



Dansk udgave

Retsforskrifter

58. årgang

25. september 2015

Indhold

II Ikke-lovgivningsmæssige retsakter

AFGØRELSE

- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1582 af 17. juli 2013 om foranstaltningerne SA.30704 — 12/C (ex NN 53/10), som Letland har gennemført for den lettiske realkreditbank Hipotēku un zemes bankas — »den kommercielle del« (meddelt under nummer C(2013) 4406)⁽¹⁾ 1**
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1583 af 4. august 2014 om støtteordningen SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) iværksat af Det Forenede Kongerige — Fritagelse for afgift på granulater i Nordirland (ex N 2/04) (meddelt under nummer C(2014) 5466)⁽¹⁾ 18**
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1584 af 1. oktober 2014 om statsstøtte i sag SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) iværksat af Italien til fordel for Società di Gestione dell'Aeroporto Di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. og forskellige luftfartsselskaber, der opererer i Alghero lufthavn (meddelt under nummer C(2014) 6838)⁽¹⁾ 38**
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1585 af 25. november 2014 om støtteordningen SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [gennemført af Tyskland til støtte for el fra vedvarende energikilder og energiintensive brugere] (meddelt under nummer C(2014) 8786)⁽¹⁾ 122**
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1586 af 26. februar 2015 om foranstaltning SA.35388 (13/C) (ex 13/NN og ex 12/N) — Polen — Etablering af Gdynia-Kosakowo-lufthavnen (meddelt under nummer C(2015) 1281)⁽¹⁾ 165**
- ★ **Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1587 af 7. maj 2015 om statsstøtte SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) gennemført af Portugal til fordel for Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. (meddelt under nummer C(2015) 3036)⁽¹⁾ 208**

⁽¹⁾ 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) 2015/1582

af 17. juli 2013

om foranstaltningerne SA.30704 — 12/C (ex NN 53/10), som Letland har gennemført for den lettiske realkreditbank Hipotēku un zemes bankas — »den kommercielle del«

(meddelt under nummer C(2013) 4406)

(Kun den engelske 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),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser ⁽¹⁾,

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 19. november 2009 godkendte Kommissionen to rekapitaliseringsforanstaltninger for den lettiske realkreditbank Hipotēku un zemes bankas ⁽²⁾ (»MLB« (efter det engelske »Mortgage and Land Bank«) eller »banken«) til et samlet beløb på 72,79 mio. LVL ([102,5-103,6] mio. EUR), som banken fik tildelt i henholdsvis januar og november 2009 ⁽³⁾ (»beslutningen af november 2009«).
- (2) Den 1. april 2010 anmeldte de lettiske myndigheder en yderligere rekapitalisering på 70,2 mio. LVL (100 mio. EUR), der var blevet gennemført den 23. marts 2010. Denne anmeldelse blev registreret den 6. april 2010. De lettiske myndigheder fremsendte yderligere oplysninger til Kommissionen mellem maj 2010 og januar 2012 ⁽⁴⁾.
- (3) Den 26. januar 2012 besluttede Kommissionen ⁽⁵⁾ foreløbigt at godkende rekapitaliseringsforanstaltningen på 70,2 mio. LVL, der blev ydet den 23. marts 2010, en rekapitaliseringsforanstaltning på 50 mio. LVL, der blev ydet til banken mod slutningen af 2011 (ydet som en likviditetsforanstaltning, der skulle konverteres til kapital), en standbylikviditetsfacilitet til banken på op til 250 mio. LVL, garantier til internationale kreditorer for den

⁽¹⁾ EUT C 130 af 4.5.2012, s. 42.

⁽²⁾ På lettisk: Latvijas Hipoteku un zemes bankas.

⁽³⁾ Kommissionens beslutning i statsstøttesag NN 60/09, Rekapitalisering af Latvijas Hipoteku un zemes bankas af 19.11.2009 (EUT C 323 af 31.12.2009, s. 5).

⁽⁴⁾ For nærmere oplysninger henvises til betragtning 3-21 i indledningsbeslutningen.

⁽⁵⁾ Kommissionens beslutning i statsstøttesag SA.30704 (12/C) (ex NN53/10) — Yderligere foranstaltninger for den lettiske realkreditbank Hipotēku un zemes bankas af 26.1.2012 (EUT C 130 af 4.5.2012, s. 42).

kommercielle del af MLB på op til 32 mio. LVL og likviditetsstøtte på op til 60 mio. LVL til solvent likvidation af uerholdelige fordringer i HipoNIA, et aktivforvaltningsselskab, der ejes og finansieres af MLB, og at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»traktaten«) vedrørende disse foranstaltninger, for så vidt de var nødvendige for omstruktureringen af den kommercielle del af MLB (»omstrukturingsforanstaltninger«) og begunstigede bankens udviklingsdel, samt vedrørende omstrukturingsplanen for MLB ⁽¹⁾ (»indledningsbeslutningen«). Kommissionen var i tvivl om, hvorvidt omstrukturingsforanstaltningerne var forenelige med det indre marked i lyset af dens meddelelse om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende krise og vurdering af omstrukturingsforanstaltninger på grundlag af statsstøttereglerne ⁽²⁾ (»omstrukturingsmeddelelsen«).

- (4) Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til omstrukturingsforanstaltningerne. Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter.
- (5) Den 22. marts 2012 blev der afholdt et møde mellem de lettiske myndigheder og Kommissionen.
- (6) Den 5. april 2012 indsendte Letland sine bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren.
- (7) Fra maj 2012 til juni 2013 udvekslede Letland og Kommissionen løbende oplysninger. Letland holdt Kommissionen løbende underrettet om fremskridtene med hensyn til en privatiseringsproces for den kommercielle del af banken.
- (8) Den 23. maj 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Ved brev af 3. juni 2013 besvarede Letland anmodningen om oplysninger undtagen med hensyn til spørgsmålene om bankens udviklingssegment. Samtidig fremsendte Letland forskellige dokumenter, herunder en ajourføring vedrørende salget af MLB's kommercielle del.
- (9) Den 21. juni 2013 meddelte de lettiske myndigheder Kommissionen, at de undtagelsesvis accepterede, at denne afgørelse vedtages på engelsk.
- (10) Den 28. juni 2013 meddelte Letland Kommissionen, at man faktisk havde lånt HipoNIA 70,98 mio. LVL og dermed havde overskredet beløbet for den foranstaltning, der var blevet midlertidigt godkendt i indledningsbeslutningen, med omkring 11 mio. LVL.

2. FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

2.1. Modtageren — MLB

- (11) Den 19. marts 1993 etablerede den lettiske regering MLB som en statsejet bank. Letlands finansministerium ejer 100 % af bankens aktier.
- (12) MLB er en mellemstor bank i Letland og tilbyder detailbankydelse. MLB har en dobbelt funktion, idet banken både fungerer som udviklingsbank og som forretningsbank, der tilbyder alle former for ydelser ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Kommissionen udtrykte navnlig tvivl med hensyn til vederlaget for støtteinstrumenterne, afviklingen af MLB's kommercielle aktiviteter, genopbygningen af MLB-koncernens økonomiske levedygtighed på lang sigt samt den korrekte afvikling af usolgte kommercielle aktiviteter og kompensationsforanstaltninger.

⁽²⁾ EUT C 195 af 19.8.2009, s. 9.

⁽³⁾ Yderligere oplysninger om MLB findes i betragtning 22-42 i indledningsbeslutningen.

- (13) MLB og dens datterselskaber udgør MLB-koncernen. Alle bankens datterselskaber er involveret i aktiviteter af kommerciel karakter. De vigtigste datterselskaber er følgende:
- SIA »Riska investiciju sabiedriba«, et special purpose vehicle (»RIS«)
 - SIA »Hipolizings« (»Hipolizings«), som leverer leasingydelser (primært leasing af køretøjer) med en markedsandel på 5 % pr. 30. juni 2011, udelukkende finansieret af MLB gennem en lånefacilitet på 49 mio. LVL
 - IPS »Hipo Fondi«⁽¹⁾ (»Hipo Fondi«), der er et porteføljeadministrationsselskab, som forvalter en lovpligtig statsfinansieret pensionsordning (anden søjle) med 34 mio. LVL under forvaltning (markedsandel på omkring 4 %). 51 % ejes af bankens datterselskab RIS. Hipo Fondi fungerede som selvstændig enhed, men drog fordel af MLB's branchenetværk, salgsstyrke og it-støtte
 - SIA »Hipoteku bankas Nekustama Ipasuma Agentura« (»HipoNIA«), som er et nødlidende porteføljeadministrationsselskab⁽²⁾, der forvalter en aktivportefølje og udelukkende er finansieret af MLB.
- (14) I overensstemmelse med den omstruktureringsplan, der er beskrevet i betragtning 45-95 i indledningsbeslutningen, omdannes MLB til en udviklingsbank (dvs. en bank, der støtter struktur-, økonomi- og socialpolitikker på statens vegne i overensstemmelse med dens offentlige opgave). Den fratages derfor sine kommercielle aktiviteter.
- (15) Letland udpegede en uvildig ekstern rådgiver til at udarbejde et koncept for udviklingsinstitutioner i Letland. Den 11. februar 2011 fremsendtes det første udkast til en rapport om optimeringen af systemet for udviklingsfinansinstitutioner i Letland til Kommissionen og Den Internationale Valutafond (IMF).
- (16) Det anbefales bl.a. i udkastet til rapport, at der oprettes en enkelt udviklingsinstitution (»SDI«), idet det erkendes, at det er nødvendigt at sikre dennes uafhængighed gennem en særlov og ved at oprette uafhængige beslutningsorganer. I den sammenhæng fastslås det i rapporten, at den funktionelle struktur i SDI skal udvikles helt fra bunden og baseres på en fuldstændig gennemgang af eksisterende programmer og disses funktionsmæssige og personalemæssige behov, navnlig i henseende til risikovurderings- og ledelsesfunktioner.
- (17) Desuden fremhæves behovet for, at staten greb ind med indirekte instrumenter (individuelle garantier og porteføljegarantier, venturekapital, mezzaninfonde osv.) frem for omfattende direkte långivning, og at direkte interventioner kun skal være en mulighed i meget få specifikke, begrundede tilfælde (mikrolån, landmænd osv.).
- (18) Ifølge udkastet til rapport vil en indirekte statsstøttet långivning øge de potentielle modtageres adgang til sådanne programmer og forbedre omkostningseffektiviteten ved denne långivning og samarbejdet med den kommercielle banksektor.

2.2. Omstruktureringsstrategien: MLB's salg af sine kommercielle aktiviteter

- (19) I overensstemmelse med det supplerende aftalememorandum fra juli 2010 skulle en uvildig rådgiver udarbejde udviklingsplanen for MLB. Rådgiveren blev bedt om at udvikle scenarier for omstruktureringen af banken, således at aktiver og passiver i forbindelse med udviklingsfinansiering blev udskilt, og banken og dens kommercielle

⁽¹⁾ Hipo Fondi er et selvstændigt porteføljeadministrationsselskab med eget regnskab og egen ledelse. En stor del af selskabets aktier ([42-43] %) tilhører aktive aktionærer.

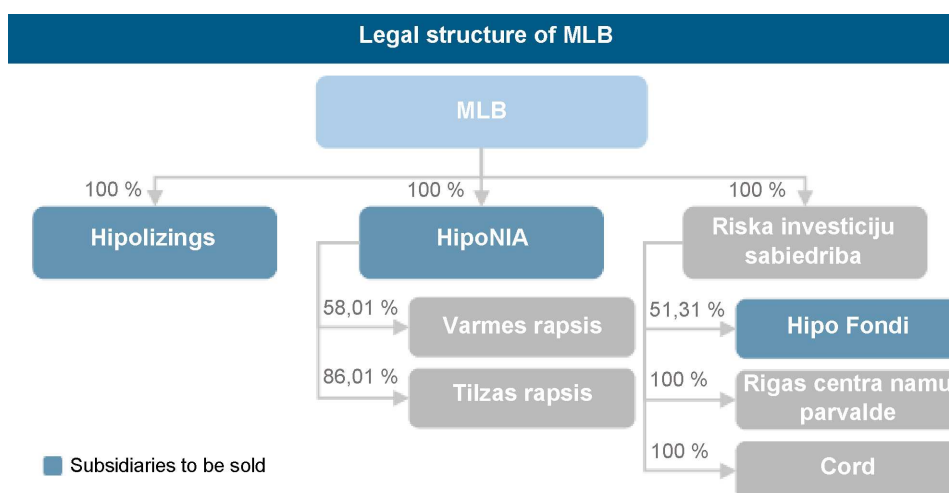
⁽²⁾ Består primært af lån og fast ejendom.

aktiviteter blev privatiseret, eller at banken blev omdannet, således at de kommercielle aktiviteter kunne blive solgt, og udviklingsdelen bevaret.

- (20) Efter at have analyseret bankens finansielle situation konkluderede den uvildige rådgiver i sin udviklingsplan fra april 2011, at det bedste scenario ville være et hurtigt salg af MLB's kommercielle aktiver rettidigt i form af pakker.
- (21) Den 1. november 2011 godkendte den lettiske regering salgsstrategien, der blev anbefalet i udviklingsplanen fra april 2011, og specifikt salget af MLB's kommercielle del i seks pakker.
- (22) Enhederne tilhørende MLB-koncernen, der skulle sælges som juridiske enheder via en aktiehandel, vises i diagram 1.

Diagram 1

Oversigt over juridiske enheder tilhørende MLB-koncernen ⁽¹⁾



Kilde: De lettiske myndigheder

- (23) Pr. 31. august 2011 omfattede aktiverne og passiverne i MLB's kommercielle del, som skulle sælges:
- en kommerciel låneportefølje og aktier i datterselskaber (HipoNIA, Hipolizings og Hipo Fondi) for 283,8 mio. LVL
 - indlån på 356,1 mio. LVL.
- (24) Salgsprocessen blev gennemført med bistand fra en velanskrevet ekstern rådgiver. I første omgang kontaktede man 121 potentielle købere. 98 af disse modtog salgsmateriale, og heraf underskrev 18 en fortrolighedsaftale, 51 var ikke interesserede, og 29 svarede ikke. Den 16. december 2011 ved afslutningen af salgsprocessens første fase havde man modtaget ni tilbud. Den 11. januar 2012 under salgsprocessens anden fase afgav tre potentielle købere et bedre tilbud, seks fastholdt deres oprindelige tilbud, og der indkom ét nyt tilbud. Alle de potentielle

⁽¹⁾ Kun datterselskaber med en ejerandel på mere end 50 % vises.

investorer fik adgang til datarummet. I denne fase trak tre potentielle købere sig fra processen, og én udtrykte kun interesse i dele af to pakker (pakke 2 og 3), men indsendte ikke et specifikt tilbud. Som følge heraf havde man den 16. marts 2012 modtaget endelige tilbud fra fire potentielle investorer, hovedsagelig på én af pakkerne, selv om én køber indsendte tilbud på tre pakker.

Pakkerne

(25) Strategien, som de lettiske myndigheder fastlagde den 1. november 2011, gik ud på som udgangspunkt at opdele MLB's aktiver og passiver i seks separate pakker i overensstemmelse med den konstaterede markedsinteresse. I løbet af salgsprocessen blev pakke 3 yderligere opdelt i to separate pakker, 3A og 3B. Pakkerne blev solgt til hver sin køber, mens resten af MLB's aktiver og passiver blev overført til udviklingsdelen. Processen er afsluttet, og alle pakkerne var afhændet pr. 30. juni 2013. Pakkerne består af:

1) Pakke 1 ⁽¹⁾ og pakke 2 ⁽²⁾ bestod hovedsagelig af kommercielle lån og indlån, som er blevet solgt. Processen blev afsluttet den 24. november 2012. De resterende kommercielle poster vil blive afregnet i løbet af 2013 (betaling fra køber [...] ^(*) ([...] og [...] LVL) i overensstemmelse med betingelserne i salgsaftalen ([...]) med [...] LVL).

2) Pakke 5, der består af Hipolizings, MLB's leasingdatterselskab, og som blev solgt pr. 1. august 2012, og pakke 6, der består af pensionsordninger i anden søjle, som forvaltes af Hipo Fondi, og som blev solgt i november 2012. Salget af Hipo Fondi, som er det tilbageblevne tomme selskab, vil finde sted i 2013.

3) Pakke 3 består af gode lån til ejendomsudviklere samt bygge- og anlægsvirksomheder. Den blev opdelt i pakke 3A og 3B for at gøre frasalgprocessen lettere, eftersom der ikke var tilstrækkelig interesse fra markedet. Pakke 3A blev solgt til en privat investor den 18. juni 2013, og pakke 3B blev solgt til det lettiske privatiseringsagentur den 28. juni 2013.

4) Pakke 4 ⁽³⁾ vedrørende HipoNIA blev solgt til LPA den 28. juni 2013.

(26) Hvad angår de forskellige salgsmuligheder for pakke 3B og 4, mente de lettiske myndigheder, at investorernes bud på dem var for lave og ikke var udtryk for den reelle iboende værdi af de indeholdte aktiver (som vurderet af en uvildig velanskrevet ekspert). For at minimere tabene besluttede staten at sælge pakke 3B og 4 til LPA.

(27) I lyset af tilbuddene fra investorerne kunne man have solgt Hipo Fondi enten ved et salg af hele selskabet som en going concern sammen med alle de aktiver, selskabet forvalter, eller som et aktivsalg. Ifølge Letland valgte man den anden mulighed, bl.a. fordi man fik tilbudt en bedre pris ved aktivsalget. Dette betød, at næsten alle Hipo Fondis økonomiske aktiviteter blev solgt, dvs. tre pensionsordninger, »Rivjera«, »Safari« og »Jurmala«. Ud over disse pensionsordninger forvaltede Hipo Fondi ligeledes adskillige private porteføljer og lukkede fonde. Nogle af dem er allerede blevet lukket, og de resterende er under lukning. Hipo Fondi vil fortsat eksistere som et tomt selskab uden nogen aktive forretninger at forvalte. Det tilbageværende tomme selskab kunne være blevet afviklet eller solgt. Der blev gennemført en salgsproces for denne juridiske enhed, og minoritetsaktionæren i Hipo Fondi ⁽⁴⁾ udtrykte interesse for at købe aktierne [...]. De lettiske myndigheder besluttede at gennemføre salget til minoritetsaktionæren på grund af det større økonomiske udbytte og den hurtigere løsning sammenlignet med en

⁽¹⁾ Pakke 1 består af gode lån til detailvirksomheder og mindre selskaber, undtagen eksponering for ejendomsudviklere samt bygge- og anlægsvirksomheder, på omtrent 94,6 mio. LVL angivet som netto regnskabsværdi sammen med indlån med binding og på anfordring fra detailhandel og mindre virksomheder for 244 mio. LVL.

⁽²⁾ Pakke 2 består af gode lån til større selskaber, undtagen eksponering for ejendomsudviklere samt bygge- og anlægsvirksomheder, på omtrent 27,4 mio. LVL angivet som netto regnskabsværdi sammen med indlån med binding og på anfordring fra større virksomheder for 103 mio. LVL.

^(*) Fortrolige oplysninger; udeladelser angives som [...].

⁽³⁾ Pakke 4 består af HipoNIA-aktier og koncerninterne lån fra MLB til HipoNIA på 41,3 mio. LVL. Efter salget vil HipoNIA's aktiver hovedsagelig bestå af nødlidende lån.

⁽⁴⁾ Minoritetsaktionæren i Hipo Fondi, som køber det tomme selskab, har ikke noget tilhørsforhold til køberen af de aktiver, der forvaltes af Hipo Fondi.

likvidation. Salget af Hipo Fondi er næsten afsluttet. Salgsaftalen er underskrevet, men handelen er endnu ikke afsluttet, idet købet undersøges af det lettiske finansilsyn. Hipo Fondi er ikke indehaver af nogen registrerede intellektuelle rettigheder, og det registrerede varemærke »hipo«, og de tilhørende rettigheder indehaves af MLB. Som en del af aftalen med køberen har MLB ikke gjort indsigelse mod brugen af ordet »hipo« i HipoFondis navn.

- (28) I forbindelse med salget af HipoNIA overførte MLB et beløb på [...] LVL til HipoNIA den 20. juni 2013. Denne rekapitalisering var nødvendig, fordi overdragelsen af HipoNIA fra MLB til LPA skete til [...] til den regnskabsmæssige værdi, idet differencen var på [...] LVL. Denne difference blev [...] af MLB, eftersom den var en forudsætning både for at staten ville yde lånet til HipoNIA, og for at LPA ville købe HipoNIA's aktier. Det samlede netto [...] til MLB ved transaktionen er [...] LVL (dvs. [...] til den regnskabsmæssige nettoværdi efter hensættelser på det tidspunkt, hvor transaktionen blev indledt).

Tabel 1

Oversigt over pakkerne og betingelserne for salget af dem

i 1 000 LVL	Indhold	Aktuel status	Investor	Bogført bruttoværdi	Bogført nettoværdi	Slutpris/Langsigtet økonomisk værdi	Bruttotabat	Nettotabat	Bruttotab	Nettotab
Pakke 1	Gode lån til detailvirksomheder og mindre selskaber	Solgt	SwedBank	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Pakke 2	Gode lån til større selskaber	Solgt	Swedbank	(...)	—	—	(...)	—	(...)	—
Pakke 3A	Gode lån til ejendomsudviklere samt bygge- og anlægsvirksomheder	Solgt	Investor 2	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Pakke 3B		I gang	Privatiseringsagentur	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Pakke 4	HipoNIA: nødlidende aktivforvaltningsselskab	I gang	Privatiseringsagentur	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Pakke 5	Hipolizings: leasing-selskab (biler ...)	Solgt	Swedbank	(...)	—	(...)	(...)	(...)	(...)	—
Pakke 6	Hipo Fondi: aktivforvaltning for den statslige tvungne pensionsfond	Solgt	SEB Bank	—	—	(...)	—	—	(...)	(...)

Kilde: De lettiske myndigheder

- (29) Det samlede udbytte af salgsprocessen blev marginalt bedre end forudset i basisscenariet, der opererede med basisrabatter i salgsstrategien, hvis bruttorabatterne beregnes i forhold til de bogførte bruttoværdier. Tabet har været på 53,1 mio. LVL sammenlignet med det forventede tab på 56,8 mio. LVL.

Afslutning af værdipapirforretningen

- (30) MLB er i færd med at opsigte aftalerne om depottjenester med sine kunder. Man vil afvikle den tilhørende it-infrastruktur og forflytte eller afskedige medarbejderne.
- (31) I praksis vil MLB også indstille sine værdipapirforretninger fuldstændig. Selskabet vil kun beholde konti tilhørende omkring 100 kunder, som man ikke kan komme i kontakt med (især fordi de fleste af dem er døde). Eftersom banken ikke umiddelbart kan foretage lovligt salg af aktiverne tilhørende disse inaktive kunder, ønsker MLB at 1) få tilladelse til at forvalte disse kunders værdipapirkonti og 2) få ophævet licensen til alle typer af bankdrift, der ligeledes omfattede depottjenester.

2.3. Omstruktureringsstrategien: oprettelsen af SDI

- (32) De tilbageværende kommercielle aktiviteter efter salget ventes overført til udviklingsdelen: De omfatter bl.a. likvide aktiver for 20,3 mio. LVL, andre aktiver for 7,6 mio. LVL, indskud på anfordring for 5,9 mio. LVL og indskud med binding for 1 mio. LVL, andre passiver for 1,7 mio. LVL og udestående aktiver for 19,2 mio. LVL.
- (33) Efter salget af de kommercielle aktiviteter ventes MLB pr. 30. juni 2013 udelukkende at bestå af udviklingsaktiviteter. Selskabet vil eje aktiver for omkring 222,3 mio. LVL.
- (34) I det supplerende aftalememorandum indgik Letland følgende forpligtelser over for EU og IMF:
- Efter frasalget af MLB's kommercielle aktiver vil Letland fusionere udviklingsdelen af MLB med andre statslige institutioner for at etablere SDI. SDI skal gennemføre statsstøtteprogrammer ved hjælp af finansielle instrumenter, der i dag håndteres af MLB, det lettiske garantiagentur, fonden for udvikling af landdistrikter og miljøinvesteringsfonden ⁽¹⁾.
 - SDI vil ikke få lov til at modtage indskud fra private. Institutionen skal undgå direkte långivning, undtagen når der er tale om allerede godkendte koncessionsprogrammer, eller i situationer, hvor långivningen er: i) forbundet med levering af produkter, der ikke udbydes af kommercielle banker eller pengeinstitutter, som ikke er banker, ii) afhængig af højt specialiseret viden, som kommercielle banker eller pengeinstitutter, der ikke er banker, ikke råder over, eller iii) for begrænset eller for risikabel til at være interessant for kommercielle banker eller pengeinstitutter, der ikke er banker.
 - MLB vil ikke iværksætte nye direkte låneprogrammer, før handlingsplanen for SDI er godkendt. Hele finansieringen, som MLB har afsat til indførelsen af nationale finansieringstekniske instrumenter, skal sikres og overføres i sin helhed til SDI, når denne er oprettet. For at forbedre den professionelle overvågning og gennemsigtighed, når SDI er oprettet, vil man nedsætte et rådgivende råd, som ledes af finansministeriet, og som består af medarbejdere fra nøgleministerierne, arbejdsmarkedets parter, sammenslutningen af forretningsbanker og velrenommerede internationale pengeinstitutter med ekspertise inden for udviklingsaktiviteter.
 - Når de kommercielle dele af MLB er blevet solgt eller overført til LPA, får banken ikke lov til at tage imod nye indskud fra private. FCMB vil sikre, at denne forpligtelse overholdes.

⁽¹⁾ I henhold til det supplerende aftalememorandum skulle de lettiske myndigheder inden den 30. juni 2013 fremlægge en handlingsplan for denne fusion. Men processen er gået langsomt, især fordi økonomi- og finansministerierne ikke kunne blive enige om, hvilken institution der skulle have tilsynsansvaret med SDI.

2.4. Beskrivelse af de foranstaltninger, der er omfattet af denne afgørelse

- (35) Med hensyn til MLB's udviklingsaktiviteter bemærker Kommissionen, at Letland har til hensigt at optimere systemet for udvikling af pengeinstitutter ved at konsolidere dem i SDI. I indledningsbeslutningen forventede man, at MLB kun ville udføre udviklingsaktiviteter frem til oprettelsen af SDI, hvilket skulle ske pr. 31. december 2012. Men denne proces er blevet forsinket og er stadig ikke afsluttet. Eftersom de lettiske myndigheder ikke har færdiggjort SDI-projektet, vedrører denne afgørelse kun den kommercielle del af MLB. Som følge heraf vil udviklingsdelen af MLB blive vurderet i en særskilt endelig afgørelse.
- (36) I indledningsbeslutningen blev følgende foranstaltninger fra Letland til den kommercielle del af MLB foreløbigt godkendt som redningsstøtte:
- a) en rekapitaliseringsforanstaltning på 70,2 mio. LVL bevilget den 23. marts 2010
 - b) en rekapitaliseringsforanstaltning på 50 mio. LVL bevilget ved udgangen af 2011 (bevilget som en likviditetsforanstaltning, der skulle konverteres til kapital)
 - c) en standbylikviditetsfacilitet på op til 250 mio. LVL
 - d) garantier til internationale kreditorer for den kommercielle del af MLB op til 32 mio. LVL
 - e) likviditetsstøtte på op til 60 mio. LVL til den solvente likvidation af dårlige aktiver i HipoNIA.
- (37) Letland indsendte oplysninger om brugen af statsstøtte til likvidation af den kommercielle del af MLB, som var ændret for at tage højde for gennemførelsen af sagsstrategien.
- (38) Den samlede nødvendige kapitalmængde fra foranstaltningen, som beskrives i betragtning 36, litra b), var lavere end oprindeligt planlagt, nemlig 25 mio. LVL i stedet for 50 mio. LVL, idet de lettiske myndigheder besluttede, at MLB skulle fungere uden licens til bankdrift, hvilket betød et lavere kapitalkrav. Kapitalforhøjelsen på 25 mio. LVL blev gennemført i juni 2012 ⁽¹⁾.
- (39) Standbylikviditetsfaciliteten på op til 250 mio. LVL, som blev beskrevet i betragtning 36, litra c), blev midlertidigt godkendt og stillet til rådighed for MLB pr. 1. januar 2012 og frem til afslutningen af salgsprocessen, så den var tilgængelig i tilfælde af uforudsete likviditetsbegivenheder. Pr. 30. maj 2013 havde man benyttet betydeligt mindre af likviditetsstøtten end det afsatte maksimumbeløb (50 mio. LVL), fordi der ikke kom noget stormløb på indskuddene, og omstruktureringsprocessen var gået glat. I øjeblikket er der en udestående saldo på 25 mio. LVL, som ventes tilbagebetalt pr. 31. december 2013.
- (40) Garantierne på op til 32 mio. LVL, som beskrives i betragtning 36 litra d), skulle ydes til MLB's internationale kreditorer i forbindelse med MLB's kommercielle del. Eftersom salget af den kommercielle del og omdannelsen af MLB til en udviklingsbank kunne være blevet anset for misligholdelse af aftalerne, var det nødvendigt med denne foranstaltning for at garantere passiver, hvis de pågældende internationale kreditorer havde krævet forudgående tilbagebetaling af lånene til MLB. Men størrelsen af de nødvendige garantier til den kommercielle del var lavere end de forventede 32 mio. LVL, idet kun nogle af de internationale kreditorer krævede yderligere sikkerhedsforanstaltninger. Den 30. maj 2013 vurderede man, at der var behov for garantier på 12,4 mio. LVL.
- (41) Likviditetsstøtten til HipoNIA, som beskrives i betragtning 36, litra e), har vist sig at være større end det beløb, hvortil Kommissionen gav sin foreløbige godkendelse, nemlig 71 mio. LVL i stedet for 60 mio. LVL. Forhøjelsen var nødvendig, eftersom en del af pakke 3 ikke blev solgt på markedet, men overdraget til HipoNIA, således at finansieringsbehovet blev større. Denne likviditetsstøtte forventes tilbagebetalt inden den 31. december 2018.

⁽¹⁾ Den samlede rekapitalisering i henholdsvis 2010 og 2012 udgør derfor 95,2 mio. LVL (70,2 mio. LVL plus 25,0 mio. LVL).

- (42) Letland har derfor bedt Kommissionen godkende forhøjelsen af likviditetsstøtten med 11 mio. LVL. I den forbindelse har Letland fremført, at det samlede nødvendige støttebeløb til udfasning af den kommercielle del af MLB er lavere end det foreløbigt godkendte støttebeløb.

Tabel 2

Oversigt over godkendt vs. tildelt statsstøtte

(situation pr. maj 2013)

Likviditetsstøtte til MLB	
Beløb, som blev foreløbigt godkendt af Kommissionen den 26. januar 2012	250,0 mio. LVL
Bevilget beløb i december 2011	50,0 mio. LVL
Likviditetsstøtte til HipoNIA	
Beløb, som blev foreløbigt godkendt af Kommissionen den 26. januar 2012	60,0 mio. LVL
Bevilget beløb i juni 2013	71,0 mio. LVL
Garantier	
Beløb, som blev foreløbigt godkendt af Kommissionen den 26. januar 2012	32,0 mio. LVL
Bevilget beløb i juni 2012	12,4 mio. LVL
Kapital	
Beløb, som blev foreløbigt godkendt af Kommissionen den 26. januar 2012	70,2 + 50,0 mio. LVL
Bevilget beløb i juni 2012	70,2 + 25,0 mio. LVL
Statsstøtte i alt	
Beløb, som blev foreløbigt godkendt af Kommissionen den 26. januar 2012	462,2 mio. LVL
Aktuelt skøn over støtteforanstaltningernes størrelse	228,6 mio. LVL

2.5. Begrundelse for indledning af proceduren

- (43) Meddelelsen om omstruktureringsforanstaltninger ⁽¹⁾ fastsætter de statsstøtteregler, der finder anvendelse i forbindelse med omstrukturering af pengeinstitutter under den nuværende krise. Ifølge omstruktureringsmeddelelsen skal omstruktureringen af et pengeinstitut i forbindelse med den nuværende finansielle krise for at være forenelig med traktatens artikel 107, stk. 3, litra b):

- omfatte et tilstrækkeligt eget bidrag fra støttemodtageren (byrdefordeling)
- ledsages af foranstaltninger, som mest muligt kan mindske konkurrencefordrejninger.

⁽¹⁾ Meddelelse fra Kommissionen om genoprettelse af rentabiliteten i finanssektoren under den nuværende krise og vurdering af omstruktureringsforanstaltninger på grundlag af statsstøttereglerne (EUT C 195 af 19.8.2009, s. 9).

— føre til genopretning af bankens levedygtighed eller en velordnet afvikling af den.

- (44) I indledningsbeslutningen gav Kommissionen sin foreløbige godkendelse af redningsstøtten, idet den fandt, at foranstaltningerne, der beskrives i betragtning 36, var hensigtsmæssige, idet de sigter mod at fjerne truslen mod den lettiske økonomi, der skyldes problemerne med MLB. Kommissionen anså også disse foranstaltninger for nødvendige og fandt, at de gav den lettiske regering de bedste muligheder for at udfase bankens kommercielle aktiviteter. Kommissionen tvivlede dog på, at støttens størrelse stod i rimeligt forhold til de økonomiske vanskeligheder, og anmodede om yderligere oplysninger om dette.

Forhindring af urimelig konkurrencefordrejning — afvikling af de kommercielle aktiviteter

- (45) I henhold til salgsstrategien skulle størstedelen af den kommercielle del af MLB's kommercielle aktiviteter indstilles og sælges i pakker, og datterselskaberne Hipolizings og Hipo Fondi skulle sælges separat fra banken, hvilket Kommissionen betragtede som positivt.
- (46) Med hensyn til afviklingen på en velordnet måde konkluderede Kommissionen, at der var behov for yderligere oplysninger om foreneligheden af støtten til afvikling af MLB's kommercielle aktiviteter. Kommissionen bad navnlig de lettiske myndigheder om at fremlægge præcise milepæle for salget af aktiviteterne samt om yderligere oplysninger vedrørende de aktiviteter, der ikke kunne sælges.
- (47) Med hensyn til de økonomiske aktiviteter, der skulle videreføres, skulle kun to enheder, nemlig Hipolizings og Hipo Fondi, sælges som separate juridiske enheder. Men i lyset af deres begrænsede aktivitetsniveau⁽¹⁾ og bankens hurtige salg af dem konkluderede Kommissionen foreløbigt, at støtteforanstaltningerne var hensigtsmæssige.

Genopretning af levedygtigheden af MLB-koncernens økonomiske aktiviteter

- (48) I indledningsbeslutningen bad Kommissionen de lettiske myndigheder om at fremlægge yderligere oplysninger for at sikre, at de enheder, der skulle forblive selvstændige (Hipolizings og Hipo Fondi), ville være levedygtige efter salget. Kommissionen ønskede nærmere bestemt at vide, hvem der skulle levere den nødvendige infrastruktur eller finansiering i stedet for MLB efter salget.

Velordnet afvikling af usolgte kommercielle aktiviteter

- (49) Selv om salgsstrategien indeholder oplysninger om betingelserne for en velordnet afvikling af de kommercielle aktiviteter, udtrykte Kommissionen i indledningsbeslutningen tvivl om, hvorvidt der fandtes tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger til at beskytte mod urimelig konkurrencefordrejning.
- (50) Kommissionen opfordrede navnlig de lettiske myndigheder til hurtigt at afslutte salget og til at foreslå yderligere foranstaltninger for at sikre, at banken prissatte sine kommercielle produkter på en ikke-attraktiv måde og begrænsede forskudsudbetalinger på eksisterende lån.

3. BEMÆRKNINGER FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (51) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter.

⁽¹⁾ Hipolizings har en markedsandel på 5 % af leasingmarkedet, og Hipo Fondi har en markedsandel på 4 % af pensionsforvaltningsmarkedet på andet niveau.

4. LETLANDS BEMÆRKNINGER TIL INDLEDNINGSBESLUTNINGEN

- (52) Den 5. april 2012 indsendte Letland bemærkninger til indledningsafgørelsen og supplerede senere sine synspunkter gennem regelmæssige indsendelser af oplysninger frem til juni 2013 ⁽¹⁾.
- (53) Generelt mener Letland, at alle kriterier vedrørende forenelig statsstøtte er overholdt i forbindelse med MLB, fordi: i) den kommercielle del er blevet afviklet, ii) den tilbageværende udviklingsdel fungerer inden for en begrænset produktportefølje (aktivitetsområde), og iii) den tilbageværende institution vil få sin licens ophævet og kan dermed ikke konkurrere med forretningsbanker om at yde finansiering.
- (54) Letland har indsendt omfattende oplysninger om MLB's udviklingsdel ⁽²⁾. Ikke desto mindre præciserede Letland, at der endnu ikke var indgået nogen endelig aftale om oprettelsen af SDI, som efter planen skal overtage MLB's udviklingsdel. Letland erklærede, at man forventede en fælles handlingsplan om oprettelsen af SDI fra de berørte ministerier og den eksterne ekspert den 2. august 2013, og at arbejdet vil fortsætte igennem hele 2013. Det er dog endnu uklart, hvornår SDI præcist vil blive oprettet.
- (55) Derfor bad Letland om, at vurderingen af statsstøtten til oprettelsen af SDI behandles ved en særskilt procedure og ikke i forbindelse med proceduren for MLB's kommercielle del.
- (56) Med hensyn til sikkerhedsforanstaltningerne mod urimelige konkurrencefordrejninger mener Letland, at den indførte ordning sikrer, at der ikke vil opstå nogen direkte konkurrence imellem MLB's kommercielle del og andre forretningsbanker. MLB indstillede nye udlånsaktiviteter i november 2009. På indskudssiden var der oprindeligt behov for en aktiv forvaltning af indlånsbasen for at undgå yderligere statsstøtte i form af likviditetsstøtte, indtil salget er afsluttet. Indlånene i MLB's kommercielle del blev i sidste ende solgt som en del af pakke 1 og 2, mens betalingskorttransaktionerne og nettet af kontantautomater er blevet afviklet.
- (57) HipoNIA, som har købt MLB's låneporteføljer, yder ikke supplerende finansiering til nogen af sine kunder. I lyset af status for disse lån (for næsten alle var betalingsfristen overskredet med mere end 90 dage, og der var allerede gjort forsøg på omstrukturering) skete der i næsten alle tilfælde det, at HipoNIA overtog ejendommene.
- (58) For den kommercielle dels vedkommende fremlagde Letland en fuldstændig tidsplan for salg eller afvikling af aktiverne, opstillede centrale milepæle for processen og underrettede Kommissionen om de opnåede fremskridt og de faktiske datoer for salgsaftalerne. Letland anførte, at alle poster på balancen vedrørende den kommercielle del vil være væk i januar 2014.
- (59) Letland fremlagde en detaljeret oversigt over de faktisk udbetalte statsstøttebeløb til MLB's kommercielle del (nemlig likviditetsstøtte til MLB på 50 mio. LVL, statsgarantier for 12,4 mio. LVL, kapitalforanstaltninger for 95,2 mio. LVL og likviditetsstøtte på 71 mio. LVL til HipoNIA). Letland understregede, at den samlede støtte, som MLB har behov for til sin kommercielle del, er lavere end oprindeligt antaget (og denne blev foreløbigt godkendt i indledningsbeslutningen).
- (60) Ifølge Letland vil ingen af støtteforanstaltningerne direkte begunstige de kommercielle aktiviteter, som Hipolizings og Hipo Fondi vil videreføre efter salget. MLB's kerneforretning blev opdelt i tre pakker og solgt i form af et aktivsalg. Ingen af disse pakker udgør en virksomhed som defineret i artikel 107, stk. 1, i traktaten, eftersom Letland mener, at den økonomiske aktivitet ikke vil blive videreført efter salget, og at pakkerne heller ikke vil få del i den statsstøtte, som er modtaget inden salget.
- (61) Letland mener, at kun salget af pakke 4 (Hipolizings) eventuelt vil være en videreførelse af økonomiske aktiviteter. Hipolizings vil imidlertid udgøre en meget lille del af den koncern, som køberen tilhører (mindre end 0,1 %) og [...]. [...]. Salget vil sikre enhedens langsigtede levedygtighed og vil ikke true køberens levedygtighed. Desuden har Hipolizings kun en meget lille markedsandel på 5 %. Derudover blev selskabet kun i begrænset omfang og

⁽¹⁾ De fleste oplysninger blev modtaget den 15. april 2013 og den 3. juni 2013.

⁽²⁾ Oplysningerne om udviklingssegmentet gengives ikke i detaljer, eftersom det ikke er temaet for denne afgørelse.

indirekte begunstiget af støtten til MLB: De eksisterende aftaler skulle ikke afsluttes i utide, og som det skete for andre selskaber ejet af banken, skulle det ikke sælges af en nødlidende ejer. Som følge af det meget begrænsede støttebeløb til Hipolizings mener Letland, at Hipolizings efter salget og den fuldstændige integration med køberen ikke vil modtage støtte.

- (62) Med hensyn til det tomme selskab Hipo Fondi, der er solgt til en privat investor, lover Letland, at [...].
- (63) For så vidt angår overdragelsen af aktiver fra MLB til HipoNIA og det efterfølgende salg, er Letland enig i Kommissionens foreløbige konklusioner i indledningsbeslutningen om, at overdragelsen ikke involverer støtte.
- (64) Med hensyn til kapitalforøgelsen i 2012 vedrørende den kommercielle del præciserede Letland, at forøgelsen skete i to omgange: Den første vedrørte salget af pakke 1, 2, 3, 5 og 6, mens den anden vedrørte salget af pakke 4. Beløbet blev holdt på et minimum og beregnet med henblik på at sikre, at der var tilstrækkelig kapital som krævet i lovgivningen til den kommercielle del efter tabene ved salget.
- (65) Med hensyn til standbylikviditetsfaciliteten, som blev oprettet i forbindelse med omstruktureringen, hævdede Letland, at støtten til den kommercielle del var midlertidig for at sikre et velordnet salg. Det begrænsede omfang og den foreløbige karakter begrænsede ifølge Letland de potentielle fordrejninger af konkurrencen til et minimum.
- (66) Endelig lovede Letland at indsende tilsynsrapporter om omstruktureringen af MLB, inklusive afviklingen af usolgte kommercielle aktiviteter og en efterfølgende værdiansættelse af afviklingen.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE

5.1. Forekomst af statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten

- (67) I henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten 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, bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser.

Støttemodtagere

- (68) Som beskrevet i betragtning 145 i indledningsbeslutningen skal man ved vurderingen af foranstaltningerne med henblik på at fastslå, hvorvidt de udgør statsstøtte, sondre mellem MLB's nuværende og fremtidige aktiviteter som udviklingsbank på den ene side og de tilbageværende kommercielle aktiviteter, som MLB udøver i overgangsperioden (udfasningen) på den anden side. De lettiske myndigheder fremlagde oplysninger, der viser, hvordan foranstaltningerne begunstigede det ene eller andet segment.
- (69) Nærværende afgørelse dækker kun foranstaltninger vedrørende den kommercielle del af MLB. Driftsbetingelserne for udviklingsdelen af MLB, som ventes videreført af en endnu ikke oprettet udviklingsinstitution, vil blive vurderet i en særskilt endelig afgørelse.
- (70) Derfor vil nærværende afgørelse kun indeholde en vurdering af Letlands foranstaltninger til gavn for den kommercielle del af MLB i den udstrækning, at de er nødvendige for omstruktureringen af den kommercielle del af MLB.

- (71) Der erindres om, at det for at vurdere foranstaltningerne til gavn for den kommercielle del af banken er vigtigt at vurdere, hvorvidt og i hvilken udstrækning den økonomiske aktivitet videreføres eller indstilles efter salget af de kommercielle aktiver og passiver ⁽¹⁾. I denne henseende finder Kommissionen, at disse økonomiske aktiviteter hos den tidligere kommercielle del af MLB er blevet afviklet med salget af pakke 3A (til en privat investor), 3B og 4 (til LPA med henblik på gradvis afvikling) pr. 30. juni 2013. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at en stor del af aktiverne, som Hipo Fondi tidligere administrerede, blev udskilt fra dette selskab gennem et aktivsalg. Kommissionen finder, at salget i pakker, som gav forskellige købere mulighed for at byde på enkelte dele af MLB's kommercielle aktiver og passiver, rent faktisk bidrager til afviklingen af MLB's kommercielle aktiviteter. Det er bemærkelsesværdigt, at banken mere end én gang forsøgte at sælge de usolgte aktiver, som i sidste ende skal overdrages til LPA, ændre pakkerne og genforhandle tilbuddene med de potentielle investorer. Dermed synes MLB at have udtømt alle de tilgængelige muligheder på markedet for at sælge de dårligste aktiver til en rimelig pris, dvs. en pris, der er højere end deres økonomiske værdi på længere sigt i henhold til vurderingen ved en velanskrevet ekstern rådgiver.
- (72) For så vidt angår MLB's accessoriske aktiviteter af kommerciel art, fremlagde Letland ligeledes tilstrækkelige oplysninger om, at de allerede var blevet eller ville blive afsluttet snarest. Det tomme selskab Hipo Fondi, som fortsat vil eksistere efter salget af de aktiver, det administrerede, vil blive solgt i løbet af de kommende måneder, værdipapiraktiviteterne vil blive indstillet, og RIS, som er et rent holdingselskab, der i øjeblikket ejer aktier i Hipo Fondi og to insolvente selskaber, vil blive afviklet. Efter planen skal MLB's licens til bankdrift inddrages pr. 31. december 2013.
- (73) Hipolizings blev solgt som en juridisk enhed gennem en aktiehandel. Letland anførte, at Hipolizings ikke fik direkte fordel af støtten til moderselskabet, MLB ⁽²⁾. For så vidt angår den potentielle foranstaltning med overtagelse af værdiforringede aktiver i betragtning 165-170 i indledningsbeslutningen, erindres der om, at man inden salget af Hipolizings foretog en intern overtagelse af MLB's dårligste aktiver til HipoNIA. I indledningsbeslutningen konkluderede Kommissionen, at en sådan intern overtagelse af aktiver kun kan udgøre en overdragelse af værdiforringede aktiver til fordel for Hipolizings og Hipo Fondi, hvis disse fik fordel af denne overtagelse. Eftersom Letland har bekræftet, at der ikke skete nogen overdragelse af aktiver fra Hipolizings til HipoNIA, kan man konkludere, at Hipolizings ikke var omfattet af nogen overdragelse af værdiforringede aktiver, der udgjorde en direkte fordel for selskabets aktiviteter. Letland anerkender imidlertid, at det ikke kan udelukkes, at Hipolizings opnåede begrænset fordel af støtten til MLB, eftersom Hipolizings eksisterende aftaler ikke skulle afsluttes i utide og heller ikke skulle sælges af en nødlidende ejer. Derfor konkluderer Kommissionen, at Hipolizings drog fordel af støtten til MLB, om end indirekte og derfor i meget begrænset udstrækning.
- (74) I forbindelse med Hipo Fondi bemærker Kommissionen, at det ved salget til minoritetsaktionæren kun var et tomt selskab. Letland har bekræftet, at de resterende porteføljer og lukkede fonde, som blev forvaltet af Hipo Fondi, allerede er blevet lukket, er under afvikling eller vil blive afviklet. Desuden har Letland lovet, at [...].
- (75) I lyset af ovenstående kan man konkludere, at Hipo Fondi fortsat vil være et rent tomt selskab uden nogen aktiviteter at forvalte, i det mindste i et stykke tid fremover. Eftersom det tomme selskab indstiller de aktiviteter, der tidligere blev udført af Hipo Fondi som datterselskab af MLB, og ikke varetager nye økonomiske aktiviteter lige med det samme, kan man konkludere, at der ikke er tale om kontinuitet mellem Hipo Fondi som en virksomhed, der er en del af MLB-koncernen og den nye enhed. Dvs. Hipo Fondi ejes af nye ejere, og eventuelle økonomiske aktiviteter vil være nye. Derfor kan det tomme selskab Hipo Fondi ikke anses for at have draget fordel af støtten, der tidligere er tildelt MLB.
- (76) HipoNIA vil indeholde aktiver fra den tidligere kommercielle del af MLB i afviklingsfasen og vil kun være aktivt i en begrænset periode. Men i overensstemmelse med fast retspraksis kan foranstaltninger, der har til formål at afvikle kommercielle aktiviteter, stadig udgøre støtte ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Se betragtning 153 i indledningsbeslutningen.

⁽²⁾ Se betragtning 60.

⁽³⁾ Se f.eks. Kommissionens beslutninger af 25.10.2010 i sag N 560/09 Støtte til afvikling af Fionia Bank (EUT C 76 af 10.3.2011, s. 3), af 23.4.2010 i sag N 194/09 Støtte til afvikling af Bradford & Bingley (EUT C 143 af 2.6.2010, s. 22), og af 5.11.2008 i sag NN 39/08 Støtte til afvikling af Roskilde Bank (EUT C 12 af 17.1.2009, s. 3).

- (77) Med hensyn til de virksomheder, der er købere af pakkerne, bemærker Kommissionen, at salgsprocessen i henhold til oplysningerne fra Letland foregik på en åben og ikke-diskriminerende måde, på klart definerede betingelser og med henblik på at maksimere prisen på specifikke pakker.
- (78) Med hensyn til afhændelsen af HipoNIA til en pris, der lå under markedsprisen, bekræfter Kommissionen den foreløbige konklusion i indledningsbeslutningen om, at køberen, LPA, ikke kan anses for at være modtager af støtten, eftersom LPA ikke kan udøve økonomiske aktiviteter og kun er et agentur for den lettiske stat ⁽¹⁾.
- (79) På grundlag af dette mener Kommissionen ikke, at der blev ydet støtte til de virksomheder, som er købere af MLB's kommercielle aktiver og passiver.
- (80) Sammenfattende kan man sige, at efter salget af alle pakkerne, der består af MLB's tidligere kommercielle aktiviteter, som nu er afsluttet, begunstigede støtteforanstaltningerne kun de af MLB's kommercielle aktiviteter, der fortsatte efter salget af HipoNIA og Hipolizings.

Støtteforanstaltninger

- (81) Som nævnt i betragtning 73 har Hipolizings draget fordel (om end kun i begrænset omfang) af støtten til MLB. Som nævnt ovenfor skulle virksomhedens aftaler ikke ophæves i utide, og virksomheden skulle ikke sælges af en nødlidende ejer, hvilket muligvis kunne have ført til et brandudsalg. Fordelens begrænsede omfang eller det forhold, at den ikke kan kvantificeres, ændrer ikke ved Kommissionens vurdering i den henseende.
- (82) Eftersom Hipolizings er aktiv inden for den finansielle sektor, kunne enhver fordel, for virksomhedens aktiviteter som ydes med statsmidler, påvirke samhandelen i EU og fordreje konkurrencevilkårene. Derfor skal foranstaltninger, der gavner virksomhedens aktiviteter, anses for med en vis sandsynlighed at kunne fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Fordelene blev opnået ved hjælp af statslige midler, og der er tale om selektiv støtte, da den kun begunstiger en enkelt finanskoncern.
- (83) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den indirekte fordel for Hipolizings, som skyldes støtteforanstaltningerne til MLB, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten.
- (84) Hvad angår likviditetsforanstaltningen til HipoNIA, der blev opretholdt i løbet af omstrukturingsfasen, om end med et større beløb, fastslås det allerede i indledningsbeslutningen, at denne foranstaltning udgør statsstøtte. Kommissionen har ikke nogen grund til at ændre sin tidligere vurdering i lyset af det forhøjede beløb i likviditetsstøtte. Det ændrede beløb påvirker ikke foranstaltningens karakter af statsstøtte. Derfor konkluderer Kommissionen, at likviditetsstøtten på 71 mio. LVL til HipoNIA udgør statsstøtte.
- (85) Fordelene ved de øvrige støtteforanstaltninger til HipoNIA's moderselskab, MLB, begunstiger ikke HipoNIA. Alle disse andre støtteforanstaltninger til MLB havde til formål og havde den virkning, at man kunne videreføre MLB's aktiviteter i en længere periode, end det ellers ville have været muligt i tilfælde af umiddelbar insolvens og afvikling. Da de blev indført over for MLB, opererede HipoNIA som et selskab til forvaltning af dårlige aktiver inden for MLB-koncernen. Eftersom HipoNIA's aktiviteter var begrænset til den øjeblikkelige afvikling af aktiver uden forskud til kunderne, var det en integrerende del af afviklingsprocessen. Derfor kan den indirekte støtte fra andre støtteforanstaltninger til MLB's kommercielle del holdes uden for sagen om HipoNIA.

5.2. Støttens forenelighed med det indre marked

- (86) Eftersom det i afsnit 5.1 fastslås, at afviklingsforanstaltningen over for HipoNIA og den indirekte fordel, som Hipolizings opnåede ved støtteforanstaltningerne over for MLB, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten, skal deres forenelighed med det indre marked vurderes.

⁽¹⁾ Se betragtning 158 i indledningsbeslutningen.

5.2.1. Juridisk grundlag for vurderingen af forenelighed

- (87) Det er allerede blevet fastslået i betragtning 177-180 i indledningsbeslutningen, at støtteforanstaltningerne til fordel for MLB's kommercielle aktiviteter skal vurderes i henhold til artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten, og navnlig Kommissionens omstruktureringsmeddelelse.

