



Dansk udgave

## Retsforskrifter

58. årgang

30. juli 2015

Indhold

### II Ikke-lovgivningsmæssige retsakter

#### AFGØRELSER

- ★ Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1225 af 19. december 2012 om SEA SpA's kapitaltilførsler til SEA Handling SpA (sag SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)) (meddelt under nummer C(2012) 9448) (Kun den italienske udgave er autentisk)<sup>(1)</sup> ..... 1
- ★ Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1226 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) som Frankrig har iværksat til fordel for handels- og industrikammeret i Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair og Airport Marketing Services (meddelt under nummer C(2014) 5080) (Kun den franske udgave er autentisk)<sup>(1)</sup> ..... 48
- ★ Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1227 af 23. juli 2014 om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia (meddelt under nummer C(2014) 5085) (Kun den franske udgave er autentisk)<sup>(1)</sup> ..... 109

<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

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

## AFGØRELSER

## KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1225

af 19. december 2012

om SEA SpA's kapitaltilførsler til SEA Handling SpA (sag SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06))

(meddelt under nummer C(2012) 9448)

(Kun den italienske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a) <sup>(1)</sup>,

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler <sup>(2)</sup> samt under henvisning til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

## 1. SAGSFORLØB

- (1) I et brev af 13. juli 2006 modtog Kommissionen en klage over støtte, der hævdes at være udbetalt til selskabet SEA Handling SpA («SEA Handling»), som leverer ground handling-ydelser i Milanos to lufthavne Malpensa og Linate. Klagen blev oprindeligt journaliseret under nummer CP 175/06.
- (2) Ved brev af 6. oktober 2006 udbad Kommissionen sig en redegørelse af de italienske myndigheder vedrørende klagen. Ved brev af 21. december 2006 anmodede de italienske myndigheder om en forlængelse af svarfristen.
- (3) Ved brev af 11. januar 2007 imødekom Kommissionen anmodningen og gav fristforlængelse. Ved brev af 9. februar 2007 fremsendte de italienske myndigheder redegørelsen.
- (4) Ved brev af 30. maj 2007 oplyste Kommissionen klageren om, at de foreliggende oplysninger var utilstrækkelige til at påvise, at kriteriet om statslige midler efter artikel 107, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde («TEUF») var opfyldt i det pågældende tilfælde. I overensstemmelse med artikel 20, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 <sup>(3)</sup>, var der ikke et tilstrækkeligt grundlag for behandling af sagen. Ved brev af 2. juli 2007 fremsendte klageren yderligere oplysninger. I lyset af disse oplysninger besluttede Kommissionen at se på klagen igen.
- (5) Ved brev af 3. marts 2008 bad Kommissionen de italienske myndigheder om en kopi af den fagforeningsaftale, der blev indgået den 26. marts 2002. Ved brev af 10. april 2008 fremsendte de italienske myndigheder dette dokument.
- (6) Ved brev af 20. november 2008 sendte de italienske myndigheder fagforeningsaftalen af 13. juni 2008 til Kommissionen.

<sup>(1)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 1 af 3.1.1994, s. 3).

<sup>(2)</sup> EUT C 184 af 22.7.2008, s. 34.

<sup>(3)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

- (7) Ved brev af 23. juni 2010 oplyste Kommissionen de italienske myndigheder om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF, og bad de italienske myndigheder inden en måned fremsende alle data og oplysninger, der måtte være nødvendige for at vurdere de omhandlede foranstaltningers forenelighed.
- (8) Ved brev af 19. juli 2010 anmodede de italienske myndigheder om en forlængelse af svarfristen til 20. september 2010. Kommissionen gav fristforlængelse ved svar af 23. juli 2010.
- (9) Den 20. september 2010 fremsendte de italienske myndigheder Milano kommunes bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.
- (10) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren (herefter »indledningsbeslutningen«) blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende <sup>(4)</sup>. Kommissionen opfordrede berørte parter til at fremsende deres bemærkninger til de omhandlede foranstaltninger inden en måned fra datoen for offentliggørelsen.
- (11) Ved brev af 11. februar 2011 anmodede SEA Handling om, at fristen for indsendelse af selskabets bemærkninger til indledningsbeslutningen blev forlænget til den 21. marts 2011. Ved brev af 23. februar 2011 gav Kommissionen fristforlængelse.
- (12) Ved brev af 25. februar 2011 anmodede [...] (\*) om, at fristen for indsendelse af bemærkninger til indledningsbeslutningen blev forlænget til den 25. marts 2011.
- (13) Ved brev af 21. marts 2011 sendte SEA Handling og SEA SpA («SEA») Kommissionen deres fælles bemærkninger til indledningsbeslutningen.
- (14) Ved brev ligeledes af 21. marts 2011 sendte [...] sine bemærkninger til indledningsbeslutningen til Kommissionen.
- (15) Ved brev af 7. april 2011 fremsendte Kommissionen de berørte parters bemærkninger til de italienske myndigheder og bad disse om at fremsende deres bemærkninger hertil inden den 16. maj 2011.
- (16) Ved brev af 18. april 2011 anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om en forlængelse af fristen for fremsendelse af deres bemærkninger til de berørte parters bemærkninger til den 2. juni 2011. Ved brev af 28. april 2011 gav Kommissionen de italienske myndigheder denne fristforlængelse.
- (17) Ved brev af 1. juni 2011 fremsendte de italienske myndigheder deres bemærkninger. De fremsendte også nye argumenter på grundlag af en undersøgelse udført af en konsulent.
- (18) Ved brev af 11. juli 2011 opfordrede Kommissionen de italienske myndigheder til at fremsende de oplysninger, den udbad sig i betragtning 5 i indledningsbeslutningen, og som den endnu ikke havde modtaget fra de italienske myndigheder eller SEA.
- (19) Ved brev af 28. juli 2011 anmodede de italienske myndigheder Kommissionen om en forlængelse af fristen for fremsendelse af de forlangte oplysninger til den 15. oktober 2011. Ved brev af 8. august 2011 gav Kommissionen de italienske myndigheder fristforlængelse til den 15. september 2011.
- (20) Ved brev af 26. august 2011 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at de mente, at den fristforlængelse, der var indrømmet som svar på deres første anmodning, var utilstrækkelig.
- (21) Ved brev af 15. september 2011 fremsendte de italienske myndigheder deres svar på Kommissionens anmodning om oplysninger. Ved brev af 18. oktober 2011 fremsendte de italienske myndigheder en oversættelse til engelsk af dokumentet i bilag 5 til det tidligere fremsendte.
- (22) Ved brev af 21. oktober 2011 supplerede de italienske myndigheder bilag 12 til det tidligere fremsendte med oplysninger fra Milano kommune. Ved brev af 7. november 2011 fremsendte de italienske myndigheder en oversættelse af disse bemærkninger til engelsk.
- (23) Den 19. juni 2012 afholdtes et møde mellem Kommissionens medarbejdere og de italienske myndigheder. Efter mødet fremsendte de italienske myndigheder ved to breve af 2. og 10. juli 2012 nye argumenter til støtte for deres synspunkter vedrørende de omhandlede foranstaltninger. På anmodning fra de italienske myndigheder fandt der endnu et møde sted med Kommissionens medarbejdere den 23. november 2012. De italienske myndigheder fremlagde her i alt væsentligt de samme argumenter som på det foregående møde.

<sup>(4)</sup> EUT C 29 af 29.1.2011, s. 10.

(\*) Fortrolig oplysning.

## 2. RESUMÉ AF FORANSTALTNINGERNE

- (24) Denne afgørelse vedrører kapitaltilførsler fra SEA til selskabets datterselskab SEA Handling fra 2001 til 2010 med det primære formål at dække SEA Handlings driftstab.

### 2.1. PÅSTÅET STØTTEMODTAGER

- (25) Modtageren af de omhandlede foranstaltninger er SEA Handling, som er fuldt ejet af SEA. SEA er et selskab, der styrer Milanos lufthavnssystem, som omfatter lufthavnene Linate og Malpensa. Det er et privat aktieselskab (SpA), som i den pågældende periode var ejet næsten fuldt ud af to offentlige enheder, nemlig Milano kommune (84,56 %) og provinsen Milano (14,56 %) sammen med en række andre små offentlige og private aktionærer (0,88 %). I december 2011 blev 29,75 % af SEA's kapital solgt til den private fond F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) SEA's aktiviteter er inddelt som følger:
- a) Generel lufthavnsledelse: gennemførelse og ledelse af luftfartsinfrastrukturer.
  - b) Ground handling: ground handling-ydelser til passagerer, fly, baggage og gods.
  - c) Relaterede aktiviteter: handelsaktiviteter i lufthavnene, herunder salg til publikum af forskellige serviceydelser, toldfri varer, forvaltning af aviskiosker, restauranter, annoncering, parkering og biludlejning samt forvaltning og vedligeholdelse af infrastrukturer til andre aktiviteter end luftfart, f.eks. hoteltilbud og logistik tjenester. Disse aktiviteter udføres direkte af SEA eller andre parter ifølge specifikke kontrakter med SEA.
- (27) SEA Handling blev stiftet efter ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 18/99 af 13. januar 1999<sup>(5)</sup>, som omsatte Rådets direktiv 96/67/EF<sup>(6)</sup> i italiensk ret. Dette direktiv stillede krav om at føre separate regnskaber for aktiviteter vedrørende levering af de ovenfor omtalte tjenesteydelser<sup>(7)</sup>. Med stiftelsen af SEA Handling adskilte SEA sine aktiviteter i regnskabsmæssig og retlig forstand<sup>(8)</sup>. Ud over ledelsen af lufthavnene Malpensa og Linate leverer SEA forskellige tjenesteydelser, som er sekundære i forhold til luftfarten, og som supplerer den.
- (28) SEA Handling blev sat i drift den 1. juni 2002. Indtil den 1. juni 2002 blev ground handling-ydelserne i Linate og Malpensa leveret direkte af SEA<sup>(9)</sup>.

### 2.2. DE OMHANDLEDE FORANSTALTNINGER

- (29) Ifølge de oplysninger, der er fremsendt til Kommissionen, modtog SEA Handling tilskud fra SEA fra 2002 og fremefter i form af kapitaltilførsler med det formål at dække driftstabene.
- (30) SEA Handlings tab beløber sig til følgende<sup>(10)</sup>:
- i 2002 havde SEA Handling et samlet tab på 43 639 040,39 EUR (1. juni 2002 — 31. december 2002)
  - 2003 havde SEA Handling et samlet tab på 49 489 577,23 EUR (1. januar 2003 — 31. december 2003)

<sup>(5)</sup> Gazzetta Ufficiale 28, 4.2.1999.

<sup>(6)</sup> Rådets direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36).

<sup>(7)</sup> I artikel 4 i direktiv 96/67/EF hedder det: »En lufthavns forvaltningsorgan samt brugere eller leverandører, der leverer ground handling-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. 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 ground handling-aktiviteter.«

<sup>(8)</sup> Den 1. december 2011 vedtog Kommissionen pakken »Bedre lufthavne«. Denne pakke indeholder et forslag til gennemgang af reglerne om ground handling, især for at forbedre kvaliteten og effektiviteten af ground handling-ydelser i lufthavnene. Den indeholder også en lovbeholdelse af ground handling-aktiviteter fra lufthavnsledelse. For så vidt angår de ground handling-ydelser, som stadig er omfattet af adgangsbegrænsning, nemlig baggagehåndtering, handling på forpladsen, brændstof- og olieopfyldning samt håndtering af gods og post, forøger pakken minimumsantallet af leverandører heraf, som luftfartsselskaberne kan vælge imellem i store lufthavne, fra to til tre.

<sup>(9)</sup> SEA Handling Srl, som fandtes før stiftelsen af SEA Handling, blev stiftet i 1998, men sattes aldrig i drift.

<sup>(10)</sup> Bogført pr. 31. december hvert år.

- i 2004 havde SEA Handling et samlet tab på 47 962 810 EUR (1. januar 2004 — 31. december 2004)
- i 2005 havde SEA Handling et samlet tab på 42 430 169,31 EUR (1. januar 2005 — 31. december 2005)
- i 2006 havde SEA Handling et samlet tab på 44 150 435 EUR (1. januar 2006 — 31. december 2006)
- i 2007 havde SEA Handling et samlet tab på 59 724 727 EUR (1. januar 2007 — 31. december 2007)
- i 2008 havde SEA Handling et samlet tab på 52 387 811 EUR (1. januar 2008 — 31. december 2008)
- i 2009 havde SEA Handling et samlet tab på 29,7 mio. EUR (1. januar 2009 — 31. december 2009)
- i 2010 havde SEA Handling et samlet tab på 13,4 mio. EUR (1. januar 2010 — 31. december 2010).

(31) Fra 2002 til 2010 beløb SEA Handlings samlede tab sig til 339,784 mio. EUR. Derfor overførte SEA i alt 359,644 mio. EUR til SEA Handling i form af et antal overførsler af kapital hvert år. Fordelingen og beløbene i tabellen nedenfor af udledt af de italienske myndigheders oplysninger.

<i>(tusinde EUR)</i>										
År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Tilførte beløb <sup>(1)</sup>	18 765	24 879	25 236	6 111	30 000	11 559	25 271	13 481	0	
	21 200	24 252	30 000	30 000	439	2 663		34 328		
				4 118	30 000	3 527				
						23 808				
I alt pr. år	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
<b>I alt</b>										<b>359 664</b>

<sup>(1)</sup> Kapitaltilførslerne til dækning af driftstab blev ikke nødvendigvis alle foretaget det pågældende år. F.eks. gik den første kapitaltilførsel på 24,879 mio. EUR i 2003 til en delvis dækning af tabene i 2002. Den anden kapitaltilførsel på 24,252 mio. EUR gik til delvis dækning af tab i 2003.

### 2.3. DE OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ROLLE I LEDELSEN AF SEA OG SEA HANDLING

(32) Ifølge de oplysninger, der er fremsendt til Kommissionen, nåede kommunalforvaltningen i Milano, SEA og fagforeningerne til enighed om en aftale den 26. marts 2002. Heri hedder det:

Kommunalforvaltningen i Milano ... bekræfter, at ...

— SEA fortsat har aktiemajoriteten i handling selskabet i mindst fem år

— SEA forpligter sig til at informere fagforeningerne om eventuelle partnere og at fremlægge forretningsplanen og selskabsstrukturen for dem til gennemgang ... aftalen mellem SEA og fagforeningerne træder i kraft, efter at forretningsplanen er blevet forelagt for og gennemgået af fagforeningerne

— den aftalte mobilitetsplan skal afhjælpe potentielle tab af arbejdspladser ved at udelukke kollektive fyringsrunder og forpligte SEA til at tilbyde supplerende uddannelse, omskoling, frivillige fratrædelsesordninger og hjælp indtil pensionsalderen til det omhandlede personale

— overførslen af arbejdstagere til et nyt selskab vil finde sted under beskyttelse af alle erhvervede rettigheder og med garanti for beskæftigelse de efterfølgende fem år

- cost-benefit-balancen og den generelle økonomiske ramme bliver støttet af SEA og eventuelle partnere; ledelseskapaciteten forbliver uændret, samtidig med at der foretages væsentlige yderligere forbedringer af konkurrenceevnen på hjemmemarkedet såvel som de internationale markeder
- der vil ske henvendelse til de kompetente ministerier og lufthavnsmyndigheder med henblik på at indføre direktiver om beskæftigelsesgaranti i tilfælde af overflytning af ground handling-aktiviteter til en konkurrent, sådan at bl.a. forpligtelserne til sikkerhed og pålidelighed, som pålægges lufthavnens koncessionshaver, opfyldes, idet disse forpligtelser også skal gælde for det personale, som arbejder i ground handlingen.

Endelig vil kommunalforvaltningen og fagforeningerne på regelmæssige møder overvåge indholdet af denne aftale og sikre dens fortsatte gennemførelse.

- (33) Ovennævnte forpligtelser blev bekræftet ved efterfølgende aftaler, som specifikt bekræftede indholdet af aftalen. Kommissionen henviser særligt til protokollerne for fagforeningsaftalerne mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002, 15. maj 2002 og 9. juni 2003, som Kommissionen har modtaget kopi af.
- (34) I referater fra byrådsmøder nævnes blandt forpligtelserne, som kommunen har indgået, »beskyttelse af rettigheder« og »garanti for beskæftigelse de efterfølgende fem år«<sup>(11)</sup>. Disse forpligtelser blev bekræftet på byrådsmødet den 16. juni 2003, og Kommissionen har fået en kopi af referatet heraf.
- (35) Endvidere udtrykte byrådsmedlemmerne den 7. november 2006 bekymring over krisesituationen og understregede behovet for at garantere SEA Handlings økonomiske overlevelse for enhver pris:

De vanskeligheder, som SEA Handling SpA står over for, ... må ikke udelukkende væltes over på medarbejderne ... I lyset af denne situation skal lufthavnsselskabets formand og borgmester Moratti søge foretræde for [Milano kommunes] transportudvalg snarest muligt for at forklare, hvordan de agter af forny SEA Handling SpA's rolle på markedet for luftfartsservice<sup>(12)</sup>.

#### 2.4. SEA HANDLINGS ØKONOMISKE RESULTATER<sup>(13)</sup>

- (36) Følgende diagram viser udviklingen i driftsomkostninger og bruttodriftsoverskud i perioden 2002-2010. De samme data er vist i tabel 1 nedenfor over udviklingen i SEA Handlings omsætning sammen med udviklingen i henholdsvis bruttodriftsoverskuddet og personaleomkostninger vist i forhold til omsætningen.

Diagram 1

#### Selskabets økonomiske udvikling

[...]

Tabel 1

#### Udvikling i omsætning og driftsomkostninger

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Omsætning (mio. EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i omsætning (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Personaleomkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i personaleomkostninger (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

<sup>(11)</sup> Aftalen blev indgået den 26. marts 2002 mellem fagforeningerne, SEA og Milano kommune.

<sup>(12)</sup> Pressemeldelse fra byrådsmedlem i Milano Marco Cormio af 7. november 2006, som Kommissionen har modtaget en kopi af.

<sup>(13)</sup> Dataene i tabeller og diagrammer i dette afsnit er taget fra dokumentation, som SEA har fremsendt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Øvrige omkostninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i øvrige omkostninger (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Bruttodriftsoverskud (EBITDA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Udvikling i EBITDA (YoY)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
EBITDA/omsætning	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Personaleomkostninger/omsætning	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) Tabellen viser, at personaleomkostningerne med små udsving lå stabilt i perioden 2002-2007 på ca. 160 mio. EUR, men dernæst faldt brat til lige under 100 mio. EUR i 2010 svarende til næsten 38 % på tre år. Udviklingen i andre omkostninger udviser en lignende tendens med et fald på 37 % i samme periode.
- (38) Omsætningen steg 10 % fra 2002 til 2006. Alitalias markante aktivitetsnedgang i Malpensa havde en kraftig indvirkning fra 2008, eftersom antallet af rejser bestilt gennem Alitalia faldt 87 % mellem 2007 og 2010, og den indtjening, der genereredes af Alitalias tilstedeværelse, derfor faldt 72 %. Den samlede omsætning faldt 27 % i samme periode, idet nedgangen opvejedes af en stigning i indtægten fra andre luftfartsselskaber.
- (39) Indsatsen for at reducere driftsomkostningerne og begrænse tabene efter Alitalias »de-hubbing« i 2008 affødte en gradvis forbedring af det (negative) bruttodriftsoverskud fra -42,5 mio. EUR i 2007 til -8,5 mio. EUR i 2010.
- (40) Følgende tabel viser udviklingen i antal medarbejdere udtrykt i fuldtidsækvivalenter (årsværk).

Tabel 2

## Udvikling i antal medarbejdere

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Årsværk i alt</b>	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
<b>heraf fastansatte</b>	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
<b>heraf midlertidigt ansatte</b>	150	172	363	338	465	515	208	40	40
Driftsårsværk (årsværk i alt + overtimer — hjemsendelsesledighed)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) Tabellen viser en konstant nedgang i antallet af fuldtidsækvivalenter fra 2003 og fremefter (— 44 % mellem 2003 og 2010), navnlig blandt fastansatte årsværk.
- (42) Antallet af midlertidigt ansatte steg betydeligt i perioden 2002-2007 fra 150 til 515 årsværk. Antallet af midlertidigt ansatte faldt sidenhen sammen med et fald i omsætningen som følge af tabet af Alitalia-trafikken og en større indsats fra SEA Handlings side for at reducere personaleomkostningerne. Denne indsats førte også i den pågældende periode til en nedbringelse af overtimerne og en stigning i hjemsendelsesledigheden, hvilket resulterede i et endnu brattere fald i antallet af driftsårsværk.



- (43) Tabellen nedenfor viser forbedringerne i personalets produktivitet i form af bevægelser, der håndteres i arbejdsenheden, og udviklingen i personaleomkostningerne.

Tabel 3

### Udvikling i personalets produktivitet

[...]

Tabel 4

### Personaleomkostninger

[...]

### 3. BEGRUNDELSER FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (44) I indledningsbeslutningen vurderede Kommissionen på grundlag af den fremsendte information fra klageren og de italienske myndigheder, at foranstaltningerne i perioden 2002-2005 kunne have udgjort statsstøtte, og udtrykte tvivl med hensyn til foreneligheden af denne støtte med det indre marked. I indledningsbeslutningen bad Kommissionen derfor de italienske myndigheder om den nødvendige dokumentation og de nyeste nødvendige oplysninger og data for at kunne vurdere foranstaltningernes forenelighed. Den anførte også, at det var nødvendigt at undersøge perioden efter 2005, for hvilken tabenes omfang ikke oprindeligt var meddelt Kommissionen, og perioden 2002-2010 under ét, for at den kunne fastslå, om SEA Handling havde modtaget ulovlig statsstøtte i den periode i form af kompensation for tab <sup>(14)</sup>.
- (45) Kommissionen drog den konklusion, at der ganske rigtigt var tale om statsstøtte, idet den vurderede, at betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF var opfyldt.
- (46) Kommissionens indledende synspunkt var, at midlerne, der skulle dække tabene, hidrørte fra staten, idet Milano kommune og provinsen Milano havde aktiemajoriteten i SEA. Kommissionen bemærkede også, at der var megen dokumentation — af samme type som den dokumentation, der henvises til i Stardust Marine-dommen <sup>(15)</sup> — for, at de offentlige myndigheder var involveret i de foranstaltninger, som SEA traf med hensyn til sit datterselskab SEA Handling.
- (47) Kommissionen fandt foranstaltningerne selektive, eftersom de kun gjaldt SEA Handling og gav selskabet en økonomisk fordel, som det ikke ville have haft på normale markedsvilkår.
- (48) For at fastslå, om SEA ved at dække SEA Handlings tab havde optrådt som en fornuftig privat investor, der handler på normale markedsvilkår, tog Kommissionen forskellige faktorer i betragtning.
- (49) Indledningsvis konstaterede Kommissionen, at SEA Handling ifølge forretningsplanen, som blev godkendt i 2001 <sup>(16)</sup>, ville få en stigende indtjening inden 2005. Det var blevet nævnt, at beslutningen om at fortsætte driften i ground handling-sektoren efter 2002 og undlade at sælge SEA Handling umiddelbart efter opsplitningen i to selskaber var begrundet i den forventede stigning i indtjeningen inden for en treårig periode. Imidlertid indeholdt forretningsplanen for 2001 ikke en detaljeret strategi, som kunne sætte SEA i stand til at garantere, at SEA Handling ville blive rentabelt, og at planen dækkede alle SEA's aktiviteter. Der var ikke fremsendt en anden detaljeret forretningsplan, der særligt vedrørte SEA Handling, til Kommissionen.
- (50) Kommissionen konstaterede også, at SEA Handling i 2003-2005 gjorde begrænsede fremskridt eller endda havde negative resultater med årlige tab på over 40 mio. EUR, mens personaleomkostningerne forblev stabile, de samlede omkostninger faldt ca. 3 %, omsætningen faldt 4,5 %, og omkostningerne pr. arbejdskraftenhed steg 7,6 %.
- (51) De italienske myndigheder havde anført, at dækningen af SEA Handlings tab skulle ses i et koncernperspektiv. Kommissionen mente, at dette ikke forklarede, hvorfor det på koncernplan skulle anses for mere fordelagtigt at dække SEA Handlings tab frem for at sælge eller omstrukturere selskabet. Kommissionen mente, at SEA Handlings underskudssituation var for langvarig til at falde ind under begrebet »en begrænset periode« i henhold til EU-Domstolens dom i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen <sup>(17)</sup>, og at den tilbagevendende dækning af tabene fra 2002 bekræftede, at SEA ikke optrådte som en fornuftig privat investor.

<sup>(14)</sup> Indledningsbeslutningen, betragtning 42 og 102 og afsnit 5.

<sup>(15)</sup> Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397.

<sup>(16)</sup> »Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006« (SEA Groups konsoliderede forretningsplan 2002-2006), fremsendt af de italienske myndigheder.

<sup>(17)</sup> Sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433.

- (52) Kommissionen mente, at [...] eller andre operatører ville have kunnet komme ind på markedet, at imagetabet, som de italienske myndigheder havde påberåbt sig for at begrunde SEA's tilbagetrækning fra ground handling-området, ikke var blevet kvantificeret og kun forelagt i vage vendinger, og at forpligtelsen til ground handling-ydelser ikke krævede, at SEA skulle levere disse ydelser direkte, idet andre tjenesteyderes tilstedeværelse var et praktiserbart og gyldigt alternativ.
- (53) Endelig vurderede Kommissionen, at foranstaltningerne utvivlsomt havde en indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og på konkurrencen. Virkningen for samhandelen var tydelig i betragtning af målene i direktiv 96/67/EF, som regulerer adgangen til ground handling-markedet i de af Fællesskabets lufthavne, som nåede det trafikniveau, som var angivet i direktivet. Der var også en formodet indvirkning på konkurrencen, eftersom foranstaltningerne gav SEA Handling en betydelig bedre stilling til skade for konkurrenterne.
- (54) Kommissionen mente foreløbig, at dækningen af tabene var statsstøtte, og udtrykte tvivl om den pågældende støttes forenelighed med det indre marked. I Kommissionens meddelelse »EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som operer fra regionale lufthavne« (»retningslinjerne for luftfartssektoren«)<sup>(18)</sup>, hvori der henvises til direktiv 96/67/EF, hedder det: Over tærsklen på 2 millioner passagerer skal ground handling-aktiviteterne være selv bærende uafhængigt af lufthavnens andre kommercielle indtægter eller offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse<sup>(19)</sup>. Kommissionen mente, at offentlige myndigheders subsidiering af sådanne aktiviteter var i strid med målene i direktiv 96/67/EF og derfor kunne have en negativ virkning for liberaliseringen af markedet.
- (55) Derfor besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure for at fjerne al tvivl om kategoriseringen af foranstaltningerne som statsstøtte frem til den seneste periode og om foreneligheden heraf med det indre marked.

#### 4. DE ITALIENSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER

##### *Den omhandlede periode*

- (56) De italienske myndigheder undrede sig over beslutningen, primært på grund af rækkefølgen af de krav, som Kommissionen stillede. De italienske myndigheder hævdede, at Kommissionens bemærkninger henviste til perioden 2006-2008, som lå efter den periode, der dannede grundlag for den indledende undersøgelse og derfor også for de anmodninger om præcisering, som de havde modtaget vedrørende perioden 2002-2005. Kommunen bad derfor Kommissionen om at ændre tidsrammen for undersøgelsen og sende de italienske myndigheder en almindelig anmodning om information vedrørende den senere periode (2006 og fremefter)<sup>(20)</sup>.

##### *Tilregnelser til offentlige myndigheder af foranstaltningerne til dækning af tab*

- (57) Den første indikation på tilregnelser, som Kommissionen fandt, bestod i uddrag af aftalen af 26. marts 2002 undertegnet af Milano kommune, SEA og fagforeningsrepræsentanter, uddrag af protokollen over fagforeningsaftalen af 4. april 2002, siden bekræftet den 15. maj 2002, mellem SEA og branchefagforeningerne og fagforbundene samt uddrag af protokollen over fagforeningsaftalen mellem SEA, SEA Handling og branchefagforeningerne og fagforbundene af 9. juni 2003. De italienske myndigheder bad Kommissionen om at genoverveje disse dokumenters bevisværdi.
- (58) I den henseende hævdede de italienske myndigheder, at foranstaltningerne kun kunne tilregnes staten på baggrund af objektive forhold, der viste, at medlemsstaten havde grebet ind i SEA's beslutning for at bestemme eller påvirke den, og at SEA ville have valgt en anden fremgangsmåde, hvis selskabet havde kunnet træffe sin beslutning uafhængigt<sup>(21)</sup>. De hævdede, at dette ikke var tilfældet for Milano kommunes vedkommende.
- (59) Kommunen hævdede, at den ikke havde været involveret på nogen som helst måde i underskrivelsen af fagforeningsaftalerne og intet havde haft at gøre med SEA's løfter til fagforeningsrepræsentanterne i de pågældende aftaler. Kommunen havde kun deltaget i mødet den 26. marts 2002 og havde beskyttet arbejdstageres interesser som majoritetsaktionær og især som ansvarlig myndighed i lokalsamfundet. Den havde som sådan ikke indgået nogen forpligtelse, men havde givet fagforeningerne en politisk »bekræftelse« af SEA's forretningsbeslutninger og især

<sup>(18)</sup> EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

<sup>(19)</sup> Retningslinjerne for luftfartssektoren, punkt 70.

<sup>(20)</sup> Efter den bemærkning henlede Kommissionen i sit brev af 11. juli 2011 opmærksomheden på betragtning 42 i indledningsbeslutningen, hvori den anførte, at den fandt det nødvendigt at undersøge perioden 2002-2010 for at fastslå, om SEA Handling havde modtaget ulovlig statsstøtte i form af kompensation for tab i den pågældende periode. Kommissionen bekræftede endvidere, at det omhandlede tidsrum strakte sig fra 2002 til den seneste periode, og at anmodningerne om information stod ved magt.

<sup>(21)</sup> Rettens dom i sag T-442/03, SIC mod Kommissionen, præmis 126.

selskabets jobbevaringsstrategi med det formål at støtte fagforeningerne i at tilse gennemførelsen af disse beslutninger. Aftalen, som tydeligvis blot var af samfundspolitisk karakter, havde ingen retslig værdi og tjente kun til at forsikre fagforeningerne om SEA's pålidelighed med hensyn til de indgåede forpligtelser. Af de dokumenter, som Kommissionen havde taget i betragtning, kunne det ikke udledes, at Milano kommune havde spillet en afgørende rolle i beslutningen om at dække SEA Handlings tab, eller at den havde påtaget sig nogen forpligtelse i den forbindelse. SEA traf derfor sine egne forretningsbeslutninger fuldstændig frit og uafhængigt.

- (60) Generelt var korrespondancen fra 2002 til 2005 mellem selskabets ledelse og visse medlemmer af byrådet, som blev nægtet adgang til visse af SEA's interne dokumenter, som de havde udbedt sig, især forretningsplanen, bevis for manglende indgriben fra forvaltningens side i SEA's aktiviteter. Ifølge de italienske myndigheder var det endnu et bevis, at SEA specifikt havde bekræftet sin uafhængighed af forvaltningen, f.eks. som svar på et spørgsmål stillet af et byrådsmedlem.
- (61) De italienske myndigheder anførte også, at kommunen ikke lovligt kunne indgå gyldige og faktiske forpligtelser uden formelle retsakter, der var vedtaget af dens kompetente instanser med specifik angivelse af den finansielle dækning.
- (62) Den anden indikation på tilregnelser, som Kommissionen fandt, var SEA's bestyrelsesmedlemmers og direktørers afhængighed af Milano kommune. Her anfægtede de italienske myndigheder Kommissionens fremgangsmåde med at tillægge påstande i en avisartikel bevisværdi. De fremsatte også følgende bemærkninger.
- (63) For det første fastholdt de italienske myndigheder med hensyn til SEA's bestyrelsesmedlemmers underskrivelse af hver sin »blankoopsigelse«, der blev sendt i et brev til Milanos borgmester før udløbet af deres mandat, at disse opsigelser ikke påviste en situation, hvor SEA's bestyrelsesmedlemmer var særlig afhængige af kommunen. Som bestyrelsesformanden erkendte på det ordinære møde den 24. februar 2006, var dette en almindelig metode, der blev brugt »specifikt til rettidig fjernelse af bestyrelsesmedlemmer, hvis adfærd hævdedes at være angribelig«. Formanden udelukkede, at sådanne breve blev brugt i tilfælde, hvor aktionæren var uenig i ledelsesbeslutninger truffet af bestyrelsen. Bestyrelsen havde nemlig alene ansvaret for sådanne beslutninger. Han understregede, at »ingen alligevel nogen sinde havde lagt pres på nogen under henvisning til dette brev eller til andre dokumenter«, og at sådanne breve havde »moralisk værdi, men ikke retslig værdi«. Ifølge kommunens repræsentant på det samme ordinære møde i SEA ville det være »fuldstændig usandsynligt, at sådanne breve kunne påvirke bestyrelsesmedlemmernes adfærd. Bestyrelsesmedlemmerne er kun underlagt generalforsamlingsbeslutninger, idet kun dette organ kan udnævne og afsætte dem, og det er kun dette organ, der står til ansvar over for med hensyn til selskabets ledelse«. Ifølge de italienske myndigheder var den eneste virkning af førnævnte breve, at et bestyrelsesmedlem, som på generalforsamlingen var blevet afsat, ville miste retten til kompensation for at være blevet uretmæssigt afsat.
- (64) For det andet bemærkede de italienske myndigheder med hensyn til SEA's særlige afhængighedsforhold af Milano kommune i modsætning til Kommissionens påstand, at Milano kommune i sin egenskab af tilsynsførende ikke udnævnte repræsentanter til bestyrelsen, men blot udpegede dem, idet bestyrelsesmedlemmer kun blev udnævnt af generalforsamlingen i overensstemmelse med de privatretlige regler for aktieselskaber i den italienske civillovbog. De hævdede også, at SEA's vedtægter i overensstemmelse med de almindelige retsregler, som det ofte er tilfældet, gav bestyrelsesmedlemmerne beføjelse til at vælge navnene på de bestyrelsesmedlemmer, som skulle godkendes af generalforsamlingen.
- (65) De italienske myndigheder hævdede, at andre tegn, der kunne tyde på, at foranstaltningen kunne tilregnes staten, og især de typer dokumentation, som Domstolen havde kategoriseret i Stardust Marine-sagen, ligeledes førte til den konklusion, at den omhandlede foranstaltning i dette tilfælde ikke kunne tilregnes staten. SEA var ikke integreret i den offentlige forvaltnings strukturer på nogen måde, hverken lokalt eller nationalt. Med hensyn til arten af selskabets aktiviteter og udøvelsen heraf på markedet på normale vilkår i konkurrence med private erhvervsdrivende anførte de italienske myndigheder, at SEA altid handlede som et almindeligt privat firma. Selskabets retlige status kunne heller ikke påvise, at foranstaltningerne kunne tilregnes staten, idet SEA i enhver henseende var et privatretligt selskab. Endelig bestred de italienske myndigheder med hensyn til den sidste type dokumentation, som Domstolen identificerede, nemlig intensiteten af de offentlige myndigheders tilsyn med selskabets ledelse, at kommunen overhovedet ingen indflydelse øvede, og at selskabet selv havde erklæret sin uafhængighed af forvaltningen, hvilket beviste, at forvaltningen ikke var inddraget i vedtagelsen af ledelsesbeslutninger overhovedet.

**Anvendelse af princippet om den private investor**

- (66) Med hensyn til princippet om den private investor hævdede de italienske myndigheder, at den faktuelle dokumentation (økonomisk og andre data), som Kommissionen havde samlet undervejs i sine indledende undersøgelser, men som relaterede sig til tiden efter, at de omstridte handlinger blev besluttet, kunne bruges, hvor det var nødvendigt, til at evaluere foranstaltningernes forenelighed med traktatens regler, hvis de var klassificeret som støtte. Men denne dokumentation hjalp ikke med hensyn til at bestemme, om de omhandlede finansielle foranstaltninger var forenelige med princippet om den private investor. Hele Kommissionens argumentation blev undergravet af en fejlagtig anvendelse af princippet om den private investor, som hidrørte fra en upræcis vurdering af baggrunden for sagen.
- (67) Med hensyn til den sammenhæng, der skulle tages i betragtning, bemærkede de italienske myndigheder for det første, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til, at SEA som led i liberaliseringen af det europæiske marked for ground handling-ydelser efter vedtagelsen af direktiv 96/67/EF som gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 18/99 havde besluttet ikke bare at opsplitte sine regnskaber, men også at udskille de pågældende aktiviteter og overføre dem til en ny juridisk enhed. Denne udskillelse var et af midlerne til at nå koncernens strategiske mål om at finde en forretningspartner til at levere ground handling-ydelser og om at identificere foranstaltninger til forbedring af effektiviteten i ground handling-ydelserne i lufthavnene Linate og Malpensa.
- (68) Ifølge de italienske myndigheder havde lufthavnsledelsesselskaberne som led i liberaliseringsprocessen generelt omorganiseret ground handling-ydelserne efter at have overvejet to rentable forretningsmodeller, nemlig at ground handling-ydelserne i stedet for direkte af koncessionshaveren kunne leveres af eksterne selskaber, der driver international virksomhed (dvs. udlicitering som f.eks. i London, København, Spanien og Dublin), eller de kunne leveres direkte af koncessionshaveren og regnskabsføres separat (som f.eks. i Frankfurt og Wien) eller gennem dannelse af et separat selskab (SEA og i Paris) (direkte forvaltning). Hver model havde sine fordele og ulemper, som lufthavnsledelsesselskaberne havde gransket nøje, især fordi landene har hver sine retlige rammer. Udlicitering gjorde det muligt at fokusere på kerneforretningen og gavnede umiddelbart driftsregnskaberne, fordi ground handling-ydelser som oftest gav underskud, medmindre de blev ydet i stor målestok og ikke kun i den lufthavn, som selskabet varetog ledelsen af. Men hvis de beholdt ground handling-aktiviteterne, kunne koncessionshaverne udøve større kontrol over kvaliteten af ydelserne, hvilket ud over de lovgivningsmæssige aspekter havde en afledt positiv indvirkning på koncernens indtjening, især på mellemlangt til langt sigt.
- (69) De italienske myndigheder understregede derfor, at denne anden model, som SEA havde valgt, satte koncessionshaveren i stand til at bevare lufthavnscenterrollen og transferprocesserne, fastholde kontrollen med servicekvaliteten, levere udvalgte ground handling-ydelser i lufthavne, hvor ingen andre selskaber kunne levere dem, og endelig at fastholde en stærk indflydelse på lufthavnssikkerheden. De hævdede, at denne model krævede store drifts-omkostninger, som hang uløseligt sammen med den direkte levering af ground handling-ydelser, og at produktiviteten på området ikke kunne måles udelukkende finansielt.
- (70) De italienske myndigheder hævdede, at denne strategi fra SEA-koncernens side var fuldstændig rationel, fordi den tillod SEA at fastholde ground handling-ydelserne og regne med en gradvis stigning i produktiviteten og servicekvaliteten samt indtjening i koncernen på mellemlangt til langt sigt. Samtidig ville SEA ved at udskille aktiviteterne og overflytte leveringen af ydelserne til et separat selskab (SEA Handling) kunne kapitalisere på enhver mulighed for partnerskab med andre selskaber i sektoren med det formål at genvinde rentabiliteten i kraft af synergieffekten ved integration i et internationalt netværk og erhvervelsen af yderligere driftsmæssig viden.
- (71) SEA agtede derfor indledningsvis at bære de tab, som dets datterselskab fik, med henblik på den senere indtjening til koncernen, der ville følge af en gradvis forbedring af SEA Handlings indtjening og rentabilitet (som ifølge den oprindelige prognose ville være realiseret efter tre års aktivitet, dvs. i 2005), som man ville opnå gennem foranstaltninger beskrevet i omstrukturingsplanen, der også gav mulighed for i givet fald at åbne for en strategisk partner, som skulle købe en betydelig minoritetsaktiepost i SEA Handling.
- (72) I maj 2001 igangsatte SEA en udbudsprocedure med henblik på at finde en strategisk partner til en minoritetsandel af SEA Handling, og selskabet fandt [...]s bud mest fordelagtigt. SEA's forhandlere nåede næsten frem til en aftale med [...], især i kraft af en relanceringsplan. Men derefter gik forhandlingerne i stå, primært på grund af uenighed om værdiansættelsen af selskabet.

- (73) Foranstaltningerne i SEA-koncernens konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 fokuserede på en forøgelse af arbejdsproduktiviteten på 20 % i denne periode. Disse foranstaltninger blev vurderet at være hensigtsmæssige og tilstrækkelige til at berettiggende det trufne valg af forretningsmodel. Selv om målet om genopretning af rentabiliteten ikke blev nået, var de finansielle resultater opmuntrende og bekræftede SEA's mening om, at den valgte forretningsmodel var i koncernens og aktionærernes økonomiske interesse.
- (74) De italienske myndigheder hævdede, at det forhold, at SEA Handling ikke fik genoprettet sin rentabilitet inden den oprindeligt forventede frist, skyldtes en markedssituation, som adskilte sig markant fra prognoserne som følge af to internationale faktorer, der påvirkede udviklingen i flytrafikken i denne periode betydeligt, nemlig SARS og Irakkrigen, og medførte økonomiske konsekvenser og udfordringer for de internationale luftfartsselskaber, der led under en brat stigning i olieprisen og derfor måtte acceptere et fald i priserne i et marked, hvor konkurrencen var blevet meget skarpere end forventet.
- (75) De italienske myndigheder bad Kommissionen genoverveje sin indsigelse mod SEA's beslutning om fortsat at dække tabene i sit datterselskab, selv da det kunne se på den økonomiske udvikling i de to første hele års aktivitet (2003 og 2004), at en genopretning af rentabiliteten inden tre år ikke ville være mulig. De italienske myndigheder hævdede, at denne indsigelse byggede på en forenklet anvendelse af princippet om den private investor, nemlig især blot kortsigtet indtjening. Kommissionen havde overset det faktum, at der i det foreliggende tilfælde var andre faktorer, der også skulle tages i betragtning foruden de pengestrømme, der blev genereret direkte af investeringen, især fordi moderselskabet var vertikalt forbundet med sit datterselskab, og en betragtelig del af dets forretning afhang af kvaliteten af den service, som datterselskabet leverede. Kommissionen havde nøjedes med at se på foranstaltningens manglende rentabilitet i de første to driftsår og havde set helt bort fra den specifikke karakter af sektoren, hvor en koncessionshaver kan have interesse i at fortsætte en ground handling-forretning eller støtte den finansielt, uanset den umiddelbare rentabilitet.
- (76) De italienske myndigheder leverede også en kontrafaktisk analyse udført af en ekstern konsulent med det formål at bevise, at hypoteserne bag dokumentet fra SEA, nemlig præsentationen af SEA Handling's forretningsplan 2003-2007 («Presentazione del piano aziendale 2003-2007 di SEA Handling») var realistisk og rimelig, og at en række uforudsete omstændigheder havde haft alvorlige, negative virkninger for SEA Handling med større tab til følge end dem, der med rimelighed kunne være forudset, da beslutningen om at dække tabene blev truffet. Det primære resultat af denne analyse var, at hovedårsagen til, at de realiserede tal var ringere end de forventede i forretningsplanen, var faldet i den håndterede trafik og i priserne. Med andre ord var det lykkedes SEA Handling at nå sine mål med hensyn til at nedbringe enhedsomkostningerne, men det havde ikke nået sine finansielle mål i henhold til forretningsplanen på grund af det betydelige indtægtstab fra faldet i trafikken og i priserne sammenlignet med de forventede niveauer.
- (77) Kommissionen havde også undladt at tage ordentligt hensyn til den specifikke karakter af sektoren i Italien i lyset af gældende italiensk lovgivning. For det første var koncessionshaveren i henhold til paragraf 3, stk. 3, i lovdekret nr. 18/99 og paragraf 705, stk. 2, litra d), i loven om sø- og luftfart forpligtet til at sikre, at lufthavnen var forsynet med alle de nødvendige ground handling-ydelser, som koncessionshaver selv leverer direkte eller koordinerer med aktiviteter leveret af selskaber, som leverer dem selv eller gennem eksterne parter. Yderligere blev der med specifik henvisning til Linate og Malpensa lufthavne i punkt 4 i aftalen mellem ENAC (den italienske myndighed for civil luftfart) og SEA af 4. september 2001 stillet et specifikt krav om, at SEA skulle garantere ground handling-ydelser og sikre, at alle køretøjer, udstyr og systemer og alt andet, der er nødvendigt for den fortsatte, regelmæssige og effektive levering af disse ydelser, var til rådighed og fungerede effektivt.
- (78) De italienske myndigheder hævdede, at denne lovgivning ikke tillod SEA blot at overføre eller udlicitere ground handling-aktiviteterne. Selv om SEA skulle beslutte at bevæge sig i den retning, ville selskabet stadig skulle indgå relevante kontrakter og påtage sig de nødvendige omkostninger for at betrygge sig om, at servicen levede op til efterspørgslen og lovkravene eller de bestemmelser, som var forankret i den foranstaltning, der gav det mandatet som koncessionshaver. Koncessionshaveren var fortsat ansvarlig over for den offentlige myndighed for den regelmæssige og effektive levering af ground handling-ydelser.
- (79) Endelig med hensyn til den korrekte anvendelse af princippet om den private investor på det foreliggende tilfælde bemærkede de italienske myndigheder, at den private investor, hvis adfærd den offentlige virksomhed skulle sammenlignes med, ifølge den etablerede retspraksis skal være af en tilsvarende størrelse og art<sup>(22)</sup>, og at beslutningen om investeringen bestående i dækning af SEA Handling's tab blev truffet og gennemført af SEA-koncernen, som var aktionær i SEA Handling og indehaver af koncessionen til forvaltning af Malpensa og Linate. For det første betød dette, som Kommissionen også havde påpeget i sin indledningsbeslutning, at SEA's adfærd ikke kunne sammenlignes med en almindelig investor, der investerer med henblik på en gevinst på forholdsvis kort sigt,

(22) Rettens dom i sag T-296/97, Alitalia, præmis 81.

men i stedet skulle sammenlignes med et privat holdingselskab eller en privat koncern af selskaber med en strukturpolitik — generel eller sektorbestemt — og en forventning om rentabilitet på længere sigt <sup>(23)</sup>. For det andet skulle der også tages hensyn til de specifikke træk ved den pågældende regulerede sektor og de normale dynamikker i den forbindelse i de økonomiske relationer mellem moder- og datterselskab <sup>(24)</sup>.

- (80) Derfor mente de italienske myndigheder, at Kommissionen burde have vurderet de omhandlede foranstaltninger ud fra et koncernperspektiv, dvs. undersøgt SEA's konsoliderede balance. Hvis den havde gjort det, ville den have fundet, at koncernen havde haft en betydelig bruttoindtjening og været fuldt i stand til at absorbere tabene fra ground handling-divisionen internt og samtidig genereret værdi for sine aktionærer.
- (81) Ud over sandsynligheden for at opnå indirekte materielle fordele ved dækningen af SEA Handlings tab, var der også andre hensyn at tage, således: a) mulighed for at opnå indirekte økonomiske fordele ved forretningsrelationer til datterselskabet, b) vanskeligheder med at udlicitere i en international referenceramme på grund af de økonomiske forpligtelser og tilsagnene til de offentlige myndigheder, c) beskyttelse af koncernens image og d) overholdelsen af de forpligtelser over for staten, der er forankret i aftalen og lovgivningen.
- (82) I den treårige periode 2003-2005 havde SEA-koncernen opnået betydelige resultater med hensyn til kvaliteten af den service, den leverede til brugerne. Ventetiderne på ankommende bagage var faldet, og rettidigheden på landinger forvaltet af SEA var forbedret.
- (83) De italienske myndigheder mente samlet set, at SEA's adfærd i det foreliggende tilfælde var fuldstændig sammenlignelig med adfærden hos en privat koncern, som førte en strukturpolitik og foretrak at kompensere en af sine divisioners tab indtil videre med henblik på at forbedre dens langsigtede rentabilitet, idet den tog hensyn til andre faktorer af finansiell eller ikkefinansiell art, som hang sammen med koncernens økonomiske interesser. I modsætning til Kommissionens argumenter blev det derfor påvist, at der fandtes solide udsigter til en tilbagevenden til rentabilitet inden for en rimelig tidshorisont, idet SEA Handling konstant forbedrede sin økonomi i perioden 2003-2005 trods det manglende held til at finde en strategisk minoritetspartner og trods den vanskelige markedssituation.

### **Forenelighed**

- (84) Med hensyn til foranstaltningernes antagelighed hævdede de italienske myndigheder først og fremmest følgende: i) i betragtning af de konstante tab i ground handling-divisionen, selv før stiftelsen af SEA Handling, stod det klart, at selskabet var i vanskeligheder allerede den dag, det blev sat i drift, ii) omstruktureringen af SEA Handling byggede på en omstrukturingsplan bestående af forskellige dokumenter vedrørende perioden 2003-2010 med henblik på at genoprette rentabiliteten i ground handling-forretningen, iii) disse dokumenter beskriver nærmere SEA's strategi og planen over de foranstaltninger, der skulle træffes.
- (85) Mere specifikt blev der i den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 fastlagt følgende foranstaltninger til genopretning af produktiviteten i ground handling-forretningen og forøgelse af indtjeningen:
- incitamenter til nedbringelse af fraværet blandt de ansatte
  - digitalisering og rationalisering af kontoraktiviteterne
  - overtid tillades
  - integration af Malpensa lufthavns sektor A og B i januar 2002
  - indførelse af nye ansættelseskontrakter med flekstid og
  - foranstaltninger til nedbringelse af personaleoverflytningstid.
- (86) Yderligere hævdede de italienske myndigheder, at en af de vigtigste omstrukturingsforanstaltninger var udvælgelsen af en minoritetsaktionær.

<sup>(23)</sup> Domstolens dom i sag C-305/89, Alfa Romeo, præmis 20.

<sup>(24)</sup> Domstolens dom i forenede sager C-83/01, C-93/01 og C-94/01, Chronopost, præmis 33-38.

- (87) For det andet var der ifølge de italienske myndigheder i forretningsplanen 2003-2007, som var koncentreret om SEA Handling, nævnt en række hovedfaktorer, som havde negative virkninger for selskabets drift. Det var især personaleomkostninger, der blev nævnt, sammen med organisatoriske ubalancer og utilstrækkelig teknologisk innovation. I dokumentet nævntes de vigtigste foranstaltninger, der skulle til for at genoprette produktiviteten: i) forøgelse af selskabets markedsandel, ii) foranstaltninger til øget teknologisk innovation, iii) foranstaltninger til forbedring af tilpasningsevnen efter kundebehovet, iv) gennemgang af dyre aktiviteter uden for kerneområdet, v) nedbringelse af personaleomkostninger, vi) genopretning af indtjeningen fra andre aktiviteter end ground handling-ydelser.
- (88) For det tredje bemærkede de italienske myndigheder, at sammendraget af retningslinjerne for SEA-koncernens strategiske plan 2007-2012 af 11. maj 2007 («Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007») omfattede en plan i tre faser med henblik på genopretning af SEA Handlings rentabilitet inden 2011. Målet at få ground handling-forretningen tilbage til rentabilitet var også synligt i SEA-koncernens strategiske plan for 2009-2016 og SEA-koncernens forretningsplan for 2011-2013.
- (89) For det fjerde hævdede de italienske myndigheder, at der ikke forekom konkurrencefordrejning, eftersom de omhandlede foranstaltninger var nødvendige for liberaliseringen af markedet. Under alle omstændigheder var der truffet foranstaltninger til at sikre, at konkurrencen ikke var unødigt fordrejet, især den gradvise nedbringelse af arbejdsstyrken (med 1 755 job i 2003-2010) og en nedsat tilstedeværelse på markedet (en fuldstændig tilbagetrækning fra alle områder uden for kerneforretningen, afvikling af afsigningsaktiviteten og det forgæves forsøg på at sælge en minoritetsandel i SEA Handling).
- (90) Endelig hævdede de italienske myndigheder, at støtten tydeligvis var begrænset til det nødvendige minimum i betragtning af selskabets tab på driften og det nødvendige beløb til sikring af den fortsatte levering af ground handling-ydelserne. Støtten resulterede ikke i en forøgelse af selskabets markedsandel på konkurrenternes bekostning, eftersom der ikke blev truffet investeringsforanstaltninger, som ikke var inkluderet i omstrukturingsplanerne.

## 5. DE BERØRTE PARTERS BEMÆRKNINGER

### 5.1. SEA

- (91) I sine bemærkninger støttede SEA de italienske myndigheders argumenter og uddybede visse aspekter.

#### ***Tilregnelser til den italienske stat af foranstaltningerne til dækning af tab***

- (92) Kommissionen havde hævdet, at kommunen havde spillet en aktiv rolle i fagforeningsaftalen af 4. april 2002. SEA begyndte at se nærmere på Stardust Marine-dommen og argumenterede for, at bevisbyrden med hensyn til tilregnelser lå hos Kommissionen, og hævdede, at dokumentationen i det foreliggende tilfælde var begrænset i mængde og uklart i indhold og sammenhæng. Der var en langt mere solid og meningsfyldt moddokumentation, der viste, at SEA havde truffet sine valg med hensyn til omstrukturering af SEA Handling uafhængigt af andre.
- (93) Aftalerne med fagforeningerne var rettet mod at forsikre de ansatte om, at deres rettigheder ville blive garanteret, og at jobbevaringsforanstaltningerne i SEA's strategi ville blive gennemført. SEA's bestyrelse havde besluttet at omstrukturere koncernen, men havde ikke givet tilsagn om, at antallet af ansatte i løbet af omorganiseringen ikke ville blive skåret ned, hvis markedssituationen krævede det. Alle beslutninger om at skære ned eller omstrukturere forretningen hidtil var fuldt ud baseret på økonomiske hensyn, og kommunen og de politiske kræfter, som var repræsenteret der, havde ikke spillet nogen rolle af betydning.
- (94) De sociale hensyn var tydeligt afspejlet både i lovdekret nr. 18/99, paragraf 14, som omhandlede »socialsikring«, og i direktiv 96/67/EF, hvori man anerkendte, at medlemsstaterne »bør fortsat have beføjelse til at sikre et passende socialt beskyttelsesniveau for de ansatte i de virksomheder, der leverer ground handling-ydelser« (betragtning 24), og tillod medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder »med forbehold af anvendelsen af bestemmelserne i dette direktiv og under hensyn til de øvrige bestemmelser i fællesskabsretten«. SEA havde frit truffet sine forretningsbeslutninger, og sociale hensyn havde kun spillet en rolle, hvis der var lovkrav at overholde.
- (95) Desuden havde Kommissionen set bort fra en del moddokumentation, som Milano kommune havde fremlagt, nemlig det forhold, at de forpligtelser, der angiveligt var indgået i forbindelse med fagforeningsaftalen af 26. marts 2002, aldrig var blevet ført ud i livet, og at de havde en begrænset varighed.

- (96) Kommissionen hævdede, at kommunen udøvede tilsyn. SEA anførte, at selskabet havde fuld beslutnings- og ledelsesmæssig uafhængighed, og at det udøvede sin uafhængighed frit og uden indflydelse fra Milano kommune eller provinsen Milano. Selskabets ledelse var bestyrelsesmedlemmernes ansvar alene, og eksterne enheder (f.eks. kontrollerende aktionærer) kunne ikke udøve bestyrelsesmedlemmernes beføjelser og funktioner. Selv om man for argumentationens skyld antog, at den offentlige majoritetsaktionær almindeligvis kunne udøve faktisk indflydelse på SEA's ledelsesinstansers beslutninger, er den afgørende faktor til påvisning af, at der forelå tilregnelser til staten i henhold til Stardust Marine-dommen, ikke organisationsstrukturen, men den faktiske involvering i de omstridte beslutninger.
- (97) Ifølge SEA skulle Kommissionen tage større hensyn til de divergerende holdninger, der kom til udtryk på mødet i Milanos byråd den 16. juni 2003, hvoraf referatet entydigt viste selskabets beslutningstagnings- og ledelsesautonomi, idet byrådsmedlemmerne dels anerkendte SEA's afvisning af at fremlægge fortrolige oplysninger, som blev brugt i forhandlingerne med fagforeningerne, dels afviste et forslag om at kræve, at byrådet skulle bede SEA forelægge en forretningsplan, et forslag, som ikke blot ville være blevet vedtaget, men som det aldrig havde været nødvendigt at fremsætte, hvis Milano kommune faktisk havde øvet eller været klar over, at det kunne øve den indflydelse, som Kommissionen syntes at ønske at tillægge den.
- (98) Med hensyn til »blankoopsigelserne« fjøede SEA til udtalelserne fra Milano kommune, at formanden for revisorudvalget på SEA's generalforsamling den 24. februar 2006 havde bekræftet, at ingen af bestyrelsesmedlemmerne var blevet bedt om at underskrive et sådant brev. Alle svarene, der blev givet på det møde vedrørende blankoopsigelser, var tydelig dokumentation imod den teori, at der forekom en særlig afhængighed af Milano kommune. Desuden imødekom bestyrelsen, som bekræftet af SEA's formand på samme møde, ikke aktionærernes anmodning om, at der skulle udbetales et udbytte på mellem 250 og 280 mio. EUR, men fastsatte i stedet rådighedsbeløbet til 200 mio. EUR og traf dermed en beslutning imod kommunens ønske, hvilket viser, at selskabet ikke var blevet påvirket af eksistensen af disse breve.
- (99) Endelig lå beskyldningerne om, at SEA's bestyrelse var afhængig af Milano kommune, hvilket var blevet rapporteret i medierne, tilbage i 2006 og beviste intet med hensyn til den indflydelse, som kommunen måtte have øvet på SEA før da. Der var faktisk ingen grund til at formode, at der forekom en sådan indflydelse, hvis Kommissionen ikke kunne fremlægge solid dokumentation herfor, som tog hensyn til rækkefølgen af hændelserne.

### **Anvendelse af princippet om den private investor**

- (100) SEA mindede om, at Domstolen i Alfa Romeo-sagen <sup>(25)</sup> og ENI-Lanerossi-sagen <sup>(26)</sup> havde udtalt, at lige såvel som en privat aktionær med rimelighed kunne tænkes at tilføre den nødvendige kapital for at sikre videreførelsen af et selskab, som var i midlertidige vanskeligheder, men som var i stand til at blive rentabelt igen, eventuelt efter en omorganisering, så kunne et moderselskab meget vel beslutte at bære tabene for et af sine datterselskaber af andre grunde end for at opnå et afkast på sin investering på kort sigt. I ENI-Lanerossi-sagen anførte Domstolen, at en privat investor, der forfølger et mål om langsigtet rentabilitet (ikke kun finansielt), kunne finde det berettiget at overføre kapital til et tabsgivende datterselskab af grunde såsom sandsynlighed for, at der ville komme en indirekte materiel fordel ud af investeringen, udsigten til at afsætte datterselskabet på bedre vilkår eller ønsket om at beskytte koncernens image eller omlægge dens aktiviteter.
- (101) I det foreliggende tilfælde mente SEA, at kompensationen af SEA Handlings tab i en privat investors øjne gyldigt kunne begrundes ikke blot i eksistensen af en strategisk plan og et omstrukturingsprogram med gode indtjeningsudsigter på langt sigt, men også i andre hensyn end det rent finansielle afkast af investeringen, nemlig hensyn, som bunder i det særlige ansvar, som påhviler SEA som koncessionshaver, og i koncernens image, idet man må huske, at den interne kompensation på intet tidspunkt udløste en bestemt gæld eller finansiell byrde for koncernen, som faktisk genererede et betydeligt nettooverskud.
- (102) Yderligere anførte SEA, at dens investeringsbeslutninger ikke nødvendigvis var baseret på umiddelbare indtjeningshensyn, som kunne være en bevæggrund, eventuelt i spekulationsøjemed, hos en minoritetsaktionær uden bestemmende magt eller hos en kontrollerede aktionær, der udelukkende var drevet af ønsket om at sikre en maksimal indtægt på grund handling-ydelserne isoleret set, men snarere på langt bredere hensyn rettet mod målet om at maksimere SEA-koncernens overordnede langsigtede indtjening.

<sup>(25)</sup> Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 20.

<sup>(26)</sup> Sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21.



**Baggrunden for foranstaltningerne**

- (103) SEA anførte, at Kommissionen ikke kunne undlade at tage hensyn til den lovgivningsmæssige sammenhæng, som kompensationen af tabene fandt sted i. Lovgivningen skabte et konkurrencepres, som SEA arbejdede under, og indebar de forpligtelser, som SEA var bundet af, og den havde indvirkning på SEA's forretningsmæssige beslutninger og de resultater, som koncernen opnåede som følge af disse beslutninger. Eftersom de omstridte foranstaltninger blev indført i perioden umiddelbart efter vedtagelsen af direktiv 96/67/EF, som skulle liberalisere sektoren, og gennemførelsen heraf i national ret, påpegede SEA imidlertid, at koncernen siden 1996 havde tilladt en ekstern leverandør af ground handling-ydelser (ATA Handling) at operere i sine lufthavne.
- (104) SEA påpegede også, at Italien havde valgt fuld liberalisering på ground handling-markedet på den ene betingelse, at tilsynsmyndigheden ENAC var berettiget til at indføre midlertidige begrænsninger på antallet af serviceydere, forudsat at de var korrekt begrundet. ENAC havde godkendt 246 leverandører, hvoraf de 84 var godkendt til at drive forretning i Linate og Malpensa, og SEA mente, at ENAC derved havde overfyldt ground handling-markedet i visse italienske lufthavne. Italiens valg gjorde det muligt for utallige operatører at komme ind på markedet, mens markedstendensen gik i retning af færre leverandører af ground handling-ydelser i hver lufthavn. Dette blev bekræftet af ENAC's nyligt vedtagne regler, hvormed der indførtes strengere krav end de tidligere anvendte til certificering af leverandørerne af disse ydelser for at sikre en mere omhyggelig udvælgelse af de operatører, som så måtte forventes at garantere et højere service- og sikkerhedsniveau. SEA fremhævede, at de valg, der blev truffet i andre europæiske lande, gik i den modsatte retning for at undgå uforholdsmæssig stor konkurrence og dermed en ubalance i de økonomiske vilkår for leverandørerne som følge af presset på deres priser.
- (105) I en konkurrencesituation i udvikling mente SEA, at beslutningen om at splitte selskabet op blev truffet i lyset af koncernens strategiske forretningsmodel, som på det tidspunkt byggede på brugen af Malpensa lufthavn som en hub med behov for kontrol, overvågning og styring af ground handling-ydelser (efter en model som i Frankfurt og Wien).
- (106) SEA insisterede på, at der ved analysen af den økonomiske logik i dens beslutninger skulle tages hensyn til ground handling-markedets karakter. For det første havde ground handling-forretningen en meget lille indtjeningsmargin, hvilket blev forstærket af liberaliseringen af markedet, idet rentabiliteten på levering af ydelserne var ringe, måske oven i købet tabsgivende. De operatører, der lettest kunne generere en indtjening, om end beskedent, var sædvanligvis dem, der havde et netværk, sommetider internationalt, hvorved de var i stand til at fordele forretningsrisikoen på forskellige driftssteder. F.eks. gav tilstedeværelsen i flere lufthavne operatøren mulighed for at udligne omkostninger i lande med strengere lovklime eller kontraktlige krav vedrørende personaleforvaltning med lavere omkostninger i lande, hvor reglerne var mere fleksible. De operatører, som det lykkedes at opnå en samlet positiv margin, var dem, som havde et internationalt netværk og opnåede væsentlige synergieffekter gennem globale eksklusive aftaler, en samlet centraliseret forvaltning, stordriftsfordele i deres investeringsportefølje, markedsandele, som var små, men ofte forbundet med et enkelt luftfartsselskab eller bestemte arbejdstider, og stordriftsfordele opnået ved at betjene et bestemt luftfartsselskab i flere forskellige lufthavne.
- (107) Markedet var sammensat set ud fra et forsyningsperspektiv, idet ground handling-ydelserne kunne leveres af enheder af forskellig type, kapacitet, ansvar og aktivitetsområde, således koncessionshavere med separate regnskaber, koncessionshavere med separate forretningsstrukturer, eksterne tjenesteydere (som igen kunne være opdelt i nationale eller internationale netværk og SMV'er) og luftfartsselskaber, som leverede deres egne ground handling-ydelser.
- (108) Kommissionen måtte derfor ikke undlade at tage hensyn til, hvordan ground handling-markedet fungerede og udviklede sig generelt, og at sammenligne SEA Handlings fremgang med sammenlignelige operatørers udvikling. I henseende til den generelle udvikling på markedet mente SEA, fordi indtjeningsmarginerne var meget små, at en rentabilitetsstigning ikke kunne ske mirakuløst eller pludseligt, og at en forlængelse af den oprindelige tidshorisont ville være alt andet end overraskende set på baggrund af en situation med et alvorligt produktivitetsunderskud i forretningsdivisionen og en bred ubalance i omkostningsstrukturen i en særlig vanskelig markedssituation og et generelt vanskeligt økonomisk klima.
- (109) SEA bestred derfor argumentet om, at SEA burde have ændret sin strategi og løsrevet sig fra sin ground handling-division, fordi det var umuligt for SEA at absorbere SEA Handlings tab inden for den forventede treårige periode. SEA understreger, at den ikke kunne sætte sine beslutninger til fornyet diskussion hvert år, idet ground handling som alle andre lufthavnsrelaterede økonomiske sektorer var flerårige forløb, og gyldigheden af en given beslutning kun kunne evalueres ordentligt over et længere forløb.

- (110) Med hensyn til sammenligningen mellem SEA Handlings økonomiske resultater og andre operatørers foreslog SEA, at en reelt sammenlignelig operatør skulle være en koncessionshaver, der leverer ground handling-ydelser gennem et separat selskab, og den eneste, der fandtes, var [...]. I perioden 2004-2006 havde [...] rapporteret om tab på sin ground handling-forretning, og de negative resultater var fortsat i de efterfølgende år og syntes at ville vedblive at præge den nærmeste fremtid.
- (111) Med sin forretningsmæssige stilling som hub skulle SEA sikre sig en operatør, som var i stand til at levere alle nødvendige ground handling-ydelser af høj kvalitet. Kun SEA Handling kunne opfylde disse krav, eftersom ingen af de andre på markedet havde de materielle, økonomiske eller frem for alt personalemæssige ressourcer til at garantere levering af alle de tjenesteydelser, som denne model krævede.
- (112) Ud over sine egne interesser havde SEA en lovfæstet forpligtelse, i og med at de nationale regler gjorde koncessionshaveren ansvarlig for manglende levering af ground handling-ydelser.
- (113) Desuden lagde den fulde liberalisering af markedet i Italien tungere byrder på koncessionshaveren, end denne ville have skullet bære i et kun delvist liberaliseret marked. Koncessionshaveren havde en forpligtelse og et ansvar over for tilsynsmyndigheden for at opretholde særlige indsatsgrupper, der kunne sikre fortsat service i nødsituationer eller i tilfælde af uforudsete hændelser. Koncessionshaveren havde ingen mulighed for at pålægge nye operatører pligt til ubrudt levering af ydelser, mens disse pligter kunne forventes at optræde i udbudsspecifikationer i forbindelse med en udvælgelsesprocedure som led i en delvis liberalisering.

#### ***Den økonomiske fornuft i SEA's adfærd***

- (114) SEA hævder, at udskillelsen og den efterfølgende overflytning af ground handling-aktiviteten til et datterselskab, SEA Handling, blev gennemført i overensstemmelse med EU-retten og med henblik på at gå med i liberaliseringen på de bedst mulige vilkår for at få det mest mulige ud af de langsigtede udviklingsmuligheder derved. Udskillelsen skulle sætte SEA i stand til bedre at gennemføre de politikker, der var nødvendige for at forbedre effektiviteten og produktiviteten i begge selskaber og samtidig gribe enhver chance for at indgå alliancer med eksterne partnere.
- (115) SEA anfører, at udskillelsen af ground handling-aktiviteterne førte til en stigning i koncernens omkostninger som følge af dens pligt til at forvalte nødsituationer og uforudsete hændelser. Til illustration heraf beløb besparelserne, som SEA opnåede ved stordriftsfordele gennem sin evne til at udnytte marginalomkostningen til SEA Handling-ansatte til ubrudt levering af tjenesteydelser, sig til 10,7 mio. EUR i 2003 og 8,7 mio. EUR i 2010.
- (116) SEA hævdede, at SEA Handling fra begyndelsen havde en meget tung omkostningsstruktur med ekstraordinære byrder og den specifikke opgave gradvis at bringe ground handling-ydelserne op på først et bæredygtigt niveau og siden sikre deres rentabilitet. Fra begyndelsen havde SEA derfor gennemført et intensivt omstrukturings- og genopretningsprogram med det formål om muligt at identificere en strategisk partner, som kunne bidrage til at forfølge disse mål.
- (117) I maj 2001 igangsatte SEA en udbudsprocedure med henblik på at vælge en eller flere operatører, som gerne ville købe en minoritetsandel af aktierne i SEA Handling, og der indkom et stort antal bud fra førende operatører i branchen. Efter en analyse af oplysninger og bud fra de interesserede selskaber indledte SEA samme år forhandlinger med [...], som havde indgivet det mest fordelagtige partnerskabsbud. Selv om man nåede langt med forhandlingerne, og en plan blev udarbejdet for relancering af SEA Handling, besluttede SEA's bestyrelsesmedlemmer på bestyrelsesmødet den 10. september 2002, at man ikke ville acceptere budet, da man fandt det [...]. SEA anerkendte, at de forliste forhandlinger kompromitterede sandsynligheden for at bringe SEA Handling tilbage til rentabilitet inden for den først foreslåede frist, fordi man til opnåelsen af dette mål anså udvælgelsen af en strategisk minoritetspartner som et vigtigt middel.
- (118) I april 2008 igangsatte SEA en ny procedure for delvist salg af SEA Handling, som endnu ikke er afsluttet trods indledende interesse fra en førende international operatør.
- (119) SEA understregede, at SEA Handlings genopretningsprogram primært byggede på den forretningsmodel som hub, som koncernen havde valgt, og havde en mellemlang til lang tidshorison, som ville gøre det muligt at opnå et tilstrækkeligt økonomisk afkast på de finansielle forpligtelser, der var nødvendige at indgå for at drive den type virksomhed. SEA påpegede, at det i direktiv 96/67/EF hedder, at når antallet af leverandører af ground handling-ydelser var begrænset, skulle leverandørerne udvælges gennem en passende procedure for syv år, idet det implicit anerkendtes, at en kortere periode ikke ville være tilstrækkelig til den organisatoriske ændring, der skulle til, og den deraf følgende økonomiske genopretning.

- (120) Nærmere bestemt bestod programmet af foranstaltninger til forbedring af arbejdsproduktiviteten og en gradvis nedskæring af personaleomkostningerne. Disse målsætninger skulle opfyldes ved at træffe både kvalitative foranstaltninger i form af måden at udføre ground handling-aktiviteter på og kvantitative foranstaltninger i form af personalenedskæringer. I første omgang hang omstrukturingsplanen sammen med SEA-koncernens konsoliderede forretningsplan for 2002-2006, som indeholdt koncernens strategi og målsætninger og de foranstaltninger, der skulle vedtages for at bringe ground handling-ydelserne op på et rentabelt niveau. Dernæst indeholdt SEA Handlings forretningsplan for 2003-2007, som blev vedtaget den 29. juli 2003, et omstrukturingsprogram med sigte på at forbedre effektiviteten i alle de tjenesteydelser, strukturer og menneskelige ressourcer, der var relateret til ground handling. SEA håbede, at koncernen kunne vende sin ground handling-forretning til en rentabel forretning inden tre år, hvilket vil sige inden 2005, og i hvert fald inden 2007.
- (121) SEA bestred derfor Kommissionens påstand om, at koncernens konsoliderede forretningsplan ikke indeholdt en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, som SEA havde tænkt sig at træffe for at omorganisere SEA Handling, og at der ikke fandtes en detaljeret forretningsplan specifikt for SEA Handling, som indeholdt strategien om at redde selskabet og de enkelte trin heri.
- (122) SEA mente, at forbedringen i de økonomiske nøgletal fra 2003 til 2004 var opmuntrende og viste, at SEA's tiltag var begrundede. Genopretningen af rentabiliteten inden 2005, som forventedes ifølge forretningsplanen for 2003-2007, hæmmedes af en række faktorer, som havde negativ indvirkning på SEA Handlings økonomiske situation. Bl.a. nævner SEA spredningen af SARS i 2002-2003, Irak-krigens udbrud i 2003 og den voksende terrortrussel på globalt plan, skærpet pres på ground handling-priserne i 2006 efter tilkomsten af nye operatører i Malpensa, især Aviapartner, hvilket førte til en ændring i retning af lavere priser i en række kontrakter, herunder med Alitalia (-6 % på enhedsprisen), Alitalias beslutning i 2007 om at »de-hubbe« Milano-lufthavnen Malpensa, hvis fulde virkning mærkedes fra april 2008, samt askeskyen fra den islandske vulkan Eyjafjallajökull i 2010.
- (123) I lyset af SEA Handlings forværrede situation i 2006-2007 og efter Alitalias de-hubbing måtte SEA beslutte, hvorvidt koncernen skulle opretholde sin forretningsmodel, i hvilket tilfælde den ville skulle tilpasse og opdatere programmet for relancering af SEA Handling. SEA besluttede endeligt i 2007 at fokusere på at skabe en innovativ »selv-hub«- eller »virtual hub«-model og bekræftede den strategiske beslutning om at fortsætte genopretningen og omstruktureringen af SEA Handling, idet koncernen understregede betydningen af ground handling-ydelserne for dens egne forretningsplaner lige som i den foregående model. SEA's beslutning byggede på de allerede opnåede resultater i form af arbejdsproduktiviteten og personalenedskæringer, på det forhold, at erfaringen viste, at det var muligt at genskabe rentabiliteten, og på den afvejning, at enhver anden løsning, herunder udlicitering, fortsat rummede de kontraindikationer, som var blevet undersøgt i 2003.
- (124) Dækningen af tabene var stadig berettiget, fordi anvendelsen af eksterne operatører til ubrudt levering af visse tjenesteydelser hverken var økonomisk tilrådelig (på grund af de højere omkostninger ved udliciteret service sammenlignet med de synergieffekter, som kunne opnås internt) eller gennemførlig (på grund af fraværet af en ekstern operatør, som kunne levere et fuldt sæt ground handling-ydelser, og den ringe pålidelighed og servicekvalitet, som operatører i Milanos lufthavne ved adskillige lejligheder havde udvist).
- (125) For så vidt angår gennemførligheden af tjenesteydelser leveret af eksterne operatører, hævder SEA for det første, at selv om visse eksterne leverandører havde opnået den nødvendige certificering til levering af alle ground handling-ydelser i Milanos lufthavne, f.eks. Aviapartner i 2006 og fremefter, var virkeligheden en ganske anden. Den standardprocedure for certificering, som ENAC fulgte, var utilstrækkelig, fordi den ofte var baseret på, om ground handling-leverandøren som virksomhed opfyldte visse krav, frem for den faktiske kapacitet, som selskabet kunne garantere i en given lufthavn. Som koncessionshaver burde SEA have været inddraget i proceduren for certificering af leverandørerne af ground handling-ydelser, så SEA kunne undgå at blive ramt direkte af følgerne af manglende levering eller ineffektivitet fra eksterne operatørers side uden at have beføjelser til at pålægge dem sanktioner. I henhold til de nye ENAC-regler af 19. januar 2011 skulle koncessionshaveren afgive en begrundet udtalelse om procedurens lovlighed og de standarder, som leverandørerne skulle opfylde.
- (126) For det andet hævder SEA, at ingen operatører faktisk kunne tilbyde det fulde spektrum af tjenesteydelser, eftersom deres kommercielle strategi bestod i at fokusere på de mest rentable ydelser.
- (127) For det tredje skyldte operatørerne i lufthavnene SEA Handling en betydelig sum penge, fordi SEA Handling ofte måtte gribe ind i nødstilfælde for at afhjælpe mangler og til sidst havde besluttet at gå rettens vej for at få sine tilgodehavender.

- (128) For det fjerde havde de aktuelt største konkurrenter i Milanos lufthavne ATA Handling og Aviapartner i modsætning til Kommissionens udtalelser ikke tjent penge. ATA Handling havde i perioden 2003-2005 lidt tab, og ifølge SEA var disse større i Milanos lufthavne. Aviapartner havde haft overskud i sit lufthavnsnetværk, men SEA fandt det sandsynligt, at selskabet havde haft tab på de tjenesteydelser, det leverede i Milanos lufthavne.
- (129) For så vidt angår vurderingen af SEA Handlings finansielle resultater, som hævdedes at kunne have ført til en anden beslutning, understregede SEA, at virkningerne af forretningsbeslutninger i ground handling-sektoren kun kunne vurderes i det lange løb, og at SEA's beslutning derfor ikke med rimelighed kunne være blevet ændret efter blot nogle få år, især i lyset af de opmuntrende resultater i de første tre år, som havde haft positive virkninger, der kun blev kompromitteret af hændelser, der fandt sted sidenhen uden for SEA-koncernen.
- (130) For så vidt angår resultatregnskabet, anførte SEA, at SEA Handlings resultater var opnået uden den subsidiering af ground handling-ydelserne, som kunne være sket ved at tildele datterselskabet opgaver til en mere rentabel fast pris frem for markedsprisen, sådan som andre europæiske operatører gør det. SEA Handling var også den eneste leverandør af ground handling-ydelser i Milanos lufthavne, som betalte koncessionshaveren et fast gebyr for brug af fælles faciliteter. Hvis SEA Handling i lighed med de øvrige operatører i Milanos lufthavne ikke skulle betale dette gebyr, ville dets regnskaber allerede være gået i sort (i 2011). Endelig påpegede SEA, at regnskaberne for ground handling-ydelser ikke omfattede indtægten fra forvaltningen af centraliseret infrastruktur, sådan som det var tilfældet med sammenlignelige operatører. Inddragelsen af disse aktiviteter til faste satser i SEA Handlings regnskaber ville generere yderligere årlige indtægter på ca. 70 mio. EUR. SEA nævnte [...] som eksempel på, hvordan man i sine ground handling-ydelsesregnskaber inddrager indtægter fra »forvaltning af centraliseret infrastruktur«, som er en post, der ikke fremgik af den udtømmende liste over ground handling-ydelser i bilag A til direktiv 96/67/EF eller i IATA Standard Ground Handling Agreement. Hvis SEA Handling havde gjort det samme i perioden 2005-2009, ville SEA have opnået en samlet bruttodriftsindtjening på mellem - 9 og + 8 mio. EUR (sammenlignet med den reelle sum på mellem - 42,5 og - 23,2 mio. EUR), hvilket ville have reduceret driftstabets gennemsnitlige 100 %.
- (131) SEA anførte, at det inden 2012 endelig ville have vendt sine ground handling-ydelser til en rentabel forretning takket være den vedholdende indsats for at gennemføre omstrukturierungsplanen, som havde vist sig at være fornuftig og i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. SEA ville kunne genoptage sin søgning efter en strategisk ground handling-partner med det formål f.eks. at udvikle sin egen forretning i sektoren i Milanos lufthavne eller andre steder og potentielt også for at udvide sin forretning med specialydelser, som selskabet endnu ikke leverede.
- (132) Mange koncessionshavere af en sammenlignelig forretningstype, herunder større virksomheder som [...], havde udtrykkeligt udelukket enhver tanke om at trække sig tilbage fra ground handling-ydelserne, selv om de sommetider var blevet tilskyndet til det af finansanalytikere, og havde således bekræftet gyldigheden af deres forretningsmodel.

## 5.2. [...]

- (133) [...] påpegede, at ground handling-branchen generelt tjente penge, selv om marginen var skrumpet. Personaleomkostningerne udgjorde en betydelig del af hver operatørs udgifter, sandsynligvis mellem 60 og 70 % af indtjeningen, og det var derfor afgørende at føre nøje kontrol med driften ved hjælp af specifikke planlægningssystemer.
- (134) Der var stordriftsfordele i sektoren, idet omkostningen pr. passager faldt, når passagertallet steg. Det optimale omkostningsniveau pr. passager blev nået med et årligt handling niveau på 8-9 mio. passagerer, og SEA Handling oversteg rigeligt dette niveau med sine ca. 22 mio. passagerer i de to lufthavne svarende til en markedsandel på 70 % til hver en tid.
- (135) [...] nævnte SAGAT Handling som et eksempel på et selskab på markedet, der var rentabelt med sine 2,5 mio. passagerer i 2009 og personaleomkostninger på ca. 55 % af omsætningen. Man nævnte også Fraport Ground Services Austria, Swissport og Menzies.
- (136) Den primære årsag til SEA Handlings ringe rentabilitet var selskabets høje personaleomkostninger, som konstant oversteg 85 % af omsætningen i 2002-2008, hvilket var en byrde, som [...] ikke fandt bæredygtig. [...] fandt dette særlig overraskende, idet SEA Handling syntes at have adgang til hjemsendelsesledighedsfonden.

- (137) Den mulighed kunne ikke udelukkes, at SEA Handling måske havde fået hjælp under andre former. [...] antydede, at SEA Handlings push-back-, towing-, afisnings- og shuttleservice blev leveret af SEA, mens SEA Handling solgte disse tjenesteydelser til sine kunder. [...] udtrykte tvivl om operationernes regeloverholdelse på grund af manglende åbenhed med hensyn til faktureringen af disse tjenester til SEA Handling.
- (138) Ligeledes gav SEA måske SEA Handling yderligere støtte ved at stille sit eget personale til rådighed. Uden korrekt fakturering kunne SEA Handling have fået ulovlig støtte.
- (139) SEA gav måske også SEA Handling støtte ved at afgive kombinerede tilbud til luftfartsselskaber med rabat baseret på leveringen af SEA Handlings ydelser. [...] havde lagt mærke til i aviserne, at når SEA tiltrak et nyt luftfartsselskab, blev ground handling-ydelserne næsten altid leveret af SEA Handling.
- (140) Endelig [...] overenskomst mellem leverandører af ground handling-ydelser og fagforeninger. Denne aftale gjaldt alt personale hos leverandørerne af ground handling-ydelser. Kun SEA fortsatte med at anvende sin egen overenskomst, som var mindre gunstig for SEA, både økonomisk og juridisk og på både kort og langt sigt. Dette var et valg, som ikke var i overensstemmelse med den politik, der blev angivet at være rettet mod at reducere omkostningerne.

#### 6. DE ITALIENSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER TIL DE BERØRTE PARTERS BEMÆRKNINGER

- (141) De italienske myndigheder fremsendte deres egne bemærkninger som svar på bemærkningerne fra [...].
- (142) De italienske myndigheder hævdede, at det første argument baseret på tanken om, at et ground handling-selskabs rentabilitet afhang af trafikmængden, den forvaltede, og dermed af antallet af passagerer, det betjente, var et forenklet argument baseret på en abstrakt vurdering, som ikke tog hensyn til det forhold, at SEA's beslutninger var styret af langsigtede økonomiske hensyn. Denne stordriftsfordel var ikke en afgørende faktor i et ground handling-selskabs økonomiske resultater. Mere specifikt var et sådant selskabs indtjening helt uafhængig af antallet af forvaltede passagerer, men afhang af antallet af betjente flyvninger og disses tonnage.
- (143) Med hensyn til princippet om den private investor var det primære spørgsmål ikke, om selskabet måske kunne have haft overskud, hvilket det uanset årsagen åbenbart ikke kunne, men om aktionærerne havde en sund økonomisk interesse i at investere i selskabet i håb om at få et afkast af deres investering, selv på længere sigt, eller endda i strategisk form frem for et rent finansielt afkast. Derfor var det forhold, at firmaet potentielt var i stand til at generere et overskud, tegn på, at det opfyldte dette princip.
- (144) De italienske myndigheder hævdede også, at det for at få overskud ikke var tilstrækkeligt at håndtere store mængder trafik. De understregede betydningen af at drive virksomhed i et bredt netværk af lufthavne, hvilket de allerede havde gjort opmærksom på tidligere.
- (145) En leverandør af ground handling-ydelser, som ikke var knyttet til en koncessionshaver, og som ikke havde en dominerende stilling på markedet i en given lufthavn, kunne forfølge en forretningsstrategi, som fokuserede alene på de tjenesteydelser, som vedkommende fandt rentable. SEA Handling kunne ikke følge denne strategi. Som datterselskab af koncessionshaveren og som følge af dennes forpligtelser over for tilsynsmyndigheden (ENAC) til at sikre ubrudt og effektiv levering af hele viften af ground handling-ydelser, som er angivet i den udtømmende liste i direktiv 96/67/EF i Linate og Malpensa, kunne det ikke vælge kun at levere de tjenesteydelser, som var de mest økonomisk fordelagtige, eller kun levere ydelser på visse tidspunkter af dagen.
- (146) De italienske myndigheder bestred det udsagn, at et stort antal europæiske ground handling-selskaber havde store indtjeningsmarginer. I 2009 havde de syv største operatører på det italienske marked tab (foruden SEA Handling var der tale om Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling og SAGA). Kun SAGAT Handling, hvis andel af det italienske ground handling-marked var meget lille, tjente penge, og indtjeningen var beskedent.

- (147) Under alle omstændigheder kunne SEA Handlings økonomiske resultater ikke sammenlignes med operatørerne i sektoren i Italien eller i Europa, såsom SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport eller Menzies. Disse argumenter hjalp heller ikke med analysen af princippet om den private investor. Man måtte snarere stille det spørgsmål, om der var andre operatører, der var sammenlignelige med SEA Handling, hvis aktionærer, også de private, havde truffet beslutninger, der svarede til SEA's beslutninger. SAGAT Handlings og SEA Handlings aktiviteter var forskellige med hensyn til kompleksitet. Menzies Aviation og Swissport var uafhængige ground handling-selskaber, der opererede i form af et internationalt netværk, og deres økonomiske indikatorer kunne ikke på pålidelig vis sammenlignes med SEA Handlings af årsager, som de italienske myndigheder allerede havde forklaret.
- (148) Det var blevet hævdet, at personaleomkostningerne havde en uforholdsmæssig stor virkning for SEA Handlings omsætning sammenlignet med branchegennemsnittet, og at der var dokumentation for manglende opfyldelse af princippet om den private investor, mens de italienske myndigheder mente, at man med dette argument ikke tog hensyn til forskelligheden blandt operatørerne. Nærmere bestemt ville operatører, der var skabt som følge af adskillelse af ground handling- og lufthavnsforvaltningsydelserne, som SEA Handling, uvægerligt opleve højere personaleomkostninger end nye aktører, i hvert fald i de første driftsår.
- (149) For datterselskaber af en koncessionshaver, som tilbød den fulde vifte af ground handling-ydelser, blev personaleomkostningernes gennemsnitlige andel af omsætningen sat til 70-75 %. Den større omkostning skyldtes, at disse selskaber brugte højt kvalificeret personale med omfattende viden om branchen og de regler og procedurer, der gjaldt for den, og kunne levere hele viften af ground handling-ydelser. Som sådan ville aktionæren/koncessionshaveren trods ønsket om gradvis at reducere personaleomkostningernes andel tillægge det større vægt at bevare den akkumulerede ekspertise og integreringen med ground handling-ydelserne, som begge var af betydelig strategisk værdi for koncernen. De italienske myndigheder påpegede også, at de nye aktører på markedet ikke var påvirket af historiske omkostninger som følge af tidligere indgåede kontrakter.
- (150) De italienske myndigheder ville også gerne fremlægge personaleomkostningernes andel af omsætningen, som var meget anderledes end det af [...] beskrivne. I perioden 2002-2011 havde der således været en positiv udvikling, og tallet nåede lige under 80 % i 2010, hvilket nærmer sig gennemsnittet for de uafhængige ground handling-operatørers på lige under 70 %.
- (151) Med hensyn til den støtte, som [...] mistænkte dem for, afviste de italienske myndigheder enhver af disse efter deres mening grundløse eller udokumenterede antagelser.
- (152) For det første blev de tjenesteydelser, som SEA Handling benytter SEA til (push-back-, towing- og shuttleservice), ifølge de italienske myndigheder leveret mod betaling i henhold til en underleverandøraftale, som det kan ses af såvel kundeaftalerne med luftfartsselskaberne som certifikatet fra ENAC. Der var fri adgang til disse tjenesteydelser forstået på den måde, at enhver anden operatør også kunne købe dem, og udliciteringen af visse tjenesteydelser var almindelig praksis i den italienske ground handling-branchen.
- (153) For det andet hævdede de italienske myndigheder, at den påstand, at SEA Handling benyttede SEA's personale gratis til levering af ground handling-ydelser, var grundløs, og da ground handling-ydelserne blev udskilt, blev også den nødvendige kompetence til levering af disse ydelser overført til SEA Handlings omkostningssteder.
- (154) For det tredje mente de italienske myndigheder, at påstanden om, at SEA gav nye luftfartsselskaber gunstigere vilkår for adgang til Milanos lufthavne (dvs. rabatter) på den betingelse, at de valgte SEA Handling frem for konkurrenterne, var fuldstændig grundløs, manglede ethvert bevis og da også modsagdes af fakta, eftersom førende luftfartsselskaber som Gulf Air i Malpensa og Air Malta, Air Baltic og Carpatair i Linate havde valgt leverandører, som var konkurrenter til SEA Handling.
- (155) Hvad endelig angik anvendelsen af SEA's overenskomst på SEA Handlings medarbejdere frem for den nye overenskomst, der specifikt var indgået med ground handling-branchens arbejdstagere, [...], selv om denne skulle være mere fordelagtig end forgængerens set fra et økonomisk og juridisk perspektiv, understregede de italienske myndigheder frem for alt, at protesten herover, uanset indholdet og anvendelsen af den pågældende aftale, var irrelevant i det foreliggende tilfælde, fordi den vedrørte en begivenhed, der var opstået uden for den relevante periode.

- (156) Under alle omstændigheder bekræfter de, hvad angår overenskomsten, som bestod af en generel, altomfattende del og tre specifikke afsnit, som blev forhandlet separat af hver af de berørte repræsentative foreninger (Assoaeroporti, Assohandlers og Assocatering), at SEA Handling anvendte den generelle del af overenskomsten på sine ansatte sammen med de specifikke regler, der blev forhandlet med Assoaeroporti, fordi SEA Handling ikke kunne fritage sig selv fra at overholde de aftaler, der tidligere var indgået med fagforeningerne som beskrevet i fagforeningsaftalen af 4. februar 2002 <sup>(27)</sup>, ifølge hvilken »SEA Handling vil anvende den overenskomst, som er indgået af Assoaeroporti og fagforeningerne«.

#### 7. YDERLIGERE OPLYSNINGER FREMSENDT DEN 28. JUNI 2012

- (157) Efter mødet den 19. juni 2012 indsendte Milano kommune yderligere bemærkninger om sin vurdering af de omhandlede foranstaltninger, herunder om den holdning, at omorganiseringen af SEA Handling var et internt anliggende for SEA-koncernen, den forretningsmodel, som SEA havde valgt til udvikling af lufthavnene under dens forvaltning, og behovet for at skelne mellem de forskellige omhandlede perioder.

#### **Omorganisering af SEA Handling et internt anliggende for SEA-koncernen**

- (158) Myndighederne i Milano bekræftede, at SEA på intet tidspunkt havde søgt finansiel støtte til sin genopretning hos aktionærerne Milano kommune og provinsen Milano. Tværtimod havde de pågældende offentlige myndigheder modtaget betydelige udbytter fra SEA-koncernen, i alt 550 mio. EUR i perioden 2002-2012.
- (159) Det kunne ikke antages — og det var stadig ikke påvist — at hvis SEA havde besluttet ikke at dække tabene i handling selskabet og i stedet benytte en uafhængig operatør, ville de offentlige myndigheder have modtaget et endnu højere udbytte. Dette skyldtes dybest set, at det var vanskeligt at købe alle de ground handling-ydelser til konkurrencedygtige priser hos eksterne leverandører, som SEA som koncessionshaver var forpligtet til at levere til alle luftfartsselskaber og passagerer på ubrudt, tilgængelig og altomfattende vis i overensstemmelse med alle gældende regler, at det var vanskeligt at opretholde tilsynet med servicekvaliteten, hvilket var et krav, som var afgørende for lufthavnens konkurrenceevne og for tilbageerobringen af flytrafikken (som det faktisk var lykkedes SEA at gennemføre takket være den valgte forretningsmodel), og at der var en iboende forbindelse mellem selskabets forretningsmodel og lufthavnens hub-rolle (især efter Alitalias de-hubbing fra Malpensa og behovet for at udvikle et self-hub- eller virtuelt hub-koncept). Milano kommune var ikke bekendt med de vurderinger, som Kommissionen havde foretaget, eller uvildige eksperter måtte have foretaget på dens vegne, og som kunne have tjent til at bestride disse udsagn.
- (160) Da der ikke er tilgået finansielle midler fra SEA's offentlige aktionærer, og beslutningen om at omorganisere SEA Handling var i overensstemmelse med SEA's strategiske målsætninger, burde endelig enhver konstatering ifølge de milanesiske myndigheder af, at de omhandlede foranstaltninger udgjorde statsstøtte, støttes af beviser for tilregnelsen til staten af hver enkelt beslutning om at dække tabene i hele den omhandlede periode og især i den anden fase (efter 2007), som betragtningerne i indledningsbeslutningen ikke gjaldt, selv om kommunen under alle omstændigheder bestred dem.

#### **SEA-koncernens forretningsmodel**

- (161) Milanos myndigheder gentog, at den valgte model baseret på beslutningen om ikke at udlicitere ground handling-ydelserne ville være gavnlige på langt sigt for lufthavnens udvikling. Denne kurs var at foretrække set fra et koncernperspektiv, når det pågældende lufthavnssystem havde funktion af hub. Forvaltningen af et lufthavnssystem baseret på tilstedeværelsen af et hub-luftfartsselskab eller leveringen af en hub-aktivitet krævede på grund af systemets store kompleksitet, at koncessionshaveren skulle levere visse lufthavnsydelser direkte, herunder handling, for at sikre effektiv drift af lufthavnen. Milanos myndigheder nævnte Frankfurt, Wien og Paris som eksempel på sådanne lufthavne. Valget af model var begrundet i følgende forhold:
- a) Modellen var i overensstemmelse med SEA's mål, som var at udvikle sin hub-aktivitet i Malpensa, hvilket krævede løbende tilsyn, overvågning og styring af de ground handling-ydelser, der blev leveret til hub-luftfartsselskabet, og som var endnu vigtigere i forbindelse med modellen som self-hub eller virtuel hub. Ifølge self-hub- eller virtuel hub-modellen ville lufthavnen udvikles som hub uden tilstedeværelse af et eller flere hub-luftfartsselskaber. I henhold til denne model var det koncessionshaveren selv, der skulle tilbyde brugerne mulighed for at benytte lufthavnen som hub og koordinere ankommande og afgående flyvninger for alle luftfartsselskaber i lufthavnen, uanset om der var indgået forbindelsesaftaler mellem disse.

<sup>(27)</sup> Kommissionen antager, at de italienske myndigheder faktisk henviser til ovennævnte fagforeningsaftale af 4. april 2002.

- b) De største og mest succesrige hub-lufthavne i det kontinentale Europa havde også valgt denne løsning.
- c) Modellen var nødvendig for at udvikle fragttrafikken i Milanos lufthavne, som er en sektor, hvor konkurrencen mellem de europæiske lufthavne skærpedes kraftigt. Mulighederne for at tiltrække nye luftfartsselskaber var desuden bestemt af specialiseringsniveauet i handlingydelserne. Den forretningsmodel, som SEA havde valgt, havde muliggjort en konstant vækst i fragtforretningen i Milano, som lå øverst i Italien og på sjettepladsen i Europa med den højeste koncentration af alle fragtluftfartsselskaber fra Mellem- og Fjernøsten, hvor den hastigste økonomiske vækst i verden foregik.
- d) Modellen var i overensstemmelse med den valgte model for forøgelse af kapitalen i lufthavnsledelsesselskabet med henblik på senere privatisering.

### ***Sondring mellem de omhandlede perioder i forbindelse med vurdering af foranstaltningerne***

- (162) Milanos myndigheder nævnte forretningsplanen for 2003-2007, som var blevet fremsendt til Kommissionen efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Efter deres mening viste planen, at SEA's handlinger med hensyn til at dække tabene var besluttet i overensstemmelse med princippet om den private investor.
- (163) Analysen af SEA Handlings forretningsplan for 2003-2007 skal imidlertid under alle omstændigheder påvise, at omorganiseringen af SEA Handling overholdt Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder (»2004-rammebestemmelserne for omstrukturering«)<sup>(28)</sup>, idet omorganiseringen blev udført med et betydeligt bidrag fra datterselskabet, det finansielle indgreb var begrænset til det nødvendige minimum for at forhindre insolvens som følge af de gældende selskabsretlige regler, og SEA Handling havde lagt alle sine egne kræfter i genopretningen og derved tabt markedsandele til sine konkurrenter og måttet opgive visse perifere aktiviteter uden for sin kerneforretning.
- (164) Mens aktionærernes håb om en genopretning inden for den planlagte femårige periode blev beskæmmet af en række ydre omstændigheder i kombination med selskabets vanskelige udgangsposition (idet det ikke var nystiftet, men udskilt fra en eksisterende selskabsdivision i vanskeligheder) og den fulde liberalisering af ground handling-markedet i Italien, viste indsatsen i den første udfordrende periode ikke desto mindre, at genopretning af SEA Handling bestemt var muligt. Ved udgangen af den første periode befandt selskabet sig i en økonomisk situation og på et produktivetsniveau, der var betydelig bedre end i 2002.
- (165) Med hensyn til den anden fase af genopretningen henviste Milanos myndigheder til SEA-koncernens strategiske planer for 2007-2012 og 2009-2016. Ifølge SEA-koncernen forventede man at nå breakeven i løbet af 2012. Hvis Kommissionen trods den fremsendte dokumentation skulle indtage det modsatte synspunkt, mente de milanesiske myndigheder, at den burde analysere hver enkelt intervention i SEA Handlings kapital for sig og fastslå forekomsten af statsstøtte og især tilregnelsen af støtten til Milano kommune, som på det bestemteste benægtede en sådan.

### **8. VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE I HENHOLD TIL ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF**

- (166) Efter den formelle undersøgelse, der blev indledt i overensstemmelse med artikel 108, stk. 2, i TEUF, og under hensyntagen til argumenterne fra de italienske myndigheder og de berørte parter mener Kommissionen, at de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF og ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.
- (167) Med hensyn til den periode, som nærværende afgørelse vedrører, bad Kommissionen de italienske myndigheder om at fremsende enhver oplysning, som måtte være nødvendig for fastlæggelsen af foreneligheden af de omhandlede foranstaltninger, idet perioden blev specificeret som angivet i afsnit 2.1 og afsnit 5 i indledningsbeslutningen. I afsnit 5 bad Kommissionen således om forretningsplanen for 2002 for SEA Handling med eventuelle senere ændringer eller ethvert dokument vedrørende strategien og genopretningen af rentabiliteten i SEA Handling, SEA Handlings økonomiske resultater for hele perioden 2002-2009, de nøjagtige beløb og former for kompensation for tab og navnlig alle relevante data for perioden fra 2005 til dato.

<sup>(28)</sup> EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.



- (168) Under alle omstændigheder blev de italienske myndigheder bedt om at fremsende deres bemærkninger om hele den periode, der var genstand for indledningsbeslutningen. I betragtning 42 i indledningsbeslutningen anførte Kommissionen navnlig, at Kommissionen derfor finder det nødvendigt at undersøge perioden 2002-2010 for at fastslå, om SEA Handling modtog ulovlig statsstøtte i form af kompensation for tab i den periode.
- (169) Eftersom de italienske myndigheder desuden ikke havde fremsendt nævnte information for hele den periode, der udtrykkeligt var angivet i indledningsbeslutningen, specificerede Kommissionen endnu en gang i sit brev af 11. juli 2011 de dokumenter, der skulle fremsendes, og den periode, der var genstand for undersøgelsen.
- (170) Efter dette brev fra Kommissionen fremsendte de italienske myndigheder bemærkninger og detaljer frem til 2010, primært i deres brev af 15. september 2011.
- (171) Yderligere bemærker Kommissionen, at de undersøgte foranstaltninger i perioden 2006-2010 var af samme type som dem, der blev undersøgt i den tidligere periode, nemlig kapitaltilførsler til dækning af driftstab, og var truffet med samme formål til gavn for samme selskab. Kommissionen havde derfor pligt til at undersøge hele den pågældende periode i forbindelse med denne undersøgelsesprocedure.
- (172) Derfor mener Kommissionen, at den undersøgte periode løber fra den dato, da SEA Handling blev stiftet i 2002, indtil Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure den 23. juni 2010.
- (173) Denne afgørelse omhandler først spørgsmålet om, hvorvidt SEA Handling var en kriseramts virksomhed i henhold til Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder fra 1999 (1999-rammebestemmelserne for omstrukturering)<sup>(29)</sup> og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering (afsnit 8.1). Dernæst behandler Kommissionen spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte til SEA Handling i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF (afsnit 8.2), og endelig, hvorvidt denne støtte kan erklæres forenelig med det indre marked (afsnit 8.3).

#### 8.1. SEA HANDLINGS VANSKELIGHEDER

##### **1999-rammebestemmelserne for omstrukturering**

- (174) Ifølge punkt 5 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering anses en virksomhed for at være kriseramt, når over halvdelen af den tegnede kapital er forsvundet og over en fjerdedel af denne kapital er gået tabt i løbet af de sidste 12 måneder, eller ... når den efter de nationale regler opfylder betingelserne for konkursbehandling.
- (175) I punkt 6 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det: En virksomheds vanskeligheder viser sig sædvanligvis ved voksende underskud, faldende omsætning, voksende lagerbeholdninger, overskudskapacitet, faldende selvfinansiering, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende nettoformue.
- (176) Retten har bekræftet, at det forhold, at der i punkt 6 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering tales om »voksende« underskud, ikke kan forhindre Kommissionen i at betragte de fortsatte tab over flere på hinanden følgende år som tegn på finansielle vanskeligheder, selv om disse tab ikke var voksende<sup>(30)</sup>. Kommissionen mener, at SEA Handlings finansielle vanskeligheder var åbenlyse i 2002, da beslutningen om at foretage den første kapitaltilførsel blev truffet. Selskabets situation bedredes ikke betydeligt i perioden 2003-2004. Det kæmpede med store tab, som skabte et akkumuleret driftstab på over 140 mio. EUR på tre år.
- (177) Retten har også accepteret, at en væsentlig nedgang i et selskabs kapital er en relevant faktor ved bestemmelsen af, om et selskab er kriseramt<sup>(31)</sup>. Kommissionen mener, at selskabets fortsatte tab, det deraf følgende fald i kapitalen og SEA's beslutning om at foretage de kapitaltilførsler, som denne afgørelse gælder, for at imødegå faldet tydeligt viser, at selskabet var i alvorlige finansielle vanskeligheder i hele den undersøgte periode. I sine årsregnskaber pr. 31. december 2002, 2003 og 2004 erklærede SEA selv, at tabene i SEA Handling oversteg en tredjedel af selskabskapitalen deri.

<sup>(29)</sup> EFT C 288 af 9.10.1999, s. 2.

<sup>(30)</sup> Forenede sager T-102/07 og T-120/07, Freistaat Sachsen, MB Immobilien Verwaltungs GmbH og MB System GmbH & Co. KG mod Kommissionen Sml. 2010 II s. 585

<sup>(31)</sup> Sag T-565/08, Corsica Ferries France mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 2197, præmis 105.

- (178) Retten har også sagt, at listen i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering over økonomiske faktorer, som kan indikere, at et selskab er kriseram, ikke er udtømmende<sup>(32)</sup>. SEA Handlings gæld voksede fra 250,3 mio. EUR i 2002 til 310,6 mio. EUR i 2003 og faldt kun en smule i 2004 til 259,3 mio. EUR. SEA Handlings nettoformue faldt også fra 35,1 mio. EUR i 2002 til 34,8 mio. EUR i 2003. Disse indikatorer understreger også de finansielle vanskeligheder, som firmaet stod over for i 2002 og 2003.
- (179) Årsregnskabet pr. 31. december 2003 viste negative resultater i SEA Handling, hvis omkostninger fortsat var for høje i forhold til markedsandelen, uanset den delvise fordel ved fagforeningsaftalerne. Udsigten til yderligere mængdemæssig nedgang i handling aktiviteterne i de kommende år betyder, at selskabet ikke vil være i stand til at opnå økonomisk balance inden for de foreslåede tidsfrister. Ligeledes står der i årsregnskabet pr. 31. december 2004, at genopretningen af SEA Handlings rentabilitet i de næste år er fortsat vanskelig, især i lyset af den skærpede konkurrence på markedet med tilgangen af nye operatører. Lignende udtalelser findes i årsregnskabet pr. 31. december 2005.
- (180) Det forhold, at selskabet var kriseram på tidspunktet for den første kapitaltilførsel, er endelig også blevet gentaget flere gange af de italienske myndigheder og af SEA<sup>(33)</sup> og er blevet bekræftet af de mange forretningsplaner, der er indsendt til Kommissionen. Det vil være tilstrækkeligt at påpege, at man i den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 angav, at ground handling-aktiviteterne gradvis ville blive rentable igen inden 2003 (s. 31). SEA Handling bekræftede selv i sine bemærkninger til indledningsbeslutningen, at selskabet ikke ville have kunnet absorbere tabene i perioden 2003-2005. Hvis disse tab ikke var blevet dækket af SEA, ville SEA Handling have været insolvent.

#### **2004-rammebestemmelserne for omstrukturering**

- (181) Definitionen af en virksomhed som »kriseram« er i alt væsentligt uændret i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering. Bestemmelserne i punkt 5 og 6 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering gentages i punkt 10 og 11 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (182) Desuden står der i punkt 11 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering: Selv hvis ingen af de i punkt 10 nævnte omstændigheder foreligger, kan en virksomhed alligevel anses for kriseram, især hvis de sædvanlige tegn på, at en virksomhed er kriseram, er til stede, såsom voksende underskud, faldende omsætning, voksende lagerbeholdninger, overskudskapacitet, faldende pengestrøm, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende eller opbrugt nettoformue.
- (183) Hverken selskabets gæld eller dets nettoformue blev betydeligt bedre i perioden 2004-2010. SEA Handling led tab i hele perioden. Situationen blev forværret i 2007, da driftstabet blev på over 59 mio. EUR, og i 2008, da driftstabet var 52,4 mio. EUR. I perioden 2004-2010 faldt den samlede omsætning fra 177,4 mio. EUR i 2004 til 125,9 mio. EUR i 2010. I samme periode fik SEA Handling kapitaltilførsler på over 270 mio. EUR.
- (184) Flere dokumenter fremsendt af de italienske myndigheder bekræfter, at SEA Handling var i finansielle vanskeligheder også efter 2004. F.eks. forklares det i referatet fra SEA Handlings bestyrelsesmøde den 31. maj 2007, at SEA Handling havde brug for en gennemgribende omorganisering, hvilket antydede, at de hidtil trufne foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at løse virksomhedens vanskeligheder. Ligeledes står der i referatet fra SEA Handlings bestyrelsesmøde den 21. december 2006, at et af medlemmerne havde gentaget, at SEA Handlings situation stadig var »højest alarmerende«.
- (185) Alt dette viser, at SEA Handling skal betragtes som en kriseram virksomhed i henhold til punkt 11 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering, ifølge hvilke en virksomhed kan anses for kriseram, især hvis de sædvanlige tegn på, at en virksomhed er kriseram, er til stede, såsom voksende underskud, faldende omsætning, voksende lagerbeholdninger, overskudskapacitet, faldende pengestrøm, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende eller opbrugt nettoformue.

<sup>(32)</sup> Se fodnote 32.

<sup>(33)</sup> F.eks. bilag 12 til de italienske myndigheders bemærkninger af 14. november 2011.

- (186) Kommissionen er ikke i tvivl om, at SEA Handling var en kriseramet virksomhed, da foranstaltningerne blev besluttet. Denne konklusion støttes yderligere af det forhold, at ground handling-forretningen gav tab, selv før den blev overflyttet til SEA Handling i 2002. Den betydelige og gentagne forskel mellem SEA Handlings indtægter og omkostninger og de fortsatte tab betyder, at SEA Handling var en kriseramet virksomhed i hele den undersøgte periode <sup>(34)</sup>.

## 8.2. EKSISTENSEN AF STATSSTØTTE

- (187) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at 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, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (188) Hvis en national foranstaltning skal anses for statsstøtte, skal alle følgende betingelser være opfyldt: 1) foranstaltningen ydes ved hjælp af statsmidler, 2) fordelingen er selektiv og giver en økonomisk fordel, og 3) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne <sup>(35)</sup>.
- (189) De forhold, der ligger til grund for, at Kommissionen mener, at de omhandlede foranstaltninger opfylder alle betingelserne, gennemgås i det følgende.

### 8.2.1. STATSMIDLER OG FORANSTALTNINGERNES TILREGNELSE TIL STATEN

- (190) For det første skal det påpeges, at begrebet statsmidler omfatter støtte ydet direkte af staten, men også af offentlige eller private enheder, der er etableret eller udnævnt af staten til at forvalte støtten. Begrebet omfatter alle økonomiske midler, som offentlige myndigheder faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er derfor tilstrækkeligt til at anse de pågældende beløb for statsmidler — selv om de til en statsstøtteforanstaltning anvendte beløb er finansielle midler fra offentlige virksomheder og ikke tilhører statskassen — at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder <sup>(36)</sup>.
- (191) Midlerne til dækning af SEA Handlings tab hidrørte fra staten, fordi de kom fra SEA, hvis kapital var 99,12 % ejet af Milano kommune og provinsen Milano i den undersøgte periode <sup>(37)</sup>. At kapitaltilførslerne blev foretaget af SEA og ikke førnævnte lokale myndigheder, betyder ikke, at midlerne ikke hidrørte fra staten. Det skal derfor fastslås, om den pågældende organisations handlinger skal anses for resultatet af en adfærd, der kan tilregnes offentlige myndigheder.
- (192) Kommissionen bekræfter sin oprindelige vurdering, nemlig at foranstaltningerne ganske rigtigt kan tilregnes de italienske myndigheder og mere specifikt Milano kommune. For det første erkendte de italienske myndigheder i deres bemærkninger af 15. september 2010, at kommunen øvede kontrol over SEA, idet den udnævnte medlemmer til SEA's bestyrelse og revisorudvalg. For det andet bekræfter Kommissionen den bevisværdi af tilregnelsen, som den henviser til i sin indledningsbeslutning. Dette bevis er gyldigt for hele den undersøgte periode og for alle de kapitaltilførsler, der er omfattet af denne afgørelse.
- (193) Som en foreløbig bemærkning påpeger Kommissionen, at Domstolen i Stardust Marine-dommen slog fast, at det er... nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger. Der kan i så henseende ikke stilles krav om bevis for, at de offentlige myndigheder konkret ved en anvisning har tilskyndet en offentlig virksomhed til at træffe de pågældende støtteforanstaltninger. For det første er der nemlig på grund af de tætte forbindelser mellem staten og de offentlige virksomheder en reel risiko for, at der via disse tildeles statsstøtte, som er svær gennemskuelig og i strid med traktatens regler om statsstøtte <sup>(38)</sup>.

<sup>(34)</sup> Bedringen i virksomhedens økonomiske situation, som kan have været resultatet af de gentagne tilførsler af ulovlig statsstøtte, kan ikke påberåbes som bevis for, at virksomheden havde løst sine finansielle vanskeligheder. Støtten skulle kun have været ydet, hvis den var forenelig med traktaten og i overensstemmelse med den procedure, der er fastlagt i artikel 108, stk. 3, i TEUF.

<sup>(35)</sup> Se f.eks. Domstolens dom i sag C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mod Cassa di Risparmio di Firenze, Sml. 2006 I, s. 289, præmis 129.

<sup>(36)</sup> Dom i Stardust Marine-sagen.

<sup>(37)</sup> I december 2011 blev 29,75 % af SEA's kapital solgt til den private fond F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).

<sup>(38)</sup> Stardust Marine, præmis 52 og 53.

- (194) Domstolen fandt også, at Kommissionen for at påvise tilregnelser kunne bygge sine argumenter på enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indikerer, at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning<sup>(39)</sup>.
- (195) Den første kategori af bevis bestående af utallige dokumenter<sup>(40)</sup> viser, at SEA's dækning af SEA Handlings tab blev udført på anmodning fra kommunen eller i det mindste med dens aktive inddragelse. Kommissionen bekræfter sin vurdering af de pågældende dokumenter, som tydeligt viser, at Milano kommune var involveret i ledelsen af SEA Handling via SEA, især med henblik på at fastholde beskæftigelsesniveauet.
- (196) Dette fremgår især tydeligt af protokollen over fagforeningsaftalen mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002, hvori det hedder, at SEA ... forpligter sig ... til at bære dækningen af tabene for at få balance i SEA Handling SpA's finanser og aktiver, og at disse forpligtelser garanteres af den aftale, der er underskrevet af Milano kommune, bl.a. i dennes kapacitet af majoritetsaktionær (i SEA SpA), af de ydede bidrag, af de finansielle midler, som ikke er begrænset ifølge loven, som SEA SpA kan overføre til SEA Handling SpA, og af SEA's solide aktiver og finanser<sup>(41)</sup>.
- (197) På samme måde viser alle dokumenter, der er nævnt i indledningsbeslutningen (afsnit 2.4.2 og 3.1.1.2)<sup>(42)</sup>, at Milano kommune greb ind i driften af SEA Handling via SEA, især med henblik på at fastholde beskæftigelsesniveauet.
- (198) Kommissionen mener, at de skridt, som de italienske myndigheder har truffet, især på mødet den 26. marts 2002, var retningsgivende for SEA's beslutninger med hensyn til koncernens datterselskab SEA Handling. I aftalen, der blev indgået den dag, gav Milano kommune specifikke løfter med direkte virkning for driften af SEA Handling og SEA's rolle i ledelsen af dens datterselskab. Desuden lovede kommunen at overvåge anvendelsen af aftalen og evaluere gennemførelsen af den med jævne mellemrum. Milano kommunes involvering er derfor ikke en harmløs og betydningsløs faktor, sådan som de italienske myndigheder og SEA giver udtryk for. SEA kunne ikke ignorere de forpligtelser og krav, som den offentlige myndighed og majoritetsaktionær havde accepteret i den aftale, men måtte huske på dem, når koncernen traf sine foranstaltninger vedrørende ledelsen af SEA Handling. Kommissionen mener også, at Milano kommunes forpligtelse afgivet i aftalen af 26. marts 2002 var mere end »retningsgivende« for foranstaltningerne til at dække tabene, og at den forpligtelse faktisk udløste foranstaltningerne.
- (199) Kommissionen afviser den udtalelse, at Milano kommune ikke påtog sig nogen rolle, da den indgik førnævnte forpligtelse, og blot bekræftede den beskæftigelsesbeskyttelsesstrategi, som SEA havde valgt over for fagforeningerne.
- (200) Det forhold, at kommunen ikke deltog i underskrivelsen af fagforeningsaftalerne, som fulgte aftalen af 26. marts 2002, berettiger ikke til at se bort fra den betydelige indflydelse, den havde på disse efterfølgende fagforeningsaftaler. Mere specifikt er referencerne i fagforeningsaftalerne af 4. april 2002 og 9. juni 2003 til kommunens forpligtelse tilstrækkelig dokumentation for betydningen af aftalen af 26. marts 2002 og dens indflydelse på de efterfølgende fagforeningsaftaler. SEA udtalte, at fagforeningsaftalen af 4. april 2002 stadig fandt anvendelse, og at den skulle fortsættes for at overholde bestemmelserne deri. Endvidere hævdede de italienske myndigheder også, at SEA Handling ikke kunne fritage sig selv fra at overholde de aftaler, der tidligere var indgået med fagforeningerne, så selskabet kunne ikke afskedige personale, hvilket i Kommissionens øjne viser omfanget af disse aftaler og dermed inddragelsen af de offentlige myndigheder.
- (201) Endelig har Kommissionen identificeret andre beviser for, at Milano kommune hele tiden var involveret, da SEA traf vigtige beslutninger om SEA Handling. I referatet fra mødet i SEA's bestyrelse af 31. maj 2007 hedder det om forelæggelsen for SEA's bestyrelse af forretningsplanen (som ifølge de italienske myndigheder også skulle tjene som forretningsplan for SEA Handling), at planen allerede var blevet forelagt SEA's majoritetsaktionær, som havde givet udtryk for sin holdning. Derefter udtalte bestyrelsesformanden ifølge referatet fra SEA Handlings bestyrelsesmøde den 13. juni 2008 med hensyn til gennemførelsen af SEA Handlings strategiske plan for 2009-2016, at den strategiske plan var aftalt med kommunen/aktionæren. Kommissionen mener, at begge dokumenter gør det klart, at kommunens rolle rakte ud over en normal aktionær, som ville være blevet informeret om bestyrelsens driftsmæssige beslutninger og ville have evalueret dem primært gennem selskabets interne organer og dets officielle

<sup>(39)</sup> Stardust Marine, præmis 56.

<sup>(40)</sup> Bl.a. fagforeningsaftalen underskrevet 26. marts 2002 mellem Milano kommunes forvaltning, SEA og fagforeningerne, protokollen over en aftale mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002 og protokollen over en aftale mellem SEA, SEA Handling og fagforeningerne af 9. juni 2003.

<sup>(41)</sup> Se den sidste betragtning i protokollen over fagforeningsaftalen mellem SEA og fagforeningerne af 4. april 2002. Tanken om, at forpligtelserne indgået af SEA over for SEA Handling støttes af majoritetsaktionæren, udtrykkes også i den fjerde betragtning og i slutningen af afsnit 2 i samme dokument.

<sup>(42)</sup> Disse afsnit i indledningsbeslutningen skal anses for en integreret del af denne afgørelse.

meddelelser. At det udtrykkeligt nævnes, at forretningsplanen allerede var aftalt med aktionæren, bekræfter dennes dominerende rolle i SEA's strategiske valg. Denne rolle afspejles også i de forhold, der beskrives i betragtning 51 i indledningsbeslutningen, betragtning 35 i denne afgørelse (et medlem af byrådets forretningsudvalg havde bedt SEA's bestyrelsesformand og Milanos borgmester om at møde for byrådets transportudvalg for at forklare, hvordan de agtede at relancere SEA Handling) og i betragtning 69 og 70 i indledningsbeslutningen (med henvisning til de klare forbindelser mellem SEA's og SEA Handlings topledelse, hvis udnævnelse styres af kommunen).

- (202) Kommissionen bekræfter også gyldigheden af det andet bevis, den havde fundet for tilregnelsen, nemlig SEA's bestyrelsesmedlemmers og direktørers særlige afhængighed af Milano kommune.
- (203) I modsætning til de italienske myndigheder anser Kommissionen kun udtalelser til pressen for gyldig dokumentation, når de omhandler verificerede fakta<sup>(43)</sup>. Hverken de italienske myndigheder eller SEA har bestridt de pågældende fakta, og de har heller ikke kommenteret det forhold, at Milanos borgmester Letizia Moratti i 2006 opfordrede til og sørgede for, at den daværende bestyrelsesformand og administrerende direktør Bencini sagde op to år før udløbet af sit mandat<sup>(44)</sup>.
- (204) Under alle omstændigheder påpeger Kommissionen, at generaladvokaten i *Stardust Marine*-sagen udtalte, at beviset for statsstøtte »på grund af de bevismæssige vanskeligheder og den klare risiko for, at reglerne omgås,« måske endda kan findes i form af »presseartikler«<sup>(45)</sup>.
- (205) Ifølge SEA stammer presseforlydenderne og de fakta, der omtales deri, fra 2006 og kan ikke bevise noget vedrørende kommunens indflydelse på SEA. Kommissionen mener, at beviset for bestyrelsesmedlemmernes afhængighed illustrerer det generelle samarbejdsscenario i SEA og dermed den baggrund, som de årlige beslutninger om dækning af SEA Handlings tab blev truffet på. Under alle omstændigheder dækker Kommissionens undersøgelse også perioden efter 2006.
- (206) For det tredje deler Kommissionen med hensyn til blankoopsigelserne, der blev afleveret af SEA's bestyrelsesmedlemmer til Milanos borgmester, ikke SEA's og de italienske myndigheders mening om, at disse breve, som angiveligt kun havde moralsk værdi og ikke retslig gyldighed, ikke ville kunne påvirke bestyrelsesmedlemmernes handlinger. Kommissionen mener, at denne praksis ikke kan have haft andet formål end at stramme Milano kommunes kontrol over SEA's bestyrelsesmedlemmer og entydigt skærpe dens beføjelser til at stille bestyrelsesmedlemmerne til ansvar, hvilken magt kommunen kun burde have udøvet inden for grænserne af sine rettigheder som aktionær i SEA. Selv om brevene kun havde moralsk værdi, hvilket ikke synes at være tilfældet, ville de stadig bekræfte de offentlige myndigheders indblanding i driften af SEA. Under alle omstændigheder påpeger Kommissionen, at de italienske myndigheder på side 37 i deres bemærkninger af 15. september 2010 gentog, at brevene frem for ren moralsk værdi juridisk set hindrede det pågældende bestyrelsesmedlem i at søge kompensation for uretmæssig afsættelse i henhold til den italienske civillovbog. Kommunen, som styrer generalforsamlingen, fører også stram kontrol med bestyrelsesmedlemmerne, eftersom disse, trods det at de har handlet i selskabets interesse, kan afsættes af generalforsamlingen uden at være berettiget til kompensation for uretmæssig afsættelse. SEA Handling hævder, at bestyrelsen ikke kan være blevet påvirket af blankoopsigelserne, fordi den ikke imødekom en anmodning fra den offentlige aktionær om at udbetale 250-280 mio. EUR i ekstraordinært udbytte. Kommissionen bemærker, at referatet fra SEA's generalforsamling den 24. februar 2006 gjorde det klart, at en udbetaling af ikke over 200 mio. EUR i ekstraordinært udbytte ville gøre det muligt for selskabet at fastholde en gældsætning, der overholdt den gennemsnitlige sats for sammenlignelige selskaber og ville sikre tilstrækkelig finansiell fleksibilitet. For det andet specificeres det i samme dokument, at SEA havde fastsat udbyttens niveauet til 200 mio. EUR på et objektivt grundlag, og at dette afspejlede det maksimale beløb, som selskabet kunne udbetale i lyset af de finansielle nøgletal på det tidspunkt. Årsberetningen for 2006 bekræfter, at gældsætningen var blevet forøget (fordoblet fra 2005 til 2006), til dels på grund af den faldende likviditet som følge af udbetalingen af ekstraordinært udbytte til aktionærerne. Hvis SEA havde udbetalt højere udbytte, ville koncernen have haft større vanskeligheder med at dække SEA Handlings tab det pågældende år. At en aktionær anmoder om et vist beløb i udbytte ved visse lejligheder, mens ledelsen udbetaler et mindre beløb, forekommer desuden at være normalt forekommende i et selskabs cyklus og står ikke i modsætning til samme aktionærs strenge styring af ledelsen.

<sup>(43)</sup> Kommissionen henviser til de presseforlydender, der er nævnt i betragtning 67 i indledningsbeslutningen. Se også »Sea, nuovo attacco della Provincia« (SEA, nyt angreb fra provinsen), *la Repubblica*, 25. februar 2006, »Sea, Penati chiede le dimissioni del consiglio« (SEA, Penati beder bestyrelsen træde tilbage), *l'Unità*, 25. februar 2006.

<sup>(44)</sup> Se [http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli\\_del\\_17\\_novembre\\_2006.html](http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html)

<sup>(45)</sup> Forslag til afgørelse i *Stardust Marine*-sagen, præmis 68.

- (207) Kommissionen mener, at denne praksis objektivt afspejler et afhængighedsforhold. Uden at kunne vurdere den præcise virkning af denne praksis efterfølgende mener Kommissionen dog, at opsigelsesbrevene ved deres blotte eksistens (på forhånd) bestemt var i stand til at påvirke adfærden hos de bestyrelsesmedlemmer, som var udnævnt af Milano kommune. De offentlige myndigheder behøvede end ikke henføre til brevene for at øve denne indflydelse, idet det var indlysende, at alene deres eksistens gjorde bestyrelsesmedlemmerne afhængige af Milanos borgmester.
- (208) Med hensyn til de italienske myndigheders udtalelser om udpegning af bestyrelsesmedlemmer gentager Kommissionen, at kommunen de facto »udnævner bestyrelsesmedlemmerne«. Det fremgår af de italienske myndigheders udtalelse om, at kommunen udpeger bestyrelsesmedlemmer, som derefter udnævnes af generalforsamlingen, hvor kommunen deltager som majoritetsaktionær. Denne formelle kontrol, som kommunen udøver over SEA, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at bevise, at kommunen faktisk udøver kontrol over SEA i det foreliggende tilfælde, men det underbygger de øvrige beviser.
- (209) De italienske myndigheder har fremlagt moddokumentation for at vise, at foranstaltningerne ikke kunne tilregnes staten, nemlig det forhold, at byrådsmedlemmerne var blevet nægtet adgang til SEA's interne dokumenter ved flere lejligheder. Kommissionen mener ikke, at dette bevis er afgørende, eftersom ren overholdelse af formelle krav i den italienske civillovbog om ikke at offentliggøre interne selskabsoplysninger, såsom referater fra bestyrelsesmøder, ikke hindrer kommunen i at øve reel indflydelse på SEA, både generelt og i det foreliggende tilfælde. Desuden bemærker Kommissionen, at de byrådsmedlemmer, som blev nægtet adgang til visse dokumenter, tilhørte oppositionen og ikke sad i byrådets forretningsudvalg. Når Kommissionen hævder, at Milano kommune fastholder SEA i et afhængighedsforhold, henviser den nærmere bestemt til de myndigheder, som udøver deres beføjelse til at træffe beslutninger på vegne af kommunen, og som derfor er i stand til at øve indflydelse på selskabets ledelse.
- (210) I betragtning af betydningen af aktiviteten i lufthavnene Malpensa og Linate for den lokale samfundsøkonomi og deres vitale rolle i politik med hensyn til såvel transport som regionaludvikling vil de lokale offentlige myndigheder for det fjerde som regel ikke »holde sig udenfor«, når koncessionshaveren træffer vigtige beslutninger om driften og den langsigtede udvikling af disse infrastrukturer, især når en sådan myndighed også er koncessionshaverens kontrollerende aktionær. I deres bemærkninger har de italienske myndigheder bekræftet den politiske betydning af de omhandlede foranstaltninger. I det foreliggende tilfælde var foranstaltningerne til dækning af SEA Handlings tab desuden i det mindste en integreret del af SEA-koncernens strategi, som de italienske myndigheder forklarer i deres bemærkninger.
- (211) For det femte var foranstaltningerne til dækning af tabene, som blev gennemført via kapitaltilførsler til SEA Handling, ikke almindelige ledelsesmæssige foranstaltninger, men undtagelsesvise foranstaltninger. Den ekstraordinære karakter af foranstaltningerne afspejles både i økonomisk henseende i form af de pågældende beløbsstørrelser (hvert tab blev opvejet af en forøgelse af selskabskapitalen på flere millioner euro) og i politisk henseende i form af foranstaltningernes forventede virkning for opretholdelsen af beskæftigelsen.
- (212) I lyset af deres undtagelsesvise natur blev foranstaltningerne ikke vedtaget af SEA's bestyrelse under udøvelse af dens egne beføjelser, idet de i overensstemmelse med SEA's vedtægter og principperne i civillovbogen udtrykkeligt skulle godkendes af generalforsamlingen, hvor kommunen er majoritetsaktionær. Der er derfor ingen tvivl om, at kommunen var fuldt informeret om foranstaltningerne og godkendte dem som nævnt i referatet fra generalforsamlingen. Ikke blot hidrører foranstaltningerne fra kommunen som resultat af dens deltagelse i aftalen af 26. marts 2002, men den blev også informeret om enhver foranstaltning til dækning af SEA Handlings tab, som den systematisk godkendte. Sådanne undtagelsesvise foranstaltninger kan derfor nødvendigvis tilregnes staten.
- (213) Kommissionen bemærker, at Domstolen i Stardust Marine-dommen afgjorde, at tilregnelsen kunne udledes af enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde indikerer, at de offentlige myndigheder er impliceret deri, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, når det endvidere henses til dennes rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser<sup>(46)</sup>.
- (214) Som påvist i afsnit 8.2.3 viser endelig det forhold, at SEA ikke handlede i overensstemmelse med princippet om den private investor, at de offentlige myndigheder var indblandet i de omhandlede foranstaltninger<sup>(47)</sup>.

<sup>(46)</sup> Dom i Stardust Marine-sagen, præmis 56.

<sup>(47)</sup> Forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Jacobs i Stardust Marine-sagen, præmis 67.

- (215) I det foreliggende tilfælde mener Kommissionen på baggrund af foranstaltningernes størrelsesorden og andre faktorer identificeret i denne afgørelse og i indledningsbeslutningen, at den har tilstrækkelig dokumentation til at påvise de omhandlede foranstaltningers tilregnelighed til den italienske stat på grund af Milano kommunes involvering i foranstaltningerne til dækning af SEA Handlings tab eller den manglende sandsynlighed for, at de offentlige myndigheder ikke var impliceret.
- (216) Derfor må Kommissionen afvise de italienske myndigheders opfordring til, at Kommissionen analyserede hver enkelt foranstaltning, der er truffet om kapital til SEA Handling, for sig for at verificere eksistensen af statsstøtte og især en sådan støttes tilregnelighed til Milano kommune. De faktorer, der er beskrevet i betragtning 174-186, og analysen af foranstaltningerne set fra et privat investorperspektiv giver tilstrækkelig dokumentation for, at dækningen af tabene via kapitaltilførsler kun kan være resultatet af de offentlige myndigheders strategi og involvering i hele den undersøgte periode. De italienske myndigheder har selv udtalt, at selv om beslutningerne om at dække tabene blev formelt vedtaget på årsbasis, forelå der en flerårig strategi for dækning af tab i hele den periode, der var nødvendig til genopretningen (se betragtning 225-232).
- (217) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningerne må anses for at kunne tilregnes staten.

#### 8.2.2. FORANSTALTNINGERNES SELEKTIVE KARAKTER

- (218) De omhandlede foranstaltninger er selektive, fordi de kun vedrører SEA Handling.

#### 8.2.3. ANVENDELSEN AF DET MARKEDSØKONOMISKE INVESTORPRINCIP OG FOREKOMSTEN AF EN ØKONOMISK FORDEL

- (219) Med hensyn til forekomsten af en økonomisk fordel er det nødvendigt at fastslå, om en privat investor under lignende omstændigheder ville have dækket tab af den type, som blev dækket i det foreliggende tilfælde. Domstolen vurderede, at selv om adfærden hos en privat investor, hvormed en offentlig investor må sammenlignes, når denne forfølger økonomipolitiske mål, ikke behøver være samme adfærd, som en almindelig investor udviser, når denne investerer med henblik på at realisere et afkast på relativt kort sigt, skal adfærden mindst være sammenlignelig med et privat holdingselskab eller en privat koncern af selskaber, som forfølger en strukturpolitik — generel eller sektorbestemt — og er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt<sup>(48)</sup>.
- (220) Domstolen har også afgjort, at en privat virksomhed rimeligvis kan fremskaffe den nødvendige kapital for at sikre, at en virksomhed, der er kommet i forbigående vanskeligheder, kan overleve og på ny blive rentabel. Når en offentlig investors kapitalindsud foretages uden skelen overhovedet til selv langsigtede rentabilitetsmuligheder, må der imidlertid antages at være tale om støtte efter betydningen i artikel 107 i TEUF<sup>(49)</sup>.
- (221) Det skal også påpeges, at der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsökonomiske 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 ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen<sup>(50)</sup>. Således er økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at denne medlemsstat forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær. Derfor kan Kommissionen nægte at undersøge de fremlagte beviser, som] er blevet fastlagt efter vedtagelsen af beslutningen om at foretage den pågældende investering<sup>(51)</sup>.

#### ***Flerårig strategi for dækning af tab***

- (222) De italienske myndigheder og SEA fastholder i deres bemærkninger, at selv om beslutningerne om at dække tabene formelt blev truffet på årsbasis, kunne den flerårige strategi for absorbering af tabene gennem den periode, der var nødvendig til omstruktureringen, ikke diskuteres forfra hvert år, og resultaterne kunne kun evalueres over en flerårig periode. Kommissionen bemærker, at den modtog fem forretningsplaner, hvoraf nogle vedrørte overlappende perioder med en varighed af ikke over fem år. I betragtning af at udarbejdelsen af en ny forretningsplan generelt indebærer en vurdering af selskabets forretningsstrategi for at fastslå, om man skal videreføre den eller ændre den,

<sup>(48)</sup> Se især forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 20-22.

<sup>(49)</sup> Se f.eks. sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21 og 22.

<sup>(50)</sup> Dom i Stardust Marine-sagen, præmis 71.

<sup>(51)</sup> Domstolens dom i sag C-124/10 P, Kommissionen mod EDF, præmis 85 og 104.

mener Kommissionen da også, at den vedtagne strategi med hensyn til SEA Handling kunne være revideret når som helst før vedtagelsen af en ny med det formål at tage hensyn til udviklingen i markedet.

- (223) De italienske myndigheder og SEA har anført, at beslutningen om at dække de kommende tab oprindeligt blev truffet i 2002 og for anden gang i 2007, da man ved udsigten til ikke at kunne nå de forventede mål besluttede at revidere den oprindelige strategi for dækning af tab, hvorefter det blev besluttet at gå videre som først planlagt. De præsenterer hovedsagelig de omhandlede foranstaltninger som to kapitaltilførsler, der skulle falde i årlige betalinger, men som blev besluttet i 2002 og 2007.
- (224) I deres brev af 14. september anførte de italienske myndigheder, at Alitalias de-hubbing i 2007 havde alvorlige følger for SEA Handlings aktivitet. Disse følger for selskabets finansielle resultater blev forstærket af den økonomiske afmatning og fik SEA til at revurdere hub-modellens rentabilitet og overveje muligheden for at vælge en anden forretningsmodel. Ifølge de italienske myndigheder besluttede SEA i den sidste analyse — frem for at vælge at udlicite ground handling-ydelserne — at skabe en ny forretningsmodel, nemlig en self-hub- eller virtuel hub-model, som blot var en enkel videreudvikling af den tidligere model. Den nye model krævede tættere kontrol med ground handling-aktiviteterne. Dette viste fornuften i SEA's beslutning om at fortsætte med at dække driftstabene i datterselskabet SEA Handling for at bringe sin ground handling-forretning tilbage til rentabilitet. De italienske myndigheder hævdede derfor, at revisionen af SEA's strategi i henseende til datterselskabet var fuldt berettiget af de uforudsete eksterne omstændigheder og på ingen måde kompromitterede SEA's mål om at vende ground handling-forretningen til rentabilitet på langt sigt.
- (225) Kommissionen anerkender eksistensen af en flerårig strategi for de italienske myndigheders dækning af tab (i overensstemmelse med Milano kommunes forpligtelse til at garantere SEA Handlings finansielle stabilitet og i tråd med den ovenfor beskrevne dokumentation for tilregnelsen af disse beslutninger til kommunen), men den mener, at en sådan strategi ikke svarer til en fornuftig privat investors adfærd.
- (226) Selv om det kan tage adskillige år for enhver omstrukturingsproces at bære frugt, ville en fornuftig privat investor ikke blindt påtage sig en flerårig forpligtelse, men i stedet forsøge — i lyset af resultaterne af omstrukturingsprocessen og udsigterne til rentabilitet i fremtiden — at beslutte hvert år, om der skal tilføres frisk kapital til selskabet. I det foreliggende tilfælde ville en privat investor bestemt have revurderet strategien i 2003 eller 2004, da det stod klart, at målet om en tilbagevenden til rentabilitet i 2005 ikke ville blive nået, eller i hvert fald i 2005, da det viste sig, at målet ikke var nået. Selv om en privat investor havde søsat en langsigtet tabsdækningsstrategi, ville denne investor, forudsat at der ikke var bindende lovkrav, have genovervejet sin strategi, når vedkommende blev bedt om at yde midler til dækning af SEA Handlings tab <sup>(52)</sup>.
- (227) Som SEA klart udtrykte i sine bemærkninger, kompromitterede de forliste forhandlinger med [...] i 2002 mere specifikt muligheden for at nå målet om at vende SEA Handling til rentabilitet inden 2005. Men efter at SEA's bestyrelse afviste tilbuddet af 10. september 2002, blot få måneder efter at SEA Handling var stiftet, overvejede man aldrig at ændre tabsdækningsstrategien.
- (228) For det andet kan en beslutning, der er så vigtig som en kapitaltilførsel, der er genstand for generalforsamlingens godkendelse, anses for blot et skridt i gennemførelsen af en generel beslutning om at dække fremtidige tab.
- (229) For det tredje blev der ikke nævnt noget om beslutninger om dækning af fremtidige tab over flere år i de strategiske forretningsplaner for SEA Handling eller SEA. SEA's ledelsesorganer indgik ikke en formel, bindende forpligtelse baseret på en forretningsplan med bestemmelser om bestemte kapitaltilførsler fra SEA gennem en bestemt årrække <sup>(53)</sup>. Beslutningerne, der blev truffet i 2002 og 2007, omhandlede højst SEA Handlings omstrukturering og ikke dækning af tab over mange år. En privat investor ville under alle omstændigheder ikke have afgivet tilsagn om at dække tab over flere år uden i det mindste at have et foreløbigt skøn over den samlede omkostning.

<sup>(52)</sup> Rettens dom i sag T-358/94, Air France mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s. 2109, præmis 79.

<sup>(53)</sup> Den eneste forpligtelse, som kunne fortolkes således, er forpligtelsen over for kommunen indgået i aftalen af 26. marts 2002, hvorved kommunen bekræftede, at SEA ville sikre cost-benefit-balancen og ligevægten i den generelle økonomiske ramme. Den forpligtelse henviser ikke til præcise beløb angivet i en specifik forretningsplan, og de italienske myndigheder fastholder, at den ikke er juridisk bindende.



- (230) Det følger heraf, at støtten blev ydet hvert år i undersøgelsesperioden og især på de datoer, hvor SEA besluttede at øge SEA Handlings kapital, primært for at dække selskabets tab, og indgik bindende juridiske forpligtelser i den henseende <sup>(54)</sup>.
- (231) Imidlertid kan Kommissionen ved analysen af kapitaltilførslerne ikke se bort fra de foregående tilførsler. Foranstaltningerne var tæt indbyrdes forbundne. Ifølge de italienske myndigheder indgik de i én strategi. De havde samme mål, nemlig at udligne tabene i SEA Handling for at sikre selskabets overlevelse og genskabe rentabiliteten. Set fra et kronologisk perspektiv udgjorde de en løbende proces, idet de blev vedtaget hvert år som reaktion på de fortsatte vanskeligheder hos modtageren <sup>(55)</sup>.
- (232) På grund af den vanskelige situation, som SEA Handling havde befundet sig i siden stiftelsen, mener Kommissionen, at en fornuftig privat investor ville have vurderet risikoen for, at foranstaltningerne siden den første kapitaltilførsel udgjorde ulovlig og uforenelig statsstøtte, og derfor ville have undersøgt den virkning, som den eventuelle tilbagebetaling af en sådan støtte ville få for rentabiliteten af vedkommendes investering. De italienske myndigheder har aldrig fremlagt dokumentation for, at en sådan vurdering blev foretaget.

### **Kapitaltilførsler i 2002**

- (233) Det bestrides ikke, at SEA Handling, da den første kapitaltilførsel fandt sted, var en kriseramet virksomhed i henhold til 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (234) I punkt 16 og 17 i disse rammebestemmelser hedder det, at når offentlige myndigheder tilfører kapital til en virksomhed i finansielle vanskeligheder, er det sandsynligt, at finansieringen udgør statsstøtte (idet det er yderst vanskeligt for en sådan investering at generere et afkast, som ville være acceptabelt for en fornuftig privat investor, der handler på markedsøkonomiske vilkår, i betragtning af den indbyggede risiko). Sådanne kapitaltilførsler skal derfor anmeldes til Kommissionen på forhånd for at få blive tilladt som statsstøtte.
- (235) I 2002 så de italienske myndigheder bort fra indholdet af 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering, hvilket de også gjorde i forbindelse med de senere kapitaltilførsler, og valgte at foretage tilførslerne, selv om de ikke synes at have bygget deres beslutning på en detaljeret forretningsplan, der kunne vise, at SEA Handling var i stand til at vende nedgangen og genoprette rentabiliteten inden for en rimelig frist <sup>(56)</sup>.
- (236) Kommissionen mener, at en markedsinvestor ikke ville have udført kapitaltilførslerne i 2002 uden en tilstrækkeligt detaljeret forretningsplan baseret på sunde, pålidelige hypoteser, som præcist beskriver de foranstaltninger, der er nødvendige for at genoprette rentabiliteten i selskabet, have analyseret de forskellige mulige scenarier og påvist, at investeringen ville generere et afkast, som tilfredsstillende investoren (under hensyntagen til den iboende risiko) med hensyn til udbytte, øget aktieværdi og andre fordele.
- (237) Derfor synes de første kapitaltilførsler i 2002 ikke at opfylde det markedsøkonomiske investorprincip, og de gav SEA Handling en fordel, som selskabet ikke ville have fået under normale markedsvilkår.

### **Baggrunden på beslutningstidspunktet**

- (238) Med hensyn til den baggrund, som støtten blev ydet på, hvilket Kommissionen skal tage i betragtning, når den anvender det markedsøkonomiske investorprincip, vil Kommissionen nu bruge sin egen fremgangsmåde som svar på de spørgsmål, som de italienske myndigheder og SEA har rejst.
- (239) For det første med hensyn til virkningen for SEA's beslutninger af Italiens specifikke lovramme og den særlig skarpe konkurrence, den skabte, er det Kommissionens ansvar at sikre, at målet med direktiv 96/67/EF, nemlig at skabe et indre marked for ground handling-ydelser i EU ved at liberalisere sektoren, hvilket medfører større konkurrence mellem operatørerne, ikke kompromitteres af ydelse af statsstøtte, som kunne fordreje konkurrencen. Det følger heraf, at foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget til gennemførelse af direktivet, ikke er dokumentation for, at en finansiel støtte ydet til en given operatør for at udligne virkningerne af et økonomisk klima med skærpet

<sup>(54)</sup> Rettens dom i sag T-109/01, Fleuren Compost mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 127, præmis 74, forenede sager T-362/05 og T-363/05, Nuova Agricast mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 297, præmis 80, og forenede sager T-427/04 og T-17/05, Frankrig og France Télécom mod Kommissionen, Sml. 2009 II, s. 4315, præmis 321.

<sup>(55)</sup> Rettens dom i sag T-11/95, BP Chemicals mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 3235, præmis 171. I lyset af sine tidligere udtalelser i denne afgørelse vil Kommissionen vurdere foreneligheden af den undersøgte foranstaltning med princippet om den private investor set fra et overordnet perspektiv, men fokusere på bestemte tidspunkter, hvor den finder det nødvendigt for at kunne analysere de fremsatte argumenter eller af andre grunde.

<sup>(56)</sup> Se betragtning 269-271 med hensyn til en analyse af den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006.

konkurrence opfylder det markedsøkonomiske investorprincip. Men i denne afgørelse og nærmere bestemt i analysen heri af den adfærd, som en privat investor ville have valgt i en situation som den, SEA var i, vil Kommissionen tage hensyn til, at Italien havde valgt fuld liberalisering af ground handling-markedet, og at ENAC havde godkendt 84 leverandører som operatører i Malpensa og Linate.

- (240) Mange andre medlemsstater har valgt en lignende form for liberalisering (Danmark (København), Spanien, Irland (Dublin), Det Forenede Kongerige (London) og Frankrig (Paris)).
- (241) Den gældende lovramme er under alle omstændigheder den samme for alle den italienske sektors leverandører, hvis antal efter SEA's mening er højt, nemlig 84 godkendte operatører.
- (242) De italienske myndigheder har ikke anført, at disse ydelser er tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som markedet ikke ville kunne garantere.
- (243) Uanset det faktum, at SEA valgte en juridisk adskillelse af sine aktiviteter (og derfor af regnskaberne), finder artikel 4 i direktiv 96/67/EF stadig anvendelse, idet der står, at operatørerne »skal foretage en streng, regnskabsmæssig adskillelse efter gældende forretningspraksis af de aktiviteter, der er forbundet med levering af disse tjenesteydelser, og deres øvrige aktiviteter«, og at der ikke må overføres »finansielle midler mellem forvaltningsorganets aktiviteter som lufthavnsmyndighed og dets ground handling-aktiviteter«. Denne regnskabsmæssige adskillelse og forbud mod overførsel af finansielle midler mellem forvaltningsorganet og ground handling-enheden er rettet mod at garantere egnede betingelser for at udvikle effektiv konkurrence på ground handling-markedet ved at sikre, at ground handling-aktiviteten hos vertikalt integrerede operatører ikke tilføres specifikke fordele frem for andre operatører.
- (244) Koncessionshaverens dækning af tab ved hjælp af overførsel af finansielle midler mellem koncessionshaverens aktivitet og ground handling-forretningen strider mod direktiv 96/67/EF og dets målsætninger. Derfor ændrer det forhold, at SEA har valgt ikke blot en regnskabsmæssig adskillelse, men også en juridisk adskillelse af sine aktivitetsområder, ikke Kommissionens konklusion om, at der er tilført SEA Handling en uretmæssig fordel.
- (245) Med hensyn til påstanden om, at SEA har pligt til at garantere levering af alle ground handling-ydelser, bemærker Kommissionen, at denne »lovfæstede forpligtelse« kun betyder, som de italienske myndigheder selv anfører, at ansvaret kan varetages af lufthavnen selv, eller at lufthavnen kan koordinere leveringen af ydelserne med eksterne leverandører. Som Kommissionen udtalte i betragtning 95 i indledningsbeslutningen, er SEA på ingen måde forpligtet til at garantere en sådan levering, hverken direkte eller gennem sit datterselskab SEA Handling. Koncessionshaverens generelle ansvar i tilfælde af driftsforstyrrelser kan derfor ikke påberåbes for at vise, at der ikke var alternativer til dækning af tabene i SEA Handling. Selv om man accepterede SEA's påstand om, at ground handling-forretningen generelt giver et lavt overskud og ringe rentabilitet, kan Kommissionen dernæst ikke godtage i forbindelse med det markedsøkonomiske investorprincip, at markedssituationen i sig selv berettigede kapitaltilførslerne, især på grund af størrelsesordenen af SEA Handlings tab i hele den omhandlede periode. Tværtimod bekræftes det på s. 5 i den strategiske plan for 2007-2012, at de mest effektive lufthavnsoperatører i Europa har udliciteret ground handling-aktiviteterne. Dette gentages på s. 7 i den strategiske plan for 2009-2016, og det bekræftes på s. 28 i samme dokument, at markedstendensen i 2001 gik i retning af udlicitering af ground handling-ydelserne. Dokumentationen modsiger tanken om, at vertikal integration mellem lufthavnsoperatører og leverandører af ground handling-ydelser er afgørende for at garantere kvaliteten, og at det ved udsigten til beskedne marginer var rimeligt ikke at udlicitere.
- (246) Især på et marked med lave marginer skulle SEA i stedet for at dække SEA Handlings tab have truffet langt mere radikale foranstaltninger for at øge SEA Handlings effektivitet og nedbringe personaleomkostningerne væsentligt, da disse ifølge de italienske myndigheder selv udgør en betydelig del af omkostningsstrukturen i et selskab i denne sektor, hvor der er et stort konkurrencemæssigt pres.

#### **Alternativer til dækning af SEA Handlings tab**

- (247) Kommissionen mener ikke, at SEA's synspunkt om, at der ikke var alternativer til omstruktureringen af SEA Handling og dækning af dets tab, svarer til en privat investors adfærd under normale markedsvilkår. De mulige alternativer var bl.a. fuld eller delvis udlicitering af ydelserne eller etablering af en strategisk alliance gennem overdragelse af en del af SEA Handling til en strategisk partner. Desuden var der som påpeget i forrige afsnit intet til hinder for, at SEA traf mere radikale omstrukturingsforanstaltninger rettet mod at øge effektiviteten i SEA Handling inden en tidsfrist, der ville være acceptabel for en privat investor.

- (248) Med hensyn til muligheden for en overdragelse kan Kommissionen ikke bedømme SEA's indsats for at etablere en sådan alliance, som kunne have gjort det muligt at få gavn af synergieffekten fra integrationen i et internationalt netværk. Kommissionen bemærker dog, at SEA i sine bemærkninger kun nævner to forsøg på et delvist salg, nemlig det med [...], hvor forhandlingerne forliste i 2002, og det, som blev igangsat, men ikke fuldført i 2007-2008. Siden da har muligheden for et salg tilsyneladende været afhængigt af, at SEA Handlings rentabilitet blev genoprettet med andre midler. Kommissionen mener, at den indlysende mangel på interesse blandt private selskaber for at investere i SEA Handling er en indikator for selskabets mangel på solide udsigter til rentabilitet.
- (249) Med hensyn til den eventuelle udlicitering af alle eller en del af ground handling-aktiviteterne har de italienske myndigheder først og fremmest hævdet, at der ikke fandtes nogen operatører, der ønskede at overtage forretningen. Kommissionen bemærker, at statsstøtten blev indberettet af [...], og at [...] også udtrykte sin modstand mod foranstaltningerne.
- (250) Yderligere er hverken udtalelsen eller den mere specifikke påstand om, at potentielle eksterne operatører kun er interesseret i visse mere rentable ydelser (såkaldt »cherry picking«), baseret på en klar iagttagelse af en tydelig mangel på interesse, f.eks. efter en udbudsprocedure igangsat af SEA med henblik på levering af de omhandlede tjenesteydelser. Med andre ord støttes denne påstand ikke af specifik dokumentation, mens en række operatører er godkendt til at tilbyde deres tjenesteydelser i Italien og især i Malpensa og Linate.
- (251) Med hensyn til eksterne operatørers kapacitet har de italienske myndigheder insisteret på, at der ikke fandtes operatører, som var i stand til at garantere den servicekvalitet, der var nødvendig i SEA's forretningsmodel, nemlig en hub- eller self-hub-lufthavn. SEA mente at have behov for en leverandør, som kunne tilbyde alle sine ground handling-ydelser, og at dette var umuligt, fordi de øvrige operatører på markedet ikke havde de materielle, økonomiske eller især menneskelige ressourcer, der var nødvendige for at sikre hele viften af ydelser.
- (252) For det første påpeger Kommissionen, at SEA med urette formoder, at det tilgængelige udbud af ground handling-ydelser er begrænset til det udbud, som de eksterne operatører på ethvert givet tidspunkt tilbyder i Malpensa og Linate, og ikke omfatter det potentielle udbud fra andre leverandører, som også er godkendt til at operere der. SEA's noget vage udtalelser om den angiveligt negative økonomiske situation hos andre udbydere i Milanos lufthavne eller den mængde ressourcer, de faktisk bruger i de lufthavne, er på ingen måde relevante. Den marginale tilstedeværelse af leverandører, der faktisk opererer i Milanos lufthavne, er kun ét eksempel på det potentielt tilgængelige udbud, der vil kunne komme ind på markedet. Desuden betyder det forhold, at de eksterne leverandører, som aktuelt opererer i Milanos lufthavne, ikke dækker alle ground handling-ydelser, ikke, at man kan bedømme deres kapacitet til at gøre det.
- (253) For det andet har de italienske myndigheder og SEA ikke klarlagt, hvorfor SEA var nødt til at overføre alle sine ground handling-ydelser til én operatør. Selv om det kan accepteres, at nogle aktiviteter er mindre rentable, kunne disse aktiviteter med rimelighed være blevet overflyttet til en operatør, som kunne drage fordel af stordriftsfordele på internationalt plan.
- (254) For det tredje afviser Kommissionen med hensyn til eksterne operatørers faktiske kapacitet til at levere alle ground handling-ydelser påstanden om, at ingen operatør havde de nødvendige ressourcer. Ifølge SEA er 84 leverandører godkendt til at operere i Linate og Malpensa. Og som allerede nævnt var det bestemt muligt at udlicitere dele af aktiviteterne og ikke kun alle på én gang.
- (255) For det fjerde har SEA ikke specifikt vist, at en ekstern operatør ikke ville kunne opfylde kvalitetskravene, som SEA finder afgørende for den korrekte drift af sin forretningsmodel. Kommissionen deler ikke den holdning, at servicekvalitetskravet i henhold til direktiv 96/67/EF og den italienske lovgivning ville gælde i denne sammenhæng.
- (256) Med hensyn til SEA's økonomiske begrundelse, hvormed koncernen forsøger at påvise, at det ikke var tilstrækkeligt at udlicitere visse ground handling-ydelser, fordi koncessionshaveren har det endelige ansvar for at garantere ubrudt levering af ydelserne i nødstilfælde og i tilfælde af uforudsete begivenheder, har Kommissionen taget forbehold på visse punkter.
- (257) For det første har SEA fremlagt tvivlsomme beregninger til støtte for sin teori. Heri blev antallet af fuldtidsækvivalenter (årsværk) i SEA Handling, som var afsat til nødforanstaltninger, sat meget højt. I 2003 vurderer SEA tallet til ikke mindre end 336 årsværk og til i alt 9,9 mio. EUR svarende til 8 % af SEA Handlings samlede antal årsværk. Tydeligvis var den faktiske omkostning, som SEA Handling bar, langt mindre, eftersom de årsværk også — hvis ikke primært — var afsat til andre opgaver. Men for at beregne den samlede omkostning, som SEA ville skulle bære som koncessionshaver i 2003 for at dække denne aktivitet, foreslog SEA at gange det antal årsværk, som var afsat til ubrudt tjeneste og nødforanstaltninger, med en faktor 1,7 og nåede dermed den konklusion, at koncernen havde brug for 569 fuldtidsansatte til en samlet omkostning på 20,6 mio. EUR. SEA konkluderede, at forskellen mellem disse to beløb (20,6 og 9,9 mio. EUR) udgjorde den faktiske gevinst ved ikke at overdrage SEA's aktiviteter. Kommissionen mener, at faktor 1,7 er arbitrær, eftersom der ikke er givet en begrundelse,

mens det var op til SEA at vise, at denne hypotetiske omkostning var beregnet korrekt. Kommissionen vurderer også, at antallet af årsværk, der blev brugt til at beregne den samlede omkostning for SEA, er fuldstændig urealistisk.

- (258) Kommissionen mener snarere, at skønnet over SEA Handlings omkostning bør omfatte den faktiske omkostning, der normalt faktureres SEA af SEA Handling, og en mere realistisk vurdering af det antal årsværk, som er afsat hos SEA Handling til sådanne pligter, baseret på det gennemsnitlige antal nødsituationer, uforudsete begivenheder og tilfælde af ubrudt tjeneste, som fandt sted i løbet af et år.
- (259) For det andet tages der i beregningen ikke hensyn til de væsentlige omkostninger for SEA som følge af dækning af tabene, som kunne være undgået ved at udlicitere nogle eller alle ground handling-ydelser til en mere konkurrencedygtig operatør. Udlicitering af nogle af de ubrudte serviceaktiviteter kan have medført potentielt større omkostninger for SEA på grund af de synergieffekter, der kan opnås som følge af kombinationen af disse tjenesteydelser med andre interne aktiviteter, men den samlede gevinst ved en sådan udlicitering var potentielt positiv, så det argument viser ikke i sig selv, at der ikke fandtes nogen anden løsning end at dække SEA Handlings tab, sådan som SEA hævder i sine bemærkninger.
- (260) [...] forudså en investeringsafvikling i SEA Handling i 2010 som følge af Alitalias de-hubbing. Ifølge [...] var SEA's primære målsætning at udvikle Malpensa som hoved-hub (s. [...]) og at finde et nyt luftfartsselskab inden fem år (s. [...]). Investeringsafvikling i SEA Handling var afgørende for opfyldelsen af denne målsætning og udgjorde en milepæl i omorganiseringen af SEA med henblik på at placere koncernen blandt de mest rentable luftfartsoperatører (s. [...]). SEA så derfor ikke selv noget behov for at beholde SEA Handling i koncernen, hverken til forvaltning af Malpensa som hub eller til forbedring af SEA's samlede finansielle stilling.
- (261) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at mens SEA synes at have gjort en indsats for at oprette en alliance med en strategisk partner, som var i stand til at få en betydelig indvirkning på genopretningen af SEA Handlings rentabilitet, var udliciteringen af alle eller dele af aktiviteterne til eksterne operatører en økonomisk fordelagtig mulighed, som en privat investor nødvendigvis ville have overvejet og i givet fald have forfulgt frem for at fortsætte med at betale for tunge driftstab år efter år. Dog viser ingen af de fremsendte dokumenter, at der foregik nogen overvejelser om SEA Handlings fremtid i løbet af hele den omhandlede periode.

### **Udvælgelsen af SEA-koncernens forretningsmodel**

- (262) Ud over de italienske myndigheders generelle udtalelse om, at SEA's beslutning om at fastholde et hub-lufthavnssystem kræver, at disse tjenesteydelser leveres direkte af koncessionshaveren, synes dette argument ikke at blive underbygget af en analyse af, hvorfor det var økonomisk fordelagtigt for SEA at kompensere tab på ca. 360 mio. EUR frem for de potentielle indtægter fra hub-modellen. Ud over de generelle påstande har de italienske myndigheder ikke fremsendt et enkelt dokument, der viser, hvordan man nåede frem til det valg.
- (263) Angående det argument, at dækningen af SEA Handlings tab gav det mest effektive grundlag for SEA's valgte hub-model på grund af komplementariteten mellem ground handling- og lufthavnsforvaltningen, mener Kommissionen — uden at dømme om fornuften i SEA-koncernens beslutninger — mere specifikt, at denne begrænsning på SEA Handlings strategi (ud over at blive modsagt af den bemærkning, at de store lufthavne/hubs i Europa, der lavede de bedste resultater, havde overført deres ground handling-ydelser, og af forretningsplanerne som omtalt i betragtning 281-282 og 283-286 <sup>(57)</sup>) i alt væsentligt kun er baseret på den antagelse, at ingen ekstern operatør ville kunne levere en tilstrækkelig kvalitet. SEA har ikke præciseret det krævede kvalitetsniveau eller den virkning, som en utilstrækkelig servicekvalitet kunne have fået på lufthavnens funktion og indtægter. Dette er endnu mere overraskende i betragtning af SEA's påstand om, at et utilstrækkeligt udbud af ground handling-ydelser fra eksterne parter ville have skadet SEA's omdømme som lufthavnsledelsesselskab, hvilket let ville kunne være blevet bekræftet af en markedsundersøgelse (punkt 106 i SEA Handlings brev af 21. marts 2011). På grund af manglen på en klar vurdering af den skade, der måtte være påført SEA's image eller omdømme, hvis alle eller dele af ground handling-ydelserne var blevet udliciteret, kan Kommissionen ikke godtage det argument, at SEA's adfærd — med systematisk at dække SEA Handlings tab — var økonomisk rationelt og nødvendigt for at undgå en sådan skade. Desuden kan en medlemsstat ved anvendelse af artikel 15 i direktiv 96/67/EF indføre en adfærdskodeks for leverandører af ground handling-ydelser for at sikre lufthavnens korrekte drift (på forslag fra lufthavnen, hvis relevant), selv om disse leverandører er eksterne i forhold til lufthavnen. Under alle omstændigheder har hverken SEA eller Italien leveret konkrete beviser for, at hub-modellen ikke kunne være blevet gennemført ved at udlicitere alle eller dele af ground handling-ydelserne.

<sup>(57)</sup> Strategisk plan for 2007-2012, s. 5, henholdsvis for 2009-2016, s. 9.

- (264) Snarere bekræfter [...] SEA's intention om ikke at foretage yderligere investering i SEA Handling, eftersom den betragtede sin investering som en ikkestrategisk andel med det formål at sikre, at Malpensa fik sin status af hub tilbage efter Alitalias de-hubbing.

#### **Omstrukturering af SEA Handling og SEA's målsætninger**

- (265) De italienske myndigheder citerer *ENI-Lanerossi*-dommen, hvori det afgøres, at en privat virksomhed rimeligvis kan fremskaffe den nødvendige kapital for at sikre, at en virksomhed, der er kommet i forbigående vanskeligheder, kan overleve og på ny blive rentabel. Det må derfor også anerkendes, at et moderselskab i et begrænset tidsrum kan påtage sig at dække tabene i et af dets datterselskaber, således at datterselskabet kan standse driften på de bedst mulige betingelser. Sådanne beslutninger kan være begrundet ikke blot i muligheden for herved at opnå en indirekte økonomisk gevinst, men også i andre overvejelser, f.eks. ønsket om at bevare koncernens image eller omlægge dens virksomhed. Når en offentlig investors kapitalindskud foretages uden skelen overhovedet til selv langsigtede rentabilitetsmuligheder, må der imidlertid antages at være tale om støtte efter betydningen i Traktatens artikel 92, og sådanne indskuds forenelighed med fællesmarkedet må vurderes alene ud fra de i denne bestemmelse fastlagte kriterier<sup>(58)</sup>.
- (266) De italienske myndigheder hævder navnlig, at Kommissionen burde vurdere beslutningerne om at dække datterselskabets tab på grundlag af ikke alene sandsynligheden for en umiddelbar fortjeneste, men også af andre hensyn, som kunne berettiggte dækningen af tab i et datterselskab, som er i stand til at blive rentabelt igen efter en omstrukturingsproces.
- (267) SEA hævder, at udligningen af tabene i SEA Handling berettiges af for det første, at der foreligger en strategisk plan og et omstrukturingsprogram med gode udsigter til rentabilitet på langt sigt, og for det andet af andre hensyn end blot finansiel rentabilitet.
- (268) Vedrørende det første argument mener Kommissionen, at forretningsplanerne for SEA Handling, som den modtog, ikke er tilstrækkeligt detaljerede til at berettiggte en sådan beslutning truffet af en privat investor under normale markedsvilkår. Mere specifikt gælder planerne ikke en »turnaround«, som en fornuftig privat investor ville kræve, førend vedkommende ville foretage betydelige tilførsler til kapitalen i et selskab, som har været i økonomiske vanskeligheder, siden det blev stiftet. Planerne er ikke baseret på en tilbunds gående undersøgelse af årsagerne til vanskelighederne og de foranstaltninger, der er nødvendige for at afhjælpe dem. De er ikke baseret på realistiske prognoser for udviklingen i SEA Handlings aktiviteter eller i sektoren, og de indeholder heller ikke en analyse af alternative scenarier, som en fornuftig privat investor ville have forventet i en lignende situation.

#### **Den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006**

- (269) Specifikt stod der i den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006, som blev vedtaget i 2001, at SEA Handling ville vende tilbage til rentabilitet inden 2005. Men den plan omfattede samtlige SEA's aktiviteter og indeholdt ikke en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, som SEA burde træffe for at garantere SEA Handlings rentabilitet.
- (270) I planen nævnes de foranstaltninger, der skal gennemføres for at forbedre arbejdsproduktiviteten med 20 % inden 2006 (s. 17), men man evaluerer ikke virkningen af en sådan produktivitetsstigning for selskabets samlede finansielle resultater. Kommissionen mener ikke, at planen kan anses for at være baseret på troværdige hypoteser, eftersom den ikke indeholder specifikke foranstaltninger til afhjælpning af de strukturelle årsager til kroniske tab på ground handlingen, nemlig uforholdsmæssigt store personaleomkostninger (s. 23). Tværtimod giver dokumentet plads til en stigning i personaleomkostningerne til ground handling i den periode (bilag 3, s. 13). Der regnes også med en stigning på 37 % i indtægterne fra ground handling-ydelserne (s. 30), uden at der gives en realistisk begrundelse, især i betragtning af tilstedeværelsen af andre ground handling-operatører i Milanos lufthavn og den stigende konkurrence i sektoren. Kommissionen bemærker, at SEA i sit årsregnskab pr. 31. december 2003 erkender, at SEA Handlings markedsandel er faldet som følge af konkurrencen.
- (271) Som Kommissionen bemærker i betragtning 82-85 i indledningsbeslutningen, var SEA Handlings økonomiske resultater på baggrund af den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 og forretningsplanen for 2003-2007 ikke tilfredsstillende.

#### **Forretningsplanen for 2003-2007**

- (272) I indledningsbeslutningen bad Kommissionen udtrykkeligt de italienske myndigheder om at fremsende »forretningsplanen for 2002 for SEA Handling med eventuelle senere ændringer eller ethvert dokument vedrørende strategien og genopretningen af rentabiliteten i SEA Handling«. De italienske myndigheder reagerede ikke i første omgang i de fremsendte bemærkninger. SEA sendte som berørt part til sidst et dokument med titlen »Piano d'impresa 2003-2007 di SEA Handling« (forretningsplan for SEA Handling for 2003-2007). Af titel og form er dette dokument imidlertid mere en præsentation af den allerede omtalte forretningsplan, som beskriver de generelle hypoteser for

<sup>(58)</sup> Domstolens dom i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21 og 22.

den tilbagevenden til rentabilitet, som forventes i selskabets prognoser for 2005. Kommissionen mener, at denne præsentation i alt væsentligt er en gentagelse af politikken for SEA Handling, som blev fastlagt på koncernniveau i SEA i dennes konsoliderede forretningsplan for 2002-2006, men forklarer ikke med tilstrækkelig præcision de foranstaltninger, som skulle sikre rentabiliteten, og som en privat investor logisk ville forvente.

- (273) Forretningsplanen for 2003-2007 beskriver en situation, som er særdeles kritisk for SEA Handling (uforholdsmæssigt store personaleomkostninger, betydelige organisatoriske ubalancer, utilstrækkelig teknologisk innovation og manglende udnyttelse af visse potentielle indtjeningsmuligheder, s. 1) og kunne betyde tab af markedsandele, hvilket SEA Handling var helt klar over (s. 15), men foranstaltningerne til nedskæring af personaleomkostningerne er hovedsagelig begrænset til korte omtaler af en frivillig fratrædelsespolitik, flere midlertidigt ansatte og en nedbringelse af overtidsarbejde. SEA vurderede, at dette ville nedbringe personaleomkostningerne med 3,1 % fra 2003 til 2007.
- (274) Ifølge informationen fra de italienske myndigheder beløb personaleomkostningerne sig til 103,7 % af SEA Handlings omsætning i 2002 og 94,9 % i 2003, mens det tilsvarende tal for uafhængige operatører var under 70 % i gennemsnit. Men SEA Handling satte kun sig selv det mål at nå 75 % inden 2005 og fastholde det niveau fremover.
- (275) Desuden forventede SEA Handling, at denne forbedring primært skulle sikres gennem en stigning på 25 % i omsætningen mellem 2003 og 2007 (s. 5 og 6 i forretningsplanen) og ikke gennem en nedskæring i personaleomkostningerne, som blev skønnet til kun ca. -3,1 % fra 2003 til 2007 (med en let stigning i personaleomkostningerne i perioden 2004-2007).
- (276) Kommissionen mener, at en privat investor i betragtning af den nødvendige omstruktureringens omfang ville have fokuseret sin indsats for at gøre selskabet rentabelt igen på interne foranstaltninger, som vedkommende ville have mest kontrol over, især nedskæring af personaleomkostninger, som på det tidspunkt var større end omsætningen, frem for at afvente en stigning i priserne og efterspørgslen, som var faktorer, SEA Handling havde meget mindre kontrol over.
- (277) Kommissionen mener også, at der i den kontrakt, der blev indgået med Alitalia for perioden 2001-2005, forventedes en stigning i priserne i 2004 og 2005 på 7 %, som senere viste sig at være overdrevet og blev fulgt af nedsættelser i 2006 og 2007 på baggrund af faldende priser som følge af skærpet konkurrence. Fordi liberaliseringen af sektoren kunne forventes at udmønte sig i et prisfald, mener Kommissionen, at SEA ikke med rimelighed kan påstå, at et sådant fald var en »uforudsigelig negativ hændelse«. Forretningsplanen 2003-2007 var derfor ikke baseret på realistiske udsigter. Desuden har Kommissionen den holdning, at en privat investor ville have forudset ændringen i konkurrencesituationen som følge af liberaliseringen af sektoren og ikke have igangsat en strategi, som gjorde en tilbagevenden til rentabilitet afhængig af først og fremmest en stigning i omsætningen.
- (278) Kommissionen mener derfor, at opfyldelsen af målsætningen om at genoprette rentabiliteten inden 2005 var urealistisk, hvis de eneste trufne foranstaltninger var dem, der blev anset for nødvendige af SEA i henhold til angivelserne i dens forretningsplan for 2003-2007 og den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006.
- (279) Som svar på Kommissionens anmodning af 11. juli 2011 måtte de italienske myndigheder meddele, at de ikke kunne tilvejebringe referatet af bestyrelsesmødet i SEA Handling, hvor man havde godkendt de foranstaltninger, der er beskrevet i SEA Handlings forretningsplan. I stedet sendte de italienske myndigheder Kommissionen referatet fra mødet i SEA's bestyrelse den 23. juli 2003, hvor en konsolideret forretningsplan for SEA-koncernen blev godkendt. Ved den lejlighed blev forretningsplanen for SEA Handling for 2003-2007 ifølge uddraget af det fremsendte referat kun fremlagt og derfor ikke godkendt.
- (280) Med hensyn til en eventuel ændring af den oprindelige forretningsplan eller udarbejdelsen af en efterfølgende forretningsplan konkluderer Kommissionen på baggrund af information, den modtog fra de italienske myndigheder som svar på sin anmodning af 11. juli 2011, at behovet for et nyt genopretningsprogram derefter kun blev drøftet på bestyrelsesmødet den 21. december 2006, da det blev besluttet, at formanden skulle udarbejde en detaljeret omstruktureringssplan. Ved den lejlighed blev der ikke nævnt noget som helst om en omstruktureringssplan, der var under gennemførelse på det tidspunkt.

### **Den strategiske plan for 2007-2012**

- (281) Strategien, som SEA planlagde, blev siden beskrevet i et dokument, som en ekstern konsulent udarbejdede, og som blev fremlagt på mødet i SEA Handlings bestyrelse den 31. maj 2007. Dette dokument — et sammendrag af retningslinjerne for SEA-koncernens strategiske plan 2007-2012 af 11. maj 2007 («Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007») — er en ekstern konsultants præsentation af mulige udviklingsscenarier for SEA-koncernen og giver kun en kort beskrivelse af situationen i SEA Handling på blot to sider (s. 8 og 12), og det noteres blot, at der er absolut behov for genskabelse af rentabiliteten

inden 2012. Der træffes ingen specifikke foranstaltninger til at gøre selskabet rentabelt igen. Kommissionen anfægter derfor de italienske myndigheders udtalelse om, at dette dokument indeholder strategien for SEA-koncernen for 2007-2012 i tre faser. Den eneste strategiske foranstaltning, der drøftedes på mødet, var omorganisering af produktionsmodellen med en kort angivelse af visse genopretningsforanstaltninger.

- (282) Desuden bekræfter planen som allerede påpeget, at ikkevertikalt integrerede operatører leverer ydelser, der er bedre økonomisk set end dem, som koncessionshavere, der har beholdt kontrollen med ground handling-operatørerne, kan præstere.

### **Den strategiske plan for 2009-2016**

- (283) Ifølge de italienske myndigheder overvejede SEA, da Alitalia fravalgte Malpensa som hub i 2007, at opgive sin hub-model, fordi modellen var baseret på dette hub-selskab. Derfor blev der fremlagt en ny strategisk plan udarbejdet af en ekstern konsulent («Piano strategico 2009-2016») for bestyrelsen i SEA, som godkendte den 15. juli 2008. Dette dokument har samme træk som forgængeren, idet der ikke gives detaljer om de foranstaltninger, der vedrører den planlagte genopretning af SEA Handling, bortset fra en kort beskrivelse af aspekter af en kontraktfastsat gennemgang og ledelsesmæssige forbedringer samt nødprocedurer såsom hjemsendelsesledighedsfonden.
- (284) I modsætning til de italienske myndigheders påstand er SEA's primære målsætning ifølge denne plan at udvikle Malpensa til hoved-hub ved at finde et nyt hub-luftfartsselskab »inden fem år« (s. 5). Ifølge planen for investeringsafvikling i SEA Handling er det afgørende at nå dette mål inden 2010 (s. 12, 35 og 37). Kommissionen bemærker, at planen ikke indeholder nogen henvisning til den virtuelle hub-model eller siger noget om, at udviklingsstrategien er baseret på en ny forretningsmodel og nødvendigvis involverer vertikal integration af SEA Handling. Referatet fra bestyrelsesmødet i SEA Handling den 13. juni 2008 bekræfter ligeledes, at SEA's målsætning på det tidspunkt ikke var at blive et virtuelt hub, men at tiltrække et nyt hub-luftfartsselskab. Referatet fra SEA's bestyrelsesmøde den 15. juli 2008 beskriver også investeringsafviklingen i SEA Handling inden 2010 som en nøglefaktor for planens bæredygtighed.
- (285) Kommissionen bemærker også, at dokumentet »VIA Milano«, som de italienske myndigheder fremsendte den 28. juni 2012, indeholder en beskrivelse af den virtuelle hub-model. Dokumentet tyder på, at SEA har forfulgt denne strategi siden 2011. Men der angives ikke noget om heri, at den virtuelle hub-model kræver vertikal integration af koncessionshaveren og ground handling-operatørerne.
- (286) Planen bekræfter, at Europas førende koncessionshavere fra 2001 og frem gradvis har forladt ground handling-markedet med det resultat, at nye, uafhængige operatører er kommet til i stedet (s. 28).

### **Forretningsplanen for 2011-2013**

- (287) Endelig anfører SEA, at koncernens bestyrelse den 27. juni 2011 godkendte et dokument med titlen »Piano d'impresa di SEA 2011-2013« (SEA's forretningsplan for 2011-2013), hvor det bl.a. blev fremhævet, at der var behov for at fortsætte strategien med at forbedre effektiviteten i ground handlingen. Kommissionen bemærker imidlertid, at dette dokument kun indeholder finansielle fremskrivninger og ikke specifikke foranstaltninger med henvisning til SEA Handling.
- (288) Kommissionen påpeger også, at forretningsplanen viser, at belastningen af personaleomkostningerne for SEA Handling fortsat var stort set uændret efter 2009 (se tabellen over personaleomkostninger).
- (289) Kommissionen mener derfor ikke, at de italienske myndigheder har været i stand til at forsyne den med tilstrækkeligt detaljerede forretningsplaner for SEA Handling eller andre dokumenter, som kunne beskrive den omstrukturingsstrategi og gennemførelsen af den over den omhandlede periode, og endnu mindre dokumenter, som kunne vise, at man i denne strategi fra begyndelsen forudså nødvendigheden eller muligheden af at dække SEA Handlings driftstab i en given periode og med bestemte beløb. Kommissionen mener derfor ikke, at de italienske myndigheder har kunnet frembringe konkret dokumentation for en omstrukturingsstrategi for SEA Handling, som i en fornuftig privat investors øjne ville berettige den midlertidige dækning af tab med henblik på genskabelse af rentabiliteten. Dette er overraskende i det foreliggende tilfælde, fordi en privat investor ved overvejelserne om et selskab, som havde akkumuleret tab siden stiftelsen nogle år forinden, ville have bedt om en tilbundsående undersøgelse og præcise foranstaltninger, der skulle træffes, førend vedkommende ville investere sine midler i selskabet.

- (290) Kommissionen kan ikke acceptere SEA Handlings argument om, at det forhold, at SEA Handling næsten havde nået breakeven i 2011/2012, viser rationalet i SEA's strategi for dækning af SEA Handlings tab over hele perioden og dermed påviser, at kapitaltilførslerne opfyldte det markedsøkonomiske investorprincip. Da SEA Handlings tab var blevet dækket løbende i næsten 10 år, er det ikke overraskende, at SEA Handling i sidste ende skulle være blevet rentabelt igen. Enhver virksomhed, som modtog samme finansielle støtte, ville kunne blive rentabelt igen, hvis det traf blot beskedne omstrukturingsforanstaltninger. Men denne udsigt ville ikke være nok til at tilfredsstille en privat investor, som mindst ville kræve en fremskrivning, der viste, at det forventede afkast af denne strategi for dækning af tab på mellemlangt til langt sigt ville overstige kapitaltilførslen til at udligne disse tab med hensyn til udbytte, øget aktieværdi, modvirkning af skade for image osv. Kommissionen bemærker, at ingen af forretningsplanerne, som Italien har indsendt, indeholder prognoser, hvormed man forsøger at vise, at tabsdækningsstrategien over sådan en lang tidsperiode ville være mere økonomisk fordelagtig for SEA end investeringsafvikling i SEA Handling, eller planer om at reducere omstrukturingsperioden for at genskabe rentabiliteten inden for en rimelig tidshorisont og minimere tabene.
- (291) På grund af de gentagne tab i SEA Handling hvert år i undersøgelsesperioden mener Kommissionen, at SEA Handling var tabsgivende i et tidsrum, der var for langt til at blive anset for »et begrænset tidsrum« i henhold til dommen i ENI-Lanerossi <sup>(59)</sup>. SEA Handling havde haft tab siden stiftelsen i 2002 og kunne i bedste fald først blive rentabelt i 2012 ifølge SEA's prognoser i 2011. Beslutningerne om at dække tabene blev truffet hvert år, og de gentagne årlige tab førte ikke til en ændring i SEA's strategi eller til mere radikale omstrukturingsforanstaltninger.
- (292) Angående det andet argument om andre hensyn end blot finansiell rentabilitet bestrider Kommissionen af de allerede anførte grunde de hensyn, som SEA nævner i forbindelse med den angiveligt utilstrækkelige servicekvalitet, som en ekstern leverandør ville have kunnet levere, hvilket, hævdes det, ville have haft en negativ virkning for SEA's udvikling og generelle resultater og måske have gjort SEA ansvarlig for driftsforstyrrelser.
- (293) Som allerede nævnt mener Kommissionen ikke, at de italienske myndigheder og SEA har sendt nærmere oplysninger om den potentielle skade på SEA's image eller den ulempe, passagererne kunne have oplevet. De kvantificerede ikke et sådant tab, heller ikke efter indledningsbeslutningen. Og dog erkendte SEA, at et sådant tab let kunne være blevet bekræftet af en markedsundersøgelse. Kommissionen indtager derfor den holdning, at fraværet af en vurdering af den skade, som SEA's image kunne lide, eller SEA's potentielle erstatningsansvar eller udsigterne til et indirekte langsigtet afkast er særlig skadeligt for ethvert forsøg på at vise, at foranstaltningerne er forenelige med princippet om den private investor i betragtning af de berørte kapitaltilførsels omfang. En fornuftig aktionær ville have udført en økonomisk evaluering af disse risici og udsigter, før vedkommende ville betale samlet set 359,644 mio. EUR <sup>(60)</sup>.
- (294) Det har været hævdet, at målet om at maksimere den langsigtede indtjening i SEA-koncernen skal gå forud for den finansielle rentabilitet i SEA Handling, men i så fald ses der bort fra, at hvis SEA ikke systematisk havde dækket sit datterselskabs tab, ville koncernens indtjening have været meget større. Desuden har de italienske myndigheder ikke fremlagt dokumentation, som kunne vise, at SEA på langt sigt ville have opnået større rentabilitet ved at forfølge sin strategi for dækning af tab frem for at træffe mere drastiske omstrukturingsforanstaltninger eller udlicitere alle eller dele af sine ground handling-ydelser.
- (295) Med henvisning til ENI-Lanerossi-dommen mener Kommissionen, at SEA Handling ikke kun var »i forbigående vanskeligheder«, men havde et alvorligt strukturelt problem, og at dets tab ikke kun blev dækket af SEA i »et begrænset tidsrum«. Hvis tabene desuden blev dækket, »således at datterselskabet kan standse driften på de bedst mulige betingelser«, må det bemærkes, at SEA siden 2001 kun har igangsat to udbudsprocedurer, eller i det mindste, at de bedst mulige betingelser ikke er blevet opnået inden for en rimelig frist. Under alle omstændigheder kan det mål ikke i sig selv påvise, at foranstaltningerne opfylder det markedsøkonomiske investorprincip.
- (296) Kommissionen mener konkluderende, at de indsendte forretningsplaner ikke er baseret på realistiske prognoser for udviklingen i SEA Handlings forretning eller i sektoren, og de indeholder ikke en analyse af alternative scenarier, som en fornuftig privat investor ville have forlangt i en lignende situation.

<sup>(59)</sup> Domstolens dom i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 21.

<sup>(60)</sup> Se Rettens dom i sag T-565/08, Corsica Ferries mod Kommissionen, præmis 101-108.



**SEA Handlings økonomiske resultater**

- (297) Selv om SEA Handlings økonomiske resultater efter beslutningen om at dække dets tab i et givet år ikke gør det muligt at dømme om opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, gør dets resultater forud for en sådan beslutning og især den retning, som de bevægede sig i, det klart, hvilken faktisk sammenhæng beslutningen blev taget i. Sammenhængen mellem omstrukturingsforanstaltningerne, der blev anvendt på SEA Handling, og de resultater, de frembragte i den omhandlede periode, ville nødvendigvis mindst have indflydelse på en privat investors beslutning om, hvorvidt man fortsat skulle dække selskabets tab eller ikke. De skal derfor analyseres i det lys.
- (298) De italienske myndigheder og SEA anerkender implicit dette princip, når de siger, at den positive udvikling i SEA Handlings primære økonomiske resultater i perioden 2003-2004 efter deres mening var opmuntrende og viste, at det var muligt at genskabe rentabiliteten. I indledningsbeslutningen påpegede Kommissionen imidlertid, at selskabets tab i 2003-2005 fortsat lå over 40 mio. EUR, dets bruttodriftsoverskud fortsat var negativt, dets omkostning pr. arbejdskraftenhed var steget med 7,6 %, de samlede omkostninger kun var faldet med ca. 3 %, og at indtjeningen var øget med ca. 4,5 %.
- (299) Bortset fra Kommissionens negative vurdering af præcisionsniveauet i omstrukturingsplanerne, som den havde modtaget fra de italienske myndigheder, bør det bemærkes, at indikatorerne for sund økonomisk udvikling, der var registreret i perioden, især primært vedrørende de interne foranstaltninger, der blev truffet, og som ikke var baseret på eksterne faktorer uden for selskabets indflydelse, gør det muligt at foretage en direkte evaluering af omfanget af de omstrukturingsforanstaltninger, der faktisk blev gennemført. Dette er tilfældet med f.eks. nedsættelsen af personaleomkostningerne som følge af en stigning i produktiviteten, nedbringelsen af omkostningen pr. arbejdskraftenhed og nedskæringen i antal ansatte.
- (300) På den anden side mener Kommissionen ikke, at indikatorer for kvalitet såsom ændringer i ventetider på ankomende bagage og rettidigheden på landinger forvaltet af SEA kan bruges til at bedømme omfanget af omstrukturingsforanstaltningerne, selv om de er nyttige med hensyn til at bedømme tjenestens konkurrenceevne.
- (301) Med hensyn til de økonomiske resultater, der faktisk blev opnået, henviser Kommissionen til analysen af grafer og tabeller i afsnit 2.4.
- (302) Kommissionen påpeger, at der ifølge dataene i tabel 3 blev registreret en stigning på 22 % i produktiviteten fra 2004 til 2010. SEA har anført, at denne forbedring var resultatet af bedre og mere fleksibel udnyttelse af de menneskelige ressourcer, udlicitering af ydelser med lav produktivitet (f.eks. kabinerengøring) og bedre personaleovervågning (især gennem en reduktion af fraværspcenten).
- (303) SEA hævder, at SEA Handling ikke nåede målet om rentabilitet inden 2005 eller i det mindste inden 2007, primært på grund af tabt indtjening, især som følge af prisfald, herunder de priser, som Alitalia betalte fra 2006 og frem, og af stigningen i omkostningen pr. arbejdskraftenhed. Endelig anfører SEA, at det lavere trafikniveau end forventet havde konsekvenser for indtjeningen fra 2002 til 2007.
- (304) Med hensyn til personaleomkostningerne bemærker Kommissionen, at omkostningen pr. arbejdskraftenhed steg næsten 10 % fra 2003 til 2010. SEA hævder, at koncernen havde begrænset kapacitet til at opnå betydelige nedskæringer af driftsomkostningerne. SEA siger, at fagforeningernes magt i overenskomstforhandlingerne og deres politiske rolle i Italien begrænsede råderummet på kort sigt. Personalenedskæringerne var betydelige, men de var ikke tilstrækkelige til at udligne stigningen i omkostningen pr. arbejdskraftenhed før 2008, ej heller til at reducere de personalerelaterede omkostninger væsentligt (-38 % fra 2008 til 2010). Kommissionen noterer sig her referatet fra bestyrelsesmødet den 21. december 2006, hvor et af medlemmerne påpegede, at situationen i SEA Handling stadig var »højt alarmerende«. Det forhold, at det lykkedes SEA Handling fra 2008 og frem at reducere sine personaleomkostninger meget, viser, at der blev gjort en betydelig indsats på det område. Men i det foreliggende tilfælde viser dette ikke, at kapitaltilførslerne opfyldte det markedsøkonomiske investorprincip. Navnlig har Kommissionen allerede bemærket, at kapitaltilførslerne fra 2007 og fremefter ikke kan undersøges uden at tage de foregående tilførsler i betragtning. Ligeledes påpegede Kommissionen, at de ikke var baseret på finansielle analyser og forretningsplaner, der var sammenlignelige med dem, en privat investor ville have forlangt.
- (305) Med hensyn til prisfaldet, som Alitalia krævede, mener Kommissionen, at der i den kontrakt, der blev indgået med Alitalia for perioden 2001-2005, forventedes en stigning i priserne i 2004 og 2005 på 7 %, som senere viste sig at være overdrevet og blev fulgt af nedsættelser i 2006 og 2007 på baggrund af faldende priser som følge af skærpet konkurrence. Fordi liberaliseringen af sektoren kunne forventes at udmønte sig i et prisfald, mener Kommissionen, at SEA ikke med rimelighed kan påstå, at et sådant fald var en »uforudsigelig negativ hændelse«, idet der hovedsagelig var tale om en justering som følge af en stigning, der viste sig at være for stor, og en reaktion på tilkomsten af en konkurrent, Aviapartner, i 2006. Kommissionen mener, at en privat investor ville have forudset ændringen i konkurrenceklimaet som følge af liberaliseringen af sektoren. F.eks. ville en sådan investor ikke have regnet med en

prisstigning på 9 % fra 2003 til 2007 <sup>(61)</sup> og ville have forventet, at SEA Handlings markedsandel ville være faldet, selv om der faktisk var tale om monopolstatus.

- (306) Ifølge SEA var en anden »uforudsigelig hændelse«, som havde alvorlige negative virkninger for SEA Handlings tilbagevenden til rentabilitet, tabt indtjening efter 2008 som følge af Alitalias beslutning om at reducere sine køb af ydelser i Malpensa. Kommissionen anerkender betydningen af denne de-hubbing for SEA Handlings indtjening, men mener, at SEA øgede sin indsats for at forbedre SEA Handlings situation, da tilbagetrækningen blev bekendtgjort i 2007. Antallet af driftsårsværk faldt næsten 41 % fra 2007 til 2010. Derfor faldt personaleomkostningerne fra 2007 til 2009, mens produktivitetstigningen accelererede. Andre driftsomkostninger faldt også med 40 % fra 2007 til 2010. Takket være disse omkostningsreduktioner efter Alitalias reduktion i aktiviteten bedredes selskabets bruttodriftsoverskud samlet set trods faldet i omsætning. Ikke desto mindre satte disse resultater ikke SEA Handling i stand til at opnå økonomisk balance inden for kort frist trods den tidligere ydede støtte. Hvis Alitalia derimod havde fortsat sine aktiviteter i Malpensa, og SEA Handlings markedsandel fortsat havde ligget på 2005-niveau, som de italienske myndigheder anfører, tyder beregningerne endvidere på, at SEA Handling kunne have håbet at genoprette rentabiliteten i 2009, men Kommissionen mener, at bestræbelserne på at skære i omkostningerne i den omhandlede periode ikke ville have været så omfattende uden Alitalias tilbagetrækning <sup>(62)</sup>. Under alle omstændigheder har Domstolen gentaget, at i forbindelse med en vurdering af opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip er økonomiske vurderinger foretaget efter tildelingen af nævnte fordel, den efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, ikke tilstrækkelige ... og at det, når det viser sig, at kriteriet om den private investor kan finde anvendelse, tilkommer Kommissionen at anmode den pågældende medlemsstat om at give den alle relevante oplysninger, som sætter den i stand til at undersøge, om betingelserne for anvendelighed og anvendelse af dette kriterium er opfyldt, og den kan kun nægte at undersøge sådanne oplysninger, hvis de fremlagte beviser er blevet fastlagt efter vedtagelsen af beslutningen om at foretage den pågældende investering <sup>(63)</sup>.
- (307) De italienske myndigheder har bekræftet, at den potentielt alvorlige situation efter Alitalias tilbagetrækning opildnede SEA til at gøre en indsats for at forbedre omkostningerne.
- (308) Endelig har SEA Handling også anført, at uforudsete hændelser havde en negativ virkning for selskabets resultater, og har navnlig henvist til virkningerne for sin omsætning af SARS, terrortrusler efter krigsudbruddet i Irak i 2003 og askeskyen efter vulkanudbruddet i Eyjafjallajökull i 2010. Kommissionen bemærker, at den eneste kvantificering af virkningen af disse begivenheder for SEA Handlings omsætning fandtes i RBB Economics Study af 1. juni 2011. Men denne undersøgelse gentager kun SEA Handlings udtalelser, nemlig at SARS og terrortruslerne efter krigsudbruddet i Irak i 2003 havde medført et fald på 3 % af omsætningen, og at Eyjafjallajökulls udbrud havde forårsaget et fald på 1,5 mio. EUR i omsætning. Den kontrafaktiske analyse er baseret på disse antagelser og giver ikke mulighed for at evaluere virkningerne af de pågældende hændelser. Derudover mener Kommissionen, at selv om SEA's skøn kunne anses for pålidelige uden underbyggende dokumentation, ville virkningerne af de uforudsigelige hændelser angivet i RBB Economics Study stadig ikke udgøre en realistisk begrundelse for SEA's fortsatte kapitaltilførsler, som androg næsten 360 mio. EUR i perioden 2002-2010. Desuden mener Kommissionen, at en investor på normale markedsvilkår sandsynligvis ville have foretaget en undersøgelse umiddelbart efter disse hændelser frem for flere år senere for at evaluere deres virkning og beslutte, om vedkommende skulle ændre sin strategi, fortsætte den eksisterende eller ændre sin forretningsplan. Men da RBB Economics-undersøgelsen blev udarbejdet flere år efter indledningsbeslutningen, mener Kommissionen, at den ikke svarer til adfærden hos en fornuftig privat investor, men blev foretaget med henblik på denne procedure for efterfølgende at påvise den formodet fornuftige økonomiske adfærd hos SEA. Undersøgelsen kan derfor ikke tages i betragtning i henseende til det markedsøkonomiske investorprincip. Endelig bemærker Kommissionen, at private investorer — netop for at sikre rentabiliteten af deres investering selv efter negative hændelser — vil søge finansielle analyser, som viser afkastet af deres investering i ringe scenarier, særligt i brancher som luftfart, som i sagens natur er udsat for risikofaktorer, som ligger uden for operatørernes kompetence og kontrol. Hverken Italien eller SEA har nogensinde vist, at en sådan analyse var udført på tidspunktet for de omhandlede foranstaltninger.
- (309) Kommissionen indtager derfor den holdning, at bestræbelserne for at skære ned på omkostningerne ikke — om end de var betydelige i flere henseender efter stiftelsen af selskabet og især efter 2007 — var tilstrækkelige til at genskabe rentabiliteten eller i givet fald kun på langt sigt, hvilket vil sige mere end 10 år ud i tiden og uden at tage hensyn til

<sup>(61)</sup> Som beskrevet i SEA Handlings »Piano aziendale 2003-2007«.

<sup>(62)</sup> At selskabets markedsandel skulle kunne fortsætte indtil 2010 på 2005-niveau, dvs. 76,65 %, er en ren hypotese.

<sup>(63)</sup> Domstolens dom i sag C-124/10 P, Kommissionen mod EDF, præmis 85 og 104.

risikoen for at skulle tilbagebetale ulovlig støtte modtaget før da. Det er ikke overraskende, at SEA efter at have modtaget offentlig støtte i så mange år burde have forbedret sine resultater, men Kommissionen mener, at en privat investor på grund af SEA Handlings yderst tunge omkostningsstruktur og baggrunden med markedsliberalisering ville have valgt en meget mere vidtrækkende omstrukturingsproces i 2002, før vedkommende ville gå med til at dække tabene i det nødvendige tidsrum til at fuldføre omstruktureringen og opnå et rimeligt afkast på sin investering inden for en rimelig tidshorisont.

### **Sammenligningen med andre operatørers indtjening**

- (310) Kommissionen afviser det argument, at man ikke kan foretage en sammenligning med de økonomiske resultater hos andre ground handling-leverandører af andre typer (de italienske myndigheder nævner koncessionshavere, der arbejder med adskilte regnskaber, koncessionshavere med separate selskaber, luftfartsselskaber med egne ground handling-ydelser og eksterne leverandører, som igen kan opdeles i leverandører med nationale eller internationale netværk og SMV'er) eller med et andet forretningsområde (nogle leverandører tilbyder kun visse ground handling-ydelser, mens andre tilbyder alle).
- (311) Selve formålet med at liberalisere sektoren er at stimulere konkurrencen, så leverandørerne med de mest konkurrencedygtige forretningsmodeller kan etablere sig på markedet til gavn for brugerne, luftfartsselskaberne og i sidste ende de rejsende. Kommissionen mener, at de operatører, som de italienske myndigheder ikke ønsker at sammenligne SEA Handling med, ikke desto mindre er i faktisk eller potentiel konkurrence med selskabet. De italienske myndigheds argument reducerer de facto antallet af sammenlignelige konkurrenter til SEA Handling til nul, eftersom ingen operatører leverer nøjagtig den vifte af tjenesteydelser, som SEA Handling i øjeblikket udbyder, selv når operatøren er af samme type, nemlig en virksomhed, der er knyttet til en koncessionshaver, men som drives som selvstændigt selskab. Derudover mener SEA, at Kommissionen også burde tage hensyn til de metoder, som er brugt til gennemførelse af direktiv 96/67/EF, for at sammenligne med de tjenesteydelser, der leveres af leverandører, som opererer på et andet marked end Italien.
- (312) Kommissionen bemærker, at utallige ground handling-leverandører er strukturelt rentable. Under alle omstændigheder er det forhold, at andre ground handling-leverandører kan have lidt tab i samme periode, ikke noget bevis for fornuften i SEA's adfærd, men synes snarere at tyde på det modsatte, fordi ethvert selskab, der står over for økonomiske vanskeligheder, vil forsøge at fokusere på sin kerneforretning og standse enhver investering i aktiviteter, som genererer strukturelle tab eller er mindre rentable. Som allerede påpeget flere gange i to af de fremsendte forretningsplaner understregede SEA Handling, at markedstendensen i den omhandlede periode gik i retning af, at koncessionshavere ophørte med at investere i ground handling-ydelser, og at de operatører, som havde underleverancekontrakter på ground handling-ydelser, generelt var mere rentable end de vertikalt integrerede operatører.
- (313) Af lignende årsager må Kommissionen afvise SEA's argument om, at den eneste sammenlignelige operatør var [...] <sup>(64)</sup>, som formodes at have lidt tab i perioden 2004-2006 <sup>(65)</sup> og ikke udliciterede sine ground handling-ydelser. For det første er [...] stadig under statens kontrol, så dens adfærd kan ikke anses for typisk for en privat investor <sup>(66)</sup>. For det andet har Kommissionen ikke den nødvendige information til at fastslå, om [...] havde modtaget finansiel støtte til sine ground handling-ydelser, som var sammenlignelig med hensyn til beløb eller varighed med den støtte, som SEA Handling modtog.
- (314) Endelig mener Kommissionen ikke, at den sammenligning, som SEA Handling foretog med [...] og [...], var væsentlig. SEA Handling påstår, at disse operatører havde lidt tab på ydelser leveret i de pågældende lufthavne uden at levere tilstrækkeligt bevis herfor <sup>(67)</sup>. Desuden forekommer det, at de negative resultater hos disse operatører til dels skyldtes den støtte, som SEA Handling modtog. Hvis SEA Handling ikke havde modtaget gentagne kapitaltilførsler fra SEA, ville selskabet være blevet insolvent og ville have undergået en hurtigere og mere tilbundsående omstrukturingsproces, end det faktisk gjorde. Markedsstrukturen ville have ændret sig, og konkurrenterne ville have haft en chance for at øge deres markedsandel og forbedre deres indtjening.

<sup>(64)</sup> [...].

<sup>(65)</sup> SEA Handlings bemærkninger af 21. marts 2011, punkt 99 og 100.

<sup>(66)</sup> Se [...].

<sup>(67)</sup> SEA Handlings bemærkninger af 21. marts 2011, punkt 105.

- (315) Kommissionen mener konkluderende, at de omhandlede kapitaltilførsler ikke kan opfylde det markedsøkonomiske investorprincip, og derfor at de gav SEA Handling en fordel, som det ikke ville have haft på normale markedsvilkår.

#### 8.2.4. VIRKNINGEN FOR SAMHANDELEN MELLEM MEDLEMSSTATERNE OG FORDREJNING AF KONKURRENCEN

- (316) Foranstaltningerne påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen i det indre marked, idet de begunstiger en enkelt virksomhed, som er i konkurrence med andre leverandører af ground handling-ydelser i Malpensa og Linate og med alle andre leverandører, der er godkendt til at operere der, hvoraf mange driver virksomhed i mere end én medlemsstat, især efter liberaliseringen af sektoren, som trådte i kraft i 2002.

#### 8.2.5. KONKLUSION

- (317) Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningerne, som SEA traf til dækning af SEA Handlings tab, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

### 8.3. STØTTENS FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (318) Eftersom Kommissionen mener, at de omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, har den undersøgt deres forenelighed i lyset af undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3.
- (319) Artikel 107, stk. 2, kan tydeligvis ikke anvendes på grund af arten af de omhandlede foranstaltninger, og hverken Italien eller SEA har påberåbt sig bestemmelsen.
- (320) Med hensyn til artikel 107, stk. 3, udtrykte Kommissionen i sin indledningsbeslutning bekymring vedrørende foranstaltningernes forenelighed med retningslinjerne for luftfartssektoren. Disse retningslinjer giver en beskrivelse af den måde, hvorpå Kommissionen vil evaluere den offentlige finansiering af lufthavnstjenesterne i henhold til regler og procedurer for statsstøtte.
- (321) Med hensyn til subsidiering af lufthavnstjenester henvises der i retningslinjerne til direktiv 96/67/EF, ifølge hvilket ground handling-aktiviteter over tærsklen på 2 millioner passagerer skal være selv bærende uafhængigt af lufthavnens andre kommercielle indtægter eller offentlige midler, som lufthavnsoperatøren har modtaget som lufthavnsmyndighed eller udbyder af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (322) Det skal derfor påpeges, at offentlige myndigheders subsidiering af sådanne aktiviteter er i strid med målene i direktiv 96/67/EF og kan have en negativ virkning for liberaliseringen af markedet.
- (323) Kommissionen mener derfor ikke, at støtten kan anses for forenelig med det indre marked på grundlag af retningslinjerne for luftfartssektoren.
- (324) Alternativt har de italienske myndigheder bedt Kommissionen vurdere støttens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering. De italienske myndigheder har ikke forsøgt at angive et andet retsgrundlag, som kunne påvise den omhandlede støttes forenelighed med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, og de har heller ikke fremsendt dokumentation til påvisning af en sådan forenelighed til Kommissionen. De italienske myndigheder har faktisk anført, at retningslinjerne for luftfartssektoren ikke kan anvendes til en vurdering af de omhandlede foranstaltningers forenelighed. Derfor skal Kommissionen analysere de argumenter, som er fremsat af de italienske myndigheder til påvisning af støttens forenelighed som omstrukturingsstøtte.
- (325) I punkt 104 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det:

Kommissionen vil undersøge, om rednings- eller omstrukturingsstøtte, der er ydet uden Kommissionens forudgående godkendelse ..., er i overensstemmelse med fællesmarkedet på grundlag af disse rammebestemmelser, hvis al støtten eller en del heraf er blevet ydet efter rammebestemmelsernes offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*. I alle andre tilfælde vil den foretage undersøgelsen på grundlag af de rammebestemmelser, der anvendes på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.

- (326) 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering blev offentliggjort den 1. oktober 2004.

- (327) Eftersom Kommissionen mener, at den omhandlede foranstaltning skal forstås som en række beslutninger om tilførsel af kapital til SEA Handling for at dække dets driftstab, efterhånden som de opstod, frem for en eller to betalinger af omstrukturingsstøtte (som de italienske myndigheder synes at hævde, se betragtning 84), skal foranstaltningsernes forenelighed undersøges på grundlag af 1999- og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering, afhængigt af om de var genstand for bindende løfter afgivet før eller efter den 1. oktober 2004<sup>(68)</sup>.

### ***Virksomhedens støtteberettigelse***

#### **Foranstaltninger truffet før den 1. oktober 2004**

- (328) Af de i betragtning 174-180 beskrevne årsager mener Kommissionen, at SEA Handling kan anses for en kriseram virksomhed i henhold til 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (329) I henhold til punkt 7 i disse rammebestemmelser er en nyoprettet virksomhed ikke berettiget til rednings- eller omstrukturingsstøtte. Men ifølge rammebestemmelserne er et selskabs stiftelse af et datterselskab alene med henblik på at overtage dets aktiver og eventuelt deres passiver ikke at anse for stiftelse af et nyt selskab. Eftersom SEA Handling blev stiftet som resultat af en udskillelse fra SEA til levering af ground handling-ydelser, mener Kommissionen ikke, at SEA Handling skal anses for at være en nyoprettet virksomhed i henhold til rammebestemmelserne.
- (330) Desuden hidrører SEA Handlings finansielle vanskeligheder ikke fra en arbitrær fordeling af omkostningerne i koncernen. De kunne ikke tilskrives holdingselskabet SEA, men skyldtes højst de uforholdsmæssigt store personaleomkostninger, som var skyld i, at selskabet ikke kunne opnå balance i regnskabet.

#### **Foranstaltninger truffet efter den 1. oktober 2004**

- (331) Kommissionen bemærker, at der ikke skete nogen forbedring i selskabets finansielle situation i 2004 i forhold til 2002. Som forklaret i betragtning 181-184 havde selskabet fortsat finansielle vanskeligheder i 2004 og måtte anses for en kriseram virksomhed i henhold til 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering.
- (332) I henhold til punkt 13 i disse rammebestemmelser er en nyoprettet virksomhed ikke berettiget til rednings- eller omstrukturingsstøtte. Det vil f.eks. være tilfældet, når den nye virksomhed er opstået ved likvidation af en tidligere virksomhed eller ved erhvervelse af dens aktiver. Som udgangspunkt vil en virksomhed blive betragtet som en nyoprettet virksomhed i de første tre år efter påbegyndelsen af dens aktiviteter på det relevante forretningsområde.
- (333) Af de årsager, som Kommissionen angiver i betragtning 330, mener den ikke, at SEA Handling kan anses for en nyoprettet virksomhed. Kommissionen bemærker, at de italienske myndigheder i deres sidste brev hævdede, at SEA Handling skulle anses for en nyoprettet virksomhed i henhold til 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering, idet selskabet var stiftet som resultat af en udskillelse af SEA's eksisterende ground handling-division og derfor overtog aktiver og passiver fra moderselskabet vedrørende leveringen af ground handling-ydelser.
- (334) Overvejelserne i betragtning 331 finder også anvendelse her.
- (335) Kommissionen konkluderer, at SEA Handling var berettiget til omstrukturingsstøtte i henhold til 1999- og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering.

### ***Tilbagevendende til langsigtet rentabilitet***

- (336) Ifølge 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering skal støtten tildeles med det vilkår, at der gennemføres en omstrukturingsplan, der skal godkendes af Kommissionen i alle tilfælde af individuelle støtteforanstaltninger, dog ikke i forbindelse med omstrukturingsstøtte til små og mellemstore virksomheder (punkt 34 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 31 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering). Endvidere: Omstrukturingsstøtten skal derfor være knyttet sammen med en bæredygtig omstrukturingsplan, som medlemsstaten forpligter sig til at følge. Denne plan skal forelægges Kommissionen med alle nødvendige detaljer (punkt 35 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 32 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering).

---

<sup>(68)</sup> Det skal bemærkes, at hvis de italienske myndigheders argument var gyldigt, ville kun 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering finde anvendelse, men vurderingen af foreneligheden ville være uændret.

- (337) For det første er de »omstruktureringsplaner«, som de italienske myndigheder nævner, den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 (»Piano aziendale consolidato 2002-2006«), forretningsplanen for SEA for 2003-2007 (»Piano aziendale 2003-2007 SEA«), den strategiske plan for 2007-2012 (»Piano strategico 2007-2012«), den strategiske plan for 2009-2016 (»Piano strategico 2009-2016«) og forretningsplanen for 2011-2013 (»Piano aziendale 2011-2013«). Kommissionen indtager på basis af evalueringen af dokumenterne beskrevet i betragtning 269-296 i denne afgørelse den holdning, at ingen af disse opfylder de kriterier, som kræves i rammebestemmelserne.
- (338) Nærmere bestemt står der i punkt 35 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering: Omstruktureringsplanen, der skal strække sig over en så kort periode som muligt, skal inden for en rimelig tidshorisont og på grundlag af realistiske forventninger om de fremtidige betingelser for driften genoprette virksomhedens langsigtede rentabilitet. Omstruktureringsstøtten skal derfor være knyttet sammen med en bæredygtig omstruktureringsplan ... [som] forelægges Kommissionen med alle nødvendige detaljer og skal særligt omfatte en markedsanalyse. Forbedringen af rentabiliteten skal først og fremmest opnås gennem de interne foranstaltninger, der er indeholdt i omstruktureringsplanen. Den kan bygges på eksterne faktorer såsom pris- og efterspørgselssvingninger, som virksomheden ikke har større indflydelse på, men kun hvis de anførte forventninger til markedsudviklingen nyder generel anerkendelse. Punkt 32 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering indeholder en lignende bestemmelse.
- (339) Kommissionen bemærker, at både den konsoliderede forretningsplan for 2002-2006 og planerne for perioden efter 2007<sup>(69)</sup> med undtagelse af forretningsplanen for 2003-2007 vedrører SEA som helhed og kun indeholder isolerede henvisninger til SEA Handling. Derfor kan de ikke anses for omstruktureringsplaner for SEA Handling i henhold til rammebestemmelserne. Ej heller indeholder de alle nødvendige detaljer i henhold til rammebestemmelserne, nemlig en detaljeret beskrivelse af omstændighederne bag virksomhedens vanskeligheder og en markedsundersøgelse. Endvidere giver de ikke en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at genskabe rentabiliteten i virksomheden på langt sigt inden for en rimelig tidshorisont, og ifølge planerne skal forbedringen af rentabiliteten primært ske takket være eksterne foranstaltninger til sikring af en indtjeningsstigning (det er særlig gældende for forretningsplanen for 2003-2007), uden at det på nogen måde påvises, at de fremsatte forventninger til markedsudviklingen nyder generel anerkendelse.
- (340) De korte passager i disse dokumenter, hvor SEA Handling nævnes specifikt, indeholder ingen planer for det tidsrum, der med rimelighed skal afsættes for at genskabe SEA Handlings langsigtede rentabilitet, ej heller varigheden af en potentiel omstruktureringsproces. Omstruktureringsforanstaltningerne omfatter derfor for få detaljer til at opfylde kravene i rammebestemmelserne.
- (341) Derfor blev de omhandlede støttebetalinger ydet, førend de var blevet anmeldt, og trods mangel på en omstruktureringsplan, som opfyldte betingelserne i rammebestemmelserne for omstrukturering. Derfor var de ikke betinget af gennemførelsen af en omstruktureringsplan af den type, der er angivet i punkt 34 og 35 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering eller punkt 31 og 32 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering. Dette er alene nok til at udelukke forenelighed med det indre marked<sup>(70)</sup>.
- (342) For det andet bør det bemærkes, at Kommissionen på grund af manglende anmeldelse af støtte og mangel på en pålidelig omstruktureringsplan ikke havde mulighed for at fastlægge de vilkår og forpligtelser, som den fandt nødvendige for at tillade støtten<sup>(71)</sup>, ej heller var den i stand til at overvåge den korrekte gennemførelse af omstruktureringsplanen på grundlag af regelmæssige og detaljerede rapporter<sup>(72)</sup>.