5.2.2. Støtteforanstaltningens forenelighed med omstruktureringsmeddelelsen

Genoprettelse af den langsigtede bæredygtighed af MLB's økonomiske aktiviteter, som Hipolizings videreførte efter salget

- (88) Omstruktureringsmeddelelsen bekræfter i punkt 17, at salg af en finansiel institution (eller en del heraf) til en tredjepart kan bidrage til at genskabe rentabiliteten på lang sigt.
- (89) Hipolizings er blevet solgt til Swedbank Lizings, som er det største leasingselskab i Letland (en markedsandel på 22 %). Selskabet er nært integreret med Swedbanks generelle bankdrift. Pr. 31. maj 2013 har Swedbank fået sin rating opgraderet af Moody's til A1. Koncernens drift har historisk set været tilstrækkeligt rentabel (med en egenkapitalforrentning på 16,9 % ved årsafslutningen 2012 og på 13,8 % i 1. kvartal af 2013 ⁽¹⁾) med en Tier 1-kernekapitalprocent på over 15 %. Hipolizings' aktiviteter udgør en meget lille del af Swedbank-koncernens aktiver (ca. 0,05 %).
- (90) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at de af MLB's økonomiske aktiviteter, som Hipolizings viderefører efter salget til Swedbank Lizings, der er integreret i Swedbank-koncernen, er levedygtige.

Velordnet afvikling af usolgte kommercielle aktiviteter

- (91) Letland bekræftede, at HipoNIA, som har købt MLB's låneporteføljer, ikke yder supplerende finansiering til nogen af sine kunder. Letland lovede desuden at indsende tilsynsrapporter om afviklingen af usolgte kommercielle aktiviteter og en efterfølgende evaluering af likvidationen.
- (92) Kommissionen noterer med tilfredshed Letlands og MLB's indsats for at afhænde alle salgbare kommercielle aktiviteter, medmindre dette var mindre økonomisk fordelagtigt end at afvikle dem over en periode, hvilket blev vurderet af en velanskrevet ekstern rådgiver.
- (93) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den tvivl, der rejses i indledningsbeslutningen, er blevet fjernet, og at alle krav i omstruktureringsmeddelelsen vedrørende en velordnet afvikling af aktiviteterne er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Støtte begrænset til det nødvendige minimum/egetbidrag

- (94) Allerede i indledningsbeslutningen konkluderes det, at basisscenariet i salgsstrategien sikrer, at den nødvendige støtte til afvikling af MLB's kommercielle aktiviteter begrænses til et minimum ⁽²⁾. Den praktiske gennemførelse af denne plan ændrer ikke ved denne vurdering.
- (95) Det konkluderes ligeledes i indledningsbeslutningen, at MLB's kommercielle aktiviteter bringes til ophør igennem et salg, hvilket sikrer, at banken bidrager mest muligt til omstruktureringen med sine egne ressourcer ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Kilde: http://www.swedbank.com/idc/groups/public/@i/@sbg/@gs/@ir/documents/financial/cid_900555.pdf

⁽²⁾ Se betragtning 210 i denne.

⁽³⁾ Se betragtning 211-212 i denne.

Forhindring af urimelige konkurrencefordrejninger

- (96) Som det allerede fremgår af indledningsbeslutningen, afbøder de hurtige afhændelser af MLB's datterselskaber separat fra banken samt opdelingen af banken i flere pakker forud for salget urimelige fordrejninger af konkurrencevilkårene som følge af støtten. Derfor ses der positivt på disse foranstaltninger ⁽¹⁾.
- (97) Eftersom salget er afsluttet, er den tvivl, der kommer til udtryk i indledningsbeslutningen vedrørende tidsplanen for salget, blevet fjernet.
- (98) Eftersom Letland har bekræftet, at HipoNIA ikke vil udbetale forskud på de eksisterende lån, er den tvivl, der gives udtryk for i indledningsbeslutningen på dette punkt, også blevet fjernet.
- (99) Med hensyn til Hipolizings konkluderede Kommissionen foreløbigt i indledningsbeslutningen, at foranstaltningerne til begrænsning af fordrejningen af konkurrencevilkårene som følge af støtten var tilstrækkelige. Som følge af Letlands bekræftelse af, at Hipolizings ikke har modtaget direkte støtte, kan Kommissionens foreløbige konklusion på dette punkt nu bekræftes. Desuden er Hipolizings [...] [...]. I lyset af Hipolizings begrænsede tilstedeværelse på markedet (en markedsandel på 5 %) og den begrænsede støtte til dette selskab, som kun er indirekte, er foranstaltningerne til begrænsning af fordrejning af konkurrencevilkårene, som hovedsagelig består af MLB's rettidige salg af virksomheden, tilstrækkelige.

5.2.3. Konklusion om forenelighed

- (100) I lyset af ovenstående fastslår Kommissionen, at MLB's omstrukturingsplan og den hidtidige gennemførelse, for så vidt angår MLB's kommercielle aktiviteter, opfylder alle betingelser i omstrukturingsmeddelelsen.

6. KONKLUSION

- (101) Kommissionen finder, at likviditetsstøtten på 71 mio. LVL, som Letland tildelte MLB (i form af den juridiske person HipoNIA) i juni 2013, og den indirekte fordel for Hipolizings i kraft af omstrukturingsforanstaltningerne over for MLB udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten.
- (102) Kommissionen finder, at Letland har ydet den supplerende likviditetsstøtte på 11 mio. LVL ulovligt i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten. Kommissionen finder imidlertid, at foranstaltningen sammen med den oprindelige likviditetsstøtte til HipoNIA på 60 mio. LVL er forenelig med det indre marked, jf. artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten.
- (103) Kommissionen finder ligeledes, at den indirekte fordel for Hipolizings ved omstrukturingsforanstaltningerne for MLB er forenelig med det indre marked, jf. artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Letlands statsstøtte til MLB i form af likviditetsstøtte til HipoNIA på 71 mio. LVL og den indirekte fordel, som Hipolizings opnåede som følge af omstrukturingsforanstaltningerne for MLB, er forenelig med det indre marked.

⁽¹⁾ Se betragtning 219 i indledningsbeslutningen.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Republikken Letland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. juli 2013.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1583

af 4. august 2014

**om støtteordningen SA.18859 (11/C) (ex 65/10 NN) iværksat af Det Forenede Kongerige —
Fritagelse for afgift på granulater i Nordirland (ex N 2/04)***(meddelt under nummer C(2014) 5466)***(Kun den engelske 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),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger i henhold til disse bestemmelser ⁽¹⁾,
under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 5. januar 2004, registreret den 9. januar 2004, meddelte Det Forenede Kongerige Kommissionen sin plan om i Nordirland at indføre en fritagelse for en granulatafgift, der var blevet indført i Det Forenede Kongerige (herefter »foranstaltningen«), og som gjaldt for udyrkede granulater, der udvindes og sælges i Nordirland, og for produkter fremstillet ved forarbejdning af udyrkede granulater, der udvindes og sælges i Nordirland.
- (2) Foranstaltningen blev anmeldt som en ændring af den oprindelige fritagelse for granulatafgiften i Nordirland ⁽²⁾, der blev godkendt af Kommissionen ved beslutning af 24. april 2002 i sag N 863/01 ⁽³⁾ (beslutning N 863/01).
- (3) Den 7. maj 2004 vedtog Kommissionen en beslutning om, at den ikke havde indsigelser mod denne foranstaltning ⁽⁴⁾ (beslutning af 7. maj 2004).
- (4) Den 30. august 2004 appellerede British Aggregates Association, Healy Bros. Ltd og David K. Trotter & Sons Ltd beslutningen af 7. maj 2004 (registreret som sag T-359/04).
- (5) Den 9. september 2010 annullerede Retten Kommissionens beslutning af 7. maj 2004 ⁽⁵⁾. Ifølge Rettens afgørelse havde Kommissionen ikke beføjelse til lovligt at vedtage beslutningen om ikke at gøre indsigelser, da den ikke havde undersøgt spørgsmålet om en mulig afgiftsmæssig forskelsbehandling mellem de pågældende nationale produkter og importerede produkter med oprindelse i Irland. Kommissionen appellerede ikke denne afgørelse.
- (6) Den 15. december 2010 og den 21. december 2011 fremsendte Det Forenede Kongerige supplerende oplysninger om foranstaltningen, herunder dokumenter vedrørende suspensionen af gennemførelsen af foranstaltningen fra den 1. december 2010 i form af en ophævelse af bestemmelserne fra 2004 om granulatafgiften (afgiftsfritagelse for Nordirland) (S.I. 2004/1959).
- (7) Kommissionen anmodede om supplerende oplysninger ved brev af 2. februar 2011. Det Forenede Kongerige fremsendte yderligere oplysninger ved brev af 7. marts 2011 og 10. juni 2011.

⁽¹⁾ EUT C 245 af 24.8.2011, s. 10, med berigtigelse i EUT C 328 af 11.11.2011, s. 11.

⁽²⁾ Den gradvise indførelse af granulatafgiften.

⁽³⁾ EUT C 133 af 5.6.2002, s. 11.

⁽⁴⁾ EUT C 81 af 2.4.2005, s. 4.

⁽⁵⁾ Dom af 9. september 2010 i sag T-359/04, British Aggregates m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2010 II, s. 4227.

- (8) Ved brev af 13. juli 2011 orienterede Kommissionen Det Forenede Kongerige om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2 vedrørende støtten.
- (9) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽⁶⁾ (herefter »indledningsafgørelsen«). Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger vedrørende støtten.
- (10) Kommissionen modtog to bemærkninger fra interesserede parter, begge den 23. september 2011. Den 10. november 2011 videresendte den disse til Det Forenede Kongerige, som fik mulighed for at reagere. Kommissionen modtog Det Forenede Kongeriges bemærkninger hertil ved brev af 25. november 2011.
- (11) Det Forenede Kongerige fremsendte yderligere oplysninger den 17. september 2012 og den 10. oktober 2012. Kommissionen udbad sig yderligere oplysninger den 23. januar 2014 og den 7. februar 2014, som Det Forenede Kongerige fremsendte henholdsvis den 1. april 2014 og den 4. juni 2014.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

2.1. Granulatafgiften

- (12) Granulatafgiften er en miljøafgift på kommerciel anvendelse af granulat og gælder for sten, sand eller grus. Den blev indført af Det Forenede Kongerige af miljøhensyn med virkning fra den 1. april 2002 med henblik på at maksimere anvendelsen af genbrugte granulat og andre alternativer til udyrkede granulat og fremme effektiv udvinding og anvendelse af udyrkede granulat, som er en ikke-fornyelig naturressource. De miljøomkostninger ved udvinding af granulat, som granulatafgiften kompenserer for, omfatter støj, støv, skader på den biologiske mangfoldighed og landskabet.
- (13) Granulatafgiften pålægges udyrkede granulat i Det Forenede Kongerige og importerede udyrkede granulat ved første anvendelse eller salg i Det Forenede Kongerige ⁽⁷⁾. Afgiftssatsen på tidspunktet for den første anmeldelse var 1,60 GBP pr. ton ⁽⁸⁾. Granulatafgiften pålægges også kommerciel anvendelse af granulat, der anvendes ved fremstilling af forarbejdede produkter. Den pålægges ikke forarbejdede og genbrugte granulat og udyrkede granulat, der eksporteres fra Det Forenede Kongerige.

2.2. Den oprindelige fritagelse for granulatafgift i Nordirland

- (14) I sin beslutning N 863/01 udtalte Kommissionen, at den gradvise indførelse af granulatafgiften i Nordirland var forenelig med afsnit E.3.2. i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse ⁽⁹⁾ (herefter »miljørammebestemmelserne fra 2001«). Den godkendte støtte havde form af en femårig degressiv afgiftsfritagelse, der startede i 2002 og ophørte i 2007. Den oprindelige granulatafgift i Nordirland omfattede kun kommerciel anvendelse af granulat, der blev anvendt ved fremstilling af forarbejdede produkter.

2.3. Den ændrede fritagelse for granulatafgift i Nordirland

- (15) Denne afgørelse vedrører udelukkende den ændrede granulatafgift i Nordirland, der blev pålagt udyrkede granulat, der udvindes og sælges i Nordirland, og produkter fremstillet ved forarbejdning af udyrkede granulat, der udvindes og sælges i Nordirland.

2.3.1. Ændring

- (16) Som forklaret i betragtning 12-14 i indledningsafgørelsen fandt Det Forenede Kongerige, at de særlige forhold i Nordirland krævede en udvidelse af omfanget af fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland.

⁽⁶⁾ Se fodnote 1.

⁽⁷⁾ Granulatafgiften pålægges importerede rå granulat, men ikke granulat indeholdt i importerede forarbejdede produkter.

⁽⁸⁾ Den 2. april 2008, dvs. den dag, fra hvilken EF-retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse fandt anvendelse, var satsen for granulatafgiften 1,95 GBP pr. ton.

⁽⁹⁾ EFT C 37 af 3.2.2001, s. 3.

- (17) Den oprindelige afgiftsfritagelsesordning (gradvis indførelse af granulatafgiften) blev ændret. Fritagelsen gjaldt for alle typer af udyrkede granuler, dvs. ikke kun granuler, der blev anvendt til fremstilling af forarbejdede produkter, sådan som det var tilfældet med den oprindelige lempelse i beslutning N 863/01, men også for udyrkede granuler, der blev anvendt direkte i uforarbejdet stand ⁽¹⁰⁾.
- (18) Fritagelsen blev fastsat til 80 % af den granulatafgift, der ellers skulle betales, og var tænkt som en overgangsforanstaltning. Den trådte i kraft den 1. april 2004 og skulle fortsætte indtil den 31. marts 2011 (dvs. ni år efter granulatafgiftens indførelse den 1. april 2002).
- (19) Fritagelsesordningen blev suspenderet den 1. december 2010.

2.3.2. Miljøaftaler

- (20) For at nå de tilstræbte miljømål på en mere effektiv måde gjorde Det Forenede Kongerige afgiftsfritagelsen betinget af, at ansøgerne formelt indgik og opfyldte forhandlede aftaler med Det Forenede Kongerige, som forpligtede dem til at følge et program med påviste miljøforbedringer i den periode, fritagelsen gjaldt.
- (21) De vigtigste kriterier for deltagelse i ordningen var, at:
- Den (de) krævede anlægstilladelse(r) og miljøreguleringstilladelse(r) osv. skulle være på plads for hvert støtteberettiget udvindingsanlæg
 - Den virksomhed, der drev udvindingsanlægget, skulle »tilmelde sig« en miljørevisionsordning. Den første revision skulle bestilles og resultaterne indsendes inden 12 måneder fra ordningens ikrafttrædelsesdato og derefter opdateres hver andet år.
- (22) Hver aftale var individuelt tilpasset forholdene i stenbruddet og tog f.eks. hensyn til de gældende standarder og muligheder for forbedringer. De omfattede præstationsområder var: luftkvalitet, arkæologi og geologisk mangfoldighed, biologisk mangfoldighed, sprængning, ansvar over for lokalsamfundet, støv, energieffektivitet, grundvand, landskabshensyn og visuelle gener, støj, oplagring og håndtering af olie og kemikalier, retablering og efterbehandling, anvendelse af alternativer til primære granuler, overfladevand, følger af transport uden for udvindingsanlægget og affaldshåndtering.
- (23) Department of Environment in Northern Ireland (det nordirske miljøministerium) var ansvarligt for overvågningen af disse aftaler, og afgiftsfritagelsen blev trukket tilbage for de virksomheder, der havde betydelige mangler.

2.3.3. Produktionsomkostninger for granuler, salgspris og efterspørgselspriselasticitet

- (24) Det Forenede Kongerige forklarede, at produktionsomkostningerne for granuler varierede betydeligt fra stenbrud til stenbrud, og at det samme ville gælde for priserne ⁽¹¹⁾. Den gennemsnitlige salgspris ab stenbrud for forskellige klasser af granuler er sammenfattet i tabel 1 ⁽¹²⁾. Fortjenstmarginerne varierede også her, men branchen skønnede, at 2 %-5 % var et typisk niveau.

Tabel 1

Salgspris

Type af sten	Pris ab stenbrud før skat (GBP pr. ton)
Basalt	4,21
Sandsten	4,37

⁽¹⁰⁾ Granulater udvundet i Nordirland og sendt til et bestemmelsessted i Storbritannien blev pålagt granulatafgiften til fuld sats. Dette var også tilfældet med granuler udvundet i Nordirland, der blev anvendt til fremstilling af forarbejdede produkter, som blev sendt til Storbritannien. Dette sikrede, at granuler og forarbejdede produkter fra Nordirland ikke nød godt af en konkurrencefordel på markedet i Storbritannien.

⁽¹¹⁾ Oplysningerne blev fremsendt af Det Forenede Kongerige med henblik på en vurdering af foranstaltningen på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008. Redegørelse om mineraler fra DETI (ministeriet for erhvervspolitik, handel og investeringer), 2009.

⁽¹²⁾ Distributionsomkostningerne afhænger af transportafstande med transportomkostninger på mellem 0,15-0,20 GBP pr. ton pr. mile for granulat, der leveres inden for 10-15 miles, afhængigt af de lokale forhold.

Type af sten	Pris ab stenbrud før skat (GBP pr. ton)
Kalksten	3,72
Sand og grus	4,80
Andet	5,57
Vægtet gennemsnitspris	4,42

- (25) Som følge af indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige supplerende oplysninger om produktionsomkostningerne for granulater i Nordirland og Storbritannien. Der er højere omkostninger til elektricitet og anlægstilladelser i Nordirland sammenlignet med Storbritannien. Elektricitet koster i gennemsnit små og mellemstore virksomheder i Nordirland 14 p pr. kWh og 11 p pr. kWh for tilsvarende virksomheder i Det Forenede Kongerige som helhed. Store og meget store elektricitetsforbrugere i Nordirland betaler i gennemsnit 10 p pr. kWh sammenlignet med ca. 8 p pr. kWh i Det Forenede Kongerige som helhed. Det fremgår af skøn fra branchen, at elektricitets- og brændselsomkostninger udgør mellem 30 og 46 p pr. ton produceret granulat. Derudover har stenbrud i Nordirland betydeligt højere omkostninger til anlægstilladelser end tilsvarende stenbrud i Storbritannien og Republikken Irland. Det Forenede Kongerige fremsendte omkostningssammenligninger til støtte for denne udtalelse.
- (26) Med hensyn til forskellen i prisniveau mellem Nordirland og Storbritannien generelt havde Det Forenede Kongerige forklaret, at leverandører i Nordirland aldrig har kunnet forlange den samme pris som i Storbritannien. Det Forenede Kongerige havde illustreret dette ved gennemsnitspriser for granulater i Nordirland og Storbritannien mellem 2001 og 2008. Afgiften til fuld sats ville derfor have udgjort en meget større del af salgsprisen i et allerede trykket marked. Denne utilstrækkelige mulighed for at vælte omkostningerne over på forbrugerne har været en vigtig historisk faktor, når det drejer sig om manglen på investeringer i miljøforbedringer, og forklares ved økonomiske (fragmentering af markedet) og geografiske faktorer.
- (27) Som følge af indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige mere detaljerede oplysninger om gennemsnitspriserne på granulater. Undtagen når det drejer sig om meget værdifulde specialiserede granulatmaterialer, er det tilsyneladende ikke lønsomt at transportere granulater fra Nordirland til Storbritannien eller endog inden for Storbritannien f.eks. fra Skotland til anvendelse i London. Tabel 2 viser gennemsnitspriserne ab stenbrud i Nordirland og Storbritannien mellem 2006 og 2011 for Nordirlands vedkommende og 2012 for Storbritanniens vedkommende.

Tabel 2 ⁽¹³⁾**Gennemsnitspriser ab stenbrud**

År	Pris pr. ton i Nordirland (GBP)		Pris pr. ton i Storbritannien (GBP)	
	Sand og grus	Knust sten	Sand og grus	Knust sten
2006	3,81	3,60	9,18	7,34
2007	4,68	4,07	9,08	7,01
2008	3,74	4,84	10,05	8,11
2009	4,80	4,30	10,04	8,03
2010	3,38	4,25	10,47	7,90
2011	2,93	4,30	10,70	7,77
2012			10,02	8,28

⁽¹³⁾ Data for Nordirland fra den årlige undersøgelse af mineraler, der udføres af det nordiske ministerium for erhvervspolitik, handel og investeringer, og data for Storbritannien fra det nationale statistiske kontor (ONS), der er indsamlet gennem den årlige undersøgelse af udvundne mineraler.

- (28) De mere detaljerede oplysninger om priser peger på samme konklusion, som Det Forenede Kongerige tidligere har anført (betragtning 26), nemlig at granulatafgiften til fuld sats derfor ville have udgjort en meget større andel af salgsprisen i et allerede trykket marked. Dataene viser, at granulatomateriale af sand og grus eller knust sten fra Nordirland ikke ville kunne konkurrere med gennemsnitspriserne i Storbritannien, når omkostningerne på [...] (*) ved at transportere det ad søvejen tages i betragtning. Den lave pris på granulat generelt udelukker salg heraf på fjerntliggende markeder, selv til [...] GBP pr. ton, og en transportafstand på [...] mile ville øge prisen på stenbrud med næsten [...] %. Det er i de fleste tilfælde sandsynligt, at et nærmere liggende stenbrud ville kunne tilbyde en mere konkurrencedygtig pris.
- (29) Det Forenede Kongerige havde forklaret, at efterspørgselspriselasticiteten for granulat ligger mellem 0,2 og 0,5. Det fremgik af Det Forenede Kongeriges undersøgelse af granulatomængden og prisoplysningerne for Storbritannien og Nordirland, at priselasticiteten for de fleste granulattypers vedkommende lå mellem tæt på nul og ca. 0,52. Som følge af indledningsafgørelsen påviste Det Forenede Kongerige, at overslagene over efterspørgselspriselasticiteten for Det Forenede Kongeriges hovedland ikke kan anvendes i Nordirland på grund af forskelle mellem de to markeder. Derfor er de tal, der oprindeligt blev fremlagt, ikke relevante for det nordirske marked. Det Forenede Kongerige oplyste, at det forsøgte at fastslå den elasticitet, der kun gælder for Nordirland, men at de relevante data for beregningen manglede.
- (30) Som følge af indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige oplysninger, der viste, hvordan prisforskelle påvirker efterspørgslen på det nordirske marked. Der blev modtaget oplysninger til sådanne formål fra fire af de fem største virksomheder inden for råstofudvindingsindustrien i Nordirland. Da transportomkostninger er tilbøjelige til at begrænse det marked, hvor stenbruddene kan sælge deres produkter til konkurrencedygtige priser, var det vanskeligt at fastslå en direkte forbindelse mellem priser og markedsandele. Efterspørgslen og markedsandelen er mere tilbøjelige til at reagere på påbegyndelsen eller afslutningen af store bygge- og anlægsprojekter i lokalområdet end prisforskelle på landsplan. Endvidere sælger de virksomheder, der har den største andel af markedet i Nordirland, også nogle gange specialprodukter af en højere kvalitet, hvorfor en sammenligning mellem producenter med henblik på at fastslå en markedstendens ikke ville være nøjagtig. Det Forenede Kongerige har dog dokumenteret, at prisforskelle faktisk påvirker efterspørgslen, men snarere mere lokalt. Virksomheder, der opererer nær grænsen til Republikken Irland, dvs. inden for ca. 23 miles fra grænsen, dokumenterede, at de oplevede en betydelig nedgang i salget, da de forhøjede deres priser. Der blev fremsendt specifikke data med hensyn til [...] og [...]. Tabel 3 viser indvirkningen af prisændringer på [...] og [...]’s udvindingsanlæg i [...] mellem 2009 og 2013 og den betydelige nedgang i salgsmængder og indtægter efter ophævelsen af suspensionen af afgiftsfritagelsen i 2010. Da [...] og [...]’s udvindingsanlæg i [...] forsøgte at vælte den fulde afgift over på forbrugerne, mistede de [...] % af salget, altså en betydelig nedgang.

Tabel 3

Indvirkningen af prisændringer på [...] og [...]’s udvindingsanlæg i [...] mellem 2009 og 2013

År	Ton	Salg	Gennemsnitspris
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

- (31) Forarbejdningsanlæg tæt på grænsen til Republikken Irland oplevede også en betydelig nedgang i deres salg, da de forsøgte at overvælte omkostningerne ved granulatafgiften fuldt ud. F.eks. faldt produktionen på [...]’s [...] i [...], der kun ligger én mile fra grænsen, fra [...] m³ i 2005 til kun [...] m³ i 2013 som følge af en stigning i priserne på dets materialer.

(*) Forretningshemmelighed.

- (32) Endvidere fremsendte Det Forenede Kongerige oplysninger, der viste udviklingen i infrastruktur og andre offentlige arbejder mellem 2000 og 2012. Udviklingen viser en stigning i offentlige arbejder i perioden 2007-2009 efterfulgt af et fald og en lille stigning i 2012. Kommissionen bemærker dog, at bygge- og anlægsarbejder generelt er blevet påvirket af den økonomiske krise, hvorfor sådanne tendenser ikke kan tages i betragtning isoleret set, da de kan skyldes det økonomiske klima og tendenserne på byggemarkedet.
- (33) Det Forenede Kongerige fremsendte også tilbudspriser for perioden 2007-2013 for granulater indkøbt af Northern Ireland Roads Procurement Department (indkøbsmyndigheden for vejbyggeri) (tabel 4), herunder omkostninger til transport til myndighedens lokale depoter. Dataene viser klart, at priserne efter 2010, da fritagelsen for granulatafgiften blev suspenderet, enten faldt, nogle gange voldsomt, eller steg lidt, men langt mindre end beløbet for den samlede granulatafgift på 1,95 GBP. Det viser, at selv med hensyn til offentlige salg kunne de nordirske granulaterproducenter ikke vælte granulatafgiften over på deres kunder. Dette er mere indlysende, efter som den offentlige sektor efter al sandsynlighed har været mindre berørt af den økonomiske krise, og sektoren for offentlige anlægsarbejder som dem, der udføres af vejmyndigheden, øgede sin andel af den samlede efterspørgsel efter granulater.

Tabel 4

Tilbudspriser for perioden 2007-2013 for granulater indkøbt af Nordirlands indkøbsmyndighed for vejbyggeri

År	10 mm skærver (GBP)	Sand til beton (GBP)	Type 3-sten (GBP)
2007	8,43	9,52	4,67
2008	8,49	9,52	4,70
2009	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]

2.3.4. Granulatmarkedet i Nordirland

- (34) Da kun Nordirland var omfattet af fritagelsen for granulatafgiften og ikke resten af Det Forenede Kongerige, indsendte Det Forenede Kongerige oplysninger om, hvorfor granulatmarkedet i Nordirland er et andet geografisk marked end Det Forenede Kongeriges generelle marked, og hvori forskellene bestod.
- (35) Det Forenede Kongerige påviste, at markederne for granulater i Nordirland og Storbritannien er separate og adskilt fra hinanden med et meget lille samspil. Markedet for granulater er generelt af lokal karakter som følge af de relativt høje omkostninger til transport af materialet i forhold til dets salgspris. På grundlag af dataene fra Department for Transport (transportministeriet) beregnede Det Forenede Kongerige, at gennemsnitsomkostningerne for transport af ét ton granulat ad landevej udgjorde 0,855 GBP pr. ton pr. mile. Den lave pris for granulatprodukter betyder, at lang transport vil gøre granulatprodukter mindre konkurrencedygtige end materiale fra stenbrud, der ligger tættere på kunden. Endvidere har eksportører af granulatmateriale skønnet, at omkostningerne til transport af granulat mellem Nordirland og Storbritannien ville være på ca. [...] GBP pr. ton. Søtransport skulle så suppleres med den nødvendige vejtransport fra stenbruddet til havnen og fra ankomstkajerne til anvendelsesstedet. Det Forenede Kongerige godtgør endvidere, at transport af granulat mellem de to regioner er ulønsom, undtagen når det drejer sig om sten i en mere speciel farve eller granulatmateriale til en højere pris. Det skønnes, at der selv for disse materialer vil være yderligere omkostninger til vejtransport på mellem [...] og [...] GBP pr. ton fra en kaj i Storbritannien til de nærmeste asfalanlæg.

- (36) Udbuddet af granulat varierer meget mellem Nordirland og Storbritannien både på grund af materialernes tilgængelighed og antallet af forskellige stenbrudsvirksomheder. På grund af de geologiske forhold besidder Nordirland den største variation af stentyper blandt alle regioner af tilsvarende størrelse i Det Forenede Kongerige. Stenbruddene er forholdsvis jævnt fordelt over Nordirland. Selv om nogle amter har større forekomster af visse stentyper end andre, er granulat af knust sten i vidt omfang substituerbare, hvilket sikrer et stort udbud af sten, der egner sig til brug som granulat i hele området. Derimod har det britiske hovedland ikke den samme geologiske forskellighed. På grund af de forskelligartede og rige forekomster af sten, der er jævnt fordelt landet over og beliggende tæt på alle større markeder, har Nordirland et langt større udbud af substituerbare produkter end markedet i Storbritannien. Dette fører til større konkurrence i Nordirland og mindsker de nordiske granulatproducenters muligheder for at forhøje deres priser.
- (37) Som Det Forenede Kongerige har anført, sikrer den langt større andel af uafhængige stenbrud og det større antal stenbrud pr. kvadratkilometer i Nordirland også større konkurrence mellem granulatleverandørerne. I Storbritannien leveres over 75 % af alle granulat af de fem største virksomheder ⁽¹⁴⁾. I modsætning hertil tegner de fem største virksomheder i Nordirland sig kun for ca. 39 % af den samlede granulatproduktion i regionen.
- (38) Det Forenede Kongerige har dokumenteret, at de to markeder er kendetegnet ved forskellige efterspørgsels-tendenser, da faldet i efterspørgslen efter granulat under og siden den økonomiske krise har været langt større i Nordirland end i Storbritannien. Endvidere forholder det sig sådan, at i takt med at byggeriet og efterspørgslen efter granulat falder, skærpes konkurrencen mellem stenbrudsvirksomheder om den resterende efterspørgsel.
- (39) Nordirland er i langt højere grad karakteriseret ved selvstændige aktiviteter, hvor vertikal integration mellem produktionen af granulat, cement og beton er langt mindre udbredt på det nordiske marked sammenlignet med Storbritannien. Som anført i betragtning 37 kontrollerer de fem største virksomheder helt op til 75 % af granulatproduktionen i Storbritannien. De samme virksomheder kontrollerer også 70 % af produktionen af færdigblandet beton og en stor andel af asfalanlæggene, der begge er vigtige markeder for salget af granulat. Når byggeriet går tilbage, og efterspørgslen efter beton og asfalt falder, har de fem største virksomheder i Storbritannien således kontrol over deres outputkapacitet for granulat. Udbuddet af granulat vil hurtigere blive tilpasset efterspørgslen i Storbritannien, hvilket begrænser presset på priserne i nedadgående retning. På grund af manglende vertikal integration på markedet adskiller Nordirland sig ved, at konkurrencen mellem stenbrudsvirksomhederne om den resterende efterspørgsel skærpes, i takt med at byggeriet og efterspørgslen efter granulat falder. Dette gør det nordiske marked langt mere konkurrencepræget end Storbritanniens marked, idet der er et større antal stenbrud pr. kvadratkilometer og pr. indbygger og en større andel af uafhængige stenbrud, som sælger deres produkter til uafhængige, selvstændige anlæg for forarbejdede produkter.
- (40) Endvidere dokumenterede Det Forenede Kongerige, at granulatmarkedet i henholdsvis Nordirland og Republikken Irland ligner hinanden meget.

2.3.5. Handelseksponering

- (41) Efter indledningsafgørelsen fremsendte Det Forenede Kongerige oplysninger om den nordiske granulatindustri handelseksponering mellem 2002 og 2013. De officielle statistikker kunne kun tilvejebringe sammensmeltede halvårslige tal på grund af offentliggørelsesreglerne hos told- og skattemyndigheden Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). De gør det ikke muligt at opdele handelseksponeringen efter granulattype, og i en årrække har der slet ikke været nogen handelsstatistikker til rådighed. Man stødte på yderligere vanskeligheder på grund af manglende officielle data om fremstillingen af forarbejdede beton- og asfaltprodukter. I disse tilfælde har Det Forenede Kongerige benyttet markedsskøn ⁽¹⁵⁾ fra den nordiske stenbrudssammenslutning Quarry Products

⁽¹⁴⁾ Koncentrationen af et lille antal store virksomheder og den vertikale integration af deres aktiviteter blev anført som nogle af grundene til, at Office of Fair Trading (kontoret for god markedsføringsskik) i august 2011 indgav en klage til Competition Commission (konkurren-cemyndigheden) over markederne for granulat, cement og beton. I forbindelse med samme klage sonder Office of Fair Trading mellem det nordiske marked og Det Forenede Kongeriges generelle marked på grund af de særlige forhold, der kendetegner det. Office of Fair Trading fandt endvidere, at det nordiske granulatmarked ikke giver anledning til de samme konkurrencemæssige betænkeligheder som Det Forenede Kongeriges generelle marked.

⁽¹⁵⁾ Disse bygger primært på tal fra Grant Thornton's rapport om InterTradeIreland, der blev offentliggjort i 2012, og som frem- og tilbageprojicerer dataene efter årlige procentuelle ændringer i den samlede byggeaktivitet i Nordirland. De vigtigste aktører inden for branchen har også kontrolleret tallene og konstateret, at de udgør rimelige skøn.

Association Northern Ireland («QANI»). På grund af de manglende nationale statistikker for andre produktkategorier har Det Forenede Kongerige fremlagt skøn baseret på et kvalificeret gæt over handelsksporeringen for knust sten, forarbejdede betonprodukter, sand og asfalt. Selv når disse begrænsninger tages i betragtning, er Det Forenede Kongerige imidlertid af den opfattelse, at dataene om handelsksporering viser graden af handel mellem Republikken Irland og Nordirland. Handelsksporeringen er vist i detaljer i tabel 5. Tallene bygger på årlige eller halvårslige tal for import og eksport og for den årlige produktion, som også blev meddelt Kommissionen.

Tabel 5

Handelsksporering

Granulat af knust sten (GBP)						
	2006-2007:	2008-2009:				
Import	13 699 717	5 986 891				
Eksport	28 519 715	19 938 824				
Anslået værdi af indenlandsk salg	160 426 000	143 524 581				
Handelsksporering (import + eksport)/(import + salg)	24,25 %	17,34 %				
Forarbejdede betonprodukter (GBP)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Import	10	10	9	7	7,5	7,5
Eksport	70	35	28	21	16	15
Anslået værdi af indenlandsk salg	325	276	210	210	216	226
Handelsksporering (import + eksport)/(import + salg)	23,9 %	15,7 %	16,9 %	12,9 %	10,5 %	9,6 %
Forarbejdede asfaltprodukter og sand ⁽¹⁾ (GBP)						
	2007-2008:	2009-2010:	2011-2012:			
Importerede asfaltprodukter og sand	1 540 633	1 909 210	4 489 366			
Eksporterede asfaltprodukter og sand	12 382 394	6 220 782	4 670 559			
Anslået værdi af indenlandsk salg af asfaltprodukter og sand	384 518 301	310 666 790	293 343 700			
Handelsksporering (import + eksport)/(import + salg)	3,61 %	2,60 %	3,08 %			

⁽¹⁾ Det Forenede Kongerige påviste, at importen af asfaltprodukter og sand steg kraftigt i årene 2011-2012 som følge af suspensionen af granulatafgiften i 2010. Som følge af HMRC's offentliggørelsesregler er det dog vanskeligt at få rede på, hvor stor en del af denne stigning der skyldes sand, og hvor stor en del der skyldes forarbejdede asfaltprodukter. Det er ikke desto mindre sandsynligt, at en stor andel af denne stigning kan tilskrives forarbejdede asfaltprodukter, der importeres fra Republikken Irland. Mens sand fortsat ville blive belagt med granulatafgift ved import til Det Forenede Kongerige, ville forarbejdede asfaltprodukter ikke blive det og ville derfor kunne nyde godt af lavere produktionsomkostninger og være mere konkurrencedygtige på det samme marked i Nordirland end lokal asfalt.

- (42) Tallene i tabel 5 viser, at granulatindustrien i Nordirland er udsat for en betydelig grad af handelseksponering for så vidt angår salget af knust sten. Det Forenede Kongerige har påvist, at den ikkeangivne import af granulat til Nordirland steg betydeligt efter indførelsen af granulatafgiften i 2002. Det er sandsynligt, at denne ikkeangivne import er blevet forøget igen efter suspensionen af fritagelsen for granulatafgiften i 2010. En undersøgelse, der blev udført af University of Ulster i 2002, opgjorde antallet af lastbiler, der transporterer granulat ind i Nordirland via otte af de vigtigste grænseovergangssteder. Resultaterne af denne undersøgelse viste, at op til 89 lastbiler om dagen transporterede granulat. Den samlede årlige officielt angivne import ville kun have krævet 243 lastbiler for hele året. Dette tydede på, at den reelle mængde importerede granulat kunne have været så stor som 133 gange den mængde, der var registreret i de officielle statistikker i 2002, hvilket betyder, at den anslåede handelseksponering sandsynligvis i vidt omfang undervurderer den reelle handelseksponering.

2.3.6. Overvæltning på forbrugerne og salgsnedgang

- (43) Med hensyn til overvæltning af de øgede produktionsomkostninger på de endelige forbrugere og den potentielle salgsnedgang har Det Forenede Kongerige fremsendt oplysninger, der viser, at gennemsnitsprisen på granulat i Nordirland efter indførelsen af afgiften i 2002 var steget meget mindre, end man ville have forventet, hvis granulatafgiften var blevet overvæltet fuldt ud, og at dette skyldtes et fald i det lovlige salg, der var forholdsmæssigt meget større end det registrerede fald i Storbritannien.
- (44) Det Forenede Kongerige havde også forklaret, at salget af granulat og fyldmateriale af ringe kvalitet faldt i året frem til den 31. marts 2003 sammenlignet med niveauerne i de to år forud for indførelsen af granulatafgiften. Produktionen hidrørende fra lovlige stenbrud i kalenderåret 2002 lå betydeligt under den konstaterede tendens i granulatsalget (generelt havde der i de sidste 30 år været en stigende tendens i granulatsalget i Nordirland). I Storbritannien faldt produktionen af granulat i 2002 med 5,7 % sammenlignet med en lille stigning i det foregående år (tendensanalysen viste dog, at produktionen i Storbritannien generelt havde udvist en faldende tendens i de foregående ti år).
- (45) Det Forenede Kongerige havde også forklaret, at så snart afgiften på 1,60 GBP pr. ton var blevet indført, var gennemsnitsprisen på granulat i Nordirland steget med ca. 0,25-0,30 GBP pr. ton i 2002 sammenlignet med 2001, mens priserne i Storbritannien var steget med 1-1,40 GBP pr. ton. Selv når der tages hensyn til, at det granulat, der blev anvendt i forarbejdede produkter, og som nød godt af en fritagelse på 80 % inden for rammerne af den oprindelige degressive godtgørelsesordning i Nordirland fra 2002, indgår i dette gennemsnit, indebærer det, at stenbrudsvirksomheder i Nordirland skulle absorbere en betydelig del af afgiften. Ud fra den antagelse, at halvdelen af granulatproduktionen i Nordirland gik til forarbejdede produkter, og at prisen herpå ikke var berørt af afgiften i 2002, indebærer det ifølge Det Forenede Kongerige stadig, at der i gennemsnit skulle absorberes over 1 GBP pr. ton af afgiften for hvert ton granulat, der blev solgt til anvendelse i uforarbejdet stand.
- (46) Som følge af indledningsafgørelsen fremkom Det Forenede Kongerige med yderligere præciseringer af dets påstand i betragtning 45 om, at så snart granulatafgiften først var blevet indført, steg gennemsnitsprisen i Nordirland med langt mindre end afgiftssatsen, mens den i Storbritannien steg med 1-1,40 GBP pr. ton, fordi producenterne af forarbejdede produkter på basis af granulat aldrig havde betalt den fulde granulatafgift. Det Forenede Kongerige fremlagde estimater, hvorefter halvdelen eller en tredjedel af al granulat produceret i Nordirland anvendes til fremstilling af forarbejdede produkter. Selv om man som arbejdshypotese tog udgangspunkt i det højeste tal og anvendte den afgiftsfritagelse på 100 %, der gjaldt for forarbejdede produkter i afgiftens første år, og dermed antog, at der ikke fandt nogen stigning i produktionsomkostningerne sted som følge af afgiften på 50 % af granulatene, fordobler dette kun prisstigningen på de resterende 50 %. En sådan fordobling ville indikere, at den opnåede prisstigning var 0,50-0,60 GBP pr. ton, hvilket stadig er betydeligt lavere end den prisstigning, der blev opnået i Storbritannien, og ikke kommer i nærheden af den fulde ekstraomkostning på 1,60 GBP pr. ton, der blev pålagt i afgiftens første anvendelsesår.
- (47) Det Forenede Kongerige fremsendte endvidere data indsamlet blandt repræsentative udsnit af virksomhederne i granulatindustrien i Nordirland vedrørende tendenserne for produktion, omsætning og fortjeneste i branchen. De viste tendenser er dog indbyrdes forbundne og kan ikke adskilles fra tendenserne for markedet for bygge- og anlægsarbejder og den økonomiske recession, der begyndte i 2008.
- (48) Dataene viste, at rentabiliteten og priserne allerede var så lave før suspensionen af afgiftsfritagelsesordningen, at det ikke ville have været finansielt muligt at absorbere afgiften fuldt ud. Virksomhederne dokumenterede i stedet, at de overvæltede afgiften og til gengæld måtte acceptere en yderligere nedgang i salget ud over den nedgang, som de vanskelige økonomiske forhold allerede havde forårsaget. For at fortsætte med at drive virksomhederne udsatte branchen kritiske kapitalinvesteringer og afskedigede personale. Det fremgår af resultater af undersøgelser, at det var problematisk at overvælte afgiften på 1,95 GBP pr. ton på forbrugerne, da priserne for forbrugerne

ville stige med mellem 50 % og 66 %. Også på grund af det økonomiske klima er forbrugerne tilbageholdende med at betale højere priser, og i stedet enten udskyder de investeringen eller ser sig om efter alternative materialer eller en mere konkurrencedygtig pris hos konkurrenterne. Dette er skadeligt for de nordiske granulatvirksomheder og fører til tab af kunder, en nedgang i salgsmængderne og et pres for yderligere at mindske fortjenstmarginerne.

- (49) Selv om de data, der er indsamlet blandt repræsentative udsnit af de nordiske granulatvirksomheder, giver et godt fingerpeg om udviklingen i omsætningen og fortjenesten i den nordiske granulatindustri, kan de dog ikke tages ud af den økonomiske sammenhæng og er ikke i sig selv tilstrækkelige til at vurdere virkningerne af den fulde granulatafgift.

2.3.7. Andre oplysninger

- (50) Det anslåede årlige budget for fritagelsesordningen (mistede statsmidler) varierede på tidspunktet for den oprindelige anmeldelse mellem 15 mio. GBP (2004-2005) og 35 mio. GBP (2010-2011).
- (51) Med hensyn til antallet af støttemodtagere blev det skønnet, at ca. 170 stenbrudsvirksomheder ville være berettiget til afgiftsfritagelsen.
- (52) Den myndighed, der bevilgede fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland, var HMCR.

2.3.8. Begrundelse for indledning af den formelle undersøgelsesprocedure

- (53) Som der er redegjort for i betragtning 47-54 i indledningsafgårelsen, var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt den ændrede fritagelse for granulatafgiften, der gjaldt i Nordirland, var forenelige med traktaten, særlig artikel 110 heri. Denne tvivl gjorde, at Kommissionen ikke kunne betragte foranstaltningen som værende forenelig med det indre marked på dette tidspunkt.
- (54) Kommissionen konkluderede derfor, at granulatafgiften var ensbetydende med interne afgifter, jf. traktatens artikel 110. Den fandt endvidere, at der ved anvendelsen af granulatafgiften blev sondret mellem producenter i Nordirland og producenter fra andre medlemsstater, hvilket ikke kunne forsvares.
- (55) Som forklaret i betragtning 56 i indledningsafgårelsen fandt Kommissionen på grundlag af den relevante retspraksis og som følge af ophævelsen af beslutningen af 7. maj 2004, at den foranstaltning, der er blevet anvendt siden denne dato (og indtil dens suspension den 1. december 2010), skal betragtes som ulovlig. Kommissionen har oplyst, at den ved vurderingen af, om ulovlig statsstøtte er forenelig med det indre marked, altid vil anvende de materielle regler i de gældende instrumenter på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet⁽¹⁶⁾. Da støtten skal betragtes som ulovlig og blev ydet i den periode, hvor miljørammebestemmelserne fra 2001 fandt anvendelse, samt efter offentliggørelsen af miljøretningslinjerne fra 2008⁽¹⁷⁾, vurderede Kommissionen foreneligheden af fritagelsen for granulatafgiften på grundlag af de instrumenter, der var i kraft på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs.:
- a) miljørammebestemmelserne fra 2001 og
- b) miljøretningslinjerne fra den 2. april 2008.
- (56) Ved vurderingen af miljørammebestemmelserne fra 2001 konkluderede Kommissionen, at de betingelser for forenelighed, der er fastsat heri, kan betragtes som værende opfyldt. Den erindrede dog om, at den i betragtning af den tvivl, der blev givet udtryk for i forbindelse med traktatens artikel 110, på det tidspunkt ikke kunne finde foranstaltningen forenelig med det indre marked på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (57) Med hensyn til foranstaltningens forenelighed efter miljøretningslinjerne fra 2008 konkluderede Kommissionen:
- a) at fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland i det mindste indirekte bidrager til at forbedre miljøbeskyttelsen, og at den ikke undergraver det generelle mål med granulatafgiften, jf. punkt 151 i miljøretningslinjerne fra 2008

⁽¹⁶⁾ Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte (EFT C 119 af 22.5.2002, s. 22).

⁽¹⁷⁾ EF-retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse fra 2008 (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1).

- b) at de støttemodtagere, der er omfattet af afgiftsfritagelsen, er afgrænset ud fra objektive og klare kriterier, jf. punkt 158, litra a), i miljøretningslinjerne fra 2008
- c) at afgiften uden lempelser fører til en betydelig stigning i produktionsomkostningerne, jf. punkt 158, litra b), i miljøretningslinjerne fra 2008
- d) at betingelsen om støttens proportionalitet, jf. punkt 159 i miljøretningslinjerne fra 2008, er opfyldt, da de støttemodtagere, der er omfattet af fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland, fortsat betaler 20 % af afgiften.
- (58) Selv om oplysningerne fra Det Forenede Kongerige viser en meget betydelig stigning i produktionsomkostningerne som følge af granulatafgiften, hvilket normalt ville sandsynliggøre, at en sådan stigning ikke kunne være blevet overvæltet på forbrugerne uden en betydelig salgsnedgang, kunne Kommissionen på dette tidspunkt i lyset af de fremsendte oplysninger, navnlig de utilstrækkeligt detaljerede oplysninger, ikke konkludere, at betingelsen for forenelighed i punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008 var opfyldt.
- (59) I henhold til punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008 kræver opfyldelsen af nødvendighedskriterierne, at den væsentlige stigning i produktionsomkostningerne som omhandlet i betragtning 58 ikke kan overvæltet på kunderne, uden at det medfører en betydelig salgsnedgang. I den henseende kan medlemsstaterne fremlægge skøn over bl.a. priselasticiteten for produkterne i den berørte sektor på det relevante geografiske marked samt skøn over mistet salg og/eller lavere fortjeneste for virksomhederne i den berørte sektor/kategori.
- (60) Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at Det Forenede Kongeriges argumenter om, at stigningen i produktionsomkostningerne ikke kunne overvæltet på forbrugerne uden at føre til en betydelig salgsnedgang, var baseret på en sammenligning mellem stigningen i prisen som følge af indførelsen af granulatafgiften (ca. 0,25-0,30 GBP pr. ton i 2002 i forhold til 2001 i Nordirland, mens prisen i Storbritannien var steget med 1-1,40 GBP pr. ton). Kommissionen bemærkede, at faldet i salget (det lovlige salg) i Nordirland samlet set varierede for alle kategorier af granulat mellem - 17,6 % (2001-2003) og - 22,8 % (2002-2003) og var forholdsvis meget større end det fald, der blev registreret i Storbritannien. Kommissionen fandt, at disse argumenter kunne betragtes som et tegn på vanskelighederne med at overvælte de nødvendige produktionsomkostninger på forbrugerne i Nordirland.
- (61) Kommissionen pointerede dog, at Det Forenede Kongerige ikke havde fremlagt tilstrækkeligt detaljerede data, der dokumenterede og kvantificerede den virkning, som den omstændighed, at producenterne af forarbejdede produkter på basis af granulat aldrig havde betalt den fulde granulatafgift, eftersom dens indførelse i Nordirland havde fundet sted gradvist, havde på disse argumenter.
- (62) Med hensyn til dokumentationen for salgsnedgangen havde Det Forenede Kongerige endvidere ikke givet nogen forklaringer på udviklingen i markederne for granulat i Nordirland efter 2002. Figur 2 i rapporten fra Quarry Products Association Northern Ireland til brug for Office of Fair Tradings markedsundersøgelse af granulatsektoren i Det Forenede Kongerige ⁽¹⁸⁾, som Det Forenede Kongerige havde fremsendt, viste en stigning i produktionen mellem 2004 og 2007.
- (63) Det fremgik af Det Forenede Kongeriges oplysninger, at »omkostningsstigningen påvirkede virksomhedernes omsætning og reducerede deres fortjenester«. Der var dog ikke blevet fremlagt nogen data til støtte for denne udtalelse.
- (64) For at dokumentere overholdelsen af betingelsen om forenelighed i henhold til punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, havde Det Forenede Kongerige kun fremlagt data om det samlede niveau for branchen og ingen repræsentative udsnit af individuelle støttemodtagere f.eks. baseret på deres størrelse.
- (65) Endelig anførte Kommissionen, at Det Forenede Kongeriges bemærkninger tydede på, at priselasticiteten for de fleste typer af granulat lå mellem nul og 0,52, dvs. at den fremstod som forholdsvis uelastisk. Det ville i princippet betyde, at stigningen i produktionsomkostningerne kunne være blevet væltet over på de endelige forbrugere. Det Forenede Kongerige fremkom ikke med nogen yderligere forklaringer eller beregninger, der specifikt vedrørte den relative mangel på elasticitet, sådan som det blev sluttet af argumenterne vedrørende (den manglende mulighed for) overvæltning af produktionsomkostningerne på de endelige forbrugere.

⁽¹⁸⁾ Se: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.oft.gov.uk/OFTwork/work/aggregates/>, tilgængelig den 18. juli 2014.

3. BEMÆRKNINGER FRA DE INTERESSEREDE PARTER

3.1. Bemærkninger fra QPANI modtaget den 23. september 2011

- (66) QPANI anførte, at granulatproducenterne i Nordirland var gået med i fritagelsesordningen i god tro, idet de havde tillid til, at Det Forenede Kongerige havde indhentet Kommissionens samtykke, og at Kommissionen havde truffet en positiv afgørelse. De indgik endvidere miljøaftaler, der indebar betydelige investeringer fra deres side.
- (67) De sagsøgere, der havde anfægtet Kommissionens afgørelse om godkendelse af fritagelsesordningen, havde aldrig med eksempler bevist, at importerede granulater blev forskelsbehandlet.
- (68) QPANI hævder, at en eventuel inddrivelse af statsstøtten ville være i strid med de berettigede forventninger hos stenbrudsvirksomhederne i Nordirland om, at støtten var lovlig. Eftersom stenbrudsvirksomhederne allerede havde investeret i miljøforbedringer, ville en inddrivelsesordre reelt betyde, at disse virksomheder skulle afholde omkostningerne to gange. Derudover ville inddrivelsen være i strid med retssikkerhedsprincippet.
- (69) QPANI nævner endvidere, at importen af granulater til Nordirland altid har været meget lille. Den viser, at importen efter indførelsen af granulatafgiften faktisk steg i takt med, at udviklingen i det private boligmarked og de offentlige udgifter til bygge- og anlægsarbejder steg.
- (70) Med hensyn til den manglende mulighed for at vælte granulatafgiften over på forbrugerne anfører QPANI, at den betydelige stigning i produktionsomkostninger, der allerede er blevet anerkendt af Kommissionen, ikke kunne overvæltet på grund af overkapaciteten i granulatsektoren og det langt mere konkurrenceprægede marked i Nordirland. Endvidere er der i Nordirland en betydelig mængde materiale, som er fritaget for granulatafgiften, såsom skiferler, der både anvendes i forbindelse med offentlige og private bygge- og anlægsprojekter og af landmænd. En undersøgelse, som QPANI har foretaget af det månedlige private stensalg (september 2001 — september 2002), viste et betydeligt fald i erhvervsaktiviteten fra april 2002 sammenlignet med det foregående år. I den årlige redegørelse om mineraler fra 2002 påviste den statistiske afdeling i det nordirske ministerium for erhvervspolitik, handel og investeringer (NI) et fald på ca. 2,7 mio. ton i granulatproduktionen i Nordirland svarende til ca. 11 % af produktionen.
- (71) QPANI anfører, at undersøgelsen »Introduction of the Aggregates Levy — One Year On, third report of session 2003-2004«, som udvalget vedrørende erhvervsanliggender i Nordirland har foretaget, klart dokumenterer den virkning, som indførelsen af granulatafgiften havde på granulatsalget og beskæftigelsen.
- (72) QPANI anfører, at stigningen i granulatproduktionen i Nordirland fra 2004 til 2007 var resultatet af øget bygge- og anlægsaktivitet i provinsen.
- (73) QPANI gør endvidere gældende, at stigende omkostninger påvirkede de erhvervsdrivendes fortjenstmarginer, hvilket underbygges af, at prisstigningerne kun steg med 0,25-0,30 GBP, jf. betragtning 81 i indledningsafgørelsen. De absorberede således størstedelen af de øgede produktionsomkostninger, der var forårsaget af granulatafgiften, og da branchen er kendetegnet ved at være kapitalintensiv og have store generalomkostninger, blev det klart, at virksomhedernes små fortjenstmarginer blev reduceret yderligere.
- (74) QPANI anfører, at dataene om priselasticitet vedrører granulatmarkedet i Storbritannien og ikke afspejlede situationen i Nordirland.