### **Hindring af uretmæssig fordrejning af konkurrencen**

- (343) I punkt 38 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det: Der skal træffes bestemmelse om kompenserende modydelser for at sikre, at de skadelige virkninger for samhandelsvilkårene begrænses mest muligt, således at de positive virkninger, der søges opnået, kommer til at opveje de skadelige virkninger. I modsat fald vil støtten blive anset for at »stride mod den fælles interesse« og dermed være uforenelig med fællesmarkedet. Punkt 35 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering indeholder en lignende bestemmelse.
- (344) De italienske myndigheder og SEA Handling anfører, at støtteforanstaltningerne ikke fordrejede konkurrencen på ground handling-markedet, fordi de var nødvendige for at opfylde kravene fra liberaliseringen af markedet i overensstemmelse med lovdekret nr. 18/99 om gennemførelse af direktiv 96/67/EF.
- (345) De tilføjer, at der blev truffet egentlige foranstaltninger sammen med støtten for at undgå fordrejning af konkurrencen.

<sup>(69)</sup> Se »Executive Summary — Linee guida del piano strategico 2007-2012 del gruppo SEA — 11 maggio 2007«, »Piano strategico 2009-2016« og »Piano aziendale SEA 2011-2013«.

<sup>(70)</sup> Se f.eks. EFTA-Domstolens dom af 8. oktober 2012 i sagen Hurtigruten mod EFTA-Tilsynsmyndigheden, præmis 228 og 234-240.

<sup>(71)</sup> Rammebestemmelserne, punkt 46-48.

<sup>(72)</sup> Rammebestemmelserne, punkt 49-51.

- (346) I henhold til de italienske myndigheder var den første sådanne foranstaltning en reduktion i SEA Handlings kapacitet, navnlig med hensyn til arbejdsstyrken, gennem gradvise personalenedskæringer fra 2003 til 2010.
- (347) Den næste sådanne foranstaltning reducerede SEA Handlings tilstedeværelse på markedet ved at indskrænke viften af aktiviteter. Nærmere bestemt lukkede SEA Handling sin flyvedligholdelses- og billettjeneste og visse sekundære tjenesteydelser som kabinerengøring og ledsagelse af mindreårige passagerer, som selskabet udliciterede til eksterne leverandører fra 2004 og fremefter. SEA Handling overflyttede også sin afisningstjeneste til SEA i 2004.
- (348) Den tredje foranstaltning bestod af forsøg på at sælge en minoritetsandel af SEA Handling, som i givet fald ville have tilført markedet en ny konkurrent.
- (349) Endelig mener de italienske myndigheder, at den høje grad af liberalisering af ground handling-markedet i Italien nødvendiggjorde tabsdækningsforanstaltningerne for at sikre kontinuiteten og kvaliteten af alle ground handling-ydelser og gradvis tilpasse forretningen efter den nye situation. Støttebetalingerne gjorde det derfor samlet set muligt at sikre en ordentlig overgang til et konkurrencepræget marked og samtidig undgå negative konsekvenser for passagererne.
- (350) Kommissionen påpeger, at afskrivninger og nedlæggelse af tabsgivende aktiviteter, der under alle omstændigheder ville være nødvendige for igen at gøre virksomheden levedygtig, vil ikke blive betragtet som en indskrænkning af virksomhedens kapacitet eller aktivitetsniveau med henblik på vurderingen af modydelse<sup>(73)</sup>. Kommissionen indtager derfor den holdning, at den anden foranstaltning ikke udgør en »modydelse«, men snarere en integreret og endda afgørende del af selve omstrukturingsprocessen. Som hævdet af de italienske myndigheder udgør disse aktiviteter ikke en del af SEA Handlings kerneforretning, og fjernelsen af dem kan derfor ikke anses for en modydelse, der skal fremkalde en betydelig reduktion i selskabets tilstedeværelse på markedet<sup>(74)</sup>.
- (351) Ligeledes er en indskrænkning af kapaciteten, især med hensyn til arbejdsstyrken, et afgørende skridt i genopretningen af selskabets rentabilitet i betragtning af SEA Handlings ekstremt store personaleomkostninger, især sammenlignet med dets omsætning, og kan ikke anses for en foranstaltning, der opvejer den ydede støtte.
- (352) Med hensyn til intentionen om at sælge en minoritetsandel bemærker Kommissionen, at der kun er igangsat to udbudsprocedurer hidtil<sup>(75)</sup>. Desuden er salget i øjeblikket betinget af genopretningen af rentabiliteten og udgør derfor ikke en foranstaltning, der kan opveje omstrukturingsprocessen. Under alle omstændigheder er der i ca. 10 år ikke sket overdragelse af SEA Handling-kapital, og intentionen herom kan ikke betragtes som en modydelse.
- (353) Hvad endelig angår det argument, at støtten sikrede overgangen til et konkurrencepræget marked, har Kommissionen den holdning, at gennemførelsen af direktiv 96/67/EF i italiensk ret ikke betyder, at der kan ydes statsstøtte til at kompensere bestemte operatører, i dette tilfælde SEA Handling, for at udjævne deres tilpasning over en given periode, hvis nøjagtige varighed i øvrigt ikke er blevet nævnt af de italienske myndigheder.
- (354) Disse omstændigheder er tilstrækkelige til at udelukke, at støtten kan være forenelig med det indre marked.

### **Støtten begrænses til minimum**

- (355) I overensstemmelse med punkt 43 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 40 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering forventes støttemodtagerne for at begrænse støttebeløbet til omstrukturering til det absolutte minimum at yde et betydeligt bidrag til omstrukturingsplanen af deres egne midler, herunder ved salg af aktiver, som ikke er afgørende for virksomhedens overlevelse, eller ved ekstern finansiering på markedsvilkår. I tilfælde af store virksomheder anser Kommissionen sædvanligvis et bidrag til omstrukturering på mindst 50 % for passende.
- (356) De italienske myndigheder har ikke indsendt nogen oplysninger om væsentlige bidrag til omstrukturingsprocessen fra SEA Handling. Det forhold, at ingen privat investor bidrog finansielt til omstruktureringen af SEA Handling, er et yderligere tegn på, at markedet ikke troede på gennemførligheden af virksomhedens genskabelse af rentabiliteten (punkt 43 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering).

<sup>(73)</sup> Rammebestemmelserne, punkt 40.

<sup>(74)</sup> Rettens dom i forenede sager T-115/09 og T-116/09, Electrolux mod Kommissionen, præmis 51-58.

<sup>(75)</sup> Som angivet af de italienske myndigheder blev en igangsat i 2001 og en anden i 2007.

### **Princippet om engangsstøtte**

- (357) Endelig skal omstrukturingsstøtten for at være forenelig opfylde princippet om engangsstøtte. I punkt 43 i 1999-rammebestemmelserne for omstrukturering og punkt 72 til punkt 43 i 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering hedder det, at når en virksomhed har modtaget omstrukturingsstøtte de sidste 10 år, må den ikke få yderligere omstrukturingsstøtte. På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at omstrukturingsstøtten, der er ydet til SEA Handling efter den første kapitaltilførsel i 2002, var uforenelig med det indre marked, fordi den ikke opfyldte princippet om engangsstøtte. Det samme gælder den støtte, der blev modtaget i 2007, hvis det antages, at SEA traf to beslutninger om ydelse af støtte i form af årlige betalinger over flere på hinanden følgende år, sådan som de italienske myndigheder synes at hævde (se betragtning 223).

### **Konklusioner**

- (358) De ovenanførte argumenter viser, at støtteforanstaltningerne ikke opfylder de betingelser, der stilles i retningslinjerne for luftfartssektoren eller 1999- og 2004-rammebestemmelserne for omstrukturering for at kunne blive anset for forenelige i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (359) Derfor er støtten ikke forenelig med det indre marked.

#### 8.4. TILBAGESØGNING

- (360) Ifølge artikel 14, stk. 1, i forordning (EF) nr. 659/1999 skal ulovlig støtte, som er uforenelig med det indre marked, kræves tilbagebetalt fra støttemodtageren.
- (361) Denne støtte blev ydet ulovligt til SEA Handling og er uforenelig med det indre marked og skal derfor tilbagesøges hos selskabet.
- (362) På grund af den alvorligt kompromitterede finansielle situation i SEA Handling og manglen på enhver udsigt til overskud af kapitaltilførslerne ville en privat investor ikke have foretaget kapitaltilførslerne, og derfor ville SEA Handling ikke have kunnet sikret sig sådanne midler på markedet. Da afkastet af kapitalinvesteringer er en faktor for levedygtigheden i en virksomheds forretningsmodel, ville en privat investor ikke foretage den investering uden at være sikker på, at vedkommende ville få en tilstrækkelig kompensation fra selskabet for den risiko, der løbes. Derfor mener Kommissionen ikke, at virksomheden ville have kunnet forøge sin aktiekapital på kapitalmarkedet, eftersom det forventede afkast ikke ville have kunnet tillade den at tilbyde et så stort afkast til en potentiel investor. I den kontrafaktiske situation ville der ikke være blevet investeret overhovedet, dvs. i en situation, hvor den tilbagesøgte støtte, som derfor skulle tilbagebetales, ikke var blevet det <sup>(76)</sup>. Ifølge fast retspraksis kan Kommissionen med hensyn til et kapitalindskud »fastslå, at fjernelsen af den ydede fordel nødvendiggør, at kapitalindskuddet tilbagebetales« <sup>(77)</sup>. Støttebeløbet, der skal tilbagebetales, er derfor det samlede beløb, som virksomhedens kapital var blevet forøget med.
- (363) I relation til tilbagebetalingsbeløbet skal også indregnes den rente, der påløber fra den dato, hvor hver støttebetaling stod til selskabets rådighed, nemlig den effektive dato for hver kapitaltilførsel, indtil datoen for dens tilbagebetaling <sup>(78)</sup>.

#### 8.5. KONKLUSION

- (364) Kommissionen fastslår, at Italien ulovligt har ydet støtte bestående af en række kapitaltilførsler foretaget af SEA til datterselskabet SEA Handling med det formål at dække datterselskabets tab i strid med artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (365) Italien skal derfor træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren SEA Handling —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

<sup>(76)</sup> Kommissionens afgørelse af 13. juli 2011 om Finlands statsstøtte nr. C 6/08 (ex NN 69/07) til Ålands Industrihus Ab (EUT L 125 af 12.5.2012, s 33).

<sup>(77)</sup> Rettens dom i sag T-16/96, Cityflyer mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 757, præmis 56.

<sup>(78)</sup> Artikel 14, stk. 2, i førnævnte forordning (EF) nr. 659/1999.



*Artikel 1*

Kapitaltilførslerne fra SEA til datterselskabet SEA Handling i hvert regnskabsår i perioden 2002-2010 til en samlet anslået sum af ca. 359,644 mio. EUR, eksklusive tilbagebetalingsrenter, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107 i TEUF.

*Artikel 2*

Statsstøtten er tildelt i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og er uforenelig med det indre marked.

*Artikel 3*

1. Italien tilbagesøger den i artikel 1 nævnte støtte fra støttemodtageren.
2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og indtil den er blevet tilbagebetalt.
3. Rentebeløbet beregnes ifølge den metode, der er fastlagt i kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004<sup>(79)</sup>.

*Artikel 4*

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.
2. Italien sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter meddelelsen heraf.

*Artikel 5*

1. Italien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om følgende:
  - a) det samlede beløb (hovedstol og renter), som støttemodtageren skal tilbagebetale
  - b) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen
  - c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Italien holder Kommissionen underrettet om fremskridtene med de nationale foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1 nævnte støtte er tilbagebetalt. Italien fremsender endvidere på Kommissionens forlangende enhver oplysning, der er relevant for de foranstaltninger, der er truffet eller planlagt for at efterkomme denne afgørelse. Italien fremsender desuden detaljerede oplysninger om de støttebeløb og de renter, der allerede er tilbagebetalt af støttemodtageren.

*Artikel 6*

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. december 2012.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand

---

<sup>(79)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

## KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1226

af 23. juli 2014

**om statsstøtte SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) som Frankrig har iværksat til fordel for handels- og industrikammeret i Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair og Airport Marketing Services**

(meddelt under nummer C(2014) 5080)

**(Kun den franske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit <sup>(1)</sup>,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler <sup>(2)</sup>, under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Luftfartsselskabet Air France indgav ved brev af 26. januar 2010 en klage vedrørende visse fordele, som luftfartsselskabet Ryanair angiveligt skulle nyde i en række regionale og lokale franske lufthavne. Med hensyn til Angoulême Brie-Champniers lufthavn (»Angoulême lufthavn«) indeholder klagen ligeledes en påstand om, at lufthavnens forvaltningsorgan, industri- og handelskammeret i Angoulême (»CCI i Angoulême«), skulle have modtaget finansielle tilskud.
- (2) Ved brev af 16. marts 2010 sendte Kommissionen klagen til de franske myndigheder i en ikkefortrolig version og opfordrede dem til at redegøre nærmere for disse foranstaltninger. De franske myndigheder svarede ved brev af 31. maj og 7. juni 2010.
- (3) Ved brev af 2. november 2011 sendte luftfartsselskabet Air France yderligere oplysninger til støtte for sin klage. Kommissionen sendte ved brev af 5. december 2011 disse oplysninger videre til Frankrig og anmodede om en yderligere redegørelse. De franske myndigheder anmodede den 22. december 2011 om en forlængelse af svarfristen, som Kommissionen accepterede ved brev af 4. januar 2012. De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger og svar ved brev af 20. januar 2012.
- (4) Ved brev af 21. marts 2012 underrettede Kommissionen Frankrig om sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF vedrørende den eventuelle støtte til Angoulême lufthavn og luftfartsselskabet Ryanair. Kommissionens beslutning om at indlede proceduren (»indledningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(3)</sup> den 25. maj 2012.
- (5) De franske myndigheder fremsatte deres bemærkninger og deres svar på spørgsmålene i indledningsafgørelsen og på Kommissionens efterfølgende spørgsmål ved brev af 22. maj 2012 og 21. september 2012.
- (6) Selskaberne Air France, Ryanair og Airport Marketing Services (»AMS«) fremsatte deres bemærkninger inden for den i indledningsafgørelsen herfor fastsatte frist. Ved brev af 20. august 2012 og 3. maj 2013 fremsendte Kommissionen disse bemærkninger til de franske myndigheder. I deres brev af 12. september 2012 og 7. juni 2013 underrettede Frankrig Kommissionen om, at der ikke ville blive fremsat supplerende bemærkninger fra fransk side hertil.

<sup>(1)</sup> Med virkning fra 1.12.2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. Med TEUF er der endvidere sket en række terminologiske ændringer, bl.a. er »Fællesskabet« erstattet af »Unionen«, »fællesmarkedet« af »det indre marked« og »Retten i Første Instans« af »Retten«. I denne afgørelse anvendes terminologien fra TEUF.

<sup>(2)</sup> EUT C 301 af 5.10.2012, s. 1.

<sup>(3)</sup> EUT C 149 af 25.5.2012, s. 29.

- (7) Kommissionen modtog supplerende bemærkninger fra Ryanair den 13. april 2012, den 10. april 2013, den 20. december 2013, den 17. januar 2014 og den 31. januar 2014. Disse supplerende bemærkninger blev videresendt til Frankrig ved brev af 13. juli 2012, 3. maj 2013, 9. januar 2014, 23. januar 2014 og 4. februar 2014. Ved brev af 17. juli 2012, 4. juni 2013, 29. januar 2014, 3. februar 2014 og 21. maj 2014 underrettede Frankrig Kommissionen om, at der ikke ville blive fremsat supplerende bemærkninger fra fransk side hertil.
- (8) Den 24. februar, 13. marts og 19. marts 2014 opfordrede Kommissionen efter vedtagelsen af EU's retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (»de nye retningslinjer«) <sup>(4)</sup> Frankrig og de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de nye retningslinjers anvendelse, navnlig i den foreliggende sag. Den 19. marts 2014 fremsatte de franske myndigheder deres bemærkninger herom.
- (9) Desuden blev der den 15. april 2014 offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(5)</sup>, som opfordrede medlemsstaterne og interesserede parter til at fremsætte bemærkninger, herunder til den foreliggende sag, i lyset af de nye retningslinjers ikrafttræden. Selskaberne Air France og Transport and Environment fremsatte deres bemærkninger inden for den herfor fastsatte frist. Ved brev af 28. maj 2014 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til de franske myndigheder. Ved brev af 21. maj 2014 underrettede Frankrig Kommissionen om, at der ikke ville blive fremsat supplerende bemærkninger fra fransk side hertil.

## 2. DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

### 2.1. Driftsansvarlige og ejere af lufthavnsinfrastrukturene

- (10) Angoulême lufthavn blev forvaltet af CCI i Angoulême frem til 2011. Ved ministeriel anordning af 20. september 2002 overdrog staten, der dengang ejede lufthavnen, Angoulême lufthavn til CCI i Angoulême for en femårig periode. Af aftalen <sup>(6)</sup> mellem CCI i Angoulême og staten fremgik det, at CCI i Angoulême skulle forestå opbygningen, vedligeholdelsen og driften af lufthavnen. I denne forbindelse havde CCI i Angoulême som driftsansvarlig og forvaltningsorgan for Angoulême lufthavn (»CCI-aéroport«) et regnskab, som var adskilt fra det almindelige regnskab for CCI i Angoulême <sup>(7)</sup>. Ved præfektens anordning af 22. december 2006 blev ejerskabet af Angoulême lufthavn efterfølgende overdraget til »Syndicat mixte des aéroports de Charente« (»SMAC«). SMAC indtrådte således i statens sted som overdragende myndighed pr. 1. januar 2007. Fra og med denne dato henhører alle lufthavnens investeringer og finansieringer under SMAC's ansvarsområde.
- (11) SMAC, som har ansvaret for anlæggelse, udstyrelse, vedligeholdelse, forvaltning og drift af Angoulême lufthavn, er sammensat af departementet Charente (»CG16«), fællesskabet for bysamfundet Angoulême og opland (»COMAGA«), det kommunale fællesskab for Braconne Charente (»CCBC«), CCI i Angoulême, det kommunale fællesskab for Cognac (»CCC«) og handels- og industrikammeret i Cognac. Som nævnt i indledningsafgørelsen <sup>(8)</sup> fastsættes det i SMAC's vedtægter, at udgifterne til lufthavnsanlægget i Angoulême skal fordeles mellem medlemmerne.
- (12) Overdragelsen til CCI i Angoulême blev forlænget frem til den 31. december 2008, hvorefter SMAC undertegnede et kontrakttillæg om forvaltning med CCI i Angoulême den 22. januar 2009 (»kontrakttilægget fra 2009«). Fra og med den 1. januar 2009 og for en treårig periode henhørte de investeringer, der blev foretaget i forbindelse med lufthavnens drift, under SMAC's ansvarsområde og altså ikke længere under CCI-aéroports ansvarsområde.
- (13) Efter et udbud blev forvaltningen og driften af lufthavnen endelig overdraget til det private selskab SNC-Lavalin den 1. januar 2012 <sup>(9)</sup>.

### 2.2. Karakteristika for lufthavnen og dens trafik

- (14) Som nævnt i indledningsafgørelsen ligger Angoulême lufthavn i departementet Charente, og den er åben for erhvervmæssig indenlandsk og international lufttrafik. Den ligger 75 km fra lufthavnene i Périgueux og Limoges, 80 km fra lufthavnen i Niort og ca. 120 km fra lufthavnene i La Rochelle og Bordeaux.

<sup>(4)</sup> EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.

<sup>(5)</sup> EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

<sup>(6)</sup> Overdragelsesaftalen af 22.4.2002, i det følgende benævnt »overdragelsesaftalen«.

<sup>(7)</sup> Punkt 37 i driftsbetingelserne i overdragelsesaftalen.

<sup>(8)</sup> Jf. betragtning 13 i ovennævnte indledningsafgørelse, tabel 2.

<sup>(9)</sup> Som nævnt i betragtning 23 i indledningsafgørelsen har SMAC valgt en procedure for tildeling af offentlige kontrakter.

Tabel 1

**Angoulême lufthavns nabolufthavne <sup>(1)</sup>**

	Niort	Périgueux	Limoges	La Rochelle	Bordeaux
<b>Køretid i min.</b>	93	106	79	119	102
<b>Afstand i km</b>	108	110	97	156	127

<sup>(1)</sup> De i tabellen anførte køretider og afstande stammer fra Michelin's ruteberegner og tager udgangspunkt i den korteste køretid.

- (15) En fast rute med forpligtelse til offentlig tjeneste mellem Angoulême og Lyon, der blev befløjet af Twin Jet, blev indstillet i april 2007. I 2008 og 2009 befløj Ryanair fra april til oktober en rute til London Stansted tre gange om ugen. Fra 2004 til 2011 blev de øvrige erhvervsmæssige flyvninger fra og til Angoulême lufthavn primært foretaget af flyveklubber, helikopterklubber og forretningsfly.
- (16) Passagertrafikken i Angoulême lufthavn, som opsummeret i tabel 2 nedenfor, placerer den i kategori D i henhold til punkt 15 i EF-retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne <sup>(10)</sup> (»retningslinjerne fra 2005«).

Tabel 2

**Trafik og bevægelser i Angoulême lufthavn <sup>(1)</sup>**

	Passagerer	heraf Ryanair	% rutefart	Bevægelser
<b>2004</b>	5 496	0	85,53 %	26 731
<b>2005</b>	6 789	0	89,45 %	28 328
<b>2006</b>	6 553	0	94,26 %	24 381
<b>2007</b>	2 362	0	66,30 %	22 868
<b>2008</b>	25 596	24 494	95,69 %	22 650
<b>2009</b>	28 216	27 490	97,43 %	31 358
<b>2010</b>	345	0	0,00 %	24 632
<b>2011 <sup>(2)</sup></b>	394	0	0,00 %	26 060

<sup>(1)</sup> Trafik og bevægelser ifølge brev fra de franske myndigheder af 20.1.2012.

<sup>(2)</sup> Tal for januar til november 2011.

- (17) En analyse af Angoulême lufthavns finansielle situation viser, at den har kørt med et stort underskud i de gennemgåede perioder. De bidrag, som lufthavnens forvaltningsorgan modtog til drift af lufthavnen i perioden 2004-2011, beløb sig i alt til 10 232 310 EUR <sup>(11)</sup>. De ikkestatslige investeringer, som lufthavnens forvaltningsorgan foretog i perioden 2004-2011, beløb sig til 1 277 000 EUR. De blev finansieret af de interesserede lokale myndigheder samt af SMAC og CCI-aéroport <sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> EUT C 312 af 9.12.2005 s. 1.

<sup>(11)</sup> Jf. betragtning 28 i denne afgørelse.

<sup>(12)</sup> Jf. betragtning 21 i denne afgørelse.

### 3. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

#### 3.1. Finansielle tilskud til lufthavnen

##### 3.1.1. Kontraktlige rammer for lufthavnens tilskud

- (18) En del af Angoulême lufthavns investeringer og driftsunderskud blev betalt af CG16, COMAGA og CCBC i henhold til en partnerskabsaftale<sup>(13)</sup> («2002-aftalen») indgået med CCI i Angoulême. Denne aftale blev indgået efter statens overdragelse af offentligt lokalt driftsmateriel. Det betød, at frem til den 31. december 2006 ydede CG16, COMAGA og CCBC finansiell bistand til CCI i Angoulême til lufthavnens drift<sup>(14)</sup>. SMAC overtog de i 2002-aftalen nævnte forpligtelser pr. 1. januar 2007.
- (19) I henhold til kontrakttillægget fra 2009 har SMAC dækket CCI-aéroports driftsunderskud for perioden 2009-2011. Fordelingen mellem SMAC's stiftende medlemmer for denne periode af de udgifter, der kan henføres til Angoulême lufthavn, sker efter den samme fordelingsnøgle som i 2002-aftalen.
- (20) Endelig har virksomheden SNC-Lavalin, som det tidligere er blevet konstateret, varetaget forvaltningen af Angoulême lufthavn siden den 1. januar 2012 i henhold til en offentlig driftskontrakt på seks år, som den har fået tildelt af SMAC<sup>(15)</sup>. Hver udbudsdeltager<sup>(16)</sup> skulle fremlægge en strategisk handlingsplan med et basisscenarie<sup>(17)</sup> og et målrettet scenarie<sup>(18)</sup>. Den fuldmagtsgivende myndighed valgte dette andet scenarie.

##### 3.1.2. Investeringer i infrastruktur

- (21) De detaljerede oplysninger om de forskellige offentlige myndigheders faktisk ydede bidrag til CCI-aéroport til finansiering af investeringer i lufthavnsinfrastruktur fremgår af indledningsafgørelsen<sup>(19)</sup>. Kommissionen minder om, at de ikkestatslige investeringer, som CCI-aéroport foretog i perioden 2004-2011, beløb sig til 1 277 000 EUR. De blev finansieret af de interesserede lokale myndigheder (CG16, COMAGA, CCBC) samt af SMAC og CCI-aéroport.
- (22) Disse investeringer havde til formål at forlænge start- og landingsbanen med 50 meter, så Angoulême lufthavn opfyldte de nødvendige tekniske krav for at modtage luftfartsselskaber, der kunne være med til at udvikle luftrafikken. De franske myndigheder oplyser ligeledes, at arbejdet på terminalen og de modulopbyggede faciliteter primært havde til formål at opfylde de gældende forskriftsmæssige standarder for anlæg, der er åbne for offentligheden.
- (23) SMAC har siden den 1. januar 2012 påtaget sig udgifterne til og bygherrens forpligtelser i forbindelse med investeringerne i anlæggelse og udstyrelse af lufthavnen, med undtagelse af de statslige beføjelser. Der er ikke fastsat noget endeligt program, men disse investeringer anslås til 1 200 000 EUR for perioden 2012-2017<sup>(20)</sup>.

<sup>(13)</sup> Aftale af 23.5.2002 om betingelserne for finansiering af driften og udviklingen af lufthavnen Angoulême Brie-Champniers.

<sup>(14)</sup> Fordelingsnøglen for disse bidrag fremgår af tabel 2 i indledningsafgørelsen.

<sup>(15)</sup> SNC-Lavalins kontraktskrivelse af 19.7.2011, accepteret af SMAC den 8.8.2011 i henhold til en beslutning af 23.6.2011.

<sup>(16)</sup> Udbudsbekendtgørelse offentliggjort den 9.3.2011 i BOAMP nr. 48-B, annonce nr. 222.

<sup>(17)</sup> Basisscenariet svarer til de mål og resultater, som den driftsansvarlige finder det realistisk at undersøge og påtage sig i længden på vilkårene for gennemførelse af den kontrakt, han har fået overdraget, i lyset af den økonomiske situation, de særlige forhold og konjunkturer på markedet for lufttransport samt lufthavnens beliggenhed og omgivelser.

<sup>(18)</sup> Det målrettede scenarie har til formål at sikre udviklingen af regelmæssige erhvervsflyvninger. Det vurderer indvirkningen på lufthavnens regnskab og eventuelt den driftsansvarliges godtgørelse samt de finansielle udfordringer i forbindelse med den yderligere finansielle bistand, som SMAC skal iværksætte uden for kontrakten.

<sup>(19)</sup> Jf. betragtning 30 i (ovennævnte) indledningsafgørelse, tabel 3.

<sup>(20)</sup> SMAC's beslutning af 23.6.2011.

3.1.3. *Finansiering af omkostningerne ved statslige opgaver*

- (24) 2002-aftalen udelukker udtrykkeligt investeringer, der er direkte forbundet med statslige opgaver, fra aftalens anvendelsesområde. Ifølge de franske myndigheder omfatter disse omkostninger<sup>(21)</sup> driftsomkostningerne samt udgifterne til sikkerhedsudstyr<sup>(22)</sup> og sikkerhedsbeskyttelse<sup>(23)</sup>. Disse udgifter fordeler sig således:

Tabel 3

**Udgifter til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse**

(EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Sikkerhed</b>	244 858	234 727	243 989	255 209	292 450	255 555	536 194	517 307	463 595	315 065
<b>Sikkerhedsbeskyttelse</b>	59 490	108 626	120 002	130 078	111 919	59 943	276 869	254 428	57 206	45 269
<b>Generalomkostninger</b>	0	0	0	0	0	0	0	77 174	52 080	36 033
<b>I alt</b>	304 348	343 353	363 991	385 287	404 369	315 498	813 063	848 909	572 881	396 367

- (25) Disse udgifter blev i takt med hensættelserne til afskrivninger dækket af lufthavnsafgifterne og de supplerende tilskud fra interventionsfonden for lufthavne og luftfart (FIATA), som i 2008 blev erstattet af en forhøjelse af lufthavnsafgifterne. I henhold til § 1609, stk. 24, i den almindelige skattelov opkræves lufthavnsafgifterne af de driftsansvarlige i lufthavne, hvor der blev transporteret over 5 000 passagerer med indgående eller udgående fly i det seneste kendte kalenderår. En ministeriel anordning indeholder en liste over de berørte lufthavne og den gældende afgiftssats for hver enkelt lufthavn<sup>(24)</sup>.
- (26) Ifølge de franske myndigheder er de således opkrævede midler fordelt som følger:

Tabel 4

**Midler til finansiering af statslige aktiviteter**

(EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Afgift</b>	45 560	48 704	26 087	30 657	32 673	11 995	130 734	82	1 359	1 644
<b>Forhøjelse</b>	0	0	0	0	0	0	786 190	838 362	582 712	133 340
<b>FIATA</b>	389 000	131 802	296 639	336 184	307 806	590 775	0	0	0	0
<b>I alt</b>	434 560	180 506	322 726	366 841	340 479	602 770	916 924	838 444	584 071	134 984

3.1.4. *Driftstilskud*

- (27) Frem til 2008 påtog CG16, COMAGA og CCBC sig driftsunderskuddet og annuitetsbetalingerne i henhold til 2002-aftalen, mens CCI i Angoulême dækkede en eventuel underskudsaldo med et bidrag fra CCI's almindelige tjeneste<sup>(25)</sup>. Den øvre grænse for det årlige underskud, som 2002-aftalens parter skulle dække, og som oprindeligt var fastsat til 350 000 EUR, blev hævet fra og med 2004. Endelig har SMAC udlignet hele CCI-aéroports driftsunderskud fra og med 2008 og efter den 1. januar 2009, hvor SMAC forpligtede sig hertil i henhold til kontrakttillægget fra 2009.

<sup>(21)</sup> Ud over de kapitalstrømme, der er forbundet med de statslige investeringer, jf. betragtning 24 i nærværende afgørelse, mindes der om de kapitalstrømme, der er forbundet med driften, jf. betragtning 43, tabel 4, i indledningsafgørelsen.

<sup>(22)</sup> Brandbiler, biler til bekæmpelse af dyre- og fuglerisici, hegn.

<sup>(23)</sup> Udstyr til passagerkontrol og kontrol af indskrevet bagage.

<sup>(24)</sup> Jf. afsnit 8.1.1.2 i nærværende afgørelse.

<sup>(25)</sup> Jf. betragtning 36 i indledningsafgørelsen.

- (28) De bidrag, som CCI-aéroport modtog til drift af Angoulême lufthavn i perioden 2004-2011, er fordelt som følger:

Tabel 5

**Driftstilskud modtaget af CCI-aéroport**

(1 000 EUR)

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Tilskud</b>	801,38	999,23	1 295,37	1 222,77	1 896,21	1 679,63	1 313,90	1 023,82

- (29) Siden 2012 har SNC-Lavalin varetaget driften i henhold til en offentlig kontrakt. Basisscenariet og det målrettede scenarie, jf. ovenfor (se fodnote 17 og 18), indeholdt, alt efter det forventede driftsresultat, det højeste beløb for det af SMAC finansierede udligningsbidrag og størrelsen af den faste godtgørelse, der blev tildelt organismen med delegerede opgaver. De af SNC-Lavalin fremsatte forslag så ud som følger:

Tabel 6

**Øvre grænse for driftstilskud og godtgørelse ydet til SNC-Lavalin — basisscenarie**

(EUR)

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Udligningsbidrag</b>	401 000	364 000	374 000	357 000	350 000	342 000
<b>Godtgørelse</b>	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400
<b>I alt</b>	580 400	543 400	553 400	536 400	529 400	521 400

Tabel 7

**Øvre grænse for driftstilskud og godtgørelse ydet til SNC-Lavalin — målrettet scenarie**

(EUR)

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Udligningsbidrag</b>	464 722	425 471	448 416	384 230	341 228	296 389
<b>Godtgørelse</b>	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400
<b>I alt</b>	644 122	604 871	627 816	563 630	520 628	475 789

**3.2. Prismæssig ramme for Angoulême lufthavn**

- (30) CCI i Angoulême udarbejdede fire på hinanden følgende prisafgørelser, hvoraf de to sidste blev godkendt af SMAC:

Tabel 8

**Luftfartsrelaterede afgifter i Angoulême lufthavn**

(EUR)

	Priser pr. 15.6.2003	Priser pr. 1.12.2005	Priser pr. 1.1.2009	Priser pr. 1.6.2010
<b>Landing</b>	Flere trancher	Flere trancher	Flere trancher	Flere trancher

	(EUR)			
	Priser pr. 15.6.2003	Priser pr. 1.12.2005	Priser pr. 1.1.2009	Priser pr. 1.6.2010
<b>Landing B737-800</b>	284,56	296,77	296,81	305,94
<b>Banebelysning</b>	26,25	27,35	27,35	35
<b>Parkering (pr. time og pr. ton ud over to timer)</b>	0,25	0,26	0,26	0,27
<b>EU-passagerer</b>	3,61	3,76	2,76	2,85
<b>PHMER-afgift <sup>(1)</sup></b>	—	—	—	0,42

<sup>(1)</sup> Afgift for handicappede og bevægelseshæmmede passagerer.

- (31) Der kunne indgås specifikke aftaler med selskaber, der programmerede regelmæssige ruteflyvninger, alt efter de ønskede ydelser. I denne forbindelse kunne der aftales prisnedsættelser <sup>(26)</sup>.

### 3.3. Forbindelser med Ryanair

#### 3.3.1. Kontrakter indgået med Ryanair og Airport Marketing Services

- (32) Efter bekendtgørelse af en europæisk indkaldelse af projekter <sup>(27)</sup> blev der den 8. februar 2008 indgået to kontrakter mellem henholdsvis SMAC og luftfartsselskabet Ryanair og SMAC og virksomheden Airport Marketing Services, et 100 % ejet datterselskab af Ryanair («AMS»). Disse to kontrakter («kontrakterne fra 2008») havde til formål at sikre regelmæssige ruteflyvninger mellem Angoulême lufthavn og London Stansted.
- (33) Den kontrakt, der blev indgået med Ryanair, vedrørte lufthavnstjenesterne («kontrakten om lufthavnstjenester»). Den kontrakt, der blev indgået med AMS («kontrakten om markedsføringstjenester»), vedrørte det salgsfremmende arbejde og markedsføringen af ruten.
- (34) Aftalerne fra 2008 blev indgået for en periode på fem år at regne fra datoen for rutens lancering <sup>(28)</sup>. Der er ikke indgået nogen lignende kontrakt med andre luftfartsselskaber, men alle disse prisforanstaltninger fremgår af prisafgørelsen af 1. marts 2009. I afgørelsen nævnes et »bidrag til omkostningerne til udvikling af ruten« på henholdsvis 15 EUR, 12 EUR og 9 EUR pr. passager i de første tre år efter rutens åbning, dog højst henholdsvis 400 000 EUR, 300 000 EUR og 225 000 EUR. Denne foranstaltning fremgår ikke af prisafgørelsen fra 2010.

#### 3.3.2. Kontrakt om lufthavnstjenester

- (35) Ifølge kontrakten om lufthavnstjenester forpligter Ryanair sig til at foretage tre ugentlige flyvninger frem og tilbage i sommerperioden <sup>(29)</sup>. Som nævnt i indledningsafgørelsen <sup>(30)</sup> indrømmer SMAC i øvrigt Ryanair en række rabatter i forhold til de almindeligt gældende takster:

Tabel 9

#### Lufthavnsafgifter for Ryanair

	(EUR)				
År	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Afgift pr. passager</b>	1,18	1,44	2,1	2,76	2,76

<sup>(26)</sup> Jf. betragtning 35, tabel 9, i denne afgørelse vedrørende Ryanair.

<sup>(27)</sup> EUT S 144-179348 af 28.7.2007.

<sup>(28)</sup> Punkt 2.1 i begge kontrakter.

<sup>(29)</sup> Punkt 4.1 i kontrakten om lufthavnstjenester.

<sup>(30)</sup> Jf. betragtning 55 ff. i indledningsafgørelsen.



(EUR)

År	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Afgift ved landing pr. rotation</b>	252,29	252,29	252,29	252,29	252,29
<b>Groundhandlingafgift pr. rotation</b>	195	245	245	245	245

- (36) SMAC forpligtede sig til at fastholde dette afgiftsniveau i hele kontraktens løbetid og til hverken direkte eller indirekte at indføre andre afgifter eller gebyrer<sup>(31)</sup>. Endelig var der i kontrakten om lufthavnstjenester fastsat en bøde, som Ryanair skulle betale ved selskabets eventuelle opsigelse af kontrakten<sup>(32)</sup>. Hvis Ryanair opsagde kontrakten inden udgangen af det tredje kontraktår, skulle selskabet ifølge denne bestemmelse betale et beløb på 17 000 EUR for det fjerde år og 8 500 EUR for det femte år.

### 3.3.3. Kontrakt om markedsføringstjenester

- (37) Kontrakten om markedsføringstjenester er udtrykkeligt baseret på Ryanairs forpligtelse til at beflyve ruten Angoulême-London Stansted, der er beskrevet i kontrakten om lufthavnstjenester<sup>(33)</sup>. Ved denne kontrakt forpligter AMS sig til at levere markedsføringstjenester på Ryanairs websted i kontraktens tre første år mod en godtgørelse betalt af SMAC<sup>(34)</sup>.
- (38) Selv om kontrakten om markedsføringstjenester var undertegnet af AMS, indeholdt den<sup>(35)</sup> en bestemmelse om, at hvis Ryanair opsagde kontrakten inden udgangen af det tredje kontraktår, skulle Ryanair betale SMAC en bøde på 50 000 EUR for det fjerde år og 25 000 EUR for det femte år.

### 3.3.4. Kontraktens gennemførelse fra SMAC's, CCI i Angoulêmes og Ryanairs/AMS' side

- (39) I 2008 og 2009 udgjorde Ryanairs erhvervmæssige virksomhed mellem 95 % og 97 % af trafikken i Angoulême lufthavn. Denne virksomhed optog mellem 25 % og 28 % af lufthavnens teoretiske samlede kapacitet, der af de franske myndigheder blev anslået til 100 000 passagerer om året.
- (40) Kapitalstrømmene mellem lufthavnens forvaltningsorgan, SMAC, Ryanair og AMS i perioden 2008-2010 er fordelt som følger:

Tabel 10

### Kapitalstrømme i perioden 2008-2010

(EUR)

	2008	2009	2010	I alt
<b>Afgifter</b>	54 086	70 294	0	124 380
<b>Markedsføringsstøtte<sup>(1)</sup></b>	400 000	300 000	0	700 000
<b>Nettooverførsel<sup>(2)</sup></b>	454 086	370 294	0	824 380

<sup>(1)</sup> Betalingerne i medfør af kontrakten om markedsføringstjenester blev foretaget direkte af SMAC til AMS.

<sup>(2)</sup> Denne nettooverførsel tager ikke højde for andre indtægter eller udgifter i forbindelse med Ryanairs virksomhed.

- (41) Aftalerne fra 2008 blev ikke gennemført efter 2009. Efter at have betinget den fortsatte beflyvning af ruten i 2010 af, at de i kontrakten om markedsføringstjenester nævnte betalinger på 225 000 EUR for det tredje år og 400 000 EUR for det fjerde år blev opgivet, og dernæst af, at beløbene for tjenesterne i kontrakten om markedsføringstjenester blev opretholdt, men med en begrænsning af tjenesterne til de to sommermåneder i stedet for de otte måneder, der var fastsat i kontrakten, varslede Ryanair, at selskabet ville indstille ruten.

<sup>(31)</sup> Punkt 6 i kontrakten om lufthavnstjenester.

<sup>(32)</sup> Punkt 10.3 i kontrakten om lufthavnstjenester.

<sup>(33)</sup> Punkt 1 i kontrakten om markedsføringstjenester.

<sup>(34)</sup> Jf. betragtning 60 i indledningsafgørelsen.

<sup>(35)</sup> Punkt 7 i kontrakten om markedsføringstjenester.

- (42) Den 28. juni 2010 indbragte SMAC en sag for forvaltningsdomstolen i Poitiers med et krav om erstatning for den lidte skade som følge af aktiviteterens ophør. Ryanair indbragte sagen for den internationale voldgiftsdomstol i London, hvis kompetence SMAC siden har anfægtet ved statsrådet. Sidstnævnte sag er endnu ikke afsluttet.

#### 4. BAGGRUND FOR INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (43) I forbindelse med sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har Kommissionen på den ene side udtrykt tvivl om de finansielle tilskud, som lufthavnens driftsansvarlige har modtaget <sup>(36)</sup>.
- (44) Kommissionen har for det første udtrykt tvivl om omfanget af de aktiviteter, der ikke er af økonomisk art, og som den offentlige myndighed kan påtage sig. Kommissionen har understreget, at opfattelsen af alle Angoulême lufthavns aktiviteter som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (SGEI) muligvis udgjorde en åbenlys fejl i lyset af den første betingelse i Altmark-dommen <sup>(37)</sup>.
- (45) For det andet har Kommissionen udtrykt tvivl om overholdelsen af den anden betingelse i Altmark-dommen, i henhold til hvilken de kriterier, der danner grundlag for beregning af kompensationen for de udøvede aktiviteter, skal være fastlagt på forhånd.
- (46) For det tredje har Kommissionen udtrykt tvivl om størrelsen af den kompensation, som SNC-Lavalin har modtaget for de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste (tredje betingelse i Altmark-dommen). Endelig har Kommissionen for det fjerde udtrykt alvorlig tvivl om proceduren for udvælgelse af leverandører af tjenesteydelser (fjerde betingelse i Altmark-dommen), herunder i den periode, hvor SNC-Lavalin har forestået driften, da der ikke foreligger oplysninger om det konkurrerende tilbud.
- (47) På den anden side har Kommissionen udtrykt tvivl om de foranstaltninger, Ryanair nød godt af. Efter at have fastslået, at der var en potentiel forbindelse mellem kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, mente Kommissionen ikke, at Ryanair havde betalt markedsprisen for anvendelsen af lufthavnstjenesterne <sup>(38)</sup>.

#### 5. FRANKRIGS BEMÆRKNINGER

##### 5.1. De finansielle tilskud til lufthavnen

###### 5.1.1. Definitionen af støtte

###### 5.1.1.1. Begrebet økonomisk aktivitet

###### a) Enheder, der varetager driften af lufthavnen

- (48) Allerførst peger de franske myndigheder på, at SMAC har beholdt nogle ansvarsområder med hensyn til investering og handelspolitik. SMAC er det eneste organ, der har undertegnet kontrakterne med Ryanair. De franske myndigheder mener, at dette indgreb i lufthavnens drift er berettiget i lyset af opgaverne af almindelig økonomisk interesse, som henhører under de offentlige myndigheders ansvarsområde.

###### b) Retsgrundlag for vurderingen af den offentlige finansiering af infrastrukturene

- (49) De franske myndigheder mener, at vurderingen af finansieringen af lufthavnens infrastrukturer bør tage udgangspunkt i retningslinjerne fra 1994 <sup>(39)</sup>. I denne forbindelse finder de franske myndigheder, at punkt 12 heri udelukker enhver kontrol af denne finansiering i medfør af statsstøttereglerne. De tilføjer, at definitionen af lufthavnsaktiviteter og -infrastrukturer var forbundet med en vis juridisk usikkerhed, inden retningslinjerne fra 2005 trådte i kraft, og at en udtalelse fra Den Europæiske Unions Ret ikke var nok til klart at fastslå, hvorvidt en lufthavns forvaltning og drift var aktiviteter af økonomisk karakter.

<sup>(36)</sup> Jf. betragtning 175 i (ovennævnte) indledningsafgørelse.

<sup>(37)</sup> Domstolens dom af 24.7.2003 i sag C-280/00, Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sml. 2003 I, s. 7747.

<sup>(38)</sup> Jf. betragtning 240 i (ovennævnte) indledningsafgørelse.

<sup>(39)</sup> Kommissionens retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

## c) Beføjelser som offentlig myndighed

- (50) De franske myndigheder understreger, at Kommissionen i sin beslutning om Leipzig lufthavn<sup>(40)</sup> var af den opfattelse, at visse lufthavnsinfrastrukturer, som anvendes til udøvelse af beføjelser i forbindelse med den offentlige sikkerhed, brandbekæmpelse og driftssikkerhed, ikke kan opfattes som økonomiske aktiviteter. Ifølge de franske myndigheder finansieres disse sikkerheds- og sikkerhedsbeskyttelsesopgaver<sup>(41)</sup> via indtægterne fra lufthavnsafgifterne<sup>(42)</sup>. Disse afgifter fastsættes hvert år i forhold til de omkostninger, der skal dækkes, og opkræves til fordel for de offentlige eller private personer, der driver lufthavnene, når aktiviteten overstiger 5 000 trafikenheder<sup>(43)</sup>. De mener, at denne ordning er berettiget i lyset af de specifikke sikkerheds- og sikkerhedsbeskyttelseskrav, der rækker videre end de behov, der er forbundet med selve driften.
- (51) De franske myndigheder præciserer, at nogle af de således dækkede udgifter ikke dækkes i deres helhed<sup>(44)</sup>. De oplysninger fra det igangværende år og de to foregående år, der indberettes af lufthavnens driftsansvarlige, kan i øvrigt underkastes kontrol.
- (52) De franske myndigheder bekræfter, at denne ordning ikke på nogen måde medfører overkompensation. For det første anvendes lufthavnsafgifterne først til at godtgøre udgifterne efter kontrol af de indberettede oplysninger. For det andet blev kompensationen for investeringerne ydet i takt med hensættelserne til investeringer. Dernæst blev en positiv saldo overført til de efterfølgende år og behæftet med finansielle udgifter, som den driftsansvarlige skulle afholde. I denne forbindelse rapporterer de franske myndigheder om et hyppigt finansieringsunderskud via lufthavnsafgifterne som følge af de stigende udgifter til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse<sup>(45)</sup>.
- (53) Derudover præciserer de franske myndigheder, at CCI i Angoulême afholdt andre omkostninger foranlediget af udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed i overensstemmelse med aftalen og driftsbetingelserne for overdragelsen. I denne forbindelse varetog den driftsansvarlige flyinformationstjenesten<sup>(46)</sup>, når staten ikke udøvede nogen kontroltjeneste. Når staten udøvede denne aktivitet, betalte den driftsansvarlige stat en del af udgifterne dertil<sup>(47)</sup>. I henhold til tillægsaftalen mellem CCI og SMAC var det CCI i Angoulême, der varetog flyinformations-tjenesten (AFIS) uden for de timer, hvor staten udøvede kontroltjenesten. Ifølge de franske myndigheder ser de omkostninger, der var forbundet med disse opgaver, og som CCI i Angoulême afholdt, ud som følger:

(1 000 EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>AFIS</b>	113	114	115	117	125	122	82	63	44	37
<b>Lufthavnskontrol</b>	0	0	0	0	0	0	240	0	0	0
<b>I alt</b>	113	114	115	117	125	122	322	63	44	37

- (54) Endelig henviser de franske myndigheder til, at det var CCI i Angoulême, de lokale myndigheder og SMAC, der finansierede renoveringsarbejdet på kontrollårnet i 2004 og 2005 med et beløb på 84 800 EUR samt arbejdet med banebelysningen og en uafbrudt elforsyning på start- og landingsbanen i 2008 med et beløb på 89 300 EUR.

## 5.1.1.2. Den eventuelle selektive fordel

- (55) For så vidt angår finansieringen af infrastrukturer og driften uden for rammerne af de statslige aktiviteter understreger de franske myndigheder først og fremmest, at de offentlige myndigheder, der medvirkede til finansieringen af Angoulême lufthavn, ikke kun forfulgte et rentabilitetsmål. De tog ligeledes højde for den økonomiske og sociale gevinst for området. Dermed er testen vedrørende den private operatør, der handler på

<sup>(40)</sup> Kommissionens beslutning 2008/948/EF af 23. juli 2008 om Tysklands foranstaltninger til fordel for DHL og Leipzig/Halle lufthavn C 48/06 (ex N 227/06) (EUT L 346 af 23.12.2008, s. 1).

<sup>(41)</sup> De franske myndigheder mener, at disse aktiviteter omfatter tiltag til bekæmpelse af dyrerisici.

<sup>(42)</sup> Ordningen med lufthavnsafgifter er oprettet i henhold til § 1609, stk. 24, i den almindelige skattelov og ved ministeriel anordning af 30. december 2009 om bestemmelserne om indberetninger fra lufthavnens driftsansvarlige til fastsættelse af lufthavnsafgiften pr. passager.

<sup>(43)</sup> En trafikenhed svarer til en passager eller til 100 kg post eller gods.

<sup>(44)</sup> Det er f.eks. kun halvdelen af udgifterne til hegn, der dækkes.

<sup>(45)</sup> Udgifterne til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse var efter sigende 6,4 gange højere i 2010 i forhold til 1999.

<sup>(46)</sup> Tjenesten *Air Flight Information Service* (AFIS).

<sup>(47)</sup> De franske myndigheder præciserer, at en del af disse udgifter blev betalt i regnskabsåret 2008.

markedsøkonomiske vilkår, ikke tilstrækkelig til at berettige disse finansieringer. De franske myndigheder nævner dog, at SMAC var villig til at optimere lufthavnens drift for at begrænse sit eget bidrag. De nævner til støtte for deres udtalelse det ved kontrakt fastsatte loft over det garanterede underskud, der blev indført efter udbudsproceduren, samt rationaliseringen af den forventede investeringsrytme i aftalens løbetid.

#### 5.1.1.3. Påvirkning af konkurrencen og samhandelen

- (56) De franske myndigheder bekræfter, at det offentlige finansielle tilskud til Angoulême lufthavn ikke påvirker konkurrencen. I betragtning af, at lufthavnene i Périgueux, Limoges, Niort, La Rochelle og Bordeaux ligger over en times kørsel<sup>(48)</sup> fra Angoulême lufthavn, mener de ikke, at disse lufthavne tilhører Angoulême lufthavns forretningsområde.
- (57) Derudover er Niort lufthavn ikke udstyret til at modtage erhvervsflyvninger. Trafikken til og fra lufthavnen er praktisk taget lig nul. Périgueux lufthavn kan kun modtage fly med to turbopropmotorer med en kapacitet på under 60 pladser, der ikke overholder specifikationerne for de europæiske mellemdistancefly, som de fleste lavprisselskaber flyver med. En undersøgelse af passagertrafikken til London fra Bordeaux, Limoges og La Rochelle påviste ikke nogen væsentlig forskel i trafikken som følge af åbningen og lukningen af ruten Angoulême-London Stansted:

Passagerer London	Angoulême	Limoges	La Rochelle	Bordeaux
<b>2007</b>	0	0	112 257	83 171
<b>2008</b>	24 494	0	100 312	88 826
<b>2009</b>	27 490	94 133	60 432	80 073
<b>2010</b>	0	81 817	54 773	143 171 <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Denne voldsomme stigning i trafikken skulle hænge sammen med ibrugtagningen af terminalen Billi, som er forbeholdt lavpristrafik, i juni 2010.

- (58) De franske myndigheder mener i øvrigt ikke, at togforbindelserne til og fra Angoulême konkurrerer med flyruten til London. Disse markeder er adskilt som følge af prisforskellen og forskellen i rejsetid med højhastighedstog og Eurostar. Derudover er der stort set ikke nogen intermodalitet mellem højhastighedstog og Bordeaux lufthavn, da strækningen Tours-Angoulême-Bordeaux ikke er en højhastighedsstrækning.
- (59) De franske myndigheder henviser mere overordnet til retningslinjerne for luftfart fra 2005, i henhold til hvilke der ikke er »stor sandsynlighed for, at den støtte, der ydes til små regionale lufthavne (kategori D), kan forvride konkurrencen eller berøre samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse«. Uanset ovenstående betragtninger mener de franske myndigheder, at kun lufthavnene i Bordeaux, Limoges og La Rochelle i lyset af deres trafik og karakteristika eventuelt kan tilhøre Angoulême lufthavns forretningsområde.
- (60) Det forhold, at Ryanair åbnede en rute til London Stansted fra lufthavnene i La Rochelle og Limoges, betyder imidlertid, at luftfartsselskaberne opfattede dem som separate markeder. På samme måde virker køretiden fra Angoulême by til lufthavnene i Bordeaux, Limoges og La Rochelle, der er den samme som flyvetiden mellem Angoulême lufthavn og London Stansted, afskrækkende på Angoulêmes indbyggere.
- (61) Derfor finder de franske myndigheder ikke, at kriteriet om påvirkning af konkurrencen er opfyldt, og de mener heller ikke, at Kommissionens påstande vedrørende den offentlige støtte til Angoulême lufthavn er berettigede, når en af de væsentlige betingelser for anvendelsen af artikel 107, stk. 1, i TEUF ikke er opfyldt i det konkrete tilfælde.

<sup>(48)</sup> De franske myndigheder baserer denne tærskel på Kommissionens beslutning af 16. maj 2006, NN 21/06, Det Forenede Kongerige — City of Derry Airport (EUT C 272 af 9.1.2006, s. 13). De vurderer i øvrigt køretiderne ud fra Michels ruteberegner og tager udgangspunkt i den korteste køretid.

### 5.1.2. Foreneligheden med det indre marked

#### 5.1.2.1. Forenelighed i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF

- (62) De franske myndigheder mener, at den støtte, der blev ydet de driftsansvarlige i Angoulême lufthavn, kan erklæres forenelig med det indre marked og fritaget fra anmeldelse, også selv om alle de i Altmark-dommen opstillede betingelser ikke er opfyldt. De mener, at lufthavnen globalt set burde opfattes som en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, som har til formål at medvirke til den regionale økonomiske udvikling. Ifølge de franske myndigheder er denne forenelighed direkte baseret på artikel 106, stk. 2, i TEUF og på Kommissionens beslutning 2005/842/EF<sup>(49)</sup> (»SGEI-beslutningen fra 2005«) for perioden forud for den 30. januar 2012. Derefter er den baseret på Kommissionens afgørelse 2012/21/EU<sup>(50)</sup> (»SGEI-afgørelsen fra 2011«).
- a) Perioden under CCI i Angoulêmes forvaltning eller under CCI i Angoulême og SMAC's forvaltning
- i) Overdragelsesaktens eksistens
- (63) De franske myndigheder mener, at den overdragelsesakt, der ligger til grund for CCI i Angoulêmes offentlige tjeneste, har hjemmel i § 170-1 i handelsloven. I henhold til denne bestemmelse er organet med til at forbedre den økonomiske udvikling i området, områdets tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt til at støtte virksomhederne og deres foreninger ved at påtage sig alle offentlige tjenester og alle tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er nødvendige for, at disse tjenester kan udføres. Det fastsættes endvidere, at de enkelte institutioner i denne forbindelse kan påtage sig en tjeneste til oprettelse og forvaltning af infrastruktur, navnlig i lufthavne.
- (64) De franske myndigheder tilføjer, at denne lovramme er et supplement til de dokumenter, der overdrager CCI i Angoulême ansvaret for lufthavnens forvaltning og drift. Den har udmøntet sig i udstedelse af en overdragelsesakt til CCI i Angoulême vedrørende opbygningen og forvaltningen af lufthavnsinfrastrukturerne. Det samme gælder de beslutninger, hvorved CCI i Angoulême og de implicerede lokale myndigheder besluttede at medvirke til lufthavnens finansiering.
- ii) Kompensationsniveauet
- (65) De franske myndigheder finder, at den budget- og regnskabsramme, der fandt anvendelse på CCI i Angoulême<sup>(51)</sup>, forhindrede enhver form for overkompensation.
- (66) Overordnet set var der afsat en specifik post til lufthavnsaktiviteterne. Denne kontrol var i øvrigt et resultat af de valgte medlemmer af CCI i Angoulêmes vedtagelse af lufthavnens budget efter CCI-direktionens godkendelse<sup>(52)</sup>. I denne forbindelse præciserer de franske myndigheder, at budgetudarbejdelsen var ledsaget af dokumenter vedrørende status for driftsoperationerne, status for selvfinansieringskapaciteten, status for kapitaloperationerne, tabellen over ydelser og bidrag på tværs af tjenesterne samt stillingsfortegnelsen og lønningslisten.
- (67) Tilsvarende hævder de franske myndigheder, at det i SMAC's vedtægter fastsættes, at SMAC's opgaver ene og alene vedrører den offentlige lufthavnstjeneste. Lufthavnens aktiviteter er omfattet af et særskilt budget. De franske myndigheder tilføjer, at budgettet vedtages af et fagligt udvalg. Alle nye foranstaltninger samt enhver stigning med 5 % i forhold til det foregående budget skal godkendes med kvalificeret flertal.
- (68) Endelig mener de franske myndigheder, at rapporteringer med jævne mellemrum gør det muligt at kontrollere, at det vedtagne budget gennemføres korrekt, hvilket udelukker enhver form for overkompensation. Generalforsamlingen afholder en ny afstemning i n+1 for at godkende de gennemførte budgetter. Et sidste kontrolniveau består i, at CCI i Angoulêmes regnskaber overdrages til præfekturet, som efterprøver den formelle rigtighed. Frem til den 31. december 2006 afgav den civile luftfartstjeneste udtalelse til præfekturet. SMAC godkendte selv som overdragende myndighed de oprindelige, ændrede og gennemførte budgetter.

<sup>(49)</sup> Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

<sup>(50)</sup> Kommissionens afgørelse 2012/21/EU af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3).

<sup>(51)</sup> Cirkulære nr. 111 af 30.3.1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for CCI i Angoulême.

<sup>(52)</sup> CCI-direktionen er sammensat af valgte medlemmer, der udtaler sig om et budgetforslag med eventuelle ændringer.

- b) Periode under selskabet SNC-Lavalins og SMAC's forvaltning
- i) Overdragelsesaktens eksistens
- (69) De franske myndigheder finder, at definitionen af de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som blev overdraget til selskabet SNC-Lavalin, er omfattet af driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser<sup>(53)</sup>. De bekræfter, at lufthavnens udvikling udgør en integrerende del heraf.
- ii) Kompensationsniveauet
- (70) De franske myndigheder hævder, at CCI-aéroports resultatopgørelser gør det muligt at afvise enhver form for overkompensation.
- (71) Ud over en regnskabsmæssig adskillelse i kraft af oprettelsen af et datterselskab til selskabet SNC-Lavalin<sup>(54)</sup> sikrer SMAC's kontrol, at der ikke finder overkompensation sted<sup>(55)</sup>, idet denne kontrol har til formål at undgå, at SMAC's bidrag til tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse udgør overkompensation.
- (72) I øvrigt mener de franske myndigheder ikke, at SNC-Lavalins godtgørelse er uforholdsmæssig. På den ene side skulle tilbudsgiveren fastsætte det maksimale garantibeløb, der ville blive anmodet om fra SMAC med henblik på at skabe balance i driften, i henholdsvis basisscenariet (drift uden erhvervsmæssig lufttrafik) og i det målrettede scenarie (drift med erhvervsmæssig lufttrafik). Det var det målrettede scenarie, der blev valgt, og de franske myndigheder understreger, at selskabet SNC-Lavalins tilbud var det laveste på det finansielle plan. På den anden side fremhæver de, at de udgifter, som SMAC afholdt i regnskabsåret 2012 uden erhvervsmæssig lufttrafik, beløb sig til 644 000 EUR mod 810 000 EUR i 2010.
- (73) Endelig præciserer de franske myndigheder, at ejendomsskatten var en byrde for SMAC, der som ejer havde valgt ikke at pålægge den driftsansvarlige at afholde den.
- (74) Dermed mener de franske myndigheder, at de tilskud, der blev ydet Angoulême lufthavns forvaltningsorganer, kan erklæres forenelige med det indre marked med udgangspunkt i artikel 106, stk. 2, i TEUF og i henhold til SGEI-beslutningen fra 2005 for perioden forud for den 30. januar 2012 og derefter i henhold til SGEI-afgørelsen fra 2011.

#### 5.1.2.2. Forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF

- a) Infrastrukturinvesteringerne
- (75) De franske myndigheder finder, at såfremt Kommissionen mener, at den offentlige støtte til infrastrukturinvesteringer udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal den opfattes som værende forenelig med det indre marked i overensstemmelse med bestemmelserne i retningslinjerne fra 2005.
- i) Klart defineret formål af almindelig interesse (første kriterium)
- (76) De franske myndigheder mener, at økonomisk udvikling og udvikling af turismen i departementet Charente er et klart defineret formål af almindelig interesse. De mener, at Kommissionen i praksis<sup>(56)</sup> tillader, at den offentlige forvaltning opfatter udviklingen af en regional lufthavn som svarende til et sådant formål.
- ii) Investeringernes nødvendighed og forholdsmæssighed for det fastlagte formål (andet kriterium)
- (77) Disse investeringer opfylder kriterierne om nødvendighed og forholdsmæssighed. I denne forbindelse nævner de franske myndigheder en undersøgelse<sup>(57)</sup>, som berettiger oprettelsen af en struktur, der forener alle de lokale myndigheder, offentlige institutioner og fagfolk inden for turismen, og som påviser interessen i at udvikle netop Angoulême lufthavn frem for en anden infrastruktur og indeholder en vurdering af de hermed forbundne minimumsinvesteringer.

<sup>(53)</sup> I henhold til punkt 8 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser skal SNC-Lavalin varetage udførelsen af statslige opgaver, indførelsen af en flyinformationstjeneste, udførelsen af opgaver, som garanterer sikker anvendelse af lufthavnen, vedligeholdelsen af lufthavnens areal og net samt opretholdelsen af lufthavnens kapacitet til modtagelse af regelmæssig erhvervsmæssig lufttrafik.

<sup>(54)</sup> Det drejer sig om selskabet Société d'exploitation de l'aéroport d'Angoulême Cognac.

<sup>(55)</sup> De franske myndigheder finder, at denne kontrol er omfattet af udbudsbetingelserne.

<sup>(56)</sup> Kommissionens beslutning af 27. januar 2007, N 491/06, Italien — Tortoli-Arbatax (EUT C 133 af 15.6.2007, s. 3).

<sup>(57)</sup> Denne undersøgelse blev foretaget af Alliance de conseils pour l'économie locale des services aéroportuaires. Den blev offentliggjort den 14. juni 2006.

- iii) Tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen på mellemlang sigt (tredje kriterium)
- (78) De franske myndigheder hævder, at der i den nævnte undersøgelse blev fastsat udsigter for trafikken på mellemlang sigt med et årligt passagerantal på over 100 000, hvilket er at opfatte som tilfredsstillende udsigter for anvendelsen på mellemlang sigt. Ifølge myndighederne var disse udsigter baseret på en hypotetisk stigning i antallet af afgang for den første rute til London og på åbningen af endnu en rute.
- iv) Lige adgang til infrastrukturen uden forskelsbehandling (fjerde kriterium)
- (79) De franske myndigheder understreger, at der ikke blev udøvet forskelsbehandling med hensyn til adgangen til infrastrukturen. Det eneste krav, der blev stillet til anvendelsen af Angoulême lufthavns infrastrukturer, hang sammen med forpladsens og terminalens begrænsede modtagelseskapacitet. Der blev iværksat tilskyndelsesforanstaltninger for alle de selskaber, der åbnede en ny rute, men kun Ryanair nød reelt godt af dem.
- v) Ingen påvirkning af samhandelen i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse (femte kriterium)
- (80) De franske myndigheder hævder, at alene det forhold, at Angoulême lufthavn er omfattet af kategori D i retningslinjerne for luftfart fra 2005, er et bevis på, at konkurrencen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse.
- vi) Støttens nødvendighed og forholdsmæssighed (sjette kriterium)
- (81) De franske myndigheder mener, at den offentlige finansiering af 100 % af investeringerne var nødvendig for at opretholde lufthavnens potentiale og for dens udvikling. Ifølge de franske myndigheder er det dette kriterium, der berettiger en fordeling af investeringernes finansiering mellem SMAC og den driftsansvarlige ved kontrakttillægget af 22. januar 2009. Denne situation skal holdes adskilt fra den, der fra og med 2012 indebar, at SMAC betalte en årlig godtgørelse på 179 400 EUR for leveringen af en tjenesteydelse efter en udbudsprocedure. De franske myndigheder præciserer, at det i dette retsgrundlag ikke var fastsat, at SMAC skulle foretage investeringer, men at organet skulle varetage bygherrens forpligtelser i forbindelse med de investeringer, som tjenesteyderen foreslog, eller SMAC traf beslutning om.
- b) Driftens finansiering
- (82) De franske myndigheder fremfører først og fremmest, at CCI i Angoulême foretog forskudsudbetalinger til lufthavnen i perioden 1984-2001. De mener, at denne periode skal holdes uden for Kommissionens undersøgelse. Efter denne periode var den ellers udbetalte støtte at opfatte som driftsstøtte.
- (83) Dernæst hævder de franske myndigheder, at det underskud, som de lokale myndigheder påtog sig, ekskl. investeringsfinansiering, var begrænset til 350 000 EUR i regnskabsårene 2002 og 2003<sup>(58)</sup>. De tilføjer, at lufthavnsstyrelsens beslutninger for regnskabsårene 2004-2006 ikke omfattede indberetninger i denne henseende. CCI i Angoulêmes almindelige tjeneste indbetalte det beløb, der var nødvendigt for at skabe balance på det gennemførte budget.
- (84) Endelig mener de franske myndigheder ikke, at denne driftsfinansiering påvirker konkurrencen, af de grunde, der fremgår af betragtning 56 til 61 i nærværende afgørelse. Det betyder ifølge de franske myndigheder, at kriteriet om påvirkning af konkurrencen ikke er opfyldt, og at den offentlige driftsfinansiering af Angoulême lufthavn ikke kan opfattes som støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (85) De franske myndigheder påstår i øvrigt, at selv om den pågældende finansiering udgjorde en form for støtte, så skulle den erklæres forenelig med det indre marked og fritaget fra anmeldelse. De franske myndigheder baserer sig i denne forbindelse på retningslinjerne fra 2005 samt på SGEI-beslutningen fra 2005.

## 5.2. Forbindelserne med Ryanair

### 5.2.1. Definitionen af støtte

- (86) De franske myndigheder mener først og fremmest, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester skal behandles under ét. Dernæst mener de ikke, at SMAC har handlet som en rationel markedsøkonomisk investor, af de grunde, der fremsættes i betragtning 55 i nærværende afgørelse. Ifølge de franske myndigheder var det den manglende deltagelse i indkaldelsen af projekter vedrørende åbningen af internationale luftruter, der fik CCI i Angoulême til med fuldmagt fra SMAC at indlede forhandlinger med Ryanair om åbning af en rute mellem London Stansted og Angoulême.

<sup>(58)</sup> Denne grænse blev fastsat ved partnerskabsaftalen af 23.5.2002.

- (87) De understreger endvidere, at det anlægsarbejde<sup>(59)</sup>, der blev indledt i 2006, ikke havde til formål at tilfredsstille et bestemt selskab, men at gøre det muligt at modtage luftfartsselskaber. Ikke desto mindre påpeger de franske myndigheder, at det forhold, at ingen andre luftfartsselskaber fløj regelmæssigt til lufthavnen, betød, at disse investeringer nærmest udelukkende var til fordel for Ryanair.
- (88) Med hensyn til omkostningerne til de erhvervsmæssige forbindelser med Ryanair anfører de franske myndigheder, at lufthavnens driftsansvarlige var nødt til at øge personaleomkostningerne. De henviser til en forskel mellem de forventede omkostninger og de faktisk afholdte omkostninger:

Sikkerhed	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Antal medarbejdere</b>	5	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6
<b>Fuldtidsækvivalenter</b>	4,6	+ 1,46	+ 1,35	+ 3	+ 1,35	+ 3
<b>Personaleomkostninger (1 000 EUR)</b>	219,1	+ 137,4	+ 116,8	+ 109,3	+ 52,17	+ 133,1

Sikkerhedsbeskyttelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Antal medarbejdere</b>	10	—	—	—	—	—
<b>Fuldtidsækvivalenter</b>	0,7	+ 1,4	+ 1,6	+ 2	+ 1,6	+ 2
<b>Personaleomkostninger (1 000 EUR)</b>	42,5	+ 102,2	+ 86,2	+ 119,7	+ 115,6	+ 122,8

Groundhandling og modtagelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Antal medarbejdere</b>	1	—	—	—	—	—
<b>—Fuldtidsækvivalenter</b>	0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
<b>Personaleomkostninger (1 000 EUR)</b>	11	+ 20	+ 14	+ 30	+ 20	+ 30

- (89) Det samme gælder de øvrige ekstraomkostninger i forbindelse med Ryanairs erhvervsmæssige virksomhed:

Sikkerhed	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Ydelser (1 000 EUR)</b>	0	—	—	—	—	—

<sup>(59)</sup> Forlængelse af start- og landingsbanen med 50 m, ombygning og udstyrelse af terminalen, så den kunne betjene fly med 200 passagerer. Beløbet for disse investeringer er anslået til 977 000 EUR.



Sikkerhed	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/ 2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Andet</b>	36,5	+ 269,1	+ 163,2	+ 316,9	+ 248,5	+ 326
<b>herunder leasing af køretøjer (1 000 EUR)</b>	0	+ 157,9	+ 138,4	+ 210,5	+ 223,5	+ 210,5

Sikkerhedsbeskyttelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/ 2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Ydelser</b>	0	+ 118,6	+ 112,6	+ 253,2	+ 113,5	+ 263,2
<b>(1 000 EUR)</b>						
<b>Andet (1 000 EUR)</b>	12,5	+ 16,8	+ 14	+ 14,8	- 4,5	+ 15,2

Groundhandling og modtagelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/ 2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
<b>Ydelser</b>	5	+ 140	+ 96	+ 180	+ 90	+ 180
<b>(1 000 EUR)</b>						
<b>Andet (1 000 EUR)</b>	5	+ 20	+ 10	+ 25	+ 12	+ 25

### 5.2.2. Foreneligheden med det indre marked

- (90) De franske myndigheder mener, at nogle af kriterierne i retningslinjerne fra 2005 ikke er overholdt.
- (91) For det første hævder de franske myndigheder, at Ryanair ikke forelagde nogen virksomhedsplan. De mente, at de degressive tilskud, der udmøntede sig i indgåelsen af aftalerne fra 2008, ville give luftfartsselskabet mulighed for at opnå en tilfredsstillende fortjenstmargen.
- (92) Som følge af den manglende virksomhedsplan understreger de franske myndigheder, at det er umuligt at kontrollere, om kriteriet vedrørende intensitet er overholdt. Til gengæld tog CCI i Angoulême og SMAC udgangspunkt i de tilgængelige oplysninger om oprettelse af ruter med forpligtelse til offentlig tjeneste, da de fastslog, at dette kriterium var opfyldt.
- (93) For det andet mener de franske myndigheder, at den tendens til et stigende passagerantal pr. år på [...] (\*) % uden stigning i antallet af rotationer, der blev observeret i 2008 og 2009, ville have fortsat i 2010.
- (94) For det tredje mener de franske myndigheder ikke, jf. betragtning (56) til (60) i nærværende afgørelse, at de iværksatte foranstaltninger påvirkede samhandelen i et omfang, der stred mod Fællesskabets interesse.

### 5.3. De nye retningslinjer

- (95) Frankrig har fremsat bemærkninger til fortolkningen af de nye retningslinjer, både med hensyn til form og indhold, og har erklæret sig enig i deres anvendelse på sager, der vedrører foranstaltninger, som iværksættes, inden de offentliggøres.

(\*) Forretningshemmelighed

- (96) Frankrig bemærker, at de nye retningslinjer er mere fleksible end de gamle, for så vidt angår driftsstøtte. Deres anvendelse med tilbagevirkende kraft på alle former for støtte ville derfor ifølge Frankrig gøre det muligt at behandle de situationer, som visse lufthavne har befundet sig i, på mindre belastende vis.

## 6. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE TREDJEPARTER

### 6.1. Bemærkninger fra Air France

- (97) Air France mener, at de foranstaltninger, der er blevet iværksat til fordel for Ryanair og Ryanairs datterselskab AMS, er særdeles repræsentative for Ryanairs handelspraksis.
- (98) Air France har ligeledes fremsendt bemærkninger til Kommissionen om de nye retningslinjers anvendelse på den foreliggende sag. Air France anfægter de nye retningslinjers anvendelse på sager vedrørende driftsstøtte til lufthavne, selv om denne støtte er ydet forud for retningslinjernes offentliggørelse.
- (99) For det første mener Air France, at anvendelsen med tilbagevirkende kraft af de nye retningslinjer tilgodeser ikkeregulerte aktører, idet en sådan anvendelse lovliggør en adfærd, der ikke var i overensstemmelse med de gældende regler på det tidspunkt, hvor denne adfærd blev udøvet. Derimod straffer denne tilgang de aktører, der overholdt de tidligere retningslinjer og undlod at modtage offentlige midler.
- (100) For det andet understreger Air France, at de nye retningslinjers anvendelse med tilbagevirkende kraft på driftsstøtte til lufthavne er i strid med de almindelige retsprincipper og den europæiske retspraksis.

### 6.2. Bemærkninger fra Ryanair

- (101) Selskabet Ryanair bestrider, at den kontrakt om lufthavnstjenester, som selskabet indgik med Angoulême lufthavn, kan udgøre statsstøtte.
- (102) Selskabet påstår, at dets beslutning om at åbne en rute mellem London Stansted og Angoulême var baseret på et ønske om at sikre en luftbase med få midler, hvis omgivelser stemte overens med Angoulême lufthavn. Selskabet anfører i øvrigt, at Angoulême lufthavns karakteristika gjorde det muligt for lufthavnen at tilbyde konkurrence-dygtige lufthavnsafgifter. Trods den usikkerhed, der var forbundet med at åbne en linje<sup>(60)</sup> og dermed den løbne risiko, mener Ryanair, at lufthavnen med rimelighed kunne forvente et positivt udbytte af den indgåede aftale i lyset af selskabets succes på andre ruter.
- (103) Ryanair oplyser i øvrigt, at beslutningen om at indstille ruten mellem London Stansted og Angoulême skyldtes forretningsmæssige hensyn. Ifølge Ryanair nåede faldet i indtægter i 2009 op på [...] % i forhold til 2008<sup>(61)</sup>. Selskabet understreger, at det forhandlede i god tro under overholdelse af punkt 9 i kontrakten om lufthavnstjenester med henblik på at nå frem til en økonomisk levedygtig aftale med Angoulême lufthavn. Det bekræfter, at det i september 2009 krævede en reduktion af lufthavnsafgifterne. Dette afviste SMAC, hvilket Ryanair blev underrettet om den 3. februar 2010. Ryanair oplyser, at selskabet derefter foreslog kun at beflyve ruten i juli og august, hvorefter aftalen blev ophævet som følge af SMAC's afvisning heraf.

#### 6.2.1. Statsmidler og tilregning til staten

##### 6.2.1.1. Anvendelse af statsmidler

- (104) Ryanair understreger, at afgifterne ikke udgør alle et CCI's ressourcer. Selskabet er af den opfattelse, at § R. 224-6 i loven om civil luftfart forpligter de lufthavne, der drives af et CCI, til at finansiere deres udgifter med indtægterne fra lufthavnens drift. Ryanair vurderer, at CCI i Angoulême stod for den væsentligste del af lufthavnens finansiering. Til gengæld mener selskabet ikke, at SMAC havde nogen erfaring med at drive en lufthavn<sup>(62)</sup>.

<sup>(60)</sup> Ryanair præciserer, at der aldrig havde eksisteret nogen erhvervsrute til Angoulême befløjet med fly som dem, selskabet bruger, og at der ikke fandtes nogen reference, hvorpå selskabet kunne basere sig ved vurderingen af rutens rentabilitet.

<sup>(61)</sup> Ifølge Ryanair skyldes disse faldende indtægter de stigende passagerafgifter i Det Forenede Kongerige, de stigende oliepriser og den økonomiske krise i sin helhed.

<sup>(62)</sup> Ryanair understreger, at det var CCI i Angoulême, der ledte forhandlingerne.

### 6.2.1.2. Foranstaltningernes tilregnelser til staten

- (105) Ryanair mener ikke, at det forhold, at CCI i Angoulême er under statens kontrol, og at dets ressourcer er afgifter, er tilstrækkeligt til, at kriteriet om tilregnelser til staten kan opfattes som opfyldt.
- (106) Selskabet hævder, at det grundlæggende kriterium, dvs. en enheds offentlige karakter, ikke alene gør det muligt at fastslå foranstaltningens statstilregnelser (<sup>63</sup>). Der bør i påkommende tilfælde skelnes mellem CCI'er og andre offentlige organer (<sup>64</sup>). I denne forbindelse understreger Ryanair, at CCI'erne i § L. 711-1 i den i juni 2005 gældende handelslov opfattes som offentlige økonomiske organer, og at deres »institutionelle dobbelthed« og tvivlen om, hvordan de skal defineres, er blevet beskrevet i en parlamentsrapport (<sup>65</sup>). Ryanair henviser endvidere til, at staten ikke deltager i deres beslutningsproces, da dens rolle er begrænset til en tilsynsrolle (<sup>66</sup>).

### 6.2.2. Selektiv fordel

#### 6.2.2.1. Vurdering under ét af en økonomisk fordel for Ryanair og AMS

- (107) Ryanair mener ikke, at selskaberne Ryanair og AMS bør opfattes som én støttemodtager, for så vidt angår disse foranstaltninger.
- (108) For det første var det lufthavnen, der var begunstiget i kontrakten om markedsføringstjenester, og den havde ikke til formål at øge belægningsgraden eller udbyttet af den af Ryanair befløjede rute. For det andet giver hverken selskabet AMS' aktionærstruktur eller formål anledning til at bestride, at de pågældende kontrakter havde forskellige formål. Ryanair understreger desuden, at de to kontrakter blev indgået af forskellige personer (<sup>67</sup>), selv om ledelsen, som Kommissionen fremhævede, var identisk.
- (109) Ryanair præciserer ligeledes, at indgåelsen af en kontrakt om markedsføringstjenester ikke er nogen forudsætning for, at der kan åbnes en rute. Denne fremgangsmåde er dog hyppigere for de regionale lufthavne (<sup>68</sup>).

#### 6.2.2.2. Vurdering under ét af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester

- (110) Ryanair anfægter vurderingen under ét af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester. Selskabet understreger, at kontrakterne om markedsføringstjenester henhører under AMS, Ryanairs datterselskab. De forhandles og indgås uafhængigt af Ryanairs aftaler med lufthavnene.
- (111) Ryanair oplyser dog, at selskabet selv gennemfører reklamekampagner for de destinationer, det flyver til. Ryanair henviser ligeledes til, at selskabet har ført reklamekampagner på sit websted til fordel for tredjemand uden selskabet AMS' medvirken. Endelig mener selskabet, at Kommissionen i sin afgørelse om Bratislava lufthavn (<sup>69</sup>) erkender, at der er en værdi forbundet med reklamekampagnerne på Ryanairs websted.

#### 6.2.2.3. Princippet om den rationelle markedsøkonomiske investorer

##### a) Virksomhedsplan

- (112) Ryanair påstår, at der ikke altid ligger en virksomhedsplan til grund for investeringsbeslutningerne. Det forhold, at selskabet selv, de øvrige virksomheder og konkurrencemyndighederne (<sup>70</sup>) ikke systematisk finder dem brugbare, er tilstrækkeligt til at fastslå, at det ikke er realistisk at gøre dem til et element, der er kendetegnende for en markedsøkonomisk investors adfærd.

<sup>(63)</sup> Ryanair henviser til Domstolens dom af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397.

<sup>(64)</sup> Ryanair tager udgangspunkt i statsrådets udtalelse nr. 351 654 af 16.6.1992.

<sup>(65)</sup> Rapport af Catherine Vautrin for økonomiudvalget, nr. 2388, om lovforslaget vedrørende handelskammerenes og industriens netværk.

<sup>(66)</sup> Ryanair hævder, at udøvelsen af dette tilsyn ikke indebærer, at staten skal udtale sig om de aftaler, der er omfattet af nærværende sag.  
<sup>(67)</sup> Kontrakten om lufthavnstjenester er underskrevet af Michel Cawley, næstformand i Ryanair, mens kontrakten om markedsføringstjenester er underskrevet af Eddie Wilson, direktør for AMS.

<sup>(68)</sup> Ryanair nævner lufthavnens behov for at opbygge et image og øge antallet af tilrejsende passagerer i forhold til det samlede antal passagerer, der benytter lufthavnen.

<sup>(69)</sup> Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovakiet — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24).

<sup>(70)</sup> Ryanair henviser til udtalelsen fra den britiske Competition appeal tribunal af 21.5.2010 i sagen 1145/4/8/09, Stagecoach group PLC v Competition commission, punkt 75.

- b) Bemærkninger vedrørende betingelserne for anvendelse af princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor
- (113) Ryanair mener ikke, at Kommissionen kan foretage en selektiv anvendelse af princippet om den private operatør, der handler på markedsøkonomiske vilkår. Med henvisning til Rettens dom <sup>(71)</sup> understreger selskabet, at Kommissionen skal vurdere den kommercielle transaktion i sin helhed og gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng <sup>(72)</sup>.
- (114) Ryanair mener i øvrigt, at Kommissionen bør foretage en sammenligning af aftalerne mellem Ryanair og de offentlige lufthavne og aftalerne med de lufthavne, der er helt eller delvist ejet af private investorer. I denne forbindelse henviser Ryanair til en undersøgelse <sup>(73)</sup>. Selskabet minder om Domstolens retspraksis <sup>(74)</sup> og hævder, at det kun er i tilfælde, hvor der ikke kan henvises til nogen privat investor, at Kommissionen bør indtage en omkostningsbaseret tilgang.
- (115) Ryanair mener, at Kommissionens fremgangsmåde, som består i kun at acceptere referencelufthavne, som ligger inden for det samme forretningsområde som den lufthavn, undersøgelsen drejer sig om, er forkert <sup>(75)</sup>.
- (116) Ryanair gør gældende, at de referencemarkedspriser, som selskabet har opnået ved referencelufthavnene, ikke er »forurenede« af den statsstøtte, der ydes de omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at anslå en pålidelig referencemarkedsværdi i forbindelse med test vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip.
- (117) Ifølge Ryanair
- anvendes referenceanalyser ofte i forbindelse med test vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip inden for andre områder end statsstøtte
  - udøver virksomhederne kun indflydelse på hinandens afgørelser, når produkterne er substituerbare eller komplementære
  - er de lufthavne, der ligger inden for det samme forretningsområde, ikke nødvendigvis i konkurrence med hinanden, og de referencelufthavne, der anvendes i de fremlagte rapporter, møder begrænset konkurrence fra de offentlige lufthavne i deres forretningsområde. Faktisk er under en tredjedel af de erhvervs-lufthavne, der ligger inden for referencelufthavnens forretningsområde, 100 % statsjede, og ingen af de lufthavne, der ligger inden for referencelufthavnens forretningsområde, er omfattet af en statsstøtteprocedure (i april 2013)
  - er der, selv når referencelufthavnene møder konkurrence fra offentlige lufthavne i det samme forretningsområde, anledning til at formode, at deres adfærd er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (f. eks. hvis den private sektor har store kapitalinteresser, eller hvis lufthavnen forvaltes privat)
  - fastsætter de lufthavne, der overholder det markedsøkonomiske investorprincip, ikke deres priser til under marginalomkostningerne.
- (118) Ryanair hævder, at princippet om den private operatør, der handler på markedsøkonomiske vilkår, skal tage højde for de regionale lufthavnens lave økonomiske værdi forud for den hastige udvikling af deres aktiviteter. Med hensyn til omkostningerne i forbindelse med lukning eller videreførelse mener Ryanair med henvisning til Rettens retspraksis <sup>(76)</sup>, at ethvert alternativt og mindre omkostningskrævende tilbud bør opfattes som værende i overensstemmelse med princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor.
- (119) Ryanair mener derfor, at de omkostninger, som Kommissionen tager i betragtning, bør være marginalomkostningerne og ikke de gennemsnitlige omkostninger. Angoulême lufthavn havde nemlig en rationel økonomisk interesse i at fastsætte priserne efter marginalomkostningerne eller under marginalomkostningerne.

<sup>(71)</sup> Dom afsagt af Retten i Første Instans den 17.12.2008 i sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 03643.

<sup>(72)</sup> Ryanair nævner i denne forbindelse de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, og de eksterne virkninger.

<sup>(73)</sup> Undersøgelse af 25.6.2012 foretaget af firmaet Oxera.

<sup>(74)</sup> Ryanair tager udgangspunkt i Domstolens dom af 3.7.2003, i sagerne C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost SA, Sml. 2003 I, s. 06993. Selskabet nævner ligeledes Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011).

<sup>(75)</sup> Fastsættelse af referencemarkedsværdien i den komparative analyse med henblik på kontrol af det markedsøkonomiske investorprincip. »Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair«, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair, den 9.4.2013.

<sup>(76)</sup> Rettens dom af 17.10.2002 i sag T-98/00, Linde mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 03961, præmis 43-54.

- (120) Jo hårdere konkurrence en lufthavn udsættes for, jo større er dens incitament for at sænke de praktiserede priser til det niveau, marginalomkostningerne ligger på.
- (121) På samme måde bør Kommissionen ifølge Ryanair tage højde for de enkelte lufthavnes særlige kendetegn<sup>(77)</sup>. Selskabet mener i denne henseende, at den hårde konkurrence de regionale lufthavne imellem betyder, at de kæmper om at indgå aftaler med selskabet. Dermed handler lufthavnene på samme måde som private investorer.
- (122) Dernæst fører lufthavnene reklamekampagner ud fra et ønske om at forbedre deres image. Dette forhold skærpes af, at de regionale lufthavnes markedsstyrke er begrænset, og at de er interesserede i at tiltrække luftfartsselskaber, der er i stand til at udvikle deres lufttrafik.
- (123) Ryanair hævder desuden, at virksomhedsplanen for disse lufthavne bør indebære, at en del af de faste omkostninger og omkostningerne til infrastruktur opfattes som irreversible omkostninger. Virksomhedsplanen bør i øvrigt gælde i mindst 15 år og ikke som standard i fem år.
- (124) I denne forbindelse mener Ryanair, at den indtagne tilgang bør baseres på »enhedskassen«. Med udgangspunkt i Kommissionens holdning i afgørelsen om Bratislava lufthavn<sup>(78)</sup> mener Ryanair, at de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, som udgør ca. 50 % af en lufthavns indtægter, er særligt vigtige for de underudnyttede regionale lufthavne. Det er ønsket om at øge disse indtægter for at dække så mange af de faste omkostninger som muligt, der ligger til grund for de bøder i lufthavnens aftaler med Ryanair, som Ryanair skal betale, hvis ikke selskabet opfylder sine forpligtelser. Ryanairs virksomhed øgede lufthavnens økonomiske værdi, og lufthavnen kunne frit udnytte dette til at tiltrække andre luftfartsselskaber.
- (125) Ifølge Ryanair øges de regionale lufthavnes interesse i at indgå aftaler med luftfartsselskaber som Ryanair af de netværkseffekter, der er forbundet med åbningen af en rute<sup>(79)</sup>. Ifølge Ryanair var Angoulême lufthavns interesse i at indgå en aftale med Ryanair så meget desto større, da det eneste alternativ ville have betydet åbning af ruter med forpligtelse til offentlig tjeneste opereret af luftfartsselskaber, som anvender mindre fly, såsom Twin Jet. Ryanair understreger dog, at denne anden mulighed ville indebære en offeromkostning for lufthavnen, da de større luftfartsselskaber genererer lavere omkostninger pr. passager.
- (126) Selskabet mener ligeledes, at Kommissionen bør tage højde for de positive eksterne virkninger, som dets aktiviteter skaber. En aftale med Ryanair fungerer som en »magnet« på andre luftfartsselskaber, som ønsker at opnå øget synlighed og infrastrukturer af bedre kvalitet. Disse netværkseffekter har en positiv indvirkning både på luftfartsindtægterne og på de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter<sup>(80)</sup>. Ryanair mener, at Kommissionen selv indtog denne holdning i afgørelsen om Bratislava lufthavn<sup>(81)</sup>. Lufthavnene har altså en interesse i at indgå aftaler med selskaber, som påtager sig trafikforpligtelser.
- (127) Ryanair præciserer, at de aftaler, selskabet indgår, ikke er eksklusivaftaler. Alle andre luftfartsselskaber, der tilbyder de samme tjenester som Ryanair, kan altså opnå identiske vilkår.
- (128) Med hensyn til rentabilitetsanalysen påpeger Ryanair, at en rationel investor fra den private sektor ville følge nedenstående principper<sup>(82)</sup>:
- Vurderingen foretages i etaper
  - Der er ikke nødvendigvis på forhånd brug for en virksomhedsplan
  - I tilfælde, hvor en lufthavn ikke er fuldt optaget, er en prisfastsættelse baseret på »enhedskassen« den mest hensigtsmæssige
  - Kun indtægterne fra den opererende lufthavns økonomiske virksomhed bør tages i betragtning

<sup>(77)</sup> Ryanair henviser til Kommissionens holdning i afgørelsen 2011/60/EU, jf. fodnote 69, betragtning 111.

<sup>(78)</sup> Jf. førnævnte afgørelse (fodnote 69).

<sup>(79)</sup> Blandt disse eksterne virkninger nævner Ryanair: 1) det forhold, at åbningen af en rute i en regional lufthavn sender et positivt signal til de andre luftfartsselskaber vedrørende udsigterne til rentabilitet. Ryanair hævder her, at selskabet Cityline var tæt på at indgå en aftale med Angoulême lufthavn om ruteflyvning få uger før, Ryanair indstillede sin forbindelse; 2) tilstedeværelsen af et stort luftfartsselskab gør det muligt at oprette ikkeluftfartstjenester, hvilket igen er med til at skabe mere lufttrafik.

<sup>(80)</sup> De indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, ville bl.a. stige, da passagerer uden mellemlanding ville opholde sig længere tid i lufthavnen. Dette ville ifølge Ryanair tiltrække de forretningskæder, der arbejder i lufthavnene.

<sup>(81)</sup> Jf. førnævnte afgørelse (fodnote 69).

<sup>(82)</sup> Principper, som ligger til grund for rentabilitetsanalysen i forbindelse med undersøgelser vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip. »Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair«, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair, den 9.4.2013.

- Hele aftalens løbetid, herunder eventuelle forlængelser, bør tages i betragtning
- Fremtidige finansielle transaktioner bør aktualiseres med henblik på vurdering af aftalernes rentabilitet.
- (129) Den gradvist stigende rentabilitet, som aftalerne mellem Ryanair og lufthavnene indebærer, bør vurderes med udgangspunkt i et overslag over det interne afkast eller foranstaltninger baseret på nettonutidsværdien.
- c) Overholdelse af princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor
- (130) Generelt mener Ryanair, at det forhold, at CCI i Angoulême handlede som en privat investor i lyset af organets status, uafhængigt af staten, i sig selv er et bevis på, at det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt. At lufthavnens investeringer blev finansieret af SMAC's medlemmer er yderligere et bevis herpå, idet lufthavnens ejere har interesse i at øge dens værdi.
- (131) Ryanair understreger for det første, at de lufthavnsafgifter, som selskabet betaler, bør vurderes ud fra selskabets reducerede behov. Selskabet hævder, at dets forretningsmodel sammenlignet med andre luftfartsselskaber kræver færre indcheckningskranker samt mindre udstyr og servicering, da det ikke bruger mellemlandinge, mindsker varigheden og intensiteten af groundhandlingsydelser og øger besætningens produktivitet med henblik på at reducere anvendelsen af lufthavnens ydelser.
- (132) Ryanair mener endvidere, at visse europæiske lufthavne, for så vidt angår overholdelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, kan træde i stedet for Angoulême lufthavn som følge af deres mange lighedspunkter<sup>(83)</sup>. I denne forbindelse forelægger Ryanair en sammenlignende undersøgelse, i hvilken det konkluderes, at afgifterne i lufthavnene i [...], [...], [...] og [...], som kan sidestilles med Angoulême lufthavn, i gennemsnit er lavere end afgifterne i Angoulême lufthavn<sup>(84)</sup>.

Tabel 11

**Lufthavne, som kan sidestilles med Angoulême lufthavn**

Lufthavnenes sammenlignede karakteristika	Angoulême	(...)	(...)	(...)	(...)
Sammenligningsbyens indbyggertal	45 000	168 000	157 000	31 400	121 000
Afstand til byen (km)	14	12	45	46	11,5
Største by inden for en radius på 150 km (antal indbyggere)	Bordeaux (241 000)	[...] (441 000)	[...] (481 000)	[...] (76 000)	[...] (1 119 000)
Nærmeste større lufthavn (passagerer i 2009)	Bordeaux (3,3 mio.)	[...] (1,8 mio.)	[...] (7,7 mio.)	[...] (2,8 mio.)	[...] (19 mio.)

- (133) Ryanair påstår ligeledes, at de tiltag, som Angoulême lufthavn iværksatte, efter ruten til London Stansted blev indstillet, viser, at lufthavnen opfattede en erhvervsrute opereret af et lavprisselskab, som forbandt lufthavnen med Det Forenede Kongerige, som en troværdig løsning. Selskabet henviser i denne forbindelse til aftalen med selskabet SNC-Lavalin, der var bemyndiget til at iværksætte et aggressivt udviklingsscenario.
- (134) Ryanair påstår i øvrigt, at et garanteret passagerniveau som det, selskabet påtog sig, begrænser en lufthavn økonomiske risiko. En sådan garanti berettiger derfor en lavere rentabilitet end den, en privat investor, som ikke nyder godt af en sådan klausul, ville kræve.

<sup>(83)</sup> Disse lighedspunkter skulle bero på lufthavnenes karakteristika (ligger mindre end 150 km fra storbyer og er udsat for konkurrence fra andre lufthavne) og indkomstniveauerne i områderne omkring lufthavnene.

<sup>(84)</sup> Lufthavnsafgifterne i Angoulême lufthavn skulle i den undersøgte periode i gennemsnit ligge [...] % højere pr. rotation og [...] % højere pr. passager. Oxera understreger imidlertid, at Ryanair ikke betalte lufthavnsafgift i 2009.

- (135) Ryanair bemærker ligeledes, at den såkaldte »enhedskasse«-tilgang<sup>(85)</sup> påviser, at en lufthavn kan søge at maksimere sine indtægter ved at minimere lufthavnsafgifterne. Ryanair anfægter således den vurdering, i henhold til hvilken en negativ pris ikke kan være en markedspris. Selskabet mener, at et negativt niveau for lufthavnsafgifter kan være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, hvis det forventede niveau for de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, er højt nok. I dette tilfælde mener Ryanair, at en privat investor med rimelighed kunne gå ud fra, at de indtægter, der ikke var luftfartsindtægter, og som var lig nul, ville udvikle sig i takt med den trafik, selskabet kunne generere<sup>(86)</sup>.
- (136) Selskabet påstår, at denne tilgang styrkes af Angoulême lufthavns særlige beliggenhed. Selskabet skønner, at en markedsøkonomisk investor burde opfatte omkostningerne til infrastruktur og de faste driftsomkostninger som irreversible omkostninger. Især i tilfældet med Angoulême lufthavn, der risikerede at lide under konkurrencen fra højhastighedstoget<sup>(87)</sup>. I øvrigt påstår Ryanair, at hvis lukningen af lufthavnen havde været en anden mulighed, ville aktivernes markedsværdi efter betaling af lukningsomkostningerne ikke have været stor. Ifølge Ryanair bør der derfor ses bort fra disse irreversible omkostninger.
- (137) Desuden mener Ryanair i betragtning af, at selskabet under bødeansvar forpligtede sig til at overholde et minimumskrav for trafikniveauet, at alle erhvervsmæssige tilbud udgør en forbedring af situationen for en lufthavn med Angoulême lufthavns karakteristika. Den eneste betingelse er, at marginalindtægterne er højere end marginalomkostningerne, hvilket adskiller Angoulême lufthavn fra den lufthavn, der gennemgås i dommen om Chronopost<sup>(88)</sup>. Ryanair hævder således, at en privat investor, der opererer på markedsøkonomiske vilkår, i dette tilfælde ikke nødvendigvis ville stræbe efter en forrentning af investeringen, da der er tale om allerede eksisterende infrastruktur. Ifølge Ryanair ville en sådan investor heller ikke kræve, at det medkontraherende luftfartsselskab skulle medvirke til at dække driftsomkostninger fra før aftalens indgåelse.
- (138) Endelig påstår Ryanair, at de beslutninger, som Angoulême lufthavn traf, ikke var specifikt rettet mod Ryanair.
- (139) Her drejer det sig først og fremmest om beslutningerne om at tilpasse Angoulême lufthavn. Størstedelen af disse investeringer blev ifølge Ryanair foretaget inden Ryanairs ankomst. På samme måde understreger selskabet, at personalekontrakterne i en lang række tilfælde blev indgået eller forlænget, efter at Ryanair forlod lufthavnen. Disse beslutninger blev således truffet med udgangspunkt i det mere overordnede projekt om at positionere Angoulême lufthavn på markedet for lavprislufartsselskaber<sup>(89)</sup>. Det er de beslutninger, der siden er blevet truffet af SMAC, efter at Ryanair forlod lufthavnen, et bevis på, herunder valget af SNC-Lavalins scenarie.
- (140) Endelig understreger Ryanair, at det i punkt 3 i kontrakten om lufthavnstjenester fastsættes, at de driftsforhold, selskabet blev tilbudt, også kunne tilbydes alle andre selskaber. Selskabet hævder, at niveauet for lufthavnsafgifterne i øvrigt blev offentliggjort af Angoulême lufthavn.

d) Bemærkninger vedrørende betalingerne til AMS

- (141) Ryanair bestrider Kommissionens indledende vurdering, i henhold til hvilken betalingerne til AMS opfattes som udgifter for lufthavnen, da den i sin tilgang ikke tager højde for værdien af de tjenesteydelser, som AMS yder lufthavnen. Selskabet mener endvidere, at der i forbindelse med analysen vedrørende den markedsøkonomiske operatør bør skelnes mellem køb af markedsføringstjenester til markedspris og et kontraktillæg mellem en lufthavn og et luftfartsselskab.
- (142) Som belæg for sine argumenter forelægger Ryanair en analyse, der sammenligner de af AMS praktiserede priser med andre rejswebsteders priser for tilsvarende ydelser<sup>(90)</sup>. I analysen konkluderes det, at de af AMS praktiserede priser enten er lavere end gennemsnittet eller svarer til de gennemsnitspriser, som referencewebstederne fakturerer.
- (143) Ifølge Ryanair beviser det, at AMS' priser er i overensstemmelse med markedspriserne, og at en offentlig lufthavns beslutning om at købe AMS' tjenesteydelser er i overensstemmelse med kriteriet om den markedsøkonomiske operatør. Ryanair fremsætter desuden en række elementer, der har til formål at påvise de faktiske tjenesteydelser, som AMS leverede til lufthavnene inden for rammerne af deres kontrakter med AMS, for at tydeliggøre disse tjenesteydelsers værdi for lufthavnene.

<sup>(85)</sup> Jf. betragtning 124 i denne afgørelse.

<sup>(86)</sup> Ryanair nævner, at den pågældende investor kunne have brugt den efter selskabets opfattelse tilsvarende lufthavn i La Rochelle som eksempel.

<sup>(87)</sup> Beslutningen om at etablere ruten mellem Angoulême og Bordeaux blev truffet i juli 2006, mens det blev besluttet at etablere ruten mellem Tours og Angoulême i juni 2009.

<sup>(88)</sup> Domstolens dom af 3.7.2003 i sagerne C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost, Sml. 2003 I, s. 06993. Ryanair erkender dog, at denne tilgang bør justeres, hvis de faste udgifter stiger kraftigt efter en vis aktivitetsgrænse. Sker dette, finder Ryanair det mere passende at tage hensyn til nettoaktivitetsværdien over en længere periode.

<sup>(89)</sup> Ryanair mener, at disse investeringer også ville være blevet foretaget uden Ryanairs tilstedeværelse, eftersom der blev foretaget infrastrukturinvesteringer trods det meget lave passagerantal.

<sup>(90)</sup> Oxera, »Are prices set by AMS in line with the market rate?«, udarbejdet for Ryanair, den 20.12.2013.

- (144) Ifølge Ryanair bør værdien af de tjenesteydelser, som AMS leverede til lufthavnene, ikke undervurderes, heller ikke selv om Kommissionen — på trods af Ryanairs protester mod en sådan tilgang — insisterer på at behandle AMS' aftaler og Ryanairs aftaler om lufthavnstjenester ud fra et og samme kriterium, nemlig kriteriet om den markedsøkonomiske operatør.
- (145) Derudover henviser Ryanair til konklusionerne i diverse rapporter, som bekræfter, at selskabet har et stærkt fælleseuropæisk varemærke, der giver dets reklametjenester en merværdi.
- (146) Ryanair har ligeledes fremlagt en rapport udarbejdet af selskabets økonomiske rådgiver, Oxera, vedrørende de principper, der bør finde anvendelse på den markedsøkonomiske operatørs rentabilitetskriterium, som dækker både aftalerne om lufthavnstjenester indgået mellem Ryanair og lufthavnene og markedsføringsaftalerne, der blev indgået mellem AMS og de samme lufthavne<sup>(91)</sup>. Ryanair understreger, at dette på ingen måde svækker selskabets holdning, ifølge hvilken AMS' aftaler og aftalerne om lufthavnstjenester bør behandles ud fra separate kriterier med hensyn til vurderingen af kriteriet om den markedsøkonomiske operatør.
- (147) I denne rapport anføres det, at de af AMS genererede indtægter bør opføres på indtægtssiden med henblik på en analyse under ét af rentabiliteten, og at AMS' udgifter bør opføres på udgiftssiden. Til dette formål foreslås det i rapporten at anvende en pengestrømsbaseret metode, hvor udgifterne vedrørende AMS behandles som supplerende driftsudgifter.
- (148) I rapporten gøres det gældende, at markedsføringsaktiviteterne er med til at skabe og styrke varemærkets værdi, hvilket kan forventes at skabe aktivitet og udbytte, ikke blot i markedsføringskontraktens løbetid, men også efter dens udløb. Det er bl.a. tilfældet, når en aftale indgået med Ryanair får andre luftfartsselskaber til at slå sig ned i lufthavnen, hvilket igen tiltrækker erhvervsforetagender og dermed øger lufthavnens indtægter, der ikke er luftfartsindtægter. Ifølge Ryanair skal dette udbytte tages i betragtning, hvis Kommissionen foretager en samlet analyse af rentabiliteten, idet udgifterne vedrørende AMS skal opfattes som supplerende driftsudgifter, og det supplerende udbytte skal beregnes efter fradrag af AMS-betalingerne.
- (149) Ryanair mener desuden, at der kan indregnes en endelig værdi i det supplerende udbytte, der kan forventes ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, for at tage højde for den værdi, der skabes efter aftalens udløb. Den endelige værdi kan beregnes med udgangspunkt i en forsigtig antagelse om sandsynligheden for, at aftalen med Ryanair fornyes, eller i henhold til hvilken der indgås aftaler med andre selskaber på tilsvarende vilkår. Ryanair vurderer, at det på denne måde er muligt at anslå en nedre grænse for det udbytte, som aftalen med AMS og aftalen om lufthavnstjenester genererer tilsammen, idet der tages højde for uvisheden omkring det supplerende udbytte efter aftalen om lufthavnstjenesters udløb.
- (150) Denne tilgang understøttes i ovennævnte rapport af et sammendrag af undersøgelsesresultater vedrørende reklamekampagners indvirkning på et varemærkes værdi. Disse undersøgelser bekræfter, at reklamekampagner kan øge værdien af et varemærke og yderligere hjælpe med at fastholde kunderne. Ifølge rapporten forbedrer reklamer på ryanair.com navnlig mærkets synlighed, når der er tale om en lufthavn. I rapporten tilføjes det, at de mindre regionale lufthavne, der ønsker at øge luftfarten, bl.a. kan styrke værdien af deres varemærke ved at indgå reklameaftaler med AMS.
- (151) Det angives, at en pengestrømsbaseret tilgang er at foretrække frem for en kapitaliseringstilgang, hvor udgifterne vedrørende AMS behandles som kapitaludgifter under immaterielle anlægsaktiver (dvs. værdien af lufthavnens varemærke). Markedsføringsudgifterne opføres som immaterielle anlægsaktiver og afskrives derefter over aktivets økonomiske levetid, idet der fastsættes en restværdi ved det forventede udløb af aftalen om lufthavnstjenester. Denne tilgang ville dog ikke tage højde for det supplerende udbytte, som indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair bibringer lufthavnen, og det ville ligeledes være vanskeligt at vurdere værdien af det immaterielle anlægsaktiv som følge af udgifterne i forbindelse med varemærket og aktivets økonomiske levetid.