3.2. Bemærkninger fra British Aggregates Association (»BAA«) modtaget den 23. september 2011

- (75) Den britiske granulatsammenslutning BAA anfører, at det ville være umuligt for Det Forenede Kongerige med tilbagevirkende kraft at berigtige den afgiftsmæssige forskelsbehandling af produkter importeret fra andre medlemsstater. Det hævdes, at selv om Det Forenede Kongerige skulle tilbagebetale eventuelle beløb, der er betalt som granulatafgift for produkter importeret til Nordirland fra andre medlemsstater, kunne dette ikke fjerne den strenge afskrækkende virkning af den afgiftsmæssige forskelsbehandling. Derfor ville det ikke være muligt at godkende fritagelsesordningen med tilbagevirkende kraft.

- (76) BAA hævder, at ordningen med fritagelse for granulatafgiften ikke er i overensstemmelse med miljørammebestemmelserne fra 2001. Det blev påstået, at granulatafgiften ikke har nogen mærkbar positiv virkning på miljøbeskyttelsen sådan som krævet i punkt 51, stk. 2, litra a), i miljørammebestemmelserne fra 2001, at fritagelsesordningen fra 2004 ikke blev godkendt, da granulatafgiften blev vedtaget, sådan som krævet i punkt 51, stk. 2, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001, og at 20 % ikke er en betydelig del af afgiften sådan som krævet i punkt 51, stk. 1, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (77) BAA hævder endvidere, at fritagelsesordningen heller ikke er i overensstemmelse med miljøretningslinjerne fra 2008. Fritagelsen for granulatafgiften undergraver miljømålet med granulatafgiften, hvilket er i strid med punkt 151 i miljøretningslinjerne fra 2008, da den har givet anledning til betydelig »import« af granulat fra Nordirland til Storbritannien siden 2004. Dette kunne tyde på, at reglerne om, at granulat, der udvindes i Nordirland, men anvendes i Storbritannien, skal pålægges fuld afgift, bliver omgået.
- (78) BBA anfører endvidere, at fritagelsen for granulatafgiften ikke er i overensstemmelse med punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, da det ikke er blevet godtgjort, at det er umuligt at vælte den betydelige stigning i produktionsomkostningerne over på forbrugerne. Navnlige de økonomiske data, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, jf. betragtning 22 og 23 i indledningsafgørelsen, er utroværdige og potentielt vildledende. De gennemsnitspriser, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, giver angiveligt ingen mening, da der er mange forskellige typer af granulat og dermed et stort antal priser. Endvidere afhænger prisen af stenbruddets beliggenhed og afstand til byggepladserne. Derfor ville en sammenligning af gennemsnitsprisen for Nordirland (et forholdsvist lille område med landdistriktspræg) med en gennemsnitspris for hele Storbritannien ikke være relevant. Hvis priserne af stenbrud i Nordirland reelt var 50 % lavere end priserne i Storbritannien, ville der angiveligt have været en meget stor efterspørgsel efter nordirsk granulat i Storbritannien. BAA hævder, at transportomkostningerne fra Nordirland til London ikke er højere end transportomkostningerne fra Skotland til London.

4. BEMÆRKNINGER FRA DET FORENEDE KONGERIGE MODTAGET DEN 25. NOVEMBER 2011

- (79) Det Forenede Kongerige gør gældende, at støtten ikke bør betragtes som ulovlig støtte, og at kun miljørammebestemmelserne fra 2001 kan lægges til grund ved vurderingen af, om foranstaltningen er forenelig med det indre marked.
- (80) Det Forenede Kongerige anfører, at Kommissionen bør tage hensyn til, at dens beslutning af 7. maj 2004 om godkendelse af støtten blev erklæret ugyldig, fordi Kommissionen i strid med reglerne undlod at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Foranstaltningen blev anmeldt til Kommissionen og godkendt, inden der blev indrømmet nogen afgiftsfritagelse. Da støtten blev ydet, var det ikke ulovlig støtte.
- (81) Det Forenede Kongerige hævder, at eftersom beslutningen af 7. maj 2004 var ugyldig, traf Kommissionen reelt ingen beslutning i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999⁽¹⁹⁾ (»procedureforordningen«) inden fristen på to måneder. Foranstaltningen bør derfor betragtes som godkendt. Hvis artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen anvendes på den oprindelige anmeldelse, blev støtten anset for godkendt i 2004, og Kommissionen har ingen kompetence til at vedtage en ny beslutning efter artikel 4. Foranstaltningen skal i stedet betragtes som eksisterende støtte, der kun er genstand for revision for så vidt angår dens fremtidige virkninger, og som ikke kan være genstand for en inddrivelsesordre med tilbagevirkende kraft. Der blev dog truffet en beslutning i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, selv om den var ulovlig, og til trods for at den senere blev erklæret ugyldig, hvorfor artikel 4, stk. 6, i procedureforordningen ikke længere finder anvendelse. Det Forenede Kongerige hævder, at det også bør kunne påberåbe sig, at der blev truffet en beslutning om godkendelse i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i procedureforordningen, inden afgiftsfritagelsen blev indrømmet, sådan at ydelsen af støtten ikke var ulovlig i den forstand, at den var blevet ydet uden Kommissionens godkendelse.
- (82) Det Forenede Kongerige hævder, at grunden til, at støtten betragtes som ulovlig, i dette tilfælde udelukkende er, at beslutningen af 7. maj 2004 blev erklæret ugyldig, fordi Kommissionen undlod at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i 2004. Der er ikke tale om, at Det Forenede Kongerige på det tidspunkt, hvor foranstaltningen fik virkning, overtrådte traktatens artikel 108, stk. 3. Ved vurderingen af, om foranstaltningen er forenelig med det indre marked, bør kun miljørammebestemmelserne fra 2001 lægges til grund. Kommissionen bør fortsat vurdere støtten på grundlag af anmeldelsen i 2004 og anvende de regler, der gjaldt på dette tidspunkt.

⁽¹⁹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 [nu artikel 108 i TEUF] (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

- (83) Eftersom Det Forenede Kongerige hævder, at støtten ikke er ulovlig, påstår det, at Kommissionen ikke har ret til at opdele den ydede støtte mellem de perioder, hvor henholdsvis miljørammebestemmelserne fra 2001 og miljøretningslinjerne fra 2008 var i kraft. Heraf følger, at eftersom Kommissionen har skønnet, at foranstaltningen var forenelig med miljørammebestemmelserne fra 2001, bør al støtte, der er ydet efter ordningen erklæres for forenelig med det indre marked.
- (84) Det Forenede Kongerige afviser de argumenter, som British Aggregates Association (»BAA«) har anført som reaktion på indledningsafgørelsen, ifølge hvilke den foranstaltning, der blev anmeldt i 2004, ikke var forenelig med miljørammebestemmelserne fra 2001. Det Forenede Kongerige fremhæver, at Kommissionen som anført i betragtning 63 i indledningsafgørelsen allerede havde konstateret, at granulatafgiften havde mærkbare miljøvirkninger, og at BBA ikke anfægter Kommissionens konklusion om, at de miljøaftaler, der er indgået med granulativirksomheder i Nordirland, som er omfattet af fritagelsen for 80 % af granulatafgiften, har positive miljøvirkninger og ikke undergraver målene med granulatafgiften. Det Forenede Kongerige dokumenterer endvidere, at den foranstaltning, som Kommissionen godkendte i 2004, var en forlængelse af den fritagelsesordning, der oprindeligt blev indført samtidig med afgiften. Ifølge punkt 51, stk. 2, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001 kræves det ikke, at hvert enkelt aspekt af undtagelsen skal være fastsat eller gennemført på det tidspunkt, hvor afgiften blev indført. Hvis dette var tilfældet, ville det aldrig være muligt at indføre en ændret undtagelse, og punkt 51, stk. 2 ville være en overflødig bestemmelse. Det Forenede Kongerige anfører endvidere, at punkt 51, stk. 1, litra b), i miljørammebestemmelserne fra 2001 er opfyldt, og at kravet om betaling af 20 % af granulatafgiften, sådan som Kommissionen allerede har anerkendt i betragtning 67 i indledningsafgørelsen, udgør et krav om betaling af en betydelig del af afgiften. Ved spørgsmålet om, hvorvidt denne del er betydelig, skal der også tages hensyn til, at de stenbrudsvirksomheder, der er berettiget til afgiftsfritagelsen, skal afholde omkostningerne til gennemførelse af forbedringer af miljøpræstationerne, og at priserne på granulat generelt er lavere i Nordirland end i resten af Det Forenede Kongerige. I absolutte tal er pengeværdien af de 20 % af den nationale afgift, der skal betales, derfor større end i resten af Det Forenede Kongerige.
- (85) Det Forenede Kongerige gør gældende, at den opfattelse, at fritagelsesordningen kunne udgøre en diskriminerende afgift i strid med traktatens artikel 110, er forkert. Import fra Irland til Det Forenede Kongerige afgiftsbelægges på samme måde som produktion i Det Forenede Kongerige, herunder produktion i Nordirland, hvor betingelserne for fritagelse ikke er opfyldt. Der finder derfor ingen forskelsbehandling sted mellem produkter, der indføres fra Irland til Det Forenede Kongerige, og produkter, der fremstilles i Det Forenede Kongerige. Nordirland er ikke en medlemsstat, så det er ikke relevant at anvende traktatens artikel 110 til at fastslå, at en bestemt afgiftsbehandling af visse producenter inden for dette område udgør forskelsbehandling af produkter, der importeres fra andre medlemsstater og sælges inden for dette område. Det Forenede Kongerige hævder, at forskelsbehandling bør vurderes i henseende til nationale produkter, og at der, eftersom de nationale produkter i Det Forenede Kongerige er underlagt den fulde granulatafgift, ikke kan være tale om forskelsbehandling. Endvidere er den omstændighed, at visse producenter i et givet område af en medlemsstat indrømmes en afgiftsfritagelse, et spørgsmål, der vedrører kontrol med statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, ikke artikel 110. Kun traktatens artikel 107, stk. 3 bør finde anvendelse på skattemæssige støtteforanstaltninger, der indrømmes producenter, og ikke artikel 110. Ellers ville al skattemæssig støtte til producenter skulle udvides til at gælde for produkter fra andre medlemsstater. Endvidere er der ingen bestemmelse i EU-retten, der kræver, at støtte, som er ydet i form af en afgiftsfritagelse til producenter i en del af en medlemsstat, også skal være til rådighed for importører af tilsvarende produkter fra andre medlemsstater.
- (86) Det Forenede Kongerige accepterer ikke, at støtten er ulovlig, men hvis Kommissionen skulle anse den for at være det, finder det ikke, at en inddrivelsesordre er på sin plads. En inddrivelsesordre ville tilsidesætte de berettigede forventninger hos modtagerne og være uforholdsmæssig.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

5.1 Statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, (tidligere artikel 87, stk. 1, i EF-traktaten).

- (87) I henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er statsstøtte enhver form for støtte, som ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

- (88) Fritagelsen for granulatafgiften blev ydet gennem statsmidler i form af en nedsættelse af afgiftssatsen til virksomheder, der er beliggende i en afgrænset del af Det Forenede Kongeriges territorium (Nordirland), og begunstigede dem ved at reducere de omkostninger, som de normalt skulle have afholdt. Modtagerne af støtten er involveret i udvinding af granulat eller i fremstilling af forarbejdede produkter, der er økonomiske aktiviteter, som indebærer samhandel mellem medlemsstaterne.
- (89) Derfor konkluderede Kommissionen i betragtning 39 i indledningsafgårelsen, at den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, (tidligere artikel 87, stk. 1, i traktaten om Det Europæiske Fællesskab).

5.2. Vurdering af statsstøtten

5.2.1. Retsgrundlag

- (90) Som beskrevet i betragtning 55 konkluderede Kommissionen, at eftersom støtten skal betragtes som ulovlig støtte, bør Kommissionen i betragtning af foranstaltningens miljømål vurdere foranstaltningens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten på grundlag af det retsgrundlag, der gjaldt på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs.:
- a) miljørammebestemmelserne fra 2001 og
 - b) miljøretningslinjerne fra den 2. april 2008.
- (91) Af de grunde, der er beskrevet i betragtning 79-83, finder Det Forenede Kongerige, at støtten ikke bør betragtes som ulovlig statsstøtte, og at den udelukkende bør vurderes på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (92) Ud over dens konklusioner herom i indledningsafgårelsen og i betragtning af den holdning, som Det Forenede Kongerige har tilkendegivet, påpeger Kommissionen, at det er Domstolens faste retspraksis, at når en positiv kommissionsbeslutning anfægtes inden for den fastsatte frist og derpå annulleres af Domstolen, udelukker de generelle principper i EU-retten og navnlig retssikkerhedsprincippet eller princippet om berettigede forventninger ikke, at Kommissionen kan erklære, at en given støtteforanstaltning udgør ulovlig eller uforenelig støtte, og tilbagesøge beløbet. I CELF I-dommen ⁽²⁰⁾ udtalte Domstolen, at »støtte, der er gennemført efter Kommissionens positive beslutning, formodes at være lovlig indtil Fællesskabets retsinstansers afgørelse om at annullere Kommissionens beslutning. Efter datoen for Fællesskabets retsinstansers afgørelse anses den omhandlede støtte følgelig efter artikel 231, stk. 1, EF ikke for at have været erklæret forenelig med fællesmarkedet ved den annullerede beslutning, hvorfor gennemførelsen af støtten skal anses for ulovlig.« I CELF II-dommen ⁽²¹⁾ stadfæster Domstolen sine konklusioner, hvorefter »en positiv beslutning fra Kommissionen hverken kan give den støttemodtagende virksomhed grund til at nære nogen berettiget forventning, når Kommissionens beslutning var blevet anfægtet inden for søgsmålsfristen og derpå annulleret af Fællesskabets retsinstanser, eller så længe fristen for at anlægge søgsmål til prøvelse af en sådan beslutning ikke er udløbet eller — når der er anlagt et søgsmål — så længe Fællesskabets retsinstanser ikke har truffet endelig afgørelse.«
- (93) Kommissionen fastholder derfor sit synspunkt, hvorefter fritagelsen fra granulatafgiften bør betragtes som ulovlig støtte. Som følge heraf er støtte ydet efter den 2. april 2008 underlagt miljøretningslinjerne fra 2008. Selv om fritagelsen fra granulatafgiften, sådan som Det Forenede Kongerige hævder, blev betragtet som eksisterende støtte, ville den stadig skulle tilpasses punkt 200 i miljøretningslinjerne fra 2008.

5.2.2. Tilsidesættelse af traktatens artikel 110

- (94) Som forklaret i betragtning 53 og 54 fandt Kommissionen, at eftersom fritagelsen fra granulatafgiften ikke er indrømmet for produkter, der importeres til Nordirland fra andre medlemsstater, kunne den være i strid med traktatens artikel 110.
- (95) Traktatens artikel 110, stk. 1, synes at udelukke en national ordning som den ordning med fritagelse fra granulatafgift, der gælder i Nordirland, og som går ud på at nedsætte granulatafgiftssatsen for udyrkede granulat, der blev udvundet i Nordirland af producenter, som har indgået miljøaftaler, mens identiske produkter, der importeres fra andre medlemsstater, er udelukket fra ordningen med nedsat sats og derfor pålægges den fulde

⁽²⁰⁾ Sag C-199/06, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication, præmis 63, Sml. 2008 I, s. 469.

⁽²¹⁾ Sag C-1/09, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication, præmis 45, Sml. 2010 I, s. 2099. Se også T-116/01, P & O European Ferries (Vizcaya) mod Kommissionen, præmis 205, Sml. 2003 II, s. 2957.

granulatafgift ⁽²²⁾. I modsætning til de bemærkninger fra Det Forenede Kongerige, der er beskrevet i betragtning 85, ændrer den omstændighed, at ordningen med nedsat sats kun finder anvendelse på et afgrænset område, ikke denne fortolkning. Hvis bestemmelser såsom Det Forenede Kongeriges fritagelsesordning faktisk var tilladt, kunne medlemsstaterne nemt omgå princippet om ikkeforskelsbehandling i traktatens artikel 110.

- (96) Domstolen har ⁽²³⁾, sådan som Det Forenede Kongerige selv har gjort gældende, fastslået, at »fællesskabsretten ikke begrænser den enkelte medlemsstats frihed til at indføre en differentieret afgiftsordning for visse produkter, også selv om disse måtte anses for lignende varer, jf. artikel 90, stk. 1, EF.« Sådanne afgiftsforskelle er imidlertid kun forenelige med fællesskabsretten, »hvis de forfølger formål, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledt ret, og hvis den pågældende afgiftsordning er udformet således, at der ikke sker nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater eller nogen form for beskyttelse af konkurrerende indenlandsk fremstillede varer.« Med hensyn til granulatafgiften er forskelsbehandlingen af importerede granuler helt klart ikke forenelig med differentieringskravene som fastsat af Domstolen.
- (97) Det overordnede princip i EU-retten er, at traktatens principper bør fortolkes og anvendes på en måde, som gennemfører deres mål. Traktatens artikel 100 indeholder konkrete bestemmelser om internationale afgifter, der forbyder medlemsstaterne at pålægge diskriminerende interne afgifter. For at en afgiftsmæssig foranstaltning, der udgør støtte, kan være gyldig, skal Kommissionen derfor forvisse sig om, at den pågældende foranstaltning for det første ikke tilsidesætter traktatens artikel 110 og for det andet opfylder alle relevante betingelser i artikel 107 og 108 ⁽²⁴⁾. Der er ikke noget grundlag for at mene, at en støtteforanstaltning i form af en afgiftsfritagelse, der kun anvendes i en del af en medlemsstat, udgør en undtagelse fra denne fortolkning.
- (98) Kommissionen bemærker dog, at Det Forenede Kongerige ved sit brev af 1. april 2014 forpligtede sig til at afhjælpe granulatafgiftsfritagelsens uforenelighed med traktatens artikel 110 ved at tilbagebetale de opkrævede beløb, der er uforenelige med det indre marked, efter kriterierne i betragtning 99-103. Foranstaltningen går ud på at gøre det muligt at importere granuler til Nordirland fra andre medlemsstater, for hvilke der ved købet er svaret fuld granulatafgift i den periode, hvor fritagelsen for granulatafgiften var i kraft mellem 2004 og 2010, med henblik på at nyde godt af den afgiftslempelse for granuler på 80 %, der gjaldt for stenbrudsvirksomheder i Nordirland, som var omfattet af fritagelsen for granulatafgiften. Formålet med at indføre den foreslåede ordning ville være at afhjælpe eventuelle urimelige forhold, der måtte være indtruffet.
- (99) Kommissionen bemærker, at det, sådan som Det Forenede Kongerige gør gældende i sit brev af 17. september 2012, er umuligt at identificere de udenlandske stenbrud, der solgte afgiftsbelagte granuler, som blev importeret og anvendt i Nordirland. Kommissionen bemærker endvidere, at de enheder, der faktisk betalte granulatafgiften, ikke var udenlandske stenbrud, men afgiftspligtige importører. Det synes derfor hensigtsmæssigt og foreneligt med Kommissionens retspraksis ⁽²⁵⁾, at de enheder, der faktisk svarede afgiften, og som sørgede for, at granulerne blev afgiftsberigtiget, også er dem, der er berettiget til tilbagebetaling. Den foreslåede ordning med tilbagevirkende kraft sikrer, at alle, der godtgør, at de har svaret fuld granulatafgift til HMRC ved købet af granuler, der blev importeret til Nordirland fra andre medlemsstater mellem den 1. april 2004 og den 30. november 2010 (»den relevante periode«), og som opfyldte de særlige miljøkriterier og fastsatte betingelser, er berettiget til at kræve en nedsættelse på 80 % af den betalte afgift.
- (100) Da ordningen med tilbagevirkende kraft skal sikre, at kun import af granuler fra stenbrud, der opfylder de samme miljøstandarder som stenbruddene i Nordirland, der var berettiget til afgiftsfritagelse, nyder godt af tilbagebetalingsmekanismen, måtte Det Forenede Kongerige indføre en kontrolordning. Kommissionen anerkender, at for at ordningen med tilbagevirkende kraft faktisk kan anvendes uden at være unødigt besværlig, vil Det Forenede Kongerige ikke kontrollere, om de udenlandske stenbrud opfylder de nøjagtige standarder, som gælder for nordirske stenbrud, da de reelt ikke ville have haft noget incitament til at gøre det, men i det mindste de miljøstandarder, der på det pågældende tidspunkt var fastsat i den relevante EU-lovgivning, som var gennemført i de respektive nationale lovgivninger. Department of Environment (DoE) Northern Ireland (det nordirske miljøministerium) ville sikre miljøstandarderne hos enhver potentiel klager og gennemføre en flerårig registreringsperiode fra det tidspunkt, hvor udkastet til lovgivning om afgiftsfritagelse med tilbagevirkende kraft offentliggøres i Det Forenede Kongerige.

⁽²²⁾ Se sag C-221/06, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten, præmis 56-73, Sml. 2007 I, s. 9643.

⁽²³⁾ Se fodnote 22.

⁽²⁴⁾ E. Szyszczak, *Research Handbook on European State Aid Law*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2011, s. 287.

⁽²⁵⁾ Sag C-43/02 (ex NN 75/01) — Luxembourg, sag C-7/05 — Slovenien, NN 162/A/2003 og N 317/A/2006 — Østrig, sag C-4/09 (ex N 679/97) — Frankrig.

- (101) For at sagsøgeren kan være berettiget til afgiftsfritagelse, skal han dokumentere, hvilke stenbrud uden for Det Forenede Kongerige granulerne stammer fra, og ansøge miljøministeriet om en attest på, at stenbruddet på det pågældende tidspunkt opfyldte miljøstandarder, som var forenelige med EU-lovgivningen. Miljøministeriet ville så tage kontakt til myndighederne i andre medlemsstater for at forvisse sig om de gældende standarder og deres overholdelse. Hvis miljøministeriet har forvisset sig herom, ville det derefter udstede en attest, der ville blive stillet til rådighed for HMRC ⁽²⁶⁾, og som sikrede, at det havde de nødvendige oplysninger til at behandle krav om tilbagebetaling af afgiften. Den samme attest ville gælde for ansøgninger vedrørende det samme stenbrud.
- (102) Krav om tilbagebetaling skulle indeholde dokumentation for, at granulerne er købt fra et stenbrud i en anden medlemsstat i den relevante periode, at stenbruddet er blevet certificeret af miljøministeriet, at der er svaret fuld granulatafgift, og at der ikke er påberåbt afgiftsfritagelse til andre formål. Bevis for købet kunne bestå i passende kommerciel dokumentation, der viser transaktionsdatoen og granulaternes oprindelse. De afgiftspligtiges granulatafgiftskonto kunne tjene som bevis for, at der er svaret fuld granulatafgift, og at der ikke er krævet anden fritagelse. Dette indgår i de afgiftspligtiges egne aktstykker, da myndighederne kun modtager det fulde beløb af den afgift, der skal svares af afgiftspligtige granuler, som udnyttes kommercielt. Kommissionen anerkender de vanskeligheder, som eventuelle klager kan have med at fremskaffe sådan dokumentation på grund af den lange tid, der er gået siden indførelsen af fritagelsen fra granulatafgiften ⁽²⁷⁾. Den bemærker imidlertid, at Det Forenede Kongerige kun kræver rimelig dokumentation for at opnå fritagelse med tilbagevirkende kraft, da der ikke findes nogen offentlige registre med samtlige sådanne oplysninger.
- (103) Den foranstaltning med tilbagevirkende kraft, som Det Forenede Kongerige har foreslået, har følgende hovedtræk:
- a) Den vil blive bekendtgjort vidt og bredt gennem annoncer i den nationale presse i Nordirland og Republikken Irland. Da forfaldstidspunktet for afgiften på granuler med oprindelse i et stenbrud uden for Det Forenede Kongerige er, når granulerne udnyttes kommercielt, dvs. er genstand for en aftale om, at de skal leveres i Det Forenede Kongerige, anvendes til bygge- og anlægsformål eller blandes med alt andet end vand, kunne eventuelle refusionsberettigede enheder mest nøjagtigt identificeres på grundlag af registreringsoplysninger om granulatafgiften i Nordirland. Derfor vil bekendtgørelsen af ordningen med tilbagevirkende kraft bl.a. omfatte breve til hver granulatafgiftspligtig virksomhed, der er registreret i Nordirland, herunder enhver virksomhed, der måtte være blevet registreret i den relevante periode, men som siden er blevet afregistreret.
 - b) Der vil blive lovgivet herom i den først kommende finanslov efter Kommissionens afgørelse. Det Forenede Kongerige orienterede Kommissionen om, at arbejdet med udkastet til lovgivning allerede blev påbegyndt i april 2014, samtidig med at Kommissionen fik forelagt et prøveeksemplar af formularen for tilbagebetaling af granulatafgiften. Det er planen, at ordningen med tilbagevirkende kraft skal træde i kraft i april eller maj 2015.
 - c) Den vil omfatte en étårig periode for registrering hos miljøministeriet fra det tidspunkt, hvor udkastet til lovgivning offentliggøres, hvilket sikrer at miljøministeriet har tilstrækkelig tid til at undersøge de relevante stenbrud.
 - d) Den vil gælde i fire år fra det tidspunkt, hvor lovgivningen vedtages (dvs. efter stadfæstelsen af den relevante finanslov).
 - e) Den vil ikke være begrænset af finansieringsstørrelse.
 - f) Den vil omfatte rentebetalinger som led i tilbagebetalingen af afgiften med tilbagevirkende kraft. Renterne beregnes i overensstemmelse med artikel 9 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽²⁸⁾.
 - g) Den vil sikre, at betalingerne gennemføres så hurtigt som muligt (den nøjagtige periode vil afhænge af den tid, det tager myndighederne i andre lande at kontrollere miljøsituationen i de stenbrud, fra hvilke der blev importeret granuler til Nordirland).
- (104) Kommissionen mener derfor, at Det Forenede Kongerige har forpligtet sig til at indføre et passende instrument for at fjerne enhver form for forskelsbehandling, som måtte have fundet sted tidligere.

⁽²⁶⁾ HMRC forvaltede afgiften og fritagelsesordningen.

⁽²⁷⁾ Virksomheder i Det Forenede Kongerige skal normalt opbevare afgiftsbilag i seks år med henblik på granulatafgiften.

⁽²⁸⁾ 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).

5.2.3. Vurdering i henhold til miljørammebestemmelserne fra 2001

- (105) Som anført i betragtning 56 kunne Kommissionen ved sin vurdering af fritagelsen for granulatafgiften inden for rammerne af miljørammebestemmelserne fra 2001 ikke nå til nogen positiv konklusion på grund af den tvivl, den nærede vedrørende traktatens artikel 110. Da Det Forenede Kongerige vil indføre et passende instrument for at fjerne enhver forskelsbehandling som følge af foranstaltningen, kan Kommissionen nu konkludere, at foranstaltningen er forenelig med det indre marked på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001.
- (106) Kommissionen noterer sig bemærkningerne fra BAA vedrørende vurderingen af foranstaltningen i indledningsafgørelsen og bemærkningerne fra Det Forenede Kongerige hertil. Kommissionen finder, at der ikke er blevet fremsat nye argumenter, som den ikke allerede har taget i betragtning, og at der ikke er nogen grunde til, at dens vurdering i indledningsafgørelsen skulle ændres.

5.2.4. Vurdering i henhold til miljøretningslinjerne fra 2008

- (107) I indledningsafgørelsen vurderede Kommissionen foranstaltningens forenelighed med det indre marked på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008. Kommissionens vurdering var positiv i alle henseender undtagen med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de støttemodtagere, der var omfattet af fritagelsen for granulatafgiften i Nordirland, overholdt punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, dvs. nødvendighedskriterierne, hvorefter den betydelige stigning i produktionsomkostningerne ikke kan væltes over på forbrugerne, uden at det fører til betydelig salgsnedgang.
- (108) I indledningsafgørelsen pointerede Kommissionen, at Det Forenede Kongerige ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til virkningen af, at producenter af forarbejdede produkter på basis af granulat aldrig havde svaret fuld granulatafgift af de gennemsnitlige prisstigninger i Nordirland sammenlignet med prisstigningerne i Storbritannien i 2001 og 2002 som følge af indførelsen af granulatafgiften. Det Forenede Kongerige har nu fremlagt et skøn over virkningen af sådanne forarbejdede produkter for dataene, der viser, at omfanget af prisstigningerne faktisk peger i retning af, at det er umuligt at overvælde granulatafgiften på forbrugerne (se betragtning 46).
- (109) Med hensyn til dokumentationen for salgsnedgangen bemærkede Kommissionen endvidere, at Det Forenede Kongerige ikke havde givet nogen forklaringer på udviklingen i markederne for granulat i Nordirland efter 2002. De data, der var blevet fremsendt, viste en stigning i produktionen fra 2004 til 2007. Som anført i betragtning 47-49 er der blevet fremlagt data fra et repræsentativt udsnit af granulatafgiftproducenterne i Nordirland, herunder produktionstendenser. Disse synes dog nøje at have fulgt tendenserne i bygge- og anlægssektoren og var i vidt omfang berørt af den økonomiske recession, der begyndte i 2008, og ville således ikke være helt relevante som dokumentation for salgsnedgangen efter indførelsen af granulatafgiften.
- (110) Kommissionen bemærkede endvidere i indledningsafgørelsen, at der ikke var blevet fremlagt nogen data til støtte for påstanden om, at omkostningsstigningen påvirkede virksomhedernes omsætning og mindskede deres fortjenester. Til trods for store vanskeligheder med at indsamle relevante oplysninger fremlagde Det Forenede Kongerige dog oplysninger til støtte for denne påstand, jf. punkt 2.3.4-2.3.7. Det Forenede Kongerige fremsendte endvidere oplysninger, der viste den store konkurrence, som nordiske granulatafgiftproducenter er udsat for, og deres mindre spillerum for prisstigninger på grund af det større udbud af substituerbare produkter, manglende vertikal integration på markedet og et større antal producenter med mindre markedsandele (se betragtning 34-40).
- (111) Kommissionen bemærkede også i indledningsafgørelsen, at data for efterspørgselspriselasticiteten pegede på, at efterspørgslen ville være uelastisk. Det Forenede Kongerige har nu påvist, at de respektive data vedrørte hele Det Forenede Kongerige og ikke kunne være relevante kun for Nordirland. Kommissionen anerkender Det Forenede Kongeriges forklaringer om, at den specifikke elasticitet for det nordiske marked ikke kan beregnes.
- (112) Kommissionen bemærker, at Det Forenede Kongerige som følge af BAA's bemærkning om, at de økonomiske data, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, jf. betragtning 21-23 i indledningsafgørelsen, er utroværdige og potentielt vildledende, har fremlagt yderligere, mere detaljerede data (betragtning 27) vedrørende priserne på granulat i Nordirland og Storbritannien. Dataene viser, at granulatafgiften til fuld sats ville have udgjort en meget større del af salgsprisen i et allerede trykket marked.

- (113) Kommissionen overvejede endvidere, hvad der er årsagen til, at granulatafgiften kunne væltes over på forbrugerne i Storbritannien, men ikke i Nordirland. I den forbindelse anerkender Kommissionen Det Forenede Kongeriges vurdering som beskrevet i detaljer i betragtning 34-40 og bekræftet af Office of Fair Trading (OFT) i dets rapport om granulat (29), nemlig at granulatmarkedet i Nordirland er et andet geografisk marked end markedet i Storbritannien, og at de nordirske granulatproducenter har mindre spillerum til at overvælte den fulde afgift på deres kunder.
- (114) Kommissionen bemærkede også, at muligheden for prisstigninger i Nordirland tilsyneladende i vidt omfang også er begrænset af de højere produktionsomkostninger, som de oplever på mange områder. Det Forenede Kongerige godtgjorde, at dataene fra fire af de fem største virksomheder i branchen afslørede, at fortjenstmarginerne allerede er meget snævre, idet mange stenbrud kører med tab i nogle år, også på grund af de højere omkostninger til elektricitet og anlægstilladelser (se betragtning 25).
- (115) Kommissionen bemærker, at de data, som Det Forenede Kongerige har fremlagt, og som er beskrevet i punkt 2.3.6, reelt viser, at granulatindustrien i Nordirland havde en meget høj handelssponering, der generelt lå over 10 % og endog nåede op på 24,25 %. Som påpeget af Det Forenede Kongerige kunne handelssponeringen muligvis være endnu højere på grund af ikkeangiven import fra Nordirland. Kommissionen fandt i sin hidtidige praksis (30), at allerede en handelssponering på over 10 % ville udgøre en risiko for den pågældende industris konkurrenceevne. Kommissionen anerkendte endvidere, at en høj grad af eksponering kombineret med små markedsandele gør det umuligt at overvælte en væsentlig del af ekstraomkostningerne på forbrugerne (31) uden en salgsnedgang.
- (116) Kommissionen bemærker imidlertid, at dataene for asfalt og sand ikke følger denne tendens og har en meget lavere handelssponering. Sand og asfalt følger dog ikke samme tendenser som de andre udyrkede eller forarbejdede granulat. Tallene viser generelt et fald i import og eksport. Importen af sand og asfalt synes dog at være blevet fordoblet i de senere år. Dette indvirker naturligvis på beregningen af handelssponeringen. Det bør nævnes, at importerede forarbejdede granulat aldrig var belagt med granulatafgift, hvilket betød, at importeret asfalt efter suspensionen af fritagelsen fra granulatafgiften, hvor nordisk asfalt blev pålagt fuld granulatafgift, blev meget billigere. Derfor kunne importtendensen have været påvirket af denne prisforskel.
- (117) Kommissionen bemærker endvidere, at granulatmarkedet for alle typer af udyrkede granulat udgør ét produktmarked. Dette skyldes, at forskellige uforarbejdede granulat er substituerbare, hvilket er blevet bekræftet af OFT i sin rapport fra 2012 (32), da det vurderede markederne for granulat (udyrkede granulat), cement og færdigblandet beton og ikke opdelte granulatmarkedet. Derfor konkluderer Kommissionen, at de forskellige grader af handelssponering for sand og asfalt sammenlignet med de andre typer af granulat ikke er relevante for dens vurdering, for det første fordi sand og asfalt betragtes samlet, selv om de tilhører forskellige produktmarkeder, idet sand henhører under den første kategori af knust stengranulat, og sand er et forarbejdet granulat, og for det andet fordi tallene er påvirket af importtendenser, der sandsynligvis vedrører asfalt.
- (118) Kommissionen konkluderer, at Det Forenede Kongerige nu har dokumenteret, at den betydelige stigning i produktionsomkostningerne som følge af granulatafgiften ikke kunne være blevet overvæltet på forbrugerne uden en betydelig salgsnedgang, og at betingelsen for forenelighed, jf. punkt 158, litra c), i miljøretningslinjerne fra 2008, er opfyldt.
- (119) Kommissionen kan således drage en positiv konklusion af vurderingen af foranstaltningens forenelighed med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008.

6. KONKLUSION

- (120) Som forklaret i betragtning 40 i indledningsafgørelsen fandt Kommissionen, at Det Forenede Kongerige ulovligt har gennemført den ændrede fritagelse for granulatafgiften i Nordirland i strid med traktatens artikel 108, stk. 3. I betragtning af, at Det Forenede Kongerige har påtaget sig at træffe afhjælpende foranstaltninger med tilbagevirkende kraft, finder Kommissionen imidlertid, at den ændrede fritagelse for granulatafgiften er forenelig med traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af miljørammebestemmelserne fra 2001, og på grundlag af miljøretningslinjerne fra 2008 —

(29) Aggregates — The OFT's reason for making a market investigation reference to the Competition Commission from January 2012.

(30) N 327/08 — Danmark, betragtning 64.

(31) Se fodnote 30, betragtning 66.

(32) Se fodnote 28.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den ændrede fritagelse for granulatafgiften, som Det Forenede Kongerige har gennemført mellem den 1. april 2004 og den 30. november 2010, er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, forudsat at Det Forenede Kongerige opfylder forpligtelserne i artikel 2.

Artikel 2

1. For at fjerne den forskelsbehandling, der ramte de virksomheder, som importerede granulater til Nordirland og svarede fuld granulatafgift uden mulighed for at nyde godt af den ændrede fritagelse for afgiften, som gjaldt i Nordirland, gennemfører Det Forenede Kongeriges myndigheder en ordning med henblik på med tilbagevirkende kraft at tilbagebetale 80 % af den fulde afgift, der er opkrævet hos importører af granulater til Nordirland mellem den 1. april 2004 og 30. november 2010.

2. Tilbagebetalingsordningen omfatter en etårig periode for registrering hos det nordirske miljøministerium fra datoen for offentliggørelsen af udkastet til lovgivning. Tilbagebetalingsordningen løber i fire år fra datoen for dens ikrafttrædelse.

3. Der vil blive lovgivet om tilbagebetalingen i den først kommende finanslov efter denne afgørelse.

4. Tilbagebetalingsordningen er ikke begrænset af finansieringsstørrelse og omfatter rentebetalinger til en sats, der beregnes i overensstemmelse med artikel 9 i forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning (EF) nr. 659/1999.

5. Det Forenede Kongerige bekendtgør tilbagebetalingsordningen vidt og bredt gennem annoncer i den nationale presse i Nordirland og Republikken Irland.

Artikel 3

Det Forenede Kongerige underretter senest ét år efter datoen for meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet for at efterkomme den.

Det Forenede Kongerige sender årlige rapporter til Kommissionen om gennemførelsen af tilbagebetalingsproceduren, jf. artikel 2, fra meddelelsen af denne afgørelse og indtil udløbet af fristen på fire år, jf. artikel 2, stk. 2.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 4. august 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1584**af 1. oktober 2014****om statsstøtte i sag SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07) iværksat af Italien til fordel for Società di Gestione dell'Aeroporto Di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. og forskellige luftfartsselskaber, der opererer i Alghero lufthavn***(meddelt under nummer C(2014) 6838)***(Kun den engelske 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),

efter at have opfordret de interesserede parter til at indsende deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ⁽¹⁾, under henvisning til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 22. december 2003 modtog Kommissionen en klage fra det italienske luftfartsselskab Air One S.p.A. (i det følgende benævnt »Air One«), hvori det hævdes, at forvaltere af adskillige italienske lufthavne havde ydet ulovlig støtte til Ryanair Ltd. (i det følgende benævnt »Ryanair«) gennem aftaler om driftsforholdene i lufthavne. De berørte lufthavne var Alghero, Pescara og Rom, som forvaltes af henholdsvis Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. (i det følgende benævnt »So.Ge.A.AL«), SAGA S.p.A. og Aeroporti di Roma S.p.A. samt lufthavnene i Pisa, Treviso og Bergamo (i det følgende benævnt »Orio al Serio«).
- (2) Ved skrivelse af 11. juni 2004 opfordrede Air One Kommissionen til at tage stilling til klagen i henhold til traktatens artikel 265 og anlagde et passivitetssøgsmål ved Retten, som afviste sagen ⁽²⁾.
- (3) Ved brev af 9. juli 2004 videresendte Kommissionen en ikkefortrolig version af klagen til Italien. Efter at Kommissionen havde godkendt en forlængelse af fristen, blev Italiens bemærkninger til klagen indgivet ved brev af 5. oktober 2004 og 5. november 2004.
- (4) Kommissionen udbad sig yderligere oplysninger ved brev af 14. marts 2005. Efter at Kommissionen havde godkendt en forlængelse af fristen, fremsendte de italienske myndigheder de ønskede oplysninger ved brev af 17. juni 2005. Ved brev af 30. juni 2005 fremsendte Italien yderligere oplysninger til Kommissionen.
- (5) Ved skrivelse af 21. november 2005 anmodede Air One Kommissionen om at udvide sin undersøgelse til Bari og Brindisi lufthavne. Ved skrivelse af 18. maj 2006 opfordrede Air One formelt Kommissionen til at tage stilling i henhold til traktatens artikel 265. Kommissionen svarede ved brev af 14. juli 2006.
- (6) Ved skrivelser af 26. oktober 2006 og 10. januar 2007 begrænsede Air One sine indsigelser til formodet støtte i forbindelse med aftalerne mellem lufthavnsoperatøren i Alghero, So.Ge.A.AL, og Ryanair. Den 12. februar 2007 opfordrede Air One Kommissionen til at overholde traktatens artikel 265.

⁽¹⁾ EUT C 38 af 12.2.2008, s. 19 og EUT C 40 af 12.2.2013, s. 15.

⁽²⁾ Dom af 10.5.2006 i sag T-395/04, Air One SpA mod Kommissionen, Sml. 2006 II, s. 1347.

- (7) Ved skrivelser af 27. juni 2006 og 30. november 2006 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger fra Italien. Denne anmodning blev delvist imødekommet ved Italiens brev af 17. januar 2007. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger fra Italien ved brev af 19. februar 2007. Italien besvarede denne anmodning ved skrivelser af 16. marts 2007 og 26. marts 2007.
- (8) Efter at have undersøgt de oplysninger, Italien fremsendte, besluttede Kommissionen den 12. september 2007 at indlede undersøgelsesproceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2, (»beslutningen af 2007«). Beslutningen af 2007 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de undersøgte foranstaltninger.
- (9) Ved breve af 15. oktober 2007 og 22. oktober 2007 anmodede Italien Kommissionen om at forlænge fristen til at fremsætte sine bemærkninger til vurderingen i beslutningen af 2007. Kommissionen indrømmede en forlængelse af fristen ved brev af 23. oktober 2007. Italien fremsatte sine bemærkninger til 2007-beslutningen den 14. november 2007.
- (10) Kommissionen offentliggjorde en berigtigelse til beslutningen af 2007 den 12. februar 2008 ⁽⁴⁾.
- (11) Den 18. februar 2008 fremlagde Ryanair sine bemærkninger til vurderingen i beslutningen af 2007. So.Ge.A.AL indgav sine bemærkninger på samme dato. Yderligere oplysninger blev fremsendt af So.Ge.A.AL ved brev af 16. juni 2008. Den 20. februar 2008 sendte Italien Kommissionen bemærkningerne fra regionen Sardinien (RAS).
- (12) Bemærkningerne fra Ryanair og So.Ge.A.AL blev videresendt til Italien ved brev af 28. februar 2008.
- (13) Ved skrivelse af 20. juni 2008 supplerede Air One den oprindelige klage. Kommissionen sendte erklæringen til Italien med opfordring til at fremsætte bemærkninger den 10. december 2008. Ved brev af 15. januar 2009 anmodede de italienske myndigheder om en forlængelse af fristen til at fremsætte bemærkninger til Air One's skrivelse. Kommissionen accepterede at forlænge fristen ved brev af 20. januar 2009. Den 13. februar 2009 indsendte Italien sine bemærkninger til Kommissionen.
- (14) Den 1. september 2008 kontaktede Kommissionen Ecorys Netherlands BV (i det følgende benævnt »Ecorys«) for at få foretaget en økonomisk vurdering i relation til flere igangværende undersøgelser af statsstøtte, herunder den om Alghero lufthavn. Analysen handlede blandt andet om adfærden hos lufthavnsoperatøren So.Ge.A.AL og de lokale myndigheder med hensyn til de aftaler, der er indgået mellem So.Ge.A.AL og luftfartsselskaber, og i hvilket omfang de aftaler med luftfartsselskaber, der opererer i Alghero lufthavn, var i overensstemmelse med princippet om den markedsøkonomiske aktør. Ecorys afgav sin endelige rapport den 30. marts 2011 (i det følgende benævnt »Ecorys-rapporten«).
- (15) Ved skrivelse af 5. marts 2010 fremlagde Ryanair supplerende oplysninger til Kommissionen vedrørende alle igangværende undersøgelser af statsstøtte vedrørende Ryanair, hvoraf den ene vedrørte Alghero lufthavn.
- (16) Den 30. marts 2011 sendte Kommissionen en anmodning om yderligere oplysninger til Italien. I samme skrivelse sendte Kommissionen Italien den engelske version af Ecorys-rapporten.
- (17) Kommissionen sendte en anmodning om oplysninger til Ryanair den 8. april 2011. Ryanair besvarede denne anmodning ved brev af 22. juli 2011.
- (18) Ved breve af 23. maj 2011 og 30. maj 2011 anmodede Italien om en forlængelse af fristen for at fremlægge de oplysninger, Kommissionen anmodede om den 30. marts 2011. I samme brev anmodede Italien om en oversættelse af den engelske version af Ecorys-rapporten til italiensk. Den 1. juni 2011 bekræftede Italien oversættelsesansøgningen. Den 1. august 2011 sendte Kommissionen Italien en oversættelse til italiensk af Ecorys-rapporten.
- (19) Ved brev af 31. august 2011 og 9. september 2011 besvarede Italien (både RAS og det italienske transportministerium) Kommissionens anmodning om oplysninger af 30. marts 2011.
- (20) Ved brev af 19. oktober 2011 videresendte Kommissionen Ryanairs svar af 22. juli 2011 til Italien. Ved brev af 16. november 2011 anmodede Italien om en forlængelse af fristen til at fremsætte bemærkninger. I samme brev

⁽³⁾ EUT C 12 af 17.1.2008, s. 7.

⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

anmodede Italien om oversættelsen til italiensk af den økonomiske vurderingsrapport vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip (»MEOP-rapporten fra 2011«), der var vedhæftet Ryanairs svar. Ved brev af 17. november 2011 accepterede Kommissionen at forlænge fristen. Den 23. januar 2012 tilsendte Kommissionen Italien den italienske version af MEOP-rapporten fra 2011. Den 15. februar 2012 indsendte Italien sine kommentarer til Ryanairs bemærkninger, navnlig om MEOP-rapporten fra 2011.

- (21) Den 17. februar 2012 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Ryanair om en række igangværende undersøgelser af statsstøtte, herunder en om Alghero lufthavn. Ryanair besvarede denne anmodning ved brev af 16. april 2012.
- (22) Den 27. juni 2012 udvidede Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure til at omfatte yderligere foranstaltninger truffet af Italien, der ikke var omfattet af Air One's klage (i det følgende benævnt »2012-beslutningen«) ⁽⁵⁾. 2012-beslutningen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de undersøgte foranstaltninger.
- (23) Italien fremsatte sine bemærkninger til 2012-beslutningen den 31. august 2012, 3. oktober 2012, 19. oktober 2012, 22. oktober 2012 og 20. februar 2013. Kommissionen modtog bemærkninger fra fire interesserede parter So.Ge.A.AL, Ryanair og Airport Marketing Services Ltd. (i det følgende benævnt »AMS«) og Unioncamere. Ryanairs skrivelse indeholdt en ajourført MEOP-rapport (»MEOP-rapporten fra 2013«). Kommissionen fremsendte de interesserede parters kommentarer til Italien, som fik lejlighed til at reagere. Italiens bemærkninger til kommentarerne fra interesserede parter blev modtaget den 6. september 2013 og den 13. november 2013.
- (24) Der indkom en række skrivelser fra Ryanair den 20. december 2013, og den 17., 24. og 31. januar 2014. Kommissionen videresendte alle bemærkninger vedrørende Alghero lufthavn til Italien den 9. januar 2014 og 5. februar 2014. Den 24. februar 2014 anmodede Italien om en oversættelse til italiensk af de breve fra Ryanair, som Kommissionen havde fremsendt den 5. februar 2014 fra Kommissionen. Ved skrivelse af 8. april 2014 sendte Kommissionen Italien den italienske version af Ryanairs bemærkninger som ønsket.
- (25) Ved brev af 23. december 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger fra de italienske myndigheder om de foranstaltninger, der er genstand for undersøgelsen. Efter en forlængelse af den oprindelige frist fremsendte Italien en delvis besvarelse på Kommissionens anmodning den 18. februar 2014. Den 4. marts 2014 blev Italien mindet om sin forpligtelse til at give et samlet svar på alle de spørgsmål, landet havde fået forelagt i Kommissionens skrivelse af 23. december 2013. Italien fremsendte de ønskede oplysninger ved brev af 25. marts 2014.
- (26) Den 14. marts 2014 meddelte Kommissionen Italien og de interesserede parter i sagen, at Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (»luftfartsretningslinjerne fra 2014«) ⁽⁶⁾ blev vedtaget den 20. februar 2014 og opfordrede Italien til at fremsætte bemærkninger senest 20 arbejdsdage efter offentliggørelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014. Italien besvarede ikke Kommissionens brev af 14. marts 2014.
- (27) Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger fra Italien ved brev af 21. marts 2014. Efter en forlængelse af den oprindelige frist, fremsendte Italien de ønskede oplysninger den 25. april 2014 og den 8. maj 2014.
- (28) Luftfartsretningslinjerne fra 2014 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 4. april 2014. De erstattede retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (»luftfartsretningslinjerne fra 2005«) ⁽⁷⁾.
- (29) Den 15. april 2014 blev der offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* med opfordring til medlemsstaterne og andre interesserede parter om at fremsætte bemærkninger om anvendelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014 i denne sag senest én måned efter datoen for offentliggørelsen. So.Ge.A.AL fremsatte sine bemærkninger den 8. maj 2014. So.Ge.A.AL's bemærkninger blev videresendt til Italien den 22. maj 2014.
- (30) Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger fra Italien ved brev af 26. maj 2014. Italien fremsendte de ønskede oplysninger den 10. juni 2014, 28. juli 2014, 20. og 27. august 2014 samt 1. og 19. september 2014.

⁽⁵⁾ Se fodnote 1.

⁽⁶⁾ EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.

⁽⁷⁾ EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

- (31) Ved brev af 11. september 2014 meddelte Italien Kommissionen, at landet undtagelsesvis accepterer, at denne afgørelse vedtages på engelsk.

2. GENERELLE OPLYSNINGER OM ALGHERO LUFTHAVN

- (32) Alghero lufthavn ligger i den nordvestlige del af den italienske ø Sardinien. Alghero blev oprindelig oprettet som militærlufthavn og åbnede for civil trafik i 1974. Lufthavnens infrastrukturer og faciliteter ejes af staten gennem Ente Nazionale aviazione civile (»ENAC«), som er det nationale civilluftfartsvæsen.
- (33) Ser man på afstanden mellem Alghero lufthavn og andre sardiske lufthavne, ligger Alghero lufthavn 128 km fra Olbia lufthavn, 133 km fra Oristano lufthavn, 225 km fra Tortoli-Arbatax lufthavn og 235 km fra lufthavnen i Cagliari ⁽⁸⁾. Ifølge Italien kan Alghero lufthavn på grund af sin geografiske beliggenhed og transportnettenes særlige kendetegn (vej- og jernbanetransport) ikke substitueres med nogen af disse nærliggende lufthavne.
- (34) Passagertrafikken i lufthavnen steg fra 663 570 i 2000 til over 1 million i 2005 og næsten 1,6 million i 2013.

Tabel 1

Passagertrafik i Alghero lufthavn

År	Passagerer
2000	663 570
2001	680 854
2002	803 763
2003	887 127
2004	997 674
2005	1 078 671
2006	1 069 595
2007	1 299 047
2008	1 379 791
2009	1 506 080
2010	1 387 287
2011	1 513 245
2012	1 512 954
2013	1 563 020

- (35) Ryanair har siden 2000 været det centrale luftfartsselskab, der benytter lufthavnen. Andre luftfartsselskaber, herunder andre lavprisselskaber, har også opereret i lufthavnen siden 2000 (Germanwings, Air Italy, Air Dolomiti, Air Vallée, Meridiana, Alpi Eagles, bmibaby, easyJet, Air One, Volare, Alitalia) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Se <http://servizi.aci.it/distanze-chilometriche-web>

⁽⁹⁾ I løbet af undersøgelsen meddelte Italien Kommissionen, at den retlige efterfølger til Volare er CAI Second S.p.A., et datterselskab af Alitalia — Compagnia Aerea Italiana S.p.A. Endvidere fusionerede Air One S.p.A. med Alitalia — Compagnia Aerea Italiana S.p.A.

- (36) I Alghero lufthavn fastsættes de gebyrer, der pålægges luftfartsselskaber, normalt på grundlag af en offentliggjort liste over lufthavnsafgifter, der omfatter følgende: start- og landingsafgift, passagerafgift, sikkerhedsafgift og afgifter for screening af bagage og groundhandling.

3. FORVALTNING AF ALGHERO LUFTHAVN

3.1. So.Ge.A.AL

- (37) So.Ge.A.AL blev oprettet i 1994 til at drive Alghero lufthavn. Virksomheden havde en startkapital på 200 mio. ITL (103 291,4 EUR), der var fuldt tegnet af lokale offentlige organer. Størstedelen af kapitalen ejedes (direkte eller indirekte gennem Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna — SFIRS S.p.A. (i det følgende benævnt »SFIRS«)) af RAS. SFIRS blev oprettet som investeringsselskab under RAS ⁽¹⁰⁾.
- (38) Selv om sammensætningen af So.Ge.A.AL's kapital har været varierende siden 1994, har selskabet altid været 100 % ejet af offentlige organer, nemlig Handelskammeret i Sassari, provinsen Sassari, Sassari kommune, Alghero kommune, RAS og SFIRS S.p.A.
- (39) I 2010 ejede RAS 80,20 % af aktierne i So.Ge.A.AL, mens SFIRS ejede 19,80 %.

3.2. DRIFTSKONCESSION

- (40) Den 28. maj 2007 indgik So.Ge.A.AL en aftale med ENAC om den fyrrårig »samlede« koncession ⁽¹¹⁾ på drift af Alghero lufthavn (i det følgende benævnt »aftalen«) ⁽¹²⁾. Før 2007 blev Alghero lufthavn drevet af So.Ge.A.AL på grundlag af en »midlertidig« koncession, som selskabet havde fået tildelt den 11. februar 1999.
- (41) I Italien tildeles koncessioner på drift af en lufthavn af ENAC ud fra en vurdering af bæredygtigheden af en forretningsplan, som omfatter en handlingsplan, en investeringsplan og en økonomisk-finansiel plan. I handlingsplanen skitserer lufthavnsoperatøren sine økonomiske programmeringsstrategier og organisatoriske struktur. Investeringsplanen består af en kort rapport om de planlagte foranstaltninger og deres tekniske, økonomiske og administrative gennemførlighed. Den økonomisk-finansielle plan viser den økonomiske balance i lufthavnsdriften.
- (42) I henhold til artikel 8 i aftalen udgøres So.Ge.A.AL's indtægter af:
- a) brugerbetaling for lufthavne, jf. den italienske lov nr. 324 af 5. maj 1976 og efterfølgende ændringer
 - b) gebyrer for lastning og losning af gods, der transporteres med fly, jf. den italienske lov nr. 117 af 16. april 1974

⁽¹⁰⁾ RAS ejer 100 % af aktierne i SFIRS. SFIRS forbereder planer og programmer og udarbejder retningslinjer vedrørende regionens økonomiske og sociale udvikling.

⁽¹¹⁾ Lufthavnsinfrastrukturen ejes af ENAC, der enten driver den direkte eller overdrager opgaven til tredjemand via koncessioner. Traditionelt har man haft fire modeller for lufthavnsdrift i Italien: i) lufthavne, der forvaltes direkte af staten, som er ansvarlig for opførelse og vedligeholdelse af al lufthavnsinfrastruktur, afholder alle omkostninger og modtager alle indtægter, ii) lufthavne, der drives i henhold til en *tidsbegrænset* koncession, hvor lufthavnsoperatøren på grundlag af en midlertidig tilladelse kan drive lufthavnens infrastruktur og beholde indtærentabilitetsanalyse af aftalerne om lufthavnstjenester frgterne fra kommercielle aktiviteter, iii) lufthavne, som drives under en *delvis* koncession, hvor lufthavnsoperatøren beholder alle indtægter hidrørende fra anvendelsen af passager- og godsterminaler og vigtigste lufthavnsydelse (f.eks. handling), mens staten gennem ENAC beholder alle indtægter fra lufthavnsafgifter (start- og landingsafgifter, flyparkeringsafgifter og ombordstigningsafgifter), iv) lufthavne, der forvaltes i henhold til en *samlet* koncession, hvor lufthavnsoperatøren er ansvarlig for drift af al infrastruktur (herunder air-side) og levering af alle lufthavnstjenester og beholder alle indtægter fra driften af lufthavnen i op til fyrrå. Siden 2007 kan ENAC midlertidigt pålægge indehavere af delvise koncessioner (herunder dem, der kun midlertidigt driver infrastrukturen) at drive lufthavnen i henhold til en samlet driftskoncession ved at begrænse retten til at anvende indtægter fra brugerrettigheder til de hasteforanstaltninger, der er nødvendige, for at lufthavnsoperatøren kan udføre sine aktiviteter som fastlagt i en handlingsplan (Piano di interventi).

⁽¹²⁾ Det tværministerielle dekret 125 T om tildeling af koncessionen til So.Ge.A.AL blev udstedt den 3. august 2007.

- c) koncessionsafgifter for sikkerhedstjenester som fastsættes i overensstemmelse med italiensk lov nr. 248/2005 og efterfølgende ændringer
- d) indtægter, som direkte eller indirekte hidrører fra drift af lufthavnen samt fra tredjeparters anvendelse af lufthavnsområder og -faciliteter, jf. det italienske lovdekret nr. 18/1999.
- (43) Lufthavnsoperatører skal betale en årlig koncessionsafgift til ENAC for retten til at drive lufthavnen. Afgiften fastsættes i henhold til den relevante gældende lovgivning (se betragtning 155-157) for nærmere oplysninger om fastsættelsen af koncessionsafgifter).
- (44) På grundlag af aftalens artikel 12 skal lufthavnsoperatøren hvert år fra og med året for tildeling af koncessionen indsende en rapport om status for gennemførelsen af handlingsplanen til ENAC. Desuden skal lufthavnsoperatøren — senest seks måneder før udløbet af hver fireårsperiode af koncessionen — forelægge ENAC en forretningsplan (herunder en investeringsplan og en handlingsplan) for den følgende fireårs periode til godkendelse. En lufthavnsoperatørs manglende overholdelse af disse forpligtelser medfører sanktioner.
- (45) Ifølge aftalens artikel 14 a vil koncessionen blive tilbagekaldt og aftalen lovmæssigt bragt til ophør i tilfælde af:
- manglende gennemførelse inden for de fastsatte frister af de foranstaltninger, der er beskrevet i betragtning 44,
 - forsinkelser på over 12 måneder i betaling af den koncessionsafgift, lufthavnsoperatøren skylder,
 - konkurs eller
 - manglende økonomisk-finansiell balance ved udgangen af den første fireårsperiode.

3.3. DET OFFENTLIGE MYNDIGHEDSOMRÅDE

- (46) Ved brev af 18. februar 2014 hævdede Italien, at So.Ge.A.AL ikke udfører aktiviteter, der hører ind under det offentlige opgaver ⁽¹³⁾.
- (47) So.Ge.A.AL ville imidlertid stille lufthavnsområdet til rådighed med henblik på, at staten kunne levere visse tjenesteydelser i sin udøvelse af offentligretlige beføjelser og afholde udgifterne til vedligeholdelse og administration af de pågældende områder.
- (48) Ved brev af 10. juni 2014 ⁽¹⁴⁾ ændrede Italien sin holdning og fremførte, at omkostningerne ved forvaltning af disse lufthavnsområder ville falde ind under det offentlige myndighedsområde. For så vidt angår de retlige rammer, gjorde Italien gældende, at der foreligger retsregler, hvorefter de pågældende omkostninger klart skal bæres af lufthavnsoperatøren. Navnlig er lufthavnsoperatøren forpligtet til at stille visse lufthavnsområder til rådighed for ENAC og andre offentlige enheder (det luftbårne grænsepoliti, toldvæsenet, finanskontrollen, kontoret for sundhedskontrol til søs, i luften og ved grænserne, det italienske Røde Kors, brandvæsenet og politiet) og bære de tilsvarende administrations- og vedligeholdelsesomkostninger ⁽¹⁵⁾. Lufthavnsoperatørernes forpligtelse til at stille lufthavnsområder til rådighed for offentlige enheder og bære de respektive omkostninger blev fastlagt ved rammeaftalen for tildeling af driften af italienske lufthavne, jf. den italienske bestemmelse nr. 12479 af 20. oktober 1999 fra Ministeriet for transport og søfart, som blev vedtaget i medfør af ministeriel bekendtgørelse nr. 521 af 1997. De relevante bestemmelser blev gennemført i aftalen, hvorefter lufthavnsoperatøren i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), har pligt til »at udføre de aktiviteter, der er nødvendige for at støtte virksomhed under statens ansvarsområde, beredskabs- og sundhedstjenester inden for lufthavnsområdet«. Ifølge Italien beløb So.Ge.A.AL's samlede driftsomkostninger til vedligeholdelsen af disse områder i perioden 2000-2010 sig til 2 776 073 EUR ⁽¹⁶⁾.
- (49) Desuden anførte Italien, at 1 284 133 EUR af de samlede investeringsomkostninger i forbindelse med den nye terminal ville repræsentere omkostninger ved anlæg af områder, som So.Ge.A.AL er forpligtet til at stille til rådighed for offentlige enheder, og de ville derfor også blive betragtet som udgifter, der er forbundet med aktiviteter, som falder ind under det offentlige myndighedsområde (se også betragtning 86).

⁽¹³⁾ I denne henseende minder Kommissionen om, at EU-Domstolen har statueret, at virksomhed, som normalt henhører under statens ansvar i udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter, og sædvanligvis ikke er omfattet af statsstøtte-reglernes anvendelsesområde. Se i den forbindelse sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7 og 8, og sag C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Sml. 1988 I, s. 2479, præmis 18, sag C-364/92, SAT/Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30, og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.

⁽¹⁴⁾ Som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 26. maj 2014.

⁽¹⁵⁾ Artikel 4, stk. 7 og 8, og artikel 11 i aftalen fra 2007.

⁽¹⁶⁾ Bilag 22 til brev fra Italien af 10. juni 2014.

3.4. KONCESSIONSAFGIFTER BETALT AF So.Ge.A.AL

- (50) De koncessionsafgifter (drift og sikkerhed), So.Ge.A.AL har betalt mellem 2000 og 2010, fremgår af tabel 2 ⁽¹⁷⁾.

Tabel 2

Koncessionsafgifter betalt af So.Ge.A.AL i perioden 1998-2010 (i EUR)

Beskrivelse	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Koncessionsafgift for drift til ministeriet	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Koncessionsafgift for sikkerhed	—	—	—	—	—	—	—
I alt	139 572	166 505	243 880	266 205	312 950	371 912	418 358
Beskrivelse	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Koncessionsafgift for drift	473 836	119 197	171 019	232 130	267 009	171 005	2 643 514
Koncessionsafgift for sikkerhed	7 092	37 324	45 439	48 205	52 618	48 571	239 249
I alt	480 928	156 539	216 458	280 335	319 627	219 575	2 882 763

3.5. So.Ge.A.AL's FINANSIELLE SITUATION

- (51) So.Ge.A.AL's finansielle resultater var negative i perioden 2000-2010. Ifølge Italien var selskabets dårlige resultater en følge af den forsinkede tildeling af den »samlede« koncession på drift af denne lufthavn. Efter tildelingen af koncessionen medførte den økonomiske krise en kraftig nedgang i antallet af passagerer, hvilket påvirkede lufthavnens aktivitetsniveau negativt.
- (52) I august 2011 fremlagde Italien en rapport for Kommissionen med en vurdering af den finansielle situation i Alghero lufthavn i perioden 2000-2010 (»Accuracy-rapporten«) ⁽¹⁸⁾. Ifølge Accuracy-rapporten var So.Ge.A.AL's finansielle resultater som følger:

Tabel 3

So.Ge.A.AL's finansielle resultater 2000-2010 (i tusind EUR)

År	Resultat
2000	(32,2)
2001	(790,7)
2002	(47,3)
2003	(951,0)
2004	(2 981,7)

⁽¹⁷⁾ Ud over den koncessionsafgift, der betales til drift af denne lufthavn fra 2005, betalte So.Ge.A.AL desuden en »sikkerhedskoncessionsafgift« for retten til at udøve vagtvirksomhed i lufthavnen og opkræve gebyrer for sikkerhedstjenester.

⁽¹⁸⁾ »Nuraghe-projekte — Il caso So.Ge.A.AL«, 29. august 2011, udarbejdet af Accuracy og fremsendt til Kommissionen ved brev fra Italien af 31. august 2011, bilag 1.

År	Resultat
2005	(2 064,7)
2006	(1 108,2)
2007	(1 800,8)
2008	(4 577,3)
2009	(12 404,1)
2010	(1 847,2)

- (53) I løbet af undersøgelsen fremsendte Italien So.Ge.A.AL's årsrapporter til Kommissionen («Relazione sulla gestione del bilancio») for perioden 2000-2010 ⁽¹⁹⁾.
- (54) So.Ge.A.AL indberettede et tab på 1 530 960 048 ITL i 2001. So.Ge.A.AL indberettede også negative tal i 2002 og 2003.
- (55) So.Ge.A.AL afsluttede 2004 med et tab på 2 981 688 EUR. Selskabet fortsatte med at notere tab i 2005 og 2006. Det registrerede yderligere et tab på 1 801 000 EUR i 2007 til trods for, at det havde fået tildelt den »samlede« koncession på drift af lufthavnen den 3. august 2007. Ifølge årsrapporten fra 2007 forværrede uforudsete begivenheder So.Ge.A.AL's finansielle resultater i 2007.
- (56) So.Ge.A.AL indberettede tab på 4 577 000 EUR i 2008 og 12 404 126 EUR i 2009.
- (57) I sin årsrapport for 2009 bemærkede So.Ge.A.AL, at selskabet ifølge 2007-aftalen skulle være i økonomisk balance senest fire år efter tildelingen af koncessionen. På grund af sin dårlige økonomiske situation i 2009 foreslog So.Ge.A.AL at udarbejde og vedtage en opdateret forretningsplan, som selskabet betegnede som nødvendig for at bringe prognoserne mere i overensstemmelse med udviklingen på markedet. I den forbindelse blev den forretningsplan, der blev udarbejdet af Roland Berger (jf. betragtning 64-70), ikke betragtet som tilstrækkeligt pålidelig.
- (58) Et yderligere tab på 1 847 165 EUR blev registreret for 2010. Angiveligt fortsatte tallene for trafikken med at udvikle sig positivt, selv i et så vanskeligt økonomisk klima, som var påvirket af den vulkanske askesky, der havde ført til en midlertidig lukning af det europæiske luftrum.

4. FORRETNINGSPLANERNE

- (59) So.Ge.A.AL har siden 1999 udarbejdet flere forretningsplaner, som er sammenfattet kort i betragtning 60-75.

4.1. FORRETNINGSPLANEN FRA 1999

- (60) Forretningsplanen fra 1999 dækker perioden 1999-2007 i to faser:
- 1999-2001: I denne periode forventede So.Ge.A.AL især en kapitalforøgelse, iværksættelse af sin privatisering, tildeling af en »samlet« koncession, investeringer i lufthavnsinfrastruktur, opstart af nye rute-flyvninger af to luftfartsselskaber og udarbejdelse af en markedsførings- og en erhvervsudviklingsplan.
 - 2002-2007: Denne fase skulle dreje sig om udvikling af virksomheden på grundlag af den forbedrede lufthavnsinfrastruktur.
- (61) I forretningsplanen tog man udgangspunkt i tildelingen af den »samlede« koncession i 1999 efter en forhøjelse af So.Ge.A.AL's kapital til 6 mia. ITL.

⁽¹⁹⁾ Breve fra Italien af 26. oktober 2012 og 18. februar 2014.

- (62) Forretningsplanen var den vigtigste drivkraft for væksten en diversificering af flyforbindelser ved at tiltrække to hurtigtvoksende lavprisselskaber. Det ene luftfartsselskab skulle påbegynde driften fra Alghero lufthavn på ruten Alghero-Milano i 1999, og det andet skulle starte ruten Alghero-London i 2000 med tre ugentlige afgang, som ville være omfattet af særligt lave afgifter det første år.
- (63) Trafikprognoserne viste, at Alghero lufthavn ville nå 1 million passagerer i 2004 og op til 1,1 million i 2007 som resultat af de nye ruter, der blev oprettet af de to luftfartsselskaber (se betragtning 62), som på det tidspunkt, hvor forretningsplanen blev udarbejdet, var i gang med at forhandle aftaler om lufthavnstjenester med So.Ge.A.AL.

4.2. ROLAND BERGER-PLANEN

- (64) Planen fra 2004, som konsulentfirmaet Roland Berger udarbejdede for So.Ge.A.AL («Roland Berger-planen»), indeholdt en detaljeret prognose for perioden 2004-2008. De vigtigste elementer i forretningsplanen var:
- a) en stigning i lavpristrafik fra 20 til 44 % af den samlede trafik i lufthavnen, op til 620 000 passagerer i 2008
 - b) vækst i ikkeluftfartsrelaterede indtægter fra 2,2 EUR pr. pax til 5 EUR pr. pax ⁽²⁰⁾
 - c) vækst i luftfartsrelaterede indtægter fra 6,8 EUR pr. pax i 2003 til 7,47-7,75 EUR/pax i 2008
 - d) 42,6 mio. EUR i investeringer i infrastruktur og udstyr, hvoraf 41,3 mio. EUR ville blive dækket ved hjælp af offentlige midler.
- (65) For at forstå, hvordan Alghero lufthavn klarede sig i forhold til markedet, blev der foretaget en benchmarking af dens resultater i forhold til sammenlignelige lufthavne:
- a) indtægter fra handling og ikkeluftfartsrelaterede kilder såsom parkering, biludlejning, brændstofflow og koncessioner på detail- og madsalg lå angiveligt under gennemsnittet i sektoren, idet forbruget pr. passager varierede fra halvdelen til en tredjedel af det, der registreres af mindre lufthavne, og var under en femtedel af større lufthavnes
 - b) ringere indtægter blev bekræftet af, at forbruget pr. passager var på linje med forbruget i Puglia lufthavn, som udviste et negativt nettodriftsresultat
 - c) driftsudgifterne var imidlertid på linje med de bedst præsterende italienske lufthavne.
- (66) De prognoser, der er opstillet i Roland Berger-planen, viste lufthavnsoperatørens fremtidige driftsindtægter og -udgifter baseret på to scenarier: udvikling af lufthavnen efter et scenario med »midlertidig« koncession i forhold til et scenario med en »samlet« koncession. Under det første scenario forventedes lufthavnen fortsat at notere tab indtil 2008, mens lufthavnen under det andet ville blive rentabel allerede i 2005 baseret på årlige indtægter, som ville være gennemsnitligt 7 % højere under et »samlet« koncessionsscenario i forhold til det »midlertidige« scenario (hovedsagelig som følge af højere ikkeluftfartsrelaterede indtægter, idet en mere effektiv reklameindsats, parkeringsforvaltning og brændstofs salg forventedes at øge de kommercielle indtægter). De finansielle resultater for luftfartsrelateret virksomhed forventedes at være negative, selv i et scenario med en »samlet« koncession.
- (67) Roland Berger-planen viste lavere indtægter fra handling, hovedsageligt på grund af lavpristrafik. Handlingen forventedes fortsat at generere tab på mellemlang sigt selv under en optimistisk tilgang. Det blev anslået, at de mistede indtægter fra handling i forbindelse med lavpristrafik ville beløbe sig til 3,2 mio. EUR i 2008.

⁽²⁰⁾ Lufthavne har to vigtige indkomstelementer: luftfartsrelaterede indtægter, som stammer fra de afgifter, der opkræves af luftfartsselskaberne for både fly og passagerers brug af faciliteter, og kommercielle indtægter, som stammer fra kommercielle aktiviteter i lufthavnen, bl.a. detailsalg, parkering, catering og kontor-/ejendomsudlejning.

- (68) På grundlag af Roland Berger-planen var lufthavnens med henblik på at vende tidligere fald og nå rentabilitets-tærsklen fokuseret på at fremme kommercielle indtægter indtil det punkt, hvor forbruget pr. passager blev bragt på linje med sammenlignelige lufthavnes (fra 2,2 EUR til 5 EUR pr. passager). Lavpristrafik forventedes at være den vigtigste ikkeluftfartsrelaterede indtægtskilde i perioden 2004-2008 og at mindske tab i luftfartsaktiviteten. Prognoserne viste 620 000 lavprispassagerer i 2008.
- (69) Det blev i Roland Berger-planen også bemærket, at en fortsat drift af lufthavnen under en »midlertidig koncession« ville kunne kræve en rekapitalisering af So.Ge.A.AL med henblik på at dække driftstab.
- (70) Roland Berger-planen blev ajourført to gange, i 2007 og 2008, for at tage hensyn til udviklingen i sektoren. Ved ajourføringerne blev der foreslået konkrete tiltag til udvikling af lufthavnen i perioden 2008-2011 ved at øge både de luftfartsrelaterede indtægter (navnlig fra handlingaktiviteterne) og de ikkeluftfartsrelaterede indtægter.

4.3. FORRETNINGSPLANEN FOR TILDELING AF KONCESSIONEN

- (71) So.Ge.A.AL's forretningsplan, som blev udarbejdet med henblik på tildeling af den samlede koncession, blev godkendt i september 2005 og indeholdt et overslag over indtægter og udgifter for koncessionens 40-årige løbetid for drift af lufthavnen ud fra den antagelse, at koncessionen ville blive overdraget til So.Ge.A.AL i 2006.
- (72) Prognoserne over årlig trafik udviste en fast årlig stigning på 4,5 % indtil 2010, 2,6 % fra 2011 til 2025 og 3,78 % i perioden 2006-2025 og dermed et passagertal på 2 800 000 omkring 2045. De ikkeluftfartsrelaterede indtægter forventedes at stige fra 2 929 000 EUR i 2006 til 8 814 000 EUR i 2045. Ligeledes forventedes luftfartsindtægterne at stige fra 9 288 000 EUR i 2006 til 29 587 000 EUR i slutningen af den 40-årige periode. Prognoserne byggede på en 20 % reduktion i luftfartsindtægterne, når lufthavnen nåede loftet på 2 millioner passagerer, og endnu en leverandør af groundhandling-ydelser ville komme ind på markedet i overensstemmelse med EU-reglerne for groundhandling-ydelser i europæiske lufthavne ⁽²¹⁾.
- (73) Der blev regnet med kapitaludgifter på 143,3 mio. EUR mellem 2006 og 2045. Planen indeholdt et detaljeret program for kapitalinvesteringer pr. år i 2006-2045 og en liste over finansieringskilderne (private eller offentlige) for disse investeringer.

4.4. OMSTRUKTURERENGEN I 2010 OG OMSTRUKTURERINGSPLANEN

- (74) Omstruktureringen i 2010 og omstruktureringsplanen blev godkendt af RAS i september 2010. Planen omfatter en samlet analyse af den økonomiske situation for So.Ge.A.AL i perioden 2000-2010 og en forventning om selskabets tilbagevenden til rentabilitet i 2012, idet der også tages højde for en rekapitalisering af virksomheden i 2010.
- (75) Ifølge reorganiserings- og omstruktureringsplanen fra 2010 var So.Ge.A.AL's dårlige resultater indtil 2010 resultatet af en uhensigtsmæssig drift, ineffektiv groundhandling-aktivitet, infrastrukturmangler og utilstrækkelige luftfartsrelaterede og ikkeluftfartsrelaterede indtægter.

5. FORANSTALTNINGER, DER ER OMFATTET AF UNDERSØGELSEN

- (76) Følgende foranstaltninger er genstand for den undersøgelse, som blev indledt og udvidet ved Kommissionens beslutninger fra henholdsvis 2007 og 2012:
- a) Foranstaltninger til fordel for lufthavnsoperatøren So.Ge.A.AL:
- kapitaltilførsler fra RAS og andre offentlige aktionærer
 - bidrag til »installationer og anlæg« fra RAS
 - finansiering af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr fra staten.
- b) Potentiel støtte i forskellige aftaler med luftfartsselskaber, som benyttede lufthavnen fra 2000.

⁽²¹⁾ 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).

5.1. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR So.Ge.A.AL

5.1.1. Foranstaltning 1 — Kapitaltilførsler

- (77) Ifølge italiensk ret skal lufthavnsoperatører opretholde et minimum af kapital afhængigt af trafikmængden ⁽²²⁾: For lufthavne med en trafik på mellem 300 000 og 1 million passagerer blev den krævede minimumskapital fastsat til 3 mio. EUR, mens tærsklen for trafikken mellem 1 million og 2 millioner blev fastsat til 7,5 mio. EUR. I løbet af undersøgelsen fastholdt Italien, at kapitaltilførslerne fra So.Ge.A.AL's offentlige aktionærer primært tog sigte på at genoprette selskabets kapital, der var udhulet af tab, til det niveau, der er fastlagt i national ret.
- (78) Ifølge oplysninger fra Italien tilførte So.Ge.A.AL's offentlige aktionærer ny kapital til selskabet flere gange mellem 2000 og 2010 som følger: ⁽²³⁾

Tabel 4

Tiltag vedrørende So.Ge.A.AL's kapital

År	Beskrivelse	So.Ge.A.AL's generalforsamling	Kapitaltilførsel (i EUR)
2003	Tilførsel til genetablering af kapitalen, der var udhulet af tab, og forhøjelse af kapitalen til 7 754 000 EUR	9. maj 2003	5 198 000
2005	Tilførsel på 3 933 372,17 EUR til genetablering af kapitalen, der var udhulet af tab	29. april 2005	3 933 372,17
2007	Tilførsel på 3 797 185 EUR til genetablering af kapitalen, der var udhulet af tab	31. oktober 2007	3 797 185
2009	Tilførsel på 5 649 535 EUR til genetablering af kapitalen, der var udhulet af tab	26. januar 2009	5 649 535
2010	Tilførsel på 12 508 306 EUR til genetablering af kapitalen, der var udhulet af tab	21. maj 2010	12 508 306

5.1.2. Foranstaltning 2 — Finansiering af »installationer og anlæg«

- (79) Ifølge oplysningerne fra Italien modtog So.Ge.A.AL bidrag fra RAS til »installationer og anlæg« fra 1998 til 2009 til et samlet beløb på 6 540 269 EUR.
- (80) I sine bemærkninger til beslutningen fra 2012 præciserede Italien, at hovedformålet med foranstaltningerne vedrørende »installationer og anlæg« var at opgradere lufthavnsinfrastrukturen. Italien henviste til den generelle definition af offentlige bygge- og anlægsarbejder (»lavoro pubblico«), jf. artikel 2, stk. 1, i den italienske lov nr. 109 af 11. februar 1994 (»Legge quadro in materi di lavori pubblici«) ⁽²⁴⁾, nemlig »Opførelse af bygninger, nedrivning, genoprettelse, renovering og vedligeholdelse af arbejder og anlæg, herunder beskyttelse af miljøet og bioteknik« ⁽²⁵⁾. Italien præciserede, at den pågældende finansiering i sidste ende blev anvendt til finansiering af arbejdet på passagerterminalen, opgradering af de eksterne vejforbindelser, opgradering af parkeringsområder til fly samt udstyr, som er nødvendigt for drift af lufthavnen.

⁽²²⁾ Se navnlig artikel 3 i ministerielt dekret nr. 521/1997.

⁽²³⁾ Brev fra Italien af 31. august 2011, bilag 7 og 23. For opdelingen af den offentlige finansiering mellem de offentlige aktionærer, herunder bidrag fra SFIRS for 2007, 2009 og 2010, se bilag 1 (Accuracy-rapporten) til den nævnte skrivelse, s. 40.

⁽²⁴⁾ Brev fra Italien af 22. oktober 2012.

⁽²⁵⁾ Denne definition blev gennemført ved artikel 3, stk. 8, i lovdekret nr. 163 af 12. april 2006 (»Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e inventar«).

- (81) På grundlag af disse præciseringer foretog Kommissionen i forbindelse med denne afgørelse en samlet vurdering af finansieringen af »installationer og anlæg« (foranstaltning 2) og tilskuddene til infrastrukturinvesteringer (foranstaltning 3) som en række foranstaltninger til finansiering af oprettelse og modernisering af infrastruktur og udstyr.

5.1.3. Foranstaltning 3 — Finansiering af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr

- (82) Tabel 5 angiver infrastrukturinvesteringer, der er gennemført i perioden 2000-2010, og som blev delvist finansieret gennem offentlige midler ⁽²⁶⁾.

Tabel 5

Infrastrukturinvesteringer 2000-2010

Investering	Dato for bindende tilsagn om offentlig finansiering	Investeringsomkostninger (EUR)	Offentlig finansiering (EUR)	Kilde til offentlig finansiering
Ny afgangshal	1994	109 773,59	109 774	RAS
Omstrukturering af ankomstområdet (»Ristrutturazione Zona arrivi«)	1996	1 442 990,23	1 350 812	RAS
Ny terminal	1997	17 325 483,05	15 012 344,72	ENAC
Opgradering af belægningen på rullebanen	1997	4 175 608,09	3 861 392	ENAC
Sideværts sikkerhedszoner	1998	429 894,54	417 102	RAS
I ALT	Ikke relevant	23 483 749,5	20 751 424,72	ENAC
Røntgenudstyr til bagagekontrol	2003	208 782,99	191 082,99	ENAC
Omstrukturering af den gamle passagerterminal (»Ristrutturazione Vecchia aerostazione passeggeri«)	2003	2 406 862,57	1 623 967	ENAC
Opgradering af forpladsen	2003	7 499 177,02	6 905 599	ENAC
Opgradering af rullevej	2003	7 287 065,75	6 755 162	ENAC
Opgradering af start- og landingsbane	2003	6 702 055,64	6 323 883	ENAC
Perimeterkontrolsystem	2003	6 073 054,61	5 951 919	ENAC
Beskyttelsesudstyr mod eksplosion (»Carrello antideflagrante«)	2004	76 001,29	76 000	ENAC
I ALT	Ikke relevant	53 736 749,37	48 579 036,23	Ikke relevant

⁽²⁶⁾ Brev fra Italien af 8. maj 2014.

- (83) Hertil kommer, at RAS i perioden 2000-2010 ydede So.Ge.A.AL direkte tilskud til anskaffelse af udstyr (anordninger til intern kommunikation, software, køretøjer osv.) til et samlet beløb på 4 680 281,44 EUR.
- (84) Ifølge Italien ⁽²⁷⁾ var et beløb på 25 431 706,16 EUR i offentlig finansiering blevet lovligt forpligtet før 2000, nemlig dagen for Aéroports de Paris-dommen ⁽²⁸⁾. Navnlige:
- a) den statslige finansiering, som blev fastsat med beslutningen fra CIPE ⁽²⁹⁾ den 29. august 1997 blev anvendt til opførelse af den nye passagerterminal og opgradering af rullevejen
 - b) den regionale finansiering ydet til So.Ge.A.AL baseret på rammeaftalen mellem RAS og Transportministeriet af 5. august 1996, italiensk regional lov nr. 2 af 29. januar 1994 og nr. 9 af 15. februar 1996 til omstrukturering af den gamle terminal og anlæg af sideværts sikkerhedszoner. I henhold til disse regionale love blev der endvidere ydet regional støtte til So.Ge.A.AL til finansiering af udstyr.
- (85) Ifølge Italien bevarede staten ansvaret for infrastrukturinvesteringer før tildelingen af den »samlede« koncession i 2007, mens lufthavsoperatøren blot udførte de infrastrukturarbejder, der var godkendt af staten.
- (86) Ved skrivelse af 10. juni 2014 ⁽³⁰⁾ gjorde Italien endvidere gældende, at 1 284 133 EUR ud af de samlede investeringsomkostninger i forbindelse med den nye terminal kunne betragtes som udgifter i forbindelse med aktiviteter, der falder ind under det offentlige myndighedsområde, dvs. udgifterne til anlæg af terminalområderne, som So.Ge.A.AL er forpligtet til at stille til rådighed for offentlige enheder (se også betragtning 49).

5.2. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR FLYSELSKABER, DER BENYTTET LUFTHAVNEN

- (87) Undersøgelsen omfatter en række aftaler, som So.Ge.A.AL indgik med forskellige luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn, og som Kommissionen i beslutningerne fra 2007 og 2012 anså for muligvis at kunne udgøre statsstøtte til de pågældende luftfartsselskaber.
- (88) Ifølge Italien blev aftalerne med luftfartsselskaberne forhandlet af generaldirektøren for So.Ge.A.AL, der aflagde rapport til bestyrelsen om status for forhandlingerne og indholdet af aftalerne. So.Ge.A.AL's bestyrelse godkendte aftalevilkårene, før aftalerne blev undertegnet ⁽³¹⁾.

5.2.1. Foranstaltning 4 — Aftaler undertegnet af So.Ge.A.AL med Ryanair/AMS

- (89) Siden 2000 har Ryanair været det største luftfartsselskab, der opererer i Alghero. Der er indgået to typer aftaler mellem Ryanair og datterselskabet AMS på den ene side, og So.Ge.A.AL på den anden side.
- i) Aftaler om lufthavnstjenester
- (90) De aftaler om lufthavnstjenester, som Ryanair og So.Ge.A.AL indgik fra 2000 og frem, fastlagde driftsbetingelserne for Ryanair i Alghero lufthavn og de lufthavnsafgifter, som luftfartsselskabet skulle betale. Ryanair forpligtede sig til at opfylde fastlagte mål for antal flyvninger/passager mod et resultatbaseret gebyr, der skulle betales af So.Ge.A.AL. Der blev tildelt sanktioner, hvis disse mål ikke blev nået fuldt ud.
- ii) Aftaler om markedsføringstjenester
- (91) Aftalerne om markedsføringstjenester vedrører reklame for destinationen Alghero på Ryanairs officielle websted. Siden 2006 er de blevet indgået med det 100 % Ryanair-ejede datterselskab AMS og indgået på de samme datoer som aftaler om lufthavnstjenester undertegnet af Ryanair.

⁽²⁷⁾ Brev fra Italien af 8. maj 2014.

⁽²⁸⁾ Sag T-128/89, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929.

⁽²⁹⁾ Comitato interministeriale per la programmazione economica.

⁽³⁰⁾ Som svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 26. maj 2014.

⁽³¹⁾ Brev fra Italien af 18. februar 2014, bilag A.

- (92) I betragtning 93-109 sammenfatter Kommissionen de vigtigste bestemmelser i de aftaler (om lufthavnstjenester og om markedsføringsstjenester), som blev indgået mellem So.Ge.A.AL og Ryanair/AMS.

5.2.1.1. *Aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair fra 2000*

- (93) Den første aftale om lufthavnstjenester mellem Ryanair og So.Ge.A.AL blev indgået den 22. juni 2000 for en periode på 10 år.
- (94) Ifølge denne aftale skulle Ryanair foretage mindst én daglig returflyvning mellem London og Alghero og betale So.Ge.A.AL et beløb på [...] ITL (*) pr. turnaround. Ryanair skulle også hvert år forelægge en salgs- og markedsføringsplan og angive resultaterne for driften af ruten samt udviklingsmuligheder.
- (95) So.Ge.A.AL forpligtede sig til at levere terminal- og handlingydelse til Ryanair. Lufthavnsoperatøren skulle »betale eller godskrive« et månedligt beløb svarende til det beløb, som Ryanair skulle betale i handlingafgifter, idet der blev lagt et loft over det første år af aftalen. So.Ge.A.AL forpligtede sig ligeledes til at betale Ryanair en fast årligt beløb og et supplerende beløb i tilfælde af, at der blev oprettet en yderligere returflyvning.

5.2.1.2. *Aftalen om lufthavnstjenester fra 2002 og markedsføringsaftalen med Ryanair*

- (96) Ryanair undertegnede en anden aftale om lufthavnstjenester med So.Ge.A.AL den 25. januar 2002, som erstattede aftalen fra 2000 og omfattede perioden mellem den 1. januar 2002 og den 31. december 2012. På grundlag af denne aftale skulle Ryanair betale So.Ge.A.AL [...] EUR pr. turnaround for handlingydelser. Ryanair skulle betale de lufthavnsafgifter og sikkerhedsafgifter, der fremgik af den offentliggjorte liste over afgifter og gebyrer.
- (97) På samme dato blev der indgået en markedsføringsaftale mellem So.Ge.A.AL og Ryanair for den samme periode som aftalen om lufthavnstjenester fra 2002. Ryanair forpligtede sig til at gennemføre reklame- og markedsføringsaktiviteter på sit websted og andre medier efter eget skøn for at fremme Alghero-Londonforbindelsen i samråd med So.Ge.A.AL. På grundlag af denne aftale skulle So.Ge.A.AL betale markedsføringsbidrag på [...] EUR for den første daglige helårsreturflyvning på hver rute og [...] EUR for den anden daglige sommerreturflyvning på hver rute.

5.2.1.3. *Aftalen om lufthavnstjenester fra 2003 og markedsføringsaftalen med Ryanair*

- (98) Den 1. september 2003 indgik So.Ge.A.AL en ny aftale om lufthavnstjenester med Ryanair for en periode på 11 år (med mulighed for forlængelse for en yderligere periode på 10 år), der erstattede aftalen fra 2002.
- (99) Ifølge aftalen om lufthavnstjenester fra 2003 skulle Ryanair fortsætte med at flyve til London, og afhængigt af udfaldet af tidligere aftaler målt i trafikstrømme skulle Ryanair oprette en ny daglig afgang til Frankfurt-Hahn-lufthavnen eller til andre punkter på Ryanairs net. Ryanair skulle betale So.Ge.A.AL [...] EUR pr. turnaround for handlingydelser. Til gengæld skulle luftfartsselskabet betale lufthavnsafgifter og sikkerhedsafgifter på grundlag af den offentliggjorte liste over afgifter og gebyrer.
- (100) Den 1. september 2003 blev der ligeledes indgået en aftale om markedsføringsstjenester, som dækkede den samme periode som aftalen om lufthavnstjenester fra 2003. På grundlag af den aftale skulle So.Ge.A.AL betale markedsføringsbidrag på i) [...] EUR om året for den første daglige helårsreturflyvning på hver international rute, ii) [...] EUR for den anden daglige sommerreturflyvning på hver rute og iii) et enkeltstående indledende markedsføringsbidrag på [...] EUR for det første års drift af hver international rute, bortset fra Londonruten, og yderligere [...] EUR for hver af det andet og tredje års drift af en ny rute.
- (101) Ryanair skulle fortsætte sine daglige ruteflyvninger med passagerer mellem Alghero og London og indlede yderligere daglige passagerflyvninger mellem Alghero og Frankfurt Hahn og/eller andre punkter på Ryanairs net

(*) Underlagt tavshedspligt.

(i det følgende benævnt »ydelserne«). Ryanair skulle også i samråd med So.Ge.A.AL udføre eventuelle tjenesteydelser og aktiviteter, der normalt tilbydes gennem reklame, salgsfremme og pr-virksomheder inden for samme område, såsom (men ikke begrænset til):

- at udforme, tilrettelægge, producere, udvikle, teste, implementere, vedligeholde og ajourføre links og Ryanairs websted og træffe alle andre foranstaltninger, som Ryanair anser for egnede til at producere, vedligeholde og/eller fremme reklameindsatsen med hensyn til reservationer, som kunderne foretager gennem internettet til og fra Alghero lufthavn
- udforme reklamer på engelsk eller et andet sprog (hvis relevant), som er tilpasset til internettet, og gennemføre salgsfremmende aktiviteter og pr, der kan skabe, vedligeholde og/eller fremme kundernes kendskab til ydelserne via internettet
- udforme, tilrettelægge og fremstille reklamemateriale eller andre relevante metoder til fremme af ydelserne
- udforme, tilrettelægge og producere reklamemateriale eller enhver anden relevant metode til at fremme Alghero lufthavn i Det Forenede Kongerige og i de øvrige lande, hvor Ryanair opstarter en rute
- informere pressen om ydelserne og derved påvirke offentligheden og skabe større kendskab til området omkring Alghero lufthavn og tilskynde til at benytte de pågældende ruter
- sørge for, efter aftale med Ryanair, at linke til et af So.Ge.A.AL's websteder på Ryanairs hjemmeside, med forbehold af at dette websted ikke indeholder en onlinefunktion til direkte reservation af hotel eller leje af bil.

5.2.1.4. *Aftalen om lufthavnstjenester fra 2006 med Ryanair og markedsføringsaftalen med AMS*

- (102) Den 3. april 2006 blev der indgået en ny aftale om lufthavnstjenester mellem So.Ge.A.AL og Ryanair, der erstattede aftalen fra 2003 og var gældende fra 1. januar 2006 til 31. december 2010 med mulighed for en femårig forlængelse.
- (103) I forbindelse med denne aftale blev der den 3. april 2006 indgået en supplerende aftale for perioden 1. januar 2006 til 31. december 2010, som fastsatte de samlede passagermål, Ryanair skulle nå, og det resultatbaserede gebyr, som skulle betales af So.Ge.A.AL. Aftalen indeholdt også bestemmelser om sanktioner til Ryanair i tilfælde af manglende opfyldelse af målene.
- (104) Markedsføringsaftalen fra 2006 blev indgået med AMS (i stedet for Ryanair) den 3. april 2006 og dækkede den samme periode som aftalen om lufthavnstjenester. Aftalen tog udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at drive visse ruter i EU og opfylde visse mål vedrørende antal passagerer. AMS tilbød So.Ge.A.AL onlinereklametjenester for [...] EUR pr. år.

5.2.1.5. *Aftalen om lufthavnstjenester fra 2010 med Ryanair og markedsføringsaftalen med AMS*

- (105) I begyndelsen af 2010 gav So.Ge.A.AL og Ryanair udtryk for, at de agtede at forny betingelserne for deres eksisterende relationer ved at forhandle en ny aftale og undertegnede et aftalememorandum den 10. marts 2010. Det fastsættes i aftalememorandummet, at »Ryanair og So.Ge.A.AL fra marts 2010 skal forhandle i god tro med henblik på at ændre vilkårene og bestemmelserne for deres partnerskab«.
- (106) På dette grundlag blev der efterfølgende indgået en ny aftale om lufthavnstjenester mellem So.Ge.A.AL og Ryanair den 20. oktober 2010, som erstattede aftalen fra 2006. Med denne aftale blev der fastsat nye gebyrer og incitamentsstrukturer for perioden mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013 med mulighed for en femårig forlængelse efter udløbet af den indledende aftaleperiode.
- (107) So.Ge.A.AL forpligtede sig til at betale resultatbaserede gebyrer for de fastsatte antal flyvninger og niveauer for passagertrafik, mens Ryanair påtog sig at betale handling- og lufthavnsafgifter og foretage salgsfremstød og pr-aktiviteter.

- (108) En markedsføringsaftale blev undertegnet samme dag for en fireårig periode med mulighed for at forlænge den med yderligere fire år. AMS tilbød So.Ge.A.AL en pakke af onlinereklametjenester til gengæld for følgende årlige takster: [...] EUR for 2010, [...] EUR for 2011, [...] EUR for 2012 og [...] EUR for 2013. Som i 2006 tog markedsføringsaftalen udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at drive visse ruter i EU og opfylde bestemte mål for passagerantal.
- (109) Efter anmodning fra Kommissionen rekonstruerede Italien den forudgående rentabilitetsanalyse af aftalerne med Ryanair baseret på de forøgede omkostninger og indtægter, som med rimelighed kunne forventes af en aktør under markedsøkonomiske vilkår, der handlede i stedet for So.Ge.A.AL på tidspunktet for indgåelsen af hver af disse aftaler i den undersøgte periode, dvs. 2000-2010 (»MEOP-rapporten fra 2014«) ⁽³²⁾. Ifølge Italien forventede So.Ge.A.AL, at aftalerne med Ryanair ville være rentable for lufthavnen på det tidspunkt, hvor de blev indgået.

5.2.2. Foranstaltning 5 — Aftaler med andre luftfartsselskaber

- (110) På tidspunktet for vedtagelsen af 2012-beslutningen bemærkede Kommissionen, at So.Ge.A.AL også så ud til at have ydet rabatter på lufthavnsafgifter til andre luftfartsselskaber end Ryanair. Selv om Kommissionen var klar over, at So.Ge.A.AL også havde indgået markedsføringsaftaler med andre luftfartsselskaber, fik Kommissionen utilstrækkelige oplysninger om disse aftaler på det pågældende tidspunkt.
- (111) Ved brev af 18. februar 2014 sendte Italien Kommissionen en rentabilitetsanalyse baseret på efterfølgende oplysninger om aftalerne med Alitalia, Meridiana og Volare med henblik på at påvise, at det ud fra lufthavnens perspektiv var økonomisk begrundet at indgå aftaler med disse luftfartsselskaber. Der var ikke forelagt nogen analyse af aftalen med Germanwings på denne dato.
- (112) Ved brev af 25. marts 2014 sendte Italien Kommissionen en analyse af rentabiliteten af de aftaler, So.Ge.A.AL havde indgået med Air One/Alitalia, Meridiana, Volare og Germanwings, hvor man søgte at påvise, at disse aftaler på forhånd ventedes at blive rentable for So.Ge.A.AL.
- (113) Den 10. juni 2014 forelagde Italien Kommissionen en analyse af den forventede rentabilitet af de handlingaftaler, som var indgået af So.Ge.A.AL med bmibaby, Air Vallée og Air Italy.
- (114) De aftaler, So.Ge.A.AL indgik med andre luftfartsselskaber end Ryanair, og som er omfattet af undersøgelsen i denne sag, er beskrevet i betragtning 115-132.

5.2.2.1. Aftaler med Germanwings, Volare, Meridiana og Alitalia

- (115) So.Ge.A.AL indgik handling- og markedsføringsaftaler med Germanwings, Volare, Meridiana og Alitalia.

i) Germanwings

- (116) Handlingaftalen mellem Germanwings og So.Ge.A.AL blev underskrevet den 19. marts 2007 og skulle træde i kraft den 25. marts 2007. Ifølge denne aftale skulle Germanwings betale So.Ge.A.AL [...] EUR pr. turnaround for handlingydelser.
- (117) Den 25. marts 2007 blev der undertegnet en markedsføringsaftale mellem Germanwings og So.Ge.A.AL, hvorved luftfartsselskabet forpligtede sig til at drive visse ruter i EU og opfylde bestemte mål for passagerantal og afgang. Aftalen skulle gælde fra 25. marts 2007 til 31. oktober 2009. Imidlertid opererede Germanwings kun fra Alghero lufthavn i 2007. Ifølge Italien besluttede luftfartsselskabet at indstille driften fra Alghero lufthavn, da det ikke kunne skabe tilstrækkelig trafik til at opnå balance ud fra et finansielt perspektiv.
- (118) Markedsføringsaftalen omfattede et opstartsbidrag på [...] EUR, som So.Ge.A.AL skulle betale til Germanwings »for at fremme Alghero lufthavn ved at øge antallet af afrejsende passagerer ved at åbne en ny rute«.

⁽³²⁾ Brev fra Italien af 18. februar 2014.

(119) Markedsføringsaftalen fastsatte også resultatbaserede gebyrer, der skulle betales af So.Ge.A.AL til Germanwings, hvis luftfartsselskabet opfyldte de fastsatte trafikmål. Aftalen omfattede også bøder, som Germanwings skulle betale til So.Ge.A.AL i tilfælde af, at luftfartsselskabet enten annullerede over 10 % af flyvningerne eller ikke opfyldte de fastsatte trafikmål.

ii) Volare

(120) Den 29. november 2007, undertegnede Volare en handling- og markedsføringsaftale med So.Ge.A.AL.

(121) Handlingaftalen omfattede de mål, luftfartsselskabet skulle opfylde med hensyn til antal passagerer og flyvninger pr. år og de tilsvarende gebyrer, So.Ge.A.AL. skulle betale.

(122) Markedsføringsaftalen fastsatte et årligt markedsføringsgebyr på [...] EUR, der skulle betales af lufthavnsoperatøren som »støtte til reklame for første aktivitetsår«. Markedsføringsaftalen fandt anvendelse i perioden fra den 28. oktober 2007 til den 31. oktober 2010.

iii) Meridiana

(123) Meridiana opererede fra Alghero lufthavn i 2000, 2001 og 2010.

(124) I 2000 og 2001 drev Meridiana ikke ruteflyvning fra Alghero lufthavn og leverede kun flyvninger baseret på charterefterspørgsel. Som sådan blev der ikke undertegnet nogen formelle handlingaftaler mellem So.Ge.A.AL og Meridiana. Luftfartsselskabet betalte So.Ge.A.AL offentliggjorte lufthavnsafgifter for alle lufthavnsydelser.

(125) Meridiana opererede ikke fra lufthavnen mellem 2002 og 2010. I 2010 påbegyndte Meridiana operationer fra lufthavnen og indgik en markedsføringsaftale samt en handlingaftale med So.Ge.A.AL.

(126) Handlingaftalen blev underskrevet den 28. april 2010 og dækkede perioden mellem april 2010 og april 2011. Ifølge denne aftale skulle Meridiana betale So.Ge.A.AL [...] EUR pr. turnaround for handlingydelse.

(127) Markedsføringsaftalen blev undertegnet den 20. oktober 2010 og omfattede perioden mellem juni 2010 og oktober 2010. Aftalen fastsatte et engangsbeløb på [...] EUR (ekskl. moms), der skulle betales af So.Ge.A.AL til Meridiana for opstart af ruter til/fra Milano, Verona og Bari i sommeren 2010. Betalingen var betinget af, at Meridiana opfyldte visse fastsatte trafikmål. Ifølge Italien havde So.Ge.A.AL i den periode, hvor aftalen med Meridiana var gældende med tilbagevirkende kraft, forhandlet lignende vilkår med luftfartsselskabet, som i sidste ende blev medtaget i den indgåede aftale. I den sammenhæng gav Italien Kommissionen et udkast til aftale af 7. juni 2010, som Meridiana og So.Ge.A.AL havde forhandlet på daværende tidspunkt.

iv) Air One/Alitalia

(128) Indtil 2010 havde Air One/Alitalia ikke undertegnet en formel aftale med So.Ge.A.AL og betalte So.Ge.A.AL de offentliggjorte lufthavnsafgifter for alle lufthavnsydelse. Indtil 2010 leverede So.Ge.A.AL ikke handlingydelse til Air One/Alitalia.

(129) I 2010 begyndte So.Ge.A.AL at levere handlingydelse til Air One/Alitalia. Dette førte til, at Air One/Alitalia indgik en handlingaftale med So.Ge.A.AL. De to parter indgik ligeledes en markedsføringsaftale om Air One/Alitalias start på internationale ruter fra Alghero lufthavn.

(130) Markedsføringsaftalen blev undertegnet den 20. oktober 2010 og omfattede perioden fra den 7. juni 2010 til den 30. september 2010. Italien forelagde Kommissionen udkastet til den aftale, der på det pågældende tidspunkt var blevet forhandlet af Alitalia og So.Ge.A.AL i maj 2010. Den underskrevne aftale omhandlede en enkeltstående betaling til markedsføring på [...] EUR, som Air One/Alitalia skulle modtage for levering af markedsføringsydelse til So.Ge.A.AL i den periode, med mulighed for at forlænge aftalen til 2011 og 2012.

- (131) Handlingaftalen blev indgået mellem Air One/Alitalia og So.Ge.A.AL den 30. november 2010 for en periode på seks år og omfattede en specifikation af de handlingafgifter, Air One/Alitalia skulle betale til So.Ge.A.AL for indenlandske og internationale ruter.

5.2.2.2. Handlingaftaler med andre luftfartsselskaber

- (132) Kommissionen undersøgte også de handlingaftaler, som So.Ge.A.AL havde indgået med Air Italy, bmibaby og Air Vallée. Aftalerne blev indgået for en periode på mellem en måned (Air Vallée) og mere end to år (Air Italy) og fastsatte de handlingafgifter, der skulle betales af luftfartsselskaberne.

Tabel 6

Handlingaftaler med Air Italy, bmibaby og Air Vallée

Dato for underskrivelse	Luftfartsselskab	Periode
28.5.2008	Air Italy	1.6.2008-31.12.2010
29.7.2010	bmibaby	29.5.2010-30.9.2010
2010	Air Vallée	9.8.2010-30.8.2010

6. ECORYS-RAPPORTEN

- (133) I løbet af undersøgelsen anmodede Kommissionen Ecorys om at udarbejde en rapport om So.Ge.A.AL's finansielle resultater og fastslå, hvorvidt lufthavnsoperatøren handlede som en markedsøkonomisk investor ved indgåelsen af aftaler med luftfartsselskaberne. Ecorys-rapporten blev indgivet den 30. marts 2011.
- (134) Konklusionen på Ecorys-rapporten var, at So.Ge.A.AL's adfærd var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip. Ecorys mente, at So.Ge.A.AL's forretningsstrategi bar frugt. Denne strategi indebar, at lufthavnsoperatøren indgav en ansøgning om en »samlet« koncession på drift af lufthavnen, at terminalens kapacitet blev udvidet, og at der blev indgået aftaler med lavprisselskaber, der tager sigte på at anspore til internationale trafikstrømme. Ecorys konkluderede, at indgåelsen af aftalerne med Ryanair ud fra en markedsøkonomisk aktørs synspunkt var en rationel beslutning, idet disse aftaler sikrede en betydelig stigning i lufttrafikken, der forventedes at øge indtægterne fra både luftfartsvirksomhed og andre aktiviteter. Ifølge Ecorys kunne So.Ge.A.AL med rimelighed forvente, at fordelene ved disse aftaler i det lange løb ville opveje ekstraomkostningerne.

7. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF PROCEDUREN

7.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE TIL So.Ge.A.AL

- (135) For så vidt angår potentiel støtte til lufthavnsoperatøren, bemærkede Kommissionen, at udvikling og drift af lufthavnsinfrastruktur forud for Aéroports de Paris-dommen ikke udgjorde økonomisk virksomhed i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten ⁽³³⁾. Eftersom der blev truffet beslutning om en del af de undersøgte foranstaltninger inden 2001, bemærkede Kommissionen, at den skulle undersøge, om de hidrørte fra juridisk bindende tilsagn afgivet, før Aéroports de Paris-afgørelsen blev afsagt, nemlig den 12. december 2000 ⁽³⁴⁾, og dermed falder uden for anvendelsesområdet for statsstøttereglerne.

⁽³³⁾ Tidligere nævnte Aéroports de Paris-dom. Se også Kommissionens retningslinjer for 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).

⁽³⁴⁾ Se Kommissionens afgørelse af 21. marts 2012 i sag C76/2002 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi og Kommissionens afgørelse af 25. april 2012 i sag SA. 33961, klage Air France — Aéroport de Nîmes.

- (136) Kommissionen mindede også om, at i det omfang finansieringen af aktiviteter, som normalt henhørte under statens ansvar i forbindelse med udøvelsen af offentlige beføjelser, var begrænset til dækning af omkostninger og ikke blev anvendt til at finansiere andre økonomiske aktiviteter ⁽³⁵⁾, var denne finansiering ikke omfattet af statsstøtteregele. På tidspunktet for vedtagelsen af 2012-beslutningen havde Kommissionen ikke tilstrækkelige oplysninger om arten (økonomisk eller ej) af de aktiviteter, der udføres af So.Ge.A.AL, og af de infrastrukturelaterede omkostninger finansieret af de foranstaltninger, som er genstand for undersøgelsen, eller om hvorvidt visse omkostninger var uløseligt forbundet med aktiviteter under det offentlige myndighedsområde. Kommissionen opfordrede Italien til at specificere, hvilke aktiviteter der skulle betragtes som værende af ikkeøkonomisk karakter, og hvilke omkostninger som eventuelt var blevet finansieret ved de foranstaltninger, der er omfattet af Kommissionens undersøgelse.