### 6.3. AMS' bemærkninger

- (152) AMS bestrider, at den kontrakt om markedsføringstjenester, som selskabet har indgået med Angoulême lufthavn, kan udgøre statsstøtte. Denne kontrakt har ikke givet selskabet nogen selektiv fordel.

#### 6.3.1. Vurdering under ét af en økonomisk fordel for Ryanair og AMS

- (153) AMS understreger, at selskabets formål består i at levere markedsføringstjenester på internettet. Selskabet oplyser, at størstedelen af dets virksomhed har til formål at udnytte reklamepladsen på Ryanairs websted.

<sup>(91)</sup> Oxera, »How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?«, udarbejdet for Ryanair, den 17.1.2014.



- (154) Det bemærker i øvrigt, at Ryanair har valgt at samarbejde med andre mellemliggende strukturer for at udnytte andre reklamepladser.
- (155) Det betyder, at det ikke kan komme på tale at foretage en vurdering under ét af en eventuel økonomisk fordel for Ryanair og AMS.

#### 6.3.2. Vurdering under ét af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester

- (156) AMS er af den opfattelse, at stigningen i antallet af passagerer, der rejser med Ryanair, ikke er den eneste fordel, som kontrakten om markedsføringstjenester bibringer Angoulême lufthavn. For det første hævder selskabet, at den kontrakt, som lufthavnen har indgået med AMS, er uafhængig af kontrakten med Ryanair. For det andet understreger det, at Ryanair promoverer sine tjenesteydelser med egne midler. Dermed bidrager Angoulême lufthavn ikke til promoveringen af Ryanairs tjenesteydelser ved at indgå en kontrakt om markedsføringstjenester med AMS.
- (157) AMS fremfører som eksempel herpå, at den gennemsnitlige belægningsgrad på Ryanairs fly konsekvent ligger på [...] % uafhængigt af, om der er indgået en kontrakt om markedsføringstjenester med selskabet eller ej. Derudover nævner AMS, at Ryanairs indtægter er de samme for alle passagerer, uanset om de rejser til eller fra en given lufthavn.
- (158) AMS konstaterer, at en reklameindsats generelt er fordelagtig for leverandøren af reklameplads <sup>(92)</sup>. I nærværende sag kommer denne eksterne virkning til udtryk i den stigende popularitet, som Ryanairs websted nyder, uafhængigt af om den person, der har iværksat reklamekampagnen, er offentlig eller privat. Da en privat investor ikke afholder sig fra at foretage en investering med den begrundelse, at andre vil nyde godt af den, mener AMS ikke, at Angoulême lufthavn kan gøre gældende, at Ryanair ligeledes nyder godt af dens investeringer på reklameområdet.
- (159) AMS mener, at Ryanair har fungeret som foregangseksempel på området, da de fleste luftfartsselskaber nu sælger den disponible plads på deres websteder. Selskabet mener dog, at Ryanairs websted har en helt ekstraordinær stor værdi <sup>(93)</sup>, og derfor ikke kan sammenlignes med andre luftfartsselskabers websteder.

#### 6.3.3. Kriteriet om den rationelle markedsøkonomiske investor

##### 6.3.3.1. Den eventuelle fordel for AMS

- (160) AMS mener ikke, selskabet har nydt godt af nogen økonomisk fordel i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Selskabet hævder, at dets tjenesteydelser er henvendt til såvel private som offentlige enheder. Det kunne således have nydt godt af den samme foranstaltning ved en privat virksomhed. AMS tilføjer, at selskabet ikke tvinger lufthavnene til at købe sine markedsføringstjenester <sup>(94)</sup>, og at den reklameplads, selskabet sælger, er en særdeles eftertragtet mangelvare.

##### 6.3.3.2. Forholdet mellem AMS' tjenesteydelser og købernes behov

- (161) AMS mener, at afholdelsen af reklamekampagner er en nødvendighed for de regionale lufthavne. Formålet er at øge synligheden af de tjenesteydelser, lufthavnene tilbyder. AMS tilføjer, at også storlufthavnene nu finder det hensigtsmæssigt at afholde sådanne reklamekampagner. Det herved opnåede forbedrede image er til gavn for de pågældende lufthavne <sup>(95)</sup>. I denne forbindelse hævder AMS, at disse udgifter udgør en strategisk investering på lige fod med de investeringer, som virksomheder som Coca-Cola, McDonald's og Nike foretager.
- (162) Vigtigheden af en sådan investering understreges yderligere af, at knap halvdelen af lufthavnenes indtægter generelt stammer fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed. I den foreliggende sag havde Angoulême lufthavn så meget desto mere interesse i at generere luftfart med en international kundekreds, da den regelmæssige passagertrafik til og fra lufthavnen var stort set ikkeeksisterende. Derimod mener AMS ikke, at Ryanair havde nogen interesse i at bidrage til disse reklameinvesteringer, da selskabet ikke tjener noget ekstra på de tilrejsende eller udrejsende passagerer.

<sup>(92)</sup> AMS bruger et eksempel med en reklamekampagne i en avis, som ifølge selskabet bekræftede avisens rolle som medie til sådanne reklameoperationer, hvilket gav avisen mulighed for at hæve sine priser eller sælge mere reklameplads, og et eksempel med et sodavandsmærke, hvis reklamekampagner ifølge AMS øgede en forhandlers salg.

<sup>(93)</sup> AMS baserer sin vurdering på en rapport udarbejdet af selskabet Zénobie Conseil i maj 2011. Selskabet bemærker i øvrigt, at siderne på Ryanairs websted besøges 4,5 mia. gange om året, at der for 80 % af besøgene er tale om direkte tilgang, at afvisningsprocenten er på 17 %, at den gennemsnitlige besøgstid er på ni minutter og 36 sekunder, og at webstedet i høj grad er i stand til at ramme potentielle kunder.

<sup>(94)</sup> AMS præciserer, at mange lufthavne vælger ikke at reklamere på Ryanairs websted.

<sup>(95)</sup> Øget indgående trafik via det luftfartsselskab, på hvis websted reklamekampagnen føres, eller et hvilket som helst andet luftfartsselskab, højere indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, via tilgangen af nye erhvervmæssige operatører.

- (163) AMS hævder endvidere, at promoveringen af lufthavnens »varemærke« er blevet en udbredt praksis, især for de regionale lufthavne. Selskabet henviser i denne forbindelse til ønsket om at øge lufthavnens værdi og synlighed, så passagererne vælger netop den som destination, samt til det forhold, at disse investeringer er økonomisk rationelle for såvel offentlige som private investorer, at også storlufthavnene foretager sådanne investeringer, at lufthavnene har interesse i at øge antallet af tilrejsende passagerer, og at det, der adskiller de regionale lufthavne fra storlufthavnene, er, at førstnævnte ikke har den samme synlighed på internationalt plan. Ifølge AMS hænger denne strategi ikke sammen med, hvilket luftfartsselskab passagererne vælger, da lufthavnene definerer deres markedsføringsinvesteringer i forhold til, om reklamepladserne er i stand til at ramme deres potentielle kunder.

#### 6.3.3.3. Priserne for de af AMS leverede tjenesteydelser

- (164) AMS hævder, at de priser, selskabet praktiserer over for Angoulême lufthavn, svarer til markedspriserne. Ved at foretage en sammenligning med de kontrakter, selskabet har indgået med lufthavnene i [...] og [...], hævder AMS, at det ikke udøver forskelsbehandling mellem lufthavnskunder og andre kunder, der ikke er lufthavne. Selskabet mener desuden, at udnyttelsen af den disponible plads på Ryanairs websted<sup>(96)</sup> ligeledes godtgør, at prisen for de ydelser, selskabet har leveret til Angoulême lufthavn, stemmer overens med markedsprisen.
- (165) AMS nævner, at Kommissionen i sin afgørelse om Bratislava lufthavn, jf. betragtning 111 i nærværende afgørelse, fastslog, at det ikke kunne udelukkes, at der var en vis værdi forbundet med den blotte tilstedeværelse af en lufthavn på Ryanairs websted, når lufthavnen blev nævnt som en af selskabets destinationer.
- (166) AMS bemærker i øvrigt, at selskabets priser er objektive og findes på dets websted<sup>(97)</sup>. De priser, der gjaldt for kontrakten med Angoulême lufthavn, lå også inden for disse rammer. De blev fastlagt ud fra den valgte type side<sup>(98)</sup>, den valgte type placering<sup>(99)</sup>, antallet af besøgende pr. dag og antallet af ruter til og fra lufthavnen.
- (167) Endelig erklærer AMS, at de tjenesteydelser, selskabet leverer, er mere målrettede og dermed mere effektive end dem, der leveres via andre traditionelle reklamemedier som f.eks. en avis. Dette underbygges især af, at de reklamer, selskabet leverer på Ryanairs websted, er »faste«, mens de på andre websteder roterer, og at priserne i den kontrakt om markedsføringstjenester, der blev indgået med Angoulême lufthavn, er baseret på priserne fra 2007, mens trafikken på Ryanairs britiske websted er steget med 55 % i perioden 2008-2012.

#### 6.4. Bemærkninger fra Transport & Environment

- (168) Bemærkningerne fra denne ngo til den foreliggende procedure begrænser sig til at så tvivl om de nye retningslinjers berettigelse samt om retmæssigheden af de af Kommissionen truffne afgørelser inden for luftfartssektoren som følge af deres miljøpåvirkning.

### 7. FRANKRIGS BEMÆRKNINGER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (169) De franske myndigheder har oplyst, at de ikke har supplerende bemærkninger til bemærkningerne fra de interesserede parter.

### 8. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE TIL FORDEL FOR LUFTHAVNENS SKIFTENDE DRIFTS-ANSVARLIGE

#### 8.1. Vurdering af, om der er tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF

- (170) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som forvrider eller truer med at forvride konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

<sup>(96)</sup> AMS baserer sig på en rapport udarbejdet af Mindshare Ireland i juni 2004.

<sup>(97)</sup> [www.airportmarketingservices.com](http://www.airportmarketingservices.com)

<sup>(98)</sup> Indgangsside eller side, som nævner destinationerne.

<sup>(99)</sup> Link, banner, tekst i punktform, reklamens størrelse.

- (171) En national foranstaltning udgør således statsstøtte, hvis alle de følgende betingelser er opfyldt: 1) Modtageren eller modtagerne er virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, 2) den pågældende foranstaltning er iværksat med statsmidler og kan tilregnes staten, 3) foranstaltningen giver modtageren eller modtagerne en selektiv fordel, og 4) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 8.1.1. Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet

- (172) For at finde ud af, om ovennævnte tilskud udgør statsstøtte, skal det slås fast, om modtagerne er virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (173) Kommissionen minder i denne forbindelse om, at begrebet virksomhed ifølge fast retspraksis dækker enhver enhed, der er involveret i en økonomisk aktivitet, uanset dens juridiske status og finansieringsmåde<sup>(100)</sup>. Ved økonomisk virksomhed forstås i øvrigt enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet<sup>(101)</sup>.
- (174) I sin dom i sagen om Leipzig-Halle lufthavn bekræfter Domstolen, at driften af en lufthavn i erhvervmæssigt øjemed og anlæggelsen af en lufthavnsinfrastruktur er en økonomisk aktivitet<sup>(102)</sup>. En lufthavnsoperatør, der udøver en økonomisk aktivitet, er uanset operatørens retlige status og finansieringsmåde en virksomhed i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, og dermed finder traktatens bestemmelser om statsstøtte anvendelse<sup>(103)</sup>.
- (175) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at den infrastruktur, der blev finansieret med offentlige tilskud, som navnlig dækker en forlængelse af start- og landingsbanen og arbejdet på terminalen, er blevet udnyttet erhvervmæssigt af lufthavnens skiftende driftsansvarlige. Disse driftsansvarlige har således faktureret anvendelsen af infrastrukturen.
- (176) Finansieringen af denne lufthavnsinfrastruktur og den eventuelle driftsstøtte har således primært til formål at bidrage til finansieringen af den økonomiske aktivitet, som de skiftende driftsansvarlige har udøvet i forbindelse med deres erhvervmæssige drift af lufthavnen. Dermed skal de enheder, der driver denne infrastruktur, betragtes som virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

#### 8.1.1.1. Enheder, der udøver den økonomiske aktivitet med drift af lufthavnen

- (177) Kommissionen minder først og fremmest om, at CCI-aéroport alene varetog driften og dermed den erhvervmæssige udnyttelse af Angoulême lufthavn fra 2002 til 2006.
- (178) For så vidt angår perioderne efter 2006, minder Kommissionen om, at der i statsstøtteretlig forstand godt kan være tale om, at to separate juridiske enheder udøver en økonomisk aktivitet sammen, når de rent faktisk sammen udbyder varer eller tjenesteydelser på bestemte markeder. Til gengæld opfattes en enhed, der ikke selv leverer varer eller tjenesteydelser på et marked, ikke som en virksomhed, blot fordi den besidder kapitalandele — selv kontrollerende andele — når besiddelsen kun danner grundlag for udøvelsen af de rettigheder, der er knyttet til at være aktionær eller medindehaver<sup>(104)</sup>. For så vidt angår perioden 2007-2011, mener Kommissionen, at SMAC og CCI-aéroport sammen stod for den erhvervmæssige udnyttelse af Angoulême lufthavn. De erhvervmæssige indtægter fra leveringen af lufthavnstjenester blev fastsat og opkrævet af CCI-aéroport, som også forestod den operationelle forvaltning af lufthavnen. På samme tid havde SMAC beføjelser til at indgå erhvervmæssige aftaler med tredjemand på lufthavnens vegne. SMAC var ligeledes kompetent på operationelt og finansielt plan, når det drejede sig om investeringer i erhvervmæssigt øjemed på lufthavnens område. SMAC medvirkede direkte til

<sup>(100)</sup> Domstolens dom af 18.6.1998 i sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36; af 23.4.1991 i sag C41/90, Höfner og Elser, Sml. 1991 I, s. 1979, præmis 21; af 16.11.1995 i sag C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Sml. 1995 I, s. 4013, præmis 14, og af 11.12.1997 i sag C-55/96, Job Centre, Sml. 1997 I, s. 7119, præmis 21.

<sup>(101)</sup> Domstolens dom af 16.6.1987 i sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7, Domstolens dom af 18.6.1998, i sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36, og dom af 12.9.2000, i sagerne C-180/98 til C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. 2000 I, s. 06451, præmis 75.

<sup>(102)</sup> Dom af 24.3.2011 i sag T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH og Mitteldeutsche Flughafen AG mod Kommissionen, og i sag T-443/08, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, (sagen »Leipzig-Halle lufthavn«), Sml. II, s. 01311, stadfæstet af Domstolen i dom af 19.12.2012, i sag C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, endnu ikke offentliggjort i samlingen, præmis 42 og 43. Se endvidere Rettens dom af 12.12.2000, i sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929, stadfæstet af Domstolen i dom af 24.10.2002, i sag C-82/01 P, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 9297, og Rettens dom af 17.12.2008 i sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643, præmis 88.

<sup>(103)</sup> Jf. Domstolens dom af 17.2.1993 i sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGF og Pistre mod Cancava, Sml. 1993 I, s. 637.

<sup>(104)</sup> Domstolens dom af 10.1.2006 i sag C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mod Cassa di Risparmio di Firenze, Sml. 2006 I, s. 289, præmis 107-118 og 125.

leveringen af lufthavnstjenester, idet organet bidrog til den erhvervmæssige forvaltning af lufthavnen i denne periode, f.eks. ved indgåelse af aftalerne fra 2008.

- (179) På samme måde konstaterer Kommissionen, at overdragelsen af forvaltningen af Angoulême lufthavn til SNC-Lavalin pr. 1. januar 2012 ikke betød, at SMAC blev frigjort fra sine forpligtelser. I henhold til de kontraktlige rammer, der blev opstillet ved den offentlige kontrakt af 6. juli 2011, påhvilede visse forpligtelser i denne periode fortsat SMAC.
- (180) For det første er SMAC eneansvarlig for investeringsbeslutningerne. Organet finansierer de hermed forbundne udgifter<sup>(105)</sup>, selv om de hænger uløseligt sammen med lufthavnens drift<sup>(106)</sup>. For det andet påtager SMAC sig en væsentlig del af driftsrisikoen, eftersom organet garanterer, at der er balance i lufthavnens regnskab op til et årligt loft<sup>(107)</sup>. For det tredje gav SMAC udtryk for, at det direkte ville finansiere den støtte til luftfartsselskaberne, der skulle være med til at gennemføre lufthavnens handelspolitik, som var rettet mod at genåbne flyruter mellem Angoulême lufthavn og de britiske øer.
- (181) Kommissionen mener derfor, at SMAC fortsat var medansvarlig for driften af lufthavnen i den periode, der begyndte den 1. januar 2012.
- (182) Kommissionen er således af den opfattelse, at den økonomiske aktivitet med erhvervmæssig udnyttelse af Angoulême lufthavn blev udøvet af følgende tre enheder:
- af CCI-aéroport i perioden 2002-2006
  - af SMAC og CCI-aéroport i fællesskab i perioden 2007-2011 og
  - af SMAC og SNC-Lavalin i fællesskab fra og med den 1. januar 2012.

#### 8.1.1.2. Udøvelse af offentlig myndighed

- (183) Kommissionen minder om, at ikke alle de aktiviteter, en lufthavns forvaltningsorganer udøver, nødvendigvis er af økonomisk art. De aktiviteter, der har at gøre med udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, opfattes normalt ikke som økonomiske.
- a) National ordning for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne
- (184) En række opgaver inden for luftfartssikkerhed, sikkerhedsbeskyttelse og miljøbeskyttelse, som blev varetaget af Angoulême lufthavns skiftende forvaltningsorganer, blev betalt af de offentlige myndigheder mellem 2002 og 2012. Denne finansiering er omfattet af denne formelle undersøgelsesprocedure.
- (185) Frankrig har i denne forbindelse henvist til det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne, som er oprettet i henhold til national lovgivning og beskrevet nedenfor.
- (186) Dette system er baseret på en afgiftsopkrævning, lufthavnsafgiften, samt på en supplerende ordning. Baggrunden og reglerne for disse ordninger samt omfanget af de opgaver, de finansierer, er beskrevet nedenfor.
- (187) I 1998 fastslog Conseil d'État i SCARA-dommen<sup>(108)</sup>, at opgaver i forbindelse med sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse i lufthavne er statslige opgaver, som henhører under statens ansvarsområde, og som lufthavnsbrugerne derfor ikke kan afkræves betaling for i form af afgifter. I forlængelse af denne dom blev lufthavnsafgiften indført ved lov nr. 98-1171 af 18. december 1998 om organisationen af visse luftfartstjenester og ved § 136 i lov nr. 98-1266 af 30. december 1998 (finansloven for 1999)<sup>(109)</sup> med virkning fra 1. juli 1999. Der er tale om en øremærket afgift i den forstand, at den kun kan anvendes til finansiering af visse udgifter, i dette tilfælde omkostningerne i forbindelse med udførelsen af de opgaver, som Frankrig opfatter som statslige opgaver i lufthavne. Ovennævnte bestemmelser omfatter ligeledes en supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. De typer opgaver, der finansieres via lufthavnsafgiften og den supplerende finansieringsordning, samt reglerne for lufthavnsafgiften og for den supplerende ordning beskrives i det følgende.

<sup>(105)</sup> Punkt 11 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser.

<sup>(106)</sup> Dom i sagen »Leipzig Halle lufthavn«, jf. fodnote 102, præmis 107.

<sup>(107)</sup> Punkt 15 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser.

<sup>(108)</sup> Conseil d'États dom af 20.5.1998, »Syndicat des Compagnies aériennes autonomes« (»SCARA«).

<sup>(109)</sup> Nu kodificeret i § 1609, stk. 24, i den almindelige skattelov.

- (188) Fransk lovgivning, nærmere fastlagt ved regler og forskrifter, definerer nøjagtigt de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften. Det drejer sig om redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer, forebyggelse af dyrerisici<sup>(110)</sup>, kontrol af indskrevet bagage, kontrol af passagerer og håndbagage, kontrol af fælles indgange til det område, der er forbeholdt passagerer<sup>(111)</sup>, miljøkontrolforanstaltninger<sup>(112)</sup> og automatisk grænsekontrol ved biometrisk autentificering. Henvisningen til automatisk grænsekontrol ved biometrisk autentificering blev indført i lovgivningen i 2008. For resten er omfanget af de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften, forblevet uændret, siden ordningen blev indført, og det svarer til de opgaver, der fremgår af SCARA-dommen. Forskellige nationale og europæiske regler og forskrifter fastlægger de forpligtelser, der påhviler lufthavnenes driftsansvarlige med hensyn til udførelsen af disse opgaver, nærmere. Med hensyn til redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer fastlægger disse tekster f.eks. nøjagtigt de menneskelige og materielle ressourcer, der skal sættes ind, alt efter lufthavnens karakteristika.
- (189) Lufthavnsafgiften skal betales af alle de luftfartsselskaber, der benytter en bestemt lufthavn. Den er baseret på antallet af passagerer samt den mængde fragt og post, der transporteres af selskabet. Lufthavnsafgiften pr. passager eller pr. ton fragt eller post fastsættes en gang om året for hver enkelt lufthavn med udgangspunkt i de omkostninger, der forventes at være forbundet med de opgaver, der finansieres via ordningen.
- (190) Lufthavnenes driftsansvarlige udarbejder hvert år en opgørelse af omkostninger og trafik. I denne opgørelse angives de konstaterede trafikniveauer og omkostninger i forbindelse med udførelsen af opgaver inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse<sup>(113)</sup> samt de beløb, der er modtaget i form af lufthavnsafgifter og fra den supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. Opgørelserne indeholder i øvrigt også et skøn over trafik samt omkostninger og indtægter i forbindelse med opgaverne inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse for det igangværende samt de to efterfølgende år. De kontrolleres af de administrative myndigheder, som bl.a. kan foretage kontrol på stedet. Dernæst fastsættes afgiftens størrelse på dette grundlag ved tværministeriel anordning.
- (191) I det omfang afgiftens størrelse beregnes ud fra et skøn over omkostninger og trafik, er der indført en mekanisme til efterfølgende regulering for at sikre, at lufthavnsafgiften, der eventuelt er blevet komplementeret med finansiering fra den supplerende ordning, jf. nedenfor, ikke overstiger de omkostninger, der reelt var forbundet med udførelsen af de pågældende opgaver. De relevante omkostninger er drifts- og personaleomkostninger, der kan henføres til udøvelsen af disse opgaver, hensættelser til afskrivninger svarende til de investeringer, der er foretaget i forbindelse med disse opgaver, samt den del af generalomkostningerne, der er forbundet med disse opgaver<sup>(114)</sup>. De driftsansvarlige fører en flerårig opgørelse over indtægter, der stammer fra lufthavnsafgiften og den supplerende ordning, samt over de omkostninger, der har været forbundet med de pågældende opgaver. Så snart saldoen er positiv, overføres den til de samlede opgørelser over de forgangne år, som så kan udvise en positiv eller negativ saldo. Der tages hensyn til denne saldo ved fastsættelsen af lufthavnsafgiften for det efterfølgende år. Endelig behæftes enhver positiv saldo med finansielle udgifter, som den driftsansvarlige skal afholde.
- (192) Straks efter sin oprettelse måtte ordningen til finansiering via lufthavnsafgifter komplementeres med en supplerende ordning. Omkostningerne til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse står nemlig ikke i forhold til lufttrafikken i modsætning til indtægterne fra lufthavnsafgifterne. Det viste sig i denne forbindelse, at lufthavnsafgifterne i lufthavne med begrænset trafik skulle have været sat så højt, at brugerne ville have vanskeligt ved at acceptere dem, hvis de skulle udligne omkostningerne til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse. Det blev derfor bestemt, at lufthavnsafgifterne for disse lufthavne kan sættes lavere end det niveau, der er nødvendigt for at dække omkostningerne, og at der efter behov kan anvendes en supplerende ordning til finansiering af de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgifterne.
- (193) Der har med tiden været flere forskellige supplerende ordninger. I første omgang anvendte de franske myndigheder en særlig fond med øremærkede midler, interventionsfonden for lufthavne og luftfart (FIATA), der blev stiftet parallelt med lufthavnsafgifterne ved samme lov nr. 98-1266 af 30. december 1998. Denne fond, der finansieres via en del af den civile luftfartsafgift, fulgte efter udligningsfonden for luftfartssektoren (FPTA), der oprindeligt var forbeholdt finansiering af flyruter med regional udvikling og fysisk planlægning for øje. Finansieringen via FIATA dækkede de samme opgaver som dem, der blev finansieret via FPTA, og blev udvidet til også at omfatte de opgaver, der blev dækket via lufthavnsafgifterne, med henblik på at supplere denne i de mindre lufthavne. Konkret var langt størstedelen af FIATA's opgaver opdelt i to separate »afdelinger«: En »lufthavnsafdeling« for supplerende dækning af

<sup>(110)</sup> Dyrerisici omfatter navnlig fuglerisici, som består i kollisioner mellem fly og fugle, hvor sikkerheden for de ombordværende passagerer og varer er i fare.

<sup>(111)</sup> Denne opgave kan f.eks. omfatte opstilling og vedligeholdelse af afspærringer, som adskiller de offentligt tilgængelige områder fra det område, der er forbeholdt passagerer, eller indførelse af et videoovervågningssystem ved indgangene til det område, der er forbeholdt passagerer.

<sup>(112)</sup> Denne opgave omfatter bl.a. støjmålinger, evt. i forhold til flyenes flyvebaner, samt kontrol af luft- og vandkvaliteten omkring lufthavnen.

<sup>(113)</sup> Dvs. de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften, jf. ovenfor.

<sup>(114)</sup> Generalomkostningerne vedrører primært støttefunktioner såsom forvaltning af menneskelige ressourcer, finansielle anliggender, finanskontrol i forbindelse med investeringer, indkøb, ikkededikerede it-systemer, juridiske anliggender, generel forvaltning, generel ledelse, regnskabsfunktioner og forvaltningskontrol.

opgaverne inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse i mindre lufthavne og en »luftfartsafdeling« for tilskud til flyruter med regional udvikling og fysisk planlægning for øje. Beslutningerne om, hvorvidt der skulle ydes tilskud fra FIATA til supplerende finansiering af opgaverne inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse, blev truffet efter udtalelse fra et forvaltningsudvalg i FIATA's lufthavnsafdeling.

- (194) FIATA blev nedlagt i 2005, og i to år blev finansieringen direkte overtaget af statsbudgettet efter de samme funktionsprincipper, navnlig udtalelsen fra et forvaltningsudvalg. Fra og med 2008 erstattede staten denne ordning med en forhøjelse af lufthavnsafgifterne, hvilket betød, at afgifterne blev sat til et højere niveau end det, der var nødvendigt for at dække omkostningerne til udførelsen af opgaver inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse i visse lufthavne. Det således genererede overskud blev fordelt på de mindre lufthavne som et supplement til de her opkrævede lufthavnsafgifter.
- (195) Som nævnt tidligere angives de forventede og konstaterede omkostninger samt de forventede og konstaterede indtægter fra lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning i de driftsansvarliges årlige erklæringer, der kontrolleres af de administrative myndigheder. På tilsvarende vis indeholder de årsopgørelser, som de driftsansvarlige udarbejder, på grundlag af hvilke forskellen mellem de reelle omkostninger og indtægter beregnes, der, hvis den er positiv, medfører en nedadgående regulering af afgiften og behæftelse med finansielle udgifter, som den driftsansvarlige skal afholde, både lufthavnsafgifterne og den finansiering, der stammer fra den supplerende ordning. Mekanismen med erklæringer, kontrol og efterfølgende regulering, der har til formål at forhindre, at der udbetales flere offentlige midler end der reelt er brugt, finder således anvendelse på både lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning.

b) Vurdering af det generelle system for finansiering af statslige opgaver, der overdrages til de franske lufthavne

- (196) Som Kommissionen minder om i de nye retningslinjer, har Domstolen fastslået, at aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter, og at de sædvanligvis ikke er omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde<sup>(115)</sup>. Ifølge de nye retningslinjer<sup>(116)</sup> anses aktiviteter som f.eks. flyvekontrol, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger, og investeringer i nødvendig infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis for at være af ikkeøkonomisk karakter.
- (197) Det fastslås i øvrigt i de nye retningslinjer, at offentlig finansiering af sådanne ikkeøkonomiske aktiviteter ikke udgør statsstøtte, men bør være begrænset til kun at kompensere for de udgifter, som de giver anledning til, og ikke må føre til uretmæssig diskriminering mellem lufthavnene. Med hensyn til denne anden betingelse fastsættes det endvidere i retningslinjerne, at hvis det under en bestemt retsorden er normalt, at civile lufthavne skal afholde visse omkostninger, som nødvendigvis er forbundet med driften, mens andre civile lufthavne ikke skal, kan der være tale om, at sidstnævnte får indrømmet en fordel, uanset om disse omkostninger vedrører en aktivitet, der sædvanligvis anses for at være af ikkeøkonomisk karakter<sup>(117)</sup>.
- (198) De aktiviteter, der finansieres via det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne, jf. afsnit 8.1.1.2, er beskyttelse af den civile luftfart mod ulovlige handlinger<sup>(118)</sup>, politiarbejde<sup>(119)</sup>, redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer<sup>(120)</sup>, luftfartssikkerhed<sup>(121)</sup> samt beskyttelse af det menneskelige og naturlige miljø<sup>(122)</sup>. Disse aktiviteter kan legitimt opfattes som henhørende under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Kommissionen mener derfor, at Frankrig med rette har opfattet disse opgaver som »statslige« opgaver, dvs. ikkeøkonomiske opgaver, i medfør af statsstøtterejerne.
- (199) Heraf følger, at Frankrig ligeledes kan afsætte offentlige midler til at kompensere for de omkostninger, lufthavnens forvaltningsorganer afholder ved udførelsen af disse opgaver, i det omfang disse opgaver påhviler samtlige lufthavne i henhold til national lovgivning, og finansieringen ikke giver anledning til overkompensation eller diskriminering mellem lufthavnene.

<sup>(115)</sup> Domstolens dom af 16.6.1987, i sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 02599, præmis 7 og 8, og Domstolens dom af 4.5.1988, i sag C-30/87, Bodson mod Pompes funèbres des régions libérées, Sml. 1988, s. 2479, præmis 18.

<sup>(116)</sup> Præmis 35.

<sup>(117)</sup> Præmis 36 og 37.

<sup>(118)</sup> Denne kategori omfatter kontrollen af indskrevet bagage, kontrollen af passagerer og håndbagage og kontrollen af de fælles indgange til det område, der er forbeholdt passagerer.

<sup>(119)</sup> Denne kategori omfatter den automatiske grænsekontrol ved biometrisk autentificering.

<sup>(120)</sup> Som nævnt ovenfor er disse tre kategorier udtrykkeligt nævnt i de nye retningslinjer som eksempler på ikkeøkonomiske aktiviteter.

<sup>(121)</sup> Denne kategori omfatter forebyggelse af dyrerisici.

<sup>(122)</sup> Denne kategori omfatter miljøkontrolforanstaltninger.

- (200) Det kan således for det første konstateres, at det tidligere beskrevne system finder anvendelse på alle civile lufthavne i Frankrig, både med hensyn til omfanget af de kompensationsberettigede opgaver og finansieringsordningerne. Betingelsen om, at der ikke må udøves diskriminering, er således opfyldt. Når den franske lovgivning pålægger lufthavnenes forvaltningsorganer at udføre statslige opgaver, pålægger den ikke dem, men staten, at finansiere opgaverne. Det betyder, at kompensationen med offentlige midler for de omkostninger, der er forbundet med udførelsen af disse opgaver, ikke er med til at reducere omkostninger, der normalt i henhold til den franske retsorden skulle afholdes af lufthavnenes forvaltningsorganer.
- (201) For det andet fremgår det af beskrivelsen i afsnit 8.1.1.2, at det i fransk lovgivning fastsatte system er baseret på strenge mekanismer til kontrol af omkostningerne, både forudgående og efterfølgende, hvilket sikrer, at lufthavnenes forvaltningsorganer via lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning kun modtager de beløb, der er strengt nødvendige for at dække omkostningerne.
- (202) Det betyder, at de midler, som forvaltningsorganerne i de franske lufthavne, herunder Angoulême lufthavn, modtager i henhold til dette system, ikke udgør statsstøtte.

#### 8.1.2. Statsmidler og tilregning til staten

##### 8.1.2.1. Anvendelse af statsmidler

- (203) I henhold til det ved 2002-aftalen fastsatte retsgrundlag og derefter kontrakttilægget fra 2009 har flere lokale myndigheder og andre offentlige myndigheder ydet tilskud til lufthavnens skiftende driftsansvarlige. Det drejer sig om CG16, COMAGA, CCBC, SMAC og CCI i Angoulême.
- (204) For at fastslå, hvorvidt midlerne fra CCI i Angoulême udgør statsmidler, bemærker Kommissionen, at en offentlig administrativ institution er en selvstændig administrativ enhed, som er under streng kontrol fra den franske stats centrale myndigheder<sup>(123)</sup>. Derudover finansieres CCI's almindelige budget med skatteindtægter opkrævet hos de virksomheder, der er registreret i handels- og selskabsregistret. Kommissionen er således af den opfattelse, at CCI i Angoulêmes midler er statsmidler.
- (205) I øvrigt udgør de lokale myndigheders midler også statsmidler med hensyn til overholdelsen af artikel 107, stk. 1, i TEUF<sup>(124)</sup>. SMAC's stiftende medlemmer, der ved kontrakt har forpligtet sig til at overføre egne midler til SMAC's konti, er handels- og industrikamre, en lokal myndighed<sup>(125)</sup> og offentlige enheder, der selv er sammensat af lokale myndigheder. Kommissionen mener derfor, at SMAC's midler er statsmidler.

##### 8.1.2.2. Foranstaltningernes tilregning til staten

- (206) Kommissionen finder, at beslutninger, der er truffet af offentligretlige enheder, som godkender de ydede tilskud, skal tilregnes til staten<sup>(126)</sup>.
- (207) Kommissionen bemærker i øvrigt, at SMAC er en offentlig enhed, der, idet den ingen ansatte har, administrativt set er integreret i de lokale myndigheder, som enheden direkte eller indirekte dækker over. Derudover træffes enhedens budgetafgørelser, som er bindende for medlemmerne, af et fagligt udvalg bestående af repræsentanter for SMAC's medlemmer. På baggrund af disse oplysninger mener Kommissionen, at SMAC's beslutninger vedrørende lufthavnsaktiviteten skal tilregnes til staten.

<sup>(123)</sup> I Frankrig er handels- og industrikamrene offentlige administrative organer. Generelt repræsenterer et handels- og industrikammer de overordnede interesser for handelen, industrien og servicesektoren i dets område. Handels- og industrikamrenes opgaver og beføjelser er fastsat ved lov, og de er underlagt statens administrative og finansielle tilsyn udøvet af ministeren for finans og infrastruktur samt af ministeren for overordnet og fysisk planlægning, hver inden for deres kompetenceområde. Tilsynet med de regionale og lokale handels- og industrikamre udøves af regionens præfekt bistået af den regionale finansansvarlige (§ R 712-2 i handelsloven). Tilsynsmyndigheden har ret til information. Den skal have tilsendt bestemte dokumenttyper. Dokumenterne kan først bringes til udførelse, når de er blevet sendt til tilsynsmyndigheden. Handels- og industrikamrene ledes af en forsamlingsvalgt blandt virksomhedsrepræsentanterne i deres respektive områder.

<sup>(124)</sup> Rettens dom af 12.5.2011, i sagerne T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Sml. 2011 II, s. 01999, præmis 108.

<sup>(125)</sup> CG16.

<sup>(126)</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom af 16.5.2002, i sag 482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 52-56.

- (208) For så vidt angår de af CCI i Angoulême iværksatte foranstaltninger, peger Kommissionen som det første på, at handels- og industrikamrene er offentlige administrative organer og dermed underlagt offentlig ret. Kommissionen understreger endvidere, at handels- og industrikamrene i henhold til fransk lovgivning er statens mellemed og har til opgave at bidrage til områdets økonomiske udvikling, tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt at støtte virksomhederne og deres foreninger <sup>(127)</sup>. Handels- og industrikamrenes opgave inden for lufthavnsdrift kan således henføres til deres rolle til støtte for den lokale og regionale udvikling, uanset om lufthavnsdriften i sig selv er en økonomisk aktivitet <sup>(128)</sup>.
- (209) Kommissionen understreger ligeledes, at handels- og industrikamrene i henhold til § R712-2 ff. i handelslovbogen er underlagt statens repræsentanters tilsyn. I denne forbindelse har tilsynsmyndigheden adgang til alle handels- og industrikamrenes generalforsamlinger, og den kan tilføje nye punkter på dagsordenen. Forhandlingerne om de oprindelige, ændrede og gennemførte budgetter får i øvrigt først gyldighed, når de er blevet godkendt — også stiltiende — af tilsynsmyndigheden. I denne sag indeholdt disse budgetter imidlertid bestemmelser om de finansielle overførsler til lufthavnens driftsansvarlige, herunder CCI-aéroport <sup>(129)</sup>, jf. betragtning 28 og 29 i nærværende afgørelse <sup>(130)</sup>.
- (210) I lyset af disse oplysninger mener Kommissionen, at CCI i Angoulême, herunder CCI-aéroport, er en del af den offentlige forvaltning <sup>(131)</sup>, og at de af CCI i Angoulême iværksatte foranstaltninger til fordel for lufthavnens driftsansvarlige nødvendigvis skal tilregnes til staten.

### 8.1.3. *Selektiv fordel for lufthavnens driftsansvarlige*

- (211) For at vurdere, om en statslig foranstaltning udgør støtte til en virksomhed, skal det fastslås, om den pågældende virksomhed får en økonomisk fordel, hvorved den undgår omkostninger, som den normalt skulle have betalt med egen kapital, eller om den får en fordel, som den ikke ville have fået på normale markedsvilkår <sup>(132)</sup>.
- (212) I den foreliggende sag vurderer de franske myndigheder, at lufthavnen i Angoulême som helhed kan opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Dette skyldes, at lufthavnen spiller en rolle for den fysiske planlægning og for den økonomiske og sociale udvikling i området. Derfor bør de midler, lufthavnen har modtaget, ikke opfattes som statsstøtte i henhold til retspraksis i Altmark-dommen, da de ikke giver lufthavnen en reel fordel.
- (213) I det omfang de franske myndigheder fremfører, at den finansielle støtte, der er blevet ydet de driftsansvarlige i Angoulême lufthavn, ikke medfører en selektiv fordel i henhold til retspraksis i ovennævnte Altmark-dom, skal Kommissionen undersøge, om betingelserne i Altmark-dommen er opfyldt i sagen. I den henseende skal det bemærkes, at Domstolen i denne dom fastslog, at kompensation ydet for udførelse af forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, når følgende fire betingelser er opfyldt samtidig:
- Den begunstigede virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret (første betingelse).
  - De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (anden betingelse).

<sup>(127)</sup> Det hedder i § L 710-1 i handelsloven, at: »Organerne og de departementale handels- og industrikamre i nettet af handels- og industrikamre har alle som statens mellemed til opgave at repræsentere industriens, handelens og servicesektorens interesser over for de offentlige myndigheder eller udenlandske myndigheder. (...) Dette net og dets forskellige organer og departementale kamre bidrager til at forbedre den økonomiske udvikling i området, områdets tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt til at støtte virksomhederne og deres foreninger ved at påtage sig alle offentlige tjenester og alle tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er nødvendige, for at disse tjenester kan udføres, på vilkår, som er fastsat ved dekret.»

<sup>(128)</sup> Ovennævnte § L 710-1: »I denne forbindelse kan det enkelte organ eller departementale kammer i nettet, evt. under overholdelse af de sektorspecifikke planer, der finder anvendelse, varetage: (...) 5. en tjeneste til oprettelse og forvaltning af infrastruktur, navnlig i havne og lufthavne.»

<sup>(129)</sup> Kommissionen understreger, at der ikke skal skelnes mellem CCI i Angoulême og den specifikke afdeling CCI-aéroport, som står for lufthavnens forvaltning, med henblik på statsstøttereglerne anvendelse, eftersom den afdeling, der forvalter Angoulême lufthavn, ikke selv er en anden juridisk person end CCI i Angoulême og blot er en af de interne afdelinger i CCI i Angoulême, som ikke har nogen selvstændig beslutningsmagt ud over den, der vedrører lufthavnens daglige forvaltning. Hverken Frankrig eller tredjeparterne har i øvrigt påstået, at de foranstaltninger, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, udelukkende skulle henføres til denne afdeling.

<sup>(130)</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom af 2.2.1988, i sagerne C-67/85, C-68/85 og C-70/85, Van der Kooy mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 219, præmis 37.

<sup>(131)</sup> Jf. Kommissionens beslutning om statsstøtte, N563/05, Frankrig — Støtte til Ryanair for flyforbindelsen mellem Toulon og London (EUT C 204 af 26.8.2006, s. 4).

<sup>(132)</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom af 14.2.1990, i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 41.



- Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af disse forpligtelser (tredje betingelse).
- Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (fjerde betingelse).

- (214) I sin meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(133)</sup> («SGEI-meddelelsen») har Kommissionen udstedt en række retningslinjer for at klarlægge kravene til kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Denne meddelelse omhandler de forskellige betingelser, der opstilles i Altmark-dommen, navnlig begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i henhold til artikel 106 i TEUF, behovet for en overdragelsesakt, forpligtelsen til at fastlægge parametre for kompensationen, principperne for at undgå overkompensation og principperne for valg af leverandør.
- (215) Da betingelserne i Altmark-dommen er kumulative, betyder manglende overholdelse af blot én af disse betingelser, at de undersøgte foranstaltninger skal opfattes som statsstøtte i henhold til EU-retten. Med udgangspunkt heri og i lyset af de undersøgte foranstaltninger finder Kommissionen det hensigtsmæssigt og tilstrækkeligt at foretage en undersøgelse af den første og den fjerde betingelse i Altmark-dommen for alle de berørte perioder.

#### 8.1.3.1. Definition af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (første betingelse)

##### a) Analysegrundlag

- (216) Den første betingelse i Altmark-dommen vedrører definition af en opgave af almindelig økonomisk interesse. Dette krav falder sammen med kravet i traktatens artikel 106, stk. 2<sup>(134)</sup>, hvoraf det fremgår, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har fået overdraget en »særlig opgave«<sup>(135)</sup>. Generelt indebærer overdragelsen af en »særlig offentlig tjeneste« udbud af tjenester, som en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme vilkår<sup>(136)</sup>. Medlemsstaterne eller Unionen kan knytte særlige betingelser til sådanne tjenester med henvisning til kriteriet om en almindelig økonomisk interesse.
- (217) Kommissionen mener imidlertid ikke, det ville være passende at knytte særlige forpligtelser til offentlig tjeneste til en aktivitet, som allerede udbydes, eller som kan udbydes på tilfredsstillende vis og på vilkår, herunder hvad angår pris, objektive kvalitetskrav, kontinuitet og adgang til tjenesten, der er i overensstemmelse med den offentlige interesse, således som defineret af staten, af virksomheder, der driver forretning på normale markedsvilkår. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en tjeneste kan leveres af markedet, mindes der om, at Kommissionens kompetence med hensyn til definitionen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl ved at definere tjenesten som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse<sup>(137)</sup>.
- (218) Når der findes specifikke EU-regler, er medlemsstaternes skøn desuden også bundet af disse regler, uden at det vedrører Kommissionens forpligtelse til at foretage en vurdering af, om tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse er blevet defineret korrekt med henblik på statsstøttekontrol<sup>(138)</sup>.
- (219) Generelt udelukker Kommissionen ikke på forhånd, at forvaltningen af en lufthavn i sin helhed kan defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. I denne forbindelse fastsættes det i de nye retningslinjer, at en sådan definition er mulig i velbegrundede tilfælde<sup>(139)</sup>, f.eks. hvis et område uden lufthavne ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke områdets sociale og økonomiske udvikling negativt. En sådan vurdering af, hvorvidt der reelt er behov for offentlig tjeneste, bør tage behørigt hensyn til andre transportmidler, navnlig

<sup>(133)</sup> Kommissionens meddelelse af 20. december 2011 om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøttere regler for kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).

<sup>(134)</sup> Rettens dom af 12.2.2008, i sag T-289/03, BUPA mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 81, præmis 171 og 224.

<sup>(135)</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom af 21.3.1974, i sag nr. 127/73, BRT mod SABAM, Sml. 1974, s. 313.

<sup>(136)</sup> Jf. SGEI-meddelelsen fra 2011, punkt 46-47.

<sup>(137)</sup> Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 47.

<sup>(138)</sup> Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 46.

<sup>(139)</sup> Jf. punkt 69-73 i de nye retningslinjer.

højhastighedstog og færgeforbindelser. I disse tilfælde kan de offentlige myndigheder pålægge en lufthavn en forpligtelse til offentlig tjeneste for at sikre, at lufthavnen forbliver åben for erhvervsmæssig lufttrafik.

- (220) Kommissionen minder i denne forbindelse om, at det mål af almindelig interesse, som de offentlige myndigheder forfølger, for at berettigg definitionen som en tjenesteydelse af almindelig interesse skal række ud over målet om økonomisk udvikling af visse erhvervsgrøner eller regioner, jf. artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Domstolen har fastslået, at tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter<sup>(140)</sup>, og at de virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er virksomheder, der har fået betroet en »særlig opgave«<sup>(141)</sup>. Generelt finder Kommissionen således, at definitionen af de opgaver, som en lufthavns forvaltningsorgan udfører, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kun er velbegrundet, hvis hele eller en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden lufthavnen ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke det pågældende områdes sociale og økonomiske udvikling negativt.
- (221) I sin beslutning om at indlede proceduren oplyste Kommissionen grundlæggende, at opgaver med forvaltning af lufthavnen, som består i at varetage specifikke forpligtelser til offentlig tjeneste, f.eks. opretholdelse af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Til gengæld kan udviklingen af lufthavnen, f.eks. til erhvervsflyvninger — uanset at der findes ruter, som er omfattet af en forpligtelse til offentlig tjeneste — ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (222) I denne forbindelse påpeger Kommissionen for det første, at de lufthavne, der tilbyder ruteflyvninger, og som ligger tættest på Angoulême lufthavn, ligger over halvanden times kørsel fra lufthavnen<sup>(142)</sup>. For det andet er Angoulême, selv om byen er centralt placeret i den vestlige del af det franske hovedland, ikke forbundet med motorvejsnettet eller de højhastighedstog, der betjener det østlige Frankrig. Det skal dog bemærkes, at lufthavnen er blevet pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste mellem Angoulême og Lyon i en del af den undersøgte periode i henhold til gældende EU-lovgivning<sup>(143)</sup>. Disse forpligtelser til offentlig tjeneste havde især til formål at sikre tilstrækkelig rutetransport fra og til Angoulême<sup>(144)</sup>.
- (223) Kommissionen minder i øvrigt om, at den gennemsnitlige trafik til og fra Angoulême lufthavn er faldet i de undersøgte perioder og fortsat ligger et godt stykke under 200 000 passagerer om året<sup>(145)</sup>, samt at lufthavnens driftsregnskab fremstår som et strukturelt underskudsregnskab, jf. betragtning 0 ovenfor.
- (224) I lyset af Angoulême lufthavns særlige kendetegn kan det antages, at en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig forvaltningen af denne lufthavn eller i hvert fald ikke ville påtage sig forvaltningen på normale markedsvilkår.
- (225) I betragtning af Angoulêmes geografiske beliggenhed med hensyn til det transportnet, byen råder over, det forhold, at der ikke ligger nogen lufthavn i nærheden, der kan udgøre et passende transportalternativ for passagererne, den meget begrænsede trafik og lufthavnens strukturelle tabsgivende drift finder Kommissionen ikke, at Frankrig har begået en åbenlys fejl ved at opfatte de opgaver, som forvaltningsorganerne for Angoulême lufthavn udførte, og som udelukkende vedrørte opretholdelse af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Til gengæld opfylder den erhvervsmæssige udvikling af en lufthavn med åbning af nye ruter eller udvidelse af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed principielt ikke som sådan kriteriet om almindelig økonomisk interesse, der berettiger, at en tjenesteydelse defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen mener navnlig, at de offentlige myndigheders kompensation for de nettoomkostninger, der er forbundet med leveringen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ikke må påvirke en lufthavns forvaltningsorgans økonomiske incitamenter til at etablere forretningsforbindelser med luftfartsselskaber.
- (226) I lyset af disse betragtninger skal Kommissionen således afgøre, hvilke af de aktiviteter, som forvaltningsorganerne i Angoulême lufthavn har udført, der kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og hvilke der ikke kan.

<sup>(140)</sup> Domstolens dom af 10.12.1991, i sag C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Sml. 1991 I, s. 5889, præmis 27, Domstolens dom af 17.7.1997, i sag C-242/95, *GT-Link*, Sml. 1997 I, s. 4449, præmis 53, og Domstolens dom af 18.6.1998, i sag C-266/96, *Corsica Ferries*, Sml. 1998 I, s. 3949, præmis 45.

<sup>(141)</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom i ovennævnte sag, *BRT mod SABAM*.

<sup>(142)</sup> Jf. betragtning 14 i denne afgørelse, tabel 1.

<sup>(143)</sup> 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), siden erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafik tjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

<sup>(144)</sup> Artikel 4, stk. 1, litra a), i ovenstående forordning (EØF) nr. 2408/92.

<sup>(145)</sup> Jf. tabel 2 ovenfor.

- b) Omfanget af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse
- (227) For så vidt angår perioden 2002-2006, hvor CCI-aéroport drev lufthavnen, blev 2002-aftalen indgået med henblik på at sikre varetagelsen af offentlige opgaver i forbindelse med luftfartsrelaterede forpligtelser og den offentlige tjenestes kontinuitet<sup>(146)</sup>. Formålet med aftalen var ligeledes at sikre lufthavnens udvikling. I aftalens indledning nævnes det i denne forbindelse, at aftalens parter har besluttet at gøre en fælles indsats for at fastlægge og finansiere politikken for udvikling, anlæggelse og drift af Angoulême lufthavn.
- (228) I lyset af udredningerne i betragtning 221 til 226 finder Kommissionen, at de forvaltningsopgaver, der er beskrevet i overdragelsesaftalen og de tilhørende betingelser vedrørende opretholdelse af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, kan opfattes som opgaver af almindelig økonomisk interesse, og at definitionen af disse opgaver som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke udgør en åbenlys fejl.
- (229) Til gengæld opfylder målet om erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen med åbning af nye ruter eller udvidelse af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed ikke som sådan kriteriet om almindelig økonomisk interesse, der berettiger, at en tjenesteydelse defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det af de franske myndigheder fremsatte mål om regional udvikling berettiger ikke en sådan fortolkning.
- (230) Det skal imidlertid bemærkes, at de kompensationsudbetalinger, der rent faktisk er blevet foretaget, ikke vedrører omkostninger i forbindelse med åbningen af nye ruter, indgåelsen af kontrakter med nye luftfartselskaber eller udvidelsen af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed i Angoulême lufthavn, men udelukkende aktiviteter, der kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.
- (231) Med hensyn til perioden 2007-2011, hvor SMAC og CCI-aéroport sammen drev lufthavnen, skal det bemærkes, at SMAC's vedtægter af 21. december 2006 tildeler SMAC opgaverne med anlæggelse, udstyrelse, vedligeholdelse, forvaltning og drift af Angoulême lufthavn. Derudover overdrager det kontrakttillæg om forvaltning, der blev indgået den 22. januar 2009 mellem SMAC og CCI i Angoulême, ansvaret for investeringer foretaget i forbindelse med CCI-aéroports drift til SMAC. De øvrige opgaver i forbindelse med lufthavnens drift blev i henhold til kontrakttillægget om forvaltning tildelt CCI-aéroport.
- (232) Desuden har SMAC ifølge organets vedtægter til formål at »sikre udviklingen af den erhvervsmæssige passager- og fragtflyvning, forretningsflyvningen, fritidsflyvningen og turistflyvningen, uddannelsesaktiviteterne samt alle tilknyttede aktiviteter, der kan medvirke til at opfylde dette mål« i lufthavnene i Angoulême og Cognac.
- (233) Som tidligere nævnt i betragtning 225 kan kun de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, opfattes som opgaver af almindelig økonomisk interesse, og kun disse opgaver kan defineres som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, uden at der er tale om en åbenlys fejl.
- (234) Til gengæld kan udviklingen af erhvervsflyvninger, jf. betragtning 225, ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, heller ikke selv om den har til formål at fremme den regionale udvikling. Det bør dog bemærkes, at alene de erhvervsmæssige forbindelser med Ryanair affødte omkostninger, som SMAC og CCI-aéroport afholdt, og som specifikt hang sammen med udviklingen af nye transporttjenester. I det omfang SMAC og CCI-aéroport skal opfattes som havende udøvet den økonomiske aktivitet som forvaltningsorgan for lufthavnen i forhold til Ryanair sammen, skal SMAC's kompensation for de yderligere omkostninger i forbindelse med aftalerne fra 2008 analyseres inden for rammerne af en undersøgelse af eventuelle statsstøtteelementer i disse aftaler.
- (235) I SMAC's beslutning af 23. juni 2001 fastsættes det, at SMAC foretager de udbetalinger uden for kontraktforhold, der har til formål at sikre den erhvervsmæssige udvikling af lufthavnen, direkte til luftfartselskaberne. Det betyder, at de finansielle foranstaltninger, der svarer til aktiviteterne i forbindelse med udviklingen af nye transporttjenester, ikke kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og skal analyseres i forbindelse med vurderingen af de støtteforanstaltninger, der er blevet iværksat til fordel for Ryanair<sup>(147)</sup>.

<sup>(146)</sup> Disse forpligtelser er nævnt under punkt 20 og 21 i driftsbetingelserne for overdragelsen fra 2002.

<sup>(147)</sup> Jf. afsnit 9 i nærværende afgørelse.

- (236) Endelig omfatter driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser for den periode, hvor lufthavnen blev drevet af SMAC og SNC-Lavalin i fællesskab, som startede den 1. januar 2012, ikke blot en opgave i forbindelse med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, men også en opgave med hensyn til markedsføring af lufthavnen og udvikling af dens aktiviteter. I henhold til punkt 9 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser er den driftsansvarlige forpligtet til at udforske alle muligheder for udvikling af aktiviteten og lufthavnsturismen med henblik på at fremme økonomien og turismen i lokalområdet. Det fremgår af samme bestemmelse, at den driftsansvarlige i denne forbindelse varetager markedsføringen af lufthavnen over for aktuelle og potentielle brugere samt over for aktører inden for erhvervs- og forretningsflyvning, turisme, luftfragt, uddannelse, vedligeholdelse af luftfartøjer og alle øvrige aktører, der udøver en aktivitet, som supplerer eller er relateret til lufthavnsvirksomhed.
- (237) I denne forbindelse fremgår det af den rapport, som SMAC forelagde udbudsudvalget, at den udviklingsplan, som SNC-Lavalin fremlagde i forbindelse med et målrettet scenarie, var afgørende for valget af netop dette tilbud. Desuden fremgår det af beslutningen om tildeling af kontrakten og af den godtgørelse, der var fastsat i kontraktsskrivelsen, at den driftsansvarlige dengang overvejede at genetablere passagertransporten fra England og Irland via et lavprisluftfartsselskab. I den opstillede plan er der tale om at åbne tre ruter over seks år med én ny rute hvert andet år.
- (238) Som tidligere nævnt i betragtning 225 kan kun de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, opfattes som opgaver af almindelig økonomisk interesse, og definitionen af disse opgaver som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse udgør ikke en åbenlys fejl.
- (239) Til gengæld kan udviklingen af erhvervsflyvninger, jf. betragtning 225, ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, heller ikke selv om den har til formål at fremme den regionale udvikling. De finansielle foranstaltninger i forbindelse med disse aktiviteter kan derfor ikke opfattes som havende til formål at finansiere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (240) Det bør dog bemærkes, at de kompensationsudbetalinger, der rent faktisk er blevet foretaget til lufthavnens forvaltningsorgan siden januar 2012, ikke havde til formål at dække omkostninger, som kan henføres til udviklingen af erhvervsflyvninger. De franske myndigheder har forpligtet sig til at underrette Kommissionen om enhver støtteforanstaltning, som SMAC eller organets konstituerende enheder i fremtiden tildeler luftfartsselskaber til beflyvning af ruter fra Angoulême lufthavn.

c) Overdragelsesaktens eksistens

- (241) Med hensyn til de opgaver, som de franske myndigheder med rette kan definere som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal Kommissionen sikre sig, at Angoulême lufthavns forvaltningsorgan eller forvaltningsorganer for hver af de pågældende perioder rent faktisk har fået til opgave at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til en overdragelsesakt. I denne forbindelse skal der mindes om, at virksomheden skal have overdraget forpligtelsen til offentlig tjeneste i henhold til en eller flere akter, der alt efter medlemsstaternes lovgivning kan tage form af et lovgivningsmæssigt eller administrativt instrument eller en kontrakt. Kommissionens tilgang, der kodificeres i SGEI-meddelelsen, er at kræve, at akten eller akterne i det mindste fastlægger<sup>(148)</sup>:

- indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste
- virksomheden og eventuelt det omhandlede geografiske område
- eventuelle eksklusive eller særlige rettigheder, som den omhandlede myndighed overdrager til virksomheden
- parametrene for beregning, kontrol og revision af compensationen og
- de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation.

i) Perioden 2002-2006

- (242) For perioden 2002-2006 er opbygningen, vedligeholdelsen og driften af lufthavnen blevet overdraget til CCI i Angoulême ved ministeriel anordning. Vilkkårene for denne overdragelse blev præciseret i den overdragelsesaftale, der blev indgået mellem ministeren med ansvar for civil luftfart og CCI-aéroport for en periode på fem år. Derudover er

<sup>(148)</sup> Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 52.

nogle af CCI's tilskud og de lokale myndigheders bidrag til CCI-aéroport (<sup>149</sup>) blevet ydet på grundlag af 2002-aftalen. Endelig giver den procedure for fastsættelse af lufthavnens budget, der blev fastlagt ved cirkulære nr. 111 af 30. marts 1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for CCI i Angoulême, mulighed for at sikre, at de omhandlede beløb udgør egentlig kompensation, hvorved overkompensation undgås. I denne forbindelse henvises der til, at proceduren ligeledes omfatter mekanismer til kontrol af, at der ikke finder overkompensation sted (<sup>150</sup>). Frem til den 31. december 2006 blev lufthavnens regnskaber og budgetter ligeledes sendt til den civile luftfartstjeneste, som havde til opgave at komme med en udtalelse til CCI i Angoulêmes tilsynsmyndighed, inden regnskaberne og budgetterne blev vedtaget, idet staten var lufthavnens overdragende myndighed.

- (243) Kommissionen mener derfor, at opgaven med forvaltning af lufthavnen blev overdraget til CCI i Angoulême ved en akt, der opfylder betingelserne i Altmark-dommen.

ii) Perioden 2007-2011

- (244) For denne periode blev de offentlige opgaver overdraget til forvaltningsorganerne ved en række akter. I første omgang tildeler SMAC's vedtægter af 21. december 2006 organet opgaverne med anlæggelse, udstyrelse, vedligeholdelse, forvaltning og drift af Angoulême lufthavn. Ifølge vedtægterne skal SMAC's udgifter automatisk opføres på medlemmernes budgetter (<sup>151</sup>). Dernæst overdrager det kontrakttilæg om forvaltning, der blev indgået den 22. januar 2009 mellem SMAC og CCI for en periode på tre år, ansvaret for investeringer foretaget i forbindelse med CCI-aéroports drift til SMAC. De øvrige opgaver i forbindelse med lufthavnens drift blev i henhold til kontrakttilægget om forvaltning tildelt CCI-aéroport.

- (245) Endelig giver den procedure for fastsættelse af lufthavnens budget, der blev fastlagt ved cirkulære nr. 111 af 30. marts 1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for CCI, mulighed for at sikre, at de omhandlede beløb udgør egentlig kompensation, hvorved overkompensation undgås. Proceduren omfatter ligeledes en række kontrolmekanismer (<sup>152</sup>). Derudover forelagde CCI som rettighedshaver frem til den 31. december 2008 og dernæst som underleverandør frem til den 31. december 2011 sine oprindelige, ændrede og gennemførte budgetter (resultatopgørelser, tilgang og anvendelse, selvfinansieringskapacitet) for SMAC med henblik på dennes godkendelse som overdragende myndighed, jf. bestemmelserne i SMAC's vedtægter.

- (246) Kommissionen mener derfor, at opgaven med forvaltning af lufthavnen blev overdraget til SMAC og CCI i Angoulême ved en akt, der opfylder betingelserne i Altmark-dommen.

iii) Perioden fra og med den 1. januar 2012

- (247) Forvaltningen og driften af Angoulême lufthavn blev overdraget til SNC-Lavalin ved kontraktskrivelse af 8. august 2011 samt driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser for en periode på seks år (<sup>153</sup>). Selv om en række forpligtelser fortsat påhviler SMAC (<sup>154</sup>), fastsætter disse akter parternes forpligtelser, for så vidt angår lufthavnens drift.

- (248) SNC-Lavalins ansvarsområder i forbindelse med lufthavnens drift er anført og beskrevet nærmere i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser. I henhold til punkt 8 i disse driftsbetingelser overdrages navnlig følgende opgaver til SNC-Lavalin: udførelse af statslige opgaver, indførelse af en flyinformationstjeneste, udførelse af opgaver, som garanterer sikker anvendelse af lufthavnen, vedligeholdelse af lufthavnens areal og net samt opretholdelse af lufthavnens potentiale, så den på et givet tidspunkt kan modtage regelmæssig erhvervs-mæssig lufttrafik. Disse akter fastlægger ligeledes metoden til beregning af den godtgørelse, SMAC udbetaler til SNC-Lavalin. Den maksimale kompensation, som SMAC kan udbetale, fremgår af SNC-Lavalins kontraktskrivelse. Med hensyn til den regelmæssige kontrol af, at der ikke finder overkompensation sted, opstilles bestemmelserne om SMAC's kontrol i

<sup>(149)</sup> Jf. betragtning 18 i denne afgørelse.

<sup>(150)</sup> Denne procedure kan beskrives som følger: Hvert år opstiller CCI i Angoulême budgetretningslinjer, og de enkelte afdelinger udarbejder deres budgetter ud fra denne ramme. Lufthavnens hovedafdeling forelægger hvert efterår et budgetforslag for årene n, n +1 og n+2. Derefter undersøger de valgte medlemmer af CCI-direktionen disse budgetter og foretager eventuelle ændringer. Når direktionen har godkendt lufthavnens budget, forelægges det sammen med budgetterne for de øvrige afdelinger på generalforsamlingen for de valgte medlemmer af CCI i Angoulême, der stemmer om det. Afstemningen er en betingelse for, at budgettet kan gennemføres. Endelig rapporteres der med jævne mellemrum for at kontrollere, at det vedtagne budget gennemføres korrekt. I løbet af året n+1 forelægges budgettet for år n for generalforsamlingen med eventuelle bemærkninger om de konstaterede afvigelser. Generalforsamlingen afholder en ny afstemning for at godkende de gennemførte budgetter.

<sup>(151)</sup> Punkt 17 i SMAC's vedtægter.

<sup>(152)</sup> Jf. fodnote 150.

<sup>(153)</sup> SNC-Lavalins kontraktskrivelse af 19.7.2011, accepteret af SMAC den 8.8.2011 i henhold til en beslutning af 23.6.2011.

<sup>(154)</sup> Jf. betragtning 23 i denne afgørelse.

afsnit III i udbudsbetingelserne, som gør det muligt at kontrollere og undgå, at SMAC's bidrag udgør overkompensation i forhold til udgifterne til de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er overdraget til SNC-Lavalin.

- (249) Kommissionen må derfor antage, at opgaven med forvaltning af lufthavnen ligeledes blev overdraget til SNC-Lavalin ved en akt, der opfylder betingelserne i Altmark-dommen.
- (250) Kommissionen konstaterer således, at de driftsperioder for Angoulême lufthavn, som den har fået forelagt til vurdering, er omfattet af en overdragelsesakt, der pålægger forvaltningsorganet eller -organerne at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste bestående i opretholdelse af lufthavnens driftstilstand og infrastrukturens tilgængelighed. Den første betingelse i Altmark-dommen er således opfyldt for de ovenfor nævnte opgaver.

#### 8.1.3.2. Valg af leverandør (fjerde betingelse)

- (251) Kommissionen finder det ligeledes hensigtsmæssigt at foretage en analyse af den fjerde betingelse i Altmark-dommen for alle de berørte perioder.
- (252) Kommissionen minder om, at ifølge denne betingelse skal den tilbudte kompensation enten være et resultat af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den leverandør, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet (første underkriterium), eller fastsættes med udgangspunkt i en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkelig udstyret med de nødvendige midler (andet underkriterium).

##### a) Vedrørende det første underkriterium

##### i) Perioden 2002-2006 og 2007-2011

- (253) For perioden 2002-2006 blev lufthavnens drift overdraget til CCI i Angoulême ved ministeriel anordning<sup>(155)</sup> af 20. september 2002, offentliggjort i den franske statstidende den 5. oktober 2002. For perioden 2007-2011 er det ved præfektens anordning af 21. december 2006 om oprettelse af SMAC samt kontrakttilægget fra 2009, at SMAC får overdraget opgaven med direkte eller indirekte at anlægge, udstyre, vedligeholde, forvalte og drive Angoulême lufthavn.
- (254) Disse ensidige administrative dokumenter og kontrakter er åbenlyst ikke blevet undertegnet efter et åbent og gennemsigtigt offentligt udbud uden forskelsbehandling, hvilket ville have gjort det muligt at sammenligne forskellige potentielle tilbud og at fastsætte kompensationen, hvorved enhver form for statsstøtte ville kunne udelukkes.
- (255) Kommissionen mener således ikke, at den for ovennævnte perioder fulgte procedure har gjort det muligt at sikre en effektiv konkurrence i forbindelse med tildelingen af opgaven med forvaltning af Angoulême lufthavn. Proceduren for udvælgelse af forvaltningsorganerne for Angoulême lufthavn opfylder således ikke første del af den fjerde betingelse i Altmark-dommen, eftersom den ikke gjorde det muligt at vælge en leverandør, der kunne levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet.

##### ii) Perioden fra og med den 1. januar 2012

- (256) Lufthavnens forvaltning og drift blev overdraget til selskabet SNC-Lavalin efter en procedure for tildeling af offentlige kontrakter i overensstemmelse med artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF<sup>(156)</sup>. Forud for denne procedure offentliggjorde de franske myndigheder i øvrigt en udbudsbekendtgørelse i EU-Tidende.
- (257) Det skal dog bemærkes, at de franske myndigheder har haft vide beføjelser ved valget af tilbudsgiver, da de ikke var tvunget til at anvende en formaliseret procedure<sup>(157)</sup>. En procedure, der giver den ordregivende myndighed så vide beføjelser, kan imidlertid begrænse de interesserede aktørers deltagelse.

<sup>(155)</sup> Anordning om overdragelse af Angoulême Brie-Champniers lufthavn til handels- og industrikammeret i Angoulême.

<sup>(156)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

<sup>(157)</sup> Et af tildelingskriterierne var kriteriet om »det økonomisk mest fordelagtige tilbud vurderet ud fra kriterierne i udbudsbetingelserne, i opfordringen til at afgive bud eller til at forhandle eller i det beskrivende dokument«.

- (258) Kommissionen mener derfor ikke, at den i denne sag valgte procedure som sådan kan opfattes som værende tilstrækkelig til at opfylde den fjerde betingelse i Altmark-dommen <sup>(158)</sup>.
- (259) Kommissionen skal således sikre sig, at den fulgte procedure for tildeling af offentlige kontrakter har gjort det muligt at vælge den leverandør, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet.
- (260) Kontrakten bygger på: i) en løbetid på seks år, ii) en kontraktlig forpligtelse fra tjenesteyderens side vedrørende loftet for det udligningsbidrag i lufthavnens regnskab, der påhviler SMAC, iii) en fast godtgørelse for den leverede tjenesteydelse og iv) en bestemmelse om bonusudbetaling i forhold til forvaltningens effektivitet. De potentielle leverandører blev bedt om at fremsætte et basisforslag (uden erhvervmæssig lufttrafik) og et forslag med et målrettet scenarie (med erhvervmæssig lufttrafik). I denne forbindelse understreges det i den udbudsrapport, der blev forelagt udbudsudvalget, at der var indgivet to konkurrerende tilbud. Ud over selskabet SNC-Lavalin havde også selskabet APCO <sup>(159)</sup> forelagt et basisscenarie og et målrettet scenarie. Ved den samme tekniske værdi som den, der fremgår af det af selskabet SNC-Lavalin indgivne tilbud i det valgte målrettede scenarie, ser de af de to konkurrenter tilbudte priser for hele perioden ud som følger:

(1 000 EUR)

	Udligningsbidrag	Godtgørelse	Udgifter i alt SMAC
<b>SNC-Lavalin</b>	2 359	1 074	3 433
<b>APCO</b>	5 463	480	5 943

- (261) Af den udbudsrapport, som SMAC forelagde udbudsudvalget, fremgår det i øvrigt, at begge leverandører fremlagde et basisscenarie og et målrettet scenarie <sup>(160)</sup>. Sidstnævnte scenarie, som blev valgt af den fuldmagtsgivende myndighed, svarer til den strategiske handlingsplan, der havde til formål at sikre den erhvervmæssige udvikling af Angoulême lufthavn. Af rapporten til udbudsudvalget fremgår det, at godtgørelsen til SNC-Lavalin, som vandt udbuddet, er den samme i begge scenarier. Det af selskabet i dets svar på udbuddet foreslåede loft for det udligningsbidrag i lufthavnens regnskab, der påhviler SMAC, viser imidlertid, at der er forskel på det garanterede loft for udligningsbidraget. De gennemsnitlige supplerende årlige udgifter ligger på 30 000 EUR i det målrettede scenarie, som det fremgår af ovennævnte rapport, men disse supplerende udgifter bliver ikke fordelt lige over hele kontraktens løbetid. Forskellen mellem basisscenariet og det målrettede scenarie er som følger (i 1 000 EUR):

(1 000 EUR)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Basisscenarie</b>	405	364	374	357	350	342
<b>Målrettet scenarie</b>	465	425	448	384	341	296
<b>Forskel</b>	+ 60	+ 61	+ 74	+ 27	- 9	- 46

- (262) Kommissionen mener derfor ikke, at den fuldmagtsgivende myndighed har valgt det tilbud, der gør det muligt at varetage ydelsen til de laveste omkostninger for samfundet. Det af SNC-Lavalin foreslåede basisscenarie, der i øvrigt var mere fordelagtigt end det af APCO foreslåede basisscenarie, garanterede opretholdelsen af Angoulême lufthavns tilgængelighed og driftstilstand. Til gengæld havde det målrettede scenarie til formål at sikre lufthavnens erhvervmæssige udvikling. Denne ydelse synes ikke at være nødvendig for at varetage den første og kan under ingen omstændigheder opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det viser sig således, at leverandøren ikke blev valgt med udgangspunkt i det økonomisk mest fordelagtige tilbud med henblik på udførelse af den offentlige opgave til de laveste omkostninger for samfundet.

<sup>(158)</sup> Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 66.

<sup>(159)</sup> APCO blev oprettet i januar 2011 og er et 100 % ejet datterselskab af CCI i Limoges og Haute-Vienne. APCO tilbyder rådgivning om lufthavnsforvaltning, uddannelse af lufthavns personale, forvaltning, ledelse og udvikling af lufthavne, groundhandling og lufthavnsikkerhed.

<sup>(160)</sup> Jf. betragtning 20 i denne afgørelse.

- (263) For så vidt angår de udbetalinger uden for kontraktforhold, der har til formål at sikre den erhvervmæssige udvikling af lufthavnen, og som Kommissionen ikke mener kan opfattes som finansiering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(161)</sup>, er den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i indledningsafgørelsen, blevet bortvejret. I SMAC's beslutning af 23. juni 2001 fastsættes det nemlig, at SMAC foretager disse udbetalinger direkte til luftfartsselskaberne. Denne ordning bør således analyseres i henhold til statsstøttereglerne i forbindelse med kontrollen af de foranstaltninger, der blev iværksat til fordel for Ryanair/AMS<sup>(162)</sup>.
- (264) I lyset af disse oplysninger mener Kommissionen ikke, at den procedure, der blev anvendt ved tildelingen af den offentlige kontrakt til SNC-Lavalin, gjorde det muligt at sikre, at det tilbud, der gjorde det muligt at levere ydelsen til de laveste omkostninger for samfundet, blev valgt, og det første underkriterium i den fjerde betingelse i Altmarkdommen er således ikke opfyldt.
- b) Vedrørende det andet underkriterium
- (265) Det påhvilede de franske myndigheder at påvise, at kompensationen for perioderne 2002-2006 og 2007-2011 blev fastsat med udgangspunkt i en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkelig udstyret med de nødvendige midler.
- (266) I denne forbindelse konstaterer Kommissionen, at Frankrig ikke har forelagt disse oplysninger. Kommissionen bemærker desuden, at kompensationen ikke blev fastsat med udgangspunkt i et på forhånd fastlagt omkostningsgrundlag eller ved sammenligning med de udgifter, som forvaltningsorganerne for tilsvarende lufthavne afholdt. Kommissionen råder således ikke over de sammenligningsoplysninger, der er nødvendige for at foretage en vurdering af, hvorvidt kriteriet vedrørende valget af leverandør er overholdt.
- (267) I lyset af ovenstående mener Kommissionen ikke, at den fjerde betingelse i Altmarkdommen er opfyldt for perioderne 2002-2006 og 2007-2011.
- (268) Det samme gælder perioden fra og med den 1. juli 2012, da Kommissionen ikke råder over de sammenligningsoplysninger, der er nødvendige for at foretage en vurdering af, hvorvidt kriteriet vedrørende valget af leverandør er overholdt. Den fjerde betingelse i Altmarkdommen kan således heller ikke anses for at være opfyldt for denne periode.
- (269) Da den fjerde betingelse i Altmarkdommen ikke er opfyldt, finder Kommissionen, at de pågældende foranstaltninger har givet Angoulême lufthavns skiftende driftsansvarlige en fordel, som de ikke ville have fået på normale markedsvilkår.

#### 8.1.4. Påvirkning af konkurrencen og samhandelen på det indre marked

- (270) Når finansiel støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder i samhandelen på det indre marked, skal denne samhandel anses for at være påvirket af støtten. Ifølge fast retspraksis<sup>(163)</sup> er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder, for at en støtteforanstaltning kan betragtes som konkurrenceforvridende.
- (271) Mere overordnet skal det bemærkes, at forvaltningsorganerne i EU's lufthavne konkurrerer med hinanden om at tiltrække luftfartsselskaber, hvilket Ryanair også bekræfter i sine bemærkninger. Luftfartsselskaberne beslutter, hvilke ruter de vil beflyve og med hvilken hyppighed, i henhold til forskellige kriterier. Disse kriterier omfatter de potentielle kunder, selskaberne kan forvente at betjene på disse ruter, men også karakteristikaene for de lufthavne, der skal flyves til og fra.
- (272) Luftfartsselskaberne undersøger navnlig kriterier som f.eks. arten af de tilbudte lufthavnsydelser, indbyggertallet eller den økonomiske aktivitet omkring lufthavnen, eventuel overbelastning, adgangen til området over land, størrelsen af afgifterne og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastrukturer og -ydelser. Afgiftsniveauet er en væsentlig faktor, fordi offentlig finansiering til en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække luftfartsselskaber og følgelig kan forvride konkurrencen i betydelig grad<sup>(164)</sup>.

<sup>(161)</sup> Jf. betragtning 225 i denne afgørelse.

<sup>(162)</sup> Jf. afsnit 9 i nærværende afgørelse.

<sup>(163)</sup> Domstolens dom af 30.4.1998, i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

<sup>(164)</sup> Jf. punkt 43 i de nye retningslinjer.



- (273) Det betyder, at luftfartsselskaberne tildeler deres ressourcer, navnlig med hensyn til fly og besætning, til de forskellige ruter under hensyntagen til f.eks. de tjenester, som lufthavnens forvaltningsorganer tilbyder, og priserne herfor.
- (274) Markedet for lufthavnstjenester er et konkurrenceudsat marked i EU, og de fordele, som Angoulême lufthavns skiftende driftsansvarlige har opnået, risikerer derfor at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ved kunstigt at øge udbuddet af lufthavnstjenester i Angoulême i forhold til udbuddet på normale markedsvilkår. Kommissionen mener derfor, at de pågældende foranstaltninger kan forvride konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen i EU.

#### 8.1.5. Konklusioner vedrørende tilstedeværelsen af statsstøtte

- (275) I betragtning af ovenstående udredninger drager Kommissionen følgende konklusion:

- I lyset af Angoulême lufthavns særlige kendetegn har Frankrig uden at foretage en åbenlys fejl opfattet de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse for alle de perioder, der er omfattet af nærværende afgørelse.
- Til gengæld kan den økonomiske udvikling af lufthavnen i erhvervmæssigt øjemed ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse for nogen af de af gennemgåede perioder.
- Den offentlige kompensation for finansieringen af offentlige opgaver, der kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er ikke i overensstemmelse med den fjerde betingelse i Altmark-dommen for nogen af de i nærværende afgørelse gennemgåede perioder. Disse foranstaltninger udgør således statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

#### 8.2. Foreneligheden med det indre marked af de til fordel for lufthavnens driftsansvarlige iværksatte foranstaltninger

- (276) Der bør indledningsvis mindes om, at det kun er foreneligheden med det indre marked af de offentlige kompensationsudbetalinger, som Angoulême lufthavns skiftende driftsansvarlige har modtaget for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der skal gennemgås. Som tidligere nævnt i betragtning 225 kan aktiviteter i forbindelse med udviklingen af lufthavnens erhvervmæssige virksomhed, herunder de aktiviteter, der har til formål at fremme den regionale udvikling, ikke opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Disse aktiviteter har i den foreliggende sag ikke afstedkommet kompensationsudbetalinger til Angoulême lufthavns skiftende forvaltningsorganer for de perioder, der er omfattet af nærværende afgørelse.

##### 8.2.1. Foreneligheden med det indre marked af den til lufthavnens driftsansvarlige ydede støtte

- (277) Kommissionen mener, at SGEI-afgørelsen fra 2011 finder anvendelse på den støtte, der er ydet i løbet af de perioder, som er omfattet af nærværende afgørelse. I artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen fra 2011 hedder det, at »enhver støtte, der er trådt i kraft inden den 31. januar 2012, der ikke var forenelig med det indre marked eller er fritaget fra kravet om anmeldelse i overensstemmelse med beslutning 2005/842/EF, men som opfylder betingelserne i denne afgørelse, er forenelig med det indre marked og fritaget fra kravet om forudgående anmeldelse«.
- (278) Det skal dog for det første nævnes, at artikel 4, litra f), i SGEI-afgørelsen fra 2011, hvori det fastsættes, at den akt, hvorved den pågældende støtte tildeles, skal indeholde en udtrykkelig henvisning til SGEI-afgørelsen fra 2011, ikke finder anvendelse i denne sammenhæng. Da den i denne sag omhandlede støtte blev tildelt, inden SGEI-afgørelsen fra 2011 trådte i kraft, kan der ikke stilles krav om, at de gennemgåede overdragelsesakter indeholder en henvisning til afgørelsen, da artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen fra 2011 ellers ville miste sin virkning. For det andet mener Kommissionen godt, at den af procedurebesparende hensyn kan undersøge anvendelsen af SGEI-afgørelsen fra 2011 på den støtte, der blev ydet inden den 31. januar 2012, uden først at kontrollere, om denne støtte er uforenelig med beslutning 2005/842/EF. Artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen fra 2011 har nemlig til formål at udvide afgørelsens anvendelsesområde til støtte ydet forud for afgørelsens ikrafttrædelse, der ikke var forenelig med det indre marked, uden at udelukke den støtte, der måtte være erklæret forenelig med det indre marked i henhold til beslutning 2005/842/EF.

##### 8.2.1.1. Betingelse vedrørende anvendelsesområdet

- (279) I henhold til SGEI-afgørelsen fra 2011 kan kompensation for offentlig tjeneste, som ydes til virksomheder, der har fået overdraget at forvalte en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, opfattes som forenelig med det indre marked på den betingelse, at den ydes til en lufthavn, hvis gennemsnitlige årlige trafik i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget, ikke overstiger 200 000 passagerer. I den foreliggende sag har den årlige trafik i Angoulême lufthavn aldrig oversteget 200 000 passagerer i perioden 2000-2012.

- (280) De pågældende foranstaltninger henhører således under anvendelsesområdet for SGEI-afgørelsen fra 2011 og skal derfor vurderes ud fra disse betingelser.

8.2.1.2. Betingelse vedrørende overdragelsesakten (artikel 4 i SGEI-afgørelsen fra 2011)

- (281) Det fremgår af Kommissionens vurdering af, hvorvidt den første og anden betingelse i Altmark-dommen er overholdt, at Angoulême lufthavns forvaltningsorganer har fået overdraget forvaltningen af en egentlig tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og at betingelserne vedrørende overdragelsesaktens eksistens er opfyldt. Der mindes om, at kun de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af lufthavnsinfrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

8.2.1.3. Betingelse vedrørende kompensationen (artikel 5 og 6 i SGEI-afgørelsen fra 2011)

a) Perioden 2002-2006 og 2007-2011

- (282) I henhold til artikel 5, stk. 1, i SGEI-afgørelsen fra 2011 må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig forrentning. I den foreliggende sag sikrer proceduren for fastsættelse af lufthavnens budget, at kompensationen begrænses til de omkostninger, der er nødvendige for at udføre den offentlige tjeneste. Det fastsættes således under punkt 2.6 i det cirkulære, der beskriver denne procedure, at CCI i Angoulême ved budgetudarbejdelsen skal fastlægge: i) status for driftsoperationerne, ii) status for selvfinansieringskapaciteten og iii) status for kapitaloperationerne. Derudover er det et krav, at budgetforslaget vedlægges en række dokumenter, som skal være godkendt (tabel over ydelser og bidrag på tværs af tjenesterne, stillingsfortegnelse og lønningsliste osv.). Heraf fremgår det, at alle de kontrolforanstaltninger, der går forud for budgetfastsættelsen, på forhånd garanterer, at budgettet begrænses til, hvad der er nødvendigt og berettiget for de af CCI i Angoulême udførte opgaver. Det fremgår af de oplysninger, som de franske myndigheder har fremsendt, at den ydede støtte udelukkende havde til formål at kompensere for det driftsunderskud, der var forbundet med forvaltningen af Angoulême lufthavn. Den kontrol af det gennemførte budget, der fastsættes i SMAC's vedtægter, sikrer i øvrigt efterfølgende, at der ikke finder overkompensation sted. Kompensationen oversteg således ikke, hvad der var nødvendigt for at dække de omkostninger, der var forbundet med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste.
- (283) Dernæst gjorde det forhold, at der blev ført særskilte regnskaber, det muligt at isolere forvaltningen af Angoulême lufthavn ud fra et regnskabsmæssigt synspunkt. Det fremgår af regnskaberne for CCI-aéroport, at der var afsat en specifik post i regnskaberne til lufthavnsaktiviteterne. Denne ordning var tilstrækkelig til at sikre, at der ikke fandt krydssubsidiering sted til fordel for andre aktiviteter. Lufthavnens regnskaber og budgetter blev ligeledes sendt til den civile luftfartstjeneste, som afgav en udtalelse til CCI i Angoulêmes tilsynsmyndighed, inden regnskaberne og budgetterne blev vedtaget, idet staten var lufthavnens overdragende myndighed. På denne baggrund er kompensationen rent faktisk blevet brugt til at varetage driften af den pågældende tjenesteydelse, og de offentlige myndigheder havde indført en procedure til sikring af, at der ikke fandt overkompensation sted. Kommissionen præciserer dog, at denne vurdering ikke gælder de omkostninger, der kan henføres til Ryanairs virksomhed, som har erhvervs-mæssig udvikling for øje<sup>(165)</sup>.
- (284) Endelig minder Kommissionen om, at de oplysninger, som de franske myndigheder har fremsendt, gør det muligt at fastslå, at den pågældende støtte udelukkende havde til formål at dække lufthavnens driftsunderskud i den gennemgæede periode, uden at forvaltningsorganet fik nogen økonomisk fordel heraf.

b) Perioden fra og med den 1. januar 2012

- (285) Af udbuddet vedrørende tjenesteydelseskontrakten fremgik det klart, at tilbudsgiveren skulle fastsætte sin godtgørelse for de leverede ydelser baseret på drift uden erhvervs-mæssig luftfart (basisscenariet) og drift med erhvervs-mæssig luftfart (det målrettede scenarie). Tilbudsgiveren skulle ligeledes fastsætte det maksimale garantibeløb, der ville blive anmodet om fra SMAC med henblik på at skabe balance i driften, for de to scenarier. SMAC havde ligeledes indført en bestemmelse om bonusudbetaling (50%/50%) i sit udbud, såfremt SMAC's bidrag var lavere end det i tilbuddet fastsatte loft, og denne bestemmelse blev indføjet i driftsbetingelserne. Som der mindes om i betragtning 262 ovenfor, garanterede det af SNC-Lavalin foreslåede basisscenarie, der i øvrigt var mere fordelagtigt end det af APCO foreslåede basisscenarie, opretholdelsen af Angoulême lufthavns tilgængelighed og driftstilstand.
- (286) Derudover beregnes kompensationen først og fremmest på baggrund af det underskud, der rent faktisk er opstået i det særskilte regnskab for lufthavnen<sup>(166)</sup>. Den driftsansvarlige er forpligtet til at få dette særskilte regnskab påtegnet af en autoriseret revisor samt til at forelægge årsregnskaberne for SMAC.

<sup>(165)</sup> Jf. betragtning 225 i denne afgørelse.

<sup>(166)</sup> Punkt 14-1 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser.

- (287) Det ligger i øvrigt fast, at det offentlige udligningsbidrag, som SNC-Lavalin modtager, falder, såfremt det beløb, der er nødvendigt for at skabe balance på lufthavnens regnskab, er lavere end det loft, der fastsættes i kontraktskrivelsen. Denne udligningsordning minimerer efterfølgende risikoen for overkompensation.
- (288) Med hensyn til den regelmæssige kontrol af, at der ikke finder overkompensation sted, opstilles bestemmelserne om SMAC's kontrol i afsnit III i udbudsbetingelserne, som gør det muligt at kontrollere og undgå, at SMAC's bidrag udgør overkompensation i forhold til udgifterne til de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er overdraget til SNC-Lavalin.
- (289) For så vidt angår kompensationens størrelse, påpeger Kommissionen dog, at balancen med hensyn til den kontrakt, der er indgået mellem SMAC og SNC-Lavalin, ikke er baseret på en forudgående fastsættelse af et rimeligt udbytte, men på en fast godtgørelse. Kommissionen bemærker ligeledes den hidtil særdeles begrænsede trafik til og fra lufthavnen, de indførte mekanismer til beregning og kontrol af kompensationen, ovennævnte bestemmelse om bonusudbetaling i forhold til forvaltningens effektivitet og det forhold, at SNC-Lavalins tilbud var det laveste på det finansielle plan. I lyset af disse oplysninger mener Kommissionen, at den kompensation, der udbetales i henhold til kontrakten mellem SMAC og SNC-Lavalin, er forenelig med det indre marked under forudsætning af, at de franske myndigheder sikrer sig, at den samlede kompensationsudbetaling til SNC-Lavalin i hele kontraktens løbetid ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der ses bort fra omkostningerne til erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.
- (290) I denne forbindelse skal de franske myndigheder senest fire måneder efter udløbet af den kontrakt, der er indgået mellem SMAC og SNC-Lavalin, forelægge Kommissionen en rapport, som påviser, at den kompensation, der er blevet udbetalt til SNC-Lavalin, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital, er i overensstemmelse med artikel 5 i SGEI-afgørelsen fra 2011 i hele kontraktens løbetid.

#### 8.2.2. Konklusion vedrørende støttens forenelighed i perioden 2002-2017

- (291) I lyset af ovenstående betragtninger konkluderer Kommissionen, at den støtte, der siden 2002 er ydet til forvaltningen af Angoulême lufthavn, uanset hvilke forvaltningsorganer der er tale om, er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF og SGEI-afgørelsen fra 2011<sup>(167)</sup>.
- (292) Med hensyn til SNC-Lavalin mener Kommissionen imidlertid, at den kompensation, der udbetales i henhold til kontrakten mellem SMAC og SNC-Lavalin, er forenelig med det indre marked under forudsætning af, at Frankrig over for Kommissionen godtgør, at den samlede kompensationsudbetaling til SNC-Lavalin i hele kontraktens løbetid ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der ses bort fra omkostningerne til erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.
- (293) I denne forbindelse skal de franske myndigheder senest fire måneder efter udløbet af den kontrakt, der er indgået mellem SMAC og SNC-Lavalin, forelægge Kommissionen en rapport, som påviser, at den kompensation, der er blevet udbetalt til SNC-Lavalin, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital, er i overensstemmelse med artikel 5 i SGEI-afgørelsen fra 2011 i hele kontraktens løbetid.

### 9. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE TIL FORDEL FOR RYANAIR OG AMS

#### 9.1. Vurdering af, om der er tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF

- (294) Selv om aftalerne fra 2008 formelt er indgået mellem SMAC på den ene side og Ryanair og AMS på den anden side, mener Kommissionen, at SMAC's og CCI-aéroports adfærd bør vurderes under ét i forbindelse med vurderingen af støtteforanstaltningerne til fordel for Ryanair og AMS. Som nævnt i betragtning (178) ovenfor finder Kommissionen, at SMAC og CCI-aéropport drev Angoulême lufthavn sammen i perioden 2007-2011.

<sup>(167)</sup> Kommissionen understreger desuden, at de støtteforanstaltninger, der er omfattet af SGEI-beslutningen fra 2005, ligeledes ville være forenelige med det indre marked i henhold til denne afgørelse og med den samme begrundelse. Betingelserne for forenelighed i SGEI-beslutningen fra 2005 er nemlig ikke væsentligt forskellige fra dem i SGEI-afgørelsen fra 2011, for så vidt angår den analyse, der skal foretages i nærværende sag.

### 9.1.1. Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet

- (295) For at finde ud af, om foranstaltningerne i aftalerne fra 2008 udgør statsstøtte, skal det slås fast, om modtagerne, Ryanair og AMS, er virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Det kan ikke bestrides, at de to selskaber er enheder, som leverer tjenesteydelser inden for luftfart og markedsføring. De udøver således økonomiske aktiviteter.

### 9.1.2. Statsmidler og tilregnelser til staten

#### 9.1.2.1. Anvendelse af statsmidler

- (296) Aftalerne fra 2008 blev indgået direkte af SMAC. På baggrund af oplysningerne i betragtning 203 til 205 i nærværende afgørelse finder Kommissionen, at SMAC's midler er statsmidler.

#### 9.1.2.2. Foranstaltningernes tilregnelser til staten

- (297) SMAC's beslutning om at indgå aftalerne fra 2008 blev enstemmigt vedtaget af de offentlige enheder, der er medlem af SMAC, som selv er direkte eller indirekte sammensat af lokale myndigheder samt handels- og industrikamre. Kommissionen finder imidlertid, at disse enheders kendetegn indebærer, at SMAC's beslutninger vedrørende lufthavnsaktiviteten skal tilregnes til staten<sup>(168)</sup>.
- (298) Kommissionen mener således, at indgåelsen af disse kontrakter indebærer anvendelse af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, og at beslutningerne om deres indgåelse skal tilregnes til staten.

### 9.1.3. Selektiv fordel

- (299) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for statsstøtte, må det fastlægges, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en selektiv økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår<sup>(169)</sup>.
- (300) I denne forbindelse konstaterer Kommissionen for det første, at de pågældende foranstaltninger er selektive i det omfang, de udelukkende er rettet mod Ryanair. Aftalerne fra 2008 blev nemlig indgået forud for offentliggørelsen af de offentlige prisafgørelser, der omfatter en sådan ordning, og som fra og med den 1. marts 2009 har fundet anvendelse på alle de selskaber, der ønsker at benytte Angoulême lufthavn. I øvrigt fremgår det af den dom, som den internationale voldgiftsdomstol i London (LCIA) afsagde den 18. juni 2012 om Ryanairs opsigelse af aftalerne fra 2008, at der fandt bilaterale forhandlinger sted mellem Ryanairs og CCI i Angoulêmes repræsentanter om de vilkår, Ryanairs virksomhed blev udøvet på i Angoulême lufthavn. Disse forhandlinger blev indledt i september 2009, hvor Ryanairs repræsentanter underrettede CCI-aéroports repræsentanter om luftfartsselskabets økonomiske vanskeligheder på ruten mellem London Stansted og Angoulême. Det fremgår af disse drøftelser, at lufthavnens forvaltningsorgan og Ryanair opfattede deres forhold som et eksklusivforhold, hvor førstnævnte var udelukket fra at henvende sig til et andet luftfartsselskab.
- (301) Dernæst skal Kommissionen med henblik på at fastslå, om de indgåede kontrakter gav Ryanair en økonomisk fordel, undersøge, om en hypotetisk markedsøkonomisk operatør, som handler med rentabilitet for øje, ville have indgået lignende aftaler i SMAC's og CCI-aéroports sted.
- (302) Med hensyn til anvendelsen af dette princip og i betragtning af de faktiske forhold i nærværende sag finder Kommissionen, at følgende spørgsmål først bør besvares:
- Skal kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid, analyseres under ét eller hver for sig?
  - Hvilket udbytte ville en hypotetisk markedsøkonomisk operatør i CCI-aéroports sted kunne forvente at få af kontrakterne om markedsføringstjenester?

<sup>(168)</sup> Jf. afsnit 8.1.2.2 i nærværende afgørelse.

<sup>(169)</sup> Jf. navnlig Domstolens dom af 29.4.1999, i sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

— Er det relevant at sammenligne vilkårene i de kontrakter om lufthavnstjenester, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, med de lufthavnsafgifter, der faktureres i andre lufthavne, med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip?

- (303) Når Kommissionen har besvaret disse forskellige spørgsmål, vil den efterfølgende anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige anfægtede foranstaltninger.

9.1.3.1. Vedrørende analysen under ét af kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester

- (304) I sin beslutning om at indlede proceduren var Kommissionen af den opfattelse, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, der var indgået mellem SMAC og luftfartsselskabet Ryanair og AMS, skulle behandles under ét med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. Der skal i denne forbindelse mindes om, at det ifølge Retten<sup>(170)</sup> er nødvendigt at vurdere den kommercielle transaktion i sin helhed for at afgøre, om et statsligt organ har handlet som en rationel erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng.
- (305) I sine bemærkninger støttede Frankrig den af Kommissionen i indledningsafgørelsen valgte tilgang, som bestod i at analysere kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, der blev indgået på samme tid, under ét. Til gengæld anfægter visse interesserede tredjeparter såsom Ryanair denne tilgang, idet de mener, at markedsføringskontrakterne bør behandles separat.
- (306) Kommissionen mener imidlertid, at analysen af alle oplysninger i sagen bekræfter, at den i indledningsafgørelsen valgte tilgang er velbegrundet (jf. betragtning 215-220 i indledningsafgørelsen). Det bør i denne forbindelse bemærkes, at ingen af de oplysninger, der er blevet fremsendt under den formelle undersøgelsesprocedure, har sået tvivl om Kommissionens foreløbige analyse.
- (307) For det første blev kontrakten om markedsføringstjenester indgået samme dag som kontrakten om lufthavnstjenester, og de to kontrakter blev indgået af de samme parter. AMS er et 100 % ejet datterselskab af Ryanair, og selskabets ledelse er sammensat af ledere fra Ryanair. Ryanair og AMS udgør således én økonomisk enhed, da AMS handler i Ryanairs interesse og under Ryanairs kontrol, og da det overskud, AMS genererer, går til Ryanair i form af udbyttebetalinger eller en forøgelse af selskabets værdi. Dernæst er kontrakten om markedsføringstjenester som nævnt senere knyttet til driften af den af Ryanair befløjne rute fra Angoulême lufthavn. Det er nemlig anført i kontrakten om markedsføringstjenester, at den tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve denne rute, og kontrakten blev i øvrigt indgået samtidig med kontrakten om lufthavnstjenester mellem SMAC og Ryanair vedrørende den selsamme rute. Det forhold, at SMAC indgik kontrakterne om markedsføringstjenester med AMS og ikke med Ryanair, er således ikke nok til at forhindre, at en kontrakt om markedsføringstjenester og en kontrakt om lufthavnstjenester, der er indgået samtidig, kan opfattes som én og samme transaktion.
- (308) For det tredje minder Kommissionen om, at kontrakten om markedsføringstjenester er knyttet til Ryanairs beflyvning af ruter til og fra Angoulême lufthavn. Kommissionen er af den opfattelse, at de erhvervs-mæssige forbindelser mellem SMAC og Ryanair på den ene side og mellem SMAC og AMS på den anden side udelukkende kan henføres til Ryanairs åbning af ruten mellem Angoulême og London Stansted. Det er i denne forbindelse vigtigt at nævne, at Ryanair ifølge en kontrol foretaget for myndighederne i Charente<sup>(171)</sup> er den direkte modtager af den »markedsføringsstøtte«, som luftfartsselskabet kræver for at åbne en lavpriserute. De franske myndigheder understreger således, at aftalerne fra 2008 udgør et sammenhængende og globalt kontraktmæssigt hele, som er uadskilleligt. Det viser sig dermed, at der for SMAC som kontraherende part er en uadskillelig forbindelse mellem kontrakten om markedsføringstjenester og de ruter, som Ryanair beflyver til og fra Angoulême lufthavn.
- (309) Denne vurdering understøttes af bestemmelserne i kontrakten om markedsføringstjenester, hvoraf det fremgår, at denne kontrakt tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve den rute, der er omfattet af kontrakten om lufthavnstjenester. I det første punkt i kontrakten om markedsføringstjenester vedrørende aftalens genstand nævnes i denne forbindelse, at »nærværende aftale tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve en rute mellem Angoulême lufthavn og London. Det foreløbige program omfatter tre ugentlige forbindelser i forårs-/sommermånederne med forbehold af tilfælde, hvor dette umuliggøres af force majeure«. Kommissionen bemærker i øvrigt, at der i visse bestemmelser i kontrakten om markedsføringstjenester henvises direkte til Ryanair i et sådant omfang, at selskabet kunne opfattes som kontraherende part, til trods for at udvekslingen af viljesakter blev formaliseret mellem SMAC og AMS. Det fastsættes f.eks. i punkt 7 i kontrakten om markedsføringstjenester, at »såfremt Ryanair opsiges aftalen forud for udgangen af det tredje kontraktår, betaler Ryanair SMAC en bøde på

<sup>(170)</sup> Rettens dom af 17.12.2008, i sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643.

<sup>(171)</sup> Undersøgelse af 14.6.2006 foretaget af Alliance ELSA, som opstiller fremtidsudsigterne for lufthavnene Angoulême Brie-Champnier og Cognac-Chateaubernard efter den 1.1.2007.

50 000 EUR for det fjerde år og 25 000 EUR for det femte år i forhold til hvert enkelt år og flyveprogrammet«. Derudover nævnes det i den udbudsrapport, der blev forelagt udbudsudvalget, at SNC-Lavalin foreslog, at der i 2013 blev åbnet en ny rute til de britiske øer, som skulle beflyves af et lavprisluftfartsselskab, »hvis SMAC accepterer den nødvendige markedsføringsstøtte, som anslås til 30-35 EUR/afrejsende passager«. Af disse bestemmelser fremgår det således, at der er en forbindelse mellem de valg, der træffes i forbindelse med forvaltningen af Angoulême lufthavn, og kontrakten om markedsføringstjenester.

- (310) Den af Ryanair i forbindelse med proceduren fremsatte påstand om, at indgåelsen af kontrakten om markedsføringstjenester mellem lufthavnen og AMS ikke havde til formål at øge belægningsgraden på Ryanairs fly på ruten Angoulême-London, drager ikke denne konklusion i tvivl. Formålet med kontrakten om markedsføringstjenester var at tilbyde reklameplads på Ryanairs websted med henblik på at promovere Angoulême som et rejsemål blandt de besøgende på Ryanairs websted og dermed blandt luftfartsselskabets kunder. Hvis det således antages, at Ryanairs påstand er sand, og at kontrakten om markedsføringstjenester ikke var i stand til at øge antallet af passagerer, der blev transporteret af Ryanair til/fra Angoulême, er det vanskeligt at forstå, hvilken interesse lufthavnen havde i at indgå en sådan kontrakt om markedsføringstjenester.
- (311) De omkostninger, der var forbundet med kontrakten om markedsføringstjenester, hang for SMAC sammen med åbningen af ruten mellem Angoulême og London Stansted. Ud fra SMAC's synsvinkel kunne udbyttet af denne kontrakt kun bestå i flere indtægter fra passagertrafikken på ruten Angoulême-London Stansted, der var den eneste rute, som Ryanair befløj til/fra Angoulême lufthavn.
- (312) Kontrakten om markedsføringstjenester hænger således uløseligt sammen med den kontrakt om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid, og de heraf omfattede luftfartstjenester. Af ovenstående faktuelle oplysninger fremgår det ligeledes, at uden de pågældende luftruter (og dermed uden den kontrakt om lufthavnstjenester, de er omfattet af) ville der ikke være nogen rimelig økonomisk forklaring på kontrakten om markedsføringstjenester for Angoulême lufthavn, og den ville således ikke være blevet indgået. Dengang var Ryanair det eneste større selskab, der fløj til lufthavnen, og som kunne have øget trafikken. Hvis lufthavnen ville fremme trafikken på andre ruter befløjet af konkurrenter til Ryanair, er det rimeligt at antage, at den ikke ville have reklameret på Ryanairs websted. Som nævnt ovenfor fremgår det udtrykkeligt af kontrakten om markedsføringstjenester, at den tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve en luftrute mellem Angoulême lufthavn og London Stansted, og den vedrører i øvrigt markedsføringstjenester, der primært har til formål at reklamere for netop denne rute.
- (313) I lyset af ovenstående oplysninger konkluderer Kommissionen, at kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester (kontrakterne fra 2008), der kan opfattes som én og samme transaktion, bør behandles under ét med henblik på at afgøre, om de udgør statsstøtte.