7.1.1. Foranstaltning 1 — Kapitaltilførsler

- (137) Kommissionen udtrykte alvorlig tvivl om, hvorvidt kapitaltilførslerne ville være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip. Den bemærkede, at So.Ge.A.AL løbende havde lidt tab siden 2000, og at selskabets finansielle resultater syntes at blive værre efter tildelingen af den »samlede« koncession. Dette syntes at være i modstrid med Italiens påstand om, at selskabets dårlige resultater primært var begrundet i, at det var umuligt at udnytte lufthavnsrelaterede aktiviteter baseret på delvis/midlertidig koncession.
- (138) Kommissionen konstaterede endvidere, at Italien på daværende tidspunkt kun havde fremlagt efterfølgende bemærkninger til støtte for sine påstande om, at foranstaltningerne var ledet af udsigter til rentabilitet. En sådan analyse syntes desuden at vedrøre de overordnede fordele for RAS som følge af en stigning i flytrafikken og således de indtægter, som en privat investor ikke ville tage i betragtning ved analysen af rentabiliteten af sine investeringer. På dette grundlag havde Kommissionen indledningsvis den holdning, at kapitaltilførslerne gav lufthavnsoperatøren en fordel og udgjorde driftsstøtte til sidstnævnte.
- (139) Endelig bemærkede Kommissionen, at selv om So.Ge.A.AL opfyldte betingelserne for at blive betragtet som en kriseramte virksomhed ifølge rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ⁽³⁶⁾, havde Italien ikke fremlagt nogen oplysninger for Kommissionen til støtte for den konklusion, at driftsstøtten ville opfylde kompatibilitetskravene i disse retningslinjer.

7.1.2. Foranstaltning 2 — Finansiering af installationer og anlæg

- (140) Der blev ikke indgivet tilstrækkelige oplysninger til Kommissionen om bidrag til installation og anlæg til en værdi af 6 540 269 EUR fra RAS til So.Ge.A.AL mellem 1998 og 2009. Italien blev opfordret til nøje at specificere arten af de omkostninger, der blev dækket af RAS.

7.1.3. Foranstaltning 3 — Investeringer i lufthavnsinfrastruktur og -udstyr

- (141) Kommissionen bemærkede, at So.Ge.A.AL mellem 2001 og 2010 betalte 3 042 887 EUR til staten i gebyrer for brug af lufthavnsinfrastruktur, mens staten finansierede infrastrukturinvesteringer til 46 940 534 EUR og udstyr til 284 782 EUR i 2004-2010.
- (142) Kommissionen bemærkede endvidere, at tildelingen af den samlede koncession til So.Ge.A.AL i 2007 ikke så ud til at have ført til en forøgelse af koncessionsafgifterne. På den baggrund indtog Kommissionen det foreløbige standpunkt, at koncessionsafgiften stod i et åbenbart misforhold til den offentlige finansiering, som staten stillede til rådighed til infrastrukturinvesteringer. Kommissionen har derfor foreløbig konkluderet, at So.Ge.A.AL kan have fået en fordel ved at betale en koncessionsafgift under markedsprisen.

⁽³⁵⁾ Se dom af 18. marts 1997 i sag C-343/95, *Calì & Figli mod Servizi Ecologici Porto di Genova*, Sml. 1997 I, s. 1547, Kommissionens beslutning af 19. marts 2003 i sag N309/2002 — sikkerhed i luften — Kompensation for omkostninger som følge af attentaterne den 11. september 2001 og Kommissionens beslutning af 16. oktober 2002 i sag N438/2002 — Støtte til havnemyndigheder for udøvelse af offentlig myndighed.

⁽³⁶⁾ EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2.

- (143) Italien blev opfordret til at fremlægge en på forhånd udarbejdet forretningsplan, der kunne dokumentere rentabiliteten af infrastrukturinvesteringer foretaget af offentlige enheder i Alghero lufthavn, til at understøtte påstanden om, at disse investeringer var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip.

7.2. FORELØBIGE SYNSPUNKTER VEDRØRENDE FORENELIGHEDEN AF STØTTEN TIL So.Ge.A.AL

- (144) Kommissionen udtrykte tvivl om foreneligheden i medfør af traktatens artikel 107, stk. 3, af støtten til So.Ge.A.AL ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2005.
- (145) Selv om foranstaltningerne syntes at opfylde et klart defineret mål af almen interesse, blev der ikke afgivet tilstrækkelige oplysninger til Kommissionen til at vurdere, hvorvidt infrastrukturen i Alghero lufthavn var nødvendig og stod i et rimeligt forhold til det fastsatte mål. Kommissionen har heller ikke tilstrækkelige oplysninger til at vurdere perspektiverne for brugen af infrastrukturen på mellemlang sigt. Kommissionen var også i tvivl om, hvorvidt lufthavnens infrastruktur blev stillet til rådighed for luftfartsselskaber på ikkediskriminerende vilkår.
- (146) Eftersom visse infrastrukturinvesteringer på daværende tidspunkt syntes at følge af So.Ge.A.AL's kontraktlige forpligtelser over for Ryanair, var Kommissionen i tvivl om behovet for støtte til at finansiere sådanne investeringer.

7.3. POTENTIEL STØTTE TIL LUFTFARTSSELSKABERNE

- (147) Kommissionen indtog det foreløbige standpunkt, at beslutningerne om luftfartsselskabernes driftsbetingelser i Alghero lufthavn sandsynligvis kunne involvere statsmidler og kunne tilregnes staten.

7.3.1. Foranstaltning 4 — Aftaler undertegnet af So.Ge.A.AL med Ryanair/AMS

- (148) Kommissionen bemærkede for det første, at AMS er et 100 % Ryanair-ejet datterselskab, som er oprettet med det ene formål at levere markedsføringstjenester via Ryanairs websted og ikke leverer andre ydelser. På dette grundlag havde Kommissionen indledningsvis den holdning, at for at vurdere, om der er tale om en selektiv fordel, skulle Ryanair og AMS betragtes som en enkelt enhed. Kommissionen var endvidere af den opfattelse, at man ved vurderingen af, om foranstaltningerne i relation til Ryanair/AMS var i overensstemmelse med markedsbetingelserne, måtte vurdere So.Ge.A.AL's adfærd i forhold til den adfærd, RAS og/eller andre offentlige aktionærer i So.Ge.A.AL havde udvist i den relevante periode. Kommissionen fandt, at aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalerne og de finansielle konsekvenser heraf af hensyn til vurderingen af det markedsøkonomiske aktørprincip ikke kunne udskilles og derfor skulle gøres til genstand for en samlet vurdering.
- (149) Kommissionen mindede om, at der ikke kunne tages hensyn til regional udvikling ved anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip. Den bemærkede også, at der ifølge de oplysninger, den rådede over på dette stadie, ikke var udarbejdet nogen forretningsplan eller forudgående analyse af de aftaler, der var indgået med Ryanair/AMS som grundlag for So.Ge.A.AL's beslutning om at indgå disse aftaler.
- (150) På det grundlag udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt So.Ge.A.AL og RAS har handlet som en markedsøkonomisk investor i deres forhold til Ryanair/AMS.

7.3.2. Foranstaltning 5 — Aftaler med andre luftfartsselskaber end Ryanair

- (151) Kommissionen bemærkede, at So.Ge.A.AL anvendte store rabatter på lufthavnsafgifter til andre luftfartsselskaber end Ryanair, f.eks. på grundlag af opstart af nye ruter og stigning i trafikmængden. Kommissionen opfordrede Italien til at fremlægge eventuelle forudgående forretningsplaner, undersøgelser eller dokumenter vedrørende lufthavnsoperatørens økonomiske fordele ved hver af aftalerne med de luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen, eller hvis der ikke forelå sådanne dokumenter, So.Ge.A.AL's seneste budgetoverslag, der blev udarbejdet forud for indgåelsen af disse aftaler. På det grundlag udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt So.Ge.A.AL og RAS havde handlet som markedsøkonomiske investorer i deres forbindelser med de luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen.

8. BEMÆRKNINGER FRA ITALIEN

- (152) Kommissionen bemærker, at Italien foruden svarene på Kommissionens anmodninger om oplysninger i løbet af undersøgelsen har fremsat flere bemærkninger. Selv om Kommissionen indrømmede en måneds forlængelse af den frist, som medlemsstaterne i henhold til procedureforordningens artikel 6, stk. 1⁽³⁷⁾, har til at fremsætte deres bemærkninger efter Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, var kun én af Italiens bemærkninger blevet fremsat inden for den forlængede frist, nemlig Italiens brev af 31. august 2012. Italiens bemærkninger af 3. oktober 2012, 19. oktober 2012, 22. oktober 2012 og 20. februar 2013 blev indgivet efter fristens udløb.
- (153) Dette afsnit vedrører derfor kun de bemærkninger, som Italien meddelte ved skrivelse af 31. august 2012. De argumenter, der er fremført i Italiens efterfølgende skrivelser, som har relevans for denne vurdering, blev fremlagt i afsnit 3-5.

8.1. POTENTIEL STØTTE TIL LUFTHAVNEN

i) Om godtgørelse af tab og kapitaltilførsler

- (154) Italien erindrede om, at lufthavnsoperatører ved lov er forpligtede til at overholde visse kapitalkrav. Ifølge Italien var formålet med de kapitaltilførsler, der undersøges i denne sag, at genetablere So.Ge.A.AL's kapital til de påkrævede niveauer.

ii) Om den offentlige finansiering til installationer og anlæg

- (155) Italien forklarede, at de koncessionsafgifter som lufthavnsoperatører med en »samlet« koncession skulle betale før 2003, blev fastsat til 10 % af brugergebyrerne i henhold til den italienske lov nr. 324 af 5. maj 1976 med senere ændringer og gebyret for lastning og losning af gods, der transporteres med fly, i henhold til den italienske lov nr. 117 af 16. april 1974.
- (156) Fra 2003 blev de årlige koncessionsafgifter fastlagt med henvisning til lufthavnens arbejdsbyrdeenheder (wlu eller lasteenheder svarende til en passager eller 100 kg varer eller post), som blev fastsat på grundlag af trafikdata, der blev offentliggjort årligt af ministeriet for infrastruktur og transport-ENAC.
- (157) I medfør af den italienske lov nr. 296 af 27. december 2006 blev den årlige koncessionsafgift for lufthavnsoperatører forhøjet for at sikre indtægter på henholdsvis 3 mio. EUR i 2007, 9,5 mio. EUR i 2008 og på 10 mio. EUR i 2009 til den italienske statskasse.

8.2. POTENTIEL STØTTE TIL LUFTFARTSSELSKABERNE

- (158) Italien fremsatte ikke bemærkninger til den potentielle støtte til de luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn, inden for medlemsstaternes frist, jf. procedureforordningens artikel 6, stk. 1, til at fremsætte deres bemærkninger efter Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelse.

9. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (159) Kommissionen bemærker, at de interesserede parters bemærkninger omfatter en lang række argumenter. I sine mange henvendelser til Kommissionen redegjorde Ryanair f.eks. for de underliggende principper og forudsætninger, som efter selskabets mening bør danne grundlag for Kommissionens MEOP-analyse af aftalerne med luftfartsselskaber. So.Ge.A.AL hævdede, at der er mange grunde til, at de undersøgte foranstaltninger, der blev truffet til fordel for selskabet, kunne erklæres forenelige med det indre marked.

⁽³⁷⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

9.1. BEMÆRKNINGER FRA So.Ge.A.AL

9.1.1. **Potentiel støtte til lufthavnsoperatøren**

i) Om den økonomiske aktivitet

- (160) So.Ge.A.AL understreger, at den offentlige finansiering, der blev ydet selskabet til at dække omkostningerne ved levering af tjenesteydelser, der henhører under det offentlige myndighedsområde, ikke udgør statsstøtte. So.Ge.A.AL angav ikke nærmere oplysninger om arten eller størrelsen af disse omkostninger.
- (161) So.Ge.A.AL finder, at alle de undersøgte foranstaltninger vedrørende finansiering af infrastruktur, udstyr og »installationer og anlæg« var blevet lovligt forpligtet før Aéroports de Paris-afgørelsen og derfor burde udelukkes fra statsstøttevurderingen. For så vidt angår perioden efter den 12. december 2000, minder So.Ge.A.AL om, at Italien allerede havde forelagt dokumentation for den ikkeøkonomiske karakter af visse aktiviteter, som udføres af lufthavnsoperatøren. På det grundlag burde Kommissionen betragte en del af den pågældende offentlige finansiering som omkostninger i forbindelse med udøvelsen af ikkeøkonomiske aktiviteter.
- (162) So.Ge.A.AL bemærker endvidere, at 2012-beslutningen ikke er klar med hensyn til arten og omfanget af den formodede støtte til lufthavnsoperatøren. Især ville det være uklart, om Kommissionens hensigt var at betegne den samlede finansiering til infrastrukturarbejder som statsstøtte eller, subsidiært, at antage, at kun forskellen mellem den markedsbaserede koncessionsafgift, som So.Ge.A.AL ville skulle have betalt til staten for den forbedrede infrastruktur, og den koncessionsafgift, der faktisk betales af lufthavnsoperatøren, ville betegnes som støtte. Selskabet fremførte, at den første mulighed ikke kunne forenes med den omstændighed, at staten på alle relevante tidspunkter havde bevaret ejerskabet over lufthavnsinfrastrukturen. So.Ge.A.AL kan derfor ikke betragtes som modtager af investeringsstøtte. Under alle omstændigheder anfører So.Ge.A.AL, at selskabet ikke havde modtaget nogen form for uretmæssig økonomisk fordel, selv med udgangspunkt i den anden løsningsmulighed.

ii) Om fair konkurrence

- (163) So.Ge.A.AL understreger, at der ikke kan opstå nogen konkurrencefordrejning som følge af den offentlige finansiering til selskabet. På grund af Alghero lufthavns afsides beliggenhed overlapper dens opland ⁽³⁸⁾ ikke med nogen anden lufthavn i Italien eller andre medlemsstater. Lufthavnen er heller ikke i konkurrence med andre lufthavne på øen på grund af afstanden imellem dem og manglen på pålidelige forbindelser til fastlandet. So.Ge.A.AL tilføjer, at de tre sardiske lufthavne varetager forskellige typer trafik. Derudover ville flytransport ikke konkurrere med andre transportformer om trafikken til og fra øen.
- (164) So.Ge.A.AL accepterer ikke Kommissionens argument i 2012-beslutningen om, at flere lufthavnsoperatører konkurrerer om drift af lufthavnsinfrastruktur. So.Ge.A.AL fik tildelt den første »delvise« koncession ⁽³⁹⁾ på drift af lufthavnen i 1995 og dermed længe før Aéroports de Paris-afgørelsen. Fra 1995 skulle So.Ge.A.AL udelukkende drive infrastrukturen i Alghero lufthavn, og selskabets aktivitet ville derfor ikke være i konkurrence med nogen anden lufthavnsoperatør.

iii) Om manglen på økonomisk fordel for So.Ge.A.AL

- (165) So.Ge.A.AL gør gældende, at kapitaltilførslerne ville være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Ifølge So.Ge.A.AL bør de økonomiske forudsætninger for foranstaltningerne vurderes særskilt for to perioder: før og efter tildelingen af den »samlede« koncessionen til So.Ge.A.AL i 2007.
- (166) So.Ge.A.AL anfører, at de kapitaltilførsler, som blev foretaget før 2007, var styret af behovet for at beskytte selskabets forretninger, navnlig på baggrund af tildelingen af en »samlet« koncession, som det allerede havde den 18. januar 1999. På grundlag af de foreliggende oplysninger på det tidspunkt, hvor beslutningerne om at tilføre

⁽³⁸⁾ Defineret i luftfartsretningslinjerne fra 2014 som et område inden for en radius af 100 kilometer eller 60 minutters rejse med bil, bus, tog eller højhastighedstog fra lufthavnen.

⁽³⁹⁾ Den 10. maj 1995 fik So.Ge.A.AL tildelt den første »delvise« koncession på levering af handlingydelser baseret på kontrakter, der skulle indgås med luftfartsselskaber. En anden »delvis« koncession blev tildelt So.Ge.A.AL på catering den 20. oktober 1995. Den 11. februar 1999 fik So.Ge.A.AL tildelt den midlertidige ret til at drive lufthavnen under en »samlet« koncession.

selskabet kapital blev truffet, var udsigten til at få tildelt den »samlede« koncession af afgørende betydning for So.Ge.A.AL's aktionærer, eftersom det ville have gjort det muligt for lufthavnsoperatøren at drage fuld fordel af lufthavnsaktiviteterne og derfor øge indtægterne fra luftfartsvirksomhed og andre aktiviteter. Offentlige aktionærer ville ikke have haft andre alternativer end at tilføre virksomheden kapital og var berettigede hertil, idet forsinkelsen i tildelingen af koncessionen skyldtes ydre begivenheder, der ikke kunne tilskrives virksomheden. So.Ge.A.AL gjorde gældende, at Kommissionen skal tage højde herfor i sin vurdering af, om det markedsøkonomiske princip er overholdt. So.Ge.A.AL tilføjede, at foranstaltningerne også ville være berettigede ud fra den forventede stigning i passagetallet som følge af den lavprisstrategi, man havde ført siden 1999.

- (167) Kapitaltilførslerne i 2009 og 2010 blev styret af behovet for at sikre, at lufthavnsoperatøren kunne operere, navnlig i betragtning af de forbedrede rentabilitetsudsigter i forbindelse med tildelingen af den »samlede« koncession. Den omstændighed, at So.Ge.A.AL ikke genvandt sin rentabilitet efter tildelingen af koncessionen, skyldtes et markedsscenario, der adskilte sig væsentligt fra det forventede, hvilket i betydelig grad påvirkede udviklingen af lufttrafikken i denne periode, nemlig den økonomiske nedgang og de deraf følgende økonomiske udfordringer for internationale luftfartsselskaber. Derfor oplevede So.Ge.A.AL et fald på 1,8 % i trafikmængden. Desuden hævder So.Ge.A.AL, at trafikken ikke kunne udvikle sig som ventet på grund af forsinkelser i udførelsen af infrastrukturarbejder (som burde være påbegyndt allerede i 2004, men som endnu ikke var blevet indledt i 2009). Endelig skal der tages hensyn til, at ENAC undlod at opjustere lufthavnsafgifterne, uanset at So.Ge.A.AL formelt havde anmodet herom.
- (168) Det var på den baggrund, So.Ge.A.AL foretog korrigerende foranstaltninger med henblik på at opnå økonomisk balance såsom omlægning af sine aktiviteter, nedskæring af driftsomkostninger og investeringer i infrastruktur. Disse foranstaltninger vurderes i detaljer i 2010-planen for omorganisering og omstrukturering.
- (169) So.Ge.A.AL afviser Kommissionens argument om, at der ikke blev foretaget en forudgående analyse, før foranstaltningerne blev iværksat. So.Ge.A.AL's offentlige aktionærer iværksatte formentlig de pågældende foranstaltninger på grundlag af forretningsplaner, der var udarbejdet på forhånd. Bevis herfor ville være de dokumenter, Kommissionen fik forelagt i løbet af undersøgelsen, navnlig:
- a) So.Ge.A.AL's forretningsplan af 15. marts 1999
 - b) referatet af So.Ge.A.AL's bestyrelsesmøde den 8. april 2000
 - c) forretningsplanen for tildeling af den fyrrårig koncession fra september 2005
 - d) Roland Berger-planen som ajourført i 2007 og 2009
 - e) programmet for omorganisering og omstrukturering fra 2010-2012
 - f) Accuracy-rapporten.
- (170) So.Ge.A.AL minder desuden om, at det allerede i Ecorys-rapporten, Accuracy-rapporten og Roland Berger-planen var fastslået, at kapitaltilførslerne var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip.
- (171) Kommissionen havde undladt at tage behørigt hensyn til de særlige forhold, der gælder for luftfartssektoren i Italien som følge af de gældende italienske regler. I sin vurdering af situationen før og efter tildelingen af den samlede koncession til So.Ge.A.AL burde Kommissionen have taget hensyn til, at kapitaltilførslerne var et resultat af en retlig forpligtelse, hvis manglende opfyldelse ville have medført fortabelse af koncessionen. So.Ge.A.AL's aktionærer valgte derfor den mest omkostningseffektive valgmulighed, da de besluttede at tilføre selskabet kapital.
- (172) So.Ge.A.AL mener, at selskabets offentlige aktionærer i forbindelse med kapitaltilførslerne har handlet på samme måde, som en operatør under markedsøkonomiske vilkår ville have gjort i en lignende situation, idet tilførslerne sikrede de offentlige investorer et positivt afkast på mellemlang til lang sigt. Ifølge So.Ge.A.AL skaber lufthavnens aktiviteter skatteindtægter i en størrelsesorden, der overstiger den offentlige finansiering, der er ydet selskabet.

- (173) So.Ge.A.AL har endvidere gjort gældende, at kapitaltilførslerne ikke ville give lufthavnsoperatøren en økonomisk fordel som defineret i Altmark-dommen ⁽⁴⁰⁾. Den generelle drift af lufthavnen kan betegnes som tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (»SIEG«) under henvisning til behovet for at sikre øens tilgængelighed, og derfor ville de pågældende kapitaltilførsler udgøre kompensation for lufthavnens levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.
- (174) Aftalen ville have pålagt So.Ge.A.AL en forpligtelse til at levere ydelser af almen økonomisk interesse. De delvise koncessioner, som So.Ge.A.AL fik tildelt før 2007, kan ligeledes betragtes som overdragelsesakter. So.Ge.A.AL bemærker endvidere, at lufthavnsoperatører ud fra et rent juridisk synspunkt er nødsaget til at opfylde visse forpligtelser i forbindelse med driften af lufthavnene, som uundgåeligt tager hensyn til offentlighedens interesse. Disse forpligtelser vedrører sikring af en tilstrækkelig kvalitet af tjenesteydelserne, overholdelse af sikkerhedsstandarderne og kontinuitet og regelmæssighed i ydelserne.
- (175) Den anden og tredje betingelse i Altmark-dommen ville blive overholdt, eftersom So.Ge.A.AL kun er blevet kompenseret op til et niveau, der udligner tabene, nærmere bestemt til det niveau, der kræves for at bringe kapitalniveauet tilbage i overensstemmelse med lovkravene, efter at sådanne tab var dækket. Endvidere tilføjer So.Ge.A.AL, at lufthavnsoperatører ved lov er forpligtede til at føre særskilte regnskaber mellem kerneaktiviteter og andre aktiviteter.
- (176) Endelig hævder So.Ge.A.AL, at det fjerde Altmark-kriterium også ville blive overholdt, uden dog at fremlægge nogen beviser herfor.

iv) Om forenelighed

- (177) Ifølge So.Ge.A.AL bør foreneligheden af eventuel støtte til lufthavnen vurderes af Kommissionen ud fra:
- retningslinjerne for regionalstøtte
 - rammebestemmelserne for redning og omstrukturering
 - artikel 106, stk. 2, i traktaten
 - luftfartsretningslinjerne fra 2014.
- (178) For det første gjorde So.Ge.A.AL gældende, at de omhandlede foranstaltninger blev tildelt Alghero lufthavn som kompensation for de ulemper, der følger af, at regionen Sardinien er en ø. På dette grundlag bør Kommissionen erklære støtten forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra a).
- (179) For det andet anførte So.Ge.A.AL, at alle de vurderede foranstaltninger blev indrømmet for at åbne mulighed for omstrukturering af So.Ge.A.AL med henblik på at sikre selskabets levedygtighed. I den forbindelse fremførte So.Ge.A.AL, at selskabet for så vidt angår kapitaltilførslerne i 2009 og 2010 udarbejdede en omstrukturingsplan, nemlig omorganiserings- og omstrukturingsplanen fra 2010, som afdækkede de faktorer, der havde haft en negativ indvirkning på virksomheden, og hvor der blev foreslået korrigerende foranstaltninger med henblik på at nedbringe omkostningerne og at ændre den forretningsmæssige politik. Denne plan omfattede et betydeligt eget bidrag til omstruktureringen fra So.Ge.A.AL.
- (180) For det tredje hævder So.Ge.A.AL for så vidt angår støttens forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 106, stk. 2, at den kompensation, selskabet fik for levering af ydelser af almen økonomisk interesse, konstant var lavere end det loft, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra a), i SGEI-beslutningen ⁽⁴¹⁾ fra 2005, nemlig 30 mio. EUR pr. år, og at selskabets omsætning var på under 100 mio. EUR. So.Ge.A.AL tilføjer, at passagerloftet på 1 million, jf. artikel 2, stk. 1, litra d), i SGEI-beslutningen fra 2005, også blev overholdt før 2004. Bestemmelserne i artikel 4, 5 og 6 i SGEI-beslutningen fra 2005 ville også blive overholdt, da kompensationen blev ydet til selskabet i forbindelse med korrekt definerede ydelser af almen økonomisk interesse og overdraget til So.Ge.A.AL ved en eller flere retsakter om overdragelse, da denne kompensation ikke oversteg, hvad der var nødvendigt for at levere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

⁽⁴⁰⁾ Sag C 280/00, Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, Sml. 2003 I, s. 7747.

⁽⁴¹⁾ 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).

- (181) For det fjerde anfører So.Ge.A.AL, at støtten til lufthavnen til investeringer i infrastruktur, udstyr, installationer og anlæg bør betragtes som forenelig på grundlag af luftfartsretningslinjerne fra 2005. Den pågældende infrastruktur ville stå i rimeligt forhold til det forfulgte mål og ville have mellemfristede udsigter for brug i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2004. Infrastrukturen blev også stillet til rådighed for luftfartsselskaber på ikkediskriminerende vilkår. Endvidere blev handelen ikke påvirket i et omfang, der strider mod den fælles interesse, og den offentlige finansiering var nødvendig og proportionel.

9.1.2. Foranstaltninger til fordel for de luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen

- (182) Kommissionen ville have ret i at betragte So.Ge.A.AL og RAS samlet med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip. Med vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger optrådte RAS og So.Ge.A.AL på samme måde, som en markedsøkonomisk aktør ville have gjort under lignende omstændigheder. So.Ge.A.AL ville ikke have opnået nogen økonomisk fordel ved de markedsføringsbidrag, der blev ydet af RAS til fordel for flyselskaber, der bruger Alghero lufthavn. De pågældende bidrag gik kun igennem lufthavnsoperatøren for efterhånden at blive ydet til luftfartsselskaber.
- (183) So.Ge.A.AL gør gældende, at enhver støtte til luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn, i form af lavere lufthavnsafgifter og markedsføringstilskud bør anses for at være forenelig med det indre marked efter traktatens artikel 107, stk. 3, litra a) eller c), og retningslinjerne for luftfart fra 2005.
- (184) Som begrundelse for denne konklusion fremfører So.Ge.A.AL, at den eventuelle støtte blev ydet til virksomheder, som har tilladelse til at udøve luftfartstjenester i en medlemsstat, på ruter, der forbinder en regional lufthavn henhørende under kategori C eller D som anført i luftfartsretningslinjerne fra 2005 med en anden lufthavn i Unionen. Finansieringen vedrørte ikke ruter underlagt forpligtelser til offentlig tjeneste som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008⁽⁴²⁾, og de aftaler, der er indgået med luftfartsselskaberne, omfattede sanktioner i tilfælde af, at luftfartsselskaberne ikke overholdt deres forpligtelser.
- (185) Selv om So.Ge.A.AL anerkendte, at de pågældende tilskud blev ydet til luftfartsselskaber for en længere periode og med en højere sats end tilladt i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005, understreger selskabet, at aftaler med luftfartsselskaber ikke havde en varighed på mere end tre år, og at retningslinjerne for luftfart fra 2005 tillader undtagelser vedrørende støtteintensitet i forbindelse med dårligt stillede regioner.

9.1.3. Anvendelse af luftfartsretningslinjerne fra 2014

- (186) I sine bemærkninger om anvendelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2014 minder So.Ge.A.AL om, at ingen af de vurderede foranstaltninger til fordel for lufthavnen udgør statsstøtte. Skulle Kommissionen imidlertid konkludere, at nogle af disse foranstaltninger udgør driftsstøtte til So.Ge.A.AL, gør selskabet gældende, at alle betingelserne for forenelighed, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2014, er opfyldt.

10. BEMÆRKNINGER FRA ØVRIGE INTERESSEREDE PARTER

- (187) Ryanair, AMS og Unioncamere fremlagde deres bemærkninger i løbet af undersøgelsen.

10.1. BEMÆRKNINGER FRA RYANAIR

- (188) Ryanair fremsatte sine bemærkninger vedrørende beslutningen fra 2012 den 12. marts 2013. Ryanair henviste til sine tidligere bemærkninger i denne sag før vedtagelsen af beslutningen af 2012 samt til en række bemærkninger vedrørende en række statsstøttesager om potentiel støtte til Ryanair.
- (189) Ryanairs vigtigste bemærkninger i den forbindelse er opsummeret i betragtning 190-226.

⁽⁴²⁾ 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).

i) Om AMS

- (190) Ryanair afviser Kommissionens foreløbige konklusion om, at Ryanair og AMS skal betragtes som én enhed, og at de aftaler om lufthavnstjenester og aftaler om markedsføringstjenester samt de finansielle følger heraf bør vurderes samlet med henblik på vurdering af den økonomiske fordel.
- (191) Hverken ejerstrukturen i AMS eller selskabets formål kan begrunde en sådan tilgang. Aftalerne om lufthavnstjenester indgået med Ryanair og aftalerne om markedsføringstjenester indgået med AMS ville være separate og uafhængige, de ville vedrøre forskellige tjenester og ville ikke være underlagt nogen kontraktlig eller anden forbindelse mellem dem, der kan begrunde, at de skal betragtes som et enkelt sæt foranstaltninger.
- (192) Aftalerne om markedsføringstjenester var til fordel for So.Ge.A.AL som aftager af reklameydelse. Disse aftaler udgør en investering med henblik på at styrke lufthavnens brand og ville have ført til en stigning i antallet af indrejsende passagerer og dermed i ikkeluftfartsrelaterede indtægter. De havde ikke til formål at forbedre lastfaktoren eller afkastet på Ryanairs ruter og var heller ikke betinget af eventuelle fordele, sådan lufthavsreklame på Ryanair.com ville bringe Ryanair.
- (193) Endvidere er indgåelsen af en aftale om markedsføring med AMS ikke en betingelse for, at Ryanair kan operere ruter til og fra en lufthavn. Mange lufthavne, der betjenes af Ryanair, indgår ikke aftaler med AMS. Generelt opstår behovet for særlig markedsføring, der har til formål at opbygge en lufthavns brand og påvirke andelen af indrejsende passagerer, i mindre kendte lufthavne, hvor lufthavnens brand ikke er synligt, og den indgående trafik skal stimuleres.
- (194) Det ville således være fuldt ud rationelt for en sådan lufthavn at bruge midler til dette formål, og spørgsmålet om, hvorvidt Ryanair også ville få fordel af reklamen eller ej, ville forretningsmæssigt set være irrelevant for lufthavnen. En privat investor vil ikke afholde sig fra en investering, blot fordi andre parter også kan drage fordel af en vækst i aktiviteterne.
- (195) Ryanairs aftaler med So.Ge.A.AL var almindelige kommercielle aftaler i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip, og det samme gælder AMS' aftaler med So.Ge.A.AL, idet AMS indgår markedsføringsaftaler til samme priser og for tilsvarende mængder med både offentlige og private lufthavne, turistorganisationer, biludlejningsvirksomheder, websteder for hotelreservation, forsikringselskaber og udbydere af telekommunikationstjenester ⁽⁴³⁾.
- (196) Dette er i overensstemmelse med den holdning, Ryanair har indtaget i andre skrivelser til Kommissionen i løbet af undersøgelsen. I de øvrige skrivelser er Ryanair uenig i Kommissionens vurdering af, at betalinger til AMS udgør omkostninger for lufthavnen. Ifølge Ryanair ville denne tilgang ikke tage hensyn til den værdi, som AMS' ydelser bringer lufthavnen ⁽⁴⁴⁾. Ved at købe reklameplads kan lufthavne øge andelen af indrejsende passagerer på Ryanairs flyvninger, som typisk bruger mere end udrejsende passagerer på ikkeluftfartsrelaterede varer og tjenesteydelser. Det er derfor forretningsmæssigt fornuftigt for lufthavnene ⁽⁴⁵⁾. Ryanair mener, at køb af markedsføringsydelser på markedsvilkår bør adskilles fra andre kontrakter mellem lufthavne og flyselskaber med henblik på en vurdering af, om princippet om den markedsøkonomiske aktør er overholdt. Skulle Kommissionen insistere på at samle AMS-aftalerne og Ryanair-aftalerne om lufthavnsydelser i én enkelt undersøgelse af, om dette princip er overholdt, bør der ikke ses bort fra den værdi, som AMS' ydelser bringer lufthavnen.

ii) Om tilregnelser til staten og statsmidler

- (197) Ryanair mener, at Kommissionens synspunkt om, at de offentlige myndigheder var involveret i vedtagelsen af de undersøgte foranstaltninger med Ryanair og AMS, ikke er dokumenteret. Det kan ikke antages — og mangler stadig at blive påvist — at de offentlige myndigheder faktisk var involveret i vedtagelsen af foranstaltningerne.

⁽⁴³⁾ Skrivelse fra Ryanair af 22. juli 2011.

⁽⁴⁴⁾ Skrivelse fra Ryanair af 20. december 2013.

⁽⁴⁵⁾ Skrivelse fra Ryanair af 15. september 2009.

- (198) Argumentet om, at »So.Ge.A.AL er 100 % ejet af offentlige myndigheder, som har blandet sig i So.Ge.A.AL's beslutningsproces«, ville være utilstrækkeligt dokumenteret, for så vidt som det udelukkende er baseret på det ene organiske kriterium om, at So.Ge.A.AL's bestyrelse udnævnes af de offentlige aktionærer. Aftalen fra 2002, hvori Sardinien påtog sig at samarbejde med Ryanair med henblik på at udvikle turismen og beskæftigelsen i området, beviser heller ikke, at de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde var involveret i vedtagelsen af de foranstaltninger, der er truffet af So.Ge.A.AL over for Ryanair og AMS efter undertegnelsen af den pågældende aftale. Desuden ville den omstændighed, at So.Ge.A.AL og Sardinien efterfølgende indgik aftaler i 2004, 2005, 2006 og 2007 om fælles markedsføringsbidrag, kun støtte det forhold, at Sardinien ydede finansiering til So.Ge.A.AL, men ikke at myndighederne rettede So.Ge.A.AL's foranstaltninger mod Ryanair og AMS.
- (199) Ryanair har ikke kendskab til eller er ansvarlig for aftaler mellem So.Ge.A.AL og RAS, har ikke foranlediget eller anmodet om sådanne aftaler, og derfor bør de aftaler, Ryanair og AMS har med So.Ge.A.AL, ikke berøres af aftaler mellem So.Ge.A.AL og RAS.
- (200) Ryanair ville heller ikke kunne betragtes som en indirekte modtager af statsstøtte. Kommissionen kan ikke blot antage, at der er ydet statsstøtte til de luftfartsselskaber, der beflyver lufthavnen, uden bevis for, at der faktisk er tale om en fordel i form af statsstøtte. Så længe vilkårene for den kommercielle forbindelse mellem Ryanair og en lufthavn kan være berettiget i henhold til det markedsøkonomiske aktørprincip, kan en forpligtelse til at foretage tilbagesøgning ikke udvides til Ryanair. Ryanair anfægter Kommissionens betragtning om, at de incitament, som en offentlig lufthavn har givet til et flyselskab, automatisk betragtes som statsstøtte, selv om de kun delvist er blevet finansieret ved hjælp af offentlige midler. Ryanair fremfører, at Kommissionens modvilje mod at undersøge, om foranstaltningerne kan tilregnes staten, ikke afspejler retningslinjerne for luftfart fra 2005, som fastslår, at beslutningen om at omfordele de offentlige midler til et luftfartsselskab skal kunne tilskrives offentlige myndigheder for at udøve støtte ⁽⁴⁶⁾.

iii) Vedrørende den sammenlignende analyse

- (201) Ryanair fremfører, at en sammenlignende analyse ifølge retspraksis ⁽⁴⁷⁾, bør være det primære kriterium for at kontrollere tilstedeværelsen af støtte til flyselskaber, mens det omkostningsbaserede kriterium kun bør anvendes, hvis det er umuligt at sammenligne den påståede støtteydere situationen med en privat concerns. Ryanair anfører endvidere, at man ved vurderingen af de aftaler, som lufthavnsoperatører har indgået med luftfartsselskaberne, også bør se på de netværksvirkninger, der følger af disse aftaler. I en anden skrivelse erklærede Ryanair sig enig i, at både sammenlignende og omkostningsbaserede analysemetoder er almindelig forretningspraksis ⁽⁴⁸⁾.

iv) Vedrørende forudgående rentabilitet

- (202) Ryanair anfører i det væsentligste, at hele Kommissionens argumentation i beslutningen fra 2012 var behæftet med en fejlagtig anvendelse af den markedsøkonomiske aktørtest, der må være udledt af en fejlagtig antagelse af, at der skulle foreligge en forudgående forretningsplan for at kunne konkludere, at det markedsøkonomiske aktørprincip var overholdt. Forretningsplaner er ikke en forudsætning for private investorers kommercielle beslutninger ⁽⁴⁹⁾. Selv om disse planer utvivlsomt kan bevise, at et offentligt organ handlede som en privat investor, ville fraværet af en sådan plan ikke være tilstrækkeligt til at konkludere, at et offentligt organ ikke handlede som en privat investor.
- (203) Under alle omstændigheder ville Kommissionen i den foreliggende sag allerede i 2012-beslutningen have indrømmet, at Alghero lufthavn havde fremlagt en grundlæggende forudgående analyse, som burde anses for tilstrækkelig. Kommissionen er ikke i stand til at vurdere, hvad der er en »acceptabel« forretningsplan og bør heller ikke forsøge at gøre det.
- (204) Ryanair anfører endvidere, at Kommissionen fik Ecorys til at foretage en analyse af det markedsøkonomiske aktørprincip, hvori det blev konkluderet, at Ryanairs aftaler var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip, og at So.Ge.A.AL's tab skyldtes de betydelige og uforudsigelige forsinkelser i statens tildeling af den

⁽⁴⁶⁾ Skrivelse fra Ryanair af 15. december 2009.

⁽⁴⁷⁾ Ryanairs skrivelser af 12. marts 2013 og 15. december 2009.

⁽⁴⁸⁾ *Assessing State aid to low cost carriers*, 26. oktober 2011, udarbejdet til Ryanair af Simon Pilsbury, forvaltningskonsulent hos Oxera.

⁽⁴⁹⁾ Skrivelse fra Ryanair af 22. juli 2011.

»samlede« koncession. Uforudsigelige mangler og forsinkelser bør ikke indgå i MEOP-analysen, eftersom private lufthavne også kan komme ud for den slags som led i deres normale forretning, hvad enten det skyldes handlinger eller fejl begået af staten eller andre private virksomheder, som lufthavnen er afhængig af.

- (205) Endvidere har Ryanair fremlagt en række notater udarbejdet af Oxera og en analyse udarbejdet af professor Damien P. McLoughlin.

Oxera notat 1 — »Identifying the market benchmark in comparator analysis for MEO tests«, statsstøttesager vedrørende Ryanair, udarbejdet af Oxera for Ryanair, 9. april 2013

- (206) Oxera mente, at Kommissionens fremgangsmåde med kun at acceptere sammenligningslufthavne i det samme opland som den lufthavn, der undersøges, er forkert.

- (207) Oxera anførte, at referencepriserne fra sammenligningslufthavne ikke er påvirket af statsstøtte til omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at foretage et fyldestgørende skøn over sammenligningsgrundlaget for testen af markedøkonomiprincippet.

- (208) Det skyldes følgende forhold:

- a) Sammenlignende analyser bruges i vid udstrækning til tests af markedøkonomiprincippet uden for statsstøtteområdet.
- b) Virksomheder påvirker kun hinandens beslutninger om prisfastsættelse, i det omfang deres produkter er substituerbare eller supplerer hinanden.
- c) Lufthavne i samme opland konkurrerer ikke nødvendigvis med hinanden, og sammenligningslufthavne, der anvendes i de indsendte rapporter, står over for begrænset konkurrence fra statsejede lufthavne inden for deres opland (< 1/3 af de kommercielle lufthavne inden for sammenligningslufthavnens opland er fuldt ud statsejet, og ingen af de enkelte lufthavne inden for det samme opland som sammenligningslufthavnene var genstand for aktuelle statsstøtteretlige betænkeligheder (fra april 2013)).
- d) Selv når sammenligningslufthavne står over for konkurrence fra statsejede lufthavne inden for det samme opland, er der grund til at formode, at deres adfærd er i overensstemmelse med princippet om den markedøkonomiske aktør (f.eks. hvor der er en stor privat ejerandel, eller hvor lufthavnen er privat forvaltet).
- e) Markedøkonomiske lufthavne vil ikke fastsætte priser, der ligger under differensomkostningerne.

Oxera notat 2 — »Principles underlying profitability analysis for MEO tests«, statsstøttesager vedrørende Ryanair, 9. april 2013

- (209) Oxera anførte, at den rentabilitetsanalyse, Oxera foretog i sine rapporter til Kommissionen, følger de principper, som en fornuftig privat investor ville anvende, og afspejler den tilgang, der fremgår af Kommissionens praksis.

- (210) De principper, der ligger til grund for rentabilitetsanalysen, er:

- a) vurderingen foretages på grundlag af stigninger/fald i indtægter/udgifter
- b) en forudgående forretningsplan er ikke nødvendigvis påkrævet
- c) for en lufthavn uden trængselsproblemer er »single till«-systemet den rette prisfastsættelsesmetode

- d) kun de indtægter, der er forbundet med den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn, bør medtages
- e) hele aftalens løbetid, herunder eventuelle forlængelser, bør inddrages
- f) fremtidige pengestrømme diskonteres med henblik på at vurdere aftalernes rentabilitet
- g) lufthavnenes meromkostninger/-indtægter som følge af Ryanair-aftalerne bør vurderes på grundlag af skøn over det interne afkast eller nettonutidsværdien (NNV).

Analyse af professor Damien P. McLoughlin — »Brand building: why and how small brands should invest in marketing«, udarbejdet for Ryanair, den 10. april 2013

- (211) Formålet med analysen var at fastsætte den forretningsmæssige logik, der ligger til grund for regionale lufthavnes beslutninger om at købe reklamer på Ryanair.com fra AMS.
- (212) Det anføres i analysen, at der findes et stort antal stærkt etablerede og velkendte lufthavne, som benyttes i almindelighed. Svagere konkurrenter skal overvinde forbrugernes statiske købsadfærd for at udbygge deres virksomhed. Mindre regionale lufthavne skal finde en vej til konsekvent at kommunikere deres brand ud til så bredt et publikum som muligt. Traditionelle former for kommerciel kommunikation kræver flere udgifter, end de har ressourcer til.

Oxera notat 3 og 4 — »How should AMS Agreements be treated within the profitability analysis as part of the market operator test?« 17. og 31. januar 2014

- (213) Ryanair indsendte yderligere rapporter fra sin konsulent Oxera. I disse rapporter redegjorde Oxera for de principper, som ifølge luftfartsselskabet bør tages i betragtning i rentabilitetsanalysen af dels aftalerne om lufthavnstjenester mellem Ryanair og lufthavnene dels markedsføringsaftalerne mellem AMS og de samme lufthavne som led i testen af markedsøkonomiprincippet⁽⁵⁰⁾. Ryanair fremhævede, at disse rapporter ikke på nogen måde ændrer selskabets holdning, der tidligere er fremlagt, nemlig at aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalerne bør analyseres i særskilte tests af markedsøkonomiprincippet.
- (214) Rapporterne viste, at AMS' overskud bør medtages som indtægter i en fælles analyse af rentabiliteten, mens AMS' udgifter bør indarbejdes i omkostningerne. Med henblik herpå foreslås det i rapporterne at anvende en cashflowbaseret metode til den samlede rentabilitetsanalyse, hvilket betyder, at lufthavnenes udgifter til AMS kan behandles som løbende driftsudgifter.
- (215) Rapporterne fremhævede, at markedsføringsaktiviteter bidrager til etablering af og støtte til værdien af et brand, som er i stand til at frembringe virkninger og fordele, ikke kun mens aftalerne med et luftfartsselskab er i kraft, men også efter deres ophør. Dette ville navnlig være tilfældet, hvis andre flyselskaber etablerer sig i lufthavnen, fordi Ryanair har indgået en aftale med en lufthavn, hvilket igen vil få flere butikker til at etablere sig dér og derfor skabe større ikkeluftfartsrelaterede indtægter for lufthavnen. Hvis Kommissionen foretager en samlet rentabilitetsanalyse, skal disse fordele ifølge Ryanair tages i betragtning ved at behandle udgifterne til AMS som påløbne driftsomkostninger, eksklusiv AMS' betalinger.
- (216) Ryanair mente endvidere, at der skulle medregnes en slutværdi i den forventede merfortjeneste ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester for at tage hensyn til den værdi, der skabes efter aftalens ophør. Slutværdien kunne tilpasses på grundlag af en sandsynlighed for »fornyelse«, hvor man måler forventningen om, at overskuddet vil bestå efter udløbet af aftalen med Ryanair, eller hvis lignende betingelser skulle blive aftalt med andre luftfartsselskaber. Ryanair anførte, at det således ville være muligt at beregne en nedre grænse for fordele, der skabes som følge af både aftalen med AMS og aftalen om lufthavnstjenester, der afspejler usikkerheden vedrørende eventuelle merfortjenester efter udløbet af aftalen om lufthavnstjenester.

⁽⁵⁰⁾ Oxeras rapport »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.

- (217) Til støtte for denne tilgang blev der i rapporterne fremlagt et sammendrag af resultaterne af undersøgelser af markedsføringens virkninger på værdien af et brand. Det blev i disse undersøgelser konstateret, at markedsføring kan støtte værdien af et brand og kan medvirke til at opbygge et kundegrundlag. For en lufthavn øger markedsføring på Ryanair.com ifølge rapporterne især synligheden af lufthavnens brand. Endvidere vil især mindre regionale lufthavne, der ønsker at øge deres lufttrafik, således ifølge rapporterne kunne øge værdien af deres brand ved at indgå markedsføringsaftaler med AMS.
- (218) Det hed endelig i rapporterne, at en cash-flowbaseret tilgang var at foretrække frem for kapitaliseringstilgangen, hvor AMS' udgifter behandles som kapitaludgifter til et immaterielt aktiv (dvs. brandets værdi) ⁽⁵¹⁾. Kapitaliseringstilgangen ville kun tage højde for den andel af markedsføringsudgifterne, der kan henføres til en lufthavns immaterielle aktiver. Markedsføringsudgifterne ville blive behandlet som immaterielle aktiver og herefter afskrevet i aftalens løbetid under hensyntagen til en restværdi ved den planlagte afslutning af den pågældende aftale om lufthavnstjenester. Denne fremgangsmåde ville ikke tage hensyn til merfortjenesten ved indgåelsen af en aftale om lufthavnstjenester med Ryanair. Det er også vanskeligt at beregne værdien af det immaterielle aktiv som følge af udgifterne i forbindelse med brandet og det tidsrum, aktivet anvendes i. Cashflow-metoden er mere hensigtsmæssig end en kapitaliseringstilgang, da sidstnævnte ikke ville fange de positive fordele for en lufthavn, der forventes at opstå som følge af, at den undertegner en aftale om lufthavnstjenester med Ryanair.

v) Rapporterne fra 2011 og 2013 om anvendelse af princippet om den markedsøkonomiske aktør

- (219) Oxera blev af Ryanair anmodet om at foretage en test baseret på princippet om den markedsøkonomiske aktør, som blev indgivet til Kommissionen på vegne af Ryanair i juli 2011 (»MEOP-rapporten fra 2011«) ⁽⁵²⁾. MEOP-rapporten fra 2011 indeholdt resultaterne af en rentabilitetsanalyse af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2000 og 2010 mellem So.Ge.A.AL og Ryanair baseret på oplysninger, som ifølge Ryanair ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på det tidspunkt, hvor disse aftaler blev indgået. MEOP-rapporten fra 2011 indeholdt ikke en analyse af den forventede rentabilitet af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2002, 2003 og 2006.
- (220) På grundlag af MEOP-rapporten fra 2011 blev der fremsendt en ajourført rapport til Kommissionen i marts 2013 (»MEOP-rapporten fra 2013«) ⁽⁵³⁾, som indeholder skøn over den forventede rentabilitet af de aftaler om lufthavnstjenester, der ikke indgår i MEOP-rapporten fra 2011 (dvs. i 2002, 2003 og 2006).
- (221) Ifølge Ryanair tyder den forudgående vurdering af rentabiliteten af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2000, 2002, 2003, 2006 og 2010 på, at alle disse aftaler ventedes at blive rentable for lufthavnen på det tidspunkt, hvor de blev indgået. Den forventede rentabilitet af hver aftale mellem So.Ge.A.AL og Ryanair blev vurderet under hensyntagen til forventede merindtægter og -omkostninger, herunder luftfartsrelaterede og ikkeluftfartsrelaterede indtægter, og omkostningerne ved de finansielle incitament, der blev tilbudt Ryanair. Den omstændighed, at de deraf følgende nettonutidsværdier (NNV) alle er positive, ville formodentlig bekræfte, at det var rationelt at indgå aftalerne med Ryanair.
- (222) I MEOP-rapporterne fra 2011 og 2013 indgår aftalerne mellem So.Ge.A.AL og AMS om markedsføringstjenester ikke i testen af markedsøkonomiprincippet i forbindelse med aftalerne om lufthavnstjenester. Ifølge Ryanair er lufthavnens aftaler med AMS adskilt fra dens aftaler om lufthavnstjenester med Ryanair, idet førstnævnte vedrører levering af markedsføringstjenester til lufthavne (snarere end flyvninger/passagerer) til en markedspris og derfor ikke bør tages i betragtning.

vi) Om selektiviteten af lufthavnsafgifter til Ryanair

- (223) Ryanair afviser Kommissionens opfattelse, hvorefter enhver rabat fra Alghero lufthavn bør betragtes som statsstøtte, selv hvis alle luftfartsselskaberne havde fordel af rabatterne. Ryanair bemærker for det første, at hvis alle luftfartsselskaber får prisnedslag, bør den relevante kontraktiske pris være det laveste rabatniveau, og ikke de offentliggjorte gebyrer. For det andet tager denne tilgang ikke hensyn til eventuelle elementer af indtægts- og udgiftsforskelle ved at betjene de forskellige luftfartsselskaber. Det er nødvendigt at undersøge, om

⁽⁵¹⁾ Oxeras rapport »How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test? — Practical application«, udarbejdet for Ryanair, den 31. januar 2014.

⁽⁵²⁾ Oxeras rapport »Economic MEOP assessment, Alghero Airport«, udarbejdet for Ryanair, den 22. juli 2011.

⁽⁵³⁾ Oxeras rapport »Economic MEOP assessment: updated profitability analysis«, udarbejdet for Ryanair, den 12. marts 2013.

omkostningerne afspejler priserne, for at afgøre, om rabatterne til et givent luftfartsselskab udgør statsstøtte. Relativt lave afgifter udgør ikke nødvendigvis i sig selv statsstøtte, og som det også blev konkluderet i Ecorys' rapport, afspejler de lavere afgifter, at Ryanair har anmodet om færre tjenester.

- (224) I denne sag har Ryanair fået tilbudt rabatter i erkendelse af den betydelige kommercielle risiko, som Ryanair løb ved at etablere helårige ruteflyvninger i en lufthavn, som var ukendt på det tidspunkt ⁽⁵⁴⁾.

vii) Om konkurrencefordrejning

- (225) Kommissionen lader ikke til at udelukke konkurrence mellem Alghero og Cagliari eller Olbia lufthavne til trods for, at disse lufthavne adskilles af et bjergområde på henholdsvis 235 km og 128 km, og at der ingen motorveje er på Sardinien. Ifølge Ryanair er det uklart, om en eventuel statsstøtte til Alghero lufthavn ville medføre en fordrejning af konkurrencen, og hvad Kommissionen anser for at være omfattet af denne fordrejning.

viii) Om forenelighed

- (226) Ryanair anfører, at aftalerne mellem lufthavnen og Ryanair ikke indebar statsstøtte. I den forstand finder Ryanair, at det i denne sag ville være irrelevant at anvende luftfartsretningslinjerne fra 2005.

10.2. BEMÆRKNINGER FRA AMS

i) Om AMS og Ryanairs websted

- (227) AMS støtter bemærkningerne fra Ryanair om AMS. Kommissionens antagelse om, at de markedsføringsgebyrer, der blev betalt til AMS til gengæld for markedsføringsydelser, udgør støtte (til Ryanair), og at AMS og Ryanair skal betragtes som én enkelt støttmodtager ville være forkert. AMS tilbyder markedsføringsydelser, som har et specifikt separat formål og er værdiansat til deres markedsværdi.
- (228) Ryanairs beslutning om at engagere en mellemmand til at sælge reklameplads på sit websted ville heller ikke være usædvanlig. AMS har haft succes med at fremme og sælge reklameplads til en række virksomheder i hele Europa, både private og offentlige.
- (229) Ryanairs hjemmeside er særlig velegnet til markedsføring: den er et af de mest populære rejsewebsteder i verden, den gennemsnitlige varighed af hvert besøg på Ryanairs hjemmeside er ekstremt lang og reklamering af en lufthavn på Ryanairs websted er entydigt målrettet potentielle passagerer til lufthavnen og sikrer dermed, at meget få eller ingen reklameudgifter går til spilde i modsætning til annoncering i aviser, radio, tv og andre mindre fokuserede medier, der henvender sig til den brede offentlighed.

ii) Om fravær af fordele for AMS eller Ryanair

- (230) AMS indgår markedsføringsaftaler med både offentlige og private lufthavne, turistorganisationer, biludlejningsfirmaer, websteder for hotelreservation, forsikringselskaber og udbydere af telekommunikationstjenester.
- (231) Offentlige og private annoncører kan købe reklameplads hos AMS til tilsvarende priser og i sammen mængder. Ryanair og AMS tvinger ikke lufthavne til at købe markedsføringsydelser, og mange lufthavne vælger faktisk ikke at reklamere på Ryanairs websted. AMS' aftaler med offentlige lufthavne eller deres operatører såsom So.Ge.A.AL kan ikke indebære statsstøtte, eftersom AMS lige så vel kunne sælge pladsen på webstedet til en privat virksomhed til en tilsvarende pris.