9.1.3.2. Vedrørende det udbytte, som en markedsøkonomisk operatør kunne forvente at få af kontrakterne om markedsføringstjenester, og den pris, en sådan operatør ville være villig til at betale for disse tjenester

- (314) For at anvende det markedsøkonomiske investorprincip i nærværende sag skal den adfærd, som CCI i Angoulême og SMAC har udvist som underskrivere af kontrakterne fra 2008, sammenlignes med den adfærd, som en hypotetisk markedsøkonomisk operatør med ansvar for forvaltningen af Angoulême lufthavn ville udvise.
- (315) Ved analysen af den således identificerede transaktion skal det udbytte, som denne hypotetiske markedsøkonomiske operatør, der handler med rentabilitet for øje, kunne forvente af markedsføringstjenesterne. I denne forbindelse skal der ikke som sådan tages højde for disse tjenesteydelsers generelle indvirkning på turismen og den økonomiske aktivitet i området. Det eneste, der skal tages i betragtning, er disse tjenesteydelsers indvirkning på lufthavnens rentabilitet, eftersom det er det eneste, en hypotetisk markedsøkonomisk operatør ville tage i betragtning.
- (316) Markedsføringstjenesterne stimulerer passagerantallet på de luftruter, der er omfattet af kontrakterne om markedsføringstjenester og de tilsvarende kontrakter om lufthavnstjenester, da de er affattet med henblik på at promovere disse ruter. Selv om denne virkning først og fremmest er en fordel for det pågældende luftfartsselskab, må man formode, den også kommer lufthavnens forvaltningsorgan til gode. For lufthavnens forvaltningsorgan kan en stigning i passagerantallet være ensbetydende med en stigning i indtægterne fra visse lufthavnsafgifter samt i de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, og som bl.a. stammer fra parkeringsgebyrer, restauranter og andre forretninger.

- (317) En markedsøkonomisk operatør, som skulle forvalte Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, ville uden tvivl have taget denne positive virkning i betragtning under sine overvejelser omkring indgåelsen af kontrakten om markedsføringstjenester og den tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester. Operatøren ville have vurderet den pågældende luftrutes indvirkning på de fremtidige indtægter og udgifter og ville i denne sammenhæng have anslået antallet af passagerer, som ville rejse på denne rute, hvilket ville afspejle markedsføringstjenesternes positive virkning. Derudover ville virkningen være blevet vurderet for hele den for de pågældende ruter planlagte driftsperiode, jf. kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester.
- (318) Når en lufthavns forvaltningsorgan indgår en kontrakt vedrørende promovering af visse luftruter, er det muligt, at organet fastsætter en belægningsgrad (eller belægningsfaktor) <sup>(172)</sup> for de pågældende ruter og tager udgangspunkt i den ved vurderingen af de fremtidige indtægter. Her noterer Kommissionen sig Ryanairs udtalelse om, at kontrakten om markedsføringstjenester ikke blot har en pris, men også et potentielt udbytte for lufthavnens forvaltningsorgan.
- (319) Det bør i øvrigt fastslås, om en hypotetisk markedsøkonomisk operatør, som skal drive Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, med rimelighed kan forvente og sætte tal på andre fordele end dem, der kan henføres til den positive indvirkning på passagerantallet på de af kontrakten om markedsføringstjenester omfattede luftruter i den driftsperiode, der er fastsat for de pågældende ruter, jf. kontrakten om markedsføringstjenester eller kontrakten om lufthavnstjenester.
- (320) Visse interesserede tredjeparter, herunder Ryanair i sin undersøgelse af 17. januar 2014, understøtter denne påstand. Undersøgelsen af 17. januar 2014 tager udgangspunkt i en idé om, at de markedsføringstjenester, som en lufthavns forvaltningsorgan (f.eks. CCI-aéroport og SMAC) får leveret, styrker lufthavnens image og dermed varigt øger antallet af passagerer, der benytter lufthavnen, også på andre luftruter end dem, der er omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, i hele den i denne kontrakt fastsatte driftsperiode. Det fremgår navnlig af undersøgelsen, at markedsføringstjenesterne ifølge Ryanair har en varig positiv indvirkning på lufthavnens passagerantal, også efter udløbet af kontrakten om markedsføringstjenester.
- (321) I denne forbindelse bør det først og fremmest bemærkes, at ingen af de i sagen fremførte oplysninger lader formode, at lufthavnens forvaltningsorgan ved indgåelsen af den kontrakt om markedsføringstjenester, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, har overvejet og på forhånd sat tal på eventuelle positive virkninger, som denne kontrakt om markedsføringstjenester måtte have på andre luftruter end de i kontrakten nævnte eller — ud fra et tidsmæssigt synspunkt — efter udløbet af denne kontrakt. Frankrig har i øvrigt ikke foreslået nogen metode, der skulle gøre det muligt for en hypotetisk markedsøkonomisk operatør, der skulle forvalte Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, at estimere den eventuelle værdi af disse virkninger på det tidspunkt, hvor operatøren skulle vurdere, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at indgå kontrakterne fra 2008. Selv om disse virkninger eventuelt kan påvises, har lufthavnens forvaltningsorganer således under ingen omstændigheder taget hensyn til dem ved indgåelsen af kontrakterne med AMS og Ryanair.
- (322) Også virkningernes varige karakter virker i øvrigt meget usikker på baggrund af de tilgængelige oplysninger. Man kan forestille sig, at promoveringen af Angoulême og omegn på Ryanairs websted har inciteret de personer, der har været inde på dette websted, til at købe Ryanair-billetter til Angoulême på det tidspunkt, hvor de fik adgang til denne reklame eller kort tid derefter. Til gengæld er det ikke sandsynligt, at de besøgende på Ryanairs websted, som har set denne reklame, husker den, og at den stadig efter et par uger påvirker deres køb af flybilletter. En reklamekampagne kan have varige virkninger, når der reklameres i et eller flere reklamemedier, som forbrugerne ofte eksponeres for i en given periode. F.eks. kan en reklamekampagne på populære radio- og tv-kanaler, velbesøgte websteder og/eller en række reklameskilte opsat udenfor eller på offentlige steder have en sådan varig virkning, hvis forbrugerne gentagne gange har passiv adgang til disse medier. Der er til gengæld kun ringe sandsynlighed for, at et reklamefremstød, som er begrænset til Ryanairs websted, har en virkning, der holder lang tid efter kampagnens ophør. Også indehaverne af særdeles velkendte varemærker promoverer løbende deres varemærker gennem markedsføringskampagner, hvilket der ikke ville være nogen rationel økonomisk begrundelse for, hvis man skulle følge Ryanairs argumenter.
- (323) Det er yderst sandsynligt, at et flertal af de besøgende på Ryanairs websted ikke besøger webstedet hyppigt nok til, at det alene får dem til at huske et område, der er blevet markedsført på webstedet, gennem længere tid. Denne bemærkning underbygges i væsentlig grad af to elementer. For det første bestod markedsføringen af Angoulême og omegn på Ryanairs websted i henhold til kontrakten om markedsføringstjenester kun i fem punkter på 150 ord under »Top Five Things To Do« på siden for destinationen Angoulême-Cognac og i et link på indgangssiden [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) til et af SMAC udpeget websted i begrænsede, for ikke at sige meget korte perioder (24, 17 og 12 dage om året i de tre første år). Såvel arten af disse reklamefremstød (et link med begrænset reklamemæssig værdi) som

<sup>(172)</sup> Belægningsgraden (eller belægningsfaktoren) defineres som andelen af besatte sæder på de fly, der benyttes på den pågældende luftrute.

deres kortvarighed kan i høj grad have begrænset tiltagens tidsmæssige virkning efter deres afslutning, især da de var begrænset til Ryanairs websted og ikke blev genoptaget i andre medier. For det andet vedrørte de øvrige markedsføringstiltag, der var omfattet af kontrakten med AMS, kun den side på webstedet, der omhandlede destinationen Angoulême. Der er stor sandsynlighed for, at flertallet af sidens besøgende ikke var hyppigt tilbagevendende besøgende, og at den kun blev besøgt af folk, der allerede var interesseret i destinationen.

- (324) Selv om markedsføringstjenesterne stimulerede passagerantallet på de luftruter, der var omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester, i den periode, hvor tjenesterne blev leveret, er der stor sandsynlighed for, at virkningen var ikkeeksisterende eller ubetydelig efter denne periodes ophør og for andre ruter.
- (325) Det fremgår i øvrigt af Ryanairs undersøgelser af 17. og 31. januar 2014, at udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester, der rakte ud over de af disse kontrakter omfattede luftruter i den driftsperiode, der var fastsat for de pågældende ruter, jf. kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, er ekstremt usikkert, og at der ikke kan sættes tal på, der er tilstrækkeligt pålidelige for en rationel markedsøkonomisk operatør.
- (326) Ifølge undersøgelsen af 17. januar 2014 »er et fremtidigt gradvist stigende udbytte efter udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester i sagens natur usikkert«. Denne undersøgelse omfatter i øvrigt to metoder til forhåndsevaluering af kontrakterne om markedsføringstjenesters positive virkninger, nemlig en pengestrømsbaseret tilgang («cash flow») og en kapitaliseringstilgang.
- (327) Den pengestrømsbaserede tilgang består i at vurdere udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester i form af fremtidige indtægter for lufthavnens forvaltningsorgan, som stammer fra markedsføringstjenesterne og kontrakten om lufthavnstjenester med fradrag af de tilsvarende udgifter. Kapitaliseringstilgangen består i at opfatte lufthavnens forbedrede image i kraft af markedsføringstjenesterne som et immaterielt anlægsaktiv, der er købt for den i kontrakten om markedsføringstjenester fastsatte pris.
- (328) I undersøgelsen understreges dog de store vanskeligheder, der er forbundet med kapitaliseringstilgangen, herunder den manglende pålidelighed af metodens resultater, og den pengestrømsbaserede tilgang foretrækkes frem for kapitaliseringstilgangen. I undersøgelsen lyder det som følger: »Kapitaliseringstilgangen bør kun tage højde for den del af markedsføringsudgifterne, der kan tilskrives grundlaget for en lufthavns immaterielle anlægsaktiv. Det kan imidlertid være vanskeligt at identificere den del af markedsføringsudgifterne, der har til formål at generere indtægter for lufthavnen i fremtiden (dvs. en investering i grundlaget for lufthavnens immaterielle anlægsaktiv), i forhold til dem, der genererer indtægter for lufthavnen på indeværende tidspunkt.« Det understreges ligeledes, at »for at anvende kapitaliseringstilgangen er det nødvendigt at vurdere, i hvor lang tid en lufthavn i gennemsnit er i stand til at fastholde en kunde i kraft af AMS' markedsføringskampagne. Det ville i praksis være særdeles vanskeligt at vurdere, i hvor lang tid en kundekreds kan fastholdes i kraft af en AMS-kampagne, da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger herom.«
- (329) I undersøgelsen af 31. januar 2014 foreslås en praktisk anvendelse af den pengestrømsbaserede tilgang. Ifølge denne tilgang tager det udbytte af kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester, der måtte opstå efter udløbet af kontrakten om markedsføringstjenester, form af en »slutværdi«, som beregnes på kontraktens udløbsdato. Denne slutværdi beregnes med udgangspunkt i det gradvist stigende udbytte, der kan forventes af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår. Dette udbytte fortsætter i den efterfølgende periode, hvis varighed svarer til kontrakten om lufthavnstjenesters løbetid, idet det reguleres i forhold til vækstraten på det europæiske luftfartsmarked og en sandsynlighedsfaktor, der skal afspejle muligheden for, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester bidrager til lufthavnens udbytte efter deres udløb. Denne mulighed for at give varigt udbytte er ifølge undersøgelsen af 31. januar 2014 et resultat af en række faktorer, »herunder større anseelse og et stærkere varemærke samt positive eksterne virkninger og tilbagevendende passagerer«, uden yderligere præcisering heraf. Derudover tager denne metode højde for en diskonteringssats, som afspejler kapitalomkostningerne.
- (330) For så vidt angår sandsynlighedsfaktoren, foreslås i undersøgelsen en sats på 30 %, der opfattes som forsigtig. Den meget teoretiske undersøgelse indeholder imidlertid ingen seriøs kvantitativ eller kvalitativ begrundelse på dette punkt. Den underbygger ikke denne sats på 30 % med faktuelle oplysninger om selve Ryanairs virksomhed eller om luftfartsmarkedet eller markedet for lufthavnstjenester. Den etablerer ikke nogen forbindelse mellem denne sats og de faktorer, der nævnes meget kort (anseelse, stærkt varemærke, positive eksterne virkninger og tilbagevendende passagerer), og som skulle forlænge udbyttet af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester til efter deres udløb. Endelig baserer undersøgelsen sig på ingen måde på det specifikke indhold af de markedsføringstjenester, der er omfattet af de forskellige kontrakter med AMS, for at analysere, i hvilket omfang disse tjenesteydelser kunne indvirke på ovenstående faktorer.



- (331) Derudover påviser den på ingen måde, at det udbytte, som lufthavnens forvaltningsorgan har opnået via kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester i det sidste kontraktår, vil fortsætte med en bestemt sandsynlighed efter kontraktens udløb. Den påviser heller ikke relevansen af at anvende vækstraten på det europæiske luftfartsmarked til at vurdere virkningerne af en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om markedsføringstjenester for en given lufthavn.
- (332) Det ville således være særdeles usandsynligt, at en forsigtig markedsøkonomisk operatør, som skulle vurdere interessen i at underskrive en kontrakt, ville tage højde for en slutværdi beregnet efter den af Ryanair foreslåede metode.
- (333) Af undersøgelsen af 31. januar 2014 fremgår det dermed, at »cash flow«-metoden på lige fod med kapitaliseringsmetoden ville give meget usikre og meget lidt pålidelige resultater.
- (334) Hverken Frankrig eller andre interesserede tredjeparter har i øvrigt forelagt oplysninger, som påviser, at den af Ryanair i denne undersøgelse foreslåede metode eller en hvilken som helst anden metode, som har til formål at tage højde for og sætte tal på udbytte opnået efter udløbet af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester, rent faktisk ville blive anvendt af forvaltningsorganerne for regionale lufthavne, der kan sammenlignes med Angoulême lufthavn. Frankrig har i øvrigt ikke fremsat bemærkninger til undersøgelsesrapporten af 17. og 31. januar 2014 og har således ikke godkendt deres konklusioner inden for rammerne af denne procedure.
- (335) Som tidligere nævnt er de markedsføringstjenester, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, desuden klart rettet mod de personer, som kan formodes at ville rejse på den rute, der er omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester. Hvis ikke aftalen om denne rute fornys ved udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester, er det ekstremt usandsynligt, at markedsføringstjenesterne fortsat vil have positive virkninger på lufthavnens passagerantal efter kontraktens udløb. Sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ønsker at fortsætte beflyvningen af en rute efter udløbet af den periode, i hvilken det har forpligtet sig til at beflyve ruten i kontrakten om lufthavnstjenester, er særdeles vanskelig at vurdere for en lufthavns forvaltningsorgan. Især lavprisluftfartsselskaberne har vist, at deres forvaltning af åbninger og indstillinger af luftruter er meget dynamisk. Ved gennemførelse af en transaktion som den, der undersøges i nærværende formelle undersøgelsesprocedure, vil en forsigtig markedsøkonomisk operatør således ikke forlade sig på, at luftfartsselskabet vil fortsætte beflyvningen af den pågældende rute efter kontraktens udløb.
- (336) Det skal i øvrigt på det kraftigste understreges, at en slutværdi beregnet efter den af Ryanair i undersøgelsen af 31. januar 2014 foreslåede metode kun er positiv (og dermed kun har en positiv indvirkning på den forventede rentabilitet af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester), når det forventede gradvist stigende udbytte af disse kontrakter i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår er positivt. Metoden består nemlig i, at der tages udgangspunkt i det gradvist stigende udbytte, der kan forventes i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår, som føres videre ud i fremtiden ved at vurdere det ud fra to faktorer. Den første faktor repræsenterer den globale vækst på det europæiske luftfartsmarked og afspejler den forventede vækst i lufttrafikken. Den anden er en faktor på 30 %, der skematisk repræsenterer sandsynligheden for, at indgåelsen af kontrakter, der er udløbet, fremmer indgåelsen af tilsvarende kontrakter i fremtiden og vil generere lignende kapitalstrømme. Hvis det forventede fremtidige gradvist stigende udbytte i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår er negativt, er slutværdien dermed også negativ, hvilket påviser det forhold, at indgåelsen af kontrakter svarende til dem, der netop er udløbet, på samme måde som disse hvert år er med til at forringe lufthavnens rentabilitet.
- (337) Dette tilfælde overvejes kort i undersøgelsen af 31. januar 2014, hvor følgende er indsat i en fodnote uden kommentarer eller begrundelse: »[...] der kan ikke beregnes nogen slutværdi, hvis det gradvist stigende nettoudbytte af AMS-betalingerne er negativt i det sidste år i den givne periode«<sup>(173)</sup>. Men som det vil blive påvist i det følgende, giver alle de kontrakter, der er omfattet af denne sag, forventede gradvist stigende kapitalstrømme, som i nettonutidsværdi er negative hvert år og ikke kun samlet set. For disse kontrakter ville en slutværdi beregnet efter den af Ryanair foreslåede metode være lig med nul eller negativ. Hensyntagen til en sådan slutværdi ville således ikke så tvivl om den konklusion, at de forskellige kontrakter indebærer en økonomisk fordel.
- (338) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at det eneste håndgribelige udbytte, en forsigtig markedsøkonomisk operatør kunne forvente af en kontrakt om markedsføringstjenester og tage højde for ved at sætte tal på det i forbindelse med vurderingen af interessen i at indgå en sådan kontrakt i tilknytning til en kontrakt om lufthavnstjenester, ville være markedsføringstjenesternes potentielt positive indvirkning på passagerantallet på de af de pågældende kontrakter omfattede luftruter i den driftsperiode, der er fastsat for de pågældende ruter i kontrakterne. Kommissionen finder, at et eventuelt andet udbytte ville blive anset for at være for usikkert til, at der kunne tages højde for det og sættes tal på det, og forvaltningsorganet for Angoulême lufthavn tog netop ikke højde for et sådant teoretisk udbytte, da det indgik de berørte aftaler.

<sup>(173)</sup> Undersøgelse af 31.1.2014, fodnote 17.

### 9.1.3.3. Vedrørende Angoulême lufthavns sammenlignelighed med andre europæiske lufthavne

- (339) I henhold til de nye retningslinjer kan det med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske princip som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, der benytter en lufthavn, hvis den pris, der opkræves for lufthavnstjenesterne, svarer til »markedsprisen, eller det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, dvs. at analysen tager udgangspunkt i de oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for foranstaltningens gennemførelse, og den udvikling, der kan forventes på dette tidspunkt, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag«<sup>(174)</sup>.
- (340) I øvrigt vil Kommissionen ifølge de nye retningslinjer, »når den vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, [...] også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt«<sup>(175)</sup>. For så vidt angår den første tilgang, (sammenligning med en »markedspris«), finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne, og den finder, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne indgår med luftfartsselskaber<sup>(176)</sup>.
- (341) Det bør i denne forbindelse bemærkes, at anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ved henvisning til en gennemsnitspris, som er observeret på andre lignende markeder, generelt kan vise sig at være afgørende, når en sådan pris med rimelighed kan identificeres eller udledes af andre markedsindikatorer. Denne metode er imidlertid ikke lige så relevant i forbindelse med lufthavnstjenester. Indtægts- og udgiftsstrukturen har nemlig tendens til at variere voldsomt fra lufthavn til lufthavn. Disse udgifter og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingsgrad, det antal luftfartsselskaber, der betjener lufthavnen, kapaciteten med hensyn til passagertransport, infrastrukturens tilstand og de hermed forbundne investeringer, den lovgivningsmæssige ramme, der kan være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, samt de underskud og forpligtelser, som lufthavnen tidligere har oparbejdet<sup>(177)</sup>.
- (342) Derudover komplicerer transportmarkedets liberalisering enhver rent komparativ analyse. Som det fremgår af denne sag, er handelspraksis mellem lufthavne og luftfartsselskaber ikke baseret på en offentligt tilgængelig prisliste for de enkelte tjenesteydelser. De erhvervsmæssige forbindelser mellem lufthavne og luftfartsselskaber er nemlig mangeartede. De indebærer en risikodeling med hensyn til passagerantal og en deling af de tilhørende erhvervsmæssige og finansielle ansvarsområder, en generalisering af incitamentsmekanismer samt en varierende risikofordeling i løbet af kontraktens løbetid. Det betyder, at det er vanskeligt at sammenligne transaktionerne på baggrund af en pris pr. rotation eller passager.
- (343) Ryanair mener, at det er muligt at anvende princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor ved at foretage en sammenligning med visse europæiske lufthavne. I denne forbindelse mener Ryanair, at visse europæiske lufthavne kan træde i stedet for Angoulême lufthavn som følge af deres mange lighedspunkter<sup>(178)</sup>. Den undersøgelse, Kommissionen har fået forelagt i denne forbindelse, sammenligner de afgifter, som Ryanair betaler til Angoulême lufthavn, med de afgifter, luftfartsselskabet betaler i de lufthavne, der anses for at kunne sidestilles med Angoulême lufthavn. Ryanair konkluderer, at afgifterne i disse andre lufthavne er lavere end afgifterne i Angoulême lufthavn.
- (344) Kommissionen mener dog ikke, at den i ovennævnte undersøgelse anvendte metode kan bruges, da den begrænser sig til de tjenester og betalinger, der kan henføres til kontrakten om lufthavnstjenester, og ikke tager højde for kontrakten om markedsføringstjenester. Som tidligere nævnt er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at kriteriet om den markedsøkonomiske operatør skal anvendes efter en analyse under ét af disse to med hinanden forbundne kontrakter. Konklusionerne i den af Ryanair fremlagte komparative analyse kan således ikke antages.
- (345) De lufthavnsafgifter, som Ryanair betaler for lufthavnstjenester i andre lufthavne, kan dermed ikke anvendes som reference med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

<sup>(174)</sup> Jf. punkt 53 i de nye retningslinjer.

<sup>(175)</sup> Jf. punkt 66 i de nye retningslinjer.

<sup>(176)</sup> Jf. punkt 59 og 61 i de nye retningslinjer.

<sup>(177)</sup> Jf. Kommissionens førnævnte beslutning (fodnote 69), betragtning 88 og 89.

<sup>(178)</sup> Ryanair baserer sin analyse på en undersøgelse af 25.6.2012 foretaget af firmaet Oxera.

- (346) Kommissionen bemærker i øvrigt, at den pris, Ryanair reelt betalte for at benytte lufthavnstjenesterne i Angoulême lufthavn, var negativ i 2008 og 2009. En negativ pris, som en lufthavns forvaltningsorgan tilbyder et luftfartsselskab som følge af et lufthavnsafgiftsniveau, der ikke dækker de omkostninger, som er forbundet med leveringen af de tilhørende tjenesteydelser, kan ganske vist være i overensstemmelse med en markedsøkonomisk operatørs rationelle beregning. Dette kræver dog, at denne negative pris over en given periode udlignes af en forventet stigning i de indtægter, driften af en luftrute genererer, uanset om disse indtægter stammer fra luftfartsvirksomhed eller fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed. I den foreliggende sag var indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed imidlertid ikke tilstrækkelige og kunne ikke øges i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang i løbet af kontrakten om lufthavnstjenesters løbetid på fem år.
- (347) Endelig findes der kun få lufthavne, hvor en negativ pris ville være berettiget, og det gælder ikke nogen af de her udvalgte lufthavne. Kommissionen finder i denne forbindelse, at kendetegnene for de lufthavne, der her er udvalgt, er for heterogene til at udgøre et tilfredsstillende analysegrundlag<sup>(179)</sup>.
- (348) Ryanair har i øvrigt ikke påvist, i hvilket omfang de i undersøgelsen nævnte lufthavne er tilstrækkeligt sammenlignelige med hensyn til trafikens omfang, trafiktypen, de ydede lufthavnstjenesters type og niveau, lufthavnens placering i forhold til en storby, antallet af indbyggere i lufthavnens opland, velstandsniveauet i det omkringliggende område og tilstedeværelsen af andre geografiske områder, som kunne tiltrække passagererne<sup>(180)</sup>. Hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har i øvrigt henvist til lufthavne, der er tilstrækkeligt sammenlignelige med Angoulême lufthavn, for så vidt angår disse forskellige kriterier.
- (349) Under disse omstændigheder mener Kommissionen ikke, at der i denne sammenhæng under hensyntagen til alle tilgængelige oplysninger er belæg for, at den i de nye retningslinjer anbefalede tilgang fraviges med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på forbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, dvs. en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet. Denne tilgang berettiges af, at en lufthavns forvaltningsorgan har interesse i at indgå en aftale med et luftfartsselskab, når det med rimelighed kan forvente, at denne aftale vil forbedre lufthavnens indtjening (eller mindske dens tab) i forhold til en kontrafaktisk situation, hvor denne aftale ikke blev indgået, og dette uafhængigt af enhver sammenligning.

#### 9.1.3.4. Konklusion om anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip

- (350) Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på aftalerne fra 2008 skal analysere kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, der er indgået på samme tid, under ét og fastslå, hvorvidt en hypotetisk markedsøkonomisk operatør med rentabilitet for øje, som skulle drive Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, ville have indgået disse kontrakter. Dette indebærer, at den gradvist stigende rentabilitet af aftalerne fra 2008 fastlægges over hele deres løbetid, således som den markedsøkonomiske operatør ville have vurderet den på tidspunktet for kontraktens indgåelse ud fra følgende faktorer:
- den gradvist stigende fremtidige trafik, der kan forventes ved indgåelse af aftalerne fra 2008, idet der tages hensyn til markedsføringstjenesternes indvirkning på belægningsgraden på de ruter, der er omfattet af kontrakterne
  - de gradvist stigende fremtidige indtægter, der kan forventes ved indgåelse af aftalerne fra 2008, herunder indtægter fra luftfartsrelaterede afgifter og groundhandlingsydelser i forbindelse med de af disse aftaler omfattede ruter samt indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed, der kan henføres til den trafikstigning, som aftalerne har afstedkommet
  - de gradvist stigende fremtidige udgifter, der kan forventes ved indgåelse af aftalerne fra 2008, herunder driftsudgifter og eventuelle gradvist stigende investeringsomkostninger, der kan henføres til de ruter, der er omfattet af disse kontrakter, samt udgifterne til markedsføringstjenester.
- (351) Disse beregninger skal resultere i fremtidige årlige kapitalstrømme, som svarer til forskellen mellem de gradvist stigende indtægter og udgifter, der om nødvendigt kan reguleres med en sats, som afspejler kapitalomkostningerne for lufthavnens forvaltningsorgan. En positiv nettonutidsværdi viser i princippet, at de pågældende kontrakter ikke giver nogen økonomisk fordel, mens en negativ nettonutidsværdi til gengæld påviser en sådan fordel.

<sup>(179)</sup> Et af de valgte sammenligningskriterier tager udgangspunkt i, at lufthavnen tilhører den kategori af lufthavne, hvor trafikken er på under 1 mio. passagerer om året. Når de lufthavnsafgifter, som Angoulême lufthavn opkræver, sammenlignes med dem, der opkræves i lufthavne, hvor den årlige trafik er på flere hundrede tusinde passagerer, bliver den komparative analyse udarbejdet på et grundlag, der ikke er tilstrækkeligt nøjagtigt til at være acceptabelt.

<sup>(180)</sup> Jf. punkt 60 i de nye retningslinjer.

- (352) Det bør bemærkes, at Ryanairs argumenter om, at prisen for de af SMAC erhvervede markedsførings tjenester er lig med eller lavere end det, der kan opfattes som en »markedspris« for sådanne tjenester, ikke har nogen relevans. En markedsøkonomisk operatør med rentabilitet for øje ville ikke være villig til at erhverve sådanne tjenester, heller ikke til en pris, der var lavere end eller lig med »markedsprisen«, hvis han forudså, at de gradvist stigende udgifter i forbindelse med kontrakterne ville overstige de gradvist stigende indtægter i nutidsværdi trods disse tjenesters positive indvirkning på passagerantallet på de berørte luftruter. I et sådant tilfælde ville »markedsprisen« være højere end det, operatøren var villig til at betale, og han ville dermed logisk give afkald på de pågældende tjenester.
- (353) Af samme grund ville det forhold, at priserne i kontrakten om lufthavnstjenester var højere end eller lig med de priser, der opkræves af forvaltningsorganerne for bare nogenlunde sammenlignelige lufthavne, være irrelevant i forbindelse med denne analyse, da man ikke ville forvente, at de ville udmønte sig i gradvist stigende indtægter, som ville være tilstrækkelige til at dække de gradvist stigende udgifter.

#### 9.1.3.5. Anvendelse af det markedsøkonomiske investerprincip

- (354) Med henblik på vurderingen af aftalerne fra 2008 og i lyset af ovenstående betragtninger bør der mindes om, at såvel spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en støtte, som dennes størrelse i disse kontrakter skal bedømmes under hensyn til situationen på det tidspunkt, da bstanden blev ydet<sup>(181)</sup>, dvs. under hensyn til de på dette tidspunkt tilgængelige oplysninger og den forventede udvikling.
- (355) I de oplysninger, som de franske myndigheder har forelagt, understreges det, at SMAC fik foretaget en fremsynsanalyse, der blev afleveret den 14. juni 2006<sup>(182)</sup>. Denne analyse vedrører perspektiverne for Angoulême lufthavn efter den 1. januar 2007. Uden at gå i detaljer påviser dette dokument de aggregater, der er forbundet med åbningen af en rute mellem Angoulême og London opereret af Ryanair. Ved en potentiel lufttrafik med 100 000 passagerer om året er resultatet af analysen følgende:

	År 1	År 2	År 3
<b>Negativt driftsregnskab</b>	56 000	56 000	56 000
<b>Markedsføringsstøtte</b>	560 000	560 000	560 000
<b>Årlige udgifter afholdt af SMAC</b>	616 000	616 000	616 000

- (356) Dette dokument er ikke en forretningsplan, ud fra hvilken Kommissionen kan foretage en analyse af, hvorvidt kriteriet om den markedsøkonomiske operatør er overholdt. De oplysninger, der ligger til grund for udarbejdelsen af disse prognoser, er ikke nøjagtige, og de anvendte hypoteser er ikke tilstrækkeligt detaljerede. Derudover vedrører analysen en periode på tre år, til trods for at det, inden aftalerne fra 2008 blev indgået, lå fast, at de skulle gennemføres over en periode på fem år. Endelig blev analysen foretaget meget tidligt i forhold til aftalerne fra 2008. Den havde ikke til formål at fastslå, hvorvidt indgåelsen af disse aftaler med Ryanair/AMS, således som man nu kunne forestille sig dem inden deres indgåelse, var tilstrækkeligt rentable for lufthavnens forvaltningsorgan.
- (357) Under alle omstændigheder konstaterer Kommissionen, at disse prognoser fastslår, at SMAC som forvaltningsorgan for Angoulême lufthavn ikke har handlet som en rationel markedsøkonomisk aktør. Faktisk fremgår det af fremsynsanalysen fra 2006, at SMAC allerede dengang ikke kunne undgå at vide, at åbningen af en rute mellem Angoulême og London opereret af et lavprisluftfartsselskab kunne udmønte sig i store driftstab og dermed et stort finansieringsbehov.
- (358) Trods disse oplysninger, som SMAC altså var i besiddelse af på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, fandt SMAC det ikke nødvendigt at få udarbejdet en virksomhedsplan eller en anden tilsvarende økonomisk forhåndsanalyse af kontrakterne med Ryanair og AMS, der ud fra et økonomisk synspunkt kunne understøtte SMAC's beslutning om at påtage sig disse forpligtelser.

<sup>(181)</sup> Jf. f.eks. Rettens dom af 19.10.2005, i sag T-318/00, Freistaat Thüringen mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 4179, præmis 125.

<sup>(182)</sup> Denne analyse blev foretaget af Alliance ELSA.

- (359) Ifølge Ryanair kan det forhold, at der ikke forelå en virksomhedsplan på tidspunktet for indgåelsen af kontrakter som dem, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, ikke fremføres som bevis for manglende overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip.
- (360) I denne forbindelse er det forhold, at der ikke forelå nogen virksomhedsplan, eller mere overordnet at der ikke forelå nogen chifreret rentabilitetsanalyse forud for indgåelsen af en kontrakt, et klart tegn på, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke er overholdt. Dette er især tilfældet i den foreliggende sag, hvor forvaltningsorganet for Angoulême lufthavn forud for indgåelsen af aftalerne fra 2008 var i besiddelse af oplysninger, der kunne så tvivl om den økonomiske rentabilitet af en aftale om oprettelse af en lavprisrute til London.
- (361) Kommissionen finder det i denne sammenhæng hensigtsmæssigt at nævne, at Frankrig ikke har forelagt nogen oplysninger, der påviser, at lufthavnens forvaltningsorgan havde foretaget en risikoanalyse vedrørende det udbytte, som aftalerne fra 2008 kunne bibringe, på tidspunktet for aftalernes indgåelse. Tværtimod gør Frankrig gældende, at SMAC's beslutning tog udgangspunkt i ønsket om at bevare Angoulême lufthavn og blev truffet med det formål at fremme den regionale udvikling. Denne udtalelse er imidlertid endnu et tegn på, at aftalerne fra 2008 med Ryanair og AMS ikke primært blev indgået med rentabilitet for øje.
- (362) Kommissionen finder, at denne konklusion bekræftes af dens vurdering af det, den rationelle markedsøkonomiske operatørs rentabilitetsanalyse vedrørende aftalerne fra 2008 ville have indeholdt.
- (363) I denne henseende har Kommissionen foretaget sin egen analyse udelukkende på grundlag af de gradvist stigende indtægter og udgifter, der var forbundet med aftalerne fra 2008, sådan som en markedsøkonomisk operatør ville have vurderet dem på forhånd i henhold til de nye retningslinjer. De anvendte hypoteser og analysens resultater beskrives i det følgende.
- (364) Kommissionen finder det i forbindelse med denne analyse hensigtsmæssigt at minde om, at både Frankrig og de interesserede parter efter vedtagelsen af de nye retningslinjer blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger til de nye retningslinjers anvendelse på den foreliggende sag, jf. betragtning 8 og 9. Hverken Frankrig eller de interesserede parter har anfægtet Kommissionens tilgang, i henhold til hvilken det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler indgået mellem disse to parter, når det ikke er muligt at definere et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for de tjenester, lufthavne leverer til luftfartsselskaber, er en forhåndsanalyse af deres gradvist stigende rentabilitet.
- a) Tidshorisont
- (365) En markedsøkonomisk operatør ville ved sin vurdering af interessen i at indgå en kontrakt om lufthavnstjenester og/eller en kontrakt om markedsføringstjenester have valgt en tidshorisont for vurderingen svarende til enten de pågældende aftalers løbetid eller den for hver enkelt kontrakt fastlagte kontraktperiode. Han ville med andre ord have vurderet de gradvist stigende indtægter og udgifter i kontraktperioden.
- (366) Det synes ikke berettiget at tage udgangspunkt i en længere periode. På datoerne for aftalernes indgåelse ville en rationel markedsøkonomisk operatør ikke have påregnet en forlængelse af aftalerne efter deres gennemførelse på de samme vilkår eller på bestemte vilkår. Dette gælder især i denne sag, da et normalt rationelt forvaltningsorgan ikke kunne være uvidende om, at lavprisselskaber som Ryanair var og er kendt for at udvikle deres aktiviteter meget dynamisk, både hvad angår åbning og indstilling af ruter og stigninger og fald i antallet af flyvninger, for at tilpasse sig markedsudviklingen.
- (367) Det skal ligeledes bemærkes, at det forhold, at Ryanair ikke befløj visse ruter i hele den i aftalerne fra 2008 fastsatte periode, ikke er taget i betragtning i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, da dette element ikke var kendt eller forudsigeligt på tidspunktet for aftalernes indgåelse.
- (368) I det følgende vil Kommissionen gennemgå de anvendte hypoteser med henblik på at analysere de aftaler fra 2008, der blev indgået med Ryanair/AMS, med hensyn til trafik og gradvist stigende indtægter og udgifter, hvorefter den forelægger resultaterne af analysen.
- b) Forventet gradvist stigende trafik og forventet antal rotationer
- (369) Kommissionens analyse tager udgangspunkt i den gradvist stigende trafik (med andre ord i det gradvist stigende passagerantal), som en markedsøkonomisk operatør, der forvaltede Angoulême lufthavn i stedet for SMAC, kunne have forventet på tidspunktet for aftalernes indgåelse. Det drejer sig med andre ord om at vurdere det antal passagerer, som forvaltningsorganet for Angoulême lufthavn i 2008 kunne forvente ville benytte Ryanairs rute mellem Angoulême og London i kontraktens løbetid.

- (370) Den forventede gradvist stigende trafik er blevet fastlagt ud fra det antal flyvninger på ruten Angoulême-London, der fremgår af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, samt det heraf følgende antal rotationer på årsbasis.
- (371) Kommissionen har i øvrigt taget hensyn til kapaciteten på Ryanairs fly, Boeing 737-800 med 189 pladser.
- (372) Kommissionen fremsætter en hypotese om en belægningsgrad på 85 % pr. flyvning. Denne hypotese tilgodeser Ryanair, da en belægningsgrad på 85 % er højt sat. Den er i øvrigt en smule højere end gennemsnittet på Ryanairs fly på de af selskabet befløjne ruter<sup>(183)</sup> og højere end eller lig med den belægningsgrad, som Frankrig foreslår for de forskellige kontrakter i dets rekonstruktion af rentabilitetsanalyserne. Kommissionen mener dog, at denne høje belægningsgrad kan anvendes, selv om den tilgodeser Ryanair, da den vil afspejle markedsføringstjenesternes eventuelle positive indvirkning på passagerantallet på de af de forskellige kontrakter omfattede luftruter, og da der ikke foreligger andre oplysninger, der sætter tal på disse tjenesters forventede indvirkning på belægningsgraden.

Når en kontraktperiode ikke falder sammen med hele kalenderår, tog Kommissionen højde herfor ved for hvert kontraktår at beregne den forventede trafik ud fra antallet af dage i det pågældende kontraktår.

c) Gradvist stigende indtægter

- (373) For så vidt angår de analyserede aftaler fra 2008, har Kommissionen søgt at fastlægge de gradvist stigende indtægter, dvs. de indtægter, som transaktionen indbragte, således som en markedsøkonomisk operatør ville have vurderet dem.
- (374) Ud fra princippet om »enhedskassen« vurderer Kommissionen i denne forbindelse, at der bør tages hensyn til luftfartsrelaterede indtægter og indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed.
- (375) De luftfartsrelaterede indtægter består af summen af de forskellige afgifter, som luftfartsselskabet skal betale til lufthavnens forvaltningsorgan, herunder:
- landingsafgiften, dvs. et beløb pr. rotation
  - passagerafgiften, dvs. et beløb pr. passager og
  - den afgift, der betales for groundhandlingsydelser, som består i et beløb pr. rotation, der er fastsat i kontrakten om lufthavnstjenester.
- (376) Beløbet for passagerafgiften og landingsafgiften fremgik direkte af aftalerne fra 2008. Ifølge punkt 7.1 i kontrakten om lufthavnstjenester var passagerafgiftsniveauet fastsat med udgangspunkt i de almindelige takster i Angoulême lufthavn. Punkt 7.3 i kontrakten om lufthavnstjenester indeholder dog bestemmelser om salgsfremmende rabatter i de første tre år. Disse rabatter var på 57,25 % i det første år, hvilket svarede til 1,18 EUR, 48 % i det andet år, hvilket svarede til 1,44 EUR, og 24 % i det tredje år, hvilket svarede til 2,10 EUR. Derudover fastsattes landingsafgifterne i punkt 7.2 i samme kontrakt til 252,29 EUR pr. landing. De beløb, der er fastsat i kontrakten, er således blevet brugt i analysen.
- (377) I punkt 7.4 i kontrakten om lufthavnstjenester fastsattes det i øvrigt, at afgiften for groundhandlingsydelser beløb sig til 195 EUR det første år og steg til 245 EUR fra og med det andet år. Kommissionen har derfor taget højde for dette beløb i sin analyse.
- (378) For at beregne summen af ovennævnte tre luftfartsafgifter, som en markedsøkonomisk operatør ville have forventet af kontrakten, har Kommissionen anvendt de prognoser for antallet af rotationer (for landingsafgiften og afgiften for groundhandlingsydelser) og den gradvist stigende trafik (for passagerafgiften), der fastsættes i kontrakten, og ganget dem med enhedsbeløbet for afgifterne, jf. ovenfor.
- (379) Indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed er i princippet stort set proportionale med passagerantallet. Aktiviteten på parkeringspladserne samt i restauranterne og de øvrige forretninger i lufthavnen afhænger af antallet af passagerer. Dette gælder også lufthavnens forvaltningsorgans indtægter fra disse aktiviteter. I denne sag stammer en stor del af indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed imidlertid fra forbruget blandt den driftsansvarliges og andre virksomheders ansatte, når passagertrafikken i Angoulême lufthavn er begrænset.

<sup>(183)</sup> Jf. <http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/>

(380) Med hensyn til dette beløb for gradvist stigende indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed finder Kommissionen det sandsynligt, at en rationel markedsøkonomisk operatør ville have beregnet det på tidspunktet for kontraktens indgåelse med udgangspunkt i lufthavnens samlede indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed umiddelbart inden de pågældende kontraktens indgåelse. I denne sag kan en stor del af indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed imidlertid henføres til forbruget blandt den driftsansvarliges og andre virksomheders ansatte, når passagertrafikken i Angoulême lufthavn er begrænset. Endelig kan den gradvist stigende sum af indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed, som udelukkende stammer fra den erhvervsmæssige trafik, ifølge oplysningerne fra Frankrig anlås til [...] EUR om året. Kommissionen mener, at denne vurdering er fornuftig.

d) Gradvist stigende udgifter

(381) De gradvist stigende udgifter, der på forhånd kunne forventes at være forbundet med de enkelte transaktioner (som i påkommende tilfælde omfatter en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om markedsføringstjenester) af en markedsøkonomisk operatør, som skulle forvalte Angoulême lufthavn i stedet for lufthavnens forvaltningsorganer, tilhører følgende tre kategorier:

— udgifterne til køb af markedsføringstjenester

— de gradvist stigende investeringsudgifter som følge af de med transaktionen forbundne investeringer

— de gradvist stigende driftsudgifter, dvs. de driftsudgifter (personale, forskellige indkøb), der kan være forbundet med transaktionens gennemførelse.

(382) Med hensyn til udgifterne til markedsføringskontrakterne har Kommissionen taget højde for de beløb, der er fastsat i kontrakten om markedsføringstjenester. Den kontrakt om markedsføringstjenester, der blev indgået med Ryanair, omfatter i punkt 3.1 markedsføringstjenester til en værdi af 400 000 EUR det første år, 300 000 EUR det andet år og 225 000 EUR det tredje år. Kommissionen har derfor anvendt disse beløb som udgifterne til markedsføringstjenester.

(383) Som det var tilfældet med trafikprognoserne, repræsenterer de forventede udgifter til markedsføring ikke nødvendigvis de beløb, der rent faktisk blev betalt, da visse begivenheder efter kontraktens indgåelse kan have gjort, at man har fjernet sig fra de oprindeligt fastsatte beløb. Det er bl.a. tilfældet, når en kontrakt er blevet opsagt før tid. Der skal imidlertid ikke tages hensyn til disse begivenheder ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, da de indtræder efter kontraktens indgåelse. Enhver markedsøkonomisk operatør ville have taget udgangspunkt i de beløb, der blev fastsat ved kontraktens indgåelse, med henblik på at vurdere rentabiliteten af aftalerne fra 2008.

(384) Der er ikke taget højde for de gradvist stigende investeringsudgifter, da det af ingen oplysninger i sagen fremgår, at en markedsøkonomisk operatør skulle forvente at foretage visse investeringer primært som følge af de kontrakter, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure.

(385) For at vurdere de gradvist stigende driftsudgifter, der var forventelige ved indgåelsen af aftalerne fra 2008, må Kommissionen tage udgangspunkt i lufthavnens forvaltningsorgans analyseelementer, da den ikke selv er i stand til at vurdere, hvordan en given kontrakt kan påvirke lufthavnens forskellige udgiftsposter.

(386) Kommissionen bemærker, at denne vurdering blev foretaget af CCI-aéroport og SMAC forud for indgåelsen af aftalerne fra 2008 og dermed var tilgængelig på tidspunktet for kontraktens indgåelse.

e) Beskrivelse af resultaterne af de kontrakter, der blev indgået med Ryanair og AMS

(387) Efter således at have fastlagt alle de med kontrakten forbundne gradvist stigende indtægter og udgifter, sådan som en markedsøkonomisk operatør ville have gjort det, er Kommissionen i stand til år for år at fastlægge de påregnede gradvist stigende kapitalstrømme (indtægter minus udgifter) for aftalerne fra 2008 i hele deres løbetid. Disse resultater er beskrevet i det følgende.

Tabel 12

**De påregnede gradvist stigende kapitalstrømme for aftalerne fra 2008**

	2008	2009	2010	2011	2012
Belægningsgrad	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Passagerer pr. flyvning	160,65	160,65	160,65	160,65	160,65

	2008	2009	2010	2011	2012
Passagerer pr. rotation	322	322	322	322	322
Rotationer fra april til oktober	93	93	93	93	93
<b>Samlet antal passagerer</b>	<b>29 946</b>	<b>29 946</b>	<b>29 946</b>	<b>29 946</b>	<b>29 946</b>

Afgiftsbeløb	2008	2009	2010	2011	2012
Afgift pr. passager	1,18	1,44	2,1	2,76	2,76
Landingsafgift pr. rotation	252,29	252,29	252,29	252,29	252,29
Afgift til groundhandling pr. rotation	195	245	245	245	245

Gradvist stigende indtægter	2008	2009	2010	2011	2012
Samlet passagerafgift	35 336,28	43 122,24	62 886,60	82 650,96	82 650,96
Samlet landingsafgift	23 462,97	23 462,97	23 462,97	23 462,97	23 462,97
Samlet afgift til groundhandling	18 135	22 785	22 785	22 785	22 785
Indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>I alt</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>

Gradvist stigende udgifter	2008	2009	2010	2011	2012
Groundhandling og modtagelse	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<i>heraf personaleomkostninger</i>	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<i>andet</i>	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Markedsføring	400 000	300 000	225 000	0	0
<b>I alt</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>

	2008	2009	2010	2011	2012
Indtægter	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Udgifter	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>Resultat</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>	<b>(...)</b>



- (388) Kommissionen bemærker, at alle de årlige gradvist stigende kapitalstrømme for aftalerne fra 2008 er negative, jf. tabel 12, og dette til trods for, at de hypoteser, Kommissionen har anvendt, tilgodeser Ryanair, navnlig med hensyn til gradvist stigende trafik og gradvist stigende udgifter. Kommissionen bemærker endvidere, at konklusionen ville være den samme, hvis man helt så bort fra de gradvist stigende driftsudgifter og kun tog udgifterne til køb af markedsføringstjenester i betragtning som gradvist stigende udgifter.
- (389) Kommissionen mener derfor, at de aftaler fra 2008, som SMAC indgik med Ryanair og AMS, giver de to sidstnævnte en økonomisk fordel. Da denne fordel er et resultat af specifikke kontraktbestemmelser aftalt med det pågældende luftfartsselskab, er der tale om en selektiv fordel.

#### 9.1.4. Påvirkning af samhandelen og konkurrencen

- (390) Når finansiel støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheders i samhandelen inden for Fællesskabet, skal sidstnævnte anses for at være berørt af støtten. Ifølge fast retspraksis<sup>(184)</sup> er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder, for at en støtteforanstaltning kan betragtes som konkurrenceforvridende.
- (391) Siden tredje del af lovgivningen om luftfartens liberalisering trådte i kraft den 1. januar 1993<sup>(185)</sup>, har luftfartsselskaberne frit kunnet beflyve ruter i Fællesskabet og udnytte tilladelsen til ubegrænset cabotagetrafik. Domstolen fastslår imidlertid, at »når der er tale om en virksomhed inden for en sektor [...], hvor der består en effektiv konkurrence mellem producenterne fra de forskellige medlemsstater, kan enhver støtte fra de offentlige myndigheder til en sådan virksomhed påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og begrænse konkurrencen i det omfang, virksomhedens kunstige opretholdelse på markedet forhindrer konkurrenterne i at forøge deres markedsandele og begrænser deres mulighed for at øge deres eksport«<sup>(186)</sup>.
- (392) I den foreliggende sag må det antages, at de pågældende foranstaltninger har sænket driftsomkostningerne for en luftrute og har kunnet incitere operatørerne til at overføre en rute fra én lufthavn til en anden. Kommissionen mener derfor, at de pågældende foranstaltninger forvrider konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen i EU.

#### 9.1.5. Konklusioner vedrørende tilstedeværelsen af statsstøtte

- (393) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at Ryanair og AMS har modtaget statsstøtte i forbindelse med aftalerne fra 2008.

## 9.2. Forenelighed med det indre marked

- (394) Den pågældende støtte udgør driftsstøtte. En sådan form for støtte er kun forenelig med det indre marked i særlige, behørigt begrundede tilfælde.
- (395) Det fremgår desuden af Domstolens retspraksis<sup>(187)</sup>, at det påhvilede Frankrig at anføre, på hvilket retsgrundlag den pågældende støtte kunne opfattes som forenelig med det indre marked, og påvise, at samtlige betingelser for forenelighed var opfyldt. Kommissionen opfordrede derfor i sin indledningsafgørelse Frankrig til at anføre det potentielle retsgrundlag for foreneligheden samt til at bevise, at samtlige betingelser for forenelighed var opfyldt, især hvis den pågældende støtte skulle opfattes som startstøtte til åbning af nye ruter. Frankrig har imidlertid aldrig nævnt, at de undersøgte foranstaltninger skulle udgøre startstøtte, som var forenelig med det indre marked, og har heller aldrig fremsat noget andet grundlag for foreneligheden eller et ræsonnement, som foreneligheden kunne baseres på. Derudover har ingen interesserede tredjeparter forelagt oplysninger, der påviser foranstaltningernes forenelighed med det indre marked.
- (396) Kommissionen finder det ikke desto mindre hensigtsmæssigt at undersøge, i hvilket omfang denne støtte ville kunne anses for at være forenelig i lyset af dens bidrag til åbningen af nye ruter.

<sup>(184)</sup> Rettens dom af 30.4.1998, i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

<sup>(185)</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 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) 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).

<sup>(186)</sup> Jf. bl.a. Domstolens dom af 21.3.1991, i sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1603.

<sup>(187)</sup> Se Domstolens dom af 28.4.1993, i sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 02097, præmis 20.

- (397) I denne forbindelse anføres det i de nye retningslinjer: »Kommissionen vil i forbindelse med startstøtte til luftfartsselskaber anvende principperne i disse retningslinjer på al anmeldt støtte, som den skal tage stilling til efter den 4. april 2014, selv hvor foranstaltningerne blev anmeldt inden denne dato. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den vil derfor ikke anvende principperne i disse retningslinjer på ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber, som er ydet inden den 4. april 2014«<sup>(188)</sup>.
- (398) I retningslinjerne fra 2005 hedder det, at »Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten«<sup>(189)</sup>.
- (399) Eftersom aftalerne fra 2008 blev indgået, efter at retningslinjerne fra 2005 trådte i kraft, udgør disse retningslinjer det gældende retsgrundlag.
- (400) I denne forbindelse fastsættes det i punkt 27 i retningslinjerne fra 2005, at driftsstøtte, der tilstås luftfartsselskaber (som f.eks. startstøtte), kun kan anses for at være forenelig i særlige undtagelsestilfælde og på meget strenge betingelser i de fattigste områder i Europa, dvs. regioner, der berøres af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i EF-traktaten, regionerne i EU's yderste periferi og tyndt befolkede områder.
- (401) Da Angoulême lufthavn ikke ligger i et område af denne type, finder denne undtagelse ikke anvendelse i nærværende sag.
- (402) Kommissionen bemærker, at hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har påvist disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked på baggrund af retningslinjerne fra 2005 eller på et hvilket som helst andet grundlag.
- (403) Da kriterierne for startstøtte i punkt 79 i retningslinjerne fra 2005 er kumulative, finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at undersøge kriterierne i retningslinjernes punkt 5.2, litra i) og k).
- (404) For så vidt angår kriteriet under litra i) (virksomhedsplan, som påviser den nye routes bæredygtighed og en analyse af dens konsekvenser for de konkurrerende ruter), har Kommissionen opfordret Frankrig til at oplyse, om der var blevet udarbejdet sådanne virksomhedsplaner, og til i bekræftende fald at fremsende kopier heraf. Hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har omtalt sådanne virksomhedsplaner. Det fremgår desuden af udtalelserne fra Ryanair/AMS, at der ikke blev udarbejdet nogen virksomhedsplan, hvori det godtgøres, at ruten ville være bæredygtig i en betydelig periode efter støttens ophør. Der foreligger ikke nogen forhåndsanalyse baseret på de oplysninger, luftfartsselskabet havde til rådighed på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, som gør det muligt at fastslå, at luftruten mellem Angoulême lufthavn og London-Stansted ville være bæredygtig. Kriteriet under litra i) er således ikke opfyldt.
- (405) Kriteriet under litra k) (klageadgang) vedrører klageprocedurer, som skal forudses i medlemsstaterne til at afhjælpe enhver forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med støtteydelse. Kommissionen bemærker, at der ikke var planlagt nogen klageprocedure på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, til at afhjælpe forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med ydelse af startstøtte. Kriteriet under litra k) er således heller ikke opfyldt.

### 9.3. Konklusion

- (406) SMAC's aftaler fra 2008 med Ryanair og AMS, som er omfattet af nærværende procedure, udgør således statsstøtte, som ikke er forenelig med det indre marked.

## 10. SAMLET KONKLUSION

- (407) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF er medlemsstaten forpligtet til at anmelde alle projekter, der betyder indførelse eller ændring af statsstøtte. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse. I den foreliggende sag har de franske myndigheder hverken anmeldt den compensation, som Angoulême lufthavns forvaltningsorganer har modtaget, eller aftalerne fra 2008. Støtten blev desuden udbetalt, inden Kommissionen traf en endelig afgørelse derom.

<sup>(188)</sup> Jf. punkt 174 i de nye retningslinjer.

<sup>(189)</sup> Jf. punkt 85 i retningslinjerne fra 2005.

- (408) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at den kompensation, som Angoulême lufthavn har modtaget, udgør ulovlig statsstøtte, men at den er forenelig med det indre marked i medfør af artikel 106, stk. 2, i TEUF.
- (409) De beløb, der er udbetalt i forbindelse med gennemførelsen af aftalerne fra 2008 for Ryanairs og AMS' aktiviteter, udgør til gengæld ulovlig statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked.

#### 11. TILBAGESØGNING

- (410) Ifølge fast retspraksis kan Kommissionen, når den fastslår, at en støtteforanstaltning er uforenelig med det indre marked, forpligte den pågældende medlemsstat til at ophæve eller ændre støtteforanstaltningen<sup>(190)</sup>. I artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999<sup>(191)</sup> hedder det, at »I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren, i det følgende benævnt »beslutning om tilbagebetaling«. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.«
- (411) Ved at kræve, at den pågældende medlemsstat tilbagesøger den støtte, der er uforenelig med det indre marked, søger Kommissionen at genoprette den oprindelige situation<sup>(192)</sup>. I denne forbindelse mener Domstolen, at målet er nået, når støttemodtagerne har tilbagebetalt den ulovligt ydede støtte og dermed har mistet den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne. Dermed er den oprindelige situation forud for støtteudbetalingen genoprettet<sup>(193)</sup>.
- (412) I den foreliggende sag er tilbagesøgning af den således konstaterede ulovlige støtte ikke i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen. Hverken Frankrig eller interesserede tredjeparter har fremsat argumenter i den henseende.
- (413) Det betyder, at Frankrig skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at få den støtte, der blev ydet ulovligt i medfør af aftalerne fra 2008, tilbagebetalt af Ryanair og AMS.
- (414) Det støttebeløb, der skal betales tilbage, fastlægges som følger. Aftalerne fra 2008 skal anses for at have ligget til grund for udbetaling af et årligt støttebeløb, der var det samme i alle de år, hvor aftalerne blev gennemført. Disse beløb beregnes ud fra den negative del af de forventede gradvist stigende kapitalstrømme (indtægter minus udgifter) på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, som fremgår af Tabel 12. Disse beløb svarer til de beløb, man burde have forudset, der hvert år skulle trækkes fra beløbet for markedsføringstjenester (eller som man burde have forudset, der skulle lægges til de lufthavnsafgifter og afgifter for groundhandlingsydelse, som blev faktureret til luftfartsselskaberne) for at gøre kontraktens nettoresultat positiv, med andre ord for at bringe kontrakten i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.
- (415) For at tage højde for den egentlige fordel, som Ryanair og AMS opnåede gennem aftalerne fra 2008, kan de i foregående betragtning nævnte beløb reguleres på baggrund af de beviser, Frankrig har fremlagt, i forhold til i) forskellen mellem på den ene side de reelle beløb, sådan som de er blevet konstateret efterfølgende, som Ryanair betalte i landingsafgift, passagerafgift og afgift for groundhandlingsydelse i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester, og på den anden side de (på forhånd) forventede kapitalstrømme, som svarer til disse indtægtsposter og er nævnt i tabel 12, og ii) forskellen mellem på den ene side de reelle beløb, sådan som de er blevet konstateret efterfølgende, som blev udbetalt til Ryanair og AMS for markedsføringstjenester i henhold til kontrakten om markedsføringstjenester, og på den anden side de tilsvarende (på forhånd) forventede markedsføringsudgifter, som er nævnt i tabel 12.
- (416) Kommissionen mener desuden, at den egentlige fordel, som Ryanair og AMS har opnået, er begrænset til den egentlige løbetid for aftalerne fra 2008. Ryanair og AMS modtog ikke flere betalinger for markedsføringstjenester efter aftalernes opsigelse. De støttebeløb, der er beregnet som vist nedenfor og knyttet til aftalerne fra 2008, sættes til nul for de år, hvor kontrakten ikke længere var gyldig (som følge af kontraktens opsigelse før tid efter fælles aftale mellem parterne).

<sup>(190)</sup> Domstolens dom af 12.7.1973, i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, [1973] ECR 813, præmis 13.

<sup>(191)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

<sup>(192)</sup> Domstolens dom af 14.9.1994, i sagerne C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, [1994] ECR I-4103, præmis 75.

<sup>(193)</sup> Domstolens dom af 17.6.1999, i sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, [1999] ECR I-3671, præmis 64-65.

- (417) Tabel 13 indeholder relevante oplysninger om de beløb, ud fra hvilke de beløb, der skal tilbagebetales, skal beregnes. Disse beløb er sammensat af de forventede gradvist stigende kapitalstrømme (indtægter minus udgifter), som anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip resulterer i, men med fradrag for de år, hvor de ikke forfaldt til betaling.

Tabel 13

**Oplysninger om de beløb fra aftalerne fra 2008, der skal tilbagebetales**

Vejledende støttebeløb modtaget i henhold til aftalen (EUR) <sup>(1)</sup>					Vejledende støttebeløb, der skal tilbagebetales (EUR) (Hovedstol)
2008	2009	2010	2011	2012	
<b>463 066</b>	<b>405 630</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>868 695</b>

<sup>(1)</sup> I forbindelse med renteberegningen anses støtten for at være ydet den 31. december i det pågældende år.

- (418) Som forklaret ovenfor mener Kommissionen, at Ryanair og AMS med henblik på anvendelsen af statsstøttere reglerne udgør én samlet økonomisk enhed, og at kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid den 8. februar 2008, skal opfattes som én og samme transaktion. Kommissionen mener derfor, at Ryanair og AMS hæfter solidarisk for tilbagebetalingen af hele det støttebeløb, de har modtaget i henhold til aftalerne fra 2008.
- (419) Det faktisk udbetalte støttebeløb for 2008 og 2009 i henhold til aftalerne fra 2008 beløber sig til et samlet afrundet beløb på 868 695 EUR.
- (420) De franske myndigheder skal tilbagesøge ovennævnte beløb inden for en frist på fire måneder at regne fra datoen for nærværende afgørelses meddelelse.
- (421) I denne forbindelse skal de franske myndigheder desuden lægge renter til støttebeløbet, som beregnes fra den dato, hvor den ulovlige støtte var til virksomhedernes rådighed, dvs. på datoen for hver støtteudbetaling, og indtil den tilbagebetales <sup>(194)</sup>, i henhold til kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 <sup>(195)</sup>. Da de kapitalstrømme, som støtten består af i nærværende sag, er komplekse og fordelt på flere datoer i årets løb eller blev udbetalt løbende for visse indtægtskategorier, finder Kommissionen det acceptabelt i forbindelse med renteberegningen at anse tidspunktet for den berørte støttes udbetaling for at ligge ved årets udgang, altså den 31. december i de pågældende år.
- (422) Såfremt en medlemsstat støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, forelægges Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser <sup>(196)</sup> fuldt ud skal overholdes.
- (423) Kommissionen opfordrer derfor Frankrig til øjeblikkeligt at forelægge den ethvert problem, som Frankrig måtte støde på ved afgørelsens gennemførelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

## Artikel 1

1. De udbetalinger, som blev foretaget af departementet Charente, fællesskabet for bysamfundet Angoulême og opland og det kommunale fællesskab for Braconne Charente i henhold til aftalen af 23. maj 2002 om betingelserne for finansiering af driften og udviklingen af lufthavnen Angoulême Brie-Champniers og af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« i

<sup>(194)</sup> Jf. artikel 14, stk. 2, i ovennævnte forordning (EF) nr. 659/99.

<sup>(195)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

<sup>(196)</sup> Jf. Domstolens dom af 2.2.1989, i sag C-94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1989, s. 175, præmis 9, og Domstolens dom af 4.4.1995, i sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. 1995, s. 673, præmis 17.

henhold til kontrakttilægget om forvaltning af 22. januar 2009 og kontraktskrivelsen af 8. august 2011 til henholdsvis handels- og industrikammeret i Angoulême og SNC-Lavalin, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, som Frankrig ulovligt har ydet i modstrid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

2. De udbetalinger til Ryanair og Airport Marketing Services, der blev foretaget af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringsstjenester, som blev indgået den 8. februar 2008, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, som Frankrig ulovligt har ydet i modstrid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

#### Artikel 2

1. De udbetalinger, som blev foretaget af departementet Charente, fællesskabet for bysamfundet Angoulême og opland og det kommunale fællesskab for Braconne Charente i henhold til aftalen af 23. maj 2002 om betingelserne for finansiering af driften og udviklingen af lufthavnen Angoulême Brie-Champniers og af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« i henhold til kontrakttilægget om forvaltning af 22. januar 2009 til handels- og industrikammeret i Angoulême, udgør statsstøtte, som er forenelig med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i TEUF.

2. De udbetalinger, der blev foretaget af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« til SNC-Lavalin i henhold til kontraktskrivelsen af 8. august 2011, er forenelige med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i TEUF, under forudsætning af, at Frankrig over for Kommissionen godtgør, at det samlede udbetalte beløb i hele kontraktens løbetid ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der ses bort fra omkostningerne til erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.

3. Senest fire måneder efter udløbet af den kontrakt, der blev indgået i 2011 mellem »Syndicat mixte des aéroports de Charente« og SNC-Lavalin, forelægger Frankrig Kommissionen en rapport, som påviser, at den kompensation, der er blevet udbetalt til SNC-Lavalin, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital, er i overensstemmelse med artikel 5 i afgørelse 2012/21/EU i hele kontraktens løbetid.

4. Den støtte, som »Syndicat mixte des aéroports de Charente« har ydet Ryanair og Airport Marketing Services i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringsstjenester, der blev indgået den 8. februar 2008 med Ryanair og Airport Marketing Services, er uforenelig med det indre marked.

#### Artikel 3

1. Frankrig tilbagesøger den i artikel 2, stk. 4, nævnte støtte fra støttemodtagerne. Ryanair og Airport Marketing Services hæfter solidarisk for støttens tilbagebetaling.

2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev stillet til støttemodtagernes rådighed, og indtil den er tilbagebetalt.

3. Disse renter beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008<sup>(197)</sup> om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

4. Frankrig indstiller alle resterende udbetalinger af den i artikel 2, stk. 4, omhandlede støtte med virkning fra datoen for vedtagelse af denne afgørelse.

#### Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2, stk. 4, omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Frankrig sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter datoen for afgørelsens meddelelse.

---

<sup>(197)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

*Artikel 5*

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Frankrig Kommissionen følgende oplysninger:

- a) det støttebeløb, der skal betales tilbage i henhold til artikel 3
- b) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet og planlagt for at efterkomme afgørelsen
- c) de dokumenter, der godtgør, at støttemodtagerne har fået besked på at tilbagebetale støtten.

2. Frankrig holder løbende Kommissionen underrettet om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 2, stk. 4, omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Frankrig indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Derudover fremsender Frankrig udførlige oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

*Artikel 6*

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2014.

*På Kommissionens vegne*

Joaquín ALMUNIA

*Næstformand*

---

## KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1227

af 23. juli 2014

**om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia***(meddelt under nummer C(2014) 5085)***(Kun den franske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit <sup>(1)</sup>,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med ovennævnte artikler <sup>(2)</sup>, under hensyn til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFREMSTILLING**

- (1) Ved brev af 25. januar 2007 indgav de franske myndigheder i henhold til artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) en anmeldelse til Kommissionen vedrørende en foranstaltning til fordel for Airport Marketing Services (i det følgende benævnt »AMS«) — som er Ryanairs 100 % ejede datterselskab — i form af en aftale om marketingydelser (i det følgende benævnt »marketingaftale«) med Ryanair. Denne foranstaltning blev anmeldt som statsstøtte af de franske myndigheder. Da foranstaltningen allerede var iværksat af de franske myndigheder, blev den registreret i Kommissionen som ulovlig støtte under nr. NN 12/07.
- (2) På anmodning af de franske myndigheder blev der afholdt arbejdsmøder med Kommissionens tjenestegrene den 20. februar 2007 og den 16. juli 2007.
- (3) Ved brev af 26. februar 2007 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om supplerende oplysninger. Da de franske myndigheder ikke havde svaret inden den fastsatte frist, fremsendtes en rykkerskrivelse til dem den 15. juni 2007. Ved brev af 12. juli 2007 fremsendte de franske myndigheder de ønskede oplysninger.
- (4) Ved brev af 28. november 2007 underrettede Kommissionen de franske myndigheder om, at den havde besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF.
- (5) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 15. februar 2008 <sup>(3)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede foranstaltning.
- (6) Den 18. december 2007 og den 29. januar 2008 bad de franske myndigheder om udsættelse af den fastsatte frist for fremsættelse af bemærkninger til indledningsbeslutningen. Ved brev af 4. januar 2008 og 1. februar 2008 forlænger Kommissionen fristen til den 28. februar 2008.
- (7) De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger til Kommissionen den 2. juni 2008.

<sup>(1)</sup> Med virkning fra den 1. december 2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. Med TEUF er der også indført visse terminologiske ændringer, f.eks. er »Fællesskab« erstattet med »Union«, »fællesmarkedet« med »det indre marked« og »Retten i Første Instans« med »Retten«. Det er TEUF-terminologien, der anvendes i denne afgørelse.

<sup>(2)</sup> EUT C 41 af 15.2.2008, s. 11, og EUT C 96 af 31.3.2012, s. 22.

<sup>(3)</sup> EUT C 41 af 15.2.2008, s. 11.

- (8) Kommissionen modtog bemærkninger fra Pau-Béarns handels- og industrikammer (chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, i det følgende benævnt »CCIPB«) den 25. februar 2008 <sup>(4)</sup>, fra AMS <sup>(5)</sup>, luftfartsselskabet Ryanair og S sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (Association of European Airlines, i det følgende benævnt »AEA«) ved brev af 14. marts 2008 og fra luftfartsselskabet Air France den 19. marts 2008 <sup>(6)</sup>. Kommissionen sendte disse bemærkninger til Frankrig ved brev af 11. juni 2008 med mulighed for at kommentere dem.
- (9) Ved brev af 7. juli 2008 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at de ikke havde kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.
- (10) På anmodning fra de franske myndigheder blev der afholdt et møde den 4. november 2008 mellem Kommissionens tjenestegrene og repræsentanterne fra CCIPB. På mødet meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at den havde engageret en uafhængig konsulent til at hjælpe med at analysere de omhandlede aftaler (i det følgende benævnt »konsulent«). Konsulenten afleverede sin rapport den 30. marts 2011.
- (11) Ved brev af 17. marts 2011 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. Ved brev af 13. april 2011 bad de franske myndigheder om forlængelse af fristen, der var fastsat til den 1. juni 2011, hvilket Kommissionens tjenestegrene imødekom ved brev af 6. maj 2011. De franske myndigheder svarede ved brev af 30. maj 2011.
- (12) Ved brev af 11. april 2011 opfordrede Kommissionen Ryanair til at fremsende supplerende oplysninger. Ryanair svarede ved brev af 31. august 2011. Kommissionen videresendte ved brev af 11. oktober 2011 disse bemærkninger til Frankrig med anmodning om eventuelle kommentarer. Ved brev af 21. november 2011 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at de ikke ønskede at kommentere bemærkningerne.
- (13) Ved brev af 25. januar 2012 meddelte Kommissionen Frankrig, at den havde besluttet at udvide den formelle undersøgelsesprocedure, der var indledt i 2007, til også at omfatte forskellige foranstaltninger til fordel for de luftfartsselskaber, der benyttede lufthavnen i Pau, og lufthavnsforvalteren. Kommissionens afgørelse blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 31. marts 2012 <sup>(7)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de omhandlede foranstaltninger.
- (14) Ved brev af 22. februar 2012 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. Den 28. februar 2012 bad de franske myndigheder om forlængelse af den frist, de havde fået til at fremsætte deres bemærkninger til afgørelsen af 25. januar 2012, og den frist, som de havde fået ved brev fra Kommissionen af 22. februar 2012. Kommissionen accepterede, at disse frister blev forlænget til den 27. marts 2012. Ved brev af 29. marts 2012 fremsendte de franske myndigheder de oplysninger, som Kommissionen havde udbedt sig ved brev af 22. februar 2012, og deres bemærkninger til afgørelsen om at udvide proceduren.
- (15) I forbindelse med udvidelsen af proceduren modtog Kommissionen bemærkninger fra CCIPB den 30. april 2012 <sup>(8)</sup>, AMS den 30. april 2012 <sup>(9)</sup> og Ryanair den 30. april 2012 <sup>(10)</sup>. Kommissionen videresendte ved brev af 31. maj 2012 disse bemærkninger til Frankrig med anmodning om eventuelle kommentarer. Frankrig svarede ved brev af 13. juni 2012, at man ikke havde kommentarer.
- (16) Ved brev af 26. april 2012 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. De franske myndigheder svarede ved brev af 10. maj 2012.
- (17) Ved brev af 10. april 2013 sendte Ryanair Kommissionen to notater udarbejdet af selskabet Oxera og en analyse foretaget af professor Damien P. McLoughlin. Ved brev af 3. maj 2013 sendte Kommissionen disse dokumenter til de franske myndigheder med anmodning om eventuelle kommentarer. Frankrig svarede ved brev af 7. juni 2013, at man ikke havde kommentarer.

<sup>(4)</sup> Den 14. april 2008 bad Kommissionen CCIPB om en ikkefortrolig udgave af kammerets bemærkninger. Den 16. april 2008 bekræftede CCIPB, at dets bemærkninger ikke omfattede fortrolige oplysninger, der ikke måtte videregives til de franske myndigheder.

<sup>(5)</sup> Den 10. april 2008 bad Kommissionen AMS om en ikkefortrolig udgave af dette selskabs bemærkninger. Den 19. maj 2008 sendte AMS Kommissionen den ikkefortrolige udgave af sine bemærkninger.

<sup>(6)</sup> Ved brev af 13. marts 2008 bad Air France om forlængelse af fristen for indsendelse af bemærkninger til beslutningen af 28. november 2007, hvilket Kommissionen imødekom den 17. marts 2008.

<sup>(7)</sup> EUT C 96 af 31.3.2012, s. 22.

<sup>(8)</sup> Den 14. maj 2012 bekræftede CCIPB, at disse bemærkninger ikke omfattede fortrolige oplysninger, der ikke måtte kommunikeres til de franske myndigheder.

<sup>(9)</sup> Den 1. maj 2012 sendte AMS Kommissionen den ikkefortrolige udgave af sine bemærkninger.

<sup>(10)</sup> Ryanair bekræftede, at disse bemærkninger ikke omfattede fortrolige oplysninger.



- (18) Ved brev af 14. november 2013 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger.
- (19) Ved brev af 16. december 2013 sendte Kommissionen de franske myndigheder konsulentens rapport med anmodning om eventuelle kommentarer. Frankrig fremsendte ingen kommentarer inden den fastsatte frist.
- (20) Den 19. december 2013 bad Frankrig om en forlængelse af den frist, der var fastsat til at imødekomme anmodningen om oplysninger af 14. november 2013. Kommissionen accepterede, at fristen blev forlænget til den 23. januar 2014. Da Kommissionen ikke havde modtaget svar inden denne frist, fremsendte den en rykkerskrivelse til Frankrig den 24. januar 2014 med en frist på yderligere 10 arbejdsdage. Frankrig svarede ved brev af 6. februar 2014.
- (21) Kommissionen modtog bemærkninger fra Ryanair den 20. december 2013, den 17. januar 2014 og den 31. januar 2014. Disse yderligere bemærkninger blev fremsendt ved brev til Frankrig den 9. januar 2014, den 23. januar 2014 og den 4. februar 2014. Frankrig oplyste ved brev af 29. januar 2014, 3. februar 2014 og 21. maj 2014, at man ikke havde kommentarer.
- (22) Efter vedtagelsen af EU's retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber<sup>(11)</sup> (i det følgende benævnt »de nye retningslinjer«) opfordrede Kommissionen den 24. februar, den 13. marts og den 19. marts 2014 Frankrig og de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til anvendelsen af de nye retningslinjer på det foreliggende tilfælde. Den 19. marts 2014 fremsendte Frankrig sine bemærkninger.
- (23) I øvrigt blev der i *Den Europæiske Unions Tidende*<sup>(12)</sup> den 15. april 2014 offentliggjort en notits om, at medlemsstaterne og interesserede parter kunne indgive deres bemærkninger, herunder til det foreliggende tilfælde, i lyset af de nye retningslinjers ikrafttræden. Air France, NGO'en Transport & Environnement og CCIPB indsendte bemærkninger inden den fastsatte frist. Ved brev af 28. maj 2014 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til de franske myndigheder. Frankrig oplyste ved brev af 6. juni 2014 til Kommissionen, at man ikke havde kommentarer.
- (24) Ved brev af 27. februar 2014 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger. Den 17. marts 2014 bad Frankrig om en forlængelse af den frist, der var fastsat til at imødekomme anmodningen om oplysninger af 27. februar 2014. Kommissionen accepterede at forlænge fristen til den 27. april 2014. Frankrig svarede ved brev af 25. april 2014<sup>(13)</sup>.
- (25) Ved brev af 16. maj 2014 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger. Frankrig svarede ved brev af 6. juni 2014.

## 2. GENERELLE OPLYSNINGER OM LUFTHAVNEN

- (26) Som angivet i afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er Pau-Pyrénées-lufthavnen (i det følgende benævnt »Pau lufthavn«) beliggende i departementet Pyrénées-Atlantiques i regionen Aquitaine.
- (27) Denne lufthavn var oprindelig ejet af staten, som havde overdraget driften heraf til CCIPB på en offentlig koncession, der blev tildelt ved tværministeriel bekendtgørelse af 12. marts 1965 (i det følgende benævnt »1965-bekendtgørelsen«) med udløb den 31. december 2015, og som specificerede bl.a. statens og CCIPB's respektive forpligtelser. Den tværministerielle bekendtgørelse og koncessionsspecifikationen er siden blevet ændret ved fire på hinanden følgende tillægskontrakter.
- (28) CCIPB er med i nettet af handels- og industrikamre. I Frankrig er handels- og industrikamre offentlige virksomheder af forvaltningsmæssig karakter. I almindelighed repræsenterer et handels- og industrikammer det lokale erhvervslivs generelle interesser. Handels- og industrikamrenes opgaver og beføjelser er fastlagt ved lov og underlagt statens administrative og finansielle kontrol gennem finans- og infrastrukturministeriet henholdsvis planlægnings- og arealforvaltningsministeriet. I artikel R 712-2 i code de commerce (handelsloven) bestemmes det, at »tilsynet med de regionale handels- og industrikamre og de territoriale handels- og industrikamre varetages af regionens præfekt bistået af finansministeriets regionale ansvarlige.« Tilsynsmyndigheden skal derfor orienteres om visse vigtige typer beslutninger, der er fastsat ved lov (f.eks. vedrørende budgettet, optagelse af lån, ydelse af garantier til tredjemand, afhændelse samt overtagelse eller forhøjelse af kapitalandele i civilretlige og kommercielle selskaber). Disse beslutninger kan kun føres ud i livet, hvis de er meddelt tilsynsmyndigheden, som har mulighed for at modsætte sig det. Handels- og industrikamrenes øverste myndighed er en forsamling, der er valgt blandt repræsentanterne for områdets erhvervsliv.

<sup>(11)</sup> EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.

<sup>(12)</sup> EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

<sup>(13)</sup> Ved samme brev fremsendte Frankrig et notat fra CCIPB og meddelte, at de franske myndigheder ikke var enige i den vurdering, der fremgik af notatet. Under alle omstændigheder indeholder dette notat en gentagelse af de bemærkninger, som CCIPB allerede havde fremsendt direkte til Kommissionen.

- (29) Regnskaberne for forvaltningen af Pau lufthavn føres separat og adskilt fra CCIPB's almindelige regnskab.
- (30) Den 1. januar 2007 overdrog staten i forbindelse med gennemførelsen af artikel 28 i lov 2004-809 af 13. august 2004 om frihed og ansvar for lokale myndigheder ejendomsretten til lufthavnen til en gruppe af lokale forvaltningsmyndigheder, nemlig den blandede gruppe for Pau-Pyrénées lufthavn (le syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées, i det følgende benævnt »den blandede gruppe«), bestående af de to råd Conseil régional d'Aquitaine og Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, bysammenslutningen Communauté d'agglomération de Pau Porte des Pyrénées samt 14 kommunesammenslutninger. Der blev indgået en aftale herom mellem staten og den blandede gruppe med virkning fra den 1. marts 2007. Denne aftale blev ændret ved en tillægsaftale af 12. august 2009.
- (31) Da den blandede gruppe blev ejer af lufthavnen, indtrådte den i statens sted som koncessionsgivende myndighed. Gruppen overtog i medfør af bestemmelserne i artikel 28-VI-2<sup>o</sup> i førnævnte lov af 13. august 2004 alle tidligere aftaler og kontrakter, bl.a. den koncessionskontrakt, der var indgået med CCIPB. CCIPB fortsatte således som lufthavnsforvalter efter overdragelsen af ejendomsretten til den blandede gruppe.
- (32) Lufthavnen beflyves af både civile og militære fly. Nedenstående tabel viser det samlede antal passagerer, der benyttede lufthavnen i perioden 2000-2013 (ankomster og afgang).

Tabel 1

**Trafik i Pau lufthavn (antal passagerer) i perioden 2000-2013**

År	I alt
2000	613 333
2001	600 084
2002	585 410
2003	682 428
2004	720 588
2005	729 409
2006	763 942
2007	763 018
2008	817 511
2009	691 037
2010	673 697
2011	641 496
2012	609 535
2013	645 577

Kilde: Tal fremsendt af Frankrig; CCIPB's hjemmeside.

- (33) Ryanair påbegyndte sin virksomhed i Pau lufthavn i april 2003. I den periode, der er omfattet af undersøgelsen (2003-2011), befløj Ryanair ruterne til London, Charleroi, Bristol og Beauvais.
- (34) I 2010 udgjorde Ryanairs flyvninger ca. 16 % af lufthavnens trafik målt i passagerer. Den 1. april 2011 indstillede Ryanair flyvningerne til og fra Pau, efter at aftalerne med lufthavnen var udløbet.

- (35) Ud over Ryanair er det største kommercielle luftfartsselskab i Pau lufthavn Air France. Dette selskab driver hovedparten af forbindelserne fra Pau og står for størstedelen af Pau lufthavns trafik (ca. 80 % af passagererne).
- (36) Andre luftfartsselskaber har benyttet lufthavnen i den omhandlede periode, bl.a. Transavia CV (i det følgende benævnt »Transavia«), som er et datterselskab af koncernen Air France KLM.

### 3. FORANSTALTNINGER, DER ER OMFATTET AF AFGØRELSEN OM AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE, OG KONSULENTENS RAPPORT

- (37) De foranstaltninger, der var genstand for afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, vedrørte bl. a. beflyvningen af ruten mellem Pau lufthavn og London Stansted. Det drejede sig dels om den marketingaftale, der blev indgået mellem CCIPB og AMS i 2005, dels den aftale om levering af lufthavnstjenester, som samtidig blev indgået mellem CCIPB og Ryanair. Disse to aftaler (i det følgende benævnt »2005-aftalerne«) blev undertegnet den 30. juni 2005 og indgået for en periode af fem år med mulighed for forlængelse i endnu fem år.

#### 3.1. 2005-AFTALERNE MED AMS OG RYANAIR

##### 3.1.1. MARKETINGAFTALE MED AMS VEDRØRENDE RUTEN PAU-LONDON STANSTED

- (38) AMS er et datterselskab af Ryanair, som har enicens til at tilbyde marketingydelser på Ryanairs websted [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com). I den aftale om levering af marketingydelser på internettet, der blev indgået med AMS (i det følgende benævnt »2005-marketingaftalen«), og som Frankrig anmeldte, står følgende: »Denne aftale bygger på Ryanairs tilsagn om daglig beflyvning af ruten mellem Pau og London (Stansted)« (punkt 1). Formålet med marketingaftalen er at »fastsætte betingelserne for Airport Marketing Services' levering til CCIPB af marketingydelser, der er specifikt rettet mod at fremme diverse turistattraktioner og forretningsmål i regionerne Pau og Béarn«, og det præciseres i aftalens punkt 1.1, at »det primære redskab til levering af marketingydelserne i henhold til aftalen er webstedet <http://www.ryanair.com>, som gør det muligt at målrette tilbuddene direkte til de potentielle passagerer hos lavprisselskabet Ryanair«.
- (39) I 2005-marketingaftalen defineres de nærmere betingelser for, hvordan AMS skal levere visse reklameydelser på Ryanairs websted<sup>(14)</sup>. Alle disse ydelser leveres på følgende grundlag:

- »en passende del af den side på webstedet <http://www.ryanair.com>, der dækker destinationen Pau, så der er plads til fem afsnit a 150 ord i sektionen »Airport marketing Services Top Five Things To Do« (årlig pris for et afsnit ifølge pristabellen: 20 000 EUR)«
- »en passende del af bjælken til højre på den side på webstedet <http://www.ryanair.com>, der dækker destinationen Pau, så der er plads til et link til det websted, som CCIPB angiver (årlig pris for et link ifølge pristabellen: 15 000 EUR)«
- »en passende del under sektionen »Top Five Things To Do« på den side på webstedet <http://www.ryanair.com>, der dækker destinationen Pau, så der er plads til syv links til de websteder, som CCIPB angiver (årlig pris for et link ifølge pristabellen: 10 000 EUR)«
- »visning i 45 dage om året af et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske velkomstsider for webstedet <http://www.ryanair.com> (pris pr. dag ifølge pristabellen: 6 000 EUR)« (punkt 3).

- (40) På grundlag af denne aftale forpligtede CCIPB sig til at betale 437 000 EUR om året til AMS i hele aftalens løbetid.

##### 3.1.2. AFTALE OM LUFTHAVNSTJENESTER INDGÅET MED RYANAIR FOR RUTEN PAU-LONDON STANSTED

- (41) I aftalen om levering af lufthavnstjenester (i det følgende benævnt »2005-aftalen om lufthavnstjenester«), der blev indgået med Ryanair, defineres de nærmere betingelser for, hvordan Pau lufthavn stiller infrastruktur til rådighed for luftbefordreren, bl.a. i forbindelse med groundhandlingsydelser og private lokaler. Denne aftale vedrører forbindelsen mellem London Stansted og Pau, der åbnede i april 2003. Den erstatter den oprindelige aftale fra den 28. januar 2003, som blev annulleret af Tribunal administratif (forvaltningsretten, i det følgende benævnt »TA«) i Pau den 3. maj 2005.
- (42) Formålet med aftalen er ifølge punkt 1.1 og 1.2 at »fastlægge både de driftsmæssige og finansielle vilkår, på hvilke Ryanair forpligter sig til at idriftsætte og drive internationale kommercielle flyvninger med afgang fra og ankomst til lufthavnen. Endvidere defineres det i kontrakten, hvilke betingelser for landing, groundhandling og øvrige tjenester lufthavnen tilbyder Ryanair«.

<sup>(14)</sup> <http://www.ryanair.com>

- (43) Ifølge punkt 4 i 2005-aftalen om lufthavnstjenester skal Ryanair drive rutefart med daglige flyvninger mellem London og Pau og betale de afgifter til lufthavnen, som er fastsat i punkt 7.1 (lovbestemte luftfartsafgifter), og 7.2 (ikke-lovbestemte luftfartsafgifter).

### 3.2. KONSULENTENS RAPPORT

- (44) I sin rapport gennemgår konsulenten blandt andet arten af marketingydelserne og de nærmere detaljer i lufthavnstjenesterne, som er genstand for de aftaler, som CCIPB indgik med et antal luftfartsselskaber, deriblandt 2005-aftalerne med Ryanair og AMS<sup>(15)</sup>.

#### 3.2.1. MARKETINGAFTALERNE MED RYANAIR OG AMS

- (45) Konsulenten har sammenfattet alle marketingaftaler vedrørende Pau lufthavn, som CCIPB indgik med Ryanair og AMS mellem 2003 og 2008, hvoraf kun 2005-aftalerne blev genstand for indledningsbeslutningen.
- (46) Konsulenten har bl.a.:
- kontrolleret, i hvor høj grad priserne i marketingaftalerne stemte overens med de priser, som blev vist på AMS' websted (<http://airportmarketingservices.com/pdfs/ratecard.pdf>); ifølge konsulenten stemmer priserne på AMS' websted overens med priserne i 2005-marketingaftalen
  - analyseret sammenhængen mellem de beløb, som AMS fakturerede, og Ryanairs aktivitetsniveau i Pau; ifølge konsulenten ser priserne for ydelserne ud til at følge udviklingen i det gennemførte antal flyvninger
  - sammenlignet de ydelser, som AMS leverede til CCIPB, med andre marketingydelser på internettet, som er almindelige og udbydes på omtrent samme vilkår.
- (47) Konsulenten sætter spørgsmålstegn ved, om det var i CCIPB's interesse at indgå en aftale om køb af denne type marketingydelser, og angiver følgende grunde: For det første er Ryanairs websted i alt væsentligt et billetsalgswebsted og ikke en generel hjemmeside for salg af rejser. Ifølge konsulenten er Ryanairs websted derfor først og fremmest sammenligneligt med andre luftfartsselskabers websteder, som generelt kun rummer få betalingsreklamer, og hvor lufthavnene ikke annoncerer. For det andet bemærker konsulenten, at lufthavnene ikke kan sammenlignes med andre potentielle annoncører på luftfartsselskabers websteder, f.eks. Ryanair, idet de ydelser, som lufthavnen leverer til Ryanairs passagerer, i sagens natur ikke kan adskilles fra Ryanairs egne ydelser i modsætning til de tilknyttede ydelser som overnatning og biludlejning. Endelig sætter konsulenten i det hele taget spørgsmålstegn ved fornuften i, at lufthavne skulle betale luftfartsselskaber penge af egen lomme for at tiltrække kunder på de flyvninger, som de betjener, mens det er de nævnte luftfartsselskaber, der ville få direkte gavn af sådanne ekstra passagerer.
- (48) Af disse grunde konkluderer konsulenten, at en lufthavn kun har ringe forretningsmæssig interesse i at være annoncør på Ryanairs websted.
- (49) Hvis der i øvrigt måtte være en interesse heri, er denne ifølge konsulenten i så fald hverken blevet målt af lufthavnen eller af Ryanair. Konsulenten bemærker ligeledes, at marketinginformationen på Ryanairs websted er temmelig kortfattet og enkel, og at man, hvis annoncen blev fundet effektiv (af lufthavnen eller Ryanair), ville have investeret i at forbedre dens kvalitet og udseende. Konsulenten slutter heraf, at den forretningsmæssige værdi af marketingydelserne ikke har noget afgørende omfang for aftaleparterne.
- (50) Omvendt kunne destinationsregionen ifølge konsulenten faktisk nyde godt af annoncering, der tilskynder Ryanairs kunder til at tilbringe tid i regionen eller forbruge mere, mens de er der. Ikke desto mindre vurderer konsulenten, idet aftalen er indgået mellem CCIPB og Ryanair eller dets datterselskab, at de eventuelle fordele, som regionen får, skal udelades af analysen af aftalen.
- (51) Ifølge konsulenten må man på grund af misforholdet mellem den meget flygtige karakter af markedet for onlinemarketing og AMS' faste pristabel i øvrigt spørge sig selv, hvad der er denne virksomheds egentlige formål. Ifølge Ryanair er aftalen med AMS valgfri, og lufthavnsforvalterne ville ikke indgå den, hvis den ikke havde forretningsmæssig værdi. Konsulenten undrer sig ikke desto mindre over det pres, som Ryanair lagde på lufthavnen i forbindelse med forhandlingerne om driften af flyruterne, især når flere nærliggende lufthavne (f.eks. Tarbes og Biarritz) konkurrerede med Pau om at huse Ryanair.

<sup>(15)</sup> I rapporten gennemgår konsulenten de forskellige marketingaftaler mellem CCIPB og Ryanair og AMS og aftalen med Transavia, der blev indgået mellem 2002 og 2008, aftalerne om lufthavnstjenester, der blev indgået mellem 2002 og 2005, lufthavnens regnskabsresultater i perioden 2002-2007 og virkningen af Ryanairs drift af ruten Pau-London Stansted for lufthavnens regnskaber fra 2003 til 2008. Denne rapport har således et bredere spektrum end indledningsbeslutningen.

- (52) Ifølge konsulenten kan det på denne baggrund konkluderes, at Ryanairs underliggende strategi for indgåelse af marketingaftaler er at opnå tilskud fra lufthavnen til at holde sine priser nede.

### 3.2.2. MARKETINGAFTALE MED TRANSAVIA

- (53) Konsulenten har ligeledes undersøgt en marketingaftale, der blev indgået mellem CCIPB og luftfartsselskabet Transavia i 2006. Den aftale var ikke genstand for indledningsbeslutningen.

### 3.2.3. AFTALER OM LUFTHAVNSTJENESTER

- (54) Konsulenten analyserede forskellige aftaler om lufthavnstjenester, der var indgået mellem CCIPB og de forskellige luftfartsselskaber (nemlig Ryanair, Air France og Transavia) i perioden 2003-2005.
- (55) Ifølge konsulenten udvikler priserne på lufthavnstjenester sig på følgende vis: De lovbestemte afgifter (for markering, landing, parkering og passagerer) udløser en prislister, der gælder for alle luftfartsselskaber. Satsen for hver afgift justeres hvert år ved hjælp af en procentsats, som afhænger af udfaldet af forhandlingerne i lufthavnens rådgivende økonomiske udvalg (commission consultative économique, COCOECO). Ifølge konsulenten kan der derfor ikke være forskel mellem luftfartsselskaberne på satserne for de lovregulerede ydelser.
- (56) Ifølge konsulenten varierer satsen til gengæld på de ikkelovbestemte afgifter (lufthavnstjenester) alt efter luftfartsselskabet og er et resultat af bilaterale forretningsforhandlinger.
- (57) Konsulenten har opstillet en sammenligning mellem de ikkelovbestemte ydelser, der blev faktureret Ryanair, og de samme ydelser faktureret andre luftfartsselskaber (Air France og Transavia). Denne sammenligning bygger både på arten af ydelsen og den anvendte pris.
- (58) Konsulenten har konstateret, at de lufthavnstjenester, der indgår i aftalen mellem de to selskaber, synes at være overholdt, og at der består en reel forskel mellem arten af de leverede ydelser til de forskellige selskaber. Således har selskabet Air France en aftale om levering af samtlige tjenester. I øvrigt har Ryanair også opnået en lavere sats (men for en større omsætning) end Transavia.
- (59) Ifølge konsulenten, der har sammenlignet de faste satser, der er anvendt for sammenlignelige ydelser til henholdsvis Ryanair, Transavia og Air France, får Ryanair alligevel i forbindelse med almindelige sammenlignelige tjenester en lavere sats ([...] (\*) EUR) end Air France ([...] EUR) og Transavia ([...] EUR). Den pris, Ryanair betaler, er således ca. [...] % af de andre selskabers.
- (60) Ifølge Frankrig er konsulentens sammenligning af lufthavnstjenester — de ikkelovregulerede ydelser — ikke en korrekt sammenfatning af resultaterne af de forskellige forhandlinger, som CCIPB har ført. Frankrig nævner nogle eksempler, der begrundet denne satsfastsættelse, f.eks. hvor Ryanair ikke modtager visse ydelser, som tilbydes Air France.

## 4. FORANSTALTNINGER, DER ER OMFATTET AF AFGØRELSEN OM AT UDVIDE PROCEDUREN

- (61) Kommissionen vurderede, at det var nødvendigt at udvide den formelle undersøgelsesprocedure og undersøge alle aftaler mellem CCIPB og AMS og Ryanair i hele den periode, hvor Ryanair drev virksomhed i Pau lufthavn (2003-2011), for at fastslå, om aftalerne, som CCIPB havde indgået med Ryanair og AMS, indeholdt statsstøtte.
- (62) Kommissionen besluttede også at udvide den formelle undersøgelsesprocedure til at omfatte den aftale, som CCIPB indgik med luftfartsselskabet Transavia den 23. januar 2006, samt de forskellige tilskud, som offentlige enheder tildelte lufthavnen i den omhandlede periode, og som Frankrig sendte en fortegnelse over til Kommissionen ved brev af 30. maj 2011.
- (63) Disse foranstaltninger behandles nærmere nedenfor i afsnit 4.1-4.3.

---

(\*) Forretningshemmelighed.

## 4.1. AFTALERNE MELLEM CCIPB OG RYANAIR OG AMS

- (64) Afgørelsen om udvidelse af proceduren dækker forskellige aftaler indgået af CCIPB med selskaberne Ryanair og AMS i perioden 2003-2011.

## 4.1.1. AFTALEN AF 28. JANUAR 2003

- (65) Den aftale, der blev undertegnet den 28. januar 2003, blev indgået mellem CCIPB og Ryanair direkte (og ikke med selskabet AMS). Denne aftale indeholder bestemmelser om lufthavnstjenester og marketingydelser.

- (66) I aftalens punkt 2 nævnes Ryanairs forpligtelser over for CCIPB såvel som beløbet for lufthavnsafgifter. I punkt 3 anføres CCIPB's forpligtelser, bl.a. at CCIPB for egen regning og på følgende vilkår:

- a) »skal levere eller sørge for levering af de ydelser i terminalen/lufthavnsinfrastrukturen, som er nærmere beskrevet i bilag A hertil
- b) skal varetage de PR- og markedsføringsfunktioner, der er nærmere beskrevet i bilag B hertil
- c) skal betale Ryanair et engangsbeløb af 80 000 EUR for idriftsættelsen af denne nye forbindelse efter underskrivelsen af aftalen
- d) skal betale Ryanair 11 EUR pr. afrejsende passager fra Pau lufthavn for den reklame, som Pau lufthavn får i kraft af de links til internettet, som CCIPB får på Ryanairs websted, reklamen i den skrevne presse for de lave flypriser til og fra Pau lufthavn og i andre medier såsom radio, TV og udendørsreklamer, som er valgt af Ryanair, ved månedlig betaling på et forud fastsat tidspunkt og/eller ved fradrag i de beløb, som Ryanair skylder CCIPB i medfør af bestemmelserne i punkt 2 b) herunder, idet loftet fastsættes til 400 000 EUR om året ved daglig flyvning.
- e) Denne aftale er alene gyldig for forbindelsen Pau-London på grundlag af mindst én flyvning om dagen 364 dage om året. Selv om forbindelsen Pau-London måtte udvikle sig til at kunne bære flere flyvninger om dagen, betaler CCIPB ikke yderligere. Hvis der efter fælles aftale åbnes andre ruter til Tyskland, Belgien, Irland eller Italien, vil denne aftale være gældende for sådanne ruter, og det samme beløb på 80 000 EUR og et loft på 400 000 EUR om året beregnet ud fra 11 EUR pr. afrejsende passager skal betales ved idriftsættelsen. Hver ny forbindelse bliver gestand for en ny aftale eller en tillægsaftale til denne aftale.«

- (67) Bilag A til aftalen indeholder en liste over de groundhandlingsydelser og tilknyttede ydelser, som skal leveres i forbindelse med Ryanairs flyvninger. Bilag B indeholder bestemmelser om lufthavnens PR-, salgs- og markedsføringsfunktioner. I afsnittet om salg og markedsføring anføres bl.a.:

»Lufthavnen yder støtte og bistand til Ryanairs periodiske salgsopgaver i lufthavnens tiltrækningsområde, bl.a. gratis tilrådighedsstillelse af et kontor, en telefonlinje og en faxmaskine til Ryanairs personale. Lufthavnen undersøger alle reklamemuligheder (udendørsreklamer, aviser, TV, radio osv.), som den finder interessante for Ryanair i regionen (...).«

- (68) Denne aftale blev annulleret af TA i Pau den 3. maj 2005<sup>(16)</sup> med følgende begrundelse:

»Uligevægten (...) mellem aftaleparternes gensidige forpligtelser, den upræcise angivelse af de forpligtelser, der påhviler Ryanair Limited i forbindelse med de foranstaltninger i udlandet, der skal fremme turismen i byen Pau, og det forhold, at der ikke er truffet bestemmelse om selv en delvis tilbagebetaling af de betalte beløb i tilfælde af manglende opfyldelse af de angivne målsætninger, giver anledning til at betragte den anfægtede afgørelse som en økonomisk støtte til selskabet Ryanair Limited.

Den anfægtede afgørelse om godkendelse af den aftale, hvorved der indføres en økonomisk støtte til selskabet Ryanair Limited, er ulovlig, da den ikke er anmeldt på forhånd til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og skal annulleres.«

<sup>(16)</sup> TA de Pau, 3. maj 2005, Air Méditerranée. Afgørelsen, som TA i Pau traf, var affødt af en klage, som blev indgivet i september 2003 af Air Méditerranée, som er et luftfartsselskab, der driver chartervirksomhed fra lufthavnen i Tarbes, der er nabolufthavn til Pau. Air Méditerranée mente at have lidt skade på grund af den angiveligt illoyale konkurrence til dets egne forbindelser mellem London og det sydvestlige Frankrig.

(69) TA i Pau mindede i sin afgørelse af 3. maj 2005 om, at CCIPB, der forvalter Pau lufthavn, havde forpligtet sig til at betale Ryanair 80 000 EUR »uden modydelse« for idriftsættelsen af ruten London Stansted-Pau i 2003. CCIPB forpligtede sig også til at betale 11 EUR pr. passager til Ryanair op til et loft på 400 000 EUR om året »til gengæld for reklame for byen Pau«. TA i Pau konkluderede deraf, at aftalen udgjorde »en økonomisk støtte til Ryanair«.

(70) Denne aftale fra 2003 blev således erstattet af de to aftaler fra 2005, der er genstand for beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

#### 4.1.2. 2005-AFTALERNE <sup>(17)</sup>

(71) 2005-aftalerne var genstand for en undersøgelse udført af det regionale revisionsorgan *Chambre régionale des comptes d'Aquitaine* (i det følgende benævnt »CRC«).

(72) CRC's rapport (»rapport d'observations définitives«) om CCIPB blev vedtaget den 19. oktober 2006 og vedrører regnskabsårene 2001 og frem. En del af rapporten omhandler »støtte til et lavprisselskab« (kapitel 3 i rapporten). Denne rapport er resultatet af en undersøgelse, som CRC foretog af marketingaftalen. I sin rapport anfører CRC bl.a.:

— »at CCI for at omgå virkningerne af forvaltningsrettens afgørelse [om at aftalen fra 2003 med selskabet Ryanair gav anledning til ulovlig statsstøtte] benyttede en ny juridisk konstruktion«

— »at selskabet AMS blot er en enhed under Ryanair og ledes af to direktører fra Ryanair«

— »at der — for at bruge forvaltningsdommerens begrundelse (TA de Strasbourg, 24. juli 2003, *société Brit Air mod CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin*, CAA de Strasbourg, 18. december 2003, *CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin mod société Brit Air*) — består en klar uligevægt mellem aftaleparternes forpligtelser. Reklamen på Ryanairs websted gavner også Ryanair og kan ikke udgøre en direkte modydelse til de økonomiske forpligtelser, som CCIPB har indgået.«

(73) Ifølge rapporten består der en »uligevægt (...) mellem aftaleparternes gensidige forpligtelser«.

(74) Det nævnes i rapporten, at CRC trods AMS' og Ryanairs argumenter fastholder sine synspunkter. CRC konkluderer følgende:

»Med forbehold af den kompetente dommers vurdering mener CRC, at denne tjenesteydelsesaftale reelt er en økonomisk støtte til Ryanair, og at den er ulovlig, fordi den ikke var anmeldt på forhånd til Kommissionen.«

(75) Rapporten omhandler også støttens effektivitet (kapitel 3.2) og virkningsfuldhed (kapitel 3.3). Det anføres, at der ubestrideligt er økonomiske gevinster ved ruten Pau-London Stansted for regionen Béarn:

»Målet om 50 000 afrejsende passagerer fra London, som blev fastsat i 2003, blev stort set nået allerede i løbet af det andet driftsår. Ifølge en undersøgelse foretaget af CCI i 2005 var den økonomiske gevinst ved flyruten knap 8 mio. EUR årligt. Et panel med repræsentanter fra turistbranchen blev nedsat for at måle denne gevinst. Omkring 700 erhvervsfolk fra Béarn blev spurgt, hvilken andel deres britiske kunder udgjorde af omsætningen. Rutens andel af det samlede antal engelske turister i Béarn blev vurderet ud fra en passagerundersøgelse og data fra departementets turistudvalg.«

(76) For så vidt angår støttens virkningsfuldhed nævnes det i rapporten, at »de samlede omkostninger ved ruten for CCI i 2004 fratrukket indtægterne derfra vurderes til knap 360 000 EUR«.

(77) CRC tvivler på, at det er muligt for CCIPB at opnå de samme resultater for den økonomiske udvikling i Béarn ved at tildele en mindre økonomisk støtte til luftfartsselskabet Ryanair. I denne forbindelse henvises der i rapporten til forenelighedskriterierne i EF-retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne, fra 2005 <sup>(18)</sup> (i det følgende benævnt »2005-retningslinjerne«). Rapportens konklusion herpå er, at disse kriterier ikke er opfyldt.

<sup>(17)</sup> Disse aftaler var allerede omfattet af indledningsbeslutningen, se afsnit 3.1.

<sup>(18)</sup> EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

## 4.1.3. AFTALERNE MELLEM LUFTHAVNEN OG RYANAIR OG AMS EFTER 2005

- (78) Ifølge de franske myndigheder findes der følgende forskellige aftaler eller tillægsaftaler til 2005-aftalerne mellem CCIPB og Ryanair og AMS efter 2005:
- En marketingaftale blev indgået den 25. september 2007 for i første omgang fem år fra datoen for underskrivelsen, hvori de to parter aftaler, at de skal mødes for at drøfte det fortsatte samarbejde mellem CCIPB og AMS mindst seks måneder før udløbet af den første aftaleperiode. Denne marketingindsats vedrører en forbindelse mellem Pau og Charleroi med tre ugentlige flyvninger og gælder hele driftsåret. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den belgiske og nederlandske velkomstsider for Ryanairs websted ([www.ryanair.com](http://www.ryanair.com)) betaler CCIPB AMS et beløb af [...] EUR om året. Ruten åbnede den 30. oktober 2007. Aftalen blev ændret ved en e-mailkorrespondance af 16. juni 2009 om en forøgelse af marketingindsatsen til [...] EUR fra den 1. januar 2009 uden ændring af ydelserne.
  - Et tillæg til 2005-aftalen om lufthavnstjenester blev aftalt i form af en skriftlig accept af 25. september 2007 fra CCIPB af anvendelsen af de betingelser, der var fastsat i 2005-aftalen om lufthavnstjenester, på ruten Pau-Charleroi for en periode af fem år.
  - Et tillæg til 2005-aftalen om lufthavnstjenester blev aftalt i form af en skriftlig accept af 17. marts 2008 fra CCIPB af anvendelsen af de betingelser, der var fastsat i 2005-aftalen om lufthavnstjenester, på ruten Pau-Bristol for en periode af ét år.
  - En marketingaftale blev indgået den 31. marts 2008 for perioden fra den 16. maj 2008 til den 13. september 2008, hvori de to parter aftaler, at de skal mødes for at drøfte det fortsatte samarbejde mellem CCIPB og AMS mindst tre måneder før udløbet af den første aftaleperiode. De marketingelementer, der er omfattet af denne aftale, er knyttet til Ryanairs forpligtelse til at beflyve en rute mellem Pau og Bristol med tre flyvninger om ugen i samme periode. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske velkomstsider for [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) i otte dage betaler CCIPB AMS et beløb af [...] EUR.
  - En beslutning, som CCIPB traf den 15. juni 2009 om at give sin formand mandat til at ændre beløbet for 2005-marketingaftalen og begrænse det til [...] EUR for 2009 i forbindelse med en nedsættelse af antallet af Ryanairs planlagte flyvninger på ruten Pau-London til 211.
  - Et tillæg til 2005-aftalen om lufthavnstjenester blev aftalt i form af en skriftlig accept af 16. juni 2009 fra CCIPB af at anvende de betingelser, der var fastsat i 2005-aftalen om lufthavnstjenester, på ruten Pau-Bristol for sommerperioden 2009.
  - En marketingaftale blev indgået den 16. juni 2009 for perioden fra den 1. april 2009 til den 24. oktober 2009 med mulighed for forlængelse, hvis det aftales mindst tre måneder før udløbet af perioden. De marketingelementer, der er omfattet af denne aftale, vedrører en forbindelse mellem Pau og Bristol med to ugentlige flyvninger og 60 planlagte flyvninger i alt i samme periode. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske velkomstsider for [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) i ni dage betaler CCIPB AMS et beløb af [...] EUR. Ruten lukkede i oktober 2009.
  - En marketingaftale blev indgået den 28. januar 2010 »for en indledende periode fra datoen for underskrivelsen til et år efter datoen for ruternes åbning og med mulighed for forlængelse i yderligere et år«. De marketingelementer, der er omfattet af denne aftale, vedrører en forbindelse mellem Pau og London Stansted fra den 30. marts 2010 med tre flyvninger om ugen og minimum 220 flyvninger i alt, mellem Pau og Charleroi fra samme dato med tre flyvninger om ugen og mindst 100 flyvninger i alt og mellem Pau og Beauvais fra april 2010 med tre flyvninger om ugen og mindst 100 i alt. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske, belgiske, nederlandske og franske velkomstsider for [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) i 25 eller 45 dage betaler CCIPB AMS et beløb af [...] EUR.
- (79) De ydelser, som AMS tilbyder, og de økonomiske betingelser herfor er angivet i punkt 3 i de forskellige marketingaftaler. Ifølge de franske myndigheder er udviklingen i de beløb, der erlægges til AMS, resultatet af underskrivelsen af nye aftaler i forbindelse med nye ruter (Charleroi og Bristol) og variationer i de planlagte flyvninger, især på ruten Pau-London Stansted. Ved udløbet af de forlængede aftaler af 30. juni 2005 og 25. september 2007 blev der indgået en ny aftale om alle ruter fra 30. marts 2010.



- (80) Ifølge de franske myndigheder er der ikke indgået nye aftaler om lufthavnstjenester efter udløbet af 2005-aftalen om lufthavnstjenester i april 2010. Derfor var de satser, der blev anvendt på Ryanair fra april 2010 til april 2011, de samme, som blev fastsat i det rådgivende økonomiske udvalg for de lovbestemte afgifter, og dem, der var fastsat i 2005-aftalen for groundhandlingsydelser, eftersom forhandlingerne om en ny aftale var endt uden resultat. De franske myndigheder anførte, at der kun var blevet indgået aftale om marketingydelserne.
- (81) Ifølge Frankrig åbnede ruterne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais, der var omfattet af aftalen om lufthavnstjenester, den 30. marts 2010 for de to førstes vedkommende og i april 2010 for den sidstes. Den indledende periode sluttede således sammen med vinterperioden 2010/2011. Ved brev af 14. februar 2011 tilkendegav CCIPB, at »da aftalen ikke var blevet forlænget i yderligere et år inden den fastsatte frist, havde man bedt AMS anse aftalen for automatisk udløbet pr. 1. april 2011«.
- (82) Ved brev af 30. maj 2011 og 10. maj 2012 fremsendte Frankrig en status over de beløb, som AMS (eller Ryanair for aftalen af 28. januar 2003) havde modtaget fra CCIPB og de øvrige offentlige enheder i perioden 2003-2011. Det samlede beløb for disse betalinger fra 2003 til 2011 var [4-6] mio. EUR i medfør af de i betragtning 64-81 nævnte aftaler. De nøjagtige beløb, som CCIPB og de øvrige offentlige enheder havde overført til AMS (eller Ryanair), er vist i tabellen nedenfor (tabel 2).

Tabel 2

## Støtte til AMS eller Ryanair pr. rute

(1 000 EUR)

Støtte til AMS eller Ryanair pr. rute	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	I alt
<b>Pau-London</b>	[...]	[...]	[...]	437	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Pau-Charleroi</b>					[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Pau-Bristol</b>						[...]	[...]			[...]
<b>Pau-Beauvais</b>								[...]	[...]	[...]
<b>Samlede betalinger til AMS eller Ryanair</b>	[...]	[...]	[...]	<b>437</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	<b>[4 000-6 000]</b>

Kilde: Brev fra Frankrig af 30. maj 2011 og 10. maj 2012<sup>(1)</sup>.

(<sup>1</sup>) Da der ikke blev sondret præcist mellem ruterne i 2011, har Kommissionen fordelt det samlede beløb mellem de forskellige ruter efter samme forhold, som gjaldt i 2010.

## 4.2. AFTALEN MELLEM CCIPB OG TRANSAVIA

- (83) CCIPB indgik en aftale med luftfartsselskabet Transavia den 23. januar 2006. Denne aftale blev indgået for tre år fra den 26. april 2006, da ruten Pau-Amsterdam åbnede, og kunne forlænges i yderligere to år. Den blev stiltiende forlænget i april 2009, men ophævet i oktober 2009, som følge af at Transavia besluttede at indstille beflyvningen.
- (84) Aftalen omfatter betaling for marketingydelser for 250 000 EUR de to første år ved 156 afgang om året. Hvis antallet af flyvninger er lavere end 156 årligt, nedjusteres betalingen forholdsmæssigt. Det tredje år er betalingen [...] EUR pr. afrejsende passager (med et årligt loft på [...] EUR).
- (85) Aftalen giver også mulighed for en yderligere forlængelse på to år med betaling af [...] EUR pr. afrejsende passager for det fjerde år og [...] EUR pr. afrejsende passager for det femte år.
- (86) Aftalen gav anledning til betaling af i alt [700 000-900 000] EUR fra CCIPB til Transavia for de marketingydelser, der blev leveret af Transavia fra den 26. april 2006 til den 29. oktober 2009.

*4.3. TILSKUD FRA FORSKELLIGE OFFENTLIGE ENHEDER TIL PAU LUFTHAVN*

- (87) Ved brev af 30. maj 2011 sendte Frankrig Kommissionen en status over alle de tilskud, der var tildelt lufthavnen ved hjælp af offentlige midler. Foranstaltningerne, der er genstand for udvidelsen af proceduren, beskrives i betragtning 88-107. Ifølge Frankrig får lufthavnen ikke statsstøtte eller offentlig støtte til at få driften af lufthavnen til at balancere.
- (88) For at kunne vurdere tilskuddene efter statsstøttere reglerne må man skelne mellem tilskud til »infrastruktur«, som er ydet af forskellige offentlige enheder, og de tilskud, der er ydet af staten til at dække omkostninger, som ifølge de franske myndigheder vedrører statslige opgaver.

Tabel 3  
Pau-Pyrénées lufthavns tilskud fra forskellige offentlige enheder i løbet af perioden 2000-2010

Tilskudsart	(1 000 EUR)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Statstilskud FIATA (statslig opgave)			396		11		400	300				1 107
Statstilskud til infrastruktur (bevilling til statslige investeringer)	166 (lokaler til sikkerhedsfirmaet SSLIA <sup>(1)</sup> )		1 782 (2 tomografer+køretøj) SSLIA	466 (køretøj til SSLIA)								2 414
Tilskud til infrastruktur til statslige opgaver, i alt	<b>166</b>		<b>2 178</b>	<b>466</b>	<b>11</b>		<b>400</b>	<b>300</b>				<b>3 521</b>
Conseil général Pyrénées Atlantiques (infrastrukturbevilling)	1 326 (godsterminal)		91 (start-/landingsbane, materiel)									1 895
Conseil régional d'Aquitaine	1 413 (godsterminal)	2 164 (passagerterminal)	232 (lufthavnsbygninger)			479 (anlægsarbejde på rullevej)						4 288
Kommune- og bysammenslutningen i Pau	1 479 (gods- og passagerterminaler)	1 683 (passagerterminal)	643 (passagerterminal)	5 (lufthavnsbygninger)								3 810
EFRU		1 559 (passagerterminal)	1 184 (lufthavnsbygninger)	291 (passagerterminal)		653 (anlægsarbejde på rullevej)						3 687

Tilskudsart	(1 000 EUR)										I alt	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2010
<b>Gaz de France</b>				38 (central kraftvarme- produktion)								38
<b>Den blandede gruppe for Pau- Pyrénées lufthavn</b>										4 030 (istandsæt- telse af start-/lan- dingsbane og marke- ring)	100 (istandsæt- telse af start-/lan- dingsbane og marke- ring)	4 130
<b>Tilskud til infrastruktur (ud over statslige opgaver), i alt</b>	<b>4 218</b>	<b>5 406</b>	<b>2 150</b>	<b>334</b>		<b>1 610</b>				<b>4 030</b>	<b>100</b>	<b>17 848</b>
<b>Conseil général Pyrénées Atlanti- ques (afdrag på lånesum)</b>	97	272	113	122	98	77						779
<b>Realiserede investeringer</b>	<b>3 470</b>	<b>8 656</b>	<b>5 781</b>	<b>1 352</b>	<b>272</b>	<b>2 744</b>	<b>260</b>	<b>315</b>	<b>416</b>	<b>5 419</b>	<b>167</b>	<b>28 852</b>

(<sup>1</sup>) Service de Sécurité et de Lutte contre l'Incendie des Aéronefs (SSLIA).

## 4.3.1. TILSKUD TIL »INFRASTRUKTUR«

- (89) I perioden 2000-2010 modtog lufthavnen betalinger (i det følgende benævnt »infrastrukturtilskud«) fra den blandede gruppe, staten, diverse lokale forvaltningsmyndigheder, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Gaz de France til finansiering af forskellige investeringer (terminal, istandsættelse af start-/landingsbane, istandsættelse af markering, godsterminal, kraftvarmeanlæg osv.) for et samlet beløb af ca. 17,8 mio. EUR (se tabel 3 ovenfor).
- (90) Conseil général des Pyrénées Atlantiques tildelte lufthavnen en »infrastrukturbevilling« på 1,895 mio. EUR til finansiering af godsterminalen, materiel til start-/landingsbanen og anlægsarbejde på rullevejen. Frankrig har ligeledes oplyst, at Conseil général des Pyrénées Atlantiques fra 2000 til 2005 havde betalt 779 000 EUR af afdraget på hovedstolen af et lån. Frankrig præciserer, at denne foranstaltning hidrører fra en aftaleprotokol om finansieringsplanen for Pau lufthavn undertegnet den 5. november 1990 mellem de lokale forvaltningsmyndigheder og CCIPB. Denne plan med en sum på højst 5,680 mio. EUR omfattede anlægsarbejder med henblik på opgradering af baner og markering til korrekt standard samt udvidelse af terminalen. Ifølge protokollen kunne de lokale forvaltningsmyndigheders støtte gives enten i form af en infrastrukturbevilling eller et afdrag på lån optaget af lufthavnsforvalteren til at finansiere investeringerne eller en kombination af begge. De førnævnte 779 000 EUR udgør et afdrag på hovedstolen af et lån, som Conseil général des Pyrénées Atlantiques havde forpligtet sig til at dække i medfør af protokollen fra 1990, og som udløb i 2005.
- (91) Af Conseil régional d'Aquitaine modtog lufthavnen fire tilskud på i alt 4,288 mio. EUR til finansiering af godsterminalen og passagerterminalen og anlægsarbejder på rullevejen.
- (92) Kommunesammenslutningen og bysammenslutningen Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées støttede lufthavnen med 3,810 mio. EUR til finansiering af godsterminalen og passagerterminalen.
- (93) EFRU støttede anlægsarbejder i passagerterminalen og på rullevejen med 3,687 mio. EUR.
- (94) Gaz de France tildelte også Pau lufthavn et tilskud på 38 000 EUR til finansieringen af et kraftvarmeanlæg i 2003. På tidspunktet for denne bevilling var Gaz de France en offentlig erhvervsvirksomhed (EPIC).
- (95) Endelig finansierede den blandede gruppe et investeringsprogram på i alt 4,130 mio. EUR for istandsættelse af start-/landingsbane og markering samt udvidelse af parkeringsarealerne.
- (96) Tabel 4 nedenfor giver en oversigt over alle de forskellige foranstaltninger, dvs. de forskellige juridiske akter, i medfør af hvilke de ovenfor beskrevne infrastrukturtilskud blev bevilget. For hver enkelt foranstaltning er angivet dato for bevilling af infrastrukturtilskuddet, arten af de finansierede investeringer og de samlede omkostninger ved disse investeringer, det samlede infrastrukturtilskud modtaget ved anvendelse af den enkelte foranstaltning samt den periode, tilskuddet blev udbetalt i.

Tabel 4

**Oversigt over alle foranstaltninger til udbetaling af infrastrukturtilskud**

Dato for bevilling af tilskud	Bevilgende offentlig enhed	Investeringernes art	Samlede investeringsomkostninger (mio. EUR)	Tilskudsbeløb i alt (mio. EUR)	Udbetalingsperiode
1999-2000	Conseil général Conseil régional Kommune- og bysammenslutningen i Pau Gaz de France	Gods- og passagerterminal, landingsbanemateriel, kraftvarmeanlæg	15,3	11,9	2000-2003

Dato for bevilling af tilskud	Bevilgende offentlig enhed	Investeringernes art	Samlede investeringsomkostninger (mio. EUR)	Tilskudsbeløb i alt (mio. EUR)	Udbetalingsperiode
2004	Conseil général Conseil régional Den Europæiske Union (EFRU)	Anlægsarbejde på rullevej	2,6	1,6	2005
2009	Den blandede gruppe	Istandsættelse af start-/landingsbane og markering, udvidelse af parkeringsarealerne	5,1 <sup>(1)</sup>	4,1	2009-2010

Kilde: Dokumenter fremsendt af Frankrig.

<sup>(1)</sup> Heraf 450 000 EUR til udvidelse af parkeringsarealerne.

#### 4.3.2. STATSTILSKUD, SOM IFØLGE FRANKRIG SKULLE FINANSIERE STATSLIGE OPGAVER IFØLGE SYSTEMET TIL FINANSIERING AF STATSLIGE OPGAVER I DE FRANSEKE LUFTHAVNE

(97) Tabel 3 viser også de statstilskud, som i følge Frankrig skulle finansiere de statslige opgaver. Det drejer sig om (se række 1 og 2 i tabellen, perioden 2000-2010):

— tilskud fra FIATA, den franske investeringsfond for lufthavne og lufttransport, på 1,107 mio. EUR

— infrastrukturtilskud på 2,414 mio. EUR.

(98) I alt modtog Pau lufthavn mellem 2000 og 2010 således i alt 3,521 mio. EUR i tilskud.

(99) Ifølge Frankrig dækker disse tilskud omkostningerne ved de statslige opgaver, hvis udførelse påhviler lufthavnsforvalterne, og hvis finansiering påhviler staten ifølge fransk lov. De pågældende opgaver finansieres ved hjælp af provenuet fra lufthavnsskatten samt en supplerende ordning. Historikken og de nærmere bestemmelser i disse ordninger samt typen af opgaver, de finansierer, er beskrevet nedenfor i betragtning 100-108.

(100) I 1998 vurderede Conseil d'État i sin SCARA-dom <sup>(19)</sup>, at sikrings- og sikkerhedsopgaver i lufthavne var statslige opgaver under statens ansvar, og at udgiften hertil derfor ikke kunne pålægges lufthavnens brugere via afgifter. Efter denne dom indførtes ved lov nr. 98-1171 af 18. december 1998 om tilrettelæggelsen af visse lufttransporttjenester og artikel 136 i lov nr. 98-1266 af 30. december 1998 (finansloven for 1999) <sup>(20)</sup> lufthavnsskatten fra 1. juli 1999. Det drejer sig om en skat med et bestemt formål, idet provenuet kun kan bruges til at finansiere bestemte udgifter, i det foreliggende tilfælde omkostningerne ved de opgaver, som Frankrig anser for at være statslige i en lufthavn. De førnævnte bestemmelser gav ligeledes anledning til en supplerende ordning til finansiering af disse opgaver som beskrevet i betragtning 105-107.

(101) I lovgivningen og de nærmere forskrifter defineres præcist, hvilke opgaver der kan finansieres over lufthavnsskatten. Det drejer sig om redning og brandslukning af fly, forebyggelse af dyrefare <sup>(21)</sup>, screening af indskrevet bagage, screening af passagerer og kabinebagage, kontrol af fælles indgange til lufthavnsområdet <sup>(22)</sup>, miljøkontrolforanstaltninger <sup>(23)</sup> samt automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation. Henvisningen til automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation blev indført ved lov i 2008. Derudover er

<sup>(19)</sup> Conseil d'Etats dom af 20. maj 1998, Syndicat des Compagnies aériennes autonomes («SCARA»).

<sup>(20)</sup> Nu kodificeret i artikel 1609w i den franske skattelov (code général des impôts).

<sup>(21)</sup> Dyrefaren gælder bl.a. faren i luften ved kollision mellem fly og flyvende dyr, der kan true sikkerheden for passagerer og gods om bord på flyet.

<sup>(22)</sup> Udførelsen af denne opgave kan f.eks. omfatte anlæggelse og vedligeholdelse af hegn, der afgrænser lufthavnsområdet fra det offentlige område, eller installation af videoovervågningsudstyr langs grænserne til lufthavnsområdet.

<sup>(23)</sup> Denne opgave omfatter bl.a. støjbegrænsning, i givet fald knyttet til flyeretninger, samt kontrol af luft- og vandkvalitet i lufthavnens omgivende miljø.

omfanget af de opgaver, der er berettiget til finansiering over lufthavnsskatten, forblevet uændret siden indførelsen af ordningen og svarer til de opgaver, der er omhandlet i SCARA-dommen. I diverse nationale lovtekster og EU-tekster præciseres lufthavnsforvalternes forpligtelser med hensyn til udførelsen af disse opgaver. F.eks. hvad angår redning og brandslukning af fly, bestemmes det i lovgivningen, nøjagtig hvilke menneskelige og materielle ressourcer der skal være til rådighed alt efter lufthavnens karakteristika.

- (102) I en given lufthavn betales lufthavnsskatten af ethvert luftfartsselskab, der benytter lufthavnen. Den opkræves på basis af det antal passagerer og vægten af gods og post, som luftfartsselskabet tager om bord. Lufthavnsskattesatsen pr. passager eller ton gods eller post fastsættes årligt lufthavn for lufthavn alt efter de budgetterede omkostninger ved udførelsen af de opgaver, som finansieres via ordningen.
- (103) Lufthavnsforvalterne udarbejder hvert år en årlig omkostnings- og trafikerkklæring. Denne erklæring gælder for det forgangne år og angiver trafikmængderne og de påløbne omkostninger ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne samt de beløb, der er modtaget i medfør af lufthavnsskatten og den supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. De indeholder i øvrigt også prognoser for trafik, omkostninger og indtægter forbundet med sikrings- og sikkerhedsopgaverne i det givne indeværende år og de to følgende år. Disse erklæringer bliver kontrolleret af forvaltningsmyndighederne, som kan foretage kontrol på stedet. Skattesatsen fastsættes dernæst på grundlag heraf ved tværministeriel bekendtgørelse.
- (104) For de tilfælde, hvor beregningerne af skattesatsen bygger på prognoser for omkostninger og trafik, er der indført en mekanisme til efterfølgende justering, så det kan sikres, at lufthavnsskatteprovenuet — i givet fald forhøjet med de tilskud, der tildeles via den supplerende ordning som beskrevet i betragtning 105-107 — ikke overstiger de reelle omkostninger, der er påløbet ved varetagelsen af de pågældende opgaver. De pågældende omkostninger omfatter drifts- og personaleomkostninger ved udførelsen af disse opgaver, hensættelser til afskrivning af de investeringer, der er foretaget som følge af opgaverne, samt den del af kapacitetsomkostningerne, som vedrører disse opgaver<sup>(24)</sup>. Lufthavnsforvalterne skal føre årsregnskaber med indtægterne fra lufthavnsskatten og den supplerende ordning samt de omkostninger, der påløber ved varetagelsen af de pågældende opgaver. Så snart der viser sig et overskud, overføres det til de akkumulerede regnskaber for de foregående år, hvor saldoen kan være positiv eller negativ, og denne saldo tages i betragtning ved fastsættelsen af det følgende års skattesats. I øvrigt belastes enhver positiv saldo af finansieringsomkostninger, som afholdes af lufthavnsforvalteren.
- (105) Allerede ved indførelsen måtte ordningen til finansiering via lufthavnsskat have tilført en supplerende ordning. Omkostningerne ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne er da heller ikke proportional med lufttrafikken i modsætning til provenuet af lufthavnsskatten. I denne forbindelse viste det sig, at man i lufthavne med beskedent trafik for at få dækket sikrings- og sikkerhedsomkostningerne ville have været nødt til at fastlægge satsen for lufthavnsskatten så højt, at brugerne vanskeligt kunne få råd til det. For disse lufthavne blev det derfor bestemt, at lufthavnsskatten kunne fastsættes på et lavere niveau end det, der var nødvendigt for at dække omkostningerne, og i fornødent omfang anvende en ordning til supplerende finansiering af de opgaver, der var berettigede til dækning via lufthavnsskatten.
- (106) Der blev indført en række supplerende ordninger. I første omgang benyttede de franske myndigheder sig af en særlig fond, der var bestemt til lufthavne og lufttransport (fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien — FIATA), og som var oprettet parallelt med lufthavnsskatten og i lighed med denne i medfør af førnævnte lov nr. 98-1266 af 30. december 1998. Denne fond, hvis midler udgjordes af en bestemt andel af afgiften på civil luftfart, efterfulgte udligningsfonden for lufttransport (fonds de péréquation des transports aériens — FPTA), som oprindeligt var forbeholdt finansiering af flyruter, der fremmede regionaludvikling og fysisk planlægning. FIATA's støtte dækkede de samme opgaver som FPTA og blev udvidet til også at omfatte de opgaver, som blev dækket af lufthavnsskatten for et supplere denne for de små lufthavnens vedkommende. Konkret var FIATA's opgaver fordelt på to forskellige dele, nemlig en lufthavnsdel til supplerende dækning af sikrings- og sikkerhedsopgaver i de små lufthavne og en lufttransportdel til tilskud til flyforbindelser, der skulle fremme regionaludvikling og fysisk planlægning. Beslutningerne om at yde tilskud fra FIATA til supplerende finansiering af sikrings- og sikkerhedsopgaver blev truffet efter udtalelse fra FIATA's forvaltningsudvalg for lufthavnsdelen.
- (107) I 2005 blev FIATA nedlagt og forvaltningen af den tilhørende finansiering foregik direkte over statens budget i to år ifølge de samme forvaltningsprincipper, bl.a. efter udtalelse fra et forvaltningsudvalg. Fra 2008 erstattede staten denne ordning med en forhøjelse af lufthavnsskatten, hvilket medførte, at satsen blev forhøjet til over det niveau, der

<sup>(24)</sup> Kapacitetsomkostningerne er primært knyttet til stabsfunktioner som personale, finansiering, finanstilsyn, indkøb, generelle IT-systemer, jura, generelle tjenester, overordnet ledelse, regnskab og ledelseskontrol.

for visse lufthavne var nødvendigt for at dække omkostningerne ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne. Det overskud, der således bliver genereret, fordeles nu til de mindste lufthavne, så de kan supplere provenuet fra lufthavnsskatten, som de selv opkræver.

- (108) Som tidligere angivet viser lufthavnsforvalternes årlige erklæringer, som forvaltningsmyndighederne kontrollerer, de budgetterede og realiserede omkostninger og de budgetterede og realiserede indtægter fra såvel lufthavnsskatten som den supplerende ordning. Ligeledes fremgår både provenuet af lufthavnsskatten og finansieringen fra den supplerende ordning af lufthavnsforvalternes årsregnskaber over faktiske indtægter og omkostninger, som danner grundlag for beregningen af saldoen, der, hvis den er positiv, medfører, at skatten nedjusteres, og lufthavnsforvalterne belastes af finansieringsomkostningerne. Mekanismen for erklæring, kontrol og efterfølgende justering, som skal forhindre udbetaling af større offentlige midler end de reelt afholdte omkostninger, gælder derfor for både lufthavnsskatten og den supplerende ordning.

## 5. ÅRSAGER TIL AT INDLEDE HENHOLDSVIS UDVIDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

### 5.1. BESLUTNING OM AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (109) I indledningsbeslutningen konstaterer Kommissionen i overensstemmelse med Frankrigs anmeldelse, at udbetalingen på grundlag af marketingaftalen fra 2005 udgør et tilskud til AMS fra CCIPB. Henset til CCIPB's offentlige karakter mente Kommissionen, at aftalen indebar anvendelse af statslige midler.
- (110) Med hensyn til forekomsten af en økonomisk fordel ifølge artikel 107, stk. 1, i TEUF udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt CCIPB ved indgåelsen af de nævnte aftaler med AMS og Ryanair havde handlet som en fornuftig markedsøkonomisk investor, der forfølger en global eller sektorbaseret strukturpolitik, og som lader sig lede af mere eller mindre langsigtede rentabilitetsudsigter.
- (111) I denne forbindelse drog Kommissionen på baggrund af de oplysninger, den havde modtaget, bl.a. den foreløbige konklusion, at 2005-marketingaftalen, uanset de faktisk leverede tjenesteydelser, blev indgået for at yde tilskud til ruten Pau-London Stansted, og at den via datterselskabet AMS gav Ryanair en økonomisk fordel, som selskabet ikke ville have kunnet opnå på normale markedsvilkår. Kommissionen vurderede, at den omhandlede foranstaltning, som blev udbetalt til AMS af CCIPB, kunne udgøre statsstøtte, som er omfattet af det principielle forbud i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Denne vurdering byggede på analysen af de oplysninger, som Frankrig fremlagde, og omstændighederne ved indgåelsen af aftalen.
- (112) Vedrørende 2005-aftalen om lufthavnstjenester udtrykte Kommissionen tvivl angående forekomsten af en økonomisk fordel for Ryanair i form af nedsatte lufthavnsafgifter.
- (113) Endelig udtrykte Kommissionen tvivl om disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked i henhold til 2005-retningslinjerne.

### 5.2. AFGØRELSE OM AT UDVIDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (114) Vedrørende de aftaler, der blev indgået mellem CCIPB og Ryanair og AMS (nemlig aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen), vurderede Kommissionen i sin udvidelsesafgørelse, at aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen, som blev indgået samtidig, burde vurderes i sammenhæng, idet Ryanair og AMS faktisk udgjorde en og samme støttemodtager af de omhandlede foranstaltninger. Derfor mente Kommissionen, at den for at fastslå, om disse forskellige aftaler udgjorde statsstøtte, måtte anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige datoer for indgåelse af aftalerne <sup>(25)</sup>, nemlig:

— den 28. januar 2003 (ruten Pau-London Stansted)

— den 30. juni 2005 (ruten Pau-London Stansted) og den 16. juni 2009 for ændringen af aftalen

— den 25. september 2007 (ruten Pau-Charleroi) og den 16. juni 2009 for ændringen af aftalen

— marts 2008 (aftale om lufthavnstjenester af 17. marts 2008, marketingaftale af 31. marts 2008) (ruten Pau-Bristol)

<sup>(25)</sup> Undtagen for visse aftaler er datoen for idriftsættelsen af de af aftalen omfattede aktiviteter ikke den samme som datoen for indgåelsen af aftalen. Se betragtning 395.



- den 16. juni 2009 (ruten Pau-Bristol)
- den 28. januar 2010 (ruterne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais).
- (115) Kommissionen konkluderede, at den ikke på grundlag af de foreliggende oplysninger kunne udelukke, at Ryanair og AMS modtog statsstøtte i forbindelse med de pågældende aftaler, men den fastslog dog, at den ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at kunne udtale sig definitivt på dette punkt. For at kunne foretage en sådan vurdering mente Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger, at de handlinger, som CCIPB's lufthavnsforvaltningsafdeling, CCIPB og de øvrige offentlige enheder foretog, skulle vurderes samlet i relation til Ryanair og AMS.
- (116) Ligeledes udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt aftalen med Transavia opfyldte det markedsøkonomiske investorprincip.
- (117) For så vidt angår foreneligheden af denne eventuelle støtte til luftfartsselskaberne<sup>(26)</sup>, sondrede Kommissionen mellem de foranstaltninger, der lå før 2005-retningslinjernes ikrafttræden, og de foranstaltninger, der kom til senere.
- (118) Hvad angår den første kategori, mente Kommissionen, at den for at vurdere foreneligheden af den omhandlede mulige statsstøtte med det indre marked skulle fastslå, om:
- foranstaltningen bidrager til opfyldelsen af et formål af fælles interesse, nemlig åbning af nye ruter, som på sigt er rentable, til en anden lufthavn i EU
  - støttebeløbet er nødvendigt og proportionalt i forhold til de yderligere omkostninger, som påløber ved åbning af nye ruter, og foranstaltningen har en tilskyndende virkning
  - foranstaltningen er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling
  - den rummer sanktioner i tilfælde af misligholdelse fra luftfartsselskabets side
  - den påvirker konkurrencen i strid med den fælles interesse.
- (119) Kommissionen udtrykte tvivl med hensyn til opfyldelsen af disse kriterier og ligeledes foreneligheden af denne eventuelle støtte med det indre marked.
- (120) For så vidt angår foreneligheden af de foranstaltninger, der ligger efter 2005-retningslinjernes ikrafttræden, henviste Kommissionen primært til de kriterier, der er fastlagt i disse retningslinjer for statslig startstøtte til luftfartsselskaber. Kommissionen udtalte tvivl om opfyldelsen af disse kriterier.
- (121) Med hensyn til infrastrukturtilskud til CCIPB udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt de offentlige myndigheder havde handlet som en fornuftig investor ved tildelingen af disse tilskud. Kommissionen anførte, at den derfor ikke kunne udelukke, at disse tilskud udgjorde statsstøtte.
- (122) Hvad angår foreneligheden af denne eventuelle støtte med det indre marked, henviste Kommissionen til de kriterier, der var fastlagt i 2005-retningslinjerne for støtte til investeringer i lufthavne. Kommissionen udtrykte tvivl om, hvorvidt denne eventuelle støtte er forenelig med det indre marked.

## 6. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

### 6.1. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (123) Kommissionen modtog bemærkninger fra fem interesserede parter:

#### 6.1.1. CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU-BÉARN (CCIPB)

##### 6.1.1.1. *Aftalen om lufthavnstjenester indgået med Ryanair*

- (124) Det er CCIPB's opfattelse, at aftalen om lufthavnstjenester i betragtning af de objektive og ikkediskriminerende betingelser for opkrævning af lufthavnsafgifter hos Ryanair og alle øvrige luftfartsselskaber, der benytter Pau lufthavn, ikke indeholder et element af statsstøtte.

---

<sup>(26)</sup> I resten af denne afgørelse betegner »luftfartsselskaber« luftfartsselskaberne og deres datterselskaber og indbefatter derfor navnlig AMS.

- (125) CCIPB bemærker, at Pau lufthavn selv finansierer sin drift ved hjælp af sine indtægter, og mener ikke, at den modtager støtte eller finansiering fra staten til at få driften til at balancere.
- (126) For så vidt angår de lufthavnsafgifter, som opkræves hos Ryanair, bekræfter CCIPB, at de er et resultat af anvendelsen af de satser, der er gældende for Ryanair som for ethvert andet luftfartsselskab.
- (127) CCIPB bemærker, at der findes tre kategorier af lufthavnsafgifter:
- lovbestemte luftfartsafgifter
  - ikkelovbestemte groundhandlingafgifter
  - afgifter til staten.
- (128) For det første bekræfter CCIPB, at det på objektiv og ikkediskriminerende vis opkræver lovbestemte luftfartsafgifter (fire typer: landings-, opholds-, markerings- og passagerafgift) hos luftfartsselskaberne. Afgiftsbeløbene fastsættes i et paritetisk udvalg bestående af lufthavnsforvalterne og luftfartsselskaberne samt tilsynsmyndigheden.
- (129) CCIPB anfører, at det ikke undtager Ryanair for opholds- og markeringsafgifterne, men at der blot i aftalen står, at »Ryanair normalt ikke skal betale« de nævnte afgifter. CCIPB bemærker, at opholdsafgiften først beregnes fra det øjeblik, luftfartøjet har været parkeret i to timer i lufthavnen, mens Ryanairs mellemlandinger normalt kun tager 25 minutter. CCIPB bemærker angående markeringsafgiften, at Ryanairs flyvninger kun foregår om dagen, hvilket reducerer sandsynligheden for, at Ryanair skal betale markeringsafgift.
- (130) For det andet, for så vidt angår de ikkelovbestemte groundhandlingafgifter (f.eks. assistance i lufthavnen eller forlængelse af fly på standpladsen), bemærker CCIPB, at satserne er genstand for forretningsmæssig forhandling med hvert luftfartsselskab under hensyntagen til dets specifikke situation. I praksis er ikke enhver rent aritmetisk sammenligning mellem selskaber nødvendigvis relevant — selv om flyene er af samme størrelse — såfremt der er mange andre kriterier, der burde tages i betragtning såsom selskabets årlige trafikmængde, hyppighed, periode (lavsæson eller højsæson), hvor flyvningerne foregår om dagen, afgiftsforhøjelser for natlige flyvninger, forsinkelser, afisning, rengøring af fly osv.
- (131) CCIPB understreger for det tredje, at afgifterne til staten (lufthavnsskat og afgift for civil luftfart) anvendes strengt identisk på samtlige luftfartsselskaber. CCIPB har ingen indflydelse på det statslige afgiftsbeløb, som fastlægges af den kompetente myndighed.

#### 6.1.1.2. **Marketingaftale indgået med AMS**

- (132) Ifølge CCIPB er de beløb, det har betalt til selskabet AMS, ikke statsstøtte. CCIPB bemærker, at det qua koncessionsmyndighed i Pau lufthavn i overensstemmelse med 2005-retningslinjerne besluttede at offentliggøre en indkaldelse af forslag i magasinet Air & Cosmos i december 2007 for at finde et eller flere luftfartsselskaber, der mod et økonomisk tilskud ville åbne nye forbindelser fra Pau til andre lufthavne i Europa (man regnede med otte bud). Imidlertid måtte CCIPB konstatere, at der ikke var indkommet forslag fra noget luftfartsselskab, da fristen for indsendelse af forslag udløb den 31. januar 2008.
- (133) CCIPB mener i øvrigt, at dets beslutning om at indgå marketingaftalen med Ryanair ikke kan tilskrives staten. Ifølge CCIPB var hverken offentlige myndigheder eller lokale forvaltningsmyndigheder på noget tidspunkt involveret i forhandlingerne med Ryanair eller i indgåelsen af et handelspartnerskab med dette selskab.
- (134) CCIPB mener, at handels- og industrikamre (i det følgende benævnt »CCI«) driver lufthavnsanlæg »på privatretlige vilkår«.
- (135) CCI'erne udgør ifølge CCIPB en »meget specifik kategori af offentlige virksomheder (...) hvis formål det er frit at repræsentere kommercielle og industrielle interesser i deres område over for de offentlige myndigheder«. CCIPB tilføjer, at »det forhold, at de er knyttet til staten (...), på ingen måde i sig selv indebærer, at de er underordnet staten«. Når CCIPB driver lufthavnen og som følge deraf indgår i et partnerskab med Ryanair, handler det således helt selvstændigt i forhold til sin tilsynsmyndighed og dermed uden direkte eller indirekte indgriben fra statens side.

### 6.1.1.3. *Kriteriet om det markedsøkonomiske investorprincip*

- (136) CCIPB anfører, at det fik et tilbud fra selskabet Ryanair om at fortsætte driften af ruten Pau-London Stansted, efter at TA i Pau den 3. maj 2005 havde annulleret aftalen af 28. januar 2003.
- (137) I henseende til driften af ruten indgik CCIPB en aftale med selskabet Ryanair om lufthavnstjenester, som ifølge CCIPB ikke gav Ryanair nogen betydelig særbehandling i forhold til de øvrige luftfartsselskaber i Pau lufthavn. CCIPB tilføjer, at det med henblik på lufthavnens kommercielle udvikling indgik en aftale om markedsføring på internettet med selskabet AMS, som er Ryanairs 100 % ejede datterselskab. Hvad angår denne aftale, mener CCIPB, at det handlede som en privat markedsøkonomisk investor af de fem grunde, der er omtalt i betragtning 138-142 nedenfor.
- (138) For det første skulle AMS som modydelse for den pris, som CCIPB betalte, levere reelle forretningsydelser, bl.a. et stort antal links på webstedet ryanair.com, som skulle lede internetbrugere direkte til webstederne for CCIPB, lufthavnen, regionens infrastrukturer (busser, tog og taxier), Béarns turistkontor osv.
- (139) For det andet skulle webstedet ryanair.com i dag ubestrideligt være Europas største rejsereservationswebsted og et af de allermest besøgte websteder for internetbrugere, der bruger søgemaskinen Google. At indrykke annoncer for Pau lufthavn på webstedet ryanair.com var en reel gunstig mulighed for Pau lufthavn eller de lokale forvaltningsmyndigheder, den betjener. Lufthavnene og de øvrige tredjeparter (biludlejningsfirmaer, hoteller, regioner osv.) ville være villige til at betale de priser på prisskalaen, som er fastlagt i den satsoversigt, der er offentliggjort på AMS' websted. Visse helt privatejede lufthavne ville i øvrigt have accepteret at betale disse beløb. CCIPB understreger merværdien af annoncen på webstedet ryanair.com og citerer en undersøgelse foretaget af selskabet Planet-Work, hvoraf det fremgår, at den annonce, der var købt til at stå på webstedet ryanair.com, gav Pau lufthavn og regionen en større synlighed målt i klik fra internetbrugere end en annonce på webstedet voyages-sncf.com. CCIPB konkluderer heraf, at de priser, der blev anvendt af AMS for de leverede ydelser og betalt af CCIPB, svarer til markedspriserne.
- (140) For det tredje mener CCIPB ikke, at den faste karakter af den pris, der blev betalt for de leverede ydelser, burde være et kriterium for, hvorvidt der er tale om statsstøtte.
- (141) For det fjerde skulle de beløb, der blev betalt i henhold til aftalen om forbindelsen Pau-Charleroi, gøre det muligt at købe andre ydelser end dem, som CCIPB fik i henhold til aftalen om forbindelsen Pau-London. Således skulle CCIPB ikke betale to gange for samme ydelse, hvilket skulle bidrage til at påvise, at de betalte beløb ikke var tilskud til åbningen af en rute. CCIPB hævder i øvrigt, at hvis beløbet havde til formål at bidrage til at afhjælpe det strukturelle underskud på driften af ruten, var det tydeligvis utilstrækkeligt.
- (142) For det femte mener CCIPB, at det er meget vanskeligt for en offentlig forvaltningsmyndighed, som ikke har til formål at generere et overskud, at føre bevis for, at beløbet på [...] EUR, der blev tildelt selskabet AMS, gjorde det muligt at »tilbageføre« [...] EUR til CCIPB. Imidlertid hævder CCIPB, at det er et faktum, at linket på webstedet www.ryanair.com (og fraværet af nærliggende destinationer på webstedet) var investeringen værd med hensyn til kendskabsgrad og/eller tiltrækning.

### 6.1.1.4. *Konkurrencefordrejning*

- (143) CCIPB vurderer ikke, at de beløb, det har betalt AMS for de leverede marketingydelser, påvirker konkurrencen.
- (144) Destinationen Pau ville ikke have tiltrukket sig spontan interesse fra andre luftfartsselskaber end Air France, og trods lufthavnens bestræbelser viste kun Ryanair interesse for en rute til London og Transavia for en rute til Amsterdam.
- (145) CCIPB bemærker, at de nye lavpriseruter ikke påvirkede de ruter, som blev drevet af Air France, som siden 2003 ifølge CCIPB har øget sin trafik ud af Pau.

### 6.1.2. SAMMENSLUTNINGEN AF EUROPÆISKE LUFTFARTSSELSKABER (AEA)

- (146) AEA ser sig selv som interesseret part i den foreliggende sag. Et af dens medlemmer er da også et luftfartsselskab, der beflyver Pau (Air France). Mere generelt mener AEA som repræsentant for kredsen af europæiske luftbefordrere, at den har en naturlig interesse i at følge med i gennemførelsen af 2005-retningslinjerne. Efter AEA's mening bidrager luftbefordrere, der får ulovlige afgiftsnedsættelser, til at skabe konkurrencefordrejninger i det indre marked til skade for andre luftbefordrere, som skal betale afgifter af deres aktiviteter.

- (147) AEA mener, at de to aftaler, som CCIPB indgik med Ryanair og dets 100 % ejede datterselskab AMS, nemlig 1) aftalen om lufthavnstjenester for ruten London Stansted-Pau og 2) aftalen om marketingydelser på internettet, som AMS modtager en fast pris for på 437 000 EUR om året, vækker stærk bekymring.
- (148) Ifølge AEA er det forhold, at Ryanair som det eneste selskab i lufthavnen kunne få en specifik aftale om lufthavnstjenester, en højst diskutabel praksis. I øvrigt mener AEA, at Ryanair ikke burde fritages for opholds- og markeringsafgifter, og at selskabet, når dets mellemlandinger overstiger to timer, bør pålægges de samme afgifter som andre luftfartsselskaber.
- (149) AEA hævder, at de forskellige franske retsinstanser bredt har anerkendt, at marketingaftalen med AMS skabte overdrevent fordelagtige betingelser for Ryanair<sup>(27)</sup>. AEA konstaterer, at der også blev anvendt udtryk som »uligevægt« af TA i Pau i en afgørelse fra maj 2005, hvori den kun kunne konkludere, at denne type aftale udgjorde en økonomisk støtte til Ryanair. AEA anfægter ikke marketingydelserne i sig selv, men tvivler på, at de normale markedsvilkår gør sig gældende i de omhandlede aftalebestemmelser.

#### 6.1.3. RYANAIR

- (150) Ryanair hævder, at de nærmere bestemmelser og betingelser i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 er i overensstemmelse med markedsvilkårene, og at aftalen ikke giver selskabet en selektiv fordel, hvorfor den ikke fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (151) Selskabet understreger, at det betaler gældende standardsatser for skatter og afgifter i Pau lufthavn foruden provision af billetsalget og bagageovervægt. Ryanair præciserer, at disse afgifter er sammenlignelige med dem, som gælder i andre sammenlignelige lufthavne eller for andre luftbefordrere, som driver virksomhed i Pau lufthavn. Så vidt Ryanair ved, giver CCIPB ikke selskabet en gunstigere behandling end den, som andre luftfartsselskaber har ret til.
- (152) Ifølge Ryanair er de betingede nedsættelser, der indrømmes af opholds- og markeringsafgifterne og håndteringsomkostninger ifølge punkt 7.1.3 og 7.2 i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005, baseret på objektive kriterier, der er angivet i aftalen, dvs. ingen brug af markeringslys om dagen eller parkering eller ingen tung håndtering på grund af Ryanairs 25 minutter lange mellemlandinger og den beskedne service, selskabet yder sine passagerer. Ryanair bemærker, at disse undtagelser også gælder andre lignende luftfartsselskaber, og at punkt 3 i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 udtrykkeligt angiver CCIPB's forpligtelse til at anvende de betingelser, som Ryanair har fået tilbudt, på de øvrige sammenlignelige luftfartsselskaber<sup>(28)</sup>.
- (153) Ryanair understreger, at de tilbudte bestemmelser og betingelser ikke er hemmelige, og at aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 i modsætning til gældende praksis i branchen udtrykkeligt giver CCIPB mulighed for at offentliggøre indholdet over for andre luftfartsselskaber.
- (154) Ryanair hævder, at CCIPB ikke gav selskabet nogen ulovlig fordel i forbindelse med aftalen om lufthavnstjenester fra 2005, og at den gennemsigtige forretningsrelation, der er genstand for aftalen, ikke har selektiv karakter, hvilket er en afgørende betingelse (om end ikke tilstrækkelig) for at betegne en foranstaltning som statsstøtte. Selskabet hævder i øvrigt, at de omhandlede foranstaltninger heller ikke opfylder de øvrige nødvendige betingelser for forekomsten af statsstøtte (f.eks. påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencefordrejninger).

#### 6.1.4. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (155) AMS anfører, at selskabet tilbyder annonceplads på Ryanairs websted på normale markedsvilkår og til priser, der er offentliggjort på dets eget websted.
- (156) Selskabet mener ikke, at aftalen om marketingydelser på internettet med CCIPB falder ind under EU's regler på transportområdet, idet det drejer sig om en aftale om klassisk annoncering, der kan sammenlignes med annoncering i aviser, på TV, i radioen, i form af udendørsreklamer osv.

<sup>(27)</sup> AEA henviser navnlig til Conseil d'Etats dom af 27. februar 2006, Compagnie Ryanair Limited (nr. 264406).

<sup>(28)</sup> Punkt 3 i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005: »Ikkeeksklusivitet. Nærværende aftale indgås uden enerettigheder. De betingelser, som Ryanair får med nærværende aftale, gælder ligeledes ethvert luftfartsselskab, som Pau-Pyrénées-lufthavnen måtte beslutte at indgå en aftale med om åbning af en ny international lavpriserute. De nævnte betingelser bliver tilpasset efter de nyoprettede internationale ruters karakteristika, bl.a. flyvningernes hyppighed, antal befordrede passagerer og flyvningernes afgiftsbetingelser.«

- (157) Ifølge AMS afspejler betingelserne for CCIPB's køb af annonceplads på Ryanairs websted markedsvilkårene og er i overensstemmelse med disse. Hvad angår værdien af annoncepladserne på Ryanairs websted, understreger AMS, at den pris, det fastsætter herfor, afspejler den voksende kommercielle succes, som webstedet oplever, og dets enorme kapacitet til at understøtte et reklamebudskab over for en meget præcis målgruppe.
- (158) AMS hævder, at Ryanairs websted er meget mere eftertragtet som annonceplads end ethvert andet rejsewebsted på en hvilken som helst generel internetportal, som Kommissionen måtte bruge som sammenligningsgrundlag. AMS præciserer, at Ryanairs websted har 300 mio. sidevisninger hver måned.
- (159) AMS hævder, at CCIPB har købt annonceplads på samme betingelser som dets private kunder. Ifølge AMS svarede priserne i marketingaftalen til de gældende satser, som selskabet brugte i perioden for aftalen, og var identiske for alle kunder, offentlige såvel som private. Selskabet anfører, at private lufthavnsforvaltere (f.eks. [...] og [...]) har indgået aftaler med AMS, som ligner aftalen med CCIPB.
- (160) AMS afviser, at det skulle være relevant, om den omhandlede aftale var nødvendig, sådan som Kommissionen anfører i sin indledningsbeslutning, idet den sætter spørgsmålstegn ved, om CCIPB har brug for de pågældende markedsføringstjenester, og om marketingaftalen ikke udelukkende blev indgået for at yde statsstøtte til ruten Pau-London Stansted<sup>(29)</sup>.
- (161) Ifølge AMS udelukker denne type virksomhed, der udøves på markedsvilkår, faktisk eksistensen af støtte, og der findes ikke juridisk præcedens for vurderingen af »nødvendighed«. Imidlertid minder AMS om, eftersom Kommissionen insisterer på at ville sætte spørgsmålstegn ved aftalens karakter af nødvendighed, at det både påhviler CCIPB at promovere regionen Pau-Béarn og varetage driften af Pau lufthavn. Selskabet mener, at det i betragtning af disse to opgaver er logisk ud fra et forretningsmæssigt synspunkt at annoncere på Ryanairs websted.
- (162) Hvad angår køb af annonceplads til fremme af regionen, understreger AMS, at de franske handels- og industrikamre konkurrerer med hinanden og er nødt til at vælge en territorial markedsføring, for at deres region kan vinde over konkurrenterne.
- (163) AMS mener, at den annonceplads, der købes på Ryanairs websted, gør det muligt at øge Pau lufthavns synlighed. Ifølge AMS har CCIPB en direkte forretningsmæssig interesse i at handle således, fordi den deraf følgende stigning i antal passagerer tiltrækker virksomheder, der tilbyder hjælpefunktioner, til lufthavnen og dermed øger dermed dennes indtjening.
- (164) AMS hævder, at CCIPB ikke reklamerer på Ryanairs websted for at støtte ruten Pau-London, men at pladsen på Ryanairs websted, som AMS stiller til CCIPB's rådighed, udgør en eftertragtet ressource, som beviseligt er efterspurgt af andre annoncører, herunder fra den private sektor. Det ville derfor være unøjagtigt at beskrive salget af denne plads som et simpelt påskud til at opnå tilskud.
- (165) Ifølge AMS udgør marketingaftalen ikke støtte, for betingelserne deri er i overensstemmelse med en klassisk reklameaftale og giver ikke AMS (eller Ryanair) nogen fordel. Selskabet mener derfor ikke, at denne aftale fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 6.1.5. AIR FRANCE

- (166) Med Pau lufthavn som udgangspunkt tilbyder Air France ca. fem daglige afgang til Paris Orly, tre daglige afgang til Paris Roissy Charles de Gaulle og fire daglige afgang til Lyon lufthavn (via et datterselskab).
- (167) Air France konstaterer, at de fordele, som selskabet Ryanair og dets datterselskab AMS fik, og som Air France ikke får, bevirker en betydelig nedsættelse af Ryanairs driftsomkostninger. Ifølge Air France bliver ikke blot den eksisterende konkurrence mellem Ryanair og Air France direkte påvirket heraf på flyvningerne til og fra Pau lufthavn, men også konkurrencen om samtlige forbindelser i EU. Samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes derfor direkte.

<sup>(29)</sup> Indledningsbeslutningen, betragtning 43.

#### 6.1.5.1. *Lufthavnsafgifter*

- (168) Air France bemærker, at den officielle opholdsafgiftssats ifølge CCIPB's satsoversigt fra 2007 er fastsat til 0,16 EUR/ton/time. Denne afgift finder anvendelse, når luftfartøjet er parkeret i mindst to timer på forpladsen. Air France mener, at det er i orden, at Ryanair ikke betaler denne afgift for en mellemlanding på 25 minutter, men at den bør opkræves, så snart mellemlandingen overstiger to timer.
- (169) Air France bemærker, at den officielle markeringsafgiftssats ifølge CCIPB's satsoversigt fra 2007 er fastsat til 35,18 EUR pr. flypassage. Denne afgift opkræves døgnet rundt, så snart markeringsudstyret tages i brug til en flypassage, dvs. når et fly lander eller letter. Derfor vil en manglende opkrævning af denne afgift hos selskabet Ryanair med den begrundelse, at det kun flyver om dagen, ikke være i overensstemmelse med de generelle regler for opkrævning af denne afgift.
- (170) Air France understreger, at disse officielle satser normalt revideres med tiden, og mener, at Ryanair i lighed med andre luftbefordrere, der driver virksomhed til og fra Pau lufthavn, bør være underkastet eventuelle udsving i afgiftsniveaet.

#### 6.1.5.2. *Lufthavnstjenester*

- (171) Air France anfører, at de lufthavnstjenester, som selskabet benytter sig af i Pau, er genstand for en officiel aftale. Air France bemærker i henhold til 2005-retningslinjerne, at en »lufthavnsoperatør, der handler som leverandør af groundhandling-ydelser, kan anvende forskellige tariffer for de groundhandling-afgifter, der faktureres luftfartsselskaberne, hvis disse forskelle afspejler omkostningsforskelle i relation til arten eller omfanget af den service, der er ydet.« Air France understreger, at TA i Pau i sin afgørelse af 3. maj 2005 vurderede, at der var ydet en uberettiget rabat på satserne for groundhandlingsydelser til Ryanair, og at den således udgjorde en statsstøtte, som i mangel af forudgående anmeldelse måtte anses for at være ulovligt tildelt.
- (172) Air France bemærker, at det selv tilbyder en betydeligt bedre beflyvning af Pau lufthavn end selskabet Ryanair. På den baggrund mener Air France ikke, at de satser, som CCIPB tilbød Ryanair for lufthavnstjenesterne, burde være mere fordelagtige end dem, som Air France betaler.

#### 6.1.5.3. *Marketingaftale indgået med AMS*

- (173) Air France konstaterer, at denne type aftale mellem lufthavnsforvalteren og Ryanairs datterselskab AMS forekommer at være almindelig praksis for Ryanair i de lufthavne, hvorfra selskabet beslutter at åbne flyruter. Air France anfører, at de franske forvaltningsdomstole allerede har sanktioneret denne type foranstaltning, idet de påståede reklameydelser ikke blev leveret eller leveret på betingelser, der var overdrevent fordelagtige for Ryanair.
- (174) Air France nævner den »uligevægt«, som TA i Pau i sin afgørelse af 3. maj 2005 konstaterede mellem parternes gensidige forpligtelser i henhold til den aftale, som CCIPB indgik med Ryanair i 2003. Air France mener, at man med god grund kan spørge sig selv, om der var ligevægt mellem parternes forpligtelser i henhold til 2005-aftalen med AMS. Ifølge Air France tyder intet på, at dette beløb helt eller delvis kan tilbagesøges fra Ryanair i tilfælde af lukning af den pågældende rute eller manglende opfyldelse af de eventuelt fastlagte reklamemålsætninger.
- (175) Air France bestrider ikke, at visse marketingydelser kan være acceptable i henhold til EU-reglerne. Men Air France finder det lidet sandsynligt, at den såkaldte marketingaftale kan opfylde betingelserne for at være forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

#### 6.1.5.4. *Konklusion*

- (176) Air France ønsker, at de betalinger, som det finder uberettigede, og som Ryanair har modtaget af Pau lufthavn siden 2005, bringes til ophør, og at den ulovlige støtte til Ryanair beordres tilbagesøgt.

### 6.2. *BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER UDVIDElsen AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

#### 6.2.1. *CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU-BÉARN (CCIPB)*

- (177) CCIPB mener ikke, at marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester, som det har indgået med luftfartsselskaberne og/eller disses datterselskaber, indeholder statsstøtte.

- (178) CCIPB konstaterer, at aftalerne er vidt forskellige med hensyn til art og formål og derfor bør analyseres hver for sig. Det er irrelevant, at aftalerne er indgået samme dag, eftersom de har forskellige formål. Aftalen om lufthavnstjenester har til formål at fastlægge de betingelser, hvorpå Pau lufthavn stiller sine lufthavnsfaciliteter til rådighed for luftfartsselskaberne og yder dem diverse lufthavnstjenester mod betaling. Derimod har marketingaftalen til formål at definere de betingelser, hvorpå et luftfartsselskab mod betaling på sit websted kan reklamere for Pau lufthavn og de turistattraktioner og forretningsmuligheder, der findes i regionen Pau og Béarn. De to typer aftaler er ikke uløseligt forbundet. Selv om vilkår og betingelser for lufthavnens levering af lufthavnstjenester og luftfartsselskabets eller et af dets datterselskabers levering af marketingydelser kan optræde i én og samme aftale, betyder det ligeledes ikke nødvendigvis, at den juridiske analyse af forekomsten af statsstøtte skal omfatte disse to typer tjenesteydelse, som ikke »ophævede« hinanden.
- (179) Med hensyn til CCIPB's og de øvrige offentlige enheders adfærd mener CCIPB ikke, at der er grund til at vurdere den under ét, slet ikke for så vidt angår marketingaftalerne (hvilket ligeledes berettiger en separat vurdering af aftalerne), fordi disse aftaler forhandles og indgås af CCIPB i fuld uafhængighed og uden medvirken af andre offentlige myndigheder.

#### 6.2.1.1. *Marketingaftaler indgået af CCIPB*

##### **Tilregnelser**

- (180) Ifølge CCIPB kan de betalinger, der er erlagt i henhold til marketingaftalerne, ikke tilregnes staten, idet CCIPB forvalter lufthavnen i fuld uafhængighed af sin tilsynsmyndighed. Beslutningerne om at betale en række beløb, dels til Ryanair og siden til AMS, dels til Transavia, for marketingydelser, er truffet selvstændigt og individuelt af CCIPB uden statens direkte eller indirekte indflydelse.

##### **Økonomisk fordel tildelt luftfartsselskaberne**

- (181) CCIPB mener klart at have handlet, som en fornuftig privat investor ville handle på markedsvilkår. Selskaberne AMS og Transavia har navnlig leveret reelle forretningsydelser, bl.a. links på deres websteder, som kan dirigere internetbrugerne direkte til CCIPB's websteder, for hvilke betalingen svarede til markedsprisen. CCIPB understreger i den henseende de mange besøgende på Ryanairs og Transavias websteder.
- (182) CCIPB bemærker i øvrigt, at AMS' priser følger en prisskala, der er fastlagt i en offentligt tilgængelig satsoversigt, der findes på AMS' websted. Denne skala er gældende for alle AMS' lufthavnskunder uden forskel, herunder visse fuldt private britiske lufthavne. Transavia leverer for sin del marketingydelser til en privat lufthavn i Italien.
- (183) I øvrigt synes visse franske lufthavne, som forvaltes af private virksomheder (som har fået delegeret varetagelsen af en offentlig tjeneste) ifølge CCIPB at have indgået en marketingaftale med AMS, bl.a. lufthavnen Tarbes-Lourdes-Pyrénées, som forvaltes af det canadiske selskab SNC-Lavalin. CCIPB ser dette som bevis for, at dets adfærd stemmer med en privat investors.
- (184) CCIPB bemærker i øvrigt, at den faste karakter af den pris, der blev betalt for de leverede ydelser, ikke forekommer at være et afgørende kriterium for, hvorvidt der er tale om statsstøtte, og at de beløb, der blev betalt i henhold til aftalen om forbindelsen Pau-Charleroi, gør det muligt at købe andre ydelser end dem, som CCIPB får i forbindelse med aftalen om forbindelsen Pau-London, hvorfor CCIPB ikke skal betale to gange for samme ydelse. CCIPB mener i øvrigt, at de betalte beløb er utilstrækkelige for åbning af en flyrute.
- (185) CCIPB mener, at det ved at købe disse marketingydelser til de i aftalerne nævnte priser fik økonomiske modydelser, som er ubestridelige, på to måder. For det første skal marketingydelserne have haft en gunstig virkning på lufthavnens driftsindtægter ved bl.a. at fremme en stigning i passagertallet i lufthavnen. Dernæst og oven i købet skal disse modydelser ligeledes have gavnet både Pau by og regionen.
- (186) CCIPB deler ikke konsulentens mening om, at Ryanairs underliggende strategi for indgåelse af marketingaftaler er at opnå tilskud fra lufthavnen til at holde sine priser nede. Til forskel fra konsulenten mener CCIPB at have en stor forretningsmæssig interesse i at købe sådanne ydelser, idet Pau lufthavn er en regional lufthavn, som ikke har en naturlig passagertiltrækning i en mængde, der er tilstrækkelig til at få driftsregnskabet til at balancere. CCIPB anfører, at Pau lufthavn siden Ryanairs etablering i lufthavnen og reklametiltagene på selskabets websted har øget sin trafik betragteligt.

- (187) Endelig nævner CCIPB at have afvist at forny marketingaftalen med AMS med den begrundelse, at de nye priser til forhandling var for høje. Denne beslutning skulle bekræfte, at CCIPB ikke var parat til at huse Ryanair for enhver pris.

### **Konkurrencefordrejning**

- (188) Ifølge CCIPB har de beløb, der er betalt for marketingydelserne, hverken påvirket konkurrencen mellem luftfartsselskaber eller lufthavne på nogen måde. CCIPB understreger, at det er nødt til at gøre en reklameindsats, da det har de største problemer med at tiltrække luftfartsselskaber, fordi disse foretrækker at beflyve de mere attraktive nærlufthavne i turistområder. CCIPB nævner lufthavnen Biarritz-Anglet-Bayonne, som betjener en region, der er kendt for sine strande, og lufthavnen Tarbes-Lourdes, som ligger ved det religiøse valfartssted Lourdes.
- (189) CCIPB bemærker, at konkurrencen mellem lavprisselskaberne i Pau lufthavn på ingen måde har påvirket Air Frances aktivitet, som var konstant stigende indtil 2008, da finanskrisen ramte. CCIPB understreger i øvrigt, at før Ryanair kom til i 2003, var der ingen luftfartsselskaber, der drev internationale forbindelser fra Pau lufthavn, og at dette nye selskab derfor ikke påvirkede konkurrencen på de eksisterende ruter.

#### **6.2.1.2. Aftaler om lufthavnstjenester**

- (190) CCIPB minder om, at samtlige lufthavnsafgifter opkræves til fulde og ensartet hos alle brugere såvel som hos alle luftfartsselskaber i Pau lufthavn. CCIPB afviser i denne henseende, at der skulle foregå forskelsbehandling.
- (191) Desuden deler CCIPB ikke konsulentens opfattelse af, at de ikkelovbestemte afgifter varierer fra luftfartsselskab til luftfartsselskab uden god grund. Ifølge CCIPB bliver satserne for de ikkelovbestemte ydelser forhandlet med det enkelte luftfartsselskab alt efter dets særlige situation. CCIPB konkluderer på grundlag af disse argumenter, at der ikke findes noget element af statsstøtte i nogen af de aftaler om lufthavnstjenester, som Kommissionen har undersøgt.

#### **6.2.1.3. Tilskud til lufthavnen**

- (192) CCIPB vurderer ikke, at nogen af de »tilskud«, som Pau lufthavn har fået i løbet af perioden 2000-2010, og som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, indeholder elementer af statsstøtte.

### **Tilskud for statslige opgaver**

- (193) Ifølge CCIPB var tilskuddene på i alt 3,521 mio. EUR som nævnt i afsnit 4.3.1 beregnet til at finansiere de opgaver, som ved lov var overdraget lufthavnsforvalterne, men som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Disse opgaver var således ikke af økonomisk art, og derfor faldt de pågældende tilskud heller ikke ind under reglerne for statsstøtte.

### **Infrastrukturtilskud**

- (194) CCIPB vurderer ikke, at infrastrukturtilskuddene fra den blandede gruppe og de lokale forvaltningsmyndigheder indeholder statsstøtte. Disse beløb er gået til at finansiere de investeringer, som ejerne af lufthavnsinfrastrukturen foretog til vedligeholdelse og forbedring heraf, med andre ord for at opretholde værdien af deres egen ejendom. Disse investeringer skal således være foretaget alene til ejernes egen fordel. Beløbene skal til gengæld ikke have givet CCIPB nogen økonomisk fordel, idet de ikke lettede de driftsudgifter, som CCIPB normalt skal afholde som lufthavnsforvalter. Disse beløb blev blot »kanaliseret« gennem CCIPB, som qua forvalter af en offentlig infrastruktur fik pålagt den opgave at foretage de nævnte vedligeholdelses-, moderniserings- og forbedringsarbejder.
- (195) Ifølge CCIPB er ydelsen af infrastrukturtilskud således en helt naturlig handling foretaget af den ordregivende myndighed og de lokale forvaltningsmyndigheder i deres egenskab af ejere af lufthavnsinfrastrukturer i forbindelse med en offentlig koncessionskontrakt med det formål at modernisere, vedligeholde og forbedre lufthavnens service over for offentligheden og vedligeholde værdien af deres ejendom. Det drejer sig således om investeringer, der naturligt påhviler ejeren af den offentlige infrastruktur og ikke forvalteren.
- (196) CCIPB bemærker endvidere, at det ved udløbet af koncessionen (udgangen af 2015) skal tilbagelevere lufthavnsinfrastrukturerne til deres ejere, inklusive de realiserede investeringer.



- (197) I øvrigt skal de pågældende tilskud på ingen måde have fordrejet konkurrencen med de øvrige nabolufthavne (Tarbes-Lourdes-Pyrénées og Biarritz-Anglet-Bayonne), da disse ligeledes skal have modtaget lignende tilskud fra deres egne ordregivende myndigheder.
- (198) Med hensyn til beløbet på 38 000 EUR, som CCIPB fik af Gaz de France i 2003, bemærker CCIPB, at denne foranstaltning ikke kan tilregnes staten, men blev truffet alene af Gaz de France. Denne beslutning skal i øvrigt ikke have givet Pau lufthavn nogen økonomisk fordel, eftersom Gaz de France skal have handlet, som en fornuftig privat investor ville handle på markedsvilkår. Faktisk havde Gaz de France foreslået CCIPB at opføre et kraftvarmeanlæg, som ville give lufthavnen mulighed for energibesparelser på varme og airconditioning og Gaz de France mulighed for at levere den nødvendige gas til driften.

#### **Forenelighed støttet på Kommissionens beslutning 2005/842/EF**

- (199) CCIPB bemærker, at Kommissionens beslutning 2005/842/EF<sup>(30)</sup> (i det følgende benævnt »SGEI-beslutningen fra 2005«), kan finde anvendelse på de undersøgte foranstaltninger. CCIPB understreger, at der inden for denne beslutnings anvendelsesområde nemlig forekommer »kompensation for offentlig tjeneste til lufthavne (...), hvis gennemsnitlige årlige trafik i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget, ikke overstiger 1 000 000 passagerer for lufthavnes vedkommende og (...), og som »modtager en kompensation for den pågældende tjeneste på under 30 mio. EUR om året« (artikel 2). Ifølge CCIPB, som anser sig selv for at have fået overdraget varetagelsen af en offentlig lufthavnstjenesteydelse, er denne støtte — såfremt tilskuddene til lufthavnen udgør støtte — således forenelig og fritaget for pligten til forudgående anmeldelse på grundlag af SGEI-beslutningen fra 2005.

#### **Forenelighed på grundlag af 2005-retningslinjerne**

- (200) CCIPB hævder subsidiært, at tilskuddene, som Pau lufthavn og CCIPB fik, opfylder kriterierne for forenelighed i henhold til 2005-retningslinjerne.

##### **6.2.2. RYANAIR**

- (201) Ryanair hævder, at Kommissionen har handlet forkert ved at behandle de to aftaler, der er indgået med CCIPB, den ene af Ryanair, den anden af AMS, under ét for at undersøge forekomsten af en formodet statsstøtte. Luftfartsselskabet tilføjer, at undersøgelsen af forholdet mellem AMS og Pau lufthavn står i kontrast til Ryanairs forretningssucces, at AMS har et stort antal kunder (ikke kun lufthavne), og at dets model i stigende grad kopieres på andre luftfartsselskabers websteder.

##### **6.2.2.1. Konsulentens rapport af 30. marts 2011**

- (202) Ryanair bestrider visse konklusioner i konsulentens rapport, især de tre følgende påstande<sup>(31)</sup>:
- a) »Ryanairs websted fremstår derfor først og fremmest sammenligneligt med andre luftfartsselskabers websteder, som generelt kun rummer få betalingsreklamer, og hvor lufthavnene ikke annoncerer.« Ryanair erklærer, at det ikke er korrekt at hævde, at de øvrige luftfartsselskaber ikke har betalingsreklamer på deres websteder. Selskabet hævder, at denne praksis bliver stadig mere udbredt, og at de regionale lufthavne, som lider under en svag efterspørgsel, oftere og oftere betragter webstederne for de lavprisselskaber, som de har som kunder, som det bedste sted at gøre reklame. Ryanair udgør ligeledes et eksempel på et luftfartsselskab, der på sit websted gør reklame for de lufthavnstjenester, som det nyder godt af som kunde i en kategori 1-lufthavn.
  - b) Ryanair fastholder, at det er ukorrekt at hævde, at lufthavnene ikke er sammenlignelige med andre annoncører på dets websted, i det omfang de lufthavnstjenester, der leveres til lufthavnens passagerer, ikke kan adskilles fra de tjenesteydelser, som Ryanair selv leverer til passagererne. Selskabet hævder, at de potentielle passagerer, som ser en reklame for en lufthavn på dets websted, vil generere indtægter til lufthavnen, uanset om de flyver med Ryanair eller andre. Ryanair hævder derfor i modsætning til Kommissionen, at lufthavne, der gør reklame på dets websted, er i en situation, der kan sammenlignes med andre annoncørers, f.eks. hoteller og biludlejningsfirmaer.

<sup>(30)</sup> Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

<sup>(31)</sup> Afgørelse om udvidelse af proceduren, betragtning 38.

- c) Ifølge Ryanair er det forkert af konsulenten »at sætte spørgsmålstegn ved fornuften i, at lufthavne skulle betale luftfartsselskaber penge af egen lomme for at tiltrække kunder på de flyvninger, som de betjener, mens det er de nævnte luftfartsselskaber, der ville få direkte gavn af sådanne ekstra passagerer«. Ifølge Ryanair betyder det forhold, at leveringen af marketingydelserne kommer reklamepladsens leverandør, nemlig Ryanair, til gode, ikke, at det ikke også gavner lufthavnen, som køber disse ydelser. Om en lufthavn gør reklame på Ryanairs websted eller ikke, betyder kun lidt for selskabet, eftersom dets belægningsprocent er omtrent den samme på ruterne til de lufthavne, der har indgået en marketingaftale med AMS, som til de lufthavne, der ikke har. Ryanair tilføjer, at da de regionale lufthavne generelt ikke var veletablerede på markedet, var reklame en nødvendighed. Selskabet hævder ligeledes, at det er forkert af Kommissionen at fokusere på fordelene for luftfartsselskabet, idet opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ikke kræver, at en foranstaltning ikke giver tredjemand nogen fordel, hvilket indbefatter leverandøren af reklamepladsen. Ryanair understreger, at marketingaftalerne, som AMS indgik med en række lufthavne, adskiller sig fra de aftaler, som Ryanair indgik med en række lufthavne, og ikke er afhængige af den påståede »fordel«, som lufthavnens reklame på ryanair.com giver selskabet.

#### 6.2.2.2. *Behandling af AMS og Ryanair som én og samme støttemodtager*

- (203) Ryanair vurderer, at dets aftale om lufthavnstjenester indgået med CCIPB og dets marketingaftale med AMS er adskilte og indbyrdes uafhængige aftaler, at de vedrører forskellige tjenesteydelser, og at ingen forbindelse mellem dem begrundes, at man anser dem for at være samme kilde til »foranstaltninger«. Ifølge Ryanair har aftalerne med AMS gavnet CCIPB som køber af reklameydelser og har ikke til formål at forbedre belægningsprocenten eller afkastet på de forbindelser, som selskabet driver.

#### 6.2.2.3. *Statslige midler og fravær af tilregnelser*

- (204) Ryanair bestrider, at de beslutninger, som CCIPB har truffet, kan tilregnes staten, og hævder, at aftalerne mellem CCIPB og Ryanair og AMS ikke har indebåret overførsler af midler fra den franske stat.
- (205) Ryanair hævder, at CCIPB ikke er en anden side af den franske stat, og at man kun kan fastslå tilregnelser til staten, hvis CCIPB er en offentlig virksomhed, og at den derfor er underlagt den franske stats kontrol. Luftfartsselskabet mener, at Kommissionen bør undersøge de offentlige myndigheders rolle i de beslutninger, som CCIPB har truffet i forholdet til Ryanair og AMS.
- (206) I øvrigt henviser Ryanair til de franske domstoles retspraksis, ifølge hvilken det mener, at handels- og industrikamre er særlige enheder, der er kendetegnet ved en dobbelt natur, og at de bør rubriceres i kategorien »offentlige erhvervsvirksomheder«.
- (207) For så vidt angår statens deltagelse i beslutningsprocessen, mener Ryanair, at staten kun bør informeres om visse beslutninger og udelukkende som en efterretning.

#### 6.2.2.4. *Forretningsplan*

- (208) Ryanair hævder, at manglen på en forretningsplan på datoen for indgåelsen af 2005-aftalerne ikke kan bruges som bevis for, at aftalerne ikke var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

#### 6.2.2.5. *Ryanairs bemærkninger af onsdag 10. april 2013*

- (209) Den 10. april 2013 sendte Ryanair Kommissionen to notater udarbejdet af selskabet Oxera og en analyse foretaget af professor Damien P. McLoughlin.

#### **Første notat fra Oxera — Definition af markedsreferenceværdien i den komparative analyse med henblik på at teste det markedsøkonomiske investorprincip. Statsstøttesager vedrørende Ryanair, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair den 9. april 2013**

- (210) Oxera mener, at Kommissionens metode med kun at acceptere referencelufthavne, der ligger i den af undersøgelsen omhandlede lufthavns opland, er forkert.
- (211) Oxera hævder, at markedsreferencepriserne hos referencelufthavnene ikke påvirkes af den statsstøtte, der er tildelt de omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at anslå en pålidelig markedsreferenceværdi ved anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip.

- (212) Det viser sig,
- at der jævnligt benyttes referenceanalyser ved test af det markedsøkonomiske investorprincip på andre områder end i forbindelse med statsstøtte
  - at virksomhederne kun øver gensidig indflydelse på hinandens beslutninger, i det omfang deres produkter er substituerbare eller komplementære
  - at lufthavnene i samme opland ikke nødvendigvis ligger i konkurrence med hinanden, og at referencelufthavnene i de fremlagte rapporter står over for en begrænset konkurrence fra de offentlige lufthavne i deres opland [mindre end en tredjedel af de kommercielle lufthavne i referencelufthavnens opland er fuldt ejet af staten, og ingen af lufthavnene i referencelufthavnens opland var genstand for en statsstøttesag (i april 2013)]
  - at man, selv når referencelufthavnene får konkurrence fra offentlige lufthavne i oplandet, med god grund kan tro, at deres adfærd er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (f.eks. hvis den private sektor ejer en stor andel, eller hvis lufthavnen forvaltes af en privat erhvervsdrivende)
  - at de lufthavne, der overholder det markedsøkonomiske investorprincip, ikke vil fastsætte deres priser til under deres marginalomkostninger.

**Andet notat fra Oxera — Principper, der understøtter rentabilitetsanalysen i forbindelse med testen af det markedsøkonomiske investorprincip. Statsstøttesager vedrørende Ryanair, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair den 9. april 2013**

- (213) Oxera hævder, at rentabilitetsanalysen, som det har foretaget i sine rapporter, som er blevet forelagt Kommissionen, følger de principper, som en fornuftig privat investor ville vælge, og afspejler den tilgang, som udspringer af Kommissionens tidligere afgørelser.
- (214) Følgende principper understøtter rentabilitetsanalysen:
- vurderingen foretages trinvist
  - en forretningsplan er ikke nødvendigvis påkrævet på forhånd
  - i tilfælde af en lufthavn med uudnyttet kapacitet er den såkaldte single till-metode den rette prissætningsmetode
  - kun indtægter forbundet med den aktive lufthavns erhvervsaktivitet bør tages i betragtning
  - aftalens samlede varighed, herunder eventuelle forlængelser, bør tages i betragtning
  - de fremtidige pengestrømme bør tilbagediskonteres for at vurdere aftalernes rentabilitet.
- (215) Den supplerende rentabilitet, der tilføres ved aftalerne mellem Ryanair og lufthavnene, bør vurderes på grundlag af overslag over den interne rentabilitet eller målinger af netto nutidsværdien.

**Professor Damien P. McLoughlins analyse — Konsolidering af et mærke: Hvorfor og hvordan bør de små mærker investere i markedsføring, notat udarbejdet af Ryanair den 10. april 2013**

- (216) Dokumentet har til formål at gøre rede for den forretningslogik, der forklarer, hvorfor de regionale lufthavne beslutter at købe reklameplads på ryanair.com af AMS.
- (217) Der findes et stort antal meget solide, meget kendte og meget benyttede lufthavne. De mindre stærke konkurrenter skal overvinde forbrugernes statiske købsadfærd for at udvikle deres virksomhed. De mindre, regionale lufthavne skal finde en blivende måde at viderebringe budskabet om deres mærke til så stort et publikum som muligt. De traditionelle former for marketingkommunikation kræver udgifter, som overstiger deres midler.

(218) Reklame via AMS:

- a) giver mulighed for at nå ud til en stor del af de mennesker, som allerede påtænker at købe en rejse
- b) koster forholdsvis lidt (onlinekommunikation til markedspriser)
- c) muliggør kommunikation på købsstedet
- d) gør kreative reklamer mulige.

#### 6.2.2.6. *Ryanairs bemærkninger af 20. december 2013*

- (219) Den 20. december 2013 fremsatte Ryanair bemærkninger til betalingerne til AMS. Ryanair bestrider Kommissionens foreløbige vurdering, ifølge hvilken betalingerne til AMS udgør omkostninger for lufthavnen, idet denne tilgang ikke tager højde for værdien af de ydelser, som AMS leverede til lufthavnen. Selskabet mener i øvrigt, at man med henblik på analysen af det markedsøkonomiske investorprincip i det foreliggende tilfælde, bør skelne mellem køb af marketingydelser til markedspriser og en tilknyttet aftale mellem lufthavn og luftfartsselskab.
- (220) Til støtte for sin argumentation fremlægger Ryanair en sammenlignende analyse af AMS' priser og priserne for sammenlignelige ydelser på andre rejseselskabswebsteder<sup>(32)</sup>. Konklusionen på analysen er, at AMS' priser enten var lavere end gennemsnittet eller lå i medianintervallet for de priser, som referencewebstederne fakturerede.
- (221) Ifølge Ryanair viser dette, at AMS' priser svarer til markedspriserne, og at den offentlige lufthavns beslutning om at købe AMS' ydelser stemmer overens med det markedsøkonomiske investorprincip. Ryanair fremlægger desuden dokumentation for de ydelser, der er leveret til lufthavnene i forbindelse med aftaler med AMS, for at påvise værdien af disse ydelser for lufthavnene.
- (222) Hvis Kommissionen insisterede på at gøre aftalerne med AMS og aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair til en og samme genstand for en test af det markedsøkonomiske investorprincip (en tilgang, som Ryanair anfægter), bør værdien af de af AMS leverede ydelser til lufthavnene ifølge Ryanair ikke undervurderes.
- (223) I øvrigt henviser Ryanair til konklusionerne i diverse rapporter, der bekræfter, at selskabet råder over et stærkt paneuropæisk mærke, som kan generere værdi for dets reklametjenesteydelser.

#### 6.2.2.7. *Ryanairs bemærkninger af 17. januar 2014*

- (224) Ryanair fremlagde en rapport udarbejdet af dets økonomiske rådgiver om de principper, som ifølge luftfartsselskabet burde gælde for en markedsøkonomisk investors rentabilitetskriterium i henseende til både aftalerne om lufthavnstjenester mellem Ryanair og lufthavnene og marketingaftalerne mellem AMS og de samme lufthavne<sup>(33)</sup>. Ryanair understreger, at dette på ingen måde sætter spørgsmålstegn ved selskabets holdning, ifølge hvilken aftalerne med AMS og aftalerne om lufthavnstjenester bør underkastes separate analyser af det markedsøkonomiske investorprincip.
- (225) I rapporten anføres det, at de indtægter, som AMS genererer, bør medregnes i indtægterne i en fælles analyse af rentabiliteten, mens AMS' udgifter bør tillægges omkostningerne. Til det formål foreslås i rapporten en cashflow-metode, hvorved man behandler udgifter vedrørende AMS som supplerende driftsudgifter.
- (226) I rapporten hævdes det, at marketingaktiviteterne bidrager til at danne og styrke mærkets værdi, hvilket bør kunne generere aktivitet og indtjening, ikke blot mens marketingaftalen løber, men også efter dens udløb. Det ville bl.a. være tilfældet, når andre luftfartsselskaber i kraft af en aftale med Ryanair etablerer sig i lufthavnen, selv tiltrækker erhvervsdrivende og således øger lufthavnens indtægter fra andre kilder end luftfarten. Ifølge Ryanair bør disse indtægter medregnes, hvis Kommissionen foretager en fælles analyse af rentabiliteten ved, at udgifterne for AMS behandles som supplerende driftsudgifter, idet de supplerende indtægter er beregnet efter fradrag af betalingerne til AMS.

<sup>(32)</sup> Oxera, »Are prices set by AMS in line with the market rate?«, udarbejdet for Ryanair den 20. december 2013.

<sup>(33)</sup> Oxera, »How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?« udarbejdet for Ryanair den 17. januar 2014.

- (227) Ryanair mener i øvrigt, at der kunne indregnes en endelig værdi i de supplerende indtægter, som påregnes ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, for at tage hensyn til den værdi, der genereres efter aftalens udløb. Den endelige værdi kunne justeres i henhold til en fornuftig hypotese for sandsynligheden for en forlængelse af aftalen med Ryanair, eller for at lignende betingelser ville blive aftalt med andre selskaber. Ryanair mener, at det således ville være muligt at anslå en nedre grænse for den indtjening, der kunne genereres i fællesskab af aftalen med AMS og aftalen om lufthavnstjenester, idet der tages højde for usikkerheden ved de supplerende indtægter efter udløbet af aftalen om lufthavnstjenester.
- (228) Til at underbygge denne tilgang indeholder rapporten en sammenfatning af resultaterne af undersøgelserne af reklamens virkning for mærkets værdi. Disse undersøgelser viser, at reklamen kan øge mærkets værdi og øge kundekredsens loyalitet. Ifølge rapporten øger reklamen på ryanair.com især mærkets synlighed, når der er tale om en lufthavn. Det tilføjes, at de mindre, regionale lufthavne, som ønsker at øge trafikken, bl.a. kan styrke deres mærkeværdi ved at indgå reklameaftaler med AMS.
- (229) Det anføres i rapporten, at cashflow-metoden er at foretrække frem for kapitaliseringsmetoden, hvorefter udgifterne for AMS ville blive behandlet som kapitaludgifter til et immaterielt aktiv (nemlig lufthavnens mærkeværdi). Marketingudgifterne skulle bogføres under et immaterielt aktiv og siden afskrives i tidsrummet for udnyttelsen af dette aktiv, idet der regnes med en restværdi ved det planlagte udløb af aftalen om lufthavnstjenester. Denne tilgang ville dog ikke tage højde for de supplerende indtægter til lufthavnen i kraft af indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair, og det er også vanskeligt at anslå den værdi af det immaterielle aktiv, som skyldes mærkets udgifter og den lange varighed af udnyttelsen af aktivet.

#### 6.2.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (230) AMS erklærer, at det ikke har modtaget statsstøtte, og at CCIPB har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip over for AMS.
- (231) AMS hævder, at de beløb, som CCIPB betalte AMS for leveringen af marketingydelser, svarede til markedsprisen for tjenesteydelser med en reel værdi for lufthavnen.
- (232) AMS hævder, at følgende tre påstande, som konsulenten fremsatte i sin rapport, og som de fremgår af udvidelsesafgørelsen, er fejlagtige af nedenstående grunde:
- a) »Ryanairs websted fremstår derfor først og fremmest sammenligneligt med andre luftfartsselskabers websteder, som generelt kun rummer få betalingsreklamer, og hvor lufthavnene ikke annoncerer« — AMS erklærer, at det ikke er korrekt at hævde, at andre luftfartsselskaber ikke har betalingsreklamer på deres websteder. Ifølge selskabet er det så sandelig tilfældet, men ryanair.com var blot pioner på området. AMS hævder, at Ryanairs websted er anderledes, fordi det skiller sig ud på grund af sin popularitet og dermed rummer en større interesse for annoncøren. AMS bemærker, at reklamen på ryanair.com er særlig interessant for lufthavnene, fordi den er perfekt målrettet de potentielle passagerer, giver mulighed for at øge indtægterne fra andre aktiviteter end luftfarten og øger lufthavnens internationale kendskabsgrad.
  - b) »Lufthavnene kan ikke sammenlignes med andre potentielle annoncører på luftfartsselskabers websteder, f.eks. Ryanair, idet de ydelser, som lufthavnen leverer til Ryanairs passagerer, i sagens natur ikke kan adskilles fra Ryanairs egne ydelser, i modsætning til de tilknyttede ydelser som overnatning og biludlejning« — AMS hævder, at lufthavnenes ydelser til passagererne (f.eks. detailhandel, parkering og restauranter) let kan adskilles fra de tjenesteydelser, som Ryanair yder sine passagerer. AMS tilføjer, at lufthavnens interesse i denne type reklame ikke mindskes af, at lufthavnens tjenesteydelser til passagererne er »knyttet« eller ikke til de ydelser, som Ryanair leverer. Ifølge AMS gælder samme ræsonnement for de private lufthavne, som betaler for selskabets tjenester, ligesom for hoteller og biludlejningsfirmaer, som er partnere for Ryanair, hvis ydelser ligeledes kunne anses for at være »knyttet« (eller ikke) til Ryanairs.
  - c) »Det er ikke fornuftigt, at lufthavnene afsætter egne midler til luftfartsselskaber for at tilskynde passagerer til at benytte disse luftfartsselskabers flyvninger til disse lufthavne, idet sådanne ekstra passagerer udløser direkte fordele for de pågældende luftfartsselskaber« — AMS hævder, at grunden til, at lufthavnene reklamerer på ryanair.com, er, at de ønsker at øge andelen af ankomende passagerer, der generelt giver lufthavnene større indtægter fra andre ydelser end luftfarten. AMS tilføjer, at lufthavnene i øvrigt har brug for at gøre reklame af hensyn til deres kendskabsgrad på internationalt plan, og at deres adfærd er sammenlignelig med den reklame, som store multinationale selskaber som Coca-Cola, McDonald's og Nike gør for sig selv. Om en lufthavn gør reklame på Ryanairs websted eller ikke, betyder ifølge AMS kun lidt for selskabet, eftersom det ikke ændrer på det samlede antal passagerer, og at det under alle omstændigheder er uden betydning for lufthavnsforretningen, om Ryanair kan drage nytte eller ikke af den reklame, som lufthavnen gør for sig selv på ryanair.com.

- (233) AMS understreger, at der ingen grund er til at betvivle forretningslogikken bag lufthavnens beslutning om at gøre reklame på ryanair.com, når ydelserne blev leveret til markedspriser. Selskabet tilføjer, at de regionale lufthavne har brug for denne type reklame af hensyn til deres overlevelse og vækst.
- (234) AMS mener reklame Ryanairs websted gør det muligt at øge antallet af ankomende passagerer, som har meget større sandsynlighed for at generere indtægter til lufthavnen fra andet end luftfart end afrejsende passagerer, som skal til udlandet. Selskabet udleder heraf, at det derfor er mere fornuftigt at reklamere på Ryanairs websted for at tiltrække ankomende passagerer end at reklamere over for potentielle lokale passagerer i aviser og andre medier.
- (235) AMS hævder, at 2005-retningslinjerne ikke finder anvendelse på forholdet mellem en lufthavn og en leverandør af marketingydelser, og at det forhold, at AMS' moderselskab er en luftbefordrer, ikke er tilstrækkeligt til at gøre retningslinjerne gældende alligevel.

6.3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER OFFENTLIGGØRELSEN I DEN EUROPÆISKE UNIONS TIDENDE AF EN NOTITS OM, AT MEDLEMSSTATERNE OG INTERESSEREDE PARTER KUNNE INDGIVE DERES BEMÆRKNINGER TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DE VERSERENDE SAGER

6.3.1. AIR FRANCE

- (236) Air France bestrider af forskellige grunde anvendelsen af de nye retningslinjer på de sager, der omhandler støtte til driften af lufthavnene, selv om denne støtte blev udbetalt før offentliggørelsen af retningslinjerne:
- a) Ifølge Air France drejer det sig om anvendelse med tilbagevirkende kraft af de nye retningslinjer, som begunstiger de aktører, der ikke har overholdt reglerne, ved at legitimere handlinger, som ikke var i overensstemmelse med reglerne på det tidspunkt, hvor de blev udført. Omvendt ville denne tilgang straffe de aktører, som havde rettet sig efter 2005-retningslinjerne ved at afholde sig fra at modtage offentlige midler.
- b) Air France fastholder endvidere, at anvendelsen af de nye retningslinjer på driftsstøtten til lufthavnene før deres ikrafttræden er i strid med de generelle retsprinsipper og EU's retspraksis.
- (237) Air France hævder, at de nye retningslinjer vil favorisere de nye aktører på bekostning af de historiske. Ved at tillade, at et nyt luftfartsselskab fritages for betaling af meromkostningerne ved sin virksomhed, vil de nemlig virke diskriminerende på lufthavnens historiske erhvervsdrivende, som er pålagt højere afgifter.
- (238) Endelig minder Air France om, at selv om det teoretisk set kan forekomme let at opfylde betingelsen om ikkediskriminerende adgang til infrastrukturen i et lufthavn, viser praksis noget helt andet, idet visse driftsmodeller bevidst diskrimineres.

6.3.2. CCIPB

- (239) CCIPB henviser til sine tidligere bemærkninger og vedlægger en analyse af, hvorfor infrastrukturtilskuddene, hvis de måtte anses for driftsstøtte til CCIPB, var forenelige med bestemmelserne i afsnit 5.1.2 i de nye retningslinjer, som tillader driftsstøtte til lufthavne med tilbagevirkende kraft til før retningslinjernes ikrafttræden.

6.3.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

- (240) Denne NGO har fremsat bemærkninger med kritik af de nye retningslinjer og Kommissionens hidtidige beslutninger på luftfartsområdet på grund af disses angiveligt skadelige virkninger for miljøet.

## 7. FRANKRIGS BEMÆRKNINGER

7.1. BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

7.1.1. AFTALEN OM LUFTHAVNSTJENESTER FRA 2005

- (241) Frankrig anfører, at aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 blot gengiver lufthavnens afgiftsbetingelser, som er offentlige og gælder ensartet for enhver luftbefordrer, der beflyver lufthavnen.

- (242) Med hensyn til opholdsafgiften beregnes denne ifølge lufthavnens afgiftsregler først fra det øjeblik, luftfartøjet har været parkeret i to timer i lufthavnen. Ifølge Frankrig er det således naturligt, at Ryanair, hvis mellemlandinger generelt kun varer 25 minutter, normalt ikke får en regning på opholdsafgiften.
- (243) Ligeledes skal der kun betales markeringsafgift, når markeringslysene er tændt (dvs. om natten og i tilfælde af dårlig sigtbarhed). Ifølge Frankrig foregik Ryanairs flyvninger kun om dagen, hvorfor der ikke er brug for markeringslys, og den tilhørende afgift ikke skal betales.

#### 7.1.2. AFGIFTEN PÅ CIVIL LUFTFART

- (244) Frankrig anfører præciseringer af lufthavnsskatten, der er beskrevet i afsnit 4.3.2, og af afgiften på civil luftfart.
- (245) Hvad angår afgiften på civil luftfart, som er fastlagt i artikel 302a K i code général des impôts, opkræves den af staten hos luftbefordrerne og går til finansiering af de opgaver, som varetages af generaldirektoratet for civil luftfart, og som ikke finansieres over afgifterne for de leverede tjenesteydelser. Den ansættes på basis af antal passagerer og vægten af gods og post, der er lastet om bord ved udrejse af Frankrig. Satsen inden for Fællesskabet fastsættes i medfør af førnævnte artikel og er identisk på hele Frankrigs område. Fastsættelse af satsen på lufthavnsskatten og opkrævningen af skatten varetages af staten, og lufthavnsforvalterne er ikke impliceret i denne opgave.

#### 7.1.3. AFTALE, DER FORBINDER CCIPB MED SELSKABET AMS

- (246) Med hensyn til aftalen mellem CCIPB og AMS, som udgør grundlaget for anmeldelsesproceduren, bemærker de franske myndigheder, at AMS ifølge denne aftale har enicens til at tilbyde marketingydelser på rejsewebstedet [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com). Frankrig bemærker, at dette websted ligeledes tilbyder luftfartstjenester med udgangspunkt i mange andre lufthavne i Europa.
- (247) Frankrig bemærker, at CCIPB har leveret dokumentation for det kommercielle tilbud på [www.voyages-sncf.com](http://www.voyages-sncf.com), hvor de tilbudte ydelser forekommer meget lig dem, der er genstand for aftalen med AMS. Disse ydelser er fastsat til [...] EUR ekskl. moms og afgifter eller [...] EUR inkl. moms og afgifter og synes at være i samme størrelsesorden som de beløb, der faktureres af Ryanairs datterselskab.
- (248) Frankrig mener, at aftalens øvrige karakteristika ligeledes bør tages i betragtning, navnlig:

— varigheden på fem år

— betingelserne for indgåelsen, især fraværet af et forudgående udbud, der knytter sig til køb af tjenesteydelser fra handelssektoren

— de nærmere bestemmelser om fastsættelsen af satserne for disse marketingydelser, som var sket på forhånd til faste satser og ikke efterfølgende ud fra statistikker for internettrafikken på webstedet [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com)

— bestemmelserne om eneret til levering af tilknyttede ydelser (billeje, overnatning), som begrænser muligheden herfor til de få virksomheder, med hvem Ryanair-koncernen har forretningsaftaler.

#### 7.2. FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (249) Frankrig har ikke ønsket at kommentere de bemærkninger, der er indkommet fra de interesserede parter efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

#### 7.3. BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG EFTER UDVIDELSEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

##### 7.3.1. STØTTE, DER FORMODES TILDELT LUFTFARTSSELSKABERNE

- (250) Frankrig mener, at aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne skal vurderes under ét i hver omhandlet periode med henblik på at fastslå forekomsten af en økonomisk fordel.

- (251) Frankrig mener i øvrigt, at man bør foretage en samlet vurdering af, hvordan CCIPB som helhed, CCIPB som lufthavnsforvalter og statens og de øvrige offentlige myndigheder som tilsynsmyndigheder for lufthavnen eller bidragydere hertil har handlet i deres relation til Ryanair og AMS, for at kunne teste opfyldelsen af det markedsøkonomiske invest princip.
- (252) Frankrig bemærker dog, at de overvejelser, som de offentlige myndigheder støtter sig til, når de deltager i visse former for finansiering, ikke alene bygger på rentabilitetskriterier vedrørende lufthavnen, men i bredere forstand på de økonomiske og samfundsmæssige virkninger af lufthavnsaktiviteten for regionen, som ikke tages i betragtning i forbindelse med det markedsøkonomiske invest princip.
- (253) Frankrig henviser i den forbindelse til to undersøgelser fra 2005 og 2011, som CCIPB foretog af virkningen af selskabet Ryanairs trafik. Disse undersøgelser afdækkede, at dette luftfartsselskab havde betydelig økonomiske indflydelse på regionen.
- (254) Hvad angår den tvivl, som Kommissionen udtrykte i udvidelsesafgørelsen om foreneligheden af de eventuelle støtteforanstaltninger, som blev tildelt i kraft af den aftale, der blev indgået med Ryanair i 2003, og 2005-aftalerne med det indre marked, minder Frankrig om, at landet selv anmeldte denne sag i januar 2007 for at give udtryk for sin tvivl og opnå Kommissionens afgørelse af lovligheden i henseende til EU's statsstøtteregler af de eventuelle støtteforanstaltninger, der indgik i 2005-aftalerne. I denne forbindelse ser Frankrig sig ikke i stand til at levere bevis for foreneligheden.
- (255) Frankrig bekræfter den store virkning for den regionale økonomiske udvikling af de aktiviteter, som udføres af luftfartsselskaber, der finansieres af CCIPB. Frankrig kan dog ikke udlede heraf, at de er forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF eller reglerne om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

#### 7.3.2. ØKONOMISKE TILSKUD TIL LUFTHAVNEN

- (256) For så vidt angår forekomsten af statsstøtte i de økonomiske tilskud til Pau lufthavn, mener Frankrig ikke, at de bidragydende offentlige myndigheders beslutninger vedrørende denne lufthavn i lighed med størstedelen af de øvrige lufthavne af samme størrelse byggede på en modydelse betalt direkte af koncessionshaveren, men på de økonomiske og samfundsmæssige virkninger, som lufthavnsaktiviteterne affødte i regionen.
- (257) Frankrig henviser i øvrigt til den lovbestemte ordning for finansiering af sikrings- og sikkerhedsopgaverne som beskrevet i afsnit 4.3.2. Frankrig mener, at denne ordning udelukker enhver overkompensation af de omkostninger, som lufthavnsforvalterne pådrager sig ved udførelsen af sikrings- og sikkerhedsopgaverne, som er en del af de statslige opgaver. Ifølge Frankrig kan man således ikke sidestille de beløb, som staten har betalt til dækning af udgifterne til sikringsopgaver (personale og udstyr eller køretøjer til brandslukning, forebyggelse af dyrefare, indhegning) og sikkerhedsopgaver (personale og udstyr til kontrol af passagerer og bagage), med statsstøtte.

#### 7.4. FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER EFTER UDVIDELSEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (258) Frankrig har ikke ønsket at kommentere de bemærkninger, der er indkommet fra de interesserede parter efter udvidelsen af den formelle undersøgelsesprocedure.

#### 7.5. BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DET FORELIGGENDE TILFÆLDE

- (259) Frankrig bemærker, at de nye retningslinjer er mere fleksible end de tidligere med hensyn til driftsstøtte. Anvendelsen af dem med tilbagevirkende kraft på al støtte vil derfor ifølge Frankrig gøre det muligt at behandle visse lufthavns tidligere situationer mindre strengt.
- (260) Frankrig konstaterer imidlertid, at investeringsstøtte efter de nye retningslinjer vil blive vurderet strengere end før, i det omfang disse indeholder angivelser af maksimalt tilladte støtteintensiteter alt efter lufthavnens størrelse.

#### 7.6. FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DET FORELIGGENDE TILFÆLDE

- (261) Frankrig har ikke ønsket at kommentere de bemærkninger, der er indkommet fra de interesserede parter til anvendelsen af de nye retningslinjer på det foreliggende tilfælde.



## 8. VURDERING

- (262) Med henblik på vurderingen af de foreliggende foranstaltninger bør der skelnes mellem potentiel støtte til luftfartsselskaberne (afsnit 8.1 i nærværende afgørelse) og potentiel støtte til Pau lufthavns forvalter i form af økonomiske tilskud (afsnit 8.2 i nærværende afgørelse).

### 8.1. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR LUFTFARTSSELSKABERNE

#### 8.1.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE EFTER ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

- (263) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF 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 det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (264) For at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, skal følgende betingelser alle være opfyldt: 1) den pågældende foranstaltning finansieres ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten, 2) den giver en økonomisk fordel, 3) denne fordel af selektiv, og 4) den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og 5) støttemodtageren er en virksomhed efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvilket forudsætter, at den udøver en økonomisk aktivitet.

#### 8.1.1.1. *Statsmidler i aftalerne mellem CCIPB og luftfartsselskaberne i den omhandlede periode*

- (265) Marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester blev indgået mellem luftfartsselskaberne på den ene side og CCIPB på den anden side.
- (266) Handels- og industrikamrene er offentlige virksomheder efter fransk ret. Ifølge den gældende version af artikel L710-1 i code de commerce har »de departementsbaserede virksomheder eller kamre i nettet af handels- og industrikamre (...) hver især som bindeled til staten til opgave at repræsentere industriens, handelens og servicebranchens interesser over for offentlige eller udenlandske myndigheder. De danner grænseflade mellem de forskellige berørte aktører og udøver således deres aktivitet uanset de repræsentative opgaver, som tillægges brancheorganisationer inden for eller på tværs af sektorer ved gældende lov, og uanset de opgaver, som de lokale forvaltningsmyndigheder varetager som led i deres frie forvaltningsbeføjelser. Nettet og de enkelte departementsbaserede virksomheder eller kamre heri bidrager til den økonomiske udvikling, tiltrækningskraften og den fysiske planlægning i lokalområderne samt til støtten til erhvervslivet og dets sammenslutninger ved på betingelser, der er fastlagt ved dekret, at varetage enhver offentlig opgave og enhver almenyttig opgave, der er nødvendig for at varetage disse opgaver«.
- (267) I samme artikel bestemmes følgende:
- »Til dette formål kan de enkelte departementsbaserede virksomheder eller kamre under overholdelse af de eventuelt gældende sektorplaner varetage følgende opgaver:
- 1) almennyttige opgaver, som pålægges dem ved lov
  - 2) støtte-, ledsage-, formidlings- og rådgivningsopgaver over for stiftere og købere af virksomheder og over for virksomheder under overholdelse af gældende konkurrenceretlige bestemmelser
  - 3) støtte- og rådgivningsopgaver med henblik på virksomhedernes internationale udvikling og eksport af deres produktion i samarbejde med Agence française pour le développement international des entreprises
  - 4) fremme af erhvervsfaglig grund- eller videreuddannelse bl.a. med hjælp fra de offentlige og private uddannelsesinstitutioner, som kammeret opretter, forvalter eller finansierer
  - 5) anlæggelse og forvaltning af infrastruktur, især havne og lufthavne
  - 6) handelsrelaterede opgaver, som overdrages af et offentligt organ, eller som viser sig at være nødvendige for udførelsen af de øvrige opgaver
  - 7) enhver syns-, skøns- eller undersøgelsesopgave, som de offentlige myndigheder måtte forlange vedrørende et anliggende inden for industri, handel, tjenesteydelser, økonomisk udvikling, erhvervsfaglig uddannelse eller fysisk planlægning, uanset det arbejde, som kammeret selv måtte tage initiativ til«.
- (268) I artikel L710-1 i code de commerce anføres endvidere: »Forsamlingen af franske handels- og industrikamre, de regionale handels- og industrikamre, de lokale handels- og industrikamre og de tværgående udvalg (groupements

interconsulaires) er offentlige virksomheder, som er under statens tilsyn og forvaltes af valgte virksomhedsledere.»