⁽⁵⁴⁾ Skrivelse fra Ryanair af 22. juli 2011.

- (232) AMS fremførte adskillige grunde til, at So.Ge.A.AL købte markedsføringsydelser fra AMS for at reklamere på Ryanair.com, der er sammenfattet i det følgende.
- (233) For det første er reklame på Ryanairs websted en investering i brand-genkendelse. Lufthavnsoperatører i perifere lufthavne står over for betydelige udfordringer med hensyn til at få deres brand ud til passagerer, luftfartsselskaber og salgschefer uden for luftfartsbranchen, som alle er potentielle indtægtskilder for lufthavne. Øget brand-genkendelse kan være til gavn for lufthavne på en række gensidigt inkluderende og supplerende måder, navnlig kan det tiltrække i) indrejsende passagerer fra det flyselskab, som reklamerer for lufthavnen på sit websted, ii) potentielle kunder, som browser et luftfartsselskabs websted, hvor en lufthavn reklamerer med at flyve til den pågældende lufthavn via et andet luftfartsselskab, der har ruter til lufthavnen, iii) andre flyselskaber til at flyve til den pågældende lufthavn, og iv) salgschefer (f.eks. detailforretningskæder i lufthavne).
- (234) For det andet øger reklamer på Ryanairs websted andelen af indrejsende passagerer. Lufthavne genererer typisk godt halvdelen af deres indtægter fra ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter. Fra en regional lufthavns perspektiv vil indrejsende passagerer, der ankommer til og afgår fra lufthavnen, være meget mere tilbøjelige til at generere ikkeluftfartsrelaterede indtægter for lufthavnen end lokale passagerer, der benytter lufthavnen til at flyve til udenlandske destinationer.
- (235) For det tredje er det blevet almindelig praksis at foretage markedsføring og annoncering på alle luftfartsselskabers websteder. Ryanairs websted har særlig værdi som et forum for markedsføring af en bred vifte af rejserelaterede produkter og tjenesteydelser. Det er blevet almindelig praksis for lufthavne at gennemføre en del af deres salgsfremmende foranstaltninger på luftfartsselskabers websteder. I denne sag synes Alghero lufthavn ikke kun at have købt reklametjenester fra AMS, men også fra Meridiana og Alitalia.
- (236) For det fjerde prissættes AMS' tjenesteydelser til deres markedsværdi. En række privatkunder fra forskellige brancher uden for lufthavnsbranchen køber markedsføringsydelser fra AMS. Ryanairs ruter tilbydes ikke disse kunder, men de er alligevel tilfredse med at yde et vederlag for AMS' ydelser. Disse private kunder, der handler som markedsøkonomiske investorer, tillægger klart AMS' tjenesteydelser en kommerciel værdi på et selvstændigt grundlag ligesom de offentlige og private lufthavne i hele EU. Disse private sammenlignende elementer vil i sig selv være tilstrækkelige til at godtgøre, at AMS' priser er reelle markedspriser.

iii) Om Sardinien's finansiering af So.Ge.A.AL

- (237) Kommissionen betragter So.Ge.A.AL som en ren formidler, hvorigennem den regionale finansiering kanaliseres til Ryanair/AMS, der angiveligt anvender den til markedsføringsformål. Ifølge AMS har Kommissionen ikke dokumenteret, at So.Ge.A.AL ikke havde nogen handlefrihed med hensyn til anvendelsen af de midler, der blev stillet til rådighed af RAS, og derfor ikke kunne bruge dem til andre formål.
- (238) So.Ge.A.AL synes at have betalt en fast koncessionsafgift til staten og delte ikke sine indtægter med staten. So.Ge.A.AL's ejer, RAS, havde en direkte interesse i at øge So.Ge.A.AL's langsigtede rentabilitet, f.eks. ved at støtte selskabets markedsføringsbestrebelse finansielt for at forbedre dets brand. En sådan fremgangsmåde ville være i overensstemmelse med den markedsøkonomiske aktørtest og ville gavne RAS.
- (239) AMS tilføjer, at en del af finansieringen til So.Ge.A.AL muligvis kunne betragtes som kompensation for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Alghero lufthavn fremmer udøvelsen af luftrafik i et område, der er isoleret og er vanskeligt at nå på anden vis.

iv) Konklusion

- (240) AMS konkluderede, at selskabet ikke har modtaget statsstøtte, og at So.Ge.A.AL og RAS har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip i forhold til AMS.

10.3. BEMÆRKNINGER FRA UNIONCAMERE

- (241) Unioncamere understreger uden at sætte spørgsmålstegn ved begrebet økonomisk aktivitet, jf. Domstolens praksis, at en aktivitet, som i sig selv er økonomisk, ikke altid anses for at blive leveret på et marked, i den forstand at en sådan aktivitet er eller realistisk set kan udbydes i konkurrence med andre operatører.
- (242) Unioncamere erkender, at en privat investor under tilsvarende omstændigheder formentlig ikke ville have gennemført den pågældende foranstaltning til fordel for lufthavnen. Kommissionen bør dog tage hensyn til, at offentlige investeringer i en lufthavn ofte er styret af betragtninger, som ikke svarer til en privat investors. En offentlig investor har andre forventninger end dem, der vedrører investeringens rentabilitet, og forfølger samtidig mål af mere generel karakter, såsom beskyttelse af økonomien og den regionale udvikling. Unioncamere medgiver, at sådanne overvejelser på grundlag af Domstolens retspraksis ikke kan tages i betragtning i forbindelse med MEOP-analysen, men gør gældende, at den offentlige finansiering til Alghero lufthavn ikke havde til formål at holde liv i en virksomhed, der ellers ikke ville være konkurrencedygtig, men at støtte regional udvikling. I betragtning af Sardinien's særlige geografi er tilstedeværelsen af en central lufthavn en prioritet for de offentlige myndigheder.
- (243) Unioncamere konkluderer, at Kommissionen bør anvende det markedsøkonomiske aktørprincip under hensyntagen til foranstaltningens formål om at støtte regional og økonomisk udvikling, »med andre ord bør den undersøge de foranstaltninger, som er truffet i forbindelse med udøvelsen af offentlig myndighed«.
- (244) Unioncamere anfører, at foreneligheden af de omhandlede foranstaltninger til fordel for So.Ge.A.AL bør vurderes på grundlag af EF-traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

11. ITALIENS KOMMENTARER TIL DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER

- (245) Italien havde kun kommentarer til Ryanairs og Unioncameres bemærkninger.

11.1. OM BEMÆRKNINGER FRA RYANAIR

- (246) For så vidt angår foranstaltningerne til fordel for Alghero lufthavn oplyste Italien, at lufthavnen opererer i et afsidesliggende område, og derfor kunne det ikke udelukkes, at lufthavnen skulle yde tjenester af almen økonomisk interesse.
- (247) Italien støtter Ryanairs påstand om, at mindre lufthavne ikke har andet valg end at investere i deres image for at sikre levedygtighed. I den forstand vil reklame på websteder tilhørende lavprisselskaber være almindelig praksis. Italien understreger desuden, at lufthavnen har opnået tilsvarende ydelser fra andre luftfartsselskaber, såsom Germanwings, Volare, Meridiana og Alitalia.
- (248) Italien bekræfter, at AMS' tjenesteydelser prissættes til markedspris. Priserne er tilgængelige på AMS' websted, og taksterne for So.Ge.A.AL var på linje med dem, der er offentliggjort.
- (249) Italien konkluderer, at AMS ikke modtog statsstøtte, og at So.Ge.A.AL og RAS har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip.

11.2. OM BEMÆRKNINGER FRA UNIONCAMERE

- (250) De italienske myndigheder er enige i, at offentlige investeringer i en lufthavn ofte er begrundet i betragtninger, som ikke svarer til dem, en privat investor har, eftersom offentlige investorer også forfølger mål af mere generel karakter, såsom økonomisk og regional udvikling.

12. VURDERING

12.1. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR So.Ge.A.AL

12.1.1. Forekomst af statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1

- (251) Ifølge traktatens artikel 107, stk. 1, er »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (252) Kriterierne i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, er kumulative. For at fastslå, om de undersøgte foranstaltninger udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, skal alle de betingelser, der er nævnt i betragtning 251, derfor være opfyldt. Den finansielle støtte skal især:
- være ydet af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler
 - begunstige visse virksomheder eller visse produktioner
 - fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og
 - påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

12.1.1.1. Økonomisk aktivitet og begrebet virksomhed

- (253) Ifølge fast retspraksis skal Kommissionen først fastslå, om So.Ge.A.AL er en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1. Virksomhedsbegrebet omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde⁽⁵⁵⁾. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet.
- (254) I sin dom i sagen Leipzig/Halle lufthavn statuerede Domstolen, at drift af en lufthavn til kommercielle formål og anlæggelse af lufthavnsinfrastruktur udgør en økonomisk aktivitet⁽⁵⁶⁾. Når en lufthavnsoperatør udøver økonomisk virksomhed ved at tilbyde lufthavnsydelser mod betaling, uanset sin juridiske status og finansieringsmåde, udgør det virksomhed efter EF-traktatens artikel 107, stk. 1, og statsstøttereglerne finder derfor anvendelse på fordele, der ydes af staten eller gennem statslige midler til den pågældende lufthavnsoperatør⁽⁵⁷⁾.
- (255) Hvad angår det tidspunkt, fra hvilket opførelse og drift af en lufthavn blev en økonomisk aktivitet, minder Kommissionen om, at den gradvise udvikling af markeds kræfter i lufthavnssektoren ikke giver mulighed for at fastsætte en præcis dato. EU-domstolene har imidlertid anerkendt den udvikling, der er sket i karakteren af lufthavnsaktiviteter, og i sagen om Leipzig/Halle lufthavn statuerede Retten, at man fra datoen for afgørelsen i Aéroports de Paris-sagen (12. december 2000) ikke længere kunne udelukke anvendelse af statsstøttereglerne på finansiering af lufthavnsinfrastruktur. Følgelig skal drift og opførelse af lufthavnsinfrastruktur fra den 12. december 2000 og fremefter betragtes som en aktivitet, der falder ind under statsstøttekontrollen. Omvendt kan Kommissionen nu ikke på grundlag af statsstøttereglerne rejse tvivl om den finansiering, der blev ydet til lufthavnsoperatører inden den 12. december 2000⁽⁵⁸⁾.
- (256) Kommissionen finder derfor, at So.Ge.A.AL har udøvet en økonomisk aktivitet fra og med den 12. december 2000 og udgør en virksomhed i betydningen i traktatens artikel 107, stk. 1. I det følgende undersøger Kommissionen derfor, om der fra den 12. december 2000 foreligger statsstøtte, og om de foranstaltninger, der kan betragtes som statsstøtte, er forenelige med det indre marked. Kommissionen stiller dog ikke spørgsmål ved foranstaltninger, der blev besluttet inden den 12. december 2000, og behøver derfor ikke tage stilling til disse foranstaltninger i denne afgørelse.

⁽⁵⁵⁾ Sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. 1991 I, s. 1979, præmis 21, sag C-91/160, Poucet mod AGF og Pistre mod Cancava, Sml. 1993 I, s. 637, præmis 17, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36.

⁽⁵⁶⁾ Sag C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, 2012 endnu ikke offentliggjort, se også sag T-128/89, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929, stadfæstet ved dom i sag C-82/01 P, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 9297 og sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643.

⁽⁵⁷⁾ Sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGV og Pistre mod Cancave Sml. 1993 I, s. 637.

⁽⁵⁸⁾ Retningslinjerne for luftfart fra 2014, punkt 29.

- (257) Italien har forelagt oplysninger om kapitaludgifter (herunder finansiering af infrastruktur, udstyr og »installationer og anlæg«), som blev forpligtet før den 12. december 2000 (se betragtning 84). Kommissionen konkluderer derfor, at det ikke tilkommer den at undersøge og sætte spørgsmålstejn ved et beløb på 25 431 706,16 EUR, der blev besluttet før denne dato.

12.1.1.2. Det offentlige myndighedsområde

- (258) Selv om So.Ge.A.AL i det mindste fra den 12. december 2000 må anses for at være en virksomhed i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal det bemærkes, at ikke alle en lufthavnsoperatørs aktiviteter nødvendigvis er af økonomisk karakter ⁽⁵⁹⁾.
- (259) Domstolen har statueret, at virksomhed, som normalt henhører under statens ansvar i udøvelsen af dennes beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter og ikke er omfattet af statsstøttereplernes anvendelsesområde.
- (260) Derfor vil finansieringen af aktiviteter, der betragtes som offentlige opgaver, eller af infrastrukturer i direkte tilknytning til disse aktiviteter generelt ikke udgøre statsstøtte ⁽⁶⁰⁾. I en lufthavn anses aktiviteter som f.eks. flyvekontrol, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger samt investeringer i infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis for at være af ikkeøkonomisk karakter ⁽⁶¹⁾.
- (261) Offentlig finansiering af ikkeøkonomiske aktiviteter må dog ikke føre til uretmæssig diskriminering mellem luftfartsselskaber og lufthavnsoperatører. Det er nemlig fast retspraksis, at der foreligger en fordel, når offentlige myndigheder fritager virksomheder for omkostninger i tilknytning til deres økonomiske aktiviteter ⁽⁶²⁾. Hvis det i en given retsorden er normalt, at luftfartsselskaber eller lufthavnsoperatører afholder omkostningerne for visse ydelser, mens andre luftfartsselskaber eller lufthavnsoperatører, der leverer de samme ydelser for de samme offentlige myndigheder, ikke skal afholde disse omkostninger, kunne sidstnævnte få en fordel, selv om de pågældende tjenesteydelser i sig selv betragtes som ikkeøkonomiske ⁽⁶³⁾.
- (262) Som nævnt i betragtning 49 hævdede Italien i skrivelse af 10. juni 2014, at So.Ge.A.AL gennemførte visse aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde. Navnlig har Italien gjort gældende, at investeringsomkostninger eller driftsomkostninger som følge af lufthavnenes forpligtelse til at stille lufthavnsområder til rådighed for ENAC og andre lokale offentlige enheder (det flyvende grænsepoliti, toldvæsenet, Røde Kors, brandvæsenet, politiet) og bære administrations- og vedligeholdelsesomkostninger til disse områder skal betragtes som en offentlig opgave. En sådan forpligtelse er fastsat i den nationale lovgivning, der gælder for alle lufthavnsoperatører i Italien. Ifølge Italien beløb de samlede omkostninger, som So.Ge.A.AL afholdt til vedligeholdelse af disse områder i perioden 2000-2010, sig til 2 776 073 EUR ⁽⁶⁴⁾.
- (263) Kommissionen er af den opfattelse, at sådanne omkostninger generelt kan betragtes som aktiviteter, der henhører under det offentlige myndighedsområde. I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at den nationale lovgivning ikke giver lufthavnsoperatører ret til kompensation for de omkostninger, der er afholdt til sådanne aktiviteter. Derfor skal italienske lufthavne ifølge de gældende regler normalt selv afholde de pågældende omkostninger. Omkostninger ved tilrådighedsstillelse og vedligeholdelse af rum og områder, der er nødvendige for udførelsen af de aktiviteter, der er anført i betragtning 262, bør således anses for at udgøre lufthavnsoperatørers normale driftsomkostninger ⁽⁶⁵⁾. Derfor kan driftsomkostninger (jf. betragtning 48) og investeringsomkostninger (jf. betragtning 49) i tilknytning til tilrådighedsstillelse og vedligeholdelse af områder, der er forbeholdt aktiviteter, som nævnes i betragtning 262, ikke betragtes som offentlige udgifter, og finansieringen af disse omkostninger fra de offentlige myndigheders side kan udgøre statsstøtte til So.Ge.A.AL.

⁽⁵⁹⁾ Sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 34.

⁽⁶⁰⁾ Kommissionen beslutning af 19. marts 2003 i sag N 309/2002.

⁽⁶¹⁾ Se bl.a. sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30, og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71 samt luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 35.

⁽⁶²⁾ Se sag C-172/03, Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck, Sml. 2005 I, s. 01627, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

⁽⁶³⁾ Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 37.

⁽⁶⁴⁾ Brev fra Italien af 10. juni 2014, bilag 22.

⁽⁶⁵⁾ Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 37.

12.1.1.3. Statsmidler og tilregnelser til staten

- (264) Som statueret af Domstolen i Stardust Marine-sagen, gælder begrebet statsstøtte enhver begunstiggelse ved hjælp af statsmidler fra staten selv eller et formidlende organ i henhold til de beføjelser, det har fået tillagt ⁽⁶⁶⁾. Midler fra medlemsstaternes statslige enheder (decentrale, føderale, regionale, lokale eller andet) er, med henblik på anvendelse af traktatens artikel 107, statsmidler ⁽⁶⁷⁾. Desuden ligger de foranstaltninger, der vedtages af de pågældende enheder, uanset disses retlige stilling og betegnelse, på samme måde som foranstaltninger, der træffes af de centrale myndigheder, inden for anvendelsesområdet for artikel 107 ⁽⁶⁸⁾.
- (265) I denne sag blev tilskuddene fra RAS til »installationer og anlæg« (foranstaltning 2) ydet til So.Ge.A.AL direkte fra det regionale budget og udgør derfor statslige midler og kan henføres til staten. Ligeledes blev den medfinansiering fra staten af lufthavnsinfrastruktur og fra RAS af udstyret i Alghero lufthavn (foranstaltning 3) finansieret direkte med statsmidler.
- (266) Med hensyn til de fem kapitaltilførsler, der fandt sted i perioden 2000-2010 til et samlet beløb af 31 086 398 EUR (foranstaltning 1), bør de anses for ydet ved hjælp af statsmidler, da de blev foretaget og således finansieret af So.Ge.A.AL's offentlige ejere, nemlig handelskammeret i Sassari, provinsen Sassari, Sassari kommune, Alghero kommune, RAS og SFIRS.
- (267) Et særskilt spørgsmål, der skal undersøges, er, om disse overførsler af statsmidler også kan tilregnes staten. Afgørelser truffet af handelskammeret i Sassari, provinsen Sassari, Sassari kommune, Alghero kommune og RAS — som offentlige myndigheder eller lokale autonome offentlige organer, som er en del af den offentlige administration, og som har fået overdraget offentlige opgaver (f.eks. handelskammeret i Sassari) — kan tilregnes staten.
- (268) For så vidt angår SFIRS, er det fast retspraksis, at statens ansvar for en foranstaltning truffet af en offentlig virksomhed kan etableres enten ved »organiske« eller »strukturelle« indikatorer eller oplysninger om, at staten har været involveret eller sandsynligvis ikke har været fraværende fra den beslutning, der førte til den konkrete foranstaltning. Domstolen fremlagde et ikkeudtømmende sæt af mulige indikatorer, der er relevante for spørgsmålet om tilregnelser til staten, som f.eks. ⁽⁶⁹⁾:
- a) den omstændighed, at den virksomhed, via hvilken støtten er ydet, var nødt til at tage hensyn til direktiver fra staten
 - b) den offentlige virksomheds integration i den offentlige forvaltnings strukturer
 - c) arten af virksomhedens aktiviteter og udøvelsen af disse på markedet på samme konkurrencebetingelser som for private operatører
 - d) virksomhedens juridiske status (offentligretlig eller almindelig selskabsretlig)
 - e) intensiteten af de offentlige myndigheders tilsyn med ledelsen af virksomheden og
 - f) enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde viser, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, eller den manglende sandsynlighed for, at de ikke var involveret, når endvidere henses til foranstaltningens rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser.
- (269) Undersøgelsen i denne sag bekræftede Kommissionens indledende konstatering af, at kapitaltilførslerne må anses for at være resultatet af en adfærd, der må tilregnes staten, og at SFIRS ikke udelukkende deltog i de undersøgte kapitaltilførsler for at opnå størst mulig fortjeneste.
- (270) SFIRS blev oprettet som investeringsselskab under RAS med den opgave at udarbejde planer og udkast til retningslinjer vedrørende regionens økonomiske og sociale udvikling. SFIRS' hovedformål er således ikke at maksimere sin fortjeneste, men snarere at fungere som et instrument for RAS for at fremme den økonomiske udvikling på Sardinien. Også på So.Ge.A.AL's generalforsamling af 30. april 2004 så RAS' repræsentant bort fra

⁽⁶⁶⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (»Stardust Marine«), Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽⁶⁷⁾ Forenede sager T-267/08 og T-279/08, Nord-Pas-de-Calais [2011], endnu ikke offentliggjort, præmis 108.

⁽⁶⁸⁾ Domstolens dom af 6. marts 2002, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-140/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 1330, præmis 142.

⁽⁶⁹⁾ Ovennævnte Stardust Marine-dom

lufthavnsoperatørens driftsunderskud i 2003 i lyset af »lufthavnens strategiske rolle på regionalt plan«⁽⁷⁰⁾. Dette viser, at RAS lagde særlig vægt på udviklingen af lufthavnen, et mål, RAS forfølger gennem sit investeringsselskab, SFIRS, sammen med So.Ge.A.AL's øvrige offentlige ejere. Desuden var SFIRS' intervention sammenfaldende med de andre offentlige aktionærers.

- (271) Kommissionen konkluderer derfor, at kapitaltilførslerne involverer statsmidler og kan tilregnes staten. Kommissionen bemærker endvidere, at Italien ikke har anfægtet denne konklusion i forbindelse med undersøgelsen.

12.1.1.4. Økonomisk fordel

- (272) En fordel i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten er en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke ville have opnået på normale markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben⁽⁷¹⁾. I denne forbindelse giver finansiering af omkostningerne til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ikke modtageren en økonomisk fordel i et omfang, så de af Domstolen opstillede betingelser i Altmark-dommen⁽⁷²⁾ er opfyldt (se betragtning 273-278). Det er kun foranstaltningens virkning på virksomheden, der er relevant, men hverken årsagen til eller formålet med statens indgriben⁽⁷³⁾. I det følgende vurderer Kommissionen først, hvorvidt de omtvistede foranstaltninger (foranstaltning 1, 2 og 3) opfylder Altmark-betingelserne, og for det andet, om de blev ydet på normale markedsvilkår i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip.

12.1.1.4.1. Overholdelse af Altmark-kriterierne

- (273) I løbet af undersøgelsen hævdede So.Ge.A.AL, at selskabet havde fået overdraget at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. So.Ge.A.AL hævder at have opfyldt offentlige serviceforpligtelser, der er indeholdt i aftalen (jf. betragtning 173-176).

- (274) Omvendt havde Italien i sine bemærkninger til 2012-beslutningen ikke gjort gældende, at den generelle drift af lufthavnen eller en del af dens aktiviteter kunne betegnes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og at de omhandlede foranstaltninger derfor udgjorde kompensation for opfyldelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste. Som svar på de bemærkninger, der er indkommet fra Ryanair i løbet af undersøgelsen, havde Italien blot bekræftet, at »det ikke kunne udelukkes, at lufthavnsoperatøren leverede en offentlig tjeneste« (se betragtning 246). På et sent tidspunkt i undersøgelsen anførte Italien — på vegne af RAS — som svar på en begæring om oplysninger fra Kommissionen, at So.Ge.A.AL faktisk ville levere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som selskabet ville have fået pålagt:

- a) med hensyn til drift af lufthavnen gennem de forskellige aftaler, So.Ge.A.AL havde indgået med staten.
- b) med hensyn til lufthavnens infrastruktur gennem de forskellige retsakter om fastsættelse af dens finansiering med offentlige midler.

- (275) I tilfælde af virksomheder, der har fået overdraget at levere en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, skal Kommissionen undersøge, om de betingelser, som Domstolen har opstillet i Altmark-dommen, er overholdt, med henblik på at konkludere, hvorvidt foranstaltningen udgør en fordel i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1. Disse betingelser kan sammenfattes som følger:

- a) Den begunstigede virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret (i det følgende benævnt »Altmark 1«).
- b) De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (i det følgende benævnt »Altmark 2«).
- c) 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 forpligtelserne (i det følgende benævnt »Altmark 3«).

⁽⁷⁰⁾ Brev fra Italien af 18. februar 2014, bilag 17.

⁽⁷¹⁾ Sag C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mod La Poste m.fl., Sml. 1996 I, s. 3547, præmis 60 og sag C-342/96, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

⁽⁷²⁾ Ovennævnte Altmark-døm.

⁽⁷³⁾ Sag 173/73, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1974, s. 709, præmis 13.

- d) Når en SGEL-opgave ikke er overdraget til en virksomhed i henhold til en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, skal kompensationen fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og har de tilstrækkelige midler til at opfylde de nødvendige public service-krav, 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 (i det følgende benævnt »Altmark 4«).
- (276) Kommissionen undersøger i første omgang overholdelsen af Altmark 2-kriteriet. Eftersom Altmark-kriterierne skal være opfyldt kumulativt, vil manglende opfyldelse af en af disse betingelser føre til den konklusion, at tilstedeværelsen af en fordel ikke kan udelukkes på grundlag af denne test, selv om de tjenesteydelser, der leveres af So.Ge.A.AL, betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.
- (277) I denne sag blev kriterierne for beregningen af kompensationen til lufthavnsoperatøren for levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse ikke fastlagt på forhånd. Faktisk indeholder aftalen ikke nogen udtrykkelig henvisning til en eventuel kompensation fra staten til lufthavnsoperatøren for levering af lufthavns-tjenester. Dette alene er tilstrækkeligt til at konkludere, at Altmark 2-kriteriet ikke er opfyldt i denne sag.
- (278) Eftersom de fire Altmark-kriterier ikke er kumulativt opfyldt i denne sag, konkluderer Kommissionen, at tilstedeværelsen af en fordel ikke kan udelukkes på grundlag af denne test, selv i det omfang de tjenesteydelser, der leveres af So.Ge.A.AL, kan betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

12.1.1.4.2. Overholdelse af det markedsøkonomiske aktørprincip

- (279) Kommissionen minder endvidere om, at »den kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte«⁽⁷⁴⁾.
- (280) Med henblik på at afgøre, om den offentlige finansiering af Alghero lufthavn gav So.Ge.A.AL en fordel, som selskabet ikke ville have fået på normale markedsvilkår, skal Kommissionen i dette tilfælde sammenligne de offentlige myndigheders adfærd ved ydelsen af den pågældende finansiering, med den adfærd, en investor, som er ledet af rentabilitetsudsigter, ville lægge for dagen under markedsøkonomiske vilkår⁽⁷⁵⁾.
- (281) Ved vurderingen bør der ses bort fra eventuelle positive virkninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen ligger, ud over dem, der påvirker de fordele, som forventes af de offentlige enheder, der bevilgede foranstaltningerne. Domstolen har således præciseret, at det afgørende spørgsmål for anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip er, »om en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor«⁽⁷⁶⁾.
- (282) I Stardust Marine-sagen statuerede Domstolen, at der »[...] ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen«⁽⁷⁷⁾.
- (283) Endvidere udtalte Domstolen i EDF-sagen, at »[...] 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 [er] tilstrækkelige til at godtgøre, at denne medlemsstat forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær«⁽⁷⁸⁾.
- (284) For at kunne anvende det markedsøkonomiske aktørprincip skal Kommissionen derfor gå tilbage til det tidspunkt, hvor hver beslutning om at stille offentlige midler til rådighed for So.Ge.A.AL blev truffet. Kommissionen bør desuden i princippet basere sin vurdering af den profitorienterede karakter af investeringsbeslutningerne på de oplysninger og forudsætninger, som var til rådighed for de offentlige myndigheder på det

⁽⁷⁴⁾ Ovennævnte Stardust Marine-dom, præmis 69.

⁽⁷⁵⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«), Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 23, sag T-296/97, Alitalia mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3871, præmis 84.

⁽⁷⁶⁾ Sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1986 I, s. 2321.

⁽⁷⁷⁾ Ovennævnte Stardust Marine-dom, præmis 71.

⁽⁷⁸⁾ Sag C-124/10P, Kommissionen mod Électricité de France (i det følgende benævnt »EDF«), Sml. 2012, endnu ikke offentliggjort, præmis 85.

tidspunkt, hvor beslutningerne om at yde So.Ge.A.AL støtte blev truffet. Det fastsættes i punkt 63 i retningslinjerne for luftfart, at aftaler indgået mellem luftfartsselskaber og en lufthavn anses for at efterleve markedsøkonomiprincippet, hvis de gradvist — ud fra en forhåndsbetragtning — bidrager til lufthavnens rentabilitet. Selv om dette kriterium afspejler logikken i den markedsøkonomiske aktørtest, er det først for nylig blevet fastslået, og omhandler individuelle ordninger snarere end den samlede virksomhed, som det oftere er tilfældet, når den markedsøkonomiske aktørtest anvendes. Derfor erkender Kommissionen, at det kan være vanskeligt for den pågældende medlemsstat og for de pågældende operatører at fremlægge fuldstændigt samtidig dokumentation for ordninger indgået mange år tilbage, og vil tage dette i betragtning ved anvendelse af det kriterium, der skal tages stilling til i den aktuelle sag.

i) Finansiering af lufthavnsinfrastruktur (herunder »installationer og anlæg») og udstyr

- (285) Som nævnt i betragtning 81 undersøgte Kommissionen i den foretagne vurdering i denne afgørelse støtten til infrastruktur og udstyr (foranstaltning 3) og finansiering af »installationer og anlæg« (foranstaltning 2) samlet som en række foranstaltninger til finansiering af oprettelse og modernisering af infrastruktur og udstyr.
- (286) Udgifter til opførelse og drift af en lufthavn, herunder investeringsomkostninger, afholdes sædvanligvis af lufthavnsoperatøren, således at dækningen af en del af disse omkostninger fritager lufthavnen for en byrde, som den normalt skulle have båret.
- (287) Det bør afklares, om de offentlige myndigheder, da de ydede investeringstilskud til finansiering af infrastrukturer, udstyr, installationer og anlæg i Alghero lufthavn, med rimelighed kunne forvente en forrentning af investeringen i en form og på en måde, der gør deres investeringer rentable for dem.
- (288) Italien gjorde ikke udtrykkeligt gældende, at investeringstilskuddene var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip. Italien fremlagde heller ikke en forretningsplan med beregninger af den forventede rentabilitet af investeringstilskuddene, hvad enten de blev ydet på forhånd eller blev rekonstrueret på grundlag af de foreliggende oplysninger og udsigterne på det pågældende tidspunkt.
- (289) For så vidt angår tilskud, der ydes af staten, skal det bemærkes, at So.Ge.A.AL til gengæld for retten til at drive lufthavnsinfrastrukturen betaler en koncessionsafgift til staten. Italien fremførte, at de koncessionsafgifter, lufthavnsoperatørerne skal betale, fastsættes i forhold til trafikmængden og derfor ikke sigter mod at forrente statens investeringer i lufthavnsinfrastruktur. Der er intet, der tyder på, at staten i forbindelse med sin finansiering af visse investeringer i Alghero lufthavn kunne forvente en stigning i trafikken og en tilhørende stigning i koncessionsafgifterne, som ville være af en tilstrækkelig størrelse til at gøre statens udgifter rentable.
- (290) I betragtning af de iboende risici og den betydelige usikkerhed, der er forbundet med infrastrukturprojekter, mener Kommissionen, at statens investeringstilskud ikke er i overensstemmelse med den type analyse, som en fornuftig investor ville have foretaget for sådanne projekter. Da der ikke er tegn på, at den pågældende finansiering forventedes at give et normalt afkast, finder Kommissionen, at den finansiering, staten har ydet efter den 12. december 2000, ikke var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip, og indebar en fordel for lufthavnsoperatøren.
- (291) Den offentlige finansiering af udstyr er ikke i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip, da der hverken forelå en forudgående forretningsplan eller en følsomhedsanalyse af de underliggende antagelser om rentabilitet, som viste, hvilke finansielle afkast RAS med rimelighed kunne forvente at få af de investeringstilskud, selskabet ydede til So.Ge.A.AL. Det er end ikke klart, at RAS kunne forvente et afkast, da selskabet i modsætning til staten, ikke modtager nogen koncessionsafgift fra So.Ge.A.AL.
- (292) Selv hvis det antages, at det udbytte, selskabet ville kunne få, og den potentielle stigning i værdien af de aktier, selskabet ejer i So.Ge.A.AL, som dets hovedaktionær, kunne betragtes som en mulig kilde til økonomisk gevinst, der kan tages i betragtning ved anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip i denne forbindelse ⁽⁷⁹⁾, er

⁽⁷⁹⁾ Kommissionen tager ikke endelig stilling til dette punkt i denne afgørelse.

det tilstrækkeligt at bemærke, at So.Ge.A.AL havde givet store tab hvert år i den periode, der er omfattet af undersøgelsen (første gang i 2000). Dermed kunne hverken staten eller RAS med rimelighed forvente, at selskabets finansiering af infrastruktur eller udstyr i Alghero lufthavn i denne periode kunne forbedre So.Ge.A.AL's finansielle situation i en sådan grad, at sidstnævnte kunne betale tilstrækkeligt udbytte, eller at værdien af So.Ge.A.AL's aktier ville stige som følge af denne finansiering i en sådan grad, at den offentlige finansiering ville blive »rentabel«. Hverken de italienske myndigheder eller andre interesserede parter har fremlagt oplysninger, der tyder på, at dette er tilfældet.

- (293) Derfor er foranstaltning 2 og foranstaltning 3 ikke i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip og har medført en økonomisk fordel for So.Ge.A.AL.

ii) Kapitaltilførsler mellem 2000 og 2010

- (294) Både Italien og So.Ge.A.AL har hævdet, at kapitalindskuddene fra So.Ge.A.AL's offentlige ejere i perioden 2000-2010 er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip. Selv om lufthavnsoperatøren konsekvent havde haft underskud siden 2000, ville det være berettiget at antage, at virksomheden ville give et afkast, navnlig i betragtning af den nært forestående tildeling af den »samlede« koncession til So.Ge.A.AL. I forbindelse med vedtagelsen af hver af de pågældende foranstaltninger, ville de offentlige aktionærer have handlet som forsigtige investorer under markedsøkonomiske forhold.
- (295) Da So.Ge.A.AL på det tidspunkt, hvor kapitalindskuddene blev besluttet, befandt sig i en alvorlig finansiell situation, var det Kommissionens foreløbige synspunkt i beslutningen fra 2012, at en markedsøkonomisk investor ville have krævet iværksættelse af en plan for genopretning af virksomhedens rentabilitet. Kommissionen fandt, at en privat investor kun ville indskyde ny kapital i et selskab, hvis kapital var faldet til under det niveau, der er juridisk påkrævet, således som det var tilfældet for So.Ge.A.AL, såfremt den pågældende kunne forvente at få genoprettet selskabets rentabilitet inden for en rimelig tidsramme. En sådan plan var på daværende tidspunkt ikke blevet forelagt Kommissionen, og som nævnt i betragtning 301-311 dannede de forskellige forretningsplaner, som blev udarbejdet af eller for So.Ge.A.AL i den periode, hvor kapitalindskuddene blev foretaget, ikke et solidt grundlag, som aktionærer ledet af rentabilitetsudsigter ville have fundet tilstrækkeligt til at forvente et rimeligt afkast.
- (296) I løbet af undersøgelsen forelagde Italien flere dokumenter for Kommissionen, der ifølge de italienske myndigheder skulle betragtes som forretningsplaner, som beslutningerne om at rekapitalisere So.Ge.A.AL var baseret på. Endvidere hævdede Italien, at set fra en privat investors perspektiv kan kompensationen for So.Ge.A.AL's tab ikke blot begrundes ved forekomsten af et strategisk omstrukturingsprogram med gode langsigtede udsigter til fortjeneste, men også ved andre hensyn end rent finansiell rentabilitet, navnlig mere generelle målsætninger af almen interesse såsom regionaludvikling. De af Italien forelagte forretningsplaner er beskrevet i betragtning 59-75.
- (297) I denne forbindelse er de foranstaltninger, der er gennemført af staten, RAS og SFIRS ikke i overensstemmelse med en markedsøkonomisk investors adfærd, der er styret af rentabilitetsudsigter. I hele perioden 2000-2010 ydede staten, RAS og SFIRS til stadighed den nødvendige økonomiske støtte til at holde So.Ge.A.AL i live. Kommissionen mener, at So.Ge.A.AL's finansielle situation var af en sådan karakter, at ingen privat investor ville have dækket selskabets tab over et så langt tidsrum uden en troværdig og realistisk forudgående vurdering, der viste, at det ville være mere omkostningseffektivt at fortsætte med at dække tab i stedet for at omstrukturere virksomheden.
- (298) Kommissionen kan heller ikke acceptere Italiens argument om, at målsætninger af offentlig interesse bør tages i betragtning ved vurderingen af en offentlig investors forretningsmæssige begrundelse. Ifølge fast retspraksis ville de offentlige aktionærer ikke være styret af målsætninger af almen interesse, hvis de handlede som en privat markedsøkonomisk investor, og investeringen skulle være rentabel i sig selv.
- (299) Da So.Ge.A.AL i løbet af undersøgelsen hævdede, at den økonomiske begrundelse for foranstaltningerne burde vurderes separat før og efter tildelingen af den samlede koncession i 2007, vurderer Kommissionen de kapitaltilførsler, der er foretaget i perioden 2000-2007 og 2008-2010.

Kapitaltilførsler i perioden 2000-2007

- (300) So.Ge.A.AL erklærede, at den rekapitalisering, der blev iværksat før 2007, var begrundet i nødvendigheden af at sikre virksomhedens aktivitet, navnlig på baggrund af den forestående tildeling af den samlede koncession. På grundlag af de foreliggende oplysninger på det tidspunkt, hvor beslutningen om at indskyde kapital i selskabet blev taget, var udsigten til at få tildelt den samlede koncession af afgørende betydning for So.Ge.A.AL's aktionærer.
- (301) I denne henseende mener Kommissionen, at So.Ge.A.AL's forretningsplaner ikke kan betragtes som et realistisk grundlag for virksomhedens fremtidige resultater i perioden 2000-2010. Disse planer indeholdt en isoleret henvisning til kapitaltilførsler, som ville være nødvendige for at bringe kapitalen i overensstemmelse med lovkravene. Desuden indeholder de ikke tegn på, at So.Ge.A.AL's offentlige aktionærer på tidspunktet, hvor de omhandlede kapitaltilførsler blev besluttet, forventede selskabets tilbagevenden til rentabilitet og et afkast af deres investering (i form af udbytte eller stigning i værdien af virksomhedens aktier), der ville mere end opveje den kapital, de havde investeret i virksomheden. Planerne indeholder heller ikke en analyse af alternative scenarier, som en påpasselig privat investor ville kræve inden påbegyndelse af sådanne betydelige kapitalindskud i selskabet.
- (302) Kommissionen bemærker, at kun et af de dokumenter, Italien henviser til som forretningsplaner, ligger før datoen for beslutningen om det første kapitalindskud. Selv om det nævnes i forretningsplanen fra 1999, at So.Ge.A.AL ville have behov for at få tilført kapital, foretages der ingen vurdering, som viser, at det ville være mere omkostningseffektivt for selskabets aktionærer at dække lufthavnsoperatørens tab i stedet for at træffe omstrukturingsforanstaltninger med henblik på at øge lufthavnsoperatørens effektivitet inden for en tidsfrist, der er acceptabel for en privat investor. Desuden anføres det ikke i forretningsplanen for 1999, at So.Ge.A.AL ville blive rentabelt efter kapitaltilførslerne.
- (303) Endvidere var 1999-forretningsplanen baseret på den antagelse, at So.Ge.A.AL ville få tildelt den samlede koncession samme år. Kommissionen mener, at en fornuftig privat investor ville have foretaget en ny vurdering af strategien og ville have overvejet mulighederne for omstrukturering, når det blev klart, at tildeling af koncessionen ville blive forsinket, og målet om en tilbagevenden til rentabilitet ikke ville blive nået.
- (304) Der blev ikke foreslået nogen foranstaltninger i Roland Berger-planen til at omstrukturere So.Ge.A.AL, idet den eneste forretningsplan omfattede en vurdering af So.Ge.A.AL's finansielle situation under to scenarier — »samlet« over for »midlertidig« koncession. Roland Berger-planen konkluderede, at So.Ge.A.AL fortsat vil lide tab i et scenarie med midlertidig koncession, uden at der dog foreslås afhjælpende foranstaltninger. En sådan mangel på information ville have afholdt enhver privat investor fra at forfølge den pågældende strategi, især den manglende sikkerhed med hensyn til den faktiske dato for tildeling af den samlede koncession til So.Ge.A.AL. Kommissionen bemærker også, at So.Ge.A.AL selv anså Roland Berger-planen for ikke at være tilstrækkeligt pålidelig (se betragtning 57).
- (305) Forretningsplanen fra 2005 blev udarbejdet med henblik på tildeling af den samlede koncession. Selv om planen indeholdt et overslag over indtægter og udgifter til den fyrrårig koncession på drift af lufthavnen ud fra den antagelse, at koncessionen blev tildelt So.Ge.A.AL i 2006, blev der i planen ikke foreslået foranstaltninger med henblik på at afhjælpe utilstrækkelighederne ved handling-aktiviteterne, som i Roland Berger-planen fra 2004 blev anset for at ligge under gennemsnittet for sektoren og forventedes at fortsætte med at generere tab på mellemlang sigt.
- (306) På dette grundlag finder Kommissionen, at ingen af de nævnte planer danner et grundlag, som en fornuftig markedsøkonomisk aktør ville have betragtet som et pålideligt grundlag for at foretage de pågældende investeringer.

Kapitaltilførsler i perioden 2008-2010

- (307) En privat investor ville under alle omstændigheder have revurderet strategien i forretningsplanen fra 2010, navnlig i betragtning af, at koncessionen i henhold til aftalens artikel 14a, skulle tilbagekaldes, hvis So.Ge.A.AL ikke blev rentabel inden fire år efter datoen for koncessionens ikrafttræden, dvs. senest i 2011. Ifølge planen fra 2010 skulle selskabets rentabilitet blive genoprettet allerede et år efter 2011, dvs. i 2012, hvor der også tages højde for en rekapitalisering af virksomheden i 2010.

- (308) Aktionærernes beslutning om at fortsætte med at dække So.Ge.A.AL's tab uden en omstrukturingsplan, selv når de økonomiske resultater efter tildelingen af den samlede koncession viste, at en stigning i rentabiliteten inden for fristerne ifølge aftalen var usandsynlig, ikke kan sidestilles med adfærden hos en privat investor.
- (309) Desuden anførte So.Ge.A.AL, at uforudsete begivenheder havde haft en negativ indvirkning på selskabets resultater efter 2007 og henviste navnlig til følgerne for omsætningen af den økonomiske afmatning, der havde bevirket, at selskabet havde registreret et fald på 1,8 % i passagertrafikken. Desuden hævdede So.Ge.A.AL, at trafikken ikke udviklede sig som forventet på grund af forsinkelsen i udførelsen af infrastrukturarbejder i lufthavnen og ENAC's manglende revision af lufthavnsafgifternes størrelse.
- (310) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at Italien ikke fremlagde nogen dokumentation, som giver mulighed for at evaluere virkningerne af de pågældende uforudsete begivenheder. Der er intet bevis for, at faldet på 1,8 % i trafikken kan tilskrives den økonomiske krise.
- (311) På dette grundlag ser beslutningerne om at rekapitalisere So.Ge.A.AL ikke ud til at have været baseret på økonomiske vurderinger, der er sammenlignelige med dem, som en fornuftig privat investor i en tilsvarende situation under de relevante omstændigheder ville have foretaget for at fastslå den fremtidige rentabilitet, før den pågældende foretog sådanne investeringer.
- (312) Kommissionen bemærker også, at både Italien og So.Ge.A.AL bekræftede, at kapitaltilførslerne primært blev aftalt for at opfylde forskriftsmæssige krav. Kommissionen mener dog, at overholdelse af de lovpligtige kapitalkrav ikke i sig selv kan begrunde, at en privat markedsøkonomisk investor tilfører selskabet yderligere kapital. Investorer er ofte ved lov forpligtet til at indskyde yderligere egenkapital i virksomheder, hvis kapitalgrundlag er svundet ind til under et forud fastsat niveau som følge af vedvarende tab. Private investorer, der står over for en sådan situation, må også overveje alle andre valgmuligheder — herunder afvikling eller nedtrapning ⁽⁸⁰⁾ — og vælge den, som er økonomisk mest fordelagtig.
- (313) Kommissionen konkluderer derfor, at beslutningerne om kapitaltilførsel til So.Ge.A.AL ikke opfyldte det markedsøkonomiske aktørprincip og derfor gav So.Ge.A.AL en økonomisk fordel.

12.1.1.5. *Selektivitet*

- (314) For at være omfattet af artikel 107, stk. 1, i TEUF skal en statslig foranstaltning begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. Derfor er det kun de foranstaltninger, som begunstiger virksomheder og yder en selektiv fordel, der kan betegnes som statsstøtte.
- (315) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at foranstaltning 1, 2 og 3 kun er blevet ydet til So.Ge.A.AL og således er selektive som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

12.1.1.6. *Påvirkning af samhandelen og fordrejning af konkurrencevilkårene*

- (316) For at blive betragtet som statsstøtte skal en finansiel foranstaltning påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. I sin vurdering af disse to betingelser skal Kommissionen ikke fastslå, at støtten har en reel indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne, og at konkurrencevilkårene rent faktisk fordrejes, men udelukkende undersøge, om den pågældende støtte under de givne omstændigheder kan påvirke samhandelen og fordreje konkurrencen ⁽⁸¹⁾. Når en medlemsstat yder støtte, der styrker en virksomheds position sammenlignet med andre virksomheder, som konkurrerer om handelen internt i Unionen, anses disse for at blive påvirket af denne støtte.
- (317) Som konstateret i betragtning 253-257 er driften af en lufthavn en økonomisk aktivitet. På den ene side konkurrerer lufthavnene om at tiltrække flyselskaber og den tilhørende flytrafik (passagerer og fragt), og på den anden side konkurrerer lufthavnsoperatørerne indbyrdes om at få overdraget driften af en bestemt lufthavn. Kommissionen understreger i den forbindelse navnlig med hensyn til lavprisluftfartsselskaber og charteroperatører, at lufthavne, som ikke ligger i samme opland og i forskellige medlemsstater, også kan være i konkurrence med hinanden om at tiltrække den type luftfartsselskaber.

⁽⁸⁰⁾ Se Kommissionens meddelelse til medlemsstaterne (EFT C 307 af 31.11.1993, s. 3), punkt 36.

⁽⁸¹⁾ Se for eksempel sag C-372/97, Italien mod Kommissionen, Sml. 2004 I, s. 3679, præmis 44.

- (318) Som nævnt i punkt 40 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 og bekræftet i punkt 45 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 er det ikke muligt at udelukke selv små lufthavne fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 107, stk. 1, med den begrundelse, at offentlige myndigheders finansiering af dem ikke kan fordreje konkurrencen eller påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Desuden fastsættes det eksplicit i punkt 45 i luftfartsretningslinjerne fra 2014, at det forhold, at »den virksomhed, der modtager offentlig støtte, er relativt lille, (...) ikke i sig selv [udelukker], at samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket«.
- (319) Alghero lufthavn betjener i øjeblikket ca. 1,5 millioner passagerer pr. år. Ifølge virksomhedsplanen for 2005, som Italien fremlagde, skulle passagertallet vokse støt med 4,5 % indtil 2010, 2,6 % fra 2011 til 2025 og 3,78 % i perioden 2006-2025 til ca. 2 800 000 millioner passagerer frem mod 2045. Derudover har Alghero lufthavn siden 2000 betjent en række internationale destinationer. I lyset af disse omstændigheder må det konstateres, at den økonomiske fordel, So.Ge.A.AL har fået gennem forskellige foranstaltninger, fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencevilkårene og i det mindste kunne tænkes at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

12.1.1.7. Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte

- (320) Derfor mener Kommissionen, at kapitaltilførslerne og den offentlige finansiering af infrastruktur, herunder »installationer og anlæg« og udstyr, udgør støtte til So.Ge.A.AL.

12.1.2. Støttens lovlighed

- (321) I henhold til traktatens artikel 108, stk. 3, skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, og de må ikke gennemføre de planlagte foranstaltninger, før Kommissionen har vedtaget en endelig beslutning derom.
- (322) De omtvistede foranstaltninger er alle blevet gennemført uden at være blevet godkendt af Kommissionen. Med udgangspunkt i vurderingen i betragtning 323-327 kan de undersøgte støtteforanstaltninger til fordel for So.Ge.A.AL ikke betragtes som fritaget for anmeldelsespligten på grundlag af SIEG-beslutningen fra 2005, som finder anvendelse på støtte, der blev ydet inden den 31. januar 2012.
- (323) Med SGEI-beslutningen fra 2005 blev statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til virksomheder i forbindelse med de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der opfylder de heri anførte betingelser, fritaget for kravet om anmeldelse. Navnlig blev statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste til lufthavne ifølge SGEI-beslutningen fra 2005 erklæret for forenelig statsstøtte, hvis i) den årlige trafik ikke overstiger 1 000 000 passagerer, ii) den gennemsnitlige årsomsætning før skat udgør under 100 mio. EUR i de to regnskabsår forud for det regnskabsår, hvori de fik overdraget tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, og som modtager en kompensation for den pågældende tjeneste på under 30 mio. EUR om året.
- (324) SGEI-beslutningen fra 2005 gjaldt kun for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste i form af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. For at blive omfattet af en fritagelse skulle kompensationen for offentlig tjeneste for drift af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse også overholde de betingelser, der er fastsat i artiklerne 4, 5 og 6.
- (325) I henhold til artikel 4 i SGEI-beslutningen fra 2005 skulle udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse være overdraget den pågældende virksomhed ved en eller flere officielle retsakter, hvori bl.a. angives arten og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste, parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt de nødvendige foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation. I artikel 5 SGEI-beslutningen fra 2005 fastsættes det, at kompensationen skulle begrænses til, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste under hensyntagen til de hermed forbundne indtægter samt en rimelig forrentning. Endelig skal medlemsstaterne i henhold til artikel 6 i SGEI-beslutningen fra 2005 med jævne mellemrum foretage kontrol med henblik på at sikre, at virksomhederne ikke modtager kompensation, der overstiger det efter reglerne i artikel 5 fastlagte beløb.

- (326) Ifølge Italien og So.Ge.A.AL bør afgørelsen af, om forvaltningen af Alghero lufthavn kan defineres som tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, udledes af aftalen. Imidlertid blev den påståede SGEI-opgave, som blev overdraget So.Ge.A.AL, ikke eksplicit formuleret, og heller ikke reglerne for So.Ge.A.AL's ret til kompensation blev fastlagt i aftalen. Ej heller har So.Ge.A.AL stillet andre dokumenter til rådighed for Kommissionen med beskrivelse af omfanget af den formodede offentlige tjeneste, selskabet skulle varetage. Kommissionen mener derfor ikke, at den påståede overdragelsesakt har pålagt lufthavnsoperatøren en reel forpligtelse til offentlig tjeneste. Selskabet har heller ikke fastlagt parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt de nødvendige forholdsregler for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation. Kravene i artikel 4, 5 og 6 i SGEI-beslutningen fra 2005 vedrørende indholdet af retsakterne om overdragelse er derfor ikke opfyldt.
- (327) Kommissionen finder ikke, at det på dette grundlag kan konkluderes, at støtten til So.Ge.A.AL var fritaget for anmeldelsespligten efter SGEI-beslutningen fra 2005.
- (328) Kommissionen konkluderer derfor, at Italien ikke opfyldte den standstill-forpligtelse, der er fastsat i traktatens artikel 108, stk. 3, og de pågældende foranstaltninger udgør derfor ulovlig statsstøtte.

12.1.3. Støttens forenelighed

- (329) Da foranstaltning 1, 2 og 3 udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, skal deres forenelighed vurderes på baggrund af undtagelserne i stk. 2 og 3, i samme artikel og artikel 106, stk. 2, i traktaten.

12.1.3.1. Anvendelse af luftfartsretningslinjerne

- (330) Traktatens artikel 107, stk. 3, indeholder bestemmelser om visse undtagelser fra den generelle regel i artikel 107, stk. 1, om, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked. Den pågældende støtte kan vurderes på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), hvori det hedder, at: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse« kan anses for at være forenelig med det indre marked.
- (331) Luftfartsretningslinjerne fra 2014 indeholder et grundlag for vurdering af, om støtte til lufthavne kan erklæres forenelig i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- (332) Ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2014 mener Kommissionen, at »Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte«⁽⁸²⁾ finder anvendelse på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne. Hvis den ulovlige investeringsstøtte blev ydet inden den 4. april 2014, vil Kommissionen i den forbindelse anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte blev ydet. Kommissionen har således anvendt de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2005 på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne, som er ydet før den 4. april 2014. For ulovlig investeringsstøtte ydet inden ikrafttrædelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2005, hvor der ikke forelå nogen forenelighedskriterier for investeringsstøtte til lufthavne, skal Kommissionen vurdere ordningens forenelighed direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, idet der også tages hensyn til dennes beslutningspraksis. I denne forbindelse finder Kommissionen, at kriterierne i luftfartsretningslinjerne fra 2005 bør anvendes analogt for så vidt angår vurderingen af foreneligheden af investeringsstøtte til So.Ge.A.AL inden disse retningslinjers ikrafttræden.
- (333) Ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2014 mener Kommissionen, at bestemmelserne i »Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte« ikke bør finde anvendelse på udestående sager om ulovlig driftsstøtte til lufthavne, som er blevet ydet før den 4. april 2014. I stedet har Kommissionen anvendt principperne i luftfartsretningslinjerne fra 2014 på alle sager om driftsstøtte til lufthavne (udestående anmeldelser og ulovlig støtte), også selv om støtten blev bevilget før den 4. april 2014.

⁽⁸²⁾ EUT C 119 af 22.5.2002, s. 22.

12.1.3.2. *Investerings- eller driftsstøtte*

- (334) Ifølge punkt 25, nr. 18, i retningslinjerne for luftfart fra 2014 defineres investeringsstøtte som »støtte til finansiering af anlægsaktiver, især med henblik på at dække behovet for finansiering af kapitalomkostninger«. I henhold til punkt 25, nr. 21, i retningslinjerne kan driftsstøtte både omfatte forhåndsudbetalinger (dvs. dækning af indledende investeringsomkostninger) og støtte udbetalt i periodiske rater (til dækning af kapitalomkostninger i form af årlige afskrivninger og finansieringsomkostninger).
- (335) Driftsstøtte dækker alle eller en del af driftsomkostningerne i en lufthavn defineret som »de underliggende omkostninger ved levering af lufthavnsydelse, herunder udgiftsposter som personaleomkostninger, udliciterede tjenesteydelse, kommunikationsydelse, affaldshåndtering, energi, vedligeholdelse, husleje og administration, men ikke kapitalomkostninger, markedsføringsstøtte eller andre incitament, som en lufthavn yder luftfartsselskaber, eller omkostninger, der kan betragtes som offentlige«⁽⁸³⁾.
- (336) I løbet af undersøgelsen⁽⁸⁴⁾ hævdede Italien, at den offentlige finansiering af investeringer i lufthavnsinfrastruktur generelt kan vurderes:
- a) som investeringsstøtte til det fulde beløb af de midler, der er stillet til rådighed for So.Ge.A.AL til dækning af investeringsomkostninger, eller alternativt
 - b) som driftsstøtte, der beløber sig til forskellen mellem en eventuel markedsbaseret koncessionsafgift og den koncessionsafgift, lufthavnsoperatøren faktisk skal betale for retten til at drive lufthavnen.
- (337) Italien hævdede, at den pågældende offentlige finansiering i dette tilfælde ikke må betegnes som investeringsstøtte til So.Ge.A.AL. Det er for det første, fordi staten bevarede ejendomsretten til den pågældende infrastruktur, og for det andet fordi lufthavnsoperatøren forud for datoen for tildeling af den samlede koncession i 2007 ikke var ansvarlig for investeringer i infrastruktur i Alghero lufthavn, men snarere handlede på vegne af staten med henblik på vedligeholdelse af lufthavnsinfrastrukturen.
- (338) På baggrund af Italiens holdning og de definitioner, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2014, kan det konstateres, at:
- a) kapitalindsprøjtningerne efter den 12. december 2006, der blev anvendt til at dække So.Ge.A.AL's årlige driftstab, udgør driftsstøtte til fordel for So.Ge.A.AL
 - b) den statslige finansiering af infrastruktur, »installationer og anlæg« og udstyr frem til tildelingen af den samlede koncession i 2007 udgør driftsstøtte til fordel for So.Ge.A.AL. Inden denne tildeling var det således ikke So. Ge.A.AL, men staten som ejer af lufthavnen, der skulle finansiere investeringer i Alghero lufthavn. Derfor fritog den statslige finansiering af infrastruktur, »installationer og anlæg« og udstyr ikke So.Ge.A.AL fra de investeringsomkostninger, selskabet normalt skulle have afholdt. For at handle i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip burde staten have krævet en forhøjelse af den koncessionsafgift, der betales af So.Ge.A.AL, for at sikre rentabiliteten af sine investeringer. Det følger heraf, at støtten har form af en koncessionsafgift (som for en lufthavnsoperatør som So.Ge.A.AL udgør en driftsomkostning), der var lavere, end den skulle have været. Da ansvaret for investeringer efter tildelingen af den samlede koncession på drift af lufthavnsinfrastrukturen påhvilede So.Ge.A.AL, udgør den offentlige finansiering af disse investeringer investeringsstøtte. Under alle omstændigheder har Kommissionen i det følgende dog vurderet, om finansieringen af infrastrukturinvesteringer i Alghero var forenelig med det indre marked i) ud fra den antagelse, at der var tale om investeringsstøtte (jf. betragtning 339-367) og ii) ud fra den antagelse, at de ville udgøre driftsstøtte (jf. betragtning 368-374). Som led i sin vurdering i henhold til nr. ii), analyserede Kommissionen også foreneligheden med det indre marked af kapitalindskuddene (foranstaltning 1), som tydeligvis udgør driftsstøtte.

12.1.3.3. *Forenelighed af støtten til infrastrukturer og udstyr (foranstaltning 2 og 3) ud fra den antagelse, at det er investeringsstøtte*

- (339) Kommissionen bemærker for det første, at støtteberettigede omkostninger til investeringer i en lufthavn ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2005 skal begrænses til opførelse af lufthavnsinfrastruktur og -udstyr (baner, terminaler, forpladser, kontroltårn) eller direkte støttefaciliteter (brandslukningsudstyr, sikkerhedsudstyr). De

⁽⁸³⁾ Punkt 25, nr. 22, i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

⁽⁸⁴⁾ Brev fra Italien af 8. maj 2014.

støtteberettigede omkostninger må ikke omfatte udgifter, der ikke er direkte forbundet med en lufthavns grundlæggende aktiviteter, som bl.a. omfatter opførelse, finansiering, drift og udlejning af jord og bygninger, ikke blot til kontor- og lagerbrug, men også til hoteller og industrivirksomheder på lufthavnsområdet samt forretninger, restauranter og parkeringsfaciliteter.

- (340) I denne sag gik de offentlige midler til finansieringen af den nye passagerterminal, reovering af den gamle terminal, opgradering af rullevej, udvidelsen af flyparkeringspladser, opgradering af banen, gennemførelse af bagagekontrollsystemet og gennemførelse af et system til perimeterkontrol. Disse investeringsomkostninger er berettigede til finansiering ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2005.
- (341) Hvad angår den omhandlede offentlige finansierings forenelighed med det indre marked i overensstemmelse med punkt 61 i luftfartsretningslinjerne fra 2005 undersøger Kommissionen bl.a., om:
- a) opførelsen eller driften af infrastrukturen opfylder et klart formuleret mål af almindelig interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)
 - b) infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det fastlagte mål
 - c) der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. med hensyn til anvendelsen af den eksisterende infrastruktur
 - d) alle potentielle brugere af infrastrukturen har adgang til den på lige vilkår og uden forskelsbehandling
 - e) udviklingen af samhandelen ikke påvirkes i et omfang, der strider imod Unionens interesse.
- (342) Ud over kravet om at opfylde de specifikke kriterier for forenelighed, der er angivet i retningslinjerne for luftfart af 2005, skal statsstøtte til lufthavne som enhver anden statsstøtteforanstaltning have en tilskyndelsesvirkning og være nødvendig og stå i forhold til det tilstræbte legitime mål for at blive godkendt som forenelig⁽⁸⁵⁾. Ud over kriterierne i betragtning 341 har Kommissionen derfor vurderet den pågældende støttes tilskyndelsesvirkning og nødvendighed samt proportionalitet.
- i) Klart defineret mål af almen interesse
- (343) De vurderede foranstaltninger sigtede bl.a. mod at finansiere opførelsen af en ny terminal med en kapacitet på 2 000 000 passagerer, fordi den gamle terminal (kapacitet på 800 000 passagerer) var overbelastet allerede i 2003⁽⁸⁶⁾. Desuden blev investeringsstøtten anvendt til at finansiere en række foranstaltninger, der hjalp med at tilpasse lufthavnen til nye sikkerhedskrav med henblik på at gøre den fuldt operationel.
- (344) Ifølge Italien er det overordnede mål for finansiering af infrastrukturen i Alghero lufthavn at udvikle sikre og rentable infrastrukturer og regionale forbindelser. Ifølge Italien kan regionale lufthavne spille en afgørende rolle med hensyn til at fremme adgangen til oplandet, og de omhandlede investeringer forbedrer lufthavnens sikkerhed og effektivitet og bidrager samtidig til opfyldelsen af bredere mål for regionaludvikling.
- (345) Desuden understreger Italien, at BNP pr. indbygger på Sardinien gennemsnitligt er meget lavere end i Italien, og arbejdsløsheden er betydeligt højere end det italienske gennemsnit. F.eks. lå den gennemsnitlige arbejdsløshed på Sardinien mellem 2003 og 2012 på 13,3 % sammenlignet med 7,9 % i Italien. Derfor vil enhver stigning i trafikstrømmene som følge af udviklingen af infrastruktur i Alghero lufthavn formentlig give tilsvarende sociale og økonomiske fordele for Sardinien, både hvad angår økonomisk og social samhørighed og udvikling af øen.
- (346) Disse bemærkninger er i overensstemmelse med konklusionerne i Accuracy-rapporten, hvori det anerkendtes, at en udvikling af lufttransportsektoren på Sardinien er særlig vigtig for områdets regionaludvikling. I Accuracy-rapporten fremhæves et eksempel på det potentielle omfang af de positive økonomiske fordele ved udvikling af luftfartsinfrastruktur på Sardinien. Ifølge en undersøgelse, som nævnes i Accuracy-rapporten, førte udviklingen af luftfartsinfrastrukturen i Cagliari lufthavn (på Sardinien) til positive økonomiske virkninger på ca. 140 mio. EUR pr. år.

⁽⁸⁵⁾ Se f.eks. Kommissionens afgørelse i sag SA. 34586 — Grækenland — Chania lufthavns modernisering, betragtning 49.

⁽⁸⁶⁾ »Opgraderingen« af den gamle terminal, jf. tabel 5, vedrører udvidelsen/opførelsen af den nye terminal og indgår derfor i beskrivelsen af støtten til den nye terminal.

- (347) Desuden er den eneste hensigtsmæssige transportform til/fra Sardinien flyrejser, bortset fra færgetransport, som imidlertid medfører betydeligt højere rejsetider. Selv om Sardinien f.eks. betjenes af færgeruter fra Spanien og det italienske fastland, varer en gennemsnitlig færgeoverfart over ni timer.
- (348) Udviklingen af infrastruktur i Alghero lufthavn var derfor en del af Sardinien planer om at forbedre forbindelsesmulighederne gennem udvikling af regionale lufthavne. Kommissionen kan derfor konkludere, at den offentlige finansiering, der ydes til infrastrukturforbedringer i Alghero lufthavn, opfylder de klart definerede mål for forbedring af sikker og bæredygtig transportinfrastruktur og regional tilgængelighed. Derfor var udviklingen af infrastruktur i Alghero lufthavn af fælles interesse, da investeringerne forventedes at skabe positive eksterne virkninger i form af økonomisk og social udvikling.

ii) Nødvendig og forholdsmæssig infrastruktur til formålet

- (349) Investeringsstøtte kan kun erklæres for forenelig, når den er nødvendig og står i et rimeligt forhold til målene af almen interesse. Dette er især tilfældet, når investeringen ikke udgør en gentagelse af en eksisterende underudnyttet infrastruktur.
- (350) Statsstøtten til at finansiere investeringer i Alghero lufthavn var nødvendig for at øge lufthavnens kapacitet og dermed sikre dens rentabilitet på lang sigt. Inden investeringerne blev gennemført, havde Alghero lufthavn kun kapacitet til 800 000 passagerer. Alghero lufthavn havde nået grænserne for sin kapacitet i 2003 og 2004, og derfor var investeringerne nødvendige for at kunne håndtere flere passagerer. Derudover blev der gennemført visse forbedringer, der var nødvendige for at opfylde sikkerhedsstandarderne, hvilket har fremmet en bedre udnyttelse af den eksisterende lufthavnsinfrastruktur og derved har bidraget til den regionale udvikling og forbindelsesmulighederne i lufthavnens opland.
- (351) Investeringerne medførte en stigning i lufthavnens kapacitet fra 800 000 passagerer i 2003 til 2 000 000 passagerer i 2004. Siden 2011 er passagertrafikken i lufthavnen nået op på ca. 70 % af lufthavnens kapacitet. Ifølge Italien kan det forventes, at passagertrafikken ville have været højere, hvis finanskrisen ikke var opstået.
- (352) Det erkendes i Ecorys-rapporten, at udviklingen af turismen krævede en udvidelse af Alghero lufthavns terminalkapacitet for at imødekomme den forventede vækst i trafikken. Forud for de investeringer, der blev foretaget i Alghero lufthavn, blev udviklingen af turismen som tidligere nævnt ifølge Ecorys-rapporten besværliggjort af manglen på internationale forbindelser. I So.Ge.A.AL's forretningsplan fra 2004 var det forudsat, at det samlede antal passagerer i lufthavnen ville stige med ca. 30 % i 2008 i forhold til niveauerne forud for udvidelsen af lufthavnens kapacitet i 2004. Dette passagertrafikniveau kunne ikke have været klaret uden investeringerne.
- (353) Hertil kommer, at nye investeringer ikke udgjorde en overlappning af eksisterende infrastruktur, idet de tre nærmeste lufthavne ikke er beliggende i samme opland (se betragtning 33). Selv om Alghero lufthavn er en af de tre lufthavne på Sardinien (sammen med Cagliari og Olbia), der betjener kommercielle luftfartsselskaber, ligger ingen af de to andre lufthavne i samme opland. Olbia og Cagliari ligger henholdsvis 128 km og 235 km fra Alghero lufthavn. I sin beslutning fra 2007 konkluderede Kommissionen, at Alghero lufthavn ikke kan erstattes med disse to andre lufthavne på grund af dens beliggenhed og de særlige karakteristika ved transportnettet på Sardinien. Investeringerne udgjorde derfor ikke en overlappning af eksisterende urentabel infrastruktur.
- (354) Kommissionen kan derfor konkludere, at de støttede investeringer var nødvendige og står i rimeligt forhold til målene om forbindelsesmuligheder og regional økonomisk udvikling, hvilket de i sagen omhandlede foranstaltninger reelt bidrager til at fremme.

iii) Perspektiverne for udnyttelse på mellemlang sigt, navnlig hvad angår udnyttelse af eksisterende infrastruktur

- (355) Investeringerne gav Alghero lufthavn mulighed for at overholde sikkerhedskravene til lufthavnen og tilpasse den til transportbehovene i sit opland.

- (356) Ved tildelingen af den »samlede« driftskoncession på Alghero lufthavn etablerede So.Ge.A.AL et investeringsprogram for at tilpasse lufthavnens infrastruktur og udstyr med henblik på at håndtere stigningen i antallet af befordrede passagerer. Baseret på forretningsplanen fra 2005 beløb de planlagte investeringer i Alghero lufthavn i koncessionsperioden sig til i alt 143,3 mio. EUR ⁽⁸⁷⁾.
- (357) I henhold til prognoserne i So.Ge.A.AL's forretningsplan fra 2004 ville det samlede antal passagerer i Alghero lufthavn stige med ca. 30 % i 2008 i forhold til niveauerne før udvidelsen af lufthavnens kapacitet i 2004. Denne passagertrafikmængde ville man ikke kunne have klaret uden de investeringer, som vurderes i den foreliggende sag. Den senere udvikling bekræfter i det store og hele disse forventninger. So.Ge.A.AL har således været i stand til at opnå en betydelig vækst i trafikken i overensstemmelse med sine forventninger. Siden 2011 er passagertrafikken i lufthavnen nået op på ca. 70 % af lufthavnens kapacitet. Ifølge Italien ville passagertrafikken have været højere, hvis finanskrisen ikke var opstået.
- (358) Kommissionen konkluderer derfor, at der på mellemlang sigt var gode udnyttelsesmuligheder for den opgraderede infrastruktur.
- iv) Lige og ikkediskriminerende adgang til infrastrukturen
- (359) Ifølge oplysningerne fra Italien og uanset en eventuelt begrundet prisdifferentiering i individuelle selskabsaftaler har infrastrukturen altid været åben for alle potentielle brugere uden forskelsbehandling.
- v) Udviklingen i samhandelen påvirkes ikke i et omfang, der strider mod Unionens interesse
- (360) Indtil 2005 var Alghero lufthavn kvalificeret i kategori D som defineret i punkt 15 i luftfartsretningslinjerne fra 2005. I henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005 er der ikke stor sandsynlighed for, at støtte til små kategori D-lufthavne kan fordreje konkurrencen eller berøre samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse. På denne baggrund fandt Kommissionen i 2012-beslutningen, at støtten før 2005 ikke påvirkede samhandelen på en måde, der stred mod den fælles interesse. Hverken de italienske myndigheder eller interesserede parter har anfægtet denne foreløbige konklusion i løbet af undersøgelsen.
- (361) Desuden er ingen anden lufthavn beliggende i det samme dækningsområde. Som påvist i betragtning 33 ligger den nærmeste lufthavn mere end 120 km væk i en region, hvor vejforbindelserne er dårlige, hvilket styrker den konklusion, at de øvrige sardiske lufthavne set ud fra passagerernes synspunkt ikke kan erstatte Alghero lufthavn.
- (362) Kommissionen konkluderer derfor, at den støtte, der ydes til forbedring af infrastruktur (herunder »installationer og anlæg«) og udstyr i Alghero lufthavn ikke fordrejede konkurrencen i et omfang, der strider mod Unionens interesser.
- vi) Støttens tilskyndelsesvirkning, nødvendighed og proportionalitet
- (363) Kommissionen skal også fastslå, om statsstøtten til Alghero lufthavn ændrede modtagervirksomhedens adfærd på en sådan måde, at den iværksætter en aktivitet, der bidrager til at opfylde et mål af offentlig interesse, som i) den ikke ville gennemføre uden støtte, eller ii) som den ville udføre på mere begrænset eller anden måde. Desuden kan støtten kun betragtes som proportionel, hvis samme resultat ikke kunne opnås med mindre støtte og mindre fordrejning. Dette betyder, at støttens størrelse og intensitet skal begrænses til det strengt nødvendige for, at den støttede aktivitet kan finde sted.
- (364) I dette tilfælde vedrørte investeringstilskuddene hovedsagelig en forbedring af start- og landingsbaner, rullebaner og forpladser samt terminaler. Lange tilbagebetalingsperioder i forbindelse med investeringer i infrastruktur kombineret med de betydelige vanskeligheder og risici i forbindelse med større projekter indebærer, at der kan være vanskeligheder med at tiltrække privat kapital. Mindre lufthavne, som f.eks. Alghero lufthavn, kan stå over for særlige vanskeligheder med at tiltrække privat kapital til en passende pris for at kunne iværksætte de nødvendige infrastrukturprojekter.

⁽⁸⁷⁾ Som fastsat i »Programma di intervento« Investimenti »under Programma di sviluppo per l'affidamento della Gestione quarantennale«, som blev godkendt i september 2005.

- (365) Ifølge Italiens oplysninger kunne disse investeringer ikke være blevet gennemført uden støtten. I betragtning af den finansielle situation for So.Ge.A.AL, som akkumulerede tab i hele perioden 2000-2010, der er omfattet af undersøgelsen, i et omfang, som krævede en række kapitaltilførsler fra offentlige myndigheder, er det klart, at So. Ge.A.AL ikke var i stand til at bidrage væsentligt mere til finansiering af disse investeringer, end selskabet rent faktisk gjorde, og ikke havde mulighed for at opnå ekstern finansiering på markedet. Det kan derfor konkluderes, at de omhandlede statsstøtteforanstaltninger var nødvendige og proportionale med behovet for at imødekomme den forventede efterspørgsel blandt luftfartsselskaberne og passagererne i dækningsområdet.
- (366) Derfor finder Kommissionen, at støtten er begrænset til det strengt nødvendige for, at den støttede aktivitet kan finde sted.

vii) Konklusion

- (367) Kommissionen finder, at de undersøgte foranstaltninger, der sikrer offentlig støtte til infrastrukturinvesteringer i Alghero lufthavn — hvis de betragtes som investeringsstøtte — er forenelige med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

12.1.3.4. Forenelighed af støtten til So.Ge.A.AL (foranstaltning 1, 2 og 3), ud fra den antagelse at de udgør driftsstøtte

- (368) Driftsstøtte, der ydes før ikrafttrædelsen af luftfartsretningslinjerne for 2014, dvs. før den 4. april 2014, kan erklæres forenelig, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:
- a) Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse: Denne betingelse er bl.a. opfyldt, hvis støtten øger unionsborgernes mobilitet og forbindelserne til og fra regionerne eller fremmer regional udvikling ⁽⁸⁸⁾.
 - b) Statsstøttens egnethed som politikinstrument: Medlemsstaterne skal dokumentere, at støtten er egnet til at opnå det ønskede mål eller til at løse de problemer, som støtten søger at afhjælpe ⁽⁸⁹⁾.
 - c) Behov for statslig indgriben: Statsstøtten bør kun ydes i de situationer, hvor denne støtte kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere ⁽⁹⁰⁾.
 - d) Støttens virkning som incitament: Denne betingelse er opfyldt, hvis det er sandsynligt, at den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville være væsentligt lavere uden driftsstøtten, idet der derved tages hensyn til eventuel ydelse af investeringsstøtte og trafikniveau ⁽⁹¹⁾.
 - e) Støttebeløbets proportionalitet (begrænsning af støtten til det minimum, der er nødvendigt): For at være proportional skal driftsstøtte til lufthavne være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at frembringe den støttemodtagende aktivitet ⁽⁹²⁾.
 - f) Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen ⁽⁹³⁾.
- (369) De forskellige foranstaltninger, der blev indrømmet So.Ge.A.AL, som bl.a. omfattede flere kapitaltilførsler, havde til formål at give selskabet mulighed for at have tilstrækkelig kapital til fortsat at drive rentabel virksomhed, både ud fra et økonomisk og juridisk synspunkt. De beslutninger, der træffes af de offentlige myndigheder til finansiering af visse investeringer uden at kræve en tilsvarende stigning i de koncessionsafgifter, So.Ge.A.AL skulle betale, bidrog også til at holde virksomheden kørende, da højere koncessionsafgifter ville have givet sig udslag i højere driftsomkostninger, hvilket ville have forværret selskabets økonomiske situation yderligere. Alle disse foranstaltninger har derfor bidraget til at holde Alghero lufthavn i gang. I lyset af den rolle, som lufthavnen spiller for regionens tilgængelighed og regionale økonomiske udvikling, jf. betragtning 343-348, finder Kommissionen, at driftsstøtten til So.Ge.A.AL har bidraget til at opfylde et mål af fælles interesse.

⁽⁸⁸⁾ Punkt 137 og 113 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁸⁹⁾ Punkt 137 og 120 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁹⁰⁾ Punkt 137 og 116 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁹¹⁾ Punkt 137 og 124 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁹²⁾ Punkt 137 og 125 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

⁽⁹³⁾ Punkt 137 og 131 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

- (370) Da Alghero lufthavn var tabsgivende i undersøgelsesperioden (se tabel 3) var det den driftsstøtte, som gjorde det muligt for lufthavnen at fortsætte driften og sikre forbindelserne til og fra regionen Sardinien. Kommissionen mener derfor, at driftsstøtten til Alghero lufthavn var et egnet middel til at nå målet af fælles interesse.
- (371) For så vidt angår nødvendighed skal støtten ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2014 medføre en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere. Kommissionen anser dette for at være tilfældet, da So.Ge.A.AL uden den pågældende støtte sandsynligvis ville have været tvunget til at forlade markedet, hvorved Sardinien ville have fået frataget en transportinfrastruktur, som spiller en væsentlig rolle for øens tilgængelighed og udvikling (turisme).
- (372) Desuden ville støttemodtagerens forretningsaktivitet uden støtten have været betydeligt lavere hvis ikke indstillet helt. De undersøgte foranstaltninger var begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at udligne tab og gøre det muligt for So.Ge.A.AL at opfylde kapitalkrav og fortsat være levedygtigt. Sådanne foranstaltninger var nødvendige for at holde selskabet kørende, selv når virkningerne af alle de andre støtteforanstaltninger (til drift og investering), der er omfattet af undersøgelsen, er taget i betragtning. Kommissionen konkluderer derfor, at al driftsstøtte til So.Ge.A.AL var nødvendig og begrænset til det strengt nødvendige for, at den støttede aktivitet kan finde sted.
- (373) Som anført i ovenstående er ingen anden lufthavn beliggende i det samme opland. Italien har desuden bekræftet, at lufthavnsinfrastrukturen er tilgængelig for alle luftfartsselskaber på ikkediskriminerende vilkår.
- (374) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at betingelserne for forenelighed i luftfartsretningslinjerne fra 2014 er overholdt, og foranstaltningerne er derfor forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c).

12.2. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR LUFTFARTSSELSKABER, DER OPERERER I LUFTHAVNEN

12.2.1. Forekomst af statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1

- (375) I dette afsnit vurderer Kommissionen, om de forskellige aftaler mellem So.Ge.A.AL og adskillige luftfartsselskaber, som er omfattet af undersøgelsen, udgør statsstøtte til de pågældende luftfartsselskaber i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

12.2.1.1. Statsmidler og tilregning til staten

- (376) Enhver økonomisk fordel forbundet med de kontraktlige forbindelser med luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn, blev ikke givet direkte af staten, men af den statsejede lufthavnsoperatør So.Ge.A.AL. Under antagelse af, at en sådan økonomisk fordel er til stede i en af de aftaler, der er omfattet af undersøgelsen, er det nødvendigt at fastslå, om denne fordel blev finansieret ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten.
- (377) Ifølge fast retspraksis betragtes midler fra offentlige virksomheder (dvs. virksomheder, på hvilke offentlige myndigheder kan udøve direkte eller indirekte bestemmende indflydelse) også som statsmidler, fordi disse midler »hele tiden kan kontrolleres af det offentlige og således står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder«⁽⁹⁴⁾. I overensstemmelse med denne retspraksis skal So.Ge.A.AL's midler betragtes som statsmidler i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, da det er en offentlig virksomhed. I henhold til artikel 2 i gennemsigthedsdirektivet antages de offentlige myndigheder at have en dominerende indflydelse, når de besidder majoriteten af virksomhedens tegnede kapital, råder over mere end halvdelen af de stemmer, som er knyttet til andele, som virksomheden har udstedt eller kan udpege mere end halvdelen af medlemmerne i virksomhedens bestyrelse, direktion eller tilsynsråd. I tilfælde af So.Ge.A.AL ser det ud til, at alle disse tre ikkekumulative kriterier for formodning om bestemmende indflydelse er opfyldt.
- (378) So.Ge.A.AL og Ryanair bestrider, at aftalerne med luftfartsselskaberne kan tilregnes staten, mens Italien og Unioncamere bekræfter det.

⁽⁹⁴⁾ Se f.eks. sag C-278/00, Grækenland mod Kommissionen Sml. 2004 I, s. 03997, C-482/99, Frankrig mod Kommissionen Sml. 2002 I, s. 04397 og forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, Sml. 2003 I, s. 04035, præmis 33.

- (379) Både So.Ge.A.AL og Ryanair har i løbet af undersøgelsen hævdet, at de aftaler, Alghero lufthavn har indgået med luftfartsselskaberne, kun kunne tilskrives staten baseret på en objektiv konstatering af, at staten havde grebet ind i So.Ge.A.AL's beslutning om at indgå aftalerne på en sådan måde, at den bestemte eller påvirkede dem i den forstand, at So.Ge.A.AL ville have udvist en anden adfærd, hvis det havde været i stand til at træffe en uafhængig beslutning; de gjorde gældende, at dette ikke var tilfældet for nogen af So.Ge.A.AL's offentlige aktionærer. På grundlag af retspraksis kan de aftaler, So.Ge.A.AL indgik med luftfartsselskaberne, der opererer i lufthavnen, kun anses for at indeholde statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1, hvis staten var i stand til at kontrollere So.Ge.A.AL, og hvis de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde har været impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger. Imidlertid »kan [der] 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«⁽⁹⁵⁾. For at afgøre, om en specifik foranstaltning kan tilregnes staten, kan Kommissionen basere sin argumentation på enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde viser, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning eller den manglende sandsynlighed for, at de ikke var involveret⁽⁹⁶⁾.
- (380) Som statueret af Domstolen i Stardust Marine-sagen kan en foranstaltnings tilregnelser til staten fastslås enten ved »organiske« eller »strukturelle« indikatorer eller oplysninger om, at staten har været involveret eller sandsynligvis ikke var fraværende fra den beslutning, der førte til den konkrete foranstaltning. I samme dom har Domstolen udarbejdet et ikkeudtømmende sæt mulige indikatorer, der er relevante for spørgsmålet om tilregnelser til staten som beskrevet i betragtning 268: Den omstændighed, at den virksomhed, gennem hvilken støtten er ydet, var nødt til at tage hensyn til direktiver fra staten, den offentlige virksomheds integration i den offentlige forvaltnings strukturer, arten af virksomhedens aktiviteter og udøvelsen af disse på markedet på samme konkurrencebetingelser som for private operatører, virksomhedens juridiske status, intensiteten af de offentlige myndigheders tilsyn med ledelsen af virksomheden og enhver anden omstændighed, som i det konkrete tilfælde viser, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, eller den manglende sandsynlighed for, at de ikke var involveret, når endvidere henses til foranstaltningens rækkevidde, indhold eller hermed forbundne betingelser.
- (381) Undersøgelsen i denne sag bekræftede, at indgåelsen af aftalerne med luftfartsselskaberne kan tilregnes staten.
- (382) For det første indebærer det offentlige ejerskab af So.Ge.A.AL, som giver sig udslag i en helhed af stemmerne i generalforsamling og bestyrelse, at staten skal anses for at have indflydelse på So.Ge.A.AL's beslutningsprocesser og inddrages i de beslutninger, der træffes af selskabet. I kraft af sin deltagelse i So.Ge.A.AL har Sardinien et flertal af stemmerne på generalforsamlingerne. Ifølge So.Ge.A.AL's vedtægter giver hver navneaktie ret til én stemme på aktionærernes generalforsamling. Medlemmerne af bestyrelsen udnævnes til forholdsmæssigt at repræsentere majoritetsaktionærernes og minoritetsaktionærernes kapitalinteresser.
- (383) For det andet konstaterer Kommissionen, at Italien ikke på noget tidspunkt har hævdet, at beslutningen om at indgå aftalerne med luftfartsselskaberne blev truffet af So.Ge.A.AL selvstændigt uden inddragelse af aktionærerne. Ved brev af 18. februar 2014 meddelte Italien tværtimod, at:
- aftalerne med luftfartsselskaberne er blevet forhandlet af generaldirektøren for So.Ge.A.AL
 - generaldirektøren informerede bestyrelsen om status for forhandlingerne, aftalernes indhold og udviklingsperspektiverne for de pågældende aftaler
 - bestyrelsen godkendte generelt og enstemmigt aftalerne med luftfartsselskaberne, inden de blev undertegnet.
- (384) Italien har desuden præciseret, at indgåelsen af aftalerne med de luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen, om fremme eller etablering af nye ruter fra Alghero blev gennemført efter aftale med Sardinien og var en integrerende del af Sardinien's strategi for at øge turiststrømmene til og fra øen⁽⁹⁷⁾. Desuden er Kommissionen af den opfattelse, at karakteren af So.Ge.A.AL's aktiviteter (lufthavnsforvaltning) er endnu et tegn på, at de pågældende foranstaltninger kan tilregnes staten, eftersom de regionale lufthavne ofte af de lokale og regionale myndigheder opfattes som et vigtigt redskab til fremme af lokal økonomisk udvikling.
- (385) For det tredje viser Kommissionen i det følgende, at der er tilstrækkelige tegn på, at de regionale myndigheder faktisk har opfordret til indgåelsen af de pågældende aftaler, navnlig — men ikke begrænset til — aftalerne med det vigtigste luftfartsselskab i lufthavnen, Ryanair. Disse tegn udgør indicier for tilregnelser til staten ifølge retspraksis i Stardust Marine-sagen⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁵⁾ Stardust Marine-dommen, præmis 52 og 53.

⁽⁹⁶⁾ Stardust Marine-dommen, præmis 56.

⁽⁹⁷⁾ Brev fra Italien af 18. februar 2014, bilag A.

⁽⁹⁸⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor.

- i) De regionale myndigheder blev underrettet om omkostningerne ved aftalerne med luftfartsselskaberne og forventedes at bidrage hertil
- (386) Det fremgår af de bestyrelsesmødereferater, som Italien har indgivet i løbet af undersøgelsen, at Sardinien var underrettet og hørt om forhandlingen og godkendte indgåelsen af kontrakter med de luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn.
- (387) Som eksempel fremgår det af referatet fra bestyrelsesmødet den 9. marts 2000, at bestyrelsen enstemmigt godkendte de aftaler med luftfartsselskaber, So.Ge.A.AL havde foreslået. So.Ge.A.AL berettede navnlig om forhandlingerne med Volare, Ryanair, Itair, Alpi Eagles, Air Dolomiti, Azzura og Gandalf Air. Hvad angår Volare, blev det oplyst, at der i en ny aftale under forhandling blev fastsat en fast betaling på 4 550 000 pr. lufttrafikbevægelse (ATM) og 3 000 EUR pr. passager for en belægningsgrad på 60 %. Referatet af bestyrelsesmødet af den 18. december 2006 viser, at bestyrelsen var informeret om de fremskridt, der er gjort i forhandlingerne om aftalen fra 2007 med Germanwings.
- (388) Høring af og samtykke fra de offentlige myndigheder om de aftaler, der var indgået med de luftfartsselskaber, som opererer i lufthavnen, var altså ikke begrænset til Ryanair. På grundlag af referatet fra Styrelsesrådet den 10. februar 2002 blev opstarten af det franske luftfartsselskab Auris' beflyvning af en rute til Paris kun besluttet med forbehold af udtrykkeligt samtykke fra aktionærerne, herunder deres tilsagn om at dække eventuelle finansielle forpligtelser som følge heraf.
- (389) De offentlige myndigheders inddragelse i beslutningen om at indgå aftaler vedrørende driften af forskellige luftfartsselskaber i Alghero lufthavn, jf. betragtning 382-388, er et stærkt tegn på, at de offentlige myndigheder generelt var involveret i indgåelsen af sådanne aftaler, også for luftfartsselskaber, der ikke er nævnt i den dokumentation, som er beskrevet i betragtning 382-388.
- ii) Ved indgåelsen af aftaler med luftfartsselskaberne handlede So.Ge.A.AL på mandat fra de offentlige myndigheder
- (390) Kommissionen mener, at der er tilstrækkelige tegn på, at staten opfordrede til og koordinerede indgåelsen af aftalerne med luftfartsselskaber. F.eks. fremgår det af referatet af generalforsamlingen den 5. oktober 2001, at So.Ge.A.AL »efter aftale med aktionærerne« forhandlede opstart af en vigtig rute for Sardinien, nemlig ruten Alghero-London, og midlertidigt afholdt de hermed forbundne omkostninger, »som skulle have været afholdt af offentlige enheder«.
- (391) Referaterne fra bestyrelsesmøderne viser også, at ledelsen ved indgåelse af aftalerne med luftfartsselskaberne måtte tage kravene fra de offentlige myndigheder i betragtning. Som eksempel orienterede bestyrelsesformanden på bestyrelsesmødet den 30. juli 2004 om et møde mellem forskellige regionale enheder vedrørende den potentielle udvikling i Ryanairs aktiviteter i lufthavnen. Sardinien krævede forsikringer med hensyn til regionale fondes finansiering af de omkostninger, der var forbundet med trafikudviklingsinitiativer.
- (392) Den omstændighed, at So.Ge.A.AL ved indgåelsen af de pågældende aftaler handlede under indflydelse af Sardinien, er også tydelig i aftalen om lufthavnstjenester fra 2000, der blev indgået med Ryanair, hvori det fastsættes, at »So.Ge.A.AL efter at have vakt områdets institutionelle organers interesse, heriblandt regionalregeringen, og efter at have vakt tilstrækkelig interesse og samtykke til det pågældende initiativ, indgår aftale med ovennævnte [dvs. Ryanair] om betaling af en økonomisk modydelse, der er tilstrækkelig til at dække hele virksomheden i denne aftale« (præambelen).
- (393) Det fremgår tydeligt af referatet fra bestyrelsesmødet af 17. juli 2009, at So.Ge.A.AL betragtede bidrag til den fælles markedsføring til Ryanair som et resultat af politiske valg på regionalt plan. Følgelig mente So.Ge.A.AL, at de regionale myndigheder skulle sørge for de nødvendige finansielle midler. Selskabet stillede også spørgsmål ved den eventuelle forhandlingsfrihed i forhold til luftfartsselskabet, »eftersom So.Ge.A.AL's aktionærer ikke havde givet bestyrelsen mandat til at opsigte aftalen med luftfartsselskabet«.

- (394) I løbet af undersøgelsen hævdede Ryanair, at de offentlige myndigheders indgriben i So.Ge.A.AL's beslutningsproces ikke i tilstrækkelig grad var bevist af Kommissionen. Den omstændighed, at »So.Ge.A.AL og Sardinien undertegnede aftaler i 2004, 2005, 2006 og 2007 om fælles markedsføringsbidrag«, støtter kun den holdning, at Sardinien finansierede So.Ge.A.AL, men ikke, at det rettede So.Ge.A.AL's foranstaltninger mod Ryanair og AMS.
- (395) Kommissionen kan ikke godtage Ryanairs argument. For det første bekræftede Italien udtrykkeligt, jf. betragtning 384, i løbet af undersøgelsen, at indgåelsen af aftalerne med luftfartsselskaberne var en integrerende del af Sardinien's strategi for at øge turiststrømmene til og fra øen. Det fremgår af de henvisninger til drøftelserne mellem So.Ge.A.AL og selskabets offentlige investorer, der ligger til grund for det regionale og økonomiske udviklingsmål, som forfølges af RAS i forbindelse med de aftaler, So.Ge.A.AL indgik med luftfartsselskaber, der beflyver Alghero lufthavn, at So.Ge.A.AL gennemførte regionalpolitikker efter instrukser og retningslinjer fra de offentlige myndigheder.
- (396) Kommissionen konkluderer derfor, at de indgåede aftaler mellem So.Ge.A.AL og forskellige luftfartsselskaber, der beflyver Alghero lufthavn, og som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, kan tilregnes staten.

12.2.1.2. Økonomisk fordel

- (397) I løbet af undersøgelsen hævdede Italien, at So.Ge.A.AL ved indgåelsen af de enkelte aftaler med luftfartsselskaber, der falder inden for rammerne af denne undersøgelse, har handlet, som en forsigtig markedsøkonomisk aktør, der var styret af udsigterne til rentabilitet, ville have gjort i en lignende situation, således at de vurderede foranstaltninger ikke giver en økonomisk fordel, som luftfartsselskaberne ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.

12.2.1.2.1. Generelle betragtninger

- (398) Ifølge luftfartsretningslinjerne fra 2014 kan støtte til et luftfartsselskab, der benytter en lufthavn i henhold til det markedsøkonomiske aktørprincip, principielt udelukkes, når:
- den pris, der opkræves for lufthavnsydelserne, svarer til markedsprisen, eller
 - det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, dvs. en analyse baseret på data, som ville have eksisteret på det tidspunkt, hvor de pågældende foranstaltninger blev besluttet, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet kunne forventes at føre til et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag for lufthavnen ⁽⁹⁹⁾.
- (399) I henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 vil Kommissionen, »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« ⁽¹⁰⁰⁾.
- (400) For så vidt angår den første metode omhandlet i betragtning 398 (sammenligning mellem den pris, der kræves for lufthavnstjenesterne, med markedsprisen), finder Kommissionen det tvivlsomt, om der kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en markedsværdi for de ydelser, der leveres af lufthavne. På nuværende tidspunkt finder Kommissionen, 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 ⁽¹⁰¹⁾.
- (401) Det er i den forbindelse værd at bemærke, at anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip i forhold til en gennemsnitlig pris på sammenlignelige markeder kan være rigtig, i det omfang en markedspris kan identificeres eller trækkes fra andre markedsindikatorer. Denne metode er imidlertid generelt upålidelig, når det drejer sig om lufthavnstjenester. Omkostnings- og indtægtsstrukturen er nemlig tilbøjelig til at variere ganske betydeligt fra lufthavn til lufthavn. Disse udgifter og indtægter afhænger af udviklingen i lufthavnen, lufthavnens infrastruktur, antallet af luftfartsselskaber, der opererer i lufthavnen, lufthavnens kapacitet, de lovgivningsmæssige rammer på nationalt plan, som kan være forskellige fra den ene medlemsstat til den anden, såvel som de underskud, lufthavnen tidligere har haft, og forpligtelser, den tidligere har påtaget sig.

⁽⁹⁹⁾ Retningslinjerne for luftfart fra 2014, punkt 53.

⁽¹⁰⁰⁾ Retningslinjerne for luftfart fra 2014, punkt 66.

⁽¹⁰¹⁾ Luftfartsretningslinjerne fra 2014, punkt 59 og 61.

- (402) Endvidere vanskeliggør liberaliseringen af lufttransportmarkedet en rent sammenlignende analyse. Som det kan ses i dette tilfælde, er forretningspraksis mellem lufthavne og luftfartsselskaber ikke altid udelukkende baseret på en offentliggjort liste over gebyrer og afgifter. Disse forretningsforhold er derimod meget forskelligartede. De omfatter risikodeling med hensyn til passagertrafik og et eventuelt kommercielt og finansielt ansvar i den forbindelse, faste incitamentsordninger og tilpasning af spredningen af risici i løbet af aftalerne. Følgelig kan én transaktion, ikke uden videre sammenlignes med en anden, der er baseret på opholdspris eller pris pr. passager.
- (403) I løbet af undersøgelsen har Ryanair hævdet, at for at udelukke en økonomisk fordel, som ikke ville være opnået under sædvanlige markedsvilkår, skal afgifterne i aftalerne med de luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn, sammenlignes med de afgifter, som betales af Ryanair i lignende lufthavne over et hensigtsmæssigt tidsrum. [...] lufthavne er blevet udvalgt af Ryanair som de mest relevante sammenligningslufthavne i denne analyse ⁽¹⁰²⁾.
- (404) [...] ejes af [...], som igen ejes af forskellige lokale myndigheder fra [...] området. Ryanair bemærkede, at [...]’s årsberetninger ikke indeholder nogen angivelse af statslig finansiering, og at lufthavnen har haft overskud hvert år siden i hvert fald [...]. Ryanairs aktiviteter i [...] lufthavn startede i [...]. Lufthavnen har konsekvent været i privat eje, hvilket efter Ryanairs opfattelse tyder på, at lufthavnen kan bruges som sammenligningsgrundlag ved anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest.
- (405) Resultaterne af en sammenligning af oplysninger om afgifter, der betales af Ryanair i Alghero lufthavn, med afgifter i sammenlignelige lufthavne, er ifølge Ryanair blandede. Hvis det antages, at ingen kommunal afgift sendes tilbage til regionen, er de afgifter, Ryanair betaler i Alghero lufthavn, i gennemsnit lavere end afgifterne i sammenlignelige lufthavne, både pr. passager og pr. fly. Hvis det imidlertid antages, at en del af kommuneskatten — nærmere bestemt 66 % baseret på oplysninger fra Ryanair — går tilbage til regionen, er de gennemsnitlige afgifter, Ryanair betaler i Alghero lufthavn, højere end dem, der opkræves i [...] lufthavn, men stadig lavere end dem, der skal betales i [...] lufthavn. Ryanair mener, at dette til dels kan forklares med det lavere BNP på Sardinien i forhold til BNP i [...] og [...].
- (406) Ryanair anerkender derfor, at resultaterne af sammenligningen af de afgifter, Ryanair betaler i Alghero lufthavn, med priserne i [...] lufthavne er blandede, og at forskellene i resultaterne kan skyldes en række årsager, f.eks. valget af sammenligningslufthavne.
- (407) Kommissionen er enig i, at benchmarking af lufthavnsafgifter ikke direkte kan udelukkes som en mulig metode til at vurdere, om der foreligger støtte til luftfartsselskaber. Imidlertid kræver fastsættelsen af et benchmark, at der kan udvælges et tilstrækkeligt antal sammenlignelige lufthavne, som leverer sammenlignelige ydelser på normale markedsvilkår. I henhold til punkt 54 i luftfartsretningslinjerne fra 2014 skal der på grundlag af de tilgængelige og relevante markedspriser fastsættes et passende benchmark for lufthavne, hvis forvaltere handler som markedsøkonomiske aktører. I dette benchmark bør der tages hensyn til indikatorer som f.eks. trafikens omfang, trafiktype, fragtens relative omfang og den relative andel af lufthavnens indtægter, der stammer fra ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter, de ydede lufthavnsydelsers type og niveau, lufthavnens placering i forhold til en storby, antallet af indbyggere i lufthavnens opland, velstandsniveauet i det omgivende område (BNP pr. indbygger) og andre geografiske områder, som passagerer kunne tiltrækkes fra.
- (408) I den henseende bemærker Kommissionen, at selv om nogle lufthavne er privatejede eller forvaltes uden samfundsmæssige eller regionale hensyn, kan de priser, som opkræves i disse lufthavne, være stærkt påvirkede af de priser, der opnås af andre offentligt støttede lufthavnsoperatører, da luftfartsselskaberne tager disse sidstnævnte priser i betragtning under deres forhandlinger med de lufthavne, der ejes eller forvaltes privat.
- (409) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at Ryanair selv mente, at eftersom Alghero lufthavn er beliggende på en ø uden mange store byer og lufthavne i nærheden, er det vanskeligt at finde sammenligningslufthavne med næsten identiske egenskaber. Ryanair anførte videre, at de blandede resultater af benchmarkingen kan forklares ved forskellen mellem BNP på Sardinien og BNP i de områder, hvor potentielle sammenligningslufthavne er beliggende.

⁽¹⁰²⁾ MEOP-rapporten fra 2011.

- (410) Endelig bemærker Kommissionen, at selv om der forelå pålidelige sammenligninger, ville en benchmarking under alle omstændigheder ikke have været mulig i den foreliggende sag. De undersøgte aftaler omfatter lufthavns-tjenester og markedsføringsaftaler, der fastsætter forskellige »priser«, dvs. forskellige lufthavnsafgifter, handling-afgifter og markedsføringsgebyrer. Nogle af disse omkostninger afhænger af antallet af passagerer, nogle af antallet af turnarounds, mens andre er faste. Det må derfor konkluderes, at hver af disse aftaler indebærer komplekse finansielle strømme mellem lufthavnsoperatøren og luftfartsselskaberne (og deres datterselskaber), der opererer i lufthavnen, nemlig lufthavnsafgifter, handlinggebyrer og markedsføringsgebyrer.
- (411) Kommissionen mener derfor ikke, at en sammenligning mellem de lufthavnsafgifter, So.Ge.A.AL opkræver af luftfartsselskaber, der flyver fra Alghero lufthavn, med lufthavnsafgifter i sammenligningslufthavne, ville give et nyttigt fingerpeg med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip. For at en sådan benchmarking kan give pålidelige resultater, vil det være nødvendigt, at mindst tilsvarende ordninger findes i sammenligningslufthavne, som navnlig bør omfatte tilsvarende markedsføringstilskud og handlingafgifter. I betragtning af den særlige karakter og kompleksitet af de omhandlede ordninger finder Kommissionen, at en sådan benchmarking ikke kan gennemføres, navnlig ikke i betragtning af, at priserne for handling og markedsføringstjenester sjældent offentliggøres og derfor ikke ville være let tilgængelige med henblik på en sådan sammenligning. Ryanair har heller ikke fremlagt sådanne oplysninger for de to sammenligningslufthavne.
- (412) Selv hvis det formodes, at der kunne foretages en benchmarking med lignende ordninger, der er gældende i sammenlignelige lufthavne, som kunne få Kommissionen til at konkludere, at de pågældende »priser« svarer til eller endog er større end »markedsprisen«, kunne Kommissionen under alle omstændigheder ikke på dette grundlag konkludere, at de undersøgte ordninger er i overensstemmelse med markedet, hvis det skulle vise sig, at lufthavnsoperatøren — på det tidspunkt, aftalen om de omtvistede ordninger blev indgået — med rimelighed kunne have forventet, at de ville medføre ekstraomkostninger ud over merindtægterne. En markedsøkonomisk aktør ville ikke have haft nogen som helst interesse i at tilbyde varer eller tjenesteydelser til »markedspris«, hvis dette forventedes at medføre yderligere tab.
- (413) Derfor finder Kommissionen ikke, at de aftaler med luftfartsselskaber i lufthavne, som Ryanair har påberåbt sig som et angiveligt relevant sammenligningsgrundlag, kan udgøre et passende benchmark til fastsættelse af en markedspris for tjenesteydelser leveret af So.Ge.A.AL til de forskellige luftfartsselskaber i Alghero lufthavn. I mangel af en identificerbar markedsreference finder Kommissionen, at forhåndsanalysen af den gradvist stigende rentabilitet er det relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber.
- (414) I denne analyse skal alle relevante forøgede indtægter og omkostninger i forbindelse med transaktionen tages i betragtning. De forskellige elementer (rabatter på lufthavnsafgifter, markedsføringstilskud, andre finansielle incitamenter) skal ikke vurderes særskilt. Som anført i Charleroi-dommen: »Det er [...] nødvendigt ved anvendelsen af kriteriet om den private investor at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed for at afgøre, om det statslige organ og det organ, som kontrolleres heraf, vurderet under ét, har handlet som rationelle erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng [...]«⁽¹⁰³⁾.
- (415) De forventede merindtægter skal især omfatte indtægter fra lufthavnsafgifter under hensyntagen til de rabatter og den i kraft af kontrakten forventede yderligere trafik samt de ikkeluftfartsrelaterede indtægter, der forventes opnået ved den ekstra trafik. De forventede meromkostninger skal først og fremmest omfatte alle ekstra drifts- og investeringsomkostninger, som ikke ville være opstået, hvis kontrakten ikke var blevet indgået, som f.eks. yderligere personale, udstyrs- og investeringsomkostninger, der skyldes luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen, samt omkostningerne til markedsføringstilskud og andre finansielle incitamenter. På den anden side skal de omkostninger, som lufthavnen under alle omstændigheder ville være nødt til at afholde uafhængigt af aftalen med luftfartsselskabet, ikke tages i betragtning ved vurderingen af markedsøkonomiprincippet.
- (416) Kommissionen bemærker også i den forbindelse, at prisdifferentiering (herunder markedsføringsstøtte og andre incitamenter) er en almindelig forretningspraksis. Der kan være forskellige grunde til ikke at tilbyde alle luftfartsselskaber de samme vilkår. Navnlig kan det være fornuftigt at tilbyde specifikke finansielle incitamenter (f.eks. i form af markedsføringstilskud) og særlige rabatter på de offentliggjorte lufthavnsafgifter til luftfartsselskaber, som bringer et stort antal passagerer til lufthavnen. Disse gunstige betingelser kan være objektivt begrundet i den

⁽¹⁰³⁾ Ovennævnte Charleroi-dom, præmis 59.

forventede yderligere trafik i betragtning af de ikkeluftfartsrelaterede indtægter som følge af den supplerende trafik ⁽¹⁰⁴⁾, for selv hvis fortjenesten pr. passager i form af lufthavnsafgifter betalt af luftfartsselskabet falder på grund af rabatter og finansielle incitamenter, kan denne fortjeneste være betydelig i absolutte tal i lyset af antallet af passagerer. Med henblik på at vurdere, om sådanne rabatter og finansielle incitamenter giver en økonomisk fordel, skal det vurderes, om det — da lufthavnsoperatøren traf beslutning om at tilbyde dem — med rimelighed kunne forventes, at denne beslutning kunne blive rentabel, eller med andre ord, kunne føre til en højere fortjeneste (eller lavere tab) end i den kontrafaktiske situation.

- (417) Kommissionen bemærker endvidere, at aftaler indgået af So.Ge.A.AL med de luftfartsselskaber, som opererer i lufthavnen, var en del af lufthavnens langsigtede strategi. Det fremgår af So.Ge.A.AL's forretningsplaner (se betragtning 59-75), at selskabet satsede på lavprislufthavnsfartsselskaber som vigtigste drivkraft for væksten, og at det forventedes at vende tidligere tilbagegang og genoprette sin rentabilitet, så snart det fik tildelt den samlede koncession på forvaltning af Alghero lufthavn. Derfor er den betingelse, der er nævnt i betragtning 399, opfyldt af alle de kontrakter, som vurderes. Det fremgår af det foregående, at denne aftale er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske aktørprincip og ikke udgør statsstøtte — hvis det for hver undersøgt aftale kan fastslås, at en markedsøkonomisk aktør, som er ledet af rentabilitetsudsigter og handler på vegne af So.Ge.A.AL og på det tidspunkt, hvor aftalen blev indgået, kunne have forventet, at fremtidige ekstraomkostninger i forbindelse med aftalen kunne være blevet opvejet af fremtidige merindtægter.

12.2.1.2.2. Om den fælles vurdering af aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair og markedsføringsaftalerne med AMS

- (418) Med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip fandt Kommissionen i beslutningen fra 2012, at aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair og markedsføringsaftalerne med Ryanair og AMS og de finansielle følger heraf skulle vurderes samlet som én enkelt foranstaltning. Ryanair har ikke anfægtet, at markedsføringsaftalerne, som blev indgået direkte mellem Ryanair og So.Ge.A.AL i 2002 og 2003, skulle vurderes sammen med aftalerne om lufthavnstjenester fra 2002 og 2003.
- (419) Ryanair afviser dog Kommissionens foreløbige konklusion om, at Ryanair og AMS skal betragtes som en enkelt enhed, og at en given aftale om lufthavnstjenester indgået af So.Ge.A.AL og Ryanair og en markedsføringsaftale indgået af So.Ge.A.AL og AMS samtidig bør vurderes samlet i forbindelse med vurdering af, om der var tale om en økonomisk fordel. Ifølge Ryanair skulle aftalen om lufthavnstjenester indgået med Ryanair og markedsføringsaftalerne indgået med AMS, være separate og uafhængige, de ville vedrøre forskellige tjenester og ikke være underlagt nogen kontraktlig eller anden forbindelse mellem dem, der kunne begrunde modydelsen herfor som et enkelt sæt foranstaltninger. Denne holdning blev støttet af AMS.
- (420) I den henseende bemærker Kommissionen, at der er flere tegn, som klart peger i retning af, at aftalerne skal vurderes som en enkelt foranstaltning, da de blev indgået inden for rammerne af en enkelt transaktion.
- (421) For det første blev aftalerne indgået af de samme parter samtidig:
- a) med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne betragtes AMS og Ryanair som en enkelt virksomhed i den forstand, at AMS handler i Ryanairs interesse og under Ryanairs kontrol. For de eksisterende aftaler kan dette også kan udledes af den omstændighed, at det i den enkelte markedsføringsaftales præambel hedder, at »AMS har eneret til at udbyde markedsføringstjenester på rejsewebstedet www.ryanair.com, som er webstedet for det irske lavprislufthavnsfartsselskab Ryanair.« Hvis So.Ge.A.AL skal fremme en Ryanair-destination og de omkringliggende regioner, kan det kun ske gennem AMS
 - b) de respektive aftaler i alle sager blev indgået på de samme datoer.
- (422) For det andet hedder det i præamblerne til markedsføringsaftalerne med AMS fra 2006 og 2010, at »webstedet www.ryanair.com giver en enestående mulighed for at målrette omfattende information til millioner af potentielle Ryanair-passagerer om de lufthavne, byer og regioner, Ryanair flyver til«. Dette tyder på, at formålet med markedsføringsaftalen ikke generelt er at fremme Sardinien, men mere specifikt at maksimere billetsalget til

⁽¹⁰⁴⁾ Dette vedrører indtægter, der tilflyder lufthavnsoperatøren som følge af den yderligere omsætning i parkeringspladser, butikker, restauranter osv., der hidrører fra flere passagerer.

Ryanairs bestemmelsessted Alghero. Det hedder nemlig i præamblerne, at So.Ge.A.AL skal fokusere på Ryanairs passagerer med henblik på at fremme turisme og erhvervsmuligheder i regionen, særlig Alghero lufthavn som destination.

- (423) For det tredje hedder det i første afdeling i markedsføringsaftalerne med AMS med overskriften »Formålet med aftalen«, at de er »forankret i Ryanairs forpligtelse til at drive ruter mellem Alghero og destinationer i EU« (aftalen fra 2006 nævner London-Stansted, Barcelona Girona, Frankfurt-Hahn, Pisa, Liverpool og Rom). Denne ordlyd indeholder en utvetydig direkte forbindelse mellem lufthavnens serviceaftaler og markedsføringsaftalerne i den forstand, at den ene ikke ville være blevet indgået uden den anden. Markedsføringsaftalerne er baseret på indgåelsen af aftaler om lufthavnstjenester og de tjenester, Ryanair leverer.
- (424) For det fjerde er det fastsat i præambelen til markedsføringsaftalerne, at So.Ge.A.AL har besluttet »aktivt at fremme byen Alghero og regionen som en feriedestination for internationale flyrejsende og også som et attraktivt erhvervscenter.« Dette er et tegn på, at indgåelse af markedsføringsaftalerne har som sit vigtigste og specifikke mål at fremme specielt Alghero lufthavn og den omgivende region og derfor er knyttet til Ryanairs indgåelse af en aftale om lufthavnstjenester.
- (425) For det femte kan So.Ge.A.AL opsiges markedsføringsaftalerne med øjeblikkelig virkning i tilfælde af, at Ryanair ikke længere driver ovennævnte ruter. Dette viser igen, at markedsføringsaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester hænger uløseligt sammen.
- (426) Endelig bemærker Kommissionen, at det klart fremgår af analysen af So.Ge.A.AL's årsberetning for 2000, at Ryanair havde anmodet om markedsføringsstøtten som betingelse for drift af London-ruten på det tidspunkt, hvor aftalen om lufthavnstjenester fra 2000 blev indgået. Denne fortolkning bekræftes endvidere af den kendsgerning, at So.Ge.A.AL kunne betragte markedsføringsstøtteomkostningerne som en driftsomkostning for Ryanair-ruten snarere end som en investering i udvikling af sit brand som anført af Ryanair og AMS.
- (427) Konklusionen er, at aftalerne om markedsføringstjenester, som blev indgået mellem So.Ge.A.AL og AMS, er uadskilleligt forbundet med de aftaler om lufthavnstjenester, der blev indgået mellem Ryanair og So.Ge.A.AL. Overvejelserne i betragtning 421-426 viser, at aftalerne om markedsføringstjenester ikke være blevet indgået uden en samtidig indgåelse af aftalerne om lufthavnstjenester. Af disse grunde konkluderer Kommissionen, at aftalerne om lufthavnstjenester og aftalerne om markedsføringstjenester ikke kan adskilles, og finder det derfor nødvendigt at analysere hver aftale om markedsføringstjenester sammen med den aftale om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid, med henblik på at fastslå, om en sådan transaktion udgør statsstøtte.

12.2.1.2.3. Om de fordele, som en markedsøkonomisk aktør kunne have forventet at få gennem aftaler om markedsføringstjenester og den pris, den pågældende ville have været villig til at betale for disse tjenester

- (428) Med henblik på anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest skal RAS' og So.Ge.A.AL's adfærd i dette tilfælde sammenlignes med en forsigtig markedsøkonomisk aktør, som har fået pålagt driften af Alghero lufthavn og er ledet af rentabilitetsudsigter. Ved denne vurdering bør der ses bort fra eventuelle positive virkninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen er beliggende, da Domstolen har statueret, at det afgørende spørgsmål for anvendelsen af den markedsøkonomiske aktørtest er, »om en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor« ⁽¹⁰⁵⁾.
- (429) Ved analysen af de omhandlede foranstaltninger er det nødvendigt at undersøge de fordele, som denne hypotetiske markedsøkonomiske aktør motiveret af udsigten til fortjeneste kan opnå ved at købe markedsføringstjenester. Denne analyse bør ikke tage hensyn til de generelle virkninger af sådanne tjenester for turismen og regionens økonomiske udvikling. Kun de pågældende tjenesteydelsers virkninger på lufthavnens rentabilitet bør tages i betragtning, da det vil være den eneste bekymring for en hypotetisk aktør under markedsøkonomiske vilkår.

⁽¹⁰⁵⁾ Sag 40/85, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1986 I, s. 2321.

- (430) Markedsføringstjenester har i princippet potentiale til at stimulere passagertrafik på flyruter, der er omfattet af aftaler om markedsføringstjenester og aftaler om lufthavnstjenester, da markedsføringsydelse er udformet med henblik på at fremme disse flyruter. Selv om denne virkning navnlig vil være til fordel for det pågældende luftfartsselskab, kan det også være til fordel for lufthavnsoperatøren. Desuden kan en stigning i passagertrafikken føre til en stigning i lufthavnsoperatørens indtægter fra visse lufthavnsafgifter samt en stigning i ikkeluftfartsrelaterede indtægter, især fra parkeringspladser, restauranter og andre virksomheder med forretningssted i lufthavnen, og hvis omsætning fuldt ud eller delvis tilfalder lufthavnsoperatøren.
- (431) Derfor ville en markedsøkonomisk aktør, der driver Alghero lufthavn i stedet for So.Ge.A.AL og RAS, have taget denne mulige positive virkning i betragtning ved overvejelsen af at indgå en aftale om markedsføringsydelser og de tilsvarende aftaler om lufthavnstjenester. Derfor ville den markedsøkonomiske aktør have taget hensyn til den pågældende flyforbindelses virkninger på fremtidige indtægter og omkostninger ved i det foreliggende tilfælde at vurdere stigningen i antallet af passagerer, der benytter disse ruter, hvilket ville have afspejlet den mulige positive virkning af markedsføringstjenester i form af et højere forventet lastforhold (eller belægningsgrad) ⁽¹⁰⁶⁾ for de pågældende flyruter. Desuden ville denne virkning være blevet vurderet for hele driftsperioden for de pågældende ruter, jf. aftalen om lufthavnstjenester og aftalen om markedsføringstjenester.
- (432) Kommissionen er enig med Ryanair i dette, nemlig at aftaler om markedsføringstjenester ikke blot skaber omkostninger for lufthavnsoperatøren, men også kan forventes at give dem fordele.
- (433) Det skal desuden undersøges, om andre fordele såsom mærkeimage med rimelighed kunne forventes og kvantificeres for en hypotetisk aktør under markedsøkonomiske vilkår, som driver Alghero lufthavn, dvs. andre fordele end fordelene ved den positive virkning for passagertrafik på flyruter, der er omfattet af markedsføringsaftalen i løbet af driften af disse ruter, jf. aftalen om markedsføringstjenester eller aftalen om lufthavnstjenester.
- (434) Ryanair støtter dette argument, navnlig i sin undersøgelse af 17. januar 2014. Undersøgelsen er baseret på den teori, at markedsføringstjenester erhvervet af en lufthavnsoperatør vil bidrage til at forbedre lufthavnens image og som følge heraf til en bæredygtig forøgelse af det antal passagerer, der benytter lufthavnen og ikke kun antallet af de flyruter, der er omfattet af markedsføringsaftalen og aftalen om lufthavnstjenester i disse aftalers løbetid. Navnlig fremførte Ryanair i sin undersøgelse, at disse markedsføringsydelser vil have bæredygtige positive virkninger på passagertrafikken i lufthavnen, selv efter at markedsføringsaftalen er udløbet. Denne opfattelse deles af Italien, og fordelene ved markedsføringstjenesterne er blevet taget i betragtning i den rekonstruerede forudgående rentabilitetsanalyse af aftalerne med Ryanair, som det er sammenfattet i tabel 8 nedenfor.
- (435) Det skal først bemærkes, at intet tyder på, at lufthavnsoperatøren eller RAS ved indgåelsen af markedsføringsaftalerne, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, nogensinde overvejede, og endnu mindre kvantificerede, markedsføringsaftalernes eventuelle gavnlige virkninger på ruter ud over dem, der er omfattet af aftalerne, eller muligheden for, at sådanne virkninger fortsatte, efter at aftalerne var udløbet.
- (436) Desuden kan den bæredygtige karakter af disse virkninger ikke vurderes på grundlag af de foreliggende oplysninger. Det er muligt, at reklame for Alghero lufthavn og regionen Sardinien på Ryanairs websted kan have tilskyndet folk, der besøger webstedet, til at købe Ryanair-billetter til Alghero lufthavn, så længe reklamen blev vist eller lige derefter. Det er dog højst usandsynligt, at denne reklames virkning på besøgende varede ved eller havde indflydelse på køb af flybilletter i mere end nogle få uger efter, at reklamen var blevet vist på Ryanairs hjemmeside. Det er mere sandsynligt, at en reklamekampagne har en varig virkning, når de salgsfremmende aktiviteter omfatter en eller flere reklamemedier, som forbrugerne bliver eksponeret for regelmæssigt i en given periode. F.eks. kan en reklamekampagne, der involverer offentlige tv- og radiostationer, populære internetsider og/eller forskellige reklameplakater inden for eller uden for offentlige steder, have en varig virkning, hvis forbrugerne regelmæssigt eksponeres for disse medier. Det er dog højst usandsynligt, at salgsfremmende aktiviteter, som blot er begrænset til Ryanairs hjemmeside, vil have en virkning, der varer ret meget længere end slutningen af den periode.
- (437) Tværtimod er det meget sandsynligt, at de fleste mennesker ikke besøger Ryanairs hjemmeside hyppigt nok til, at reklame der alene vil give dem en klar erindring om den pågældende region. Dette argument er godt underbygget af to faktorer. For det første var fremme af Alghero og regionen Sardinien på Ryanairs hjemmeside i henhold til

⁽¹⁰⁶⁾ Lastforholdet eller belægningsgraden defineres som andelen af pladser, der fyldes i luftfartøjet i drift på den pågældende flyforbindelse.

markedsføringsaftalen begrænset til et enkelt afsnit på 150 ord under »De vigtigste fem ting, du kan foretage dig« på siden om Alghero som destination og tilstedeværelsen af et link på websiden www.ryanair.com, der fører til et websted, som So.Ge.A.AL har stillet til rådighed. Kommissionen mener, at den type pr-aktiviteter (et simpelt link med en begrænset markedsføringsværdi) kraftigt reducerede virkningen af disse aktiviteter efter udløbet af salgsfremmeperioden, navnlig da disse aktiviteter var begrænset til blot Ryanairs internetsted og ikke blev underbygget af andre medier. For det andet vedrørte de markedsføringsaktiviteter, der var fastsat i aftalerne med AMS, i vid udstrækning internetsiden for destinationen Alghero lufthavn. Det er meget sandsynligt, at de fleste mennesker ikke besøger denne side ofte, og hvis og når de gør det, er det sandsynligvis kun, fordi de allerede er interesseret i denne destination.

- (438) Selv hvis markedsføringsaftalen faktisk øgede passagertrafikken på flyruter, der er omfattet af markedsføringsaftaler i deres gennemførelsesperiode, er det meget sandsynligt, at denne virkning var nul eller ubetydelig efter denne periode.
- (439) Det fremgår endvidere af Ryanair-undersøgelserne af 17. og 31. januar 2014, at skabelsen af fordele ud over de ruter, der er omfattet af disse aftaler, eller ud over disse ruters driftsperiode, jf. markedsføringsaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester, var yderst usikker og ikke kunne kvantificeres med en grad af pålidelighed, som en forsigtig markedsøkonomisk aktør ville anse for at være tilstrækkelig.
- (440) F.eks. fremgår det af undersøgelsen af 17. januar 2014, at »den fremtidige merfortjeneste efter det planlagte udløb af lufthavnstjenesteaftalen i sagens natur er usikre«. Endvidere indeholder undersøgelsen forslag til to metoder til forhåndsevaluering af de positive virkninger af markedsføringsaftalerne: en »cashflow«-metode og en »kapitaliseringsmetode«.
- (441) »Cashflow«-metoden indebærer evaluering af fordelene ved markedsføringsaftaler og aftaler om lufthavnstjenester ved at vurdere de fremtidige indtægter, lufthavnsoperatøren kan generere gennem markedsføringsydelse og aftalen om lufthavnstjenester minus tilsvarende omkostninger. Ved »kapitaliseringsmetoden« behandles en forbedring af lufthavnens brand gennem markedsføringstjenester som et immaterielt aktiv, der erhverves til en pris, som er fastsat i markedsføringsaftalen.
- (442) Undersøgelsen af 17. januar 2014 fremhæver imidlertid de store vanskeligheder ved »kapitaliseringsmetoden« og viser, at de resultater, der opnås ved denne metode, kan være upålidelige. Den tyder på, at »cashflow«-tilgangen vil være bedre. Navnlig fremgår det af undersøgelsen, at kapitaliseringsmetoden kun bør tage højde for andelen af markedsføringsudgifter, der kan henføres til en lufthavns immaterielle kapitalgrundlag. Det kan dog være vanskeligt at finde frem til, hvilken andel af markedsføringsudgifterne der er rettet mod at skabe de forventede fremtidige indtægter for lufthavnen (nemlig en investering i lufthavnens immaterielle kapitalgrundlag) i modsætning til at skabe løbende indtægter for lufthavnen. Endvidere understreges det, at det »for at gennemføre den kapitaliseringsbaserede metode er nødvendigt at foretage et skøn over, i hvor lang tid en lufthavn gennemsnitligt ville kunne fastholde en kunde på grund af AMS' markedsføringskampagne. I praksis ville det være meget vanskeligt at anslå den gennemsnitlige kundefastholdelsesperiode efter en AMS-kampagne på grund af utilstrækkelige data.«
- (443) I undersøgelsen af 31. januar 2014 foreslås en praktisk anvendelse af »cashflow«-metoden. Efter denne tilgang udtrykkes fordelene ved markedsføringsaftaler og aftaler om lufthavnstjenester, som varer ved selv efter udløbet af markedsføringsaftalen, som en »slutværdi«, der beregnes på aftalens udløbsdato. Slutværdien beregnes af lufthavnens merfortjeneste (minus betalingerne fra AMS) i det sidste år af løbetiden for den pågældende aftale om lufthavnstjenester, justeret for at tage højde for vækstraten på lufttransportmarkedet i Europa og sandsynlighedsfaktoren, der skal afspejle mulighederne for, at aftalen om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalen kan bidrage til lufthavnens overskud, efter at de er udløbet. Samme metode til beregning af »slutværdien« er blevet foreslået af Italien i MEOP-rapporten fra 2014 (se betragtning 471).

- (444) Ifølge undersøgelsen af 31. januar 2014 afhænger evnen til at opnå varige fordele af forskellige faktorer, »herunder en stærkere profil og et stærkere brand sammen med netværksvirkninger og tilbagevendende passagerer«, selv om der ikke er angivet nærmere oplysninger om disse faktorer.
- (445) I undersøgelsen af 31. januar 2014 foreslås en forsigtig sandsynlighed på 30 %. Undersøgelsen indeholder imidlertid ikke nogen stærke beviser for denne procentdel, hverken kvantitative eller kvalitative. Der tages hverken udgangspunkt i faktiske omstændigheder vedrørende Ryanairs aktiviteter, lufttransportmarkeder eller lufthavnstjenester til underbygning af denne sats på 30 %. Der etableres ingen forbindelse mellem denne sats og de faktorer, som nævnes overfladisk (en fremtrædende position, et stærkt brand, netværksvirkninger og tilbagevendende passagerer), og som formodes at forlænge fordelene ved aftalen om lufthavnstjenester og aftalen om markedsføringstjenester ud over deres udløbsdatoer. Endelig er den på ingen måde baseret på det konkrete indhold af de markedsføringstjenester, der er fastsat i de forskellige aftaler med AMS i forbindelse med analysen af, i hvilket omfang disse tjenester kan påvirke de i betragtning 444 nævnte faktorer.
- (446) Derudover beviser den ikke, at der er sandsynlighed for, at den fortjeneste, der skabes for lufthavnsoperatøren i det sidste år af løbetiden for aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalerne, ved udløbet af disse vil fortsætte i fremtiden. Der fremlægges heller ingen dokumentation for, at vækstraten for lufttransportmarkedet i Europa er en nyttig indikator til at måle virkningen af en aftale om lufthavnstjenester og en markedsføringsaftale i en given lufthavn.
- (447) Det er derfor højst usandsynligt, at en forsigtig markedsøkonomisk aktør ville tage hensyn til en »slutværdi« beregnet efter den metode, der er foreslået af Ryanair og Italien, ved beslutningen om, hvorvidt der skal indgås en aftale. Undersøgelsen af 31. januar 2014 viser således, at en »cashflow«-tilgang — ligesom »kapitaliseringsmetoden« — kun vil føre til meget usikre og upålidelige resultater.
- (448) Desuden er markedsføringstjenesterne klart målrettede personer, som kan tænkes at benytte den rute, der dækkes af markedsføringsaftalen. Hvis denne rute ikke forlænges ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, er det usandsynligt, at markedsføringstjenesterne fortsat vil have en positiv indvirkning på passagertrafikken i lufthavnen efter udløbsdatoen. Det er meget vanskeligt for en lufthavnsoperatør at vurdere sandsynligheden for, at et luftfartsselskab fortsætter med at drive en rute ved udløbet af den periode, som den har forpligtet sig til i aftalen om lufthavnstjenester. Især lavprisselskaberne har vist, at de, når det drejer sig om at åbne og lukke ruter, er meget lydøre over for markedsforholdene, der som oftest ændrer sig meget hurtigt. I den foreliggende sag oplyste Italien f.eks., at Germanwings besluttede at indstille driften fra Alghero lufthavn efter kun ét år, og derfor løb selskabets aftale med So.Ge.A.AL ikke i hele sin varighed (luftfartsselskabet havde indgået en treårig aftale med lufthavnen), da det ikke kunne skabe tilstrækkelig trafik til, at det kunne blive rentabelt. Det følger ligeledes af sagsakterne, at Ryanair mindst én gang (i 2009) havde taget sin virksomhed fra Alghero lufthavn op til revision. Ved indgåelse af en transaktion som den, der undersøges i denne sag, vil en forsigtig markedsøkonomisk aktør derfor ikke satse på et luftfartsselskab, som udvider driften af den pågældende rute ved aftalens udløb.
- (449) Sidst, men ikke mindst, bemærker Kommissionen, at denne tilgang med at inkludere en »slutværdi«, som Italien har fulgt i rekonstruktionen af en forudgående rentabilitetsanalyse af aftalerne fra 2006 og 2010, ikke blev anvendt af Italien ved overvejelserne om rentabiliteten af de aftaler, der blev indgået med andre luftfartsselskaber, som opererer i lufthavnen, selv om der var indgået markedsføringsaftaler med lufthavnsoperatøren. Italiens argumentation på dette punkt beror på, at antallet af potentielle besøgende på websteder for andre luftfartsselskaber end Ryanair er betydeligt lavere end for besøgende på ryanair.com. I betragtning af denne meget lavere popularitet ville det ikke være relevant at sætte tal på en slutværdi i rentabilitetsanalysen af aftalerne med andre luftfartsselskaber. Kommissionen bemærker dog, at So.Ge.A.AL frem til 2006 havde indgået aftaler med Ryanair snarere end AMS. En slutværdi blev ikke anset for at tegne sig for de fremtidige fortjenester efter udløbet af varigheden af de markedsføringsaftaler, So.Ge.A.AL indgik med Ryanair i 2002 og 2003.
- (450) Det fremgår altså klart af betragtning 428-449, at den eneste fordel, som en forsigtig aktør under markedsøkonomiske vilkår ville kunne forvente af en markedsføringsaftale, og som den pågældende ville tage i betragtning ved beslutningen om, hvorvidt en sådan aftale skulle indgås sammen med en aftale om lufthavnstjenester, ville være, at markedsføringstjenesterne ville få en positiv indvirkning på antallet af passagerer, der

benytter de pågældende ruter for disse ruters driftsperioder som fastsat i aftalerne. Kommissionen mener, at alle andre mulige fordele er for usikre til at kunne kvantificeres og tages i betragtning.

12.2.1.2.4. Vurdering af meromkostninger og -indtægter

- (451) På baggrund af overvejelserne i betragtning 398-450 og med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske aktørprincip skal Kommissionen i) undersøge hver af aftalerne om lufthavnstjenester sammen med eventuelle markedsføringsaftaler, herunder på tidspunktet, hvor en sådan aftale blev indgået med AMS, og ii) fastlægge de meromkostninger og -indtægter, der med rimelighed kunne forventes som følge af hver fælles transaktion, idet der tages hensyn til markedsføringsaftalernes virkning på de forventede belægningsgrader.

Aftalerne med Ryanair

- (452) De aftaler om lufthavnstjenester, som So.Ge.A.AL indgik med Ryanair, vises i tabel 7:

Tabel 7

Aftaler om lufthavnstjenester indgået mellem So.Ge.A.AL og Ryanair

Aftale (underskriftsdato)	Periode, hvori aftalen skulle være gældende
2000 (22. juni 2000)	22. juni 2000-21. juni 2010
2002 (25. januar 2002)	1. januar 2002-31. december 2012
2003 (1. september 2003)	1. september 2003-1. september 2014
2006 (3. april 2006)	1. januar 2006-31. december 2010
2010 (20. oktober 2010)	1. januar 2010-31. december 2013

- (453) Italien hævder, at So.Ge.A.AL har udarbejdet flere forretningsplaner vedrørende den overordnede udvikling af lufthavnen på forskellige tidspunkter mellem 2000 og 2010. Disse planer omfatter en række fremadrettede skøn over antal passagerer og indtægter samt en række oplysninger om omkostningerne. Ingen af disse forretningsplaner gælder dog en særlig aftale indgået mellem So.Ge.A.AL og de luftfartsselskaber, der flyver fra og til Alghero lufthavn eller AMS. Desuden omfatter de ikke hele varigheden af So.Ge.A.AL's aftaler med disse luftfartsselskaber.
- (454) Som nævnt ovenfor har Italien udarbejdet rekonstruerede forudgående rentabilitetsanalyser af aftalerne med Ryanair baseret på de forøgede omkostninger og indtægter, som med rimelighed kunne forventes af en markedsøkonomisk aktør i stedet for So.Ge.A.AL på tidspunktet for indgåelsen af hver af disse aftaler i den undersøgte periode, dvs. 2000-2010, som sammenfattet i tabel 8. På grundlag af disse analyser kunne So.Ge.A.AL med rimelighed forvente, at aftalerne med Ryanair ville være rentable for lufthavnen på det tidspunkt, hvor de blev indgået.
- (455) So.Ge.A.AL's forretningsplan for 2000 er blevet brugt i den rekonstruerede analyse af den forventede rentabilitet af aftalerne om lufthavnstjenester for 2000, 2002 og 2003, mens forretningsplanerne for 2004 og 2009 er blevet anvendt i den rekonstruerede analyse af aftalerne om lufthavnstjenester for 2006 og 2010.

- (456) Det har imidlertid ikke været muligt at udlede alle de ekstra indtægter og omkostninger, der er knyttet til hver aftale med Ryanair, af So.Ge.A.AL's forretningsplaner. For disse kategorier af ekstra indtægter og omkostninger, som ikke kunne have været udledt af forretningsplanerne, baserede Italien sin analyse af merfortjenesten af de aftaler, So.Ge.A.AL havde indgået med Ryanair, på bestemmelserne i aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføringsaftalerne.
- (457) Tabel 8 viser nettonutidsværdien (NNV) af de forventede pengestrømme fra Ryanairs aftaler baseret på MEOP-rapporten fra 2014. Den omstændighed, at disse nettonutidsværdier alle er positive vil bekræfte, at det var rationelt for lufthavnsoperatøren at indgå aftalerne med Ryanair.

Tabel 8

NNV af de forventede pengestrømme fra Ryanairs aftaler — MEOP-rapporten fra 2014 ⁽¹⁾

Aftale	NNV i aftalens løbetid (mio. EUR) ⁽²⁾
ASA 2000	[4-8] (*)
ASA 2002	[3-6]
ASA 2003	[9-12]
ASA 2006	[6-9]
ASA 2010	[9-12]

⁽¹⁾ Analysen omfatter en »slutværdi« for at tage hensyn til de fremtidige fordele for So.Ge.A.AL, der opstår efter udløbet af aftalerne fra 2006 og 2010 (se betragtning 471), og omfatter ikke den periode, for hvilken aftalerne fra 2006 og 2010 anvendes med tilbagevirkende kraft (jf. betragtning 485).

⁽²⁾ Kommissionens referencesatser er anvendt til diskontering af de forventede pengestrømme.

(*) Underlagt tavshedspligt.

- (458) De antagelser, der ligger til grund for den rekonstruerede rentabilitetsanalyse, er nærmere beskrevet i betragtning 459-471.

i) Luftfartsindtægter

- (459) Italien tog hensyn til de forskellige kategorier af luftfartsrelaterede indtægter, navnlig indtægterne fra afgifter som f.eks. landing, groundhandling og billettering. Hvor det er muligt, blev de afgifter, der er fastsat i aftalerne om lufthavnstjenester anvendt. For disse afgifter, som ikke er specificeret i aftalerne, er antagelserne baseret på fakturadata fra Ryanair. Italien har imidlertid forklaret, at Ryanairs fakturadata om afgifter er i overensstemmelse med So.Ge.A.AL's offentliggjorte takster for alle lufthavnens tjenester, bortset fra håndtering. Ryanair fik en rabat på håndteringsomkostninger, der afspejler omfanget af luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen, hvilket afspejledes i aftalerne.
- (460) For at udlede merindtægterne fra luftfart supplerede So.Ge.A.AL oplysningerne om Ryanairs passagerer og flyekspeditioner af aftalerne om lufthavnstjenester med oplysninger fra forretningsplanerne.
- (461) Der var ikke fastsat nogen trafikprognoser i aftalerne om lufthavnstjenester fra 2000, 2002 og 2003. Derfor er de trafikprognoser, der ligger til grund for analysen af disse aftaler, udledt af So.Ge.A.AL's forretningsplan for 2000, som indeholdt fremskrivninger for Ryanairs trafik i lufthavnen. Selv om der faktisk var fastsat visse trafikmål for Ryanair i luftfartsaftalerne fra 2006 og 2010, har Italien forklaret, at disse mål ikke afspejlede So. Ge.A.AL's forventninger til det samlede niveau for Ryanairs trafik i den pågældende lufthavn. So.Ge.A.AL mente snarere, at målene udgjorde minimale kontraktlige tilsagn fra Ryanair. For aftalerne om lufthavnstjenester

fra 2006 og 2010 blev trafikprognoserne derfor baseret på de forretningsplaner, der blev udarbejdet af So.Ge.A.AL på det nærmeste tidspunkt før undertegnelsen af disse aftaler 2006 og 2010 (dvs. at trafikprognoserne er baseret på So.Ge.A.AL's forretningsplaner fra 2004 og 2009).

- (462) Eftersom So.Ge.A.AL's forretningsplaner ikke dækker hele varigheden af selskabets aftaler med luftfartsselskaberne, er prognoserne for lufttrafik (tur-retur-flyvninger) og passagerafgange blevet udviklet for de år, som ikke er omfattet af forretningsplanerne, med henblik på at udvide rentabilitetsanalysen over hele levetiden for aftalerne med Ryanair; udviklingen er sket i to trin. For det første er antallet af Ryanairs tur-retur-flyvninger beregnet ved at ajourføre antallet af turnarounds i det sidste år, der er indeholdt i forretningsplanen, idet den årlige vækst i ekspeditioner antages at være 19 %. Denne vækst er baseret på den gennemsnitlige forventede vækst fra forretningsplanen fra 2000 i perioden mellem 2004 og 2006. For det andet er antallet af afrejsende passagerer for den resterende periode udledt af den årlige sædekapacitet, som forventes i antallet af turnarounds under forudsætning af en lastfaktor på 82 %, dvs. Ryanairs gennemsnitlige belægningsgrad for hele rutenettet på det tidspunkt, hvor aftalerne blev indgået.

ii) Ikkeluftfartsrelaterede indtægter

- (463) Antagelserne om ikkeluftfartsrelaterede indtægter er baseret på de forretningsplaner, So.Ge.A.AL udarbejdede på det nærmeste tidspunkt lige før undertegnelsen af hver aftale om lufthavnstjenester, jf. tabel 9:

Tabel 9

Antagelser om forventede ikkeluftfartsrelaterede indtægter

Aftale	Ikkeluftfartsrelaterede indtægter pr. afrejsende passager (EUR)	Kilde
2000	1,96-2,38	Forretningsplan for 2000
2002	2,17-2,38	Forretningsplan for 2000
2003	2,17-2,38	Forretningsplan for 2000
2006	4,31-4,64	Forretningsplan for 2004
2010	6,02-6,47	Forretningsplan for 2009

- (464) For hver aftale om lufthavnstjenester, der ikke dækkes af de respektive forretningsplaner, er de senest tilgængelige prognoser for ikkeluftfartsrelaterede indtægter pr. afrejsende passager blevet fremført i hvert år indtil aftalens udløb. F.eks. er 2006 det seneste år, for hvilket der foreligger en prognose i forretningsplanen for 2000. Ifølge forretningsplanen lå ikkeluftfartsrelaterede indtægter pr. afrejsende passager på 2,38 EUR i 2006. For alle øvrige år i aftalen om lufthavnstjenester for 2006 er den samme grad af ikkeluftfartsrelaterede indtægter pr. afrejsende passager blevet antaget.

iii) Meromkostninger

- (465) I mangel af oplysninger om de forventede meromkostninger i forbindelse med betjeningen af Ryanair på tidspunktet for undertegnelsen af hver af aftalerne om lufthavnstjenester blev meromkostningerne anslået af Italien på grundlag af forholdet mellem lufthavnens driftsomkostninger og antallet af passagerer.
- (466) Der blev anvendt en regressionstilgang til at afdække, hvordan driftsomkostningerne varierer, i takt med at passagertallet ændrer sig, med henblik på at anslå de meromkostninger, som So.Ge.A.AL med rimelighed kunne

have forventet på tidspunktet for undertegnelsen af aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair. I første omgang blev der foretaget en regressionsanalyse for at fastslå, hvordan en ændring i lufthavnens passagertal påvirkede lufthavnens driftsomkostninger. I anden fase blev skønnet over de ekstra driftsomkostninger som følge af Ryanairs aftaler udledt af resultaterne i det første trin kombineret med prognoser over antallet af Ryanair-passagerer.

(467) Følgende omkostningskomponenter blev overvejet:

- a) meromkostninger til personale
- b) meromkostninger til varer og tjenesteydelser, sikkerhed, lagerbeholdninger og materialer
- c) betalinger til nye ruteincitamerter, markedsføring og/eller resultatbaserede honorarer til Ryanair og AMS
- d) koncessionsomkostninger

(468) *Personaleudgifter*: So.Ge.A.AL's forretningsplan for 2000 omfatter udgifter til ekstra personale, der er nødvendigt som følge af aftalerne med Ryanair frem til 2006. Med henblik på vurderingerne af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2000, 2002 og 2003 hidrører meromkostningerne til personale derfor fra So.Ge.A.AL's forretningsplan for 2000. Forretningsplanerne for 2004 og 2006 indeholder dog ikke data om meromkostninger. For at beregne skøn over personaleomkostninger, der kan henføres til aftaler med Ryanair efter 2006, blev der foretaget en statistisk analyse på grundlag af data vedrørende lufthavnens samlede personaleomkostninger, for at fastlægge den del af omkostningerne, som varierede med ændringer i antallet af passagerer ⁽¹⁰⁷⁾. Skønnet over meromkostningerne til personale blev derefter udledt af regressionsresultaterne kombineret med det anslåede antal Ryanair-passagerer.

(469) *Andre udgifter*: På samme måde er der foretaget regressionsanalyse for at vurdere meromkostningerne til varer og materialer ⁽¹⁰⁸⁾, tjenesteydelser ⁽¹⁰⁹⁾, sikkerhed og lagerbeholdninger, da disse omkostninger ikke var nævnt i forretningsplanen. Nye ruteincitamerter, markedsførings- og/eller resultatbaserede honorarer til Ryanair er medtaget som en omkostning for lufthavnen. Forøgede koncessionsomkostninger ⁽¹¹⁰⁾ er baseret på enhedsomkostninger på lufthavniveau, multipliceret med trafikprognoserne for Ryanair.

(470) Ifølge Italien havde So.Ge.A.AL ikke til hensigt at dække omkostningerne til den nye passagerterminal af de afgifter, der betales af Ryanair. Med andre ord kan de investeringsomkostninger, der er forbundet med den nye terminal, ikke tilregnes en af Ryanairs aftaler og indgår derfor ikke i meromkostningerne.

(471) Markedsføringsstilskud til AMS er medregnet som omkostninger for lufthavnen. Samtidig blev der medregnet en »slutværdi« i lufthavnens indtægter for at tage højde for fordelene ved markedsføringsaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester, som efter Italiens opfattelse varer ved selv efter udløbet af aftalen om markedsføringstjenester. »Slutværdien« beregnes efter den samme fremgangsmåde, som Ryanair følger, jf. betragtning 443-446.

(472) Tabel 10 viser nettonutidsværdien (NNV) ⁽¹¹¹⁾ af de pengestrømme, som man kunne have forventet som følge af Ryanairs aftaler baseret på de antagelser, der er beskrevet i betragtning 459-471.

⁽¹⁰⁷⁾ De data over meromkostninger, der blev benyttet i regressionsanalysen ligger forud for indgåelsen af aftalerne fra 2006 og 2010, som ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på datoen, hvor lufthavnsoperatøren indgik de pågældende aftaler. Da der kun foreligger oplysninger om omkostninger for perioden 1998-2010, ville der kun være henholdsvis to, tre og fire mulige punkter til rådighed til at foretage en regressionsanalyse, hvis der blev fulgt en lignende tilgang for 2000-, 2002- og 2003-aftalerne, hvilket ikke er nok til at opnå solide resultater. Som følge heraf er regressionen for disse aftaler baseret på oplysninger om omkostninger for perioden 1998-2010.

⁽¹⁰⁸⁾ Udgifter til materialer, reklame, papirvarer, brændstof, boardingkort, bistasnotater, bagagemærker, uniformer til ansatte.

⁽¹⁰⁹⁾ Omkostninger til forsikring af køretøjer, vedligeholdelse og reparation af udstyr og køretøjer, øvrige køretøjsudgifter, radiofrekvenser, vedligeholdelse af check-in-udstyr.

⁽¹¹⁰⁾ Fra 2003 fastsættes de årlige koncessionsafgifter, der betales af lufthavnsoperatører, på grundlag af trafikdata, som offentliggøres årligt af ministeriet for infrastruktur og transport-ENAC. Se i denne forbindelse betragtning 156 i denne afgørelse.

⁽¹¹¹⁾ NNV af en tidsserie af forventede pengestrømme, både ind- og udgående, defineres som den diskonterede sum af de individuelle forventede pengestrømme i den relevante periode. NNV er et standardiseret værktøj, der anvendes af virksomheder til at vurdere rentabiliteten af et projekt.

Tabel 10

NNV'er af forventede pengestrømme fra Ryanairs aftaler — MEOP-rapporten for 2014

Aftale (underskriftdato)	Periode, hvori aftalen skulle være gældende	NNV i aftalens løbetid (mio. EUR) ⁽¹⁾
2000 (22. juni 2000)	22. juni 2000-21. juni 2010	[4-8]
2002 (25. januar 2002)	1. januar 2002-31. december 2012	[3-6]
2003 (1. september 2003)	1. september 2003-1. september 2014	[9-12]
2006 (3. april 2006)	1. januar 2006-31. december 2010	[6-9]
ASA 2010 (20. oktober 2010)	1. januar 2010-31. december 2013	[9-12]

(¹) Kommissionens referencesatser er anvendt til diskontering af de forventede pengestrømme.

- (473) Kommissionen noterer sig, at Italien med henblik på rentabilitetsanalysen af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2006 og 2010 tog udgangspunkt i, at aftalen fra 2006 havde en varighed på ti år og den fra 2010 en varighed på ni år i stedet for de oprindelige gyldighedsperioder, dvs. henholdsvis fem og fire år. Italien har imidlertid også meddelt Kommissionen resultaterne af rentabilitetsanalysen på grundlag af den oprindelige løbetid, således som det er fastsat i aftalerne fra 2006 og 2010.
- (474) Til støtte for sin holdning anførte Italien, at So.Ge.A.AL ved undertegnelsen af hver af aftalerne med Ryanair havde rimelige forventninger om, at disse ville blive fornyet på lignende vilkår. Navnlig på grundlag af den udtrykkelige bestemmelse i aftalen om lufthavnstjenester fra 2006 om, at aftalen kunne forlænges med yderligere fem år indtil 1. januar 2016, forventede So.Ge.A.AL, at denne aftale ville blive fornyet på samme vilkår. Tilsvarende forventedes aftalen om lufthavnstjenester fra 2010 at dække perioden mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013 med mulighed for at forlænge den pågældende aftale med en yderligere femårsperiode indtil den 31. december 2018.
- (475) Kommissionen kan ikke godtage dette argument.
- (476) For det første fastsættes det hverken i 2006- eller 2010-aftalen, at den automatisk kan forlænges ved udløbet af den fulde aftaleperiode.
- (477) I aftalen om lufthavnstjenester fra 2006 fastsættes det derimod, at So.Ge.A.AL efter udløbet af aftaleperioden forpligter sig til at genforhandle en passende servicepakke for benyttelse af lufthavnen med Ryanair i yderligere en femårig periode, forudsat at visse betingelser opfyldes, navnlig at luftfartsselskabet opfylder sine forpligtelser med hensyn til markedsføringstjenester i deres helhed, og So.Ge.A.AL opnår koncession på at drive lufthavnen efter den 1. januar 2011. Kommissionen mener ikke, at So.Ge.A.AL på grundlag af denne bestemmelse alene i 2006 kunne have påberåbt sig en forlængelse, slet ikke på lignende vilkår, idet en sådan forlængelse er hypotetisk og især afhænger af Ryanairs vilje til at acceptere den. Den ovennævnte bestemmelse forpligter ikke juridisk Ryanair til at indgå en ny aftale med lufthavnsoperatøren og giver heller ikke nogen sikkerhed for, at nogen af parterne overholder de pågældende betingelser, navnlig i betragtning af den betydelige usikkerhed omkring tildelingen af den samlede koncession til lufthavnsoperatøren på dette tidspunkt.

- (478) Kommissionen mener, at aftalen om lufthavnstjenester fra 2010 giver endnu mindre sikkerhed med hensyn til en mulig forlængelse. Det hedder i artikel 2 — »Løbetid: «aftalen kan forlænges med en yderligere femårsperiode på de betingelser og vilkår, der er fastsat i denne aftale, eller som ændret af parterne, forudsat at der kan opnås forudgående skriftligt samtykke fra begge parter mindst seks måneder før udløbet af første periode. (...) enhver senere fornyelse af denne aftale forhandles mellem parterne mindst seks måneder inden udløbet af den supplerende periode.« Det er derfor indlysende, at enhver forlængelse af aftalen ville have været genstand for forhandlinger mellem parterne og derfor ikke kunne have påhvilet So.Ge.A.AL på tidspunktet, hvor 2010-aftalen blev undertegnet.
- (479) For det andet bemærker Kommissionen, at der i sagsakterne er belæg for, at spændinger mellem So.Ge.A.AL og Ryanair i 2009 satte det kontraktlige forhold med luftfartsselskabet i fare. På det tidspunkt havde Ryanair betinget sig, at dets virksomhed i Alghero lufthavn kunne fortsætte ved indgåelsen af en tillægsaftale. Det fremgår nemlig af referaterne fra So.Ge.A.AL's bestyrelsesmøder den 7. juli 2009, 9. september 2009 og 23. februar 2010, som Italien har fremlagt, at lufthavnsoperatøren ved sin beslutning om at undertegne den nye aftale om lufthavnstjenester med Ryanair for en femårig periode tog hensyn til den omstændighed, at der i sidstnævnte aftale ikke er fastsat sanktioner for tidlig opsigelse af aftalen. Især:
- Ryanair havde kraftigt anmodet om, at der blev indgået en tillægsaftale, som »uden tvivl vil medføre en forhøjelse af værdien af de fælles markedsføringsbidrag«. Skulle en sådan aftale ikke blive undertegnet omgående, ville luftfartsselskabet indstille driften af alle ruter fra Alghero lufthavn ⁽¹¹²⁾.
 - Der blev drøftet et dokument, som beskriver udviklingen i aftalerne med Ryanair og status for forholdet til luftfartsselskabet med angivelse af det, som efter Ryanairs opfattelse ville være følgende foranstaltninger, som bl.a. omfattede ophævelse eller nedsættelse af antallet af flyafgange inden for EU og erstatning heraf med nationale ruter ⁽¹¹³⁾.
 - Bestyrelsen havde stillet spørgsmål ved den eventuelle forhandlingsfrihed i forbindelse med kontraktforholdet med Ryanair, »eftersom aktionærerne ikke havde givet bestyrelsen et mandat til at opsigte aftalen med luftfartsselskabet« ⁽¹¹⁴⁾.
- (480) Det følger også af referatet af So.Ge.A.AL's generalforsamling af 26. oktober 2001, at selskabet overvejede at ophæve aftalen om lufthavnstjenester fra 2000 før dens udløb, og at dette førte til langvarige drøftelser blandt aktionærerne.
- (481) På dette grundlag konkluderer Kommissionen, at So.Ge.A.AL på tidspunktet, hvor aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair fra 2006 og 2010 blev indgået, ikke kunne forvente, at disse aftaler blev forlænget, eller i hvert fald ikke kunne forvente, at de blev forlænget på de samme kontraktlige betingelser.
- (482) Kommissionen bemærker også på grundlag af oplysningerne fra Italien, at en aftale med et andet luftfartsselskab, Germanwings, der er genstand for undersøgelsen, ikke løb i hele sin løbetid, og at luftfartsselskabet kun opererede fra lufthavnen i 2007. Italien har i løbet af undersøgelsen præciseret, at luftfartsselskabet havde besluttet at indstille sine operationer i lufthavnen, da man ikke kunne skabe tilstrækkelig trafik til, at det finansielt set kunne blive rentabelt.
- (483) Kommissionen konkluderer derfor med henblik på rentabilitetsanalysen af aftalerne om lufthavnstjenester fra 2006 og 2010, at kun den periode, der er fastsat i disse aftaler, nemlig fem år for 2006-aftalen og fire år for 2010-aftalen, bør tages i betragtning (NNV'erne i tabel 10 blev beregnet på grundlag af den oprindelige løbetid, der var fastsat i disse aftaler).
- (484) Kommissionen bemærker endvidere, at aftalerne om lufthavnstjenester fra 2006 og 2010 og markedsføringsaftalerne, der blev indgået mellem So.Ge.A.AL, Ryanair og AMS, skulle gælde med tilbagevirkende kraft, som følger:
- a) aftalen om lufthavnstjenester fra 2006 og markedsføringsaftalen blev underskrevet den 3. april 2006, men gjaldt med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2006
 - b) aftalen om lufthavnstjenester fra 2010 og markedsføringsaftalen blev underskrevet den 20. oktober 2010, men gjaldt med tilbagevirkende kraft fra den 1. januar 2010.

⁽¹¹²⁾ Referat af So.Ge.A.AL's bestyrelsesmøde den 7. juli 2009.

⁽¹¹³⁾ Referat af So.Ge.A.AL's bestyrelsesmøde den 9. september 2009.

⁽¹¹⁴⁾ Referat af So.Ge.A.AL's bestyrelsesmøde den 23. februar 2010.

- (485) Kommissionen bemærker også, at vilkårene i de aftaler, der skulle drøftes med Ryanair og AMS, i de perioder, for hvilke aftalerne fra 2006 og 2010 skulle være gældende med tilbagevirkende kraft (dvs. fra januar 2006 til april 2006, hvad angår 2006-aftalerne, og fra januar 2010 til oktober 2010 i forbindelse med 2010-aftalerne) ifølge So.Ge.A.AL svarede til bestemmelserne i de aftaler, der i sidste ende blev undertegnet i april 2006 og oktober 2010. Med andre ord var de aftaler, der blev indgået i april 2006 og oktober 2010, blot en formalisering af vilkår, som blev aftalt forinden, forud for den periode, hvor disse aftaler skulle være gældende med tilbagevirkende kraft. På dette grundlag og i betragtning af at den enkelte aftale i sin planlagte løbetid er i overensstemmelse med en forhåndstilgang, finder Kommissionen, at den periode, for hvilken kontrakterne var gældende med tilbagevirkende kraft, derfor ikke bør udelukkes i forbindelse med rentabilitetsanalysen af aftalerne fra 2006 og 2010.
- (486) Af ovennævnte grunde finder Kommissionen dog, at de fordele, som en forsigtig markedsøkonomisk aktør ville forvente af en markedsføringsaftale, ville være strengt begrænset til luftfartsselskabets driftsperiode i lufthavnen som fastsat i aftalen om lufthavnstjenester. På dette grundlag mener Kommissionen, at en eventuel »slutværdi«, der skal tage højde for fremtidige fordele ved markedsføringstjenester ud over de pågældende aftalers løbetid, bør udelades fra analysen. Kommissionen bemærker endvidere, at Italien ikke har taget hensyn til en eventuel »slutværdi« ved vurderingen af fordelene efter udløbet af de aftaler, So.Ge.A.AL indgik med Alitalia, Meridiana, Volare og Germanwings (se betragtning 528).
- (487) Kommissionen finder endvidere, at den fremgangsmåde, Italien har fulgt ved at foretage et skøn over antallet af passagerer og på grundlag heraf beregne de forventede merindtægter fra luftfartsvirksomhed og andre aktiviteter (uden at dette berører vurderingen i den foregående betragtning vedrørende »slutværdi«), er korrekt. Selv om Kommissionen mener, at antagelser om trafikprognoser normalt udelukkende bør være baseret på de ruteafgange og passagermål, der er fastsat i aftalerne om lufthavnstjenester, og den belægningsgrad, som So.Ge.A.AL med rimelighed kunne forvente på tidspunktet for indgåelsen af hver enkelt aftale med Ryanair, eftersom So.Ge.A.AL på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne fra 2006 og 2010 forventede, at Ryanair-trafikken ville overskride de mindstemål, der var fastsat i aftalerne, er Kommissionen enig i, at So.Ge.A.AL's forventninger på det tidspunkt, hvor aftalerne blev undertegnet i henhold til forretningsplanerne, udgør den mest nøjagtige kilde til at udlede So.Ge.A.AL's prognoser for Ryanair-trafik på tidspunktet for undertegnelsen af 2006 og 2010-aftalerne.
- (488) Kommissionen mener desuden, at So.Ge.A.AL's forventninger til Ryanairs belægningsgrad på tidspunktet for underskrivelsen af hver af aftalerne, er rimelige, eftersom de var baseret på selskabets erfaring og kendskab til luftfartsselskabets forretningsmodel.
- (489) Kommissionen bemærker, at So.Ge.A.AL ifølge Italien ikke havde til hensigt at dække omkostningerne ved den nye passagerterminal gennem afgifter betalt af Ryanair. I denne henseende ser det således ud til, at det var udviklingen af turisme i almindelighed, som krævede en udvidelse af Alghero lufthavns terminalkapacitet for at imødekomme den forventede vækst i trafikken. Forud for de investeringer, der blev foretaget i Alghero lufthavn, blev udviklingen af turismen — trods et betydeligt potentiale — besværliggjort af mangel på internationale forbindelser. Alghero lufthavn havde nået kapacitetsbegrænsninger i 2003 og 2004, og derfor skulle investeringer gøre det muligt for lufthavnen at håndtere flere passagerer. Ifølge prognoserne i So.Ge.A.AL's forretningsplan fra 2004 ville det samlede antal passagerer i lufthavnen stige med ca. 30 % i 2008 i forhold til niveauerne før udvidelsen af lufthavns kapacitet i 2004. Selv om det klart fremgår af forretningsplanerne udarbejdet af So.Ge.A.AL på forskellige tidspunkter i den undersøgte periode, at lufthavnsoperatøren satsede på lavprisflyselskaber som vigtigste drivkraft for væksten (og at selskabet ville genoprette sin rentabilitet, så snart det fik tildelt den samlede koncession), var dette mål ikke knyttet til relationerne til noget specifikt luftfartsselskab. Der står heller ikke noget i nogen af aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair om, at lufthavnsoperatøren skal foretage investeringer. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at investeringen i udvidelsen af terminalen blev godkendt af CIPE i 1997, og dermed længe før Ryanair påbegyndte sin virksomhed i Alghero lufthavn. Ansøgningen til ENAC om den samlede koncession var en del af So.Ge.A.AL's strategi med det formål at styrke turistsektoren ved at tiltrække lavprisflyselskaber. Denne strategi krævede en udvidelse af terminalkapaciteten for at imødekomme den forventede trafikstigning, en »samlet« koncession for at sikre effektive og virkningsfulde operationer i lufthavnen og kontrakter med lavprisselskaber. På grundlag heraf accepterer Kommissionen, at de investeringsomkostninger, der er forbundet med den nye terminal, ikke kan tilregnes nogen af Ryanairs aftaler og derfor ikke er en del af meromkostningerne.
- (490) Kommissionen bemærker endvidere, at de forventede meromkostninger er anslået af Italien efter en bottom-up-tilgang. Der er foretaget en regressionsanalyse for at afdække, hvordan driftsomkostningerne varierer, i takt med at passagerantallet ændrer sig, med henblik på at vurdere de meromkostninger, som So.Ge.A.AL kunne have forventet på tidspunktet for undertegnelsen af aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair. I første omgang blev

der foretaget en regressionsanalyse for at fastslå, hvordan en ændring i lufthavnens passagertal påvirkede lufthavnens driftsomkostninger. I anden fase er der udledt et skøn over de ekstra driftsomkostninger som følge af Ryanairs aftaler på grundlag af resultaterne af det første trin kombineret med prognoserne for antallet af Ryanair-passagerer.

- (491) For aftalerne om lufthavnstjenester fra 2006 og 2010 ligger de oplysninger om meromkostninger, som Italien benyttede i regressionsanalysen, forud for indgåelsen af aftaler, som ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på datoen, hvor lufthavnsoperatøren indgik de pågældende aftaler. Da der kun foreligger oplysninger om omkostninger for perioden 1998-2010, ville der kun være henholdsvis to, tre og fire mulige datapunkter til rådighed til at foretage en regressionsanalyse, hvis der blev fulgt en lignende tilgang for 2000-, 2002- og 2003-aftalerne. Kommissionen er enig i, at det ikke ville være nok til at få solide resultater. I mangel af tilstrækkelige forudgående data, der gør det muligt at rekonstruere rentabilitetsanalysen baseret på data, som ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på det tidspunkt, de pågældende aftaler blev undertegnet, mener Kommissionen undtagelsesvis (se betragtning 284), at en regressionsanalyse baseret på resultatdata for hele perioden 1998-2010 for disse aftaler er en acceptabel indikator for, hvad en markedsøkonomisk aktørs rimelige forventninger ville have været.
- (492) Baseret på de antagelser, der er beskrevet ovenfor, har Kommissionen rekonstrueret den forudgående rentabilitetsanalyse af aftalerne med Ryanair på grundlag af de meromkostninger og -indtægter, som med rimelighed kunne forventes af en aktør under markedsøkonomiske vilkår, som handlede på vegne af So.Ge.A.AL på tidspunktet for indgåelsen af hver af de undersøgte aftaler i den foreliggende sag. Det fremgår klart af de forskellige forretningsplaner, So.Ge.A.AL har udarbejdet, at lufthavnsoperatøren forventede en trafikvækst på grundlag af sin strategi til fremme af turistsektoren ved at tiltrække billig udenrigstrafik, hvilket blev anset for at medføre en betydeligt højere passageromsætning end indenlandske aktiviteter ⁽¹¹⁵⁾.
- (493) Tabellen nedenfor viser nettonutidsværdien (NNV) af de forventede pengestrømme fra Ryanairs aftaler baseret på de antagelser, der er beskrevet ovenfor.

Tabel 11

NNV'er af forventede pengestrømme fra Ryanairs aftaler

Aftale	Periode, hvori aftalen skulle være gældende	NNV i aftalens løbetid (mio. EUR) ⁽¹⁾
2000	22. juni 2000-21. juni 2010	[4-8]
2002	1. januar 2002-31. december 2012	[3-6]
2003	1. september 2003-1. september 2014	[9-12]
2006	1. januar 2006-31. december 2010	[3-6]
2010	1. januar 2010-31. december