- (269) Denne lovbestemmelse har udviklet sig i løbet af den omhandlede periode, dvs. fra 2003 til 2010, uden at de grundlæggende principper dog har ændret sig. Faktisk har handels- og industrikamrene, som f.eks. CCIPB, i hele denne periode været offentlige virksomheder indført ved lov, forvaltet af valgte virksomhedsledere og under tilsyn af staten. Endvidere er deres eksistensberettigelse og deres primære formål som bindeled til staten (ifølge artikel L710-1 i code de commerce) at varetage almennyttige opgaver, som loven pålægger dem, nemlig i alt væsentligt at repræsentere industriens, handelens og serviceerhvervenes interesser over for offentlige myndigheder, støtte det lokale erhvervsliv og udvikle den lokale tiltrækningskraft og fysiske planlægning. Handels- og industrikamrenes industrielle og kommercielle aktiviteter supplerer varetagelsen af de almennyttige opgaver og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse.
- (270) I øvrigt skal det bemærkes, at den nationale lovgivning fastlægger de nærmere bestemmelser for specifik finansiering af handels- og industrikamrene, bl.a. artikel 710-1 i code de commerce. Handels- og industrikamrenes midler er således sammensat af bl.a. skatteindtægter (skat til handels- og industrikamrenes udgifter ifølge artikel 1600 i code général des impôts), tilskud eller midler fra uddannelsesaktiviteter og forvaltning af transportinfrastruktur. Således har handels- og industrikamrene flere finansieringskilder til deres udgifter end forretningsmæssige indtægter. Dette synes at understøtte den konklusion, at handels- og industrikamrenes industrielle og kommercielle aktiviteter supplerer varetagelsen af disse almennyttige opgaver og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse.
- (271) Frankrig bekræfter denne konklusion, for så vidt angår CCIPB, bl.a. med følgende udtalelser: »CCI i Pau Béarn repræsenterer lovligt 13 000 lokale virksomheders interesser og er talerør for dem over for de offentlige myndigheder og de lokale forvaltningsmyndigheder. (...) I forbindelse med disse opgaver giver forvaltningen af Pau Pyrénées lufthavn god mening, idet lufthavnen således bliver et redskab til vækst og udvikling i erhvervslivet i sit område. (...) Det fremgår således, at CCI'erne har en lovbestemt almennyttig opgave i forbindelse med bl.a. økonomisk udvikling og forbedring af lokalområdets tiltrækningskraft. Ovenstående bestemmelser gør det ligeledes klart, at det er i denne forbindelse, at opgaven med at forvalte lufthavnsinfrastrukturer indgår.«
- (272) Frankrig tilføjer, at »CCI'erne foretager og finansierer jævnligt lobbyvirksomhed til fremme af lokalområdets tiltrækningskraft og nye infrastrukturer. De foretager ligeledes specifikke turistfremmetiltag gennem deres deltagelse i forskellige regionale og departementsbaserede strukturer på dette område, bl.a. regionale og departementsbaserede turistudvalg i henhold til artikel L131-4 og L132-3 i code du tourisme (...). Arbejdet med at udvikle et lokalområdes tiltrækningskraft fordrer da også en vifte af samtidige tiltag, der kan tiltrække kapital, markeder, virksomheder, talenter, studerende og turister til at puste liv i erhvervslivet og regionen. Tiltrækningskraften skal også række ud over landets grænser. Lavprisflyselskaberne kan med deres websteder bidrage til dette arbejde. Endelig kræver de lokale indbyggere selv nye forbindelser, et større udbud og især lavpristilbud for lettere at komme rundt i Europa til færre penge.«
- (273) Disse udtalelser viser utvetydigt, at CCIPB's væsentligste formål og eksistensberettigelse i lighed med alle andre handels- og industrikamre består i at tjene det samlede lokale erhvervslivs interesser og at bidrage til lokalområdets økonomiske udvikling og tiltrækningskraft. Frankrigs ovennævnte udtalelser viser i øvrigt, at en erhvervsaktivitet såsom forvaltningen af Pau lufthavn for et handels- og industrikammer som CCIPB ikke udøves med rentabilitet for øje, men for af nødvendighed at bidrage til varetagelsen af de almennyttige opgaver, som denne enhed har fået pålagt ved lov. Som nævnt i betragtning 142 ovenfor ser CCIPB sig selv som en offentlig forvaltningsmyndighed, som ikke har til formål at generere et overskud.
- (274) I lyset af ovenstående skal handels- og industrikamre som f.eks. CCIPB anses for at være offentlige myndigheder, hvis beslutninger i lighed med statens centrale forvaltning eller de lokale forvaltningsmyndigheders beslutninger må anses for at skulle »tilregnes staten« ifølge retspraksis vedrørende statsstøtte<sup>(34)</sup>, og hvis midler udgør statslige midler<sup>(35)</sup>. Det er ikke vigtigt i denne forbindelse, at handels- og industrikamrene forvaltes af personer, der er valgt af handlende, virksomhedsledere og virksomhedsrepræsentanter og ikke af embedsmænd udnævnt af andre offentlige myndigheder. Selv de nationale parlamenter vælges jo af alle borgere med stemmeret. Imidlertid må deres beslutninger som lovgivende magt i kraft af den konstitutionelle magtdeling i enhver demokratisk stat nødvendigvis tilregnes staten.

<sup>(34)</sup> Se f.eks. dom af 21. marts 1991 i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 11, og dom af 12. december 1996 i sag T-358-94, Compagnie nationale Air France mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s. 2109, præmis 58-61.

<sup>(35)</sup> Se i den forbindelse Kommissionens beslutning af 14. juli 2004 om at indlede en formel undersøgelsesprocedure i statsstøttesag C 25/2004 mod Tyskland — Indførelse af DVB-T i Berlin-Brandenburg, betragtning 20.

- (275) Handels- og industrikamrenes situation adskiller sig således fra de offentlige virksomheders, hvorom Domstolen i Stardust Marine-dommen <sup>(36)</sup> erklærede: »Selv om staten nemlig er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, er der ikke uden videre formodning for, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter graden af den autonomi, staten giver den. (...) Den omstændighed, at en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at tilregne staten de af den trufne foranstaltninger, såsom finansiel støtte. Det er også nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger.«
- (276) I tilfælde af en foranstaltning truffet af en offentlig virksomhed, hvis formål består i at udøve en økonomisk aktivitet, skal det da også fastslås, om de offentlige myndigheder, som kontrollerer denne virksomhed gennem f.eks. en kapitalandel, som de ejer i denne virksomhed, er impliceret i den pågældende foranstaltning. Et handels- og industrikammers situation er anderledes, i det omfang det selv er en del af den offentlige forvaltning eller »et bindeled til staten« eller »en offentlig forvaltningsmyndighed« og dermed en offentlig myndighed stiftet ved lov med henblik på at tilgodese almene interesser. For at fastslå, om en beslutning truffet af et handels- og industrikammer kan tilregnes staten, er det således ikke nødvendigt at fastslå, om en anden offentlig myndighed (f.eks. staten i snæver forstand eller kommunen eller andre lokale forvaltningsmyndigheder) har været impliceret i den pågældende beslutning. I virkeligheden opfylder en sådan beslutning nødvendigvis kriteriet om tilregnelser til staten.
- (277) Denne tilgang har Kommissionen allerede valgt i sin beslutningspraksis. Således bekræftede Kommissionen vedrørende handels- og industrikammeret i Var, »at det i kraft af sin status af offentlig virksomhed efter fransk ret udøver sin aktivitet på et defineret geografisk område, ledes af valgte medlemmer og råder over økonomiske midler, som opkræves hos de virksomheder, der er registreret i selskabsregistret, og hører således under kategorien »offentlige myndigheder« efter direktiv 2000/52/EF <sup>(37)</sup>. Derfor er det ikke nødvendigt at fastslå tilregnelsen til staten af foranstaltninger i henhold til Stardust Marine-retspraksis« <sup>(38)</sup>.
- (278) CCIPB har anfægtet tilregnelsen til staten af de aftaler, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, idet kammeret afviser, at staten og de lokale forvaltningsmyndigheder er involveret i dets beslutninger. I lyset af ovenstående forekommer denne argumentation overflødig, eftersom CCIPB selv er en offentlig myndighed, hvis beslutninger nødvendigvis må tilregnes staten ifølge retspraksis vedrørende statsstøtte, uafhængigt af den rolle, som andre myndigheder måtte spille i kammerets beslutninger. Lige så irrelevant er af samme grund CCIPB's argument om, at statens tilsynsmyndighed over kammeret ikke indebærer, at det er underordnet staten. Som det allerede er nævnt i betragtning 273, præsenterede CCIPB i sine bemærkninger til indledningsbeslutningen sig selv som en »offentlig forvaltningsmyndighed, der ikke har til formål at generere et overskud,« og bekræftede således Kommissionens tese om, at CCIPB er en offentlig myndighed, hvis beslutninger alle skal tilregnes staten, uden at det er nødvendigt at kontrollere andre offentlige myndigheders involvering i disse.
- (279) Ryanairs bemærkninger til dette punkt er i alt væsentligt lig CCIPB's. Ryanair vurderede bl.a., at Kommissionen skulle undersøge kriteriet for tilregnelser ved at analysere involveringen af »offentlige myndigheder« i CCIPB's i relation til Ryanair og AMS. Ryanair har i øvrigt citeret en udtalelse fra Conseil d'État for at påvise handels- og industrikamrenes uafhængighed af staten i snæver forstand. Ifølge denne udtalelse »indebærer det forhold, at handels- og industrikamrene er tilknyttet staten, idet enhver offentlig virksomhed teknisk set skal være knyttet til en juridisk person, ikke i sig selv, at de pågældende er underordnet staten«. Ryanair hævder i den forbindelse, at staten (i snæver forstand) kun er involveret i visse af CCIPB's beslutninger, idet den først informeres efterfølgende. Af alle ovenstående grunde er denne argumentation irrelevant, fordi der ikke er grund til at søge efter en eventuel involvering af andre offentlige myndigheder end CCIPB i dets beslutninger.
- (280) Ligeledes er CCIPB's argument om, at det forvalter Pau lufthavn »på privatretlige vilkår« irrelevant, eftersom de omhandlede foranstaltninger er blevet truffet af en offentlig forvaltningsmyndighed og derfor nødvendigvis må tilregnes staten <sup>(39)</sup>.

<sup>(36)</sup> Se dom af 16. maj 2002 i sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 52.

<sup>(37)</sup> Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000 om ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

<sup>(38)</sup> Se Kommissionens beslutning af 22. juni 2006 om at indlede en formel undersøgelsesprocedure i statsstøttesag N 563/05 mod Frankrig — Støtte til Ryanair for flyforbindelsen mellem Toulon og London, betragtning 16 [findes kun på fransk].

<sup>(39)</sup> Oven i købet understreger Kommissionen, at der ikke er grund til at sondre mellem CCIPB og dets særlige afdeling, som har til opgave at forvalte lufthavnen, med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne, idet den afdeling, som forvalter Pau lufthavn, ikke selv er en juridisk person, som kan adskilles fra CCIPB, men blot en intern afdeling under CCIPB uden selvstændige beslutningsbeføjelser ud over det, der angår den daglige drift af lufthavnen. De forskellige aftaler om lufthavnstjenester og marketingydelser, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, blev således indgået af formanden for CCIPB efter tilladelse fra CCIPB's generalforsamling. I øvrigt har hverken Frankrig eller tredjeparterne hævdet, at de omhandlede foranstaltninger udelukkende skulle tilregnes denne afdeling.

(281) De forskellige aftaler, der er genstand for nærværende undersøgelse, kan således tilregnes staten og indebærer anvendelse af statslige midler.

8.1.1.2. **Selektiv fordel for Ryanair, AMS og Transavia i de aftaler, de indgik med CCIPB i den omhandlede periode**

(282) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være støtte, må det fastlægges, om den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår<sup>(40)</sup>.

(283) For at kunne foretage en sådan analyse skal man anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede foranstaltninger. Dette princip består i at fastslå, om en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i CCIPB's sted og ledes af udsigter til rentabilitet, ville have indgået lignende aftaler.

(284) Først bør forskellige generelle spørgsmål afklares med henblik på korrekt anvendelse af dette princip, bl.a. følgende:

— Skal man analysere en aftale om marketingydelser sammen med eller adskilt fra en aftale om lufthavnstjenester, som er indgået samtidig<sup>(41)</sup>?

— Når man anvender det markedsøkonomiske investorprincip på marketingaftalerne, skal man da antage, at CCIPB har handlet som forvalter af Pau lufthavn eller som offentlig myndighed, der uafhængigt af funktionen som lufthavnsforvalter køber marketingydelser i forbindelse med sin opgave med at fremme den lokale økonomiske udvikling?

— Hvilket udbytte ville en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i CCIPB's sted, forvente sig af marketingaftalerne?

— Hvad er relevansen af sammenligningen mellem betingelserne i de aftaler om lufthavnstjenester, som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, og de lufthavnsafgifter, som faktureres i andre lufthavne, for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip?

(285) Efter at have undersøgt disse spørgsmål vil Kommissionen anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige omhandlede foranstaltninger.

*Samlet analyse af aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne*

(286) Da Kommissionen besluttede at udvide proceduren, mente den, at de to typer aftaler, som den formelle undersøgelsesprocedure omfatter, nemlig aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne, bør vurderes under ét i hver omhandlet periode og på tidspunktet for indgåelsen af den enkelte aftale. Denne tilgang indebærer bl.a., at hvert af nedenstående sæt af aftaler, indgået af CCIPB, behandles som én og samme foranstaltning:

— aftalen om lufthavnstjenester indgået den 30. juni 2005 med Ryanair og aftalen om marketingydelser undertegnet samme dag med AMS om ruten Pau-London Stansted

— CCIPB's brev til Ryanair af 25. september 2007, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005<sup>(42)</sup> til også at omfatte ruten Pau-Charleroi, og aftalen om marketingydelser indgået samme dag med AMS

— CCIPB's brev til Ryanair af 17. marts 2008, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 til også at omfatte ruten Pau-Bristol, og aftalen om marketingydelser indgået den 31. marts 2008 med AMS om samme rute

<sup>(40)</sup> Se dom af 29. april 1999 i sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

<sup>(41)</sup> Dette spørgsmål gælder hverken for aftalen, der blev indgået den 23. januar 2006 mellem CCIPB og Transavia, som omhandlede både lufthavnstjenester og marketingydelser, eller for aftalen, der blev indgået den 28. januar 2003 mellem CCIPB og Ryanair, og som også indeholder bestemmelser om såvel lufthavnstjenester som marketingydelser.

<sup>(42)</sup> Denne type breve kan sammenlignes med en aftale om lufthavnstjenester, eftersom den fastlægger de nærmere bestemmelser om fastsættelse af lufthavns- og groundhandlingafgifter. Brevet vil i det følgende indgå blandt de dokumenter, der betegnes som »aftaler om lufthavnstjenester«.

- CCIPB's brev til Ryanair af 16. juni 2009, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 til også at omfatte ruten Pau-Bristol, og aftalen om marketingydelser indgået samme dag med AMS om samme rute
- aftalen om marketingydelser indgået den 28. januar 2010 med AMS om ruterne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais. Der blev ikke formelt underskrevet en aftale om lufthavnstjenester parallelt med denne marketingaftale. Der kan dog identificeres en »implicit« aftale om lufthavnstjenester. Denne implicite aftale består i, at man på Ryanairs tre ruter, som er genstand for marketingaftalen<sup>(43)</sup>, fortsat anvender lufthavnens generelle lufthavnsafgifter, som er vedtaget efter drøftelser i lufthavnens rådgivende økonomiske udvalg, samt de satser for groundhandlyingydelser, som er bestemt i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005. Frankrig har da også anført, at aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 ved udløbet den 30. juni 2010 ikke blev forlænget, og at de satser, som herefter blev anvendt på Ryanair, fortsat var dem, der blev vedtaget af lufthavnens rådgivende økonomiske udvalg for de lovbestemte lufthavnsafgifter, og dem, der blev bestemt ved aftalen af 30. juni 2005 for groundhandlyingydelserne.
- (287) Frankrig erklærede sig enig i den tilgang, der blev valgt ved afgørelsen om at udvide proceduren, og som bestod i en fælles analyse af aftalerne om lufthavnstjenester og de marketingaftaler, som var indgået på tilsvarende vis. Til gengæld anfægter visse tredjeparter, navnlig CCIPB og Ryanair, denne tilgang, idet de mener, at marketingaftalerne bør analyseres for sig.
- (288) Imidlertid bekræfter sagens akter, at den tilgang, der blev valgt ved afgørelsen om at udvide proceduren, var velbegrundet og bifaldet af Frankrig. I tilfældet med Transavia og aftalen med Ryanair fra 2003 er det indlysende, idet marketingydelserne og lufthavnstjenesterne er genstand for én og samme aftale. Af de grunde, der er gjort rede for i betragtning 289-313, gælder dette ligeledes for de øvrige aftaler, der blev indgået med Ryanair og AMS.
- (289) Først og fremmest blev hver marketingaftale indgået stort set samtidig med en aftale om lufthavnstjenester. Indgåelsen af disse to typer aftale er da også hver gang sket samme dag undtagen for marketingaftalen af 31. marts 2008, som dog blev underskrevet meget kort tid (14 dage) efter aftalen om lufthavnstjenester vedrørende ruten Pau-Bristol, som også er genstand for marketingaftalen.
- (290) Desuden blev de to typer aftale indgået af de samme parter. AMS er nemlig Ryanairs 100 % ejede datterselskab og ledes af direktører i Ryanair<sup>(44)</sup>. Ryanair og AMS udgør således én samlet økonomisk enhed, idet AMS handler i Ryanairs interesser og under dens kontrol, og den fortjeneste, som AMS genererer, går til Ryanair i form af afkast eller forøgelse af selskabets værdi. Som det fremgår af det følgende, er de forskellige marketingaftaler endvidere knyttet til Ryanairs drift af bestemte flyruter ud af Pau lufthavn. Af marketingaftalerne fremgår det nemlig, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive disse ruter og i øvrigt er indgået samtidig med aftalerne om lufthavnstjenester mellem CCIPB og Ryanair om de samme ruter. Det forhold, at marketingaftalerne er indgået af CCIPB med AMS og ikke med Ryanair, er dermed ikke til hinder for, at en marketingaftale og en aftale om lufthavnstjenester indgået samtidig kan anses for at udgøre en enkelt transaktion, bl.a. med henblik på analysen af disse aftaler efter det markedsøkonomiske investorprincip, og at Ryanair og AMS i forbindelse med denne analyse bør anses for at udgøre én samlet økonomisk enhed.
- (291) Endelig afslører en række elementer som vist i betragtning 292-313 for hver aftale yderligere meget tætte forbindelser mellem dels marketingaftalen, dels aftalen om lufthavnstjenester, som blev indgået samtidig.
- (292) Marketingaftalen af 30. juni 2005 blev således underskrevet for en periode af fem år i lighed med aftalen om lufthavnstjenester af samme dato, hvorved Ryanair forpligtede sig til at tilbyde daglige flyvninger mellem London og Pau. Endvidere fremgår der af marketingaftalen en udtrykkelig forbindelse mellem den og de lufttransporttjenester i form af flyruter, som er genstand for aftalen om lufthavnstjenester: »Denne aftale bygger på Ryanairs tilsagn om daglig beflyvning af ruten mellem Pau og London (Stansted).« Denne sætning viser utvetydigt, at marketingaftalen højst sandsynligt ikke ville eksistere uden Ryanairs drift af den rute, som er genstand for aftalen om lufthavnstjenester.

<sup>(43)</sup> Ifølge denne marketingaftale forpligtede Ryanair sig til at drive disse tre ruter på de betingelser, der var fastlagt i samme aftale.

<sup>(44)</sup> Se CRC's rapport om CCIPB, som nævnes i betragtning 72, hvori CRC bl.a. konkluderer, »at selskabet AMS blot er en enhed under Ryanair og ledes af to direktører fra Ryanair«.

- (293) I præambelen til marketingaftalen af 30. juni 2005 står der desuden: »(...) Airport Marketing Services Limited er af tekniske grunde det eneste selskab, som har mulighed for at formidle reklamen for regionen Pau og Béarn på det originale og eksklusive websted [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) med det formål at sikre billetreservationer til Ryanairs flyvninger til Pau.« Denne sætning bekræfter, at det væsentlige formål med marketingaftalen ikke er fremme af regionen Pau og Béarn i almindelighed, men nærmere bestemt maksimering af Ryanairs billetsalg til forbindelsen til Pau gennem reklame for dette område.
- (294) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte budskaber og links på websiden for Pau på Ryanairs websted og at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den engelske velkomstsider til Ryanairs websted. Men websiden for destinationen Pau på Ryanairs websted henvender sig primært til personer, som allerede har besluttet, eller som sandsynligvis planlægger, at flyve med Ryanair til Pau. Hvad angår velkomstsiden til webstedet, henvender den sig ganske vist til et meget bredere publikum, men kun den engelske version er omfattet af marketingaftalen. Dette er endnu et tegn på, at marketingydelse i alt væsentligt er beregnet til at reklamere for Ryanairs forbindelser mellem Pau og London og ikke i lige så høj grad besøgstallet i Pau og omegn. Hvis de skulle fremme Pau og omegn over for alle turister og forretningsrejsende, der kunne tænkes at have interesse i regionen, er det da også sandsynligt, at CCIPB havde forlangt, at linket til et websted, det selv valgte, skulle placeres på alle eller i det mindste flere sprogversioner af velkomstsiden på Ryanairs websted og ikke kun den engelsksprogede.
- (295) Endelig står der i marketingaftalen af 30. juni 2005: »I tilfælde af en større ændring af de centrale forretningsmæssige vilkår efter underskrivelsen af denne aftale, bl.a. antal ankomende passagerer takket være denne aftale, forpligter parterne sig i god tro til at ændre aftalen i henhold til en sådan ændring.« Antallet af ankomende passagerer omtales således som et »centralt forretningsmæssigt vilkår« i marketingaftalen, hvilket endnu en gang bekræfter, at det ikke så meget er besøgstallet i Pau og omegn generelt, der i første omgang søges fremmet gennem marketingydelse, som det er antallet af passagerer på Ryanairs flyvninger til Pau i særdeleshed, der søges maksimeret.
- (296) Lignende elementer findes i de øvrige marketingaftaler. Vedrørende marketingaftalen af 25. september 2007 blev den indgået for en periode af fem år, hvilket svarer til de fem år, som gjaldt for udvidelsen af betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 til også at omfatte ruten Pau-Charleroi i kraft af CCIPB's brev til Ryanair af samme dato. Endvidere står der i marketingaftalen: »Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig forbindelse mellem PAU og CHARLEROI, med tre flyvninger om ugen, med forbehold af force majeure, i et driftsår. CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for forretningsmuligheder og turistattraktioner i PAU BEARN og omegn ved at målrette reklamen mod et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com), og tiltrække et stigende antal belgiske købedygtige passagerer til PAU BEARN.«
- (297) I præambelen står der desuden: »(...) [Airport Marketing Services] har alene muligheden for at målrette reklamen mod Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens forretningsmuligheder og turistattraktioner.« Disse udsagn bekræfter, at det væsentlige formål med denne aftale ikke er fremme af besøgstallet i Pau og omegn i almindelighed, men nærmere bestemt maksimering af Ryanairs billetsalg til forbindelsen Pau-Charleroi.
- (298) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den belgiske og nederlandske velkomstsider til Ryanairs websted. Marketingydelse er således ikke henvendt til alle de personer, der kunne tænkes at lade sig overbevise om at tage et ophold i Pau eller omegn, men specifikt til dem, som mest sandsynligt bruger Ryanair mellem Charleroi og Pau, nemlig indbyggerne i Belgien og Nederlandene.
- (299) Med hensyn til marketingaftalen af 31. marts 2008 blev den indgået for perioden 16. maj til 13. september 2008, hvilket svarer til den periode, hvori Ryanair forpligtede sig til at drive en rute til Bristol som vist i følgende sætning fra samme aftale: »Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig forbindelse mellem PAU og BRISTOL, med tre flyvninger om ugen, fra 16. maj 2008 til 13. september 2008, med forbehold af force majeure, i et driftsår. CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for turistattraktioner og forretningsmuligheder i PAU BEARN og omegn over for et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com), og tiltrække et stigende antal købedygtige engelske passagerer til PAU BEARN«<sup>(45)</sup>.

<sup>(45)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »This Agreement is rooted in Ryanair's commitment to operate on a route between PAU and BRISTOL with a weekly service (3 frequencies per week), from 16<sup>th</sup> May 2008 to September 13<sup>th</sup> May 2008 subject to force majeure, for one year of operation. CCIPB, therefore, has the potential to advertise the business and tourist attractions of the PAU BEARN and its region to large numbers of tourists and business travellers accessing [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com), and to attract an increased number of ENGLISH-originating passengers with high spending ability to Pau BEARN.«

- (300) I præambelen står der desuden: »[Airport Marketing Services] er den eneste virksomhed, der har kapacitet til at tiltrække Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens turistattraktioner og forretningsmuligheder.«<sup>(46)</sup> Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den engelske velkomstsider til Ryanairs websted.
- (301) Med hensyn til marketingaftalen af 16. juni 2009 blev den indgået for perioden 1. april til 24. oktober 2009, hvilket svarer til den periode, hvori Ryanair forpligtede sig til at drive ruten Pau-Bristol som vist i følgende sætning fra samme aftale: »Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig forbindelse mellem PAU og BRISTOL, med to flyvninger om ugen fra 1. april 2009 til 24. oktober 2009, dvs. forventeligt 60 flyvninger for hele 2009-sæsonen, med forbehold af force majeure, i et driftsår. CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for forretningsmuligheder og turistattraktioner i PAU BEARN og omegn ved at målrette reklamen mod et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com), og tiltrække et stigende antal engelske købedygtige passagerer til PAU BEARN.«
- (302) I præambelen står der desuden: »(...) [Airport Marketing Services] har alene muligheden for at målrette reklamen mod Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens forretningsmuligheder og turistattraktioner.« Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den engelske velkomstsider til Ryanairs websted.
- (303) Hvad angår marketingaftalen af 28. januar 2010, bestemmes det heri, at den skal gælde i et år fra åbningen af de forbindelser, som Ryanair har forpligtet sig til at drive fra Pau til London, Charleroi og Beauvais ifølge aftalens punkt 1. Denne bestemmelse skaber i sig selv en klar forbindelse mellem marketingaftalen og disse lufttransporttjenester. Endvidere står der i marketingaftalens punkt 1:

»Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at etablere og drive ruter mellem:

— PAU og LONDON-Stansted fra den 30. marts 2010 med tre flyvninger om ugen i et helt år

— PAU og CHARLEROI fra den 30. marts 2010 med tre flyvninger om ugen i sommerperioden

— PAU og BEAUVAIS fra april 2010 med tre flyvninger om ugen i sommerperioden.

CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for erhvervslivet og turistattraktioner og forretningsmuligheder i PAU BEARN og omegn over for et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com), og tiltrække et stigende antal købedygtige passagerer til PAU BEARN«<sup>(47)</sup>.

- (304) I præambelen står der desuden: »[Airport Marketing Services] er den eneste virksomhed, der har kapacitet til at tiltrække Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens turistattraktioner og forretningsmuligheder.«<sup>(48)</sup> Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen af 2010 i lighed med den fra 2005 skal levere, i at indsætte budskaber og links på websiden for Pau på Ryanairs websted og at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, i) på den engelske velkomstsider til Ryanairs websted vedrørende forbindelsen til London, ii) på den belgiske og nederlandske velkomstsider til Ryanairs websted vedrørende forbindelsen til Charleroi, iii) på den franske velkomstsider til Ryanairs websted vedrørende forbindelsen til Beauvais. Endelig præciseres det i aftalen, at hvis Ryanairs forbindelser til London, Charleroi og Beauvais som nævnt i punkt 1 ikke bekendtgøres eller åbnes inden februar 2010, udløber aftalen, uden at nogen af parterne kan gøre et ansvar gældende. Denne bestemmelse skaber derfor en yderligere forbindelse mellem marketingaftalen og Ryanairs ruter til London, Charleroi og Beauvais.

<sup>(46)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »(...) [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential to attract large numbers of potential Ryanair passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region«.

<sup>(47)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »This Agreement is rooted in Ryanair's commitment to establish and to operate routes between:

— PAU and LONDON Stansted from 30th March 2010 with three flights per week during the whole year (...);

— PAU and CHARLEROI from 30th March 2010 with three flights per week for summer schedule (...);

— PAU and BEAUVAIS from April 2010 with three flights per week for summer schedule (...).

CCIPB therefore, has the potential to advertise the business and tourist attractions of PAU and its region to large numbers of tourists and business travelers accessing [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com), and to attract an increased number of inbound passengers with high spending ability«.

<sup>(48)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »(...) [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential to attract large numbers of potential Ryanair passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region«.

- (305) Denne dokumentation vedrørende de forskellige marketingaftaler viser, at de i aftalerne indeholdte marketingydelser ved såvel deres varighed som deres art er tæt forbundet med de luftfartstjenester, som Ryanair tilbyder i form af flyruter, som nævnes i marketingaftalerne, og som er omfattet af de tilhørende aftaler om lufthavnstjenester. Det fremgår endda af marketingaftalerne, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive de pågældende lufttransporttjenester. Marketingydelserne er i væsentlig mindre grad beregnet til generelt og bredt at øge turisternes og forretningsrejsendes besøg i Pau og omegn end til specifikt at nå ud til personer, som sandsynligvis vil bruge de af Ryanairs lufttransporttjenester, der er omfattet af marketingaftalerne, og marketingydelsernes primære formål er at fremme disse lufttransporttjenester.
- (306) Marketingaftalerne er således uløseligt forbundet med aftalerne om lufthavnstjenester, som de afspejler, og de lufttransporttjenester, som er genstand for dem. Den faktuelle dokumentation i betragtning 286-305 viser endvidere, at marketingaftalerne i mangel af de pågældende ruter (og dermed de aftaler om lufthavnstjenester, som angår dem) ikke ville være blevet indgået. Som angivet i betragtning 286-305 står der da også udtrykkeligt i marketingaftalerne, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive bestemte flyforbindelser og i øvrigt indeholder marketingydelser, som i alt væsentligt skal fremme disse forbindelser.
- (307) I så henseende er CCIPB's argument om, at disse to typer aftaler burde analyseres hver for sig, »eftersom de har forskellige formål«, irrelevant. Det fremgår da også klart af det ovenstående, at marketingaftalerne sammen med aftalerne om lufthavnstjenester udgør en integreret del af Ryanairs og CCIPB's forretningsforbindelser som ramme for driften af de forbindelser, der er genstand for disse to aftaler.
- (308) I øvrigt fremgår det, at CCIPB ikke iværksatte et åbent udbud over for alle de selskaber, der leverer denne type ydelser<sup>(49)</sup>, før underskrivelsen af de pågældende marketingaftaler og end ikke indhentede tilbud fra forskellige leverandører for at sammenligne deres tilbud. Overordnet set har CCIPB ikke haft andre leverandører i tankerne end de omhandlede luftfartsselskaber eller deres datterselskaber til levering af de pågældende marketingydelser. Dette underbygger den tætte forbindelse mellem marketingaftalerne og de forbindelser, som Ryanair drev med udgangspunkt i Pau lufthavn. Hvis marketingaftalerne reelt var uafhængige af aftalerne om lufthavnstjenester, er det da også sandsynligt, at CCIPB havde indhentet tilbud fra flere leverandører end AMS, så meget mere som det drejer sig om et offentligt organ, der normalt sender sine indkøb i udbud.
- (309) Endvidere fremgår det også, at indgåelsen af alle aftalerne om lufthavnstjenester var betinget af indgåelsen af marketingaftalerne.
- (310) For det første mener Frankrig nemlig, at de to aftaler fra 2005 (aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen af 30. juni 2005) »om end juridisk uafhængige af hinanden ikke desto mindre er tæt forbundet«<sup>(50)</sup>, og at »den tætte forbindelse mellem aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair og marketingaftalen med AMS, som er selskabet Ryanairs 100 % ejede datterselskab, ikke kan benægtes«<sup>(51)</sup>. I betragtning af de stærke ligheder mellem 2005-aftalerne og de aftaler, der blev indgået senere med Ryanair og AMS, kan førnævnte bemærkninger fra Frankrig let overføres på disse senere kontrakter.
- (311) Frankrig anfører i øvrigt i sit brev af 30. maj 2011, at »CCIPB blev bragt til at indgå aftalerne af 30. juni 2005. Frankrig minder ligeledes i sit brev om, at »Ryanair, efter at aftalen med AMS ikke blev forlænget, besluttede — uden skriftlig meddelelse herom til CCIPB — ikke at fortsætte flyvningerne til Pau-Pyrénées lufthavn fra IATA's sommersæson 2011 (april 2011)«. Dette antyder, at Ryanair i hvert fald i visse tilfælde ikke ville acceptere at drive en rute, når det ville få regninger på de almindelige lufthavnsafgifter, uden at der forelå en marketingaftale mellem lufthavnsforvalteren og AMS.
- (312) Denne tilgang blev ligeledes bemærket af CRV i rapporten af 5. januar 2007<sup>(52)</sup>.

<sup>(49)</sup> Undtagen annonceringen i Air & Cosmos, der ikke gav resultat, jf. betragtning 132.

<sup>(50)</sup> Brev fra de franske myndigheder af 13. juli 2007.

<sup>(51)</sup> Brev fra de franske myndigheder af 30. maj 2011.

<sup>(52)</sup> I rapporten står der: »(...) at denne tjenesteydelsesaftale reelt er en økonomisk støtte til Ryanair, og at den er ulovlig, fordi den ikke var anmeldt på forhånd til Kommissionen«, og »at CCI for at omgå virkningerne af forvaltningsrettens afgørelse [om at aftalen fra 2003 med selskabet Ryanair gav anledning til ulovlig statsstøtte] benyttede en ny juridisk konstruktion«.



- (313) Det fremgår af alt det ovenstående, at den enkelte marketingaftale ikke kan adskilles fra den underliggende aftale om lufthavnstjenester, at den sammen med denne udgør én transaktion, og at den sandsynligvis ikke var blevet indgået i mangel af dels en tilsvarende aftale om lufthavnstjenester, dels de flyforbindelser, der var genstand for disse to aftaler. Derfor bør der for hver marketingaftale foretages en analyse af denne og af aftalen om lufthavnstjenester, der er indgået samtidig, som én og samme foranstaltning med henblik på at fastslå, om aftalen udgør statsstøtte.

*Anvendelse af kriteriet om det markedsøkonomiske investorprincip på CCIPB, hvad angår marketingaftalerne*

- (314) For at anvende det markedsøkonomiske investorprincip vedrørende marketingaftalerne er det nødvendigt at fastslå, hvilken hypotetisk markedsøkonomisk investor der bør bruges som reference til at analysere CCIPB's handlinger.
- (315) I først omgang kunne man vælge den tilgang, at CCIPB har indgået marketingaftalerne i egenskab af lufthavnsforvalter<sup>(53)</sup> og derfor bør sammenlignes med en hypotetisk lufthavnsforvalter, som i sine handlinger lader sig lede af rentabilitetsudsigter.
- (316) En anden tilgang kunne være, at CCIPB handlede som en offentlig enhed, der havde fået overdraget varetagelsen af en almennyttig opgave, i det foreliggende tilfælde den økonomiske udvikling af Pau og omegn, og at CCIPB uafhængigt af sin egenskab af lufthavnsforvalter af Pau lufthavn købte disse marketingydelser for at udføre denne almennyttige opgave. I forbindelse med denne anden tilgang bør man ifølge retspraksis kontrollere, dels om de pågældende ydelser opfylder den offentlige indkøbers »faktiske behov«, dels om de blev indkøbt til en pris, der var lig med eller lavere end »markedsprisen«<sup>(54)</sup>, eller med andre ord om en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, og som måtte have brug for tilsvarende ydelser (uden nødvendigvis at være lufthavnsforvalter), ville have været villig til at acceptere sådanne vilkår, som CCIPB gik ind på.
- (317) Visse tredjeparters bemærkninger underbygger den anden tilgang, om end implicit. Navnlig fremlagde Ryanair, bl.a. i førnævnte undersøgelse af 20. december 2013, dokumentation for, at priserne for AMS' marketingydelser ikke oversteg, hvad der anses for at være markedsprisen for sådanne ydelser, og bemærkede til støtte for dette argument, at lufthavnsforvalterne ikke adskiller sig fra andre af AMS' kundetyper.
- (318) CCIPB har fremlagt lignende dokumentation og bemærker i øvrigt: »Vi minder her om, at CCIPB er blevet pålagt at udvikle sit ressortområdes økonomiske tiltrækningskraft. De beløb, som betales for disse marketingydelser, har således gjort det muligt at fremme Pau og omegns styrker, og de 56 mio. EUR årligt, som Ryanairs passagerer brugte i 2010 (...) i løbet af deres ophold, har direkte gavnet hotel-, restaurations-, detailhandels- og ejendomsbranchen (i 2005 var tallet 8 mio. EUR, et meget lavt tal sammenlignet med andre lufthavnes konsekvensanalyser).« Denne sætning antyder, at CCIPB's adfærd ifølge kammeret selv skal analyseres i dets egenskab af offentlig indkøber, som rekvirerer de nødvendige tjenesteydelser til udførelsen af sine almennyttige opgaver.
- (319) Kommissionen bemærker i den forbindelse, at dette argument på den ene side modsiger tesen om, at CCIPB's beslutninger om de omhandlede foranstaltninger ikke kunne tilregnes staten. Hvis CCIPB hævder, at det har underskrevet disse aftaler for at udføre sin opgave med at udvikle den lokale økonomi, skal det nødvendigvis også medgive, at dets adfærd er typisk for en lokal offentlig myndighed.
- (320) Kommissionen mener på den anden side, at den anden af de to ovennævnte tilgange skal afvises, fordi den ikke tager højde for den karakter af indbyrdes afhængighed, der kendetegner aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne, som allerede er fastslået. Denne tilgang indebærer da også den antagelse, at CCIPB har underskrevet marketingaftalerne uden hensyntagen til de forbindelser, som Ryanair tilbyder fra den lufthavn, som den forvalter, og at kammeret endog ville have underskrevet disse aftaler, uden at de pågældende forbindelser og tilhørende aftaler om lufthavnstjenester fandtes. Af de i betragtning 286-313 anførte grunde er en sådan hypotese højst usandsynlig.
- (321) Hvis man alligevel skulle vælge denne anden tilgang, ville den desuden ikke føre til den konklusion, at marketingaftalerne ikke giver Ryanair og AMS en økonomisk fordel.

<sup>(53)</sup> Uanset de eventuelle målsætninger ifølge en offentlig politik for lokal økonomisk udvikling, som CCIPB måtte forsøge at opfylde ved at indgå de pågældende aftaler.

<sup>(54)</sup> Se f.eks. dom af 28. januar 1999 i sag T-14/96, BAI mod Kommissionen, Saml. 1999 II, s. 139, præmis 75-76, og dom af 5. august 2003 i forenede sager T-116/01 og T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) SA og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. 2003 II, s. 2957, præmis 117.

- (322) Som nævnt i betragtning 316 er det da heller ikke tilstrækkeligt, at en offentlig enhed foretager indkøb til en pris, der er lig med eller lavere end »markedsprisen«, for at sådanne indkøb ikke giver leverandøren en økonomisk fordel. Og det er også et krav, at indkøbene opfylder et »faktisk behov« hos den offentlige indkøber.
- (323) Man kan ikke kategorisk udelukke, at CCIPB ved varetagelsen af sin opgave med at udvikle Pau og omegn økonomisk har et behov for at benytte sig af kommercielle leverandører til at gøre reklamefremstød for området. Men i det foreliggende tilfælde drejer det sig om en reklameaktivitet rettet mod to veldefinerede virksomheders forretningsvirksomhed, nemlig Ryanair og CCIPB selv som forvalter af Pau lufthavn. En offentlig enhed ville ikke anse marketingydelser, som primært sikrer reklame for en enkelt eller nogle få veldefinerede virksomheders aktiviteter, for at udgøre en del af dens specifikke opgaver med at fremme den lokale økonomiske udvikling. Det er nemlig logisk, at en sådan offentlig enhed tager udgangspunkt i princippet om, at de lokale virksomheder selv skal sørge for eller finansiere deres markedsføring, og at den begrænser sin egen indsats til en generel promovning af området og det lokale økonomiske grundlag uden at nævne bestemte virksomheder.
- (324) Enhver anden tilgang ville indebære, at en offentlig enhed, der er pålagt at fremme den lokale økonomiske udvikling, uden at sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte, kunne købe marketingydelser med henblik på primært at fremme produkter eller tjenesteydelser, der tilbydes af bestemte lokalt etablerede virksomheder, med den begrundelse, at disse ydelser fremmer den lokale økonomiske udvikling, og at de er købt til »markedspris«. En sådan tilgang ville være i strid med artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (325) Det fremgår således, at de marketingydelser, som CCIPB købte hos AMS, ikke kan anses for at opfylde et »faktisk behov« hos CCIPB som offentlig enhed, der har fået til opgave at fremme den lokale økonomiske udvikling. Denne konklusion bekræftes af en del dokumentation, som Frankrig har fremsendt, for, at det bl.a. »utvivlsomt ikke er normalt, at CCI'er, som ikke forvalter lufthavne, køber marketingydelser af luftfartsselskaber«<sup>(55)</sup>.
- (326) At anvende den i betragtning 316-321 omhandlede anden tilgang ville derfor føre til den konklusion, at marketingaftalerne indebærer en økonomisk fordel for de virksomheder, der har leveret disse ydelser, samt de luftfartsselskaber, som har direkte gavn af marketingydelserne. Ifølge denne tilgang ville marketingaftalerne med AMS således udgøre støtte til AMS som leverandør af marketingydelserne og støtte til Ryanair, der direkte og som den primære modtager nyder godt af disse ydelser.
- (327) Når en offentlig enhed foretager indkøb under varetagelsen af sine almennyttige opgaver, forventer man i øvrigt normalt, at den minimerer sine udgifter ved at sende opgaven i udbud eller i det mindste indhenter flere forskellige tilbud til sammenligning. Dette gælder så meget mere for meget forskelligartede varer eller tjenesteydelser, som det er vanskeligt at finde nøjagtige markedspriser på, hvilket klart er tilfældet for marketingydelser. I det foreliggende tilfælde er marketingaftalerne derimod ikke et resultat af et udbud. Et udbud iværksat af CCIPB gav ikke resultat i form af et luftfartsselskab, som var villigt til at drive virksomhed fra Pau lufthavn på de foreslåede vilkår<sup>(56)</sup>. Denne betragtning bekræfter, at den anden tilgang er uhensigtsmæssig.
- (328) Denne uhensigtsmæssighed synes ligeledes at blive bekræftet af de bemærkninger, som CCIPB fremsatte til beslutningen om at udvide proceduren. Det er da også bemærkelsesværdigt, at CCIPB til sammenligningen mellem sin egen adfærd og forskellige private virksomheders med henblik på at fastslå, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, primært har valgt lufthavnsforvaltere. CCIPB har således nævnt diverse store private britiske lufthavne, en italiensk lufthavn og seks franske lufthavne. Denne tilgang understøtter den konklusion, at det ganske rigtigt først og fremmest er som lufthavnsforvalter og ikke offentlig enhed, der handler i forbindelse med sin opgave med at fremme lokal økonomisk udvikling, at CCIPB har indgået marketingaftalerne.
- (329) I øvrigt anførte Frankrig, at Béarns turistfremmeindsats påhvilede departementet Béarn Pays Basques turistudvalg, og at CCI'erne i almindelighed gennemførte »specifikke turistfremmende tiltag gennem deres deltagelse i diverse regionale og departementsbaserede organer på området, bl.a. de regionale og departementsbaserede turistudvalg«. Men marketingaftalerne, som ifølge CCIPB bl.a. omhandlede fremme af Pau og omegns turistattraktioner og forretningsmuligheder, blev indgået direkte af CCIPB uden involvering af de lokale turistfremmeorganer. Dette dokumenterer yderligere, at det først og fremmest var som lufthavnsforvalter, at CCIPB indgik marketingaftalerne.

<sup>(55)</sup> Denne udtalelse bekræfter i øvrigt, at de pågældende marketingydelser i virkeligheden primært blev købt af CCIPB i egenskab af lufthavnsforvalter og ikke som offentlig myndighed med henblik på fremme af regional økonomisk udvikling.

<sup>(56)</sup> Se betragtning 132.

- (330) Med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip bør man derfor vælge den første tilgang som nævnt i betragtning 315, der består i at sammenligne CCIPB's adfærd med de handlinger, som en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, i CCIPB's sted ville vælge at udføre i sin forvaltning af Pau lufthavn.
- (331) Denne konklusion, der er nået for aftalerne med Ryanair og AMS, gælder ligeledes og af de samme grunde for de aftaler, der blev indgået med Transavia, især fordi aftalen med Transavia indbefattede såvel lufthavnstjenesterne som marketingydelse.

*Udbytte, som en markedsøkonomisk aktør kunne forvente sig af marketingaftalerne, og priser, som vedkommende ville være villig til at betale for disse ydelser*

- (332) Af det ovenstående fremgår, at man for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede marketingaftaler bør analysere disse sammen med de tilsvarende aftaler om lufthavnstjenester som én enkelt transaktion<sup>(57)</sup>, og at CCIPB's adfærd bør analyseres i forhold til den, der udfoldes af en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Pau lufthavn i CCIPB's sted.
- (333) Ved analysen af hver enkelt af de således identificerede transaktioner skal det fastslås, hvilke gevinster denne hypotetiske markedsøkonomiske aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, kunne forvente sig af marketingydelse. I den forbindelse skal de generelle virkninger af sådanne ydelser for turismen og den økonomiske aktivitet i regionen ikke som sådan tages i betragtning. Det er kun virkningerne af disse ydelser for lufthavnens rentabilitet, der skal tages hensyn til, eftersom det kun er dem, en hypotetisk markedsøkonomisk aktør i denne analyse kunne have forholdt sig til.
- (334) Marketingydelserne kan stimulere passagertallet på de flyruter, som er genstand for marketingaftalerne og de tilhørende aftaler om lufthavnstjenester, eftersom de er beregnet til at fremme disse ruter. Selv om denne virkning først og fremmest gavner luftfartsselskabet, gavner den også lufthavnsforvalteren. Et stigende antal passagerer vil da også formentlig give sig udslag i en stigning i lufthavnsforvalterens indtægter fra visse lufthavnsafgifter og levering af groundhandlingsydelser og i indtægterne fra andet end luftfart, f.eks. parkering, restauranter og anden handel.
- (335) Det kan derfor ikke benægtes, at en markedsøkonomisk aktør, der forvalter Pau lufthavn i stedet for CCIPB, kunne have taget denne positive virkning i betragtning ved indgåelsen af marketingaftalen og den tilhørende aftale om lufthavnstjenester. Vedkommende ville have gjort det ved at vurdere de pågældende forbindelsers virkning for kommende indtægter og omkostninger og ved i den forbindelse at forvente et passagertal på disse forbindelser, som ville være udtryk for den positive virkning af marketingydelserne. Vedkommende ville have taget denne virkning i betragtning for hele varigheden af driften af de pågældende ruter som angivet i aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen.
- (336) Under proceduren medgav Kommissionen dette, eftersom den opfordrede Frankrig til at rekonstruere de prognoser for indtægter og omkostninger, som en markedsøkonomisk aktør ville have udarbejdet før indgåelsen af marketingaftaler og aftaler om lufthavnstjenester, og således foreslog de franske myndigheder at tage hensyn til virkningerne af marketingaftalerne for den forventede trafik. Når en lufthavnsforvalter indgår en aftale om effektive reklametiltag på visse forbindelser, er det da også muligt, at vedkommende forventer en forholdsvis høj belægningsprocent (eller lastfaktor)<sup>(58)</sup> på de pågældende ruter og forholder sig til det i sin vurdering af fremtidige indtægter. På dette punkt bemærker Kommissionen Ryanairs holdning om, at marketingaftalerne ikke kun giver sig udslag i en omkostning for lufthavnsforvalteren, men også en mulig gevinst.
- (337) Det bør fastslås, om en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Pau lufthavn i CCIPB's sted, med rimelighed kunne forvente og beregne andre gevinster end dem, der hidrører fra den positive virkning for benyttelsen af de forbindelser, der er genstand for marketingaftalen, i løbet af disses driftsperiode som fastsat i marketingaftalen eller aftalen om lufthavnstjenester.

<sup>(57)</sup> En given marketingaftale bør analyseres sammen med en tilsvarende aftale om lufthavnstjenester som værende én enkelt transaktion. Til gengæld er der lige så mange adskilte transaktioner som »parvise« marketingaftaler og aftaler om lufthavnstjenester.

<sup>(58)</sup> Belægningsprocenten eller lastfaktoren defineres som andelen af besatte sæder i de fly, der anvendes til at drive den pågældende forbindelse.

- (338) Visse tredjeparter, bl.a. Ryanair i undersøgelsen af 17. januar 2014, støtter denne tese. Undersøgelsen af 17. januar 2014 bygger på tanken om, at marketingydelse, som købes af en lufthavnsforvalter som CCIPB, vil kunne styrke lufthavnens omdømme og dermed varigt stimulere det antal passagerer, der benytter denne lufthavn, ud over selve de forbindelser, der er omfattet af marketingaftalen og aftalen om lufthavnstjenester, i den driftsperiode for disse forbindelser, der er fastsat i aftalerne. Navnlige fremgår det af denne undersøgelse, at marketingydelse ifølge Ryanair vil kunne generere varige positive virkninger for benyttelsen af lufthavnen, også efter udløbet af marketingaftalen.
- (339) Det bør først og fremmest bemærkes i denne henseende, at der ikke er dokumentation i sagsakterne for, at CCIPB ved indgåelsen af de marketingaftaler, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, forventede endelige foretog beregninger af den eventuelle positive virkning af marketingaftalerne ud over selve de forbindelser, der er omfattet af disse aftaler, eller ud over driftsperioden for de pågældende forbindelser. Endvidere har hverken Frankrig eller CCIPB foreslået metoder til vurdering af den eventuelle værdi, som en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Pau lufthavn i CCIPB's sted, ville have tillagt disse virkninger på tidspunktet for bedømmelsen af gevinsterne ved at indgå marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester.
- (340) Som tidligere angivet retter de marketingydelser, som blev købt hos AMS, sig mod de personer, som besøger Ryanairs websted og nærmere bestemt enten den webside, der er afsat til Pau på dette websted, eller den engelske side (for marketingaftalerne om forbindelserne Pau-London og Pau-Bristol) eller den belgiske og nederlandske side (for aftalerne om forbindelsen Pau-Charleroi) eller den franske side (for aftalen om forbindelsen Pau-Beauvais). For Transavia var det bestemt, at alle marketingydelser på webstedet [www.transavia.com](http://www.transavia.com) vedrørte siden om destinationen Pau. De pågældende marketingydelser var primært rettet mod de personer, som sandsynligvis ville benytte de forbindelser, der var omfattet af marketingaftalerne. Deres positive virkning for benyttelsen af andre forbindelser til Pau forekommer meget mere hypotetisk og under alle omstændigheder alt for usikker til, at en fornuftig markedsøkonomisk aktør beregner den ved vurderingen af sin interesse i at indgå en marketingaftale.
- (341) I øvrigt forekommer disse virkninger også meget usikre, hvad angår varigheden heraf. Det er tænkeligt, at reklamen for Pau og omegn på Ryanairs websted kan have tilskyndet de personer, der har besøgt dette websted, til at købe billetter med Ryanair til Pau, da — eller kort tid efter at — de så denne reklame. Til gengæld er det ikke sandsynligt, at mindet om denne reklame fra besøg på Ryanairs websted har fæstnet sig og påvirket deres køb af flybilletter i mere end et par uger. En reklamekampagne vil sandsynligvis have varig virkning, når reklametiltagene iværksættes gennem et eller flere medier, hvor forbrugerne ofte møder dem i den givne kampagneperiode. F.eks. vil en reklamekampagne på brede TV- og radiokanaler, en samling websteder og/eller et antal udendørs reklameskilte kunne fremkalde en sådan varig virkning, hvis forbrugerne har passiv og gentagen adgang til disse medier. Til gengæld kan et reklametiltag, der er begrænset til visse sider af Ryanairs websted, sandsynligvis ikke få en virkning, der holder sig ud over varigheden af dette tiltag.
- (342) Det er da også meget sandsynligt, at besøg på Ryanairs websted for de fleste ikke i sig selv sker tilstrækkeligt ofte til, at der kan fæstne sig et varigt minde om reklamen for en region på dette websted. Denne konstatering bekræftes tydeligt af to faktorer. For det første var reklamen for regionen Pau på Ryanairs websted ifølge de forskellige marketingaftalers bestemmelser defineret som placeringen af et simpelt link til et websted udpeget af CCIPB i en begrænset periode, endda meget kort (42 dage om året i fem år ifølge 2005-aftalen, et helt år ifølge 2007-aftalen, otte dage ifølge 2008-aftalen, ni dage ifølge 2009-aftalen samt 45 dage på den engelske side, 25 dage på den belgiske og nederlandske side og 25 dage på den franske side ifølge 2010-aftalen). Såvel arten af disse reklametiltag (placeringen af et simpelt link med begrænset reklameværdi) som deres korte varighed vil kun kunne få en stærkt begrænset virkning med tiden, når de er afsluttet, så meget mere som disse tiltag var begrænset til Ryanairs websted og ikke blev formidlet via andre medier. For det andet angik de øvrige markedsføringstiltag i henhold til aftalen med AMS alene de sider på AMS' websted, der omhandlede destinationen Pau. Det er meget sandsynligt, at de fleste mennesker ikke ofte besøger denne side og kun gør det, hvis de allerede er potentielt interesserede i denne destination.
- (343) Ovenstående betragtninger gælder ligeledes aftalen fra 2006 med Transavia. Faktisk bestod de i aftalen fastlagte marketingydelser ganske enkelt i at indsætte budskaber og links på siden om destinationen Pau på Transavias websted og i jævnlige at sende tilbud pr. e-mail om destinationen Paus attraktioner til abonnenterne på det elektroniske magasin [transavia.com](http://transavia.com).

- (344) Selv om marketingydelseerne kunne stimulere benyttelsen af de flyforbindelser, der var omhandlet af marketingaftalerne i den for ydelseerne gældende periode, er det således meget sandsynligt, at en sådan virkning har været minimal eller lig nul for tiden efter periodens udløb og for andre forbindelser.
- (345) Det fremgår i øvrigt af Ryanairs undersøgelser fra 17. og 31. januar 2014, at udbyttet af marketingaftalerne for andet end de forbindelser, der var omfattet af disse aftaler, eller for tiden efter udløbet af driften af disse forbindelser i henhold til marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester er yderst usikre og ikke kan kvantificeres med en grad af pålidelighed, som ville blive fundet tilstrækkelig af en fornuftig markedsøkonomisk investor.
- (346) Således er f.eks. de fremtidige merindtægter efter det fastsatte udløb af aftalen om lufthavnstjenester ifølge undersøgelsen af 17. januar 2014 <sup>(59)</sup> i sagens natur uvisse <sup>(60)</sup>. I øvrigt foreslås i denne undersøgelse to metoder til en forhåndsvurdering af de positive virkninger af marketingaftalerne, nemlig en cashflow-metode og en kapitaliseringsmetode.
- (347) Cashflow-metoden består i at vurdere gevinsterne ved marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester i form af fremtidige indtægter genereret hos lufthavnsforvalteren af marketingydelseerne og af aftalen om lufthavnstjenester fratrukket de tilhørende omkostninger. Kapitaliseringsmetoden består i at anse forbedringen af lufthavnens omdømme i kraft af marketingydelseerne som et immaterielt aktiv erhvervet til den i marketingaftalen aftalte pris.
- (348) Undersøgelsen afslører imidlertid omfanget af de vanskeligheder, der er forbundet med kapitaliseringsmetoden, og dermed den manglende pålidelighed af de resultater, som en sådan metode kan give, og peger på cashflow-metoden som den foretrukne. Der står bl.a. i undersøgelsen: »Kapitaliseringsmetoden bør kun tage hensyn til andelen af marketingudgifter, der kan bogføres under lufthavnens immaterielle aktiver. Imidlertid kan det være vanskeligt at identificere andelen af marketingudgifter, der skal generere indtægter for lufthavnen i fremtiden (dvs. en investering i lufthavnens immaterielle aktiver) i modsætning til dem, der genererer aktuelle indtægter for lufthavnen« <sup>(61)</sup>. I undersøgelsen understreges det også, at det for at anvende kapitaliseringsmetoden er »nødvendigt at beregne den gennemsnitlige varighed for en lufthavns mulighed for at fastholde en kunde takket være AMS' marketingkampagne. I praksis ville det være vanskeligt at beregne den gennemsnitlige varighed af kundefastholdelsen efter en AMS-kampagne af mangel på tilstrækkelige data« <sup>(62)</sup>.
- (349) Undersøgelsen af 31. januar 2014 indeholder forslag om anvendelse i praksis af cashflow-metoden. Ifølge denne tilgang tager gevinsterne ved marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester ud over udløbet af marketingaftalen form af en »terminalværdi« beregnet på datoen for aftalens udløb. Denne terminalværdi beregnes med udgangspunkt i de forventede merindtægter ifølge aftalerne om lufthavnstjenester og marketingydelse i det sidste år af anvendelsen af aftalen om lufthavnstjenester. Metoden består nemlig i at tage udgangspunkt i den forventede merindtægt i det sidste år af løbetiden for aftalen om lufthavnstjenester og i at fremskrive den med et år svarende til varigheden af aftalen om lufthavnstjenester, idet den er justeret efter vækstraten på det europæiske marked for lufttransport og en sandsynlighedsfaktor, der vurderes at afspejle, hvor meget aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen kan bidrage til lufthavnens indtjening efter deres udløb <sup>(63)</sup>. Denne mulighed for at udløse varige gevinster hidrører ifølge undersøgelsen fra 31. januar 2014 fra en række faktorer, »(...) inklusive en større kendskabsgrad og et stærkere brand samt eksterne virkninger i nettet og tilbagevendende passagerer« <sup>(64)</sup>, uden yderligere præcisering heraf. I øvrigt bruges ved denne metode en aktualiseringsats, der afspejler kapitaliseringsomkostningen.

<sup>(59)</sup> Se afsnit 6.2.2.7.

<sup>(60)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »... future incremental profits beyond the scheduled expiry of the Airport Service Agreement are inherently uncertain«.

<sup>(61)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »The capitalisation approach should only take into account the proportion of marketing expenditure that is attributable to the intangible asset base of an airport. However, it may be difficult to identify the proportion of marketing expenditure that is targeted towards generating expected future revenues for the airport (i.e., an investment in the intangible asset base of the airport) as opposed to generating current revenues for the airport.«

<sup>(62)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »In order to implement the capitalisation-based approach, it is necessary to estimate the average length of time that an airport would be able to retain a customer due to the AMS marketing campaign. In practice, it would be very difficult to estimate the average period of customer retention following an AMS campaign due to insufficient data.«

<sup>(63)</sup> Se betragtning 356 og 357.

<sup>(64)</sup> Frit oversat fra den engelske originaltekst: »... including greater prominence and a stronger brand, alongside network externalities and repeat passenger«.

- (350) For så vidt angår sandsynlighedsfaktoren, foreslås i undersøgelsen en sats på [...] %, der anses for fornuftig. Imidlertid giver undersøgelsen, som er meget teoretisk, hverken en seriøs kvantitativ eller kvalitativ begrundelse herfor. Den anvender ikke noget faktisk element, der er kendetegnende for Ryanairs aktivitet eller relaterer sig til markedet for lufttransport eller lufthavnstjenester, til støtte for denne sats på [...] %. Undersøgelsen fastslår ikke nogen forbindelse mellem denne sats og de faktorer, som nævnes meget kortfattet (kendskabsgrad, stærkt brand, eksterne virkninger i nettet og tilbagevendende passagerer), og som antages at forlænge gevinsterne ved aftalerne om lufthavnstjenester og marketingydelser ud over løbetiden. Endelig støtter den sig på ingen måde til det specifikke indhold af de marketingydelser, der er genstand for de forskellige aftaler med AMS, i analysen af, i hvor høj grad disse ydelser har kunnet påvirke førnævnte faktorer.
- (351) Endvidere påvises det ikke i undersøgelsen med nogen som helst grad af sandsynlighed, at den indtjening, som en aftale om lufthavnstjenester og en marketingaftale ved udløbet har genereret hos lufthavnsforvalteren i aftalens sidste år, vil kunne videreføres i fremtiden. Den begrundes heller ikke relevansen af vækstraten på det europæiske marked for lufttransport for vurderingen af virkningerne af en aftale om lufthavnstjenester og en marketingaftale for en given lufthavn.
- (352) Det er derfor meget lidt sandsynligt, at en »terminalværdi« beregnet efter Ryanairs foreslåede metode ville kunne tages i betragtning af en fornuftig markedsøkonomisk investor ved bedømmelsen af vedkommendes interesse i at indgå en aftale.
- (353) Undersøgelsen af 31. januar 2014 viser derfor, at »cashflow-metoden« i lighed med »kapitaliseringsmetoden« kun ville kunne give meget usikre og meget upålidelige resultater.
- (354) I øvrigt har hverken Frankrig eller nogen tredjepart leveret dokumentation for, at Ryanairs foreslåede metode i denne undersøgelse eller enhver anden metode til kvantificering af gevinster, som kunne række ud over udløbet af aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne, faktisk ville kunne bruges af regionale lufthavnsforvaltere, der kan sammenlignes med lufthavnsforvalteren i Pau. Frankrig har i øvrigt ikke fremsat nogen bemærkninger til undersøgelse af 17. og 31. januar 2014 og dermed ikke bifaldet konklusionerne heri.
- (355) Oven i købet er målgruppen for marketingydelserne, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, som tidligere nævnt tydeligvis de personer, som sandsynligvis vil benytte de i marketingaftalerne omhandlede forbindelser. Hvis disse forbindelser ikke forlænges ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, er det lidt sandsynligt, at marketingydelserne fortsat kan have positive virkninger for benyttelsen af lufthavnen efter udløbet. Men sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ønsker at fortsætte driften af en forbindelse ud over den varighed, som den har forpligtet sig til i henhold til aftalen om lufthavnstjenester, er meget vanskelig at vurdere for en lufthavnsforvalter. Især lavprisselskaberne har vist, at de forvalter åbning og lukning af ruter på en meget dynamisk måde. Ved indgåelsen af en transaktion som dem, der er blevet undersøgt i den formelle undersøgelsesprocedure, ville en fornuftig markedsøkonomisk investor således ikke kunne regne med luftfartsselskabets vilje til at forlænge driften af den pågældende rute ved udløbet af aftalen.
- (356) I øvrigt og oven i købet bør det nævnes, at en terminalværdi beregnet efter den metode, som Ryanair har foreslået i sin undersøgelse af 31. januar 2014, kun bliver positiv (og dermed kun har en positiv virkning for den forventede rentabilitet af aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen), når den forventede merindtægt ved disse aftaler i det sidste år af løbetiden for aftalen om lufthavnstjenester er positiv. Metoden består nemlig i at tage udgangspunkt i den forventede merindtægt i det sidste år af løbetiden for aftalen om lufthavnstjenester og i at fremskrive den ved hjælp af to faktorer. Den første faktor er den samlede vækst på det europæiske marked for lufttransport og afspejler den forventede vækst i trafikken. Den anden er en faktor på [...] %, der skematisk repræsenterer sandsynligheden for, at gennemførelsen af de aftaler, der er udløbet, gavner indgåelsen af lignende aftaler i fremtiden, som vil kunne generere lignende pengestrømme. Hvis den forventede fremtidige merindtægt i det sidste år af løbetiden af aftalen om lufthavnstjenester er negativ, vil terminalværdien således også blive negativ (eller højst lig nul) og dermed afspejle det forhold, at indgåelsen af aftaler, der ligner dem, der netop er udløbet, i lighed med disse hvert år vil kunne forringe lufthavnens rentabilitet.
- (357) Undersøgelsen af 31. januar 2014 nævner meget kort denne hypotese i en fodnote og uden kommentarer eller begrundelser: »[...] der kan ikke beregnes en terminalværdi, hvis merindtægterne minus betalingerne til AMS er negative i løbet af det sidste år af den omhandlede periode.«<sup>(65)</sup> Men som det vises i det følgende, medfører alle de pågældende aftaler i det foreliggende tilfælde forventede ydelsesspecifikke pengestrømme, hvis nettoresultatet hvert år — ikke blot samlet set — er negativ. For disse aftalers vedkommende ville en »terminalværdi« beregnet efter

<sup>(65)</sup> Undersøgelsen af 31. januar 2014, fodnote 17, frit oversat fra den engelske tekst: »... no terminal value can be calculated if incremental profits net of AMS payments are negative in the last year of the period under consideration.«

Ryanairs foreslåede metode være nul eller endda negativ. Hensyntagen til en sådan terminalværdi ville derfor ikke drage den konklusion i tvivl, at de forskellige aftaler indebærer en økonomisk fordel.

- (358) Det fremgår således af ovenstående, at den eneste håndgribelige gevinst, som en fornuftig markedsøkonomisk investor ville forvente af en marketingaftale, og som vedkommende ville udregne for at vurdere sin interesse i at indgå en sådan aftale i sammenhæng med en aftale om lufthavnstjenester, ville være en mulig positiv virkning af marketingydelse for antallet af passagerer, som benytter de ruter, der er genstand for de pågældende aftaler, i driftsperioden for disse ruter som bestemt i aftalerne. De øvrige eventuelle gevinster ville blive bedømt som for usikre til at kunne beregnes, og der er da heller ingen dokumentation for, at CCIPB tog hensyn til dem.

*Relevansen af sammenligningen mellem betingelserne i de aftaler om lufthavnstjenester, som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, og de lufthavnsafgifter, som faktureres i andre lufthavne*

- (359) Ifølge de nye retningslinjer kan det som udgangspunkt på grundlag af det markedsøkonomiske investorprincip udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, som benytter lufthavnen, når:

- a) den pris, der opkræves for lufthavnsydelserne, svarer til markedsprisen, eller
- b) det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, dvs. baseret på oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for tildeling af foranstaltningen og den forventede udvikling på det tidspunkt, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag<sup>(66)</sup>.

- (360) Ifølge de nye retningslinjer gælder i øvrigt, at »når den vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, vil Kommissionen også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt«<sup>(67)</sup>.

- (361) Hvad imidlertid angår den første tilgang (sammenligning med en markedspris), »finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne«. Den mener, at »en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber«<sup>(68)</sup>.

- (362) Det bør i denne henseende bemærkes, at anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ved henvisning til en gennemsnitlig pris iagttaget på andre lignende markeder generelt kan vise sig at være afgørende, når en markedspris med rimelighed kan findes eller udledes af andre markedsindikatorer. Men denne metode kan ikke være lige så relevant i tilfældet med lufthavnstjenester. Strukturen i omkostninger og indtægter varierer da også stærkt fra lufthavn til lufthavn. Disse omkostninger og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingstrin, antallet af luftfartsselskaber, der beflyver den, kapaciteten i passagertrafik, infrastrukturens tilstand, regelbyrden, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, samt den historiske gæld og de forpligtelser, som lufthavnen bærer med sig<sup>(69)</sup>.

- (363) Endvidere komplicerer liberaliseringen af lufttransportmarkedet enhver strengt komparativ analyse. Som det foreliggende tilfælde illustrerer, bygger forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber ikke nødvendigvis på en liste over offentligt tilgængelige priser for de enkelte tjenester. Disse forretningsforbindelser er da også højst forskellige. De indebærer en risikofordeling med hensyn til belægningen og det tilsvarende forretningsmæssige og finansielle ansvar, en udbredelse af incitamentordninger (f.eks. rabat knyttet til antal ruter eller befordrede passagerer) samt variationer i risikofordeling i løbet af aftalernes løbetid. Derfor er transaktionerne lidet sammenlignelige på basis af en pris pr. rotation eller pr. passager.

- (364) I sin undersøgelse af 9. april 2013 fastholder Ryanair i alt væsentligt tesen om, at det er muligt at anvende det markedsøkonomiske investorprincip ved at støtte sig til en sammenligning med andre europæiske lufthavnes forretningspraksis.

<sup>(66)</sup> De nye retningslinjer, punkt 53.

<sup>(67)</sup> De nye retningslinjer, punkt 66.

<sup>(68)</sup> De nye retningslinjer, punkt 59 og 61.

<sup>(69)</sup> Se Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (tidligere NN 74/07) — Slovakisk — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24), betragtning 88 og 89.

- (365) Det bør først og fremmest bemærkes, at hverken Frankrig eller nogen tredjepart i løbet af proceduren har foreslået Kommissionen et udvalg af lufthavne til sammenligning, som kunne bruges i det foreliggende tilfælde, og som var tilstrækkeligt sammenlignelige med Pau lufthavn med hensyn til trafikmængde, trafiktype, art og omfang af lufthavnstjenesterne, lufthavnens placering i forhold til en storby, antal indbyggere i oplandet, velstandsniveauet i det omgivende område og andre geografiske områder, som passagerer kunne tiltrækkes fra<sup>(70)</sup>.
- (366) Selv om et sådant udvalg af sammenligningslufthavne havde været til rådighed, ville det under alle omstændigheder have været umuligt at bruge en komparativ metode i det foreliggende tilfælde. De transaktioner, der skal analyseres, er, som det tidligere er vist, da også komplekse sæt bestående af en aftale om lufthavnstjenester og en aftale om marketingydelser (sommestider samlet i én kontrakt). Disse transaktioner indebærer flere »priser«, nemlig de forskellige lufthavnsafgifter, prisen på groundhandlyingdelser og prisen på marketingydelserne, hvoraf visse afhænger af antal passagerer, andre af antal starter og landinger, og atter andre opkræves med faste beløb. Hver af disse transaktioner skaber således et kompliceret sæt af pengestrømme mellem lufthavnsforvalteren og luftfartsselskabet og dets datterselskaber, der udgøres af indtægter fra lufthavnsafgifterne, indtægterne fra groundhandling og indtægter knyttet til marketingydelserne.
- (367) Således ville en sammenligning af de lufthavnsafgifter, som CCIPB fakturerer de pågældende luftfartsselskaber, med de lufthavnsafgifter, der opkræves i sammenligningslufthavnene, ikke give nogen brugbar indikation i henseende til det markedsøkonomiske investorprincip. For at anvende en gyldig komparativ metode på de transaktioner, der er genstand for denne vurdering, skal der som minimum i sammenligningslufthavnene findes et sæt sammenlignelige transaktioner, som bl.a. omfatter tilsvarende marketingydelser og tilsvarende groundhandlyingdelser. Søgningen efter en sådan stikprøve af sammenlignelige transaktioner umuliggøres af, hvor komplekse og specifikke de transaktioner er, som er genstand for nærværende vurdering, især fordi priserne på groundhandling og marketingydelser sjældent er offentligt tilgængelige oplysninger og ville være vanskelige at få adgang til med henblik på at udarbejde et sammenligningsgrundlag.
- (368) Selv om man antager, at det på grundlag af en gyldig komparativ analyse lader sig gøre at fastslå, at de »priser«, der er omfattet af de forskellige transaktioner, som er genstand for nærværende undersøgelse, er lig med eller højere end »markedspriserne« som fastslået ved hjælp af stikprøven af sammenlignelige transaktioner, vil Kommissionen endelig ikke kunne konkludere, at disse transaktioner stemmer overens med markedspriserne, hvis det viser sig, at lufthavnsforvalteren ved indgåelsen heraf kunne forvente, at de skaber meromkostninger, der overstiger merindtægterne. En markedsøkonomisk investor har da heller ikke interesse i at tilbyde varer eller tjenester til »markedspris«, når en sådan adfærd medfører et større tab.
- (369) Kommissionen finder det passende i forbindelse med denne analyse at minde om, at såvel Frankrig som de interesserede parter efter vedtagelsen af de nye retningslinjer blev opfordret til at fremsætte bemærkninger til anvendelsen på den foreliggende sag af bestemmelserne i disse retningslinjer (se betragtning 22 og 23). I det foreliggende tilfælde har hverken Frankrig eller de interesserede parter anfægtet realiteten i Kommissionens tilgang, ifølge hvilken det mest relevante kriterium til vurdering af de ordninger, der er aftalt mellem de to parter — når det er umuligt at definere et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne til luftfartsselskaberne — er en forhåndsanalyse af deres gradvist stigende rentabilitet.
- (370) I lyset af alt det ovenstående mener Kommissionen, at det er den tilgang, der almindeligvis anbefales i de nye retningslinjer til anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, nemlig en forhåndsanalyse af den større (eller gradvist stigende) rentabilitet, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde.
- (371) Denne tilgang kan begrundes i det forhold, at en lufthavnsforvalter kan have en objektiv interesse i at indgå en transaktion med et luftfartsselskab, når vedkommende med rimelighed kan forvente, at denne transaktion forbedrer indtjeningen i lufthavnen (eller mindsker tabet), sammenlignet med den modsatte situation, hvor denne transaktion ikke bliver indgået<sup>(71)</sup>, uafhængigt af enhver sammenligning med de betingelser, som tilbydes luftfartsselskaberne af andre lufthavnsforvaltere, eller med de betingelser, som tilbydes andre luftfartsselskaber af samme forvalter.
- (372) Som Kommissionen har gjort rede for i de nye retningslinjer i henseende til dette sidste punkt, er »prisdifferentiering (...) standardforretningspraksis i det omfang, den er i overensstemmelse med al relevant konkurrence- og sektorlovgivning (...). Sådanne differentierede prispolitikker bør imidlertid være forretningsmæssigt begrundede for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip«<sup>(72)</sup>. I den henseende bør det nævnes, at bemærkningerne fra visse tredjeparter, der reelt bebrejder CCIPB ikke at have anvendt sit generelle prisfastsættelses-

<sup>(70)</sup> De nye retningslinjer, punkt 60.

<sup>(71)</sup> Med andre ord, hvis denne transaktions forventede ydelsesspecifikke rentabilitet er positiv.

<sup>(72)</sup> De nye retningslinjer, punkt 62.



system ensartet på alle luftfartsselskaber, ikke er relevante for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. F.eks. er Air Frances bemærkning som omhandlet i betragtning 169 om, at CCIPB under visse omstændigheder burde have faktureret Ryanair en markeringsafgift, irrelevant. Det er nemlig ikke selve en lufthavnsforvalters forhandling med et luftfartsselskab om betingelser, der adskiller sig fra forvalterens generelle prisfastsættelsessystem, eller om en anden prisstruktur end det generelle system, der nødvendigvis giver dette selskab en økonomisk fordel.

*Samlet vurdering af lufthavnsforvalterens adfærd og den adfærd, som udvises af CCIPB som helhed*

- (373) Da Kommissionen besluttede at indlede proceduren, havde den foreløbig vurderet, at den adfærd, som blev udvist af CCIPB som helhed, burde bedømmes sammen med lufthavnsforvalterens og i givet fald med statens eller andre offentlige myndigheders som tilsynsførende for lufthavnsforvalteren eller finansiell bidragsyder hertil.
- (374) Frankrig har erklæret sig enig i den fælles vurdering af adfærden hos lufthavnsforvalteren, CCIPB som helhed og de øvrige offentlige myndigheder.
- (375) Ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip skal der nemlig tages hensyn til den adfærd, som udvises af CCIPB som helhed, og ikke kun af kammerets afdeling for lufthavnsforvaltning. Den afdeling hos CCIPB, der forvalter lufthavnen, er da heller ikke en juridisk person, som er adskilt fra CCIPB. Mens aftalerne om lufthavnstjenester endvidere blev indgået med lufthavnen, der modtager de lufthavnsafgifter, som Ryanair og de øvrige luftfartsselskaber betaler, betales omkostningerne ved marketingaftalerne til gengæld for størstepartens vedkommende over CCIPB's generelle budget og afspejles ikke nødvendigvis i lufthavnens regnskaber. Frankrig anfører i øvrigt i den forbindelse, at CCIPB direkte har påtaget sig disse omkostninger<sup>(73)</sup>.
- (376) Kommissionen mener derfor, at adfærden hos lufthavnsforvalteren og CCIPB som helhed i deres forhold til luftfartsselskaberne og disses datterselskaber bør vurderes samlet med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

*Konklusion på de nærmere betingelser for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip*

- (377) Det fremgår af alt det ovenstående, at Kommissionen for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede aftaler for hver marketingaftale skal analysere denne aftale og den tilhørende aftale om lufthavnstjenester under ét og fastslå, om en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i CCIPB's sted som forvalter af Pau lufthavn, og som ledes af udsigter til rentabilitet, ville have indgået disse transaktioner. Hertil kræves at fastslå aftalernes ydelsesspecifikke rentabilitet, sådan som den markedsøkonomiske aktør ville have vurderet den på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne ved for hele aftaleperioden at beregne:
- den forventede fremtidige større trafik som følge af idriftsættelsen af disse aftaler, eventuelt under hensyntagen til marketingydelsernes indvirkning på belægningsprocenten på de af aftalerne omfattede ruter
  - de forventede fremtidige merindtægter som følge af idriftsættelsen af disse aftaler, herunder indtægterne fra lufthavnsafgifterne og groundhandlyingdelserne, som skabes af de af aftalerne omfattede ruter, samt indtægterne fra andet end luftfart som følge af den ekstra trafik, der skabes ved idriftsættelse af disse aftaler
  - de forventede fremtidige meromkostninger som følge af idriftsættelsen af disse aftaler, herunder driftsomkostninger og eventuelle meromkostninger til investering, som skabes af de af aftalerne omfattede ruter, samt omkostningerne til marketingydelserne.
- (378) Af disse beregninger skal der udledes fremtidige årlige pengestrømme, der svarer til forskellen mellem merindtægter og meromkostninger, som om nødvendigt skal aktualiseres ved hjælp af en sats, der afspejler kapitalomkostningerne for lufthavnsforvalteren. En positiv nettonutidsværdi angiver i princippet, at de pågældende aftaler ikke udløser nogen økonomisk fordel, mens en negativ nettonutidsværdi afdækker, at der findes sådan en fordel.

<sup>(73)</sup> Frankrig anfører herom: »CCIPB, som bl.a. har til opgave at udvikle egnen økonomisk, har påtaget sig direkte over sit eget budget og ikke lufthavnens at afholde de udgifter, som er angivet i aftalen af 30. juni 2005 med AMS vedrørende ruten Pau-London.«

- (379) Det bør bemærkes, at CCIPB's og Ryanairs argumenter om, at priserne for de marketingydelser, som CCIPB købte, er lig med eller lavere end dem, som kan anses for at være »markedspriser« for sådanne ydelser, er irrelevante i en sådan vurdering. En hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville da heller ikke være villig til at købe sådanne ydelser, selv til en pris, der var lavere end eller den samme som »markedsprisen«, hvis vedkommende forudså, at de meromkostninger, der skabes af aftalerne, trods disse ydelsers positive indvirkning på de pågældende ruters belægning, oversteg nutidsværdien af merindtægterne. I et sådant tænkt tilfælde ville »markedsprisen« da også overstige, hvad vedkommende var villig til at betale, og derfor logisk set medføre, at aktøren ville afholde sig fra at købe de pågældende ydelser.
- (380) Af de samme grunde ville det forhold, at priserne for lufthavnstjenesterne i henhold til aftalen om lufthavnstjenester kunne være højere end eller lig med de priser, der faktureres for sammenlignelige ydelser af lufthavnsforvaltere, som blot er tilnærmelsesvis sammenlignelige, være irrelevant i forbindelse med nærværende analyse, fordi man ikke kunne forvente, at disse priser fører til tilstrækkelige merindtægter til at dække meromkostningerne i nutidsværdi.

*Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip*

- (381) Med henblik på vurderingen af de omhandlede aftaler og under hensyntagen til ovenstående betragtninger bør det huskes, at såvel eksistensen som betydningen af elementer af støtte i disse aftaler skal vurderes under hensyntagen til den fremherskende situation på tidspunktet for deres indgåelse<sup>(74)</sup> og nærmere bestemt under hensyntagen til de tilgængelige oplysninger og den forventelige udvikling på dette tidspunkt.
- (382) I sit brev af 30. maj 2011 anførte Frankrig, at der på tidspunktet for indgåelse af 2005-aftalerne med Ryanair og AMS hverken fandtes markedsundersøgelser eller forretningsplaner til at vurdere og økonomisk underbygge de forpligtelser, som lufthavnen påtog sig over for Ryanair.
- (383) Af Frankrigs dokumentation fremgår det ligeledes, at CCIPB hverken udarbejdede en markedsundersøgelse, en forretningsplan eller en beregning af rentabiliteten forud for indgåelsen af de andre aftaler, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, undtagen 2006-aftalen med Transavia, som der blev aftalt en forretningsplan for i december 2005 (i det følgende benævnt »Transavia-forretningsplanen«).
- (384) Med undtagelse af Transavia-forretningsplanen er den eneste beregning, som Frankrig har leveret, en konsekvensanalyse, der blev foretaget i perioden 2003-2004, og hvori den økonomiske virkning af Ryanairs passagerer for regionen blev anslået til 8-10 mio. EUR. En undersøgelse blandt lufthavnens passagerer i januar 2011, som Frankrig også har fremsendt, bekræfter disse resultater og viser, at passagererne i gennemsnit pr. Ryanair-flyvning til Pau brugte 339 EUR. Imidlertid er disse undersøgelser ikke relevante for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. De gælder nemlig virkningen af Ryanairs virksomhed for regionens økonomi generelt og ikke kun lufthavnens rentabilitet. Men ifølge fast retspraksis kan hensyn til regionaludvikling ikke tages i betragtning ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip<sup>(75)</sup>.
- (385) Ifølge Ryanair kan manglen på en forretningsplan på tidspunktet for indgåelsen af aftaler som dem, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, ikke bruges som bevis for, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke er overholdt.
- (386) Kommissionen mener, at manglen på en forretningsplan i alvorlig grad underbygger den konklusion, at de aftaler, der er indgået med Ryanair og AMS, ikke overholder det markedsøkonomiske investorprincip, især fordi hverken Frankrig eller CCIPB med hensyn til disse aftaler har været i stand til at fremlægge den mindste, end ikke ufuldstændige, beregning af rentabiliteten foretaget før indgåelsen af aftalerne.
- (387) Frankrig har i det hele taget ikke fremlagt dokumentation for, at lufthavnsforvalteren har foretaget en risikoanalyse vedrørende de gevinster, som aftalerne måtte udløse, på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne med Ryanair og AMS. Tværtimod havde CCIPB ifølge Frankrig regionaludvikling for øje. Dette element er et yderligere tegn på, at aftalerne med Ryanair og AMS ikke opfylder det markedsøkonomiske investorprincip.

<sup>(74)</sup> Se f.eks. dom af 19. oktober 2005 i sag T-318/00, Freistaat Thüringen mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 4179, præmis 125, og dom i sag C-124/10 P, EDF mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 85, 104 og 105.

<sup>(75)</sup> Se dom af 21. januar 1999 i forenede sager T-129/95, T-2/96 og T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke og Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. 1999 II, s. 17, præmis 120.

- (388) Som forklaret nedenfor bekræftes disse tegn af Kommissionens vurdering af den rentabilitetsanalyse, som en hypotetisk markedsøkonomisk investor ville have udført.
- (389) I løbet af proceduren opfordrede Kommissionen Frankrig til at foretage en kvantificeret rekonstruktion af den rentabilitetsanalyse, som en markedsøkonomisk investor ville have udført før indgåelsen af aftalerne med Ryanair og AMS, ved at støtte sig til de objektive oplysninger, som CCIPB kendte på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne og den forventelige udvikling.
- (390) Som svar på denne opfordring leverede Frankrig en rekonstruktion af de forventede meromkostninger og -indtægter ved hver aftale indgået med Ryanair og AMS. Denne analyse bygger for en stor dels vedkommende på forhold, der har kunnet iagttages efterfølgende, dvs. efter indgåelsen af aftalerne. Frankrigs metode består således i at beregne gennemsnitlige enhedsomkostninger og -indtægter pr. passager ud fra lufthavnens driftsomkostninger, indtægter og trafik i perioden 2003-2011. I sin analyse af hver enkelt aftale har Frankrig brugt disse oplysninger og ganget dem med hver aftales forventede mertrafik, dvs. den trafik, som man ved indgåelsen af aftalen kunne have forventet sig, at aftalen udløste. Da denne analyse for en stor dels vedkommende bygger på oplysninger om omkostninger og indtægter, der er konstateret efter indgåelsen af de forskellige aftaler, og ikke nødvendigvis på prognoser fra tidspunktet for aftalernes indgåelse, kan denne metode ikke afspejle den rentabilitetsvurdering, som en markedsøkonomisk investor ville have foretaget før sin beslutning om at indgå disse aftaler.
- (391) Hvad endvidere angår de driftsmæssige meromkostninger, tages der ved Frankrigs metode hensyn til de fuldstændige enhedsomkostninger, dvs. alle lufthavnens driftsomkostninger pr. passager, i stedet for meromkostningerne, dvs. de omkostninger pr. passager, der specifikt genereres af den enkelte aftale. Men meromkostningerne kan være forskellige fra de fuldstændige enhedsomkostninger og som regel klart mindre i betragtning af den store andel af faste omkostninger i en lufthavn. Anvendelsen af fuldstændige enhedsomkostninger udgør derfor endnu en svaghed i den metode, som Frankrig har foreslået. Den fører desuden også til en klar nedsættelse af visse aftalers rentabilitet og straffer på den måde de luftfartsselskaber, som har indgået de pågældende aftaler.
- (392) Derfor har Kommissionen ved anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip foretaget sin egen analyse ved at rekonstruere meromkostningerne og merindtægterne ved de forskellige aftaler, sådan som en markedsøkonomisk investor ville have vurderet dem på forhånd. De valgte hypoteser og resultaterne af analysen præsenteres i betragtning 393-440 nedenfor. For så vidt angår aftalen med Transavia, har Kommissionen brugt Transavia-forretningsplanen direkte til at foretage sin analyse.

### Tidshorisont

- (393) Til bedømmelsen af, om det var interessant at indgå en aftale om lufthavnstjenester og/eller en marketingaftale, ville en markedsøkonomisk investor have valgt de pågældende aftalers løbetid som tidshorisont. Med andre ord ville vedkommende have vurderet meromkostninger og merindtægter i aftaleperioden.
- (394) Det forekommer ikke berettiget at vælge en længere periode. En fornuftig markedsøkonomisk investor ville da heller ikke ved indgåelsen af aftalerne have satsset på en forlængelse af disse aftaler ved udløbet på samme eller særlige vilkår, især fordi lavprisselskaber som Ryanair og Transavia var og er kendte for at udvikle deres virksomhed meget dynamisk med hensyn til åbning og lukning af ruter eller antallet af afgang. Enhver forlængelse af aftalerne lå derfor langt ude i fremtiden og var for usikker til, at en markedsøkonomisk investor kunne basere fornuftige økonomiske beslutninger på et sådant perspektiv.
- (395) Det bør i øvrigt bemærkes, at datoen for idriftsættelsen af de af aftalen omfattede aktiviteter undtagen for visse aftaler ikke er den samme som datoen for indgåelsen af aftalen. I dette tilfælde er det datoen for idriftsættelsen af aftalen, der blev brugt som udgangspunkt, og ikke datoen for indgåelsen <sup>(76)</sup>.
- (396) Det skal også bemærkes i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, at det forhold, at Ryanair ikke drev bestemte ruter i hele den periode, der var fastsat i visse aftaler, ikke blev taget i betragtning, eftersom dette element hverken var kendt eller kunne forudses på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne.
- (397) I det følgende vil Kommissionen undersøge de aftaler, som blev indgået med Ryanair og AMS, med hensyn til merindtægter og meromkostninger i lyset af de valgte hypoteser, før den fremlægger resultatet af analysen af aftalerne med Ryanair og AMS og derefter analysen af aftalen med Transavia.

<sup>(76)</sup> Se tabel 6.

**Forventet mertrafik og antal rotationer (aftaler med Ryanair og AMS)**

- (398) Kommissionens analyse bygger på den mertrafik (med andre ord antal ekstra passagerer), som en markedsøkonomisk investor, der forvalter Pau lufthavn i CCIPB's sted, kunne har forudsagt ved indgåelsen af aftalerne. Vedrørende aftalen fra 2003 f.eks. skal det fastslås, hvor mange passagerer forvalteren af Pau lufthavn i 2003 kunne have forventet på ruten Pau-London, som Ryanair skulle drive, i aftalens løbetid.
- (399) Den forventede mertrafik blev fastslået ud fra antallet af ruter og hyppigheder i henhold til de forskellige aftaler om lufthavnstjenester og marketingaftaler og antal årlige rotationer som følge deraf.
- (400) I øvrigt tog Kommissionen hensyn til kapaciteten i Ryanairs fly, nemlig Boeing 737-800 med 189 pladser<sup>(77)</sup>.
- (401) Kommissionen er gået ud fra en belægningsprocent på 85 % pr. flyvning. Dette er en gunstig hypotese for Ryanair, idet 85 % er en høj belægningsprocent. Denne sats er i øvrigt lidt højere end gennemsnittet for alle Ryanairs flyvninger<sup>(78)</sup> og større end eller lig med den belægningsprocent, som Frankrig foreslog for de forskellige aftaler i sin rekonstruktion af rentabilitetsanalyserne. Imidlertid vurderer Kommissionen, at denne høje belægningsprocent kan bruges, selv om det er en gunstig hypotese, til at afspejle marketingydelsernes mulige gavnlige virkning for benyttelsen af de ruter, der er omfattet af de forskellige aftaler, og i mangel af andre tal, der kan kvantificere den forventede virkning af disse ydelser for belægningsprocenten.
- (402) Når en aftaleperiode ikke falder sammen med det fulde kalenderår, tog Kommissionen hensyn hertil ved for hvert af aftalens driftsår at beregne den forventede trafik i forhold til det antal dage i løbet af året, som aftalen gjaldt.
- (403) Visse aftaler indeholdt angivelser af forventet antal passagerer på de aftalte ruter. Da disse angivelser imidlertid ikke var juridisk bindende, ville de ikke nødvendigvis være blevet taget i betragtning af en fornuftig markedsøkonomisk investor i dennes rentabilitetsanalyse. Kommissionen tog derfor heller ikke hensyn til dem og beholdt hypotesens 85 % som belægningsprocent for alle aftalerne (hvilket er højere end disse angivelser).
- (404) I øvrigt indeholdt nogle aftaler en forpligtelse fra luftfartsselskabets side til at sikre et minimumsantal af passagerer på de omhandlede ruter. Ikke desto mindre ville en markedsøkonomisk investor sandsynligvis have satset på et antal passagerer, der lå over det antal, som luftfartsselskabet mindst garanterede. Vedkommende ville nemlig sandsynligvis have antaget, at luftfartsselskabet havde planlagt en sikkerhedsmargin mellem den mindsteniveau, det forpligtede sig til, og den trafik, man med rimelighed kunne håbe på. Kommissionen har derfor besluttet ikke at tage hensyn til disse minimumsforpligtelser i sin vurdering.
- (405) Den ekstra trafikmængde, som Kommissionen har beregnet, er generelt højere end både de bindende mindstetal og de ikkebindende angivelser i de forskellige aftaler.
- (406) Endelig skal det bemærkes, at CCIPB og Ryanair/AMS i 2009 ændrede vilkårene i 2005-aftalerne ved at reducere hyppigheden af flyvningerne på ruten Pau-London, ved at fastsætte et forventet antal flyvninger til 211 i 2009 og ved at sænke det årlige beløb for marketingydelserne til [...] EUR. Ved at anvende det markedsøkonomiske investorprincip har Kommissionen behandlet denne aftale på samme måde som de øvrige aftaler, nemlig ved at antage, at den ekstra trafik som følge af dette tillæg svarede til samtlige forbindelser, hyppigheder og flyvninger, der var nævnt i dette tillæg.

**Merindtægter (aftaler indgået med Ryanair og AMS)**

- (407) For hver transaktion, der var genstand for dens analyse, forsøgte Kommissionen at bestemme merindtægterne, dvs. de indtægter, der blev genereret af transaktionen, og sådan som en markedsøkonomisk aktør kunne have forudset dem.
- (408) Ifølge single till-princippet mener Kommissionen, at der bør tages hensyn til indtægter fra såvel luftfart som andet end luftfart.

---

<sup>(77)</sup> Aftalen fra 2003 nævner to flymodeller, som Ryanair sandsynligvis ville benytte, nemlig Boeing 737-200 og Boeing 737-800. I sin analyse har Kommissionen valgt en hypotese, der er gunstig, for så vidt angår den trafik, som Ryanair måtte tilføre, der bygger på selskabets største fly (Boeing 737-800).

<sup>(78)</sup> Se: <http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/>

- (409) Med hensyn til luftfartsindtægterne består disse af provenuet fra de forskellige afgifter, der skal betales af luftfartsselskaberne til lufthavnsforvalteren, nemlig:
- landingsafgiften, dvs. et beløb pr. mellemlanding
  - passagerafgiften, dvs. et beløb pr. passager
  - afgiften for groundhandlingsydelser i form af et beløb pr. rotation fastsat i de forskellige aftaler om lufthavnstjenester.
- (410) Landingsafgiften og passagerafgiften, som CCIPB opkræver, er i princippet lovbestemte afgifter for adgang til lufthavnens infrastrukturer, som fastsættes for alle de luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen, efter et samråd og med efterfølgende offentliggørelse. Ifølge de forskellige aftaler om lufthavnstjenester indgået med Ryanair og Transavia gælder systemet med lufthavnens officielle afgifter. Til disse forskellige aftaler har Kommissionen som forventet enhedsbeløb for landings- og passagerafgiften valgt de gældende officielle afgifter på tidspunktet for indgåelse af aftalerne indeksreguleret med 2 % om året. Kommissionen vurderer, at en markedsøkonomisk investor ville have kunnet forudse en inflation på 2 %, eftersom det er den sats, som Den Europæiske Centralbank (ECB) har fastsat for euroområdet<sup>(79)</sup>. Det var da også rimeligt at forvente, at de lovbestemte afgifter ville stige hvert år for at følge med inflationen.
- (411) Afgifterne for groundhandling er til gengæld ikke lovbestemte, men forhandles bilateralt. I de forskellige aftaler om lufthavnstjenester indgået med Ryanair og i aftalen med Transavia er afgiften for disse ydelser faste beløb pr. rotation uden indeksregulering. Kommissionen har derfor valgt disse beløb til sin analyse.
- (412) For at beregne provenuet af de tre ovennævnte lufthavnsafgifter, som en markedsøkonomisk investor ville have forventet af hver aftale, har Kommissionen brugt det forventede antal rotationer (til landingsafgiften og afgiften for groundhandlingsydelser) og det forventede antal ekstra passagerer (til passagerafgiften), der er fastsat i hver aftale, og har ganget dem med enhedsafgiftsbeløbene.
- (413) Vedrørende indtægter fra andet end luftfart er de i princippet stort set proportionale med antal passagerer. Aktiviteten i parkeringsanlæg, restauranter og anden handel i lufthavnen afhænger nemlig af antal passagerer. Dette gælder således også de indtægter, som lufthavnsforvalteren har ved sine aktiviteter. Den rimeligste tilgang til bestemmelse af de forventede merindtægter ved andet end luftfart består derfor i at fastsætte et beløb for indtægter pr. passager fra andet end luftfart gange med den forventede forøgelse af trafikmængden.
- (414) Hvad angår dette beløb for indtægter fra andet end luftfart pr. passager, finder Kommissionen det sandsynligt, at en fornuftig markedsøkonomisk investor ville have fastsat det ved indgåelsen af de forskellige aftaler ved at basere sig på lufthavnens samlede indtægter pr. passager fra andet end luftfart i løbet af en periode, der var tilstrækkelig lang til at være repræsentativ og lå umiddelbart før indgåelsen af den pågældende aftale<sup>(80)</sup>. Kommissionen mener i den henseende, at en periode på tre år er rimelig<sup>(81)</sup>. Kommissionen mener i øvrigt, at en markedsøkonomisk investor ville have planlagt en indeksregulering af dette beløb over tid for at afspejle inflationen. Kommissionen har i den

<sup>(79)</sup> En af ECB's opgaver er at sikre pristabilitet og en årlig inflation »under, men tæt på 2 % på mellemlang sigt«. Frit oversat fra den engelske originaltekst: »In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term.« Se: <http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html>

<sup>(80)</sup> Kommissionen bemærker, at Air Frances trafik i Pau lufthavn er domineret af forretningsrejsende, mens Ryanair og Transavia hovedsagelig beforder turister. Indtægterne fra andet end luftfart, som disse to kategorier af rejsende skaber, kunne, fordelt på passagertallet, være forskellige, f.eks. på grund af eventuelle forskelle i købekraft. Det er dog vanskeligt at vurdere disse forskelle, især fordi andre faktorer end købekraft kan have indflydelse. F.eks. er forretningsrejsende generelt påvirkelige af det tidsmæssige aspekt og forsøger normalt at minimere deres ophold i lufthavnene, hvilket kan virke begrænsende på deres pengeforbrug. Da lufthavnsforvalterens indtægter fra andet end luftfart ikke hidrører fra luftfartsselskaberne, er det i øvrigt vanskeligt for en lufthavnsforvalter at vurdere, i hvilket omfang det gennemsnitlige beløb for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart kan variere fra det ene luftfartsselskab til det andet. I lyset af disse elementer er det sandsynligt, at en markedsøkonomisk investor, som forvalter Pau lufthavn i CCIPB's sted, ville have baseret sin vurdering af merindtægterne fra andet end luftfart på de indtægter fra andet end luftfart pr. passager, der kunne iagttages i de foregående år for al trafik i lufthavnen, uden at forsøge at inddrage det forhold, at beløbet pr. passager eventuelt kan variere fra et luftfartsselskab til et andet.

<sup>(81)</sup> En markedsøkonomisk investor ville have valgt den pågældende periode under hensyntagen til flere faktorer: udjævnings-effekten, som en relativt lang periode afføder, og ulemperne ved en meget lang periode såsom de eventuelle ændringer af passagerernes præferencer og forbrugsmønstre over en lang periode. At benytte gennemsnittet for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart i et enkelt år ville således gøre det opnåede beløb for afhængigt af det pågældende års særlige omstændigheder, hvilket berettiger valget af en længere periode. Til gengæld forekommer en periode på fem år for lang, for det kan være, at passagerernes forbrugsadfærd med hensyn til andet end luftfart ændrer sig væsentligt i løbet af en sådan periode. Derfor synes en treårig periode at være et rimeligt valg.

forbindelse valgt en sats på 2 %<sup>(82)</sup> (anvendt fra midt i den treårige periode).

- (415) Følgende tabel viser lufthavnens samlede indtægter fra andet end luftfart konstateret i løbet af perioden 2000-2011 år for år samt for hvert år det gennemsnitlige enhedsbeløb for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart i de tre forudgående år.

Tabel 5  
Indtægter fra andet end luftfart

År	Indtægter fra andet end luftfart	
	Samlede beløb (1 000 EUR)	Det gennemsnitlige enhedsbeløb pr. passager i de tre forudgående år (EUR)
2000	726	
2001	730	
2002	953	
2003	1 206	1,34
2004	1 191	1,55
2005	1 206	1,69
2006	1 270	1,69
2007	1 293	1,66
2008	2 218	1,67
2009	2 097	2,04
2010	2 297	2,47
2011	2 385	

#### Meromkostninger (aftaler indgået med Ryanair og AMS)

- (416) De meromkostninger, som kunne forventes på forhånd ved hver transaktion (omfattende i givet fald en aftale om lufthavnstjenester og en marketingaftale) af en markedsøkonomisk investor, der forvalter lufthavnen i CCIPB's sted, falder inden for følgende tre kategorier.

- omkostningerne ved køb af marketingydelser
- meromkostningerne ved de investeringer, der skyldes transaktionen
- de driftsmæssige meromkostninger, nemlig driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.), som kan påløbe ved gennemførelsen af transaktionen.

- (417) Med hensyn til omkostningerne ved marketingaftalerne har Kommissionen taget hensyn til de beløb, der var planlagt i de forskellige marketingaftaler. Marketingaftalerne indeholder generelt faste, årlige eller samlede beløb. Aftalen med Ryanair fra 2003 vedrørende ruten Pau-London havde dog særlige bestemmelser, nemlig et forskud plus årlige betalinger pr. passager indtil et årligt maksimum på 400 000 EUR. På baggrund af trafikforventningerne til 2003-

<sup>(82)</sup> Se betragtning 410.

aftalen og med en belægningsprocent på 85 % ser det ud til, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet, at loftet på 400 000 EUR blev nået. Det er derfor dette maksimale beløb, som Kommissionen valgte som omkostning ved marketingudgifter oven i det forskud, som er bestemt i aftalen.

- (418) Som for trafikforventningernes vedkommende er de forventede marketingomkostninger ikke nødvendigvis faktisk betalte beløb, idet visse begivenheder, der lå senere end indgåelsen af aftalerne, har kunnet medføre en afvigelse fra de oprindeligt forventede beløb. Det er bl.a. tilfældet, når aftalen er blevet ophævet før udløbet. Men disse begivenheder skal ikke tages i betragtning ved anvendelsen af det markedsøkonomiske invest princip, eftersom de ligger senere end indgåelsen af aftalerne.
- (419) Hvad angår meromkostninger til investeringer, bør det bemærkes, at der ifølge Frankrig ikke krævedes investeringer i Pau lufthavn på grund af de forskellige aftaler, som er genstand for nærværende undersøgelse. Således og på baggrund af, at der ikke findes dokumentation for, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet at skulle foretage bestemte investeringer på grund af en eller flere aftaler blandt dem, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, er der ikke medregnet meromkostninger til investering i denne analyse.
- (420) Med hensyn til de meromkostninger til driften, der kunne forventes ved indgåelsen af de forskellige aftaler, udgør disse i mangel af en forretningsplan for hver aftale den vanskeligste kategori. Navnlig kan man til driftsomkostningerne ikke bruge den samme tilgang som den, der blev valgt til indtægter fra andet end luftfart, som bestod i tage udgangspunkt i lufthavnens samlede indtægter fra andet end luftfart og derfra trække merindtægterne pr. passager fra andet end luftfart. En sådan tilgang ville nemlig være det samme som at anse lufthavnens samlede driftsomkostninger fordelt på passagertallet for at være ydelsesspecifikke omkostninger. Men en stor del af en lufthavns driftsomkostninger er kapacitetsomkostninger, hvilket vil sige, at de samlede driftsomkostninger pr. passager i de fleste tilfælde vil være klart højere end meromkostningerne ved indgåelsen af en ny aftale, som medfører ekstra trafik.
- (421) For at kunne beregne de ydelsesspecifikke driftsomkostninger skal Kommissionen basere sig på de oplysninger, som lufthavnsforvalteren har haft til sin analyse, idet den ikke selv er i stand til at vurdere, hvordan en given aftale kan influere på lufthavnens forskellige omkostningsposter.
- (422) Men den eneste vurdering, som Kommissionen kan basere sig på, findes i Transavia-forretningsplanen, hvor CCIPB beregnede, at aftalen med Transavia ville udløse en meromkostning til driften på [...] EUR pr. ekstra passager i Transavia-forretningsplanens løbetid fra 2006 til 2012<sup>(83)</sup>. I mangel af bedre mener Kommissionen, at dette tal er et acceptabelt udgangspunkt for bestemmelse af virkningen af ekstra trafik for lufthavnens driftsomkostninger. Kommissionen har derfor brugt det i sin vurdering af aftalerne med Ryanair og AMS med en indeksregulering på 2 % pr. år<sup>(84)</sup> i forhold til 2009, som var det midterste år i referenceperioden 2006-2012. Oven i købet mener Kommissionen, at denne indeksregulering repræsenterer en behandling, der hænger sammen med ovennævnte indeksregulering af indtægterne.
- (423) Kommissionen bemærker, at denne beregning blev udført af CCIPB forud for indgåelsen af de fleste aftaler med Ryanair og AMS, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, og derfor var tilgængelig på tidspunktet for indgåelsen af disse aftaler. De eneste undtagelser er aftalerne med Ryanair og AMS fra 2003 og 2005. Disse er omtalt i betragtning 425 og 426.
- (424) Kommissionen bemærker, at Transavia-forretningsplanen blev udarbejdet for et andet luftfartsselskab end Ryanair. Ikke desto mindre mener Kommissionen, at Transavia er et lavprisselskab, der kan sammenlignes med Ryanair, og at de ydelsesspecifikke driftsomkostninger, som en markedsøkonomisk investor kunne have forudset, fordelt på passagertallet derfor sandsynligvis vil være ens for de to selskaber.

<sup>(83)</sup> De elementer (som føjes til ved åbningen af ruten Amsterdam-Pau), der er indeholdt i dette tal, forklares således i forretningsplanen: »Virkning for bemanning og omkostninger: Denne nye rute vil afføde ekstra marginalopgaver i visse tjenester: regnskab (fakturering), drift (anvendelse af lufthavnens ressourcer), modtagelse (booking, turisme og information) og sikring (screening); øvrige tjenester påvirkes ikke: ledelse, miljø, kvalitet, vedligeholdelse, udvikling, sikkerhed. Kun groundhandlingomkostninger påvirkes: Over syv år er det anslåede gennemsnit for bemanning og omkostning pr. afrejsende passager [...] EUR.« Dette beløb pr. afrejsende passager er delt med to for at finde beløbet [...] EUR pr. passager i alt.

<sup>(84)</sup> Se betragtning 410.

- (425) Transavia-forretningsplanen stammer fra den 15. december 2005. Den ligger dermed efter datoerne for indgåelsen af aftalerne i 2003 og 2005 med Ryanair og AMS, nemlig 28. januar 2003 og 30. juni 2005. Ikke desto mindre mener Kommissionen ikke, at en markedsøkonomisk investor ville have beregnet de ydelsesspecifikke driftsomkostninger pr. passager anderledes i juni 2005 end i december 2005, dvs. blot seks måneder senere. Det er da også lidet sandsynligt, at lufthavnsforvalterens omkostningsstruktur ændrer sig væsentligt i løbet af et halvt år. Vurderingen fra december 2005 udgør derfor en acceptabel tilnærmelse til den vurdering, som en markedsøkonomisk investor ville have foretaget i juni 2005 med henblik på at bedømme interessen i at indgå disse aftaler med Ryanair og AMS.
- (426) Vedrørende 2003-aftalen blev den indgået næsten tre år før udarbejdelsen af Transavia-forretningsplanen. Trafikstrukturen og lufthavnsaktiviteterne har dog ikke været igennem nogen større udvikling i denne treårige periode. Derfor og af mangel på et bedre alternativ mener Kommissionen, at den gennemsnitlige ydelsesspecifikke driftsomkostning pr. passager på [...] EUR, indeksreguleret med 2 % i forhold til 2009, ligeledes er acceptabel med henblik på analysen af aftalen fra 2003.
- (427) Kommissionen bemærker, at meromkostningen til driften, som Frankrig foreslog ([...] EUR pr. passager), beregnet som et gennemsnit af de driftsomkostninger pr. passager, der kunne iagttages i perioden 2003-2011, er klart højere end den meromkostning pr. passager, som Kommissionen har valgt, og som denne finder mere relevant ud fra ovenstående betragtninger.
- (428) For hver transaktion er den ydelsesspecifikke driftsomkostning pr. passager blevet ganget med den forventede forøgelse af trafikmængden for at bestemme den samlede ydelsesspecifikke driftsomkostning, der år for år affødes af aftalen.

#### Præsentation af resultaterne vedrørende aftalerne med Ryanair og AMS

- (429) Efter således for hver aftale af have bestemt alle merindtægter og alle meromkostninger, som en markedsøkonomisk investor ville have forudset, er Kommissionen i stand til for hver aftale og år for år i hele aftalens løbetid at bestemme de forventede ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger). Disse resultater fremgår nedenfor af tabel 6-11.
- (430) Kommissionen bemærker, at for alle aftalerne og for tillægsaftalen af 16. juni 2009 til 2005-aftalen om ruten Pau-London er alle de årlige ydelsesspecifikke pengestrømme negative, som det ses af tabeller nedenfor, og dette til trods for de gunstige hypoteser, som Kommissionen har valgt for Ryanair, bl.a. med hensyn til ekstra trafik og meromkostninger.
- (431) Kommissionen bemærker oven i købet, at denne konklusion også ville gælde aftalerne fra 2007, 2008, 2009 og 2010, selv om man helt udelukkede de ydelsesspecifikke driftsomkostninger og kun som meromkostning valgte omkostninger til marketingydelse.
- (432) Derfor står det klart, at aftalerne og tillægsaftalen af 16. juni 2009 til 2005-aftalen om London-ruten indgået af CCIPB med Ryanair og AMS, som er genstand for nærværende undersøgelse, hver især giver Ryanair og/eller AMS en økonomisk fordel. Da denne fordel hidrører fra specifikke aftaler med Ryanair eller AMS, er den selektiv.
- (433) Tillægsaftalen af 16. juni 2009 til aftalen fra 2007 om ruten Pau-Charleroi, hvorved reklameindsatsen blev øget fra [...] til [...] EUR om året fra 1. januar 2009 uden ændring af ydelserne, giver ligeledes Ryanair og AMS en selektiv fordel, idet CCIPB ikke får noget til gengæld for den ekstra betaling på [...] EUR om året og navnlig ikke kunne forvente mere trafik.

Tabel 6

Passagerer ((s) = sæsonbegrænset).

Aftale	Flyvninger/ uge	Flyvninger/ år	Dato for underskrivelsen af aftalen	Dato for idriftsættelse af aftalen	Oprindeligt fastsat dato for afslutning af aftalen
London 2003	7	365	28.1.2003	28.1.2003	27.1.2008



Aftale	Flyvninger/ uge	Flyvninger/ år	Dato for underskrivelsen af aftalen	Dato for idriftsættelse af aftalen	Oprindeligt fastsat dato for afslutning af aftalen
London 2005	7	365	30.6.2005	30.6.2005	29.6.2010
Charleroi 2007	3	156	25.9.2007	30.10.2007	24.9.2012
Bristol 2008 (s)	3	50	31.3.2008	16.5.2008	13.9.2008
Bristol 2009 (s)	2	58	16.6.2009	1.4.2009	24.10.2009
Tillægsaftale fra 2009 til aftalen fra 2005 om London		211	15.6.2009	1.1.2009	29.6.2010
London, Charleroi (s) & Beauvais (s) 2010	6	312	28.1.2010	30.3.2010	29.3.2011

Tabel 7

**Aftale fra 2003 om forbindelsen Pau-London**

(EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antal afrejsende og ankommende pasage- rer i alt	108 479	117 275	117 275	117 275	117 275	8 796
Antal mellemlandin- ger om året	338	365	365	365	365	27
<i>Landingsafgift</i>	41 797	46 089	47 011	47 951	48 910	3 742
<i>Passagerafgift</i>	192 550	212 325	216 572	220 903	225 322	17 237
<i>Groundhandlingind- tægter</i>	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Indtægter fra luftfart i alt	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[300 000- 599 999]	[0-99 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[0-99 999]
<b>Indtægter i alt</b>	<b>[300 000- 599 999]</b>	<b>[300 000- 599 999]</b>	<b>[300 000- 599 999]</b>	<b>[300 000- 599 999]</b>	<b>[300 000- 599 999]</b>	<b>[0-99 999]</b>
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[0-99 999]
Marketingomkostnin- ger	450 000	400 000	400 000	400 000	400 000	30 000

(EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Samlede omkostninger</b>	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[600 000-999 999]	[0-99 999]
<b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b>	[- 100 000 til - 299 999]	[- 100 000 til - 299 999]	[- 100 000 til - 299 999]	[- 100 000 til - 299 999]	[- 100 000 til - 299 999]	[- 1 til - 99 999]

Tabel 8

## Aftale fra 2005 om forbindelsen Pau-London

(EUR)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	58 963	117 275	117 275	117 275	117 275	58 311
Antal mellemlandinger om året	184	365	365	365	365	181
Landingsafgift	22 832	46 319	47 246	48 191	49 154	24 929
Passagerafgift	105 544	214 120	218 402	222 770	227 226	115 241
Groundhandlingindtægter	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Indtægter fra luftfart i alt	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
<b>Indtægter i alt</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Marketingomkostninger	219 714	437 000	437 000	437 000	437 000	217 286
<b>Samlede omkostninger</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[600 000-999 999]</b>	<b>[600 000-999 999]</b>	<b>[600 000-999 999]</b>	<b>[600 000-999 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>
<b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>

Tabel 9

## Tillægsaftale af 16. juni 2009 til marketingaftalen af 30. juni 2005

(EUR)

	2009	2010
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	67 794	33 709
Antal mellemlandinge om året	211	105
<i>Landingsafgift</i>	29 173	14 795
<i>Passagerafgift</i>	162 706	82 519
<i>Groundhandlingindtægter</i>	[0-99 999]	[0-99 999]
Indtægter fra luftfart i alt	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[100 000-299 999]	[0-99 999]
<b>Indtægter i alt</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Marketingomkostninger	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
<b>Samlede omkostninger</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>
<b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>

Tabel 10

## Aftale fra 2007 om forbindelsen Pau-Charleroi

(EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	13 366	50 123	50 123	50 123	50 123	36 757
Antal mellemlandinge om året	42	156	156	156	156	114
<i>Landingsafgift</i>	5 409	20 691	21 104	21 526	21 957	16 424
<i>Passagerafgift</i>	26 264	100 461	102 470	104 520	106 610	79 744
<i>Groundhandlingindtægter</i>	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Indtægter fra luftfart i alt	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]

(EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indtægter fra andet end luftfart	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
<b>Indtægter i alt</b>	<b>[0-99 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Marketingomkostninger	[0-99 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
<b>Samlede omkostninger</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>
<b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>

Tabel 11

**Aftalen fra 2008 og 2009 om forbindelsen Pau-Bristol og aftalen fra 2010 om forbindelserne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais**

(EUR)

	Aftalen om Bristol 2008	Aftalen om Bristol 2009	Aftalen om London, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Antal afrejsende og ankomende pasagerer i alt	16 111	18 635	75 463	24 783
Antal mellemlandinge om året	50	58	235	77
Landingsafgift	6 933	8 019	32 472	10 878
Passagerafgift	37 700	44 725	181 110	60 669
Groundhandlingindtægter	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Indtægter fra luftfart i alt	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
<b>Indtægter i alt</b>	<b>[0-99 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]

(EUR)

	Aftalen om Bristol 2008	Aftalen om Bristol 2009	Aftalen om London, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Marketingomkostninger	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[1 000 000-1 499 999]	[300 000-599 999]
<b>Samlede omkostninger</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[100 000-299 999]</b>	<b>[1 000 000-1 499 999]</b>	<b>[300 000-599 999]</b>
<b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 1 til - 99 999]</b>	<b>[- 600 000 til - 999 999]</b>	<b>[- 100 000 til - 299 999]</b>

### Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på aftalen med Transavia

- (434) Kommissionen minder om, at CCIPB har udarbejdet en forretningsplan forud for indgåelsen af sin aftale med Transavia om ruten Pau-Amsterdam (Transavia-forretningsplanen). Kommissionen vurderer, at denne forretningsplan danner et passende udgangspunkt for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på aftalen med Transavia, og har ikke grund til at betvivle de valgte antagelser undtagen på et enkelt punkt, nemlig tidshorisonten for vurderingen. Dette punkt behandles i det følgende.
- (435) Kommissionen bemærker, at denne forretningsplan munder ud i et »årligt økonomisk resultat« (svarer til de ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger) i analysen af aftalerne med Ryanair/AMS), som er negativt i perioden 2006-2008 og derefter positivt i perioden 2009-2012 (se tabel 12 nedenfor).
- (436) Ifølge Transavia-forretningsplanen »er det først i det syvende år, at investeringen (investeringsafkastet) bliver rentabel (kumuleret)«. Med andre ord indeholder planen ikke en aktualiseringssats for de forventede årlige pengestrømme med henblik på at beregne nettonutidsværdien og dermed kontrollere, om de positive tal i slutningen af den omhandlede periode i henseende til lufthavnens rentabilitet kompenserer for de negative tal i begyndelsen af perioden. I forretningsplanen bruges tværtimod det samlede kumulerede tal for pengestrømmene uden aktualisering (se »kumuleret resultat« i tabel 12 nedenfor), som er negativt for perioden 2006-2011, men bliver positivt i 2012<sup>(85)</sup>.
- (437) Kommissionen har opfordret Frankrig til at foretage en grundig analyse på grundlag af objektive data, som CCIPB kendte på tidspunktet for indgåelsen af aftalen med Transavia, for at kontrollere, om den kunne være indgået med en markedsøkonomisk investor, der lod sig lede af udsigten til rentabilitet.
- (438) Med henblik på denne analyse har Frankrig taget »årligt økonomisk resultat« fra Transavia-forretningsplanen, fratrukket selskabsskat for de år, hvor beløbet var positivt, og derefter anvendt en aktualiseringssats på 6,5 % til beregning af nettonutidsværdien. Resultatet af denne analyse er derfor en nettonutidsværdi på [- 100 000 til - 200 000] EUR beregnet på den planlagte dato for åbningen af ruten Pau-Amsterdam, nemlig den 26. april 2006.
- (439) Kommissionen bemærker imidlertid, at såvel Transavia-forretningsplanen som Frankrigs beregning bygger på en vurdering af rentabiliteten i perioden 2006-2012, mens selve aftalen ifølge ordlyden i den kun skulle gælde indtil 2009 uden bestemmelse om automatisk forlængelse. Men af de grunde, der er gjort rede for i betragtning 393-397, bør analysen af den forventede rentabilitet foretages for aftaleperioden som bestemt fra begyndelsen og ikke en længere periode. Dette skyldes bl.a., at en fornuftig og forsigtig markedsøkonomisk investor ikke ved indgåelsen af en

<sup>(85)</sup> Kommissionen bemærker sig CCIPB's kommentar i forretningsplanen: »I ikke kumulerede tal bliver det årlige resultat positivt, så snart marketingomkostningerne falder væsentligt i 2009 (4. år)«. Dette forklares af, at marketingbetalingerne ifølge aftalen beløb sig til [...] EUR pr. passager (med et årligt loft på [...] EUR) i det tredje år og skulle falde i det fjerde år til [...] EUR pr. passager [...] EUR i det femte år og [...] EUR i det sjette og syvende år). Se betragtning 84.

aftale kan regne med, at den forlænges, uanset om det er på samme eller andre vilkår <sup>(86)</sup>. Kommissionen bemærker, at en nettonutidsværdi beregnet for perioden 2006-2009 på grundlag af de årlige pengestrømme, der er præsenteret i forretningsplanen, alene for disse år og ved brug af den aktualiseringsats, som Frankrig foreslog, ville være [- 300 000 til - 400 000] EUR.

- (440) Kommissionen bemærker dog, at aftalen afføder årlige ydelsesspecifikke pengestrømme, som alle er negative i den periode, som er omfattet af rentabilitetsanalysen (undtagen 2009, hvor det ydelsesspecifikke nettobeløb er stort set nul), hvilket nødvendigvis medfører en negativ nettonutidsværdi uanset den valgte aktualiseringsats. Aftalen fra 2006 med Transavia indebærer derfor en økonomisk fordel for Transavia. Da den kun gives til en enkelt virksomhed, er den selektiv.

Tabel 12

**Forretningsplan vedtaget for forbindelsen Amsterdam-Pau med Transavia**

(1 000 EUR)

Pau-Amsterdam		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Trafik (passagerer)		22 662	32 542	40 402	48 724	55 198	64 368	64 368
Indtægter	I alt (A)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Omkostninger	heraf marketing- ydelse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	I alt (B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Årligt økonomisk resultat	(A-B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kumuleret resultat		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Selskabsskat		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ydelsesspecifikke penge- strømme efter selska- bsskat		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Nettonutidsværdi 2006- 2009	[-300 til — 400]							

**8.1.1.3. Konkurrencefordrejning**

- (441) Når den støtte, der indrømmes af en medlemsstat, styrker virksomheders stilling i forhold til konkurrenternes i samhandelen inden for EU, må sidstnævnte antages at være påvirket af støtten. Ifølge fast retspraksis <sup>(87)</sup> er det, for at en foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på markeder, der er åbne for konkurrence.
- (442) Siden tredje fase af liberaliseringen af lufttransporten blev iværksat den 1. januar 1993 <sup>(88)</sup>, er der intet til hinder for, at luftbefordrerne i EU driver flyforbindelser inden for EU og udnytter den ubegrænsede cabotagetilladelse.

<sup>(86)</sup> En fornuftig og forsigtig markedøkonomisk investor kunne også tage hensyn til sandsynligheden for en ophævelse af aftalen før dens udløb. Sandsynligheden for en sådan situation afhænger af de nærmere bestemmelser i aftalen om ophævelse heraf.

<sup>(87)</sup> Rettens dom af 30. april 1998 i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest (regionen Flandern) mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

<sup>(88)</sup> Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 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 lufruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8), 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).

- (443) De fordele, som Ryanair, AMS og Transavia fik gennem de forskellige aftaler og tillægsaftaler hertil, som er genstand for nærværende undersøgelse, har styrket deres stilling i forhold til alle andre luftbefordrere i EU, som er i faktisk eller potentiel konkurrence til Ryanair og Transavia på de ruter, hvor de driver virksomhed. De har således fordrejet eller truet med at fordreje konkurrencen og påvirket samhandelen i EU.

#### 8.1.1.4. **Konklusion**

- (444) De forskellige aftaler og tillægsaftaler hertil indgået af CCIPB med Ryanair og AMS og Transavia, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, opfylder alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF og udgør derfor alle statsstøtte.

#### 8.1.2. STØTTENS ULOVLIGE KARAKTER

- (445) I det omfang disse foranstaltninger er blevet iværksat uden forudgående tilladelse fra Kommissionen, udgør de ulovlig støtte.

#### 8.1.3. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (446) Den omhandlede støtte udgør driftsstøtte. Men en sådan støtte kan kun erklæres for forenelig under usædvanlige omstændigheder, og hvis den er behørigt begrundet.

- (447) Desuden følger det af Domstolens retspraksis<sup>(89)</sup>, at det påhvilede Frankrig at anføre, på hvilket retsgrundlag den omhandlede støtte kunne anses for forenelig med det indre marked, og at påvise, at betingelserne for forenelighed var opfyldt. Kommissionen opfordrede derfor i sin beslutning om at indlede proceduren og i sin anmodning om supplerende oplysninger Frankrig til at angive det potentielle retsgrundlag for forenelighed og at godtgøre, at de gældende betingelser for forenelighed var opfyldt, navnlig såfremt den omhandlede støtte skulle anses for at være startstøtte til åbning af nye forbindelser. Men Frankrig har aldrig hævdet, at de undersøgte foranstaltninger var startstøtte, som var forenelig med det indre marked, og har aldrig foreslået et eventuelt andet retsgrundlag for forenelighed eller fremsat argumenter, der kunne have gjort det muligt at erklære denne støtte for forenelig med det indre marked. Oven i købet er der ingen tredjeparter, der har forsøgt at påvise foranstaltningens forenelighed med det indre marked.

- (448) Kommissionen mener ikke desto mindre, at det ville være nyttigt at undersøge, i hvilket omfang denne støtte kunne erklæres for forenelig i kraft af sit eventuelle bidrag til åbningen af nye forbindelser eller nye hyppigheder. Det skal dog understreges, at denne undersøgelse har en overflødig karakter, for i mangel af dokumentation for, at støtten er forenelig, fra medlemsstaterne eller tredjeparterne bør støtten erklæres uforenelig.

- (449) I de nye retningslinjer bestemmes følgende om en sådan støtte: »Kommissionen vil i forbindelse med startstøtte til luftfartsselskaber anvende principperne i disse retningslinjer på al anmeldt startstøtte, som den skal tage stilling til efter den 4. april 2014, selv hvor foranstaltningerne blev anmeldt inden denne dato. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den vil derfor ikke anvende principperne i disse retningslinjer på ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber, som er ydet inden den 4. april 2014«<sup>(90)</sup>.

- (450) I 2005-retningslinjerne er følgende bestemt: »Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten«<sup>(91)</sup>.

- (451) Kommissionen minder om, at den omhandlede støtte blev tildelt for at stimulere åbningen af nye flyforbindelser eller øge hyppigheden på de eksisterende ruter eller fastholde forbindelser, som ellers kunne være blevet lukket. Det drejer sig således om driftsstøtte, som har til formål at fremme lufttrafikken ud af en regional lufthavn. I den forbindelse skal det erindres, at driftsstøtte ifølge Kommissionens afgørelsespraksis sjældent vil kunne erklæres for forenelig med det indre marked, i det omfang den sædvanligvis fordrejer konkurrencevilkårene i de sektorer, hvor den tildeles.

<sup>(89)</sup> Se Domstolens dom af 28. april 1993 i sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 2097, præmis 20.

<sup>(90)</sup> De nye retningslinjer, punkt 174.

<sup>(91)</sup> 2005-retningslinjerne, punkt 85.

### 8.1.3.1. Foranstaltninger, der ligger før 2005-retningslinjernes ikrafttræden

- (452) Aftalen fra 2003 og 2005-aftalerne blev indgået før offentliggørelsen af 2005-retningslinjerne den 9. december 2005<sup>(92)</sup>. Hvad angår foreneligheden af den støtte, der blev tildelt før denne dato, henvises der i punkt 85 i 2005-retningslinjerne og i punkt 174 i de nye retningslinjer til de regler, der er gældende på tidspunktet for tildeling af støtten.
- (453) Før vedtagelsen af 2005-retningslinjerne havde Kommissionen vedtaget retningslinjerne fra 1994<sup>(93)</sup>. Imidlertid omhandlede disse retningslinjer ikke specifikt problemstillingen med driftsstøtte til fremme af lufttrafik ud af regionale lufthavne. Denne problemstilling er da også først gradvis dukket op som følge af den stigende trængsel i visse store europæiske lufthavne og udviklingen hos lavprisselskaberne, som endnu ikke fandtes i 1994. Kommissionen vurderer derfor, at 1994-retningslinjerne heller ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde. Kommissionen skal derfor vurdere foreneligheden af den omhandlede støtte direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (454) I den forbindelse bør det bemærkes, at Kommissionens vurdering af denne type statsstøtte har udviklet sig i tidens løb, samtidig med at den har fastholdt visse punkter. Disse vedrører de generelle principper for støttens forenelighed i overensstemmelse med førnævnte bestemmelse i traktaten.
- (455) Således fandt Kommissionen i afgørelsen om Manchester lufthavn fra juni 1999<sup>(94)</sup>, at en række nedsættelser af lufthavnsafgifter tildelt uden forskelsbehandling og begrænset i tid var forenelige med statsstøttereglerne, fordi der var tale om foranstaltninger til fremme af nye forbindelser.
- (456) Siden forklarede Kommissionen i sin beslutning fra februar 2004 om Charleroi lufthavn<sup>(95)</sup>, at »det kan være nødvendigt at yde driftsstøtte i forbindelse med lancering af nye luftruter eller forøgelse af antallet af afgange 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.« Kommissionen havde da identificeret visse betingelser, der skulle være opfyldt for at kunne erklære en sådan driftsstøtte for forenelig, bl.a. at støtten:
- skal bidrage til opnåelsen af et mål af fællesskabsinteresse om at udvikle en regional lufthavn ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter<sup>(96)</sup>
  - skal være nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute<sup>(97)</sup>
  - skal have en tilskyndende karakter, idet den skal bidrage til udviklingen af en aktivitet, som efter en vis periode vil kunne blive rentabel, hvilket indebærer, at støtteperioden er begrænset<sup>(98)</sup>
  - skal være proportional, dvs. at beløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken<sup>(99)</sup>
  - skal være tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling og må ikke kumuleres med andre former for støtte.

<sup>(92)</sup> Se fodnote 18.

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

<sup>(94)</sup> Se Kommissionens beslutning af 14. juni 1999 i statsstøttesag NN 109/98, Det Forenede Kongerige — Manchester Airport.

<sup>(95)</sup> Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1). Denne beslutning er blevet ophævet ved dom af 17. december 2008 i sag T-196/04, Ryanair Ltd mod Kommissionen (Charleroidommen), Sml. 2008 II, s. 3643, men bevidner ikke desto mindre udviklingen i Kommissionens vurderingspraksis for den pågældende støtte.

<sup>(96)</sup> Se betragtning 283-297.

<sup>(97)</sup> Se betragtning 288-309.

<sup>(98)</sup> Se betragtning 311-317.

<sup>(99)</sup> Se betragtning 318-325.



(457) 2005-retningslinjerne og de nye retningslinjer indeholder præcist definerede principper for forenelighed, men driftsstøtte til luftfartsselskaber kan dog stadig erklæres for forenelig af Kommissionen, såfremt den bidrager til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter, såfremt støtten er nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute<sup>(100)</sup>, såfremt den er begrænset i tid, og den forbindelse, som støtten tildeles, vil kunne blive rentabel<sup>(101)</sup>, såfremt beløbet er knyttet til nettoudviklingen i trafikken, samt såfremt støtten er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling, og at den ikke er kumuleret med andre former for støtte<sup>(102)</sup>.

(458) I den henseende havde Kommissionen i betragtning 140 i beslutningen om at udvide proceduren nævnt, at den ville undersøge foreneligheden af disse foranstaltninger i lyset af de fem førnævnte kumulative kriterier. Det skal bemærkes, at hverken Frankrig eller nogen af de interesserede parter har anfægtet anvendelsen af disse kriterier.

(459) Kommissionen konkluderer således, at den i det foreliggende tilfælde bør undersøge foreneligheden af aftalen fra 2003 og 2005-aftalerne i lyset af ovennævnte generelle principper.

*Bidrag til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter*

(460) Den årlige trafik i Pau lufthavn i 2003-2005 lå på ca. 700 000 passagerer. Kommissionen mener, at lufthavnen dengang var af beskeden størrelse.

(461) Kommissionen vurderer, at 2003-aftalen om den nye rute Pau-London Stansted omhandlede åbningen af en ny forbindelse, som ville kunne afføde en nettostigning i trafikken. Til gengæld vedrørte 2005-aftalerne fortsættelsen af driften af samme rute to år efter dens åbning og uden forøgelse af hyppigheden. Derfor mener Kommissionen ikke, at betingelsen om en nettostigning i trafikken er opfyldt i 2005-aftalerne.

*Støtten er ikke rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute*

(462) Ved åbningen af Ryanairs rute Pau-London Stansted i 2003 var der ikke andre luftfartsselskaber, der drev denne rute.

(463) Men 2005-aftalerne vedrørte ruten Pau-London Stansted. Denne rute var allerede blevet drevet af Ryanair i næsten to år i forbindelse med aftalen fra 2003 og med samme hyppighed som den, der var bestemt i 2003-aftalen. Derfor mener Kommissionen ikke, at ovennævnte betingelse er opfyldt for 2005-aftalerne.

*Støtten skal være begrænset i tid og vedrøre en rute, der vil kunne blive rentabel*

(464) Kommissionen bemærker, at Frankrig trods dens opfordring hertil ikke fremsendte nogen rentabilitetsundersøgelse om ruten Pau-London, som var genstand for 2003-aftalen og 2005-aftalerne, som Ryanair kunne have brugt med henblik på at godtgøre, at det var velbegrunderet at tildele den støtte, der var resultatet af de pågældende aftaler. Af dokumentationen i sagen fremgår det således, at der set fra de støttebevilgende myndighedernes side ikke fandtes klare udsigter til, at ruten Pau-London kunne blive rentabel uden støtte i en overskuelig fremtid. Kommissionen understreger i den forbindelse, at de undersøgelser, som de franske myndigheder har fremlagt om de økonomiske virkninger af eksistensen af flyforbindelser drevet af Ryanair, er en analyse af de virkninger, de kan få for regionens udvikling, men omfatter ikke fremskrivninger vedrørende rentabiliteten på disse ruter eller andre ruter, der ville kunne drives af Ryanair i fremtiden. Tværtimod viser analysen af de forskellige aftaler indgået med Ryanair, at den støtte, der er tildelt Ryanair til disse ruter, har måttet sættes op med tiden, selv efter ophævelsen af 2003-aftalen og 2005-aftalerne, netop for at sikre, at de blev tilstrækkeligt rentable for Ryanair, til at selskabet ville videreføre dem.

(465) Oven i købet bemærker Kommissionen, at selv om disse foranstaltninger var begrænset i tid, var varigheden på fem år for hver af aftalerne hverken nødvendig eller proportional med de omkostninger, der var ved at åbne en ny rute, idet en aftaleperiode på under tre år i luftfartssektoren normalt er tilstrækkelig<sup>(103)</sup>.

<sup>(100)</sup> Se punkt 71-75 og punkt 79, litra b) og c), i 2005-retningslinjerne og punkt 139, 140, 141 og 151 i de nye retningslinjer.

<sup>(101)</sup> Se punkt 79, litra b), d) og i), i 2005-retningslinjerne og punkt 147 i de nye retningslinjer.

<sup>(102)</sup> Se punkt 79, litra g) og h), og punkt 80 i 2005-retningslinjerne og punkt 150, 152 og 153 i de nye retningslinjer.

<sup>(103)</sup> De nye retningslinjer, punkt 147.

- (466) Kommissionen mener derfor, at hverken 2003-aftalen eller 2005-aftalerne opfylder det kriterium, hvorefter foranstaltningerne skal være begrænset i tid og vedrøre ruter, der vil kunne blive rentable.

*Beløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken*

- (467) Aftalen fra 2003 var knyttet til åbningen af en ny rute med daglige afgang mellem Pau og London, og for hvilken Kommissionen vurderer, at der kunne forventes et samlet årligt passagertal på 117 275 (se tabel 7). Denne aftale var derfor knyttet til en nettostigning i passagertallet, eftersom denne rute ikke havde eksisteret før.
- (468) Til gengæld var 2005-aftalerne ikke knyttet til åbningen af en ny rute, men vedrørte fortsættelsen af driften af den eksisterende rute Pau-London uden forøgelse af hyppigheden. Kommissionen mener derfor ikke, at støttebeløbene ifølge 2005-aftalerne var knyttet til nettoudviklingen i trafikken.

*Støtten skal være tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling og må ikke kumuleres med andre former for støtte*

- (469) Frankrig blev forespurgt om overholdelsen af kriteriet om åben og ikkediskriminerende tildeling af støtte og gjorde kun rede for, hvad CCIPB havde offentliggjort i 2007 og 2009, hvilket lå senere end 2003-aftalen og 2005-aftalerne og derfor var irrelevant for nærværende analyse. Det fremgår af de samlede sagsakter, at 2003-aftalen og 2005-aftalerne blev forhandlet bilateralt, ikke i åbenhed og uden en procedure, der kunne garantere ligebehandling såsom et offentligt udbud. Den pågældende støtte opfylder således ikke kriteriet om åbenhed og ikkediskrimination.

*Konklusion*

- (470) Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen finder, at 2003-aftalen og 2005-aftalerne udgør ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked.

#### **8.1.3.2. Foranstaltninger, der ligger efter 2005-retningslinjernes ikrafttræden**

- (471) Kommissionen anvender 2005-retningslinjerne på de aftaler, der er indgået efter disse retningslinjers ikrafttræden.
- (472) I punkt 27 i 2005-retningslinjerne præciseres det, at driftsstøtte tildelt luftfartsselskaber (som startstøtte til nye ruter) kun undtagelsesvis kan erklæres for forenelig med det indre marked og kun på nærmere bestemte strenge betingelser i ugunstigt stillede europæiske områder, nemlig de områder, som falder ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, regionerne i den yderste periferi og områder med lav befolkningstæthed.
- (473) Pau lufthavn var ikke beliggende i en sådan region, hvorfor undtagelsen ikke kan finde anvendelse.
- (474) Lige som med de foranstaltninger, der ligger før 2005-retningslinjernes ikrafttræden, bemærker Kommissionen, at hverken Frankrig eller tredjeparter har påvist disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked, uanset om det er på grundlag af 2005-retningslinjerne eller ethvert andet retsgrundlag.
- (475) Under hensyntagen til de betingelser, der er fastsat i punkt 79, litra a)-l), i 2005-retningslinjerne, har Kommissionen en række bemærkninger, der fremgår af betragtning 476-480.
- (476) Et antal kriterier såsom dem, der er fastsat i litra a) og b) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne og vedrører luftfartsselskabets besiddelse af en licens og lufthavns-kategorien, er opfyldt.
- (477) Kriteriet i litra h) (ikkediskriminerende tildeling) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne er affattet således: »Enhver offentlig enhed, der planlægger at yde et selskab startstøtte (evt. via en lufthavn) til en ny rute, skal offentliggøre sit projekt med en tilstrækkelig frist og offentlighed til, at alle interesserede luftfartsselskaber kan udbyde deres tjenester.« Kommissionen bemærker, at aftalerne i det foreliggende tilfælde blev forhandlet direkte med de berørte luftfartsselskaber uden offentliggørelse. Der er således tale om en tildeling uden forudgående udbud, hvor andre potentielt interesserede luftfartsselskaber kunne have tilbudt deres kandidatur til driften af de omhandlede ruter på samme vilkår for derved at opnå startstøtte.

- (478) Ikke desto mindre bemærker Kommissionen, at CCIPB havde indrykket en notits i magasinet Air & Cosmos<sup>(104)</sup> i 2007 og 2009 for at tiltrække luftfartsselskaber, der var interesserede i at udvikle nye tjenesteydelser mod at få startstøtte. Frankrig har dog anført, at disse initiativer ikke bar frugt, hvilket fik CCIPB til at »forhandle direkte med visse selskaber«. Derfor hidrører den ulovlige støtte, der er konstateret i forbindelse med nærværende undersøgelse, ikke fra offentliggørelsen af førnævnte notits, men fra bilaterale forhandlinger. Kriteriet i litra h) er derfor ikke opfyldt.
- (479) For så vidt angår kriteriet i litra i) (Konsekvenser for andre ruter og virksomhedsplan) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne, har Kommissionen opfordret Frankrig til at angive, om sådanne planer var udarbejdet, og i bekræftende fald fremsende kopier heraf. Hverken Frankrig eller nogen tredjepart har gjort rede for, om der findes sådanne forretningsplaner. Derfor er kriteriet i litra i) ikke opfyldt.
- (480) Ifølge kriteriet i litra j) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne (offentlighed) offentliggør de berørte offentlige myndigheder listen over de ruter, der ydes støtte til, med angivelse for hver rute af den offentlige finansieringskilde, modtagerselskabet, de udbetalte støttebeløb og antallet af berørte passagerer. I det foreliggende tilfælde har Frankrig bekræftet, at listen over ruter og selskaber, som modtog økonomiske incitamenter eller marketingbetalinger, ikke blev offentliggjort hvert år. Kriteriet i litra j) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne er derfor ikke opfyldt.

#### Konklusion

- (481) De forskellige aftaler og tillægsaftaler hertil indgået af CCIPB med Ryanair, AMS og Transavia, og som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, udgør alle ulovlig og uforenelig statsstøtte.

### 8.2. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR LUFTHAVNSFORVALTEREN

- (482) Fra 2000 til 2010 modtog CCIPB fra forskellige offentlige myndigheder infrastrukturtilskud til en samlet værdi af ca. 17,8 mio. EUR. Kammeret fik i øvrigt også et tilskud på 3,521 mio. EUR til at dække omkostninger ved statslige opgaver, som lufthavnen ifølge de franske myndigheder varetog (i det følgende benævnt »tilskud til statslige opgaver«)<sup>(105)</sup>.

#### 8.2.1. FOREKOMST AF STØTTE EFTER ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

- (483) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF 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 det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (484) For at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, skal følgende betingelser alle være opfyldt: 1) den pågældende foranstaltning finansieres ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten, 2) den giver en økonomisk fordel, 3) denne fordel af selektiv, og 4) den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og 5) støttemodtageren er en virksomhed efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvilket forudsætter, at den udøver en økonomisk aktivitet.
- (485) For at fastslå, om tilskuddene nævnt i betragtning 88-108 udgør statsstøtte, skal det først og fremmest kontrolleres, om støttemodtageren, nemlig forvalteren af Pau lufthavn, udøvede en økonomisk aktivitet på tidspunktet for tildelingen af tilskuddene. Kommissionen vil undersøge dette spørgsmål foreløbigt, før den analyserer tilskuddene til de statslige opgaver og infrastrukturtilskuddene et for et for at fastslå, om de udgør statsstøtte.

#### 8.2.1.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

- (486) Som Kommissionen har forklaret i de nye retningslinjer<sup>(106)</sup>, skal driften og anlæggelsen af lufthavnsinfrastrukturer fra datoen for Aéroports de Paris-dommen (12. december 2000) anses for at falde ind under reglerne for kontrol med statsstøtte. Omvendt kunne offentlige myndigheder — før denne dom — på grund af den usikkerhed, der herskede på det tidspunkt, med rette antage, at finansiering af en lufthavnsinfrastruktur ikke udgjorde statsstøtte, og at det derfor ikke var nødvendigt at anmelde en sådan foranstaltning til Kommissionen. Kommissionen kan derfor ikke længere med henvisning til statsstøttereglerne anfægte finansieringsforanstaltninger af denne type, som er indrømmet før den 12. december 2000.

<sup>(104)</sup> Se betragtning 132.

<sup>(105)</sup> Se tabel 3.

<sup>(106)</sup> Punkt 28 og 29.

- (487) Som ligeledes anført i de nye retningslinjer<sup>(107)</sup> er i øvrigt ikke alle aktiviteter i en lufthavn nødvendigvis af økonomisk karakter. Aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, er ikke af økonomisk art og er sædvanligvis ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde.
- (488) Ifølge tabel 4 gik infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 til finansiering af investeringer i rullevej, start-/landingsbane, markering og parkeringsarealer. Disse infrastrukturer og faciliteter drives kommercielt af CCIPB, som er lufthavnsforvalter og opkræver betaling hos brugerne af disse aktiver. Disse investeringer hænger derfor uløseligt sammen med lufthavnsforvalterens kommercielle aktivitet. Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 er derfor kommet økonomiske aktiviteter til gode. I øvrigt blev de tildelt efter den 12. december 2000. I henseende til begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet vil de således kunne falde ind under statsstøttereglerne.
- (489) Derimod blev infrastrukturtilskuddene i 1999 og 2000, som nævnt i tabel 4, til finansiering af investeringer i gods- og passagerterminaler, landingsbanemateriel og kraftvarmeanlæg tildelt før den 12. december 2000. Derfor skal Kommissionen ikke undersøge disse foranstaltninger i forbindelse med nærværende afgørelse.
- (490) Med hensyn til de tilskud på i alt 779 000 EUR<sup>(108)</sup>, som Conseil général des Pyrénées Atlantiques fra 2000 til 2005 havde betalt som afdrag på hovedstolen af et lån, CCIPB havde optaget, hidrører de fra en aftaleprotokol om finansieringsplanen for Pau lufthavn undertegnet den 5. november 1990. Denne aftaleprotokol indeholdt en uigenkaldelig forpligtelse for de offentlige myndigheder til at betale den pågældende gæld. Da denne protokol ligger forud på Aéroports de Paris-dommen, skal Kommissionen ikke undersøge de betalinger, der er erlagt i medfør af protokollen, i henhold til statsstøttereglerne.
- (491) Kommissionen undersøger i afsnit 8.2.1.2, i hvilket omfang tilskuddene til statslige opgaver faktisk er gået til at finansiere aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed.

#### 8.2.1.2. Tilskud til statslige opgaver

- (492) Som angivet i tabel 3 omfatter genstanden for den formelle undersøgelsesprocedure tilskud fra FIATA såvel som tilskud til finansiering af diverse investeringer, nemlig lokaler og servicekøretøjer til sikringsopgaver og brandslukning af fly (SSLIA) samt tomografer<sup>(109)</sup>. Disse forskellige tilskud er blevet tildelt i henhold til det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne som beskrevet i afsnit 4.3.2.
- (493) Som ovenfor nævnt er aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, ifølge de nye retningslinjer og retspraksis ikke af økonomisk art og er sædvanligvis ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde. Ifølge de nye retningslinjer »anses aktiviteter som f.eks. flyvekontrol, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger, og investeringer i nødvendig infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis for at være af ikkeøkonomisk karakter«<sup>(110)</sup>.
- (494) I øvrigt præciseres det i de nye retningslinjer, at offentlig finansiering af sådanne aktiviteter af ikkeøkonomisk karakter — for ikke at blive anset for statsstøtte — skal være nøje begrænset til at kompensere for de udgifter, som aktiviteterne giver anledning til, og må ikke føre til uretmæssig diskriminering mellem lufthavne. Det præciseres yderligere til sidstnævnte betingelse, at »hvis det under en bestemt retsorden er normalt, at civile lufthavne skal afholde visse omkostninger, som nødvendigvis er forbundet med driften, mens andre civile lufthavne ikke skal, kan der være tale om, at sidstnævnte får indrømmet en fordel, uanset om disse omkostninger vedrører en aktivitet, der sædvanligvis anses for at være af ikke-økonomisk karakter«<sup>(111)</sup>.

<sup>(107)</sup> Punkt 34 og 35.

<sup>(108)</sup> Se næstsidste række i tabel 3.

<sup>(109)</sup> Se første og anden række i tabel 3.

<sup>(110)</sup> Punkt 35.

<sup>(111)</sup> Punkt 36 og 37.

- (495) De aktiviteter, der finansieres over det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne som beskrevet i afsnit 4.3.2, vedrører beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger<sup>(112)</sup>, politiindsats<sup>(113)</sup>, redning og brandslukning<sup>(114)</sup>, luftfartssikkerhed<sup>(115)</sup> samt beskyttelse af mennesker og natur<sup>(116)</sup>. Disse aktiviteter kan lovligt anses for at henhøre under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Derfor kan Frankrig i henseende til statsstøttere reglerne lovligt anse disse opgaver for at være af »statslig« karakter, med andre ord ikkeøkonomisk. Frankrig kan dermed også yde offentlig finansiering til at kompensere for de omkostninger, som lufthavnsforvalterne pådrager sig ved udførelsen af disse opgaver, såfremt de er pålagt ved national lov, og såfremt finansieringen hverken giver anledning til overkompensation eller diskriminering mellem lufthavnene.
- (496) Men det følger af beskrivelsen i afsnit 4.3.2, at systemet ifølge den franske lovgivning bygger på mekanismer til streng forudgående såvel som efterfølgende omkostningskontrol, der skal sikre, at lufthavnsforvalterne via lufthavnsskatten og den supplerende ordning kun modtager, hvad der nøje svarer til omkostningerne.
- (497) Desuden gælder dette system for alle franske civile lufthavne, både hvad angår opgavetyper, der giver anledning til kompensation, og finansieringsordninger. Betingelsen vedrørende ikkediskriminering er således opfyldt. Når fransk lov overdrager udførelsen af statslige opgaver til lufthavnsforvalterne, pålægger den da også staten og ikke lufthavnsforvalterne at afholde omkostningerne herved. Kompensationen for omkostningerne ved disse opgaver ved hjælp af offentlige midler indebærer således ikke en lettelse af omkostninger, som normalt skal afholdes af lufthavnsforvalterne i henhold til fransk ret.
- (498) Den finansiering, som de franske lufthavnsforvaltere har modtaget i henhold til dette system, udgør derfor ikke statsstøtte.
- (499) Tilskuddene til de statslige opgaver som vist i anden og tredje række i tabel 3, der har tjent til finansiering af investeringer i beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger og redning og brandslukning af fly, udgør således ikke statsstøtte.

#### 8.2.1.3. **Infrastrukturtilskud i 2004 og 2009**

- (500) Tilbage står nu at undersøge, om infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 udgør statsstøtte. Disse tilskud fremgår af nedenstående tabel 13.

Tabel 13

#### **Investeringer og infrastrukturtilskud i 2004 et 2009**

(mio. EUR)

Enheder, der har ydet infrastrukturtilskud	Ydelsesår	Investeringernes art	Samlet udbetalt beløb	Samlet investeret beløb
Conseil général des Pyrénées Atlantiques Conseil régional d'Aquitaine Den Europæiske Union (EFRU)	2004	Anlægsarbejde på rullevej	1,6	2,6

<sup>(112)</sup> Heri indgår screening af indskrevet bagage, screening af passagerer og kabinebagage og kontrol af fælles indgange til lufthavnsområdet.

<sup>(113)</sup> Heri indgår automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation.

<sup>(114)</sup> Som anført i betragtning 493 er disse tre kategorier udtrykkeligt nævnt i de nye retningslinjer som eksempler på ikkeøkonomiske aktiviteter.

<sup>(115)</sup> Heri indgår forebyggelse af dyrefare.

<sup>(116)</sup> Heri indgår miljøkontrolforanstaltninger.

(mio. EUR)

Enheder, der har ydet infrastrukturtilskud	Ydelsesår	Investeringernes art	Samlet udbetalt beløb	Samlet investeret beløb
Den blandede gruppe for Pau-Pyrénées lufthavn	2009	Renovering af baner og markering Udvidelse af parkeringsarealer	4,1	5,1
I alt			5,8	7,7

### Statsmidler og tilregning til staten

- (501) Conseil général des Pyrénées-Atlantiques tildelte CCIPB tilskud finansieret af midler fra departementet Pyrénées-Atlantiques, som er en decentraliseret lokal forvaltningsmyndighed. De pågældende midler er således statsmidler. Lokale forvaltningsmyndigheders midler anses nemlig for at være statsmidler ifølge artikel 107 i TEUF<sup>(117)</sup>. I øvrigt skal beslutninger truffet af sådanne lokale forvaltningsmyndigheder tilregnes staten på samme måde som de foranstaltninger, der træffes af centralforvaltningen<sup>(118)</sup>.
- (502) Det samme gælder de tilskud, som blev ydet af Conseil régional d'Aquitaine og den blandede gruppe, idet sidstnævnte er sammensat af lokale forvaltningsmyndigheder, som leder gruppen.
- (503) I øvrigt blev anlægsarbejderne på rullevejen delvist finansieret af EFRU. Men støtte fra EFRU anses for at udgøre statsmidler og for at skulle tilregnes staten, eftersom tildelingen af støtten påhviler den berørte medlemsstat<sup>(119)</sup>.
- (504) Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 blev således fuldt finansieret af statsmidler og skal tilregnes staten i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

### Selektiv fordel for lufthavnsforvalteren

- (505) For at vurdere, om en statslig foranstaltning udgør støtte til en virksomhed, skal det fastslås, om den pågældende virksomhed får en økonomisk fordel, hvorved den undgår omkostninger, som den normalt ville have skullet afholde af sin egen kapital, eller om den får en fordel, som den på normale markedsvilkår ikke ville have fået<sup>(120)</sup>, eller om den pågældende foranstaltning kan anses for at være en kompensation for udførelsen af en forpligtelse til offentlig tjeneste, som opfylder kriterierne i Altmarkdommen<sup>(121)</sup>.
- (506) Vedrørende sidstnævnte punkt skal det først og fremmest bemærkes, at Frankrig ikke tydeligt har angivet, om den mente, at lufthavnsforvalteren i Pau lufthavn var pålagt leveringen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (SGEI). I sine bemærkninger til beslutningen om at udvide proceduren nøjedes Frankrig med at anføre følgende herom: »I mangel af et retsgrundlag, der tydeligvis var gældende dengang [før offentliggørelsen af 2005-retningslinjerne], kunne de franske myndigheder lovligt vurdere, at finansieringen af lufthavnsinfrastrukturer, som var besluttet på det tidspunkt, udgjorde en arealanvendelsespolitisk foranstaltning, at denne lufthavn overordnet set varetog en opgave af almindelig økonomisk interesse, og at denne ikke faldt ind under statsstøtteregele«<sup>(122)</sup>.

<sup>(117)</sup> Dom af 12. maj 2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Sml. 2011 II, s. 1999, præmis 108.

<sup>(118)</sup> Dom af 6. marts 2002 i forenede sager T-127/99 og T-129/99, T-140/99, Sml. 2002 II, s. 1330, præmis 142.

<sup>(119)</sup> Hvad angår kategoriseringen af midlerne fra EFRU som statsstøtte, henvises f.eks. til Kommissionens afgørelse i statsstøttesag N 514/06, South Yorkshire digital region broadband project, betragtning 29, og Kommissionens afgørelse i statsstøttesag N 44/10, Development of infrastructure on Krievu Sala for relocation of port activities out of the city center, betragtning 69-70.

<sup>(120)</sup> Domstolens dom af 14. februar 1990 i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 41.

<sup>(121)</sup> Domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»), Sml. 2003 I, s. 7747.

<sup>(122)</sup> Punkt 13, stk. 1.

- (507) Frankrig tilføjer, at »de franske myndigheder mener, at lufthavne med under 1 mio. passagerer årligt alle burde anses for at være SGEI-lufthavne på grund af deres vigtige rolle i den fysiske planlægning, den økonomiske og sociale udvikling for deres region og den tætte sammenknytning af deres aktiviteter. De mener ligeledes, at disse lufthavne kun har en begrænset virkning for det indre marked. De mener derfor, at tilskuddene til disse lufthavne ikke bør anses for at udgøre statsstøtte, eller at de bør erklæres for forenelige med det indre marked og fritaget for pligten til anmeldelse i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens beslutning af 28. november 2005 om anvendelse af artikel 106, stk. 2, i TEUF på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som var gældende indtil den 20. december 2011«<sup>(123)</sup>.
- (508) Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at disse begrundelser er utilstrækkelige til, at den kan konkludere, at forvalteren af Pau lufthavn har fået overdraget at udføre en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Som angivet i de nye retningslinjer<sup>(124)</sup> mener Kommissionen, at det er muligt i behørigt begrundede tilfælde at anse forvaltningen af en lufthavn som helhed for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Imidlertid mener Kommissionen, at dette kun kan være tilfældet, hvis en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden denne lufthavn ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke den pågældende dels sociale og økonomiske udvikling negativt.
- (509) I lyset af dette princip kan man ikke antage, at forvaltningen af enhver fransk lufthavn på under 1 mio. passagerer om året udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det er Frankrigs opgave at vurdere den specifikke situation i hver enkelt lufthavn i denne kategori og forelægge en sådan analyse for Kommissionen, hvis Frankrig ønsker at fastholde den antagelse, at forvaltningen af denne lufthavn henhører under tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Det er kun på disse betingelser, at Kommissionen vil være i stand til at kontrollere sag for sag, om Frankrig har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at betegne den pågældende lufthavn som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (510) I det foreliggende tilfælde er der ikke fremsendt en specifik analyse af denne type vedrørende Pau lufthavn. Endvidere er det, når Tarbes lufthavn ligger så tæt på Pau lufthavn som 50 km og mindre end 40 minutters bilkørsel væk, ikke muligt at bekræfte, at en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden lufthavnen ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke den pågældende dels sociale og økonomiske udvikling negativt. At fastholde en sådan antagelse ville være et åbenbart urigtigt kategoriseringsskøn.
- (511) Ifølge meddelelsen fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregele på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(125)</sup> skal den offentlige opgave overdrages gennem en eller flere akter, der, afhængigt af hvilken medlemsstat det drejer sig om, kan tage form af et lovgivningsmæssigt eller administrativt instrument eller en kontrakt. Endvidere skal akten eller akterne i det mindste fastlægge indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste, virksomheden og eventuelt det omhandlede geografiske område, eventuelle eksklusive eller særlige rettigheder, som den omhandlede myndighed overdrager til virksomheden, parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation. De eneste akter, som er udfærdiget af Frankrig, og som eventuelt kunne opfylde denne funktion, er 1965-bekendtgørelsen<sup>(126)</sup> og de senere tillæg, såfremt disse pålægger CCIPB forskellige forpligtelser med hensyn til drift (herunder åbningstider og ligebehandling af brugere), vedligeholdelse og indretning i en nærmere angiven periode. Ingen af disse akter indeholder dog de nærmere anvisninger på beregning og revision i en finansiel kompensationsmekanisme.
- (512) Således vurderer Kommissionen på grundlag af sagsakterne, at forvaltningen af Pau lufthavn ikke kan anses for at være en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (513) Selv om man antog, at det var tilfældet, ville infrastrukturtilskuddene, der er genstand for nærværende undersøgelse, alligevel ikke opfylde de kumulative betingelser i Altmarkdommen. Det drejer sig nemlig om forskellige enkeltstående tilskud udbetalt i forskellige perioder til dækning af investeringsomkostninger, som viste sig at være nødvendige i disse perioder. Disse tilskud hidrører derfor ikke fra en kompensationsmekanisme, der var fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, og altså før de offentlige myndigheder overdrog CCIPB forvaltningen af lufthavnen eller i forbindelse med vedtagelsen af retsakter om forlængelse eller præcisering af de nærmere vilkår for denne forvaltning. Disse tilskud opfylder således ikke det næste Altmarkkriterium, som lyder: »De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde for at undgå, at kompensationen giver en økonomisk fordel, der stiller den begunstigede virksomhed bedre end konkurrerende virksomheder«<sup>(127)</sup>.

<sup>(123)</sup> Punkt 13, stk. 3.

<sup>(124)</sup> Punkt 72.

<sup>(125)</sup> EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4, punkt 52.

<sup>(126)</sup> Se betragtning 27.

<sup>(127)</sup> Se Altmarkdommen, nævnt ovenfor i fodnote 121, præmis 90.

- (514) Såfremt de omhandlede infrastrukturtilskud ikke opfylder kriterierne i Altmarkdommen, skal det som tidligere nævnt kontrolleres, om de blev ydet på normale markedsvilkår.
- (515) I den henseende mindes der om, at »kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte«<sup>(128)</sup>.
- (516) For at fastslå, om infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 blev tildelt på normale markedsvilkår, skal det markedsøkonomiske investorprincip anvendes herpå. Det skal vurderes, om de offentlige forvaltningsmyndigheder ved tildelingen kunne forvente et økonomisk afkast, idet de forventede fordele i form af lokal økonomisk udvikling ikke som sådan medtages i denne analyse.
- (517) I det foreliggende tilfælde bemærker Kommissionen for det første, at lufthavnen forvaltes af CCIPB i forbindelse med en koncessionskontrakt med udløb i 2015. Ejendomsretten til lufthavnen, som opfindelig var ejet af staten, blev overdraget til den blandede gruppe pr. 1. januar 2007. CCIPB er derfor ikke ejer af jord og infrastrukturer.
- (518) I sine bemærkninger fremførte CCIPB i denne henseende vedrørende infrastrukturtilskuddene, at: »disse beløb svarer til de investeringer, som ejerne af lufthavnsinfrastrukturene har foretaget til vedligeholdelse og forbedring; de er således foretaget alene til fordel for ejerne. Til gengæld giver disse beløb ikke CCIPB nogen økonomisk fordel som lufthavnsforvalter.« (Fodnoter udeladt.) CCIPB tilføjer: »Således er infrastrukturtilskuddene fra den ordregivende myndighed og de lokale forvaltningsmyndigheder en helt naturlig handling foretaget i deres egenskab af ejere af lufthavnsinfrastrukturer i forbindelse med en offentlig koncessionskontrakt med det formål at modernisere, vedligeholde og forbedre lufthavnens service over for offentligheden og vedligeholde værdien af deres ejendom. Det drejer sig således om investeringer, der naturligt påhviler ejeren af den offentlige infrastruktur og ikke forvalteren.«
- (519) Imidlertid fremgår det af dokumentationen i sagen, at det ifølge koncessionskontraktens økonomiske bestemmelser er CCIPB og ikke den offentlige ejer, der skal finansiere de nødvendige investeringer. Således overdrager 1965-bekendtgørelsen, i medfør af hvilken koncessionen er oprettet, tydeligt koncessionshaveren ansvaret for etablering, indretning og vedligeholdelse af anlæg, bygninger, faciliteter og materiel. Dette har Frankrig bekræftet således: »De nødvendige investeringer i opgradering, renovering, vedligeholdelse, udvidelse eller modernisering af lufthavnen påhviler derfor koncessionshaver.«
- (520) Frankrig bemærkede hertil, at tillægget af 8. november 2001 (»tredje tillæg«) til 1965-bekendtgørelsen ikke havde ændret ved økonomien i koncessionen, herunder ansvaret for de investeringer, der var knyttet til vedligeholdelse og renovering af lufthavnen. Endvidere bemærkede Frankrig, at tillægget af 3. marts 2010 (»fjerde tillæg«), som blev indgået mellem den blandede gruppe og CCIPB efter overdragelsen af ejendomsretten i 2007, heller ikke påvirkede økonomien i koncessionen og i lighed med de tidligere tillæg pålagde koncessionshaver at foretage de investeringer, der var nødvendig for aktiviteten<sup>(129)</sup>.
- (521) Som undersøgelsen af 1965-bekendtgørelsen og tillæggene hertil viser, og som Frankrig bekræfter, og i modsætning til CCIPB's udsagn er det således CCIPB, der påhviler at foretage og finansiere investeringer som dem, der omhandlede infrastrukturtilskud blev ydet til.
- (522) De forskellige berørte offentlige forvaltningsmyndigheder kunne desuden ikke forvente et sådant afkast af tildelingen af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009, at det ville kunne tilfredsstille en markedsøkonomisk investor, der havde handlet i deres sted. Jord og infrastrukturer tilhørte da også staten i 2004 og den blandede gruppe i 2009. Men den eneste indtægt, som hver af disse to offentlige ejere fik fra Pau lufthavn, var en symbolsk statsafgift på 100 franske francs om året indtil 2010 og siden hævet til 100 EUR om året. Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 førte ikke til en forøgelse af denne statsafgift, for hvilken satsen blev fastlagt i 1965-bekendtgørelsen og ændret i visse af tillæggene. Hverken staten eller den blandede gruppe kunne således som ejere forvente, at infrastrukturtilskuddene, der blev tildelt i 2004 og 2009, kunne give anledning til et håndgribeligt afkast, i hvert fald ikke inden koncessionsperiodens udløb i 2015. I øvrigt tyder intet i dokumentationen på, at staten eller den blandede gruppe i

<sup>(128)</sup> Stardust Marine-dommen af 16. maj 2002, nævnt ovenfor i fodnote 36, præmis 69.

<sup>(129)</sup> I det fjerde tillæg præciseres koncessionens ordning med »returgoder«, som omfatter alt løsøre og al fast ejendom, som den ordregivende myndighed stillede til koncessionshaverens rådighed. Returgoderne omfatter jord, anlæg, bygninger, faciliteter, netværk og intellektuelle værker, som er nødvendige for at drive lufthavnen, som er fornyet eller anlagt af koncessionshaver i løbet af koncessionsperioden, samt det løsøre, der er nødvendigt for driften af lufthavnen, som er fornyet eller indkøbt af koncessionshaver i koncessionsperioden. Ifølge fjerde tillæg skal disse goder obligatorisk og gratis returneres til den ordregivende myndighed i perfekt vedligeholdelsesstand ved udløbet af koncessionskontrakten. I fjerde tillæg præciseres det ligeledes, at den ordregivende myndighed ved koncessionens udløb påtager sig at betale renter og afdrag på de lån, som koncessionshaver jævnligt har optaget for at varetage koncessionsopgaverne, og refunderer koncessionshaver de udlæg, som denne måtte have foretaget af egne midler, eller den ikkeafskrevne værdi af faciliteterne, som koncessionshaver måtte have opbygget ved hjælp af egne midler, såfremt denne refusion ikke har kunnet ske via lufthavnens driftsmidler. Disse finansielle bestemmelser, som finder anvendelse ved udløbet af koncessionen, ændrer ikke ved, at omkostningerne ved de for lufthavnsdriften nødvendige investeringer skal bæres af koncessionshaver på det tidspunkt, hvor disse investeringer foretages.



2004 og 2009 kunne forvente, at disse infrastrukturtilskud gav anledning til en værdiansættelse af aktiverne, som kunne give sig udslag i et afkast for disse to enheder i henhold til den nye koncession fra 2016. Navnlig har Frankrig ikke angivet noget som helst om statens eller den blandede gruppes forventninger til økonomien i den fremtidige koncessionsaftale og de eventuelle afgifter, som ejeren af lufthavnen kan håbe på.

- (523) Hvad angår de offentlige myndigheder, som deltog i finansieringen af de omhandlede tilskud uden på tidspunktet for tildelingen at være ejer af jorden eller infrastrukturene, uanset om det skete direkte eller indirekte gennem den blandede gruppe, kunne heller ikke de forvente et sådant afkast, at det kunne sikre rentabiliteten i deres investeringsudgifter. Denne konstatering gælder Conseil général des Pyrénées Atlantiques og Conseil régional d'Aquitaine, som ikke var ejere af lufthavnen på det tidspunkt i 2004, da de besluttede at bidrage til finansieringen af anlægsarbejdet på rullevejen.
- (524) Det bør i øvrigt bemærkes, at Frankrig mener, at »de offentlige myndigheders beslutning om at investere ikke alene bygger på udsigt til direkte rentabilitet, og at CCIPB kun betaler en symbolsk afgift. Myndighedernes beslutning om at investere bygger på den forventede gavnlige virkning for regionen i form af økonomisk udvikling og turisme.« Dette udsagn bekræfter, at de offentlige myndigheder ikke forventede, at deres investeringsudgifter på nogen måde skulle være rentable for dem. De eneste gevinster, som myndighederne forventede i form af økonomisk udvikling og turisme, ville ikke være blevet taget i betragtning af en markedsøkonomisk investor, som handlede i deres sted. Det tyder på, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke engang kan anvendes på de omhandlede infrastrukturtilskud.
- (525) I lyset af ovenstående overholder infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ikke det markedsøkonomiske investorprincip. Disse tilskud har da også nedbragt de investeringsomkostninger, som CCIPB burde have afholdt, uden udsigt til et afkast for de offentlige myndigheder, som tildelte disse tilskud. I øvrigt er de selektive, idet disse fordele kun har gavnet en enkelt virksomhed.

#### 8.2.1.4. *Påvirkning af samhandelen i EU og konkurrencen*

- (526) CCIPB er som forvalter af Pau lufthavn bl.a. i konkurrence med de øvrige fordelingslufthavne og navnlig de lufthavne, der betjener samme opland. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at lufthavnen Tarbes-Lourdes-Pyrénées ligger 50 km fra Pau lufthavn og også har tilbudt flyvninger til London siden 2009. Lufthavnen Biarritz-Anglet-Bayonne ligger ligeledes mindre end 100 km fra Pau lufthavn og tilbyder flyvninger til Charleroi, London Stansted, Manchester og andre destinationer i Det Forenede Kongerige. Et tilskud til CCIPB risikerer dermed at fordreje konkurrencen. Markedet for lufthavnstjenester og markedet for lufttransport er åbne for konkurrence i EU, hvorfor støtten også risikerer at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (527) Mere generelt skal det bemærkes, at lufthavnsforvalterne i EU er i konkurrence med hinanden om at tiltrække luftfartsselskaberne. Luftfartsselskaberne bestemmer da også de ruter, de driver, og den tilhørende hyppighed efter forskellige kriterier. Disse kriterier omfatter den potentielle kundekreds for deres ruter, men også karakteristika i de lufthavne, der er udgangspunkt og mål for disse ruter.
- (528) Luftfartsselskaberne undersøger navnlig udvælgelseskriterier som arten af de tilbudte lufthavnstjenester, befolkning eller den økonomiske aktivitet i lufthavnens opland, trængselsproblemer, adgangsveje til lufthavnen samt afgiftsniveauet og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -tjenester. Afgiftsniveauet er en væsentlig faktor, fordi offentlig finansiering til en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne nede på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække luftfartsselskaber og følgelig fordreje konkurrencen i betydelig grad <sup>(130)</sup>.
- (529) Derfor fordeler luftfartsselskaberne deres midler, navnlig luftfartøjer og besætning, mellem forskellige forbindelser under hensyntagen til bl.a. de tjenester, som lufthavnsforvalterne tilbyder, og de priser, de fakturerer herfor.
- (530) Det fremgår af al denne dokumentation, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ved at give CCIPB en økonomisk fordel har kunnet styrke dennes stilling i forhold til andre europæiske lufthavnsforvalteres. Derfor kan disse tilskud have fordrejet konkurrencen og påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne.

<sup>(130)</sup> De nye retningslinjer, punkt 43.

#### 8.2.1.5. **Konklusion på forekomsten af statsstøtte**

- (531) Af de grunde, der er anført i betragtning 483-530 udgør infrastrukturtilskuddene, der blev ydet til CCIPB i 2004 og 2009, statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

#### 8.2.2. STØTTENS ULOVLIGE KARAKTER

- (532) Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 blev ydet uden at være anmeldt.
- (533) Som ovenfor nævnt har Frankrig anført i sine bemærkninger, at man mente, at samtlige lufthavne med under 1 mio. passagerer om året burde anses for at udgøre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at den finansiering, de har modtaget, derfor ikke bør anses for at være statsstøtte, eller bør erklæres for forenelige med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligt i overensstemmelse med bestemmelserne i SGEI-beslutningen fra 2005.
- (534) Men som det er fastslået allerede, vurderer Kommissionen på grundlag af sagsakterne, at forvaltningen af Pau lufthavn ikke kan anses for at være en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Derfor kan tilskuddene i 2004 og 2009 ikke opnå fritagelse for anmeldelsespligten efter artikel 108, stk. 3, i TEUF på grundlag af SGEI-beslutningen fra 2005.
- (535) Som ovenfor nævnt hidrører disse tilskud derfor desuden ikke fra en kompensationsmekanisme, der var fastlagt på en objektiv og gennemsigtig måde på forhånd, dvs. dengang de offentlige myndigheder overdrog CCIPB forvaltningen af lufthavnen eller i forbindelse med vedtagelsen af retsakter om forlængelse eller præcisering af de nærmere vilkår for denne forvaltning. Således opfylder disse tilskud ikke det kriterium, der er fastlagt i artikel 4, litra d), i SGEI-beslutningen, hvorefter parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen skal være angivet i den eller de akter, hvorved forvaltningen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse overdrages. Det er endnu en grund til, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ikke kunne opnå fritagelse for anmeldelsespligten efter artikel 108, stk. 3, i TEUF på grundlag af SGEI-beslutningen fra 2005.
- (536) Af ovenstående følger, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 udgør ulovlig støtte.

#### 8.2.3. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (537) Som tidligere forklaret har infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 nedbragt de investeringsomkostninger, som CCIPB normalt burde have afholdt. De udgør derfor investeringsstøtte. I øvrigt blev de tildelt før den 4. april 2014, da de nye retningslinjer trådte i kraft. Ifølge disse retningslinjer anvender Kommissionen i forbindelse med ulovlig investeringsstøtte til lufthavne de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet<sup>(131)</sup>.
- (538) Med hensyn til tilskuddet i 2009 er det 2005-retningslinjerne, som var gældende på tidspunkt for tildelingen heraf og derfor den tekst, der skal anvendes. Tilskuddet i 2004 blev til gengæld tildelt før 2005-retningslinjernes ikrafttræden på et tidspunkt, da der ikke fandtes specifikke forenelighedskriterier vedrørende støtte til investeringer i lufthavne. Kommissionen skal derfor vurdere dette tilskud direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF under hensyntagen til sin beslutningspraksis på området. Man må huske, at Kommissionens beslutningspraksis med hensyn til vurdering af foreneligheden af støtte tildelt lufthavnsforvaltere er blevet konsolideret med 2005-retningslinjerne. Derfor mener Kommissionen, at foreneligheden af tilskuddene i 2004 med det indre marked bør vurderes i lyset af de kriterier, der er defineret i 2005-retningslinjerne.
- (539) Kommissionen baserer sig således på 2005-retningslinjerne<sup>(132)</sup> og har analyseret infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 med hensyn til, om:
- opførelsen eller driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almindelig interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)
  - infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål
  - der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur

<sup>(131)</sup> De nye retningslinjer, punkt 173.

<sup>(132)</sup> Punkt 61.

- alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen
- udviklingen af samhandelen påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.

- (540) Ud over at opfylde kriterierne i betragtning 539 skal statsstøtte til fordel for lufthavne desuden i lighed med enhver anden statsstøtte være nødvendig for at nå det fastlagte mål og stå i forhold hertil for at kunne erklæres for forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Kommissionen vil derfor undersøge overholdelsen af kriterierne om nødvendighed og proportionalitet foruden de førnævnte kriterier i 2005-retningslinjerne.
- (541) Kommissionen bemærker foreløbig, at de omkostninger, der ifølge 2005-retningslinjerne er berettigede til investeringsstøtte til en lufthavn, skal være begrænset til investeringsomkostninger vedrørende lufthavnsinfrastrukturer i egentlig forstand (baner, terminaler, forpladser osv.) eller direkte støttefaciliteter (brandslukningsudstyr, sikrings- eller sikkerhedsudstyr osv.). De støtteberettigede omkostninger må til gengæld ikke omfatte de omkostninger, der vedrører kommercielle aktiviteter, som ikke er direkte forbundet med en lufthavns grundlæggende aktiviteter, f.eks. byggeri, finansiering, drift og udlejning af lokaler og fast ejendom, ikke blot til kontor- og lagerbrug, men også til hoteller og industrivirksomheder på lufthavnsområdet samt forretninger, restauranter og parkeringsfaciliteter.
- (542) Tilskuddet i 2004 gik udelukkende til at finansiere anlægsarbejder på rullevejen. De samlede investeringsomkostninger ved disse arbejder var berettigede til investeringsstøtte i medfør af 2005-retningslinjerne, eftersom rullevejen er en lufthavnsinfrastruktur. Tilskuddet i 2009 blev tildelt som bidrag til finansieringen af en række investeringer vedrørende start-/landingsbanen og markeringen samt for en mindre del af de samlede investeringsomkostningers vedkommende<sup>(133)</sup> en udvidelse af parkeringsarealerne til personbiler. Bane og markering er en del af lufthavnsinfrastrukturen. Derfor er investeringsomkostningerne til disse infrastrukturer støtteberettigede. Til gengæld skal omkostningerne vedrørende parkeringspladserne ikke medregnes i de støtteberettigede omkostninger, for bilparkering er ikke en del af lufthavnsinfrastrukturen. Det samlede beløb, der blev ydet i tilskud i 2009, nemlig 4,1 mio. EUR, overstiger ikke det samlede støtteberettigede beløb vedrørende bane og markering på 4,7 mio. EUR. Tilskuddet i 2009 er således kun gået til at finansiere støtteberettigede omkostninger<sup>(134)</sup>.
- (543) Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 (på i alt henholdsvis 1,6 og 4,1 mio. EUR) overstiger ikke de således beregnede støtteberettigede omkostninger for disse to tilskud (henholdsvis 2,6 mio. og 4,7 mio. EUR), men medfører høje støtteintensiteter (henholdsvis 62 % og 88 %).

#### 8.2.3.1. *Klart defineret almindelig interesse*

- (544) Infrastrukturtilskuddet i 2004 gik til at finansiere anlægsarbejder på rullevejen, så den kunne leve op til de relevante standarder og muliggøre en bedre afvikling af trafikken, især på spidsbelastningstidspunkter, hvor forretningsfolk rejser.
- (545) De støtteberettigede investeringer, der finansieredes af infrastrukturtilskuddet i 2009, gjaldt den nødvendige istandsættelse af start-/landingsbane og markering, for at lufthavnen kunne fastholde sin kapacitet og opnå sin certificering til fortsat at kunne modtage mellemstore luftfartøjer med en kapacitet på 200-250 sæder. Faktisk krævede den kategori III-markering, der blev udført i 1992-1993, og belægningen på manøvreområderne, der blev lagt i 1990, dels en istandsættelse set i forhold til alderen (levetiden er generelt 10-15 år), dels en opgradering til korrekt standard. Denne opgradering var nødvendig, fordi de krav, der blev stillet i bekendtgørelsen om betingelser for godkendelse og drift af lufthavne, især for præcisionsindflyvninger i kategori III, på kort sigt ellers kunne medføre tilbagekaldelse af lufthavnens certificering.
- (546) Infrastrukturtilskuddene førte således hverken i 2004 eller i 2009 til væsentlig kapacitetsforøgelse. De gik primært til finansiering af istandsættelsesarbejder og opgradering til korrekt standard med henblik på at vedligeholde infrastrukturen og dermed fortsat at kunne håndtere de luftfartøjstyper og den trafikmængde, som den hidtil havde haft, og at gøre lufthavnen bedre fungerende i spidsbelastningsperioder.

<sup>(133)</sup> Mindre end 10 % af de samlede investeringsomkostninger (se tabel 4 og dens fodnote 1).

<sup>(134)</sup> Se Kommissionens afgørelse i sag SA.38168, Kroatien — Dubrovnik Airport Development, betragtning 10 og 28.

- (547) Pau lufthavn har en stor mængde forretningsrejsende, som udgør 60-70 % af den samlede trafik. Denne trafik knytter sig til det store antal virksomheder i Pau og omegn. Frankrig har herom anført, at området omkring Pau er det økonomisk set tredjestørste område i Frankrigs sydvestlige del, Grand Sud-Ouest, sammen med områderne omkring Lacq og d'Oloron. I Pau ligger de internationale og regionale hovedsæder for forskellige store virksomheder og en række forskningscentre og produktionsenheder. Fraværet af en lufthavn i Pau eller en betydelig nedsættelse af dens kapacitet ville skade denne økonomiske aktivitet, såfremt de forretningsrejsende generelt ønskede at spare rejsetid, især ved at kunne rejse frem og tilbage samme dag. Hvis forretningsrejsende, der skal til Pau, var nødt til at bruge f. eks. Tarbes lufthavn, som ikke ligger i umiddelbar nærhed af en by, kunne mange virksomheder således anse det som et handicap.
- (548) I øvrigt modtager Pau lufthavn en stort antal turister, fordi den ligger tæt på Pyrenæerne og skisportsområderne der. En række undersøgelser, som CCIPB har omtalt, viser bl.a., at alene Ryanairs passagerer, som primært er turister, under deres ophold har lagt i alt 8 mio. EUR i 2005 og 56 mio. EUR i 2010 i regionen Pau.
- (549) Af disse forskellige grunde bidrog de infrastrukturtilskud, som CCIPB modtog i 2004 og 2009, til den økonomiske udvikling i Pau og omegn i kraft af denne lufthavns virkning for turismen og den generelle økonomiske aktivitet.
- (550) Disse tilskud har også bidraget til regionens tilgængelighed, især for turister og forretningsrejsende. I den henseende skal det bemærkes, at Pau lufthavn ligger 50 km fra Tarbes og 100 km fra Biarritz. Biarritz lufthavn er i betragtning af afstanden til Pau lufthavn ikke et reelt alternativ til denne for rejsende, som vil spare tid, især forretningsrejsende.
- (551) I øvrigt fremgår det, at disse tre lufthavne har temmelig forskellige trafiktyper:
- Pau er især kendetegnet ved en stor mængde forretningstrafik og den forholdsvis store andel af den samlede trafik, som den nationale trafik udgør i kraft af Air France et Régional.
  - Biarritz er kendetegnet ved en stor mængde turisttrafik med Atlanterhavskysten og den spanske grænse som mål og ved en stor trafikmængde i sommersæsonen og en betydelig lavpristrafik.
  - Tarbes er først og fremmest et nichemarked for den religiøse destination Lourdes og kendetegnet ved en stor mængde international chartertrafik. Dette illustreres af det forhold, at trafikken i denne lufthavn har ligget fast på ca. 400 000 passagerer om året i perioden 2001-2011 undtagen i 2008, hvor den nåede en top på 678 000 passagerer, fordi det var jubilæumsår i Lourdes.
- (552) Disse oplysninger viser, at de forskellige lufthavne tjener forholdsvis forskellige markedssegmenters interesser og derfor kun vanskeligt kan erstatte hinanden. Dette underbygges af den statistiske undersøgelse af trafikken, der er nærmere beskrevet i betragtning 567-572 i analysen af omfanget af støttens konkurrencefordrejende virkninger. En investeringsstøtte, der kan holde Pau lufthavn i god vedligeholdelsesstand, fremmer således til en vis grad regionens tilgængelighed, eftersom passagerer og luftfartsselskaber derved undgår at skulle finde en mindre god erstatning.
- (553) I øvrigt findes der ikke en højhastighedstogforbindelse (TGV) til Pau. Den nærmeste passerer Bordeaux, som ligger 1 time og 40 minutters kørsel fra Pau. Benyttelsen af TGV som alternativ transportform vil derfor give en væsentlig forøgelse af rejsetiden og dermed være en meget ringe erstatning i forbindelse med størstedelen af de destinationer, der kan nås på korte flyvninger fra Pau. Hvad angår de nærmeste spanske lufthavne, ligger de omtrent to timers kørsel fra Pau, hvorfor de i de fleste rejsendes øjne derfor sandsynligvis ikke er et gyldigt alternativ til Pau lufthavn.
- (554) Det fremgår således, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 trods tilstedeværelsen af alternative transportformer til lufttransport ud af Pau og trods den korte afstand fra Tarbes lufthavn bidrog til at forbedre regionens tilgængelighed foruden den regionale økonomiske udvikling.

#### 8.2.3.2. *Infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål*

- (555) Som angivet i betragtning 546 medførte de anlægsarbejder, som blev finansieret af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009, ikke til betydelige kapacitetsforøgelser, men gjaldt alene vedligeholdelse af infrastrukturen, så den kunne håndtere den samme trafikmængde som hidtil og en bedre håndtering af spidsbelastningsperioder.

- (556) Disse investeringer overstiger dermed ikke, hvad der er nødvendigt, for at lufthavnen fortsat kan håndtere den hidtidige trafikmængde på gode betingelser, herunder i spidsbelastningsperioder. Disse investeringer var derfor nødvendige og stod i forhold til det fastsatte mål.

#### 8.2.3.3. *Infrastrukturen giver tilfredsstillende belægningsprognoser på mellemlang sigt*

- (557) Det skal bemærkes, at trafikken fra Pau lufthavn i perioden 2000-2009 svingede mellem ca. 580 000 og ca. 820 000 passagerer om året, hvoraf den maksimale mængde på 820 000 lå i 2008. I perioden 2000-2009 er 2002 det eneste år, hvor trafikken lå under 600 000 passagerer. Men da var tallet også helt nede på 580 000 passagerer. I lyset af denne temmelig varierende trafikmængde, som dog næsten altid lå over 600 000 passagerer om året, og også set i lyset af Air Frances stabile tilstedeværelse som luftbefordrer af størstedelen af trafikken og en stor mængde forretningstrafik kunne CCIPB således i 2004 såvel som i 2009 regne med gode belægningsprognoser på mindst samme niveau som lufthavnens basisaktivitetsniveau, nemlig ca. 600 000 passagerer om året.
- (558) Disse prognoser kunne begrunde investeringer i vedligeholdelse af infrastrukturen, så den kunne håndtere den samme trafikmængde som hidtil og sikre en bedre håndtering af spidsbelastningsperioder, uden dog at medføre en væsentligt forøget kapacitet. Man må huske i denne forbindelse, at formålet med anlægsarbejdet på rullevejen, som blev finansieret af tilskuddet i 2004, var en opgradering til bedre håndtering af spidsbelastningsperioder. Hvad angår istandsættelsen af start-/landingsbane og markering, som blev udført i 2009, drejede dette sig i øvrigt om en istandsættelse til oprindelig stand, eftersom man hverken forøgede manøvreområdernes bæreevne, forlængede start-/landingsbanen af hensyn til større fly eller forbedrede markeringslysens minimumsniveau ved dårlig sigtbarhed. Disse anlægs levetid er 10-15 år, og de eksisterende anlæg var mellem 16 og 19 år, da de blev istandsat. Infrastrukturtilskuddet i 2009 bestod således alene i en forlængelse af investeringer, som havde nået slutningen af deres økonomiske levetid.
- (559) Disse renoverede infrastrukturer gav således tilfredsstillende belægningsprognoser på mellemlang sigt, da infrastrukturtilskuddene blev tildelt.

#### 8.2.3.4. *Adgang til infrastrukturen på lige vilkår og uden forskelsbehandling*

- (560) Pau lufthavn er tilgængelig for de forskellige selskaber, som ønsker at benytte den, uden særlige begrænsninger. Adgangen til denne infrastruktur tilbydes på lige vilkår og uden forskelsbehandling som beskrevet i 2005-retningslinjerne.

#### 8.2.3.5. *Påvirkning af samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse*

- (561) Som tidligere nævnt ligger Pau lufthavn 50 km fra Tarbes og 100 km fra Biarritz. Biarritz lufthavn vil i betragtning af afstanden til Pau lufthavn ikke blive anset for et reelt alternativ til denne af en væsentlig del af de rejsende. Den vil derfor næppe være blevet påvirket i større omfang af den støtte, som Pau lufthavn fik.
- (562) Derimod ligger Tarbes lufthavn forholdsvis tæt på Pau lufthavn, nemlig 50 km og mindre end 40 minutters kørsel væk. Dens aktivitet kan derfor ved første øjekast forekomme at have lidt en ikke uvæsentlig skade på grund af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009.
- (563) Men en del oplysninger nuancerer denne observation. Først og fremmest er Pau lufthavn en gammel lufthavn med årtiers ruteflyvning bag sig. Infrastrukturtilskuddene, der er genstand for nærværende undersøgelse, er enkeltstående tilskud, som lå temmelig spredt i tid og i alt væsentligt var begrænset til finansiering af de anlægsarbejder, der var nødvendige for at vedligeholde infrastrukturen, så den kunne håndtere den samme trafikmængde som hidtil. De har ikke tjent til finansiering af større kapacitetsforøgelser. De omhandlede infrastrukturtilskud har således for Tarbes lufthavn haft den primære virkning at vedligeholde en lufthavn, der ligger forholdsvis tæt på og har ligget der længe, idet Pau lufthavn i mangel af disse tilskud ikke eller kun på forringede betingelser kunne have fortsat sine aktiviteter. Til gengæld har disse tilskud ikke ført til ny kapacitet i konkurrence med Tarbes lufthavn.
- (564) I øvrigt er de omhandlede infrastrukturtilskud ikke driftsstøtte til finansiering af et kronisk driftsunderskud. Men der er ikke identificeret en sådan driftsstøtte i det foreliggende tilfælde, som kun vedrører investeringsstøtte.

- (565) I øvrigt betjener Pau lufthavn og Tarbes lufthavn som ovenfor nævnt temmelig forskellige markedssegmenter. Trafikken i Tarbes er kendetegnet ved charterflyvninger med det fremherskende mål for de rejsende at besøge Lourdes og med en stor international andel af flyvningerne <sup>(135)</sup>.
- (566) I modsætning til Tarbes lufthavn er Pau lufthavn især kendetegnet ved en stor mængde forretningstrafik og den forholdsvis store andel af den samlede trafik, som den nationale trafik udgør i kraft af Air France et Régional, især med forbindelsen Pau-Paris. Som angivet i betragtning 547 udgør forretningstrafikken 60-70 % af den samlede trafikmængde i Pau lufthavn, idet Pau er det økonomisk set tredjestørste område i Frankrigs sydvestlige del, Grand Sud-Ouest, sammen med områderne omkring Lacq og d'Oloron. Lufthavnene i Pau og Tarbes er således rettet mod forskellige markedssegmenter. En lukning af Pau lufthavn eller en forringelse af dens driftsbetingelser ville derfor ikke nødvendigvis give sig udslag i en automatisk flytning af trafikken til Tarbes og vice-versa.
- (567) Den sammenlignende undersøgelse af trafikken i lufthavnene Pau, Tarbes og Biarritz illustreret i tabel 14 viser, at trafikvariationerne i disse lufthavne ikke har en tydelig sammenhæng:

---

<sup>(135)</sup> Ifølge lufthavnens websted: »Med gennemsnitligt 400 000 - 450 000 passagerer om året er Tarbes den næststørste lufthavn i regionen. Den er kendetegnet ved chartertrafikken takket være den korte afstand til Cité Mariale de Lourdes. Over 80 destinationer i Europa og resten af verden beflyves hvert år af ca. 50 forskellige luftfartsselskaber.« Se: <http://www.tlp.aeroport.fr/gp/Presentation/297>

Tabel 14  
 Sammenligning af udviklingen i trafikken i lufthavnene Pau, Biarritz og Tarbes (1 000 passagerer)

Lufthavn	Trafiktype	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarbes	National trafik ekskl. lavpris	63	114	49	55	89	97	98	110	114	100	115
	Ryanairs trafik	1							1	13	7	41
	Andre lavprisselskaber og charter	351	326	328	356	373	353	346	577	354	327	346
	I alt	415	440	377	411	462	450	444	678	481	436	452
	National trafik ekskl. lavpris	595	582	624	619	615	628	630	643	572	553	599
Pau	Ryanairs trafik			53	96	107	106	95	143	103	108	22
	Andre lavprisselskaber og charter					1	25	33	25	11	5	9
	Charterelskaber	5	3	5	6	6	4	3	6	5	8	10
	I alt	600	585	682	721	729	763	761	817	691	674	640
	National trafik ekskl. lavpris	673	658	660	649	652	666	666	616	611	609	658
Biarritz	Ryanairs trafik	108	117	134	130	150	184	233	216	199	176	167
	Andre lavprisselskaber og charter					6	6	12	170	176	186	195
	Charterelskaber	9	3	5	7	8	9	17	26	25	18	13
	I alt	790	778	799	786	816	865	928	1 028	1 011	989	1 033





(1 000 EUR)

for	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cashflow	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: Dokumenter fremsendt af Frankrig.

- (575) Denne tabel viser, at lufthavnen har akkumuleret tab hvert år i alle årene 2003-2011. Disse tab nåede næsten en mio. EUR i 2009. I øvrigt har lufthavnens cashflow svinget mellem [...] og [...] EUR om året i denne periode. I 2005, da infrastrukturtilskuddet fra 2004 blev udbetalt, var tabet kun på [...] EUR, dvs. et beskedent niveau i forhold til udgifterne til anlægsarbejdet på rullevejen (2,6 mio. EUR). I 2009 og 2010, da infrastrukturtilskuddet fra 2009 blev udbetalt, var det på henholdsvis [...] og [...] EUR. Disse to beløb er, endda tilsammen, meget mindre end omkostningerne ved istandsættelse af start-/landingsbane og markering (4,7 mio. EUR). De midler, som lufthavnen selv genererer, er således utilstrækkelige til at kunne bidrage i væsentligt omfang til finansieringen af disse investeringer.
- (576) De tilgængelige oplysninger viser, at lufthavnens resultat efter investeringer, men før udbetalingen af infrastrukturtilskuddene var [...] EUR i 2005, da anlægsarbejdet på rullevejen blev udført, og [...] EUR i 2009, da størstedelen af istandsættelsen af start-/landingsbane og markering blev foretaget. Disse tal skal sammenlignes med lufthavnens nettoresultater efter tilskud, dvs. [...] EUR i 2005 og [...] EUR i 2009. Finansieringen af alle eller endda en betydelig del af de omhandlede investeringer med lufthavnens egne midler ville således have betydet en alvorlig forværring af dens allerede betydelige tab.
- (577) I øvrigt er det i betragtning af de vedvarende tab lidet sandsynligt, at CCIPB havde været i stand til at finansiere en betydelig del af de omhandlede investeringer ved at øge sin gæld, som var på ca. [...] EUR i 2005 og [...] EUR i 2009.
- (578) Således har tilskuddene i 2004 og 2009 været nødvendige for gennemførelsen af de investeringer, de finansierede. Med andre ord havde de en tilskyndelsesvirkning, idet CCIPB ikke ville have foretaget disse investeringer uden tilskuddene. Endvidere overholder de proportionalitetsprincippet, for CCIPB havde ikke kunnet øge sit bidrag væsentligt til finansieringen af disse investeringer.

#### 8.2.3.7. **Konklusion vedrørende infrastrukturtilskud i 2004 og 2009**

- (579) Af de grunde, der er forklaret i betragtning 537-578, mener Kommissionen, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 er støtte, som er forenelig med det indre marked, på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (580) Denne konklusion bygger på de kriterier, der er nærmere beskrevet i 2005-retningslinjerne om støtte til investeringer i lufthavne. Den foregriber på ingen måde vurderingen af eventuel fremtidig støtte til investering i Pau lufthavn, som Kommissionen måtte skulle foretage fremover på grundlag af de nye retningslinjer.

### 9. KONKLUSIONER

- (581) I lyset af ovenstående fastslår Kommissionen, at Frankrig ulovligt har ydet infrastrukturtilskud i 2004 og 2009 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde<sup>(136)</sup>. Imidlertid er støtten i form af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (582) Tilskuddene, der fremgår af de to første rækker i tabel 3, og som har finansieret statslige opgaver, udgør ikke statsstøtte.
- (583) De øvrige tilskud ifølge tabel 3 er blevet tildelt forvalteren af Pau lufthavn før den 12. december 2000. Derfor vedrører nærværende afgørelse ikke dem<sup>(137)</sup>.

<sup>(136)</sup> Se betragtning 536.

<sup>(137)</sup> Se betragtning 489 og 490.

- (584) I øvrigt konstaterer Kommissionen, at de forskellige aftaler om lufthavnstjenester og marketingaftaler indgået mellem CCIPB og Ryanair, AMS og Transavia, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, omfatter tildeling af statsstøtte, der er iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, og som er uforenelig med det indre marked.

### Tilbagebetaling

- (585) Ifølge Domstolens retspraksis har Kommissionen, så snart den fastslår, at en støtte er uforenelig med det indre marked, beføjelse til at pålægge den berørte medlemsstat at afskaffe eller ændre den pågældende støtte<sup>(138)</sup>.
- (586) I artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999<sup>(139)</sup> bestemmes: »I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren, i det følgende benævnt »beslutning om tilbagebetaling«. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.« Ifølge Domstolens retspraksis er formålet med den pligt, der pålægges medlemsstaten, i tilfælde af at Kommissionen har erklæret støtten for uforenelig med det indre marked, at genoprette situationen, som den var før udbetalingen af den nævnte støtte<sup>(140)</sup>. I denne henseende mener Domstolen, at formålet er opfyldt, når støttemodtageren har tilbagebetalt de ulovligt tildelte støttebeløb og dermed mister den fordel, som de havde fået i forhold til konkurrenterne. Således genoprettes situationen, som den var før udbetalingen af støtten<sup>(141)</sup>.
- (587) I det foreliggende tilfælde fremgår det, at intet overordnet EU-retligt princip strider mod tilbagebetalingen af den ulovlige og uforenelige støtte, der er identificeret i forbindelse med nærværende afgørelse. Navnlig har hverken Frankrig eller interesserede tredjeparter fremført argumenter herfor.
- (588) Frankrig skal derfor træffe alle nødvendige forholdsregler til tilbagesøgning hos Ryanair, AMS og Transavia af den støtte, der er tildelt ulovligt gennem de omhandlede aftaler.
- (589) De støttebeløb, der skal tilbagesøges for hver aftale og tillægsaftale hertil, fastslås som følger. Hver undersøgt transaktion (eventuelt sammensat af en aftale om lufthavnstjenester og en aftale om marketingydelser) anses for at have givet anledning til et årligt støttebeløb<sup>(142)</sup> for hvert af de år, som aftalerne, der udgør transaktionen, har været gældende. Hvert af disse beløb er beregnet ud fra den negative del af den forventede ydelsesspecifikke pengestrøm (indtægter minus omkostninger) på tidspunktet for indgåelsen af transaktionen, som fremgår af tabel 7-12. Disse beløb svarer da også til de beløb, som man havde måttet regne med hvert år at trække fra beløbet for marketingydelserne (eller som man havde skullet forvente at lægge til lufthavnsafgifterne og groundhandlingafgifterne, som blev faktureret luftfartsselskaberne), for at nettonutidsværdien af aftalen bliver positiv, med andre ord for at aftalen overholder det markedsøkonomiske invest princip.
- (590) For at tage hensyn til den faktiske fordel, som luftfartsselskabet og dets datterselskab fik ved anvendelsen af aftalerne, kan de i ovenstående betragtning nævnte beløb justeres med støtte fra beviser, der er fremlagt af Frankrig, efter i) differencen mellem på den ene side de reelle betalinger, sådan som disse efterfølgende har kunnet konstateres, som

<sup>(138)</sup> Domstolens dom af 12. juli 1973 i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml.1973, s. 813, præmis 13.

<sup>(139)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

<sup>(140)</sup> Domstolens dom af 14. september 1994 i forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.

<sup>(141)</sup> Domstolens dom af 17. juni 1999 i sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.

<sup>(142)</sup> Som forklaret i analysen af, om der lå en økonomisk fordel i de forskellige aftaler, resulterer støtten i pengestrømme begge veje mellem CCIPB og Ryanair eller Ryanair/AMS. Disse pengestrømme har forskellig hyppighed, og nogle af dem er løbende eller har betalingshyppigheder, som ikke kan forudses præcist ved indgåelsen af aftalerne. Det samme gælder betalingen af lufthavnsafgifterne. Men til analysen af forekomsten af en økonomisk fordel er det disse forventede ydelsesspecifikke strømme, der skal bruges. Det fremgår af Transavia-forretningsplanen og Frankrigs forslag til rekonstruktion af forretningsplaner for de øvrige aftaler, at en fornuftig markedsøkonomisk investors adfærd i det foreliggende tilfælde ville have bestået i at fastlægge de forventede ydelsesspecifikke pengestrømme i de forskellige aftaler på årsbasis. Det er derfor logisk, at de støttebeløb, som er resultatet af de forskellige aftaler, også fastslås på årsbasis. Disse støttebeløb svarer da også til de summer, som en markedsøkonomisk investor ved forhandlingen af de forskellige aftaler ville have krævet af Ryanair/AMS hvert år oven i lufthavnsafgifterne og groundhandlingafgifterne, alt andet lige i øvrigt (f.eks. marketingbetalingerne), for at gøre aftalen rentabel.

luftfartsselskabet har erlagt for landingsafgift, passagerafgift og groundhandlingsydelse i henhold til aftalen om lufthavnstjenester, og på den anden side de (på forhånd) forventede pengestrømme svarende til disse indtægtsposter og nævnt i tabel 7-12, ii) differencen mellem på den ene side de reelle marketingbetalinger, sådan som disse efterfølgende har kunnet konstateres, der er overført til luftfartsselskabet eller dets datterselskaber i henhold til marketingaftalen, og på den anden side de (på forhånd) forventede tilhørende marketingomkostninger som nævnt i tabel 7-12.

- (591) Endvidere mener Kommissionen, at den selektive fordel, som luftfartsselskabet fik, er begrænset til den pågældende aftales faktiske varighed. Efter ophævelsen af den enkelte aftale fik Ryanair/AMS ikke betalinger og havde ikke længere adgang til lufthavnsinfrastrukturen eller groundhandlingsydelse i henhold til aftalen. Derfor er de støttebeløb, som er beregnet som ovenfor angivet og knyttet til en given aftale, reduceret til nul for de år, hvor aftalen ikke længere gjaldt (bl.a. på grund af førtidig ophævelse ved fælles aftale mellem parterne).
- (592) Og derfor skal de støttebeløb, der skal tilbagesøges hos Ryanair og AMS for visse aftaler, som ikke er udløbet, nedsættes til nul for den periode, der løber fra aftalens faktiske udløbsdato og indtil den udløbsdato, der var planlagt ved indgåelsen af aftalen. Denne konstatering gælder for aftalerne af 28. januar 2003, 30. juni 2005 og 25. september 2007 samt for de to tillægsaftaler til de to sidstnævnte aftaler.
- (593) Tabel 16 viser oplysningerne om de beløb, der danner grundlag for beregningen af de beløb, der skal tilbagesøges. Disse beløb består i de negative dele af de ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger), som er fastslået i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, med fradrag for de år, hvori aftalerne med Ryanair og AMS ikke udløb<sup>(143)</sup>.

---

<sup>(143)</sup> Hvad angår aftalen om ruten Pau-London af 28. januar 2003, er støttebeløbet i henhold til denne aftale nul for de tre år 2006-2008, da den faktisk udløb den 30. juni 2005. For 2005 svarer støttebeløbet til den negative del af den forventede ydelsesspecifikke pengestrøm beregnet for 2005 og justeret med en faktor svarende til den del af året 2005, hvor aftalen reelt var gældende. Den samme logik blev anvendt på aftalerne af 30. juni 2005, som reelt ophørte med at gælde den 1. januar 2009 (på grund af tillægsaftalen af 16. juni 2009). Denne logik blev ligeledes anvendt på samme tillægsaftale af 16. juni 2009, på aftalen af 25. september 2007 og tillægsaftalen af 16. juni 2009 om ændring heraf, som reelt ophørte med at gælde den 30. marts 2010, da den nye aftale om ruterne til London, Charleroi og Beauvais trådte i kraft. Ikke desto mindre kan beløbene i tabel 16 justeres for at beregne de beløb, der skal tilbagesøges, se betragtning 589.

Tabel 16  
Oplysninger om de beløb, der skal tilbagesøges

Støtte- modtagerens navn	Aftaler	Vejledende beløb for den støtte, der blev modtaget i henhold til de forskellige aftaler <sup>(1)</sup>										Vejledende be- løb for den støtte, der skal tilbagesøges (Hovedstol)	
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011			
Ryanair	London — 28. januar 2003	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[0-99 999]	[100 000- 299 999]								[300 000- 599 999]
Ryanair/ AMS	London — 30. juni 2005			[0-99 999]	[100 000- 299 999]		[0-99 999]						
	Tillægsaftale af 16. juni 2009 til aftalen af 30. juni 2005 (London)							[0-99 999]					
	Charleroi — 25. september 2007					[0-99 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]			[0-99 999]		
	Tillægsaftale af 16. juni 2009 til aftalen af 25. september 2007 (Charleroi)										[0-99 999]		
	Bristol — 17. og 31. marts 2008							[0-99 999]					
	Bristol — 16. juni 2009							[0-99 999]					
	London, Charleroi & Beauvais — 28. januar 2010										[300 000- 599 999]	[100 000- 299 999]	
	I alt (Ryanair/AMS)			[0-99 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[300 000- 599 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[600 000- 999 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[1 500 000- 2 199 999]
Transavia	Amsterdam — 23. januar 2006				[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]	[100 000- 299 999]						[300 000- 599 999]

<sup>(1)</sup> Med hensyn til beregningen af renten anses udbetalingen af støtten for at have fundet sted den 31. december det pågældende år. Se betragtning 597.

- (594) Som forklaret i betragtning 290 mener Kommissionen, at Ryanair og AMS i forbindelse med anvendelsen af statsstøttere reglerne udgør én samlet økonomisk enhed, og at marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester, som blev indgået samtidig, skal anses for at udgøre én enkelt transaktion mellem denne enhed og CCIPB. Derfor mener Kommissionen, at Ryanair og AMS er solidarisk ansvarlige for den samlede tilbagebetaling af den støtte, de har modtaget i henhold til de aftaler, der blev indgået fra 2005 til 2010, til et vejledende pengebeløb af [1 500 000-2 199 999] EUR. Til gengæld er kun Ryanair ansvarlig for tilbagebetaling af den støtte, der er indbygget i aftalen af 28. januar 2003, til et vejledende pengebeløb af [300 000-599 999] EUR, eftersom denne ene aftale blev indgået direkte mellem CCIPB og Ryanair uden medvirken af AMS i denne transaktion.
- (595) Den støtte, der faktisk blev udbetalt i perioden 2006-2009 i kraft af aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen, der blev indgået den 26. januar 2006 mellem CCIPB og Transavia, er et vejledende beløb på [300 000-599 999] EUR
- (596) De franske myndigheder skal tilbagesøge de førnævnte beløb inden fire måneder fra datoen for meddelelse af denne afgørelse.
- (597) De franske myndigheder skal i øvrigt tillægge støttebeløbet renter beregnet fra den dato, den omtvistede støtte blev stillet til rådighed for virksomheden, nemlig hver faktisk dato for udbetaling af støtten, og indtil den er tilbagebetalt<sup>(144)</sup>, efter bestemmelserne i kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004<sup>(145)</sup>. Da pengestrømmene, som i det foreliggende tilfælde udgør denne støtte, er komplekse og effektueres på mange forskellige datoler i løbet af året, endda løbende for visse indtægtskategorier, vurderer Kommissionen, at det er acceptabelt vedrørende beregningen af renter at antage, at tidspunktet for betaling af den omhandlede støtte ligger i slutningen af året, nemlig 31. december hvert af de pågældende år.
- (598) Ifølge retspraksis kan en medlemsstat, der støder på uforudsete eller uforudsigelige problemer eller opdager virkninger, som Kommissionen kan have overset, fremlægge disse problemer for Kommissionen, som kan overveje dem, samt forslag til passende ændringer. I så tilfælde skal Kommissionen og den berørte medlemsstat samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, samtidig med at bestemmelserne i TEUF<sup>(146)</sup> fuldt ud overholdes
- (599) Kommissionen opfordrer Frankrig til at forelægge den ethvert problem, der måtte opstå under efterlevelsen af nærværende afgørelse.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

1. Den statsstøtte, som Frankrig ulovligt har tildelt Ryanair i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i medfør af aftalen om lufthavnstjenester og aftalen om marketingydelse, der blev indgået den 28. januar 2003 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair om forbindelsen mellem Pau og London Stansted, er uforenelig med det indre marked.
2. Følgende foranstaltninger, som indeholder statsstøtte, er blevet iværksat af Frankrig til fordel for Ryanair og Airport Marketing Services under ét i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er uforenelige med det indre marked:
  - a) aftalen om lufthavnstjenester indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair og aftalen om marketingydelse indgået samme dag af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services vedrørende forbindelsen Pau-London Stansted
  - b) tillægsaftalen af 16. juni 2009 til marketingaftalen indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services vedrørende forbindelsen Pau-London Stansted
  - c) brevet fra chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn til Ryanair af 25. september 2007, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair, og marketingaftalen, der blev indgået samme dag af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services, til også at omfatte ruten Pau-Charleroi

<sup>(144)</sup> Se artikel 14, stk. 2, i (ovennævnte) forordning (EF) nr. 659/1999.

<sup>(145)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

<sup>(146)</sup> Se f.eks. dom i sag C-94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1989, s. 175, præmis 9, og dom i sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. 1995, s. 673, præmis 17.

- d) tillægsaftalen af 16. juni 2009 til marketingaftalen indgået den 25. september 2007 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services
- e) brevet fra chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn til Ryanair af 17. marts 2008, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair, og marketingaftalen, der blev indgået den 31. marts 2008 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services om samme rute, til også at omfatte ruten Pau-Bristol
- f) brevet fra chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn til Ryanair af 16. juni 2009, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair, og marketingaftalen, der blev indgået samme dag af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services om samme rute, til også at omfatte ruten Pau-Bristol
- g) aftalen om marketingydelser, der blev indgået den 28. januar 2010 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services vedrørende forbindelserne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais, og aftalen om lufthavnstjenester, der blev identificeret som implicit heri<sup>(147)</sup>.

3. Den statsstøtte, som Frankrig ulovligt har tildelt Transavia i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i medfør af aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen, der blev indgået den 23. januar 2006 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Transavia, er uforenelig med det indre marked.

#### Artikel 2

1. Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn på i alt 5,8 mio. EUR er statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og blev tildelt af Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
2. Den i stk. 1 i denne artikel omhandlede støtte udgør statsstøtte, der er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

#### Artikel 3

1. Frankrig tilbagesøger den i artikel 1 nævnte støtte fra støttemodtagerne.
2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er tilbagebetalt.
3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008<sup>(148)</sup> om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.
4. Frankrig annullerer alle igangværende udbetalinger af den i artikel 1 omhandlede støtte fra det tidspunkt, hvor denne afgørelse vedtages.

#### Artikel 4

1. Tilbagebetalingen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.
2. Frankrig efterkommer denne beslutning senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

#### Artikel 5

1. Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om følgende:
- a) de støttebeløb, der skal tilbagesøges i henhold til artikel 3
- b) beregningen af renter

<sup>(147)</sup> Se betragtning 286.

<sup>(148)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

- c) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme denne afgørelse
- d) dokumenter, der godtgør, at støttemodtagerne har fået besked på at tilbagebetale støtten.

2. Frankrig holder løbende Kommissionen orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. På Kommissionens anmodning giver Frankrig omgående oplysninger om de planlagte eller allerede gennemførte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse. Frankrig skal også fremsende detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

*Artikel 6*

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2014.

*På Kommissionens vegne*

Joaquín ALMUNIA

*Næstformand*

---











ISSN 1977-0634 (elektronisk udgave)  
ISSN 1725-2520 (papirudgave)



**Den Europæiske Unions Publikationskontor**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**DA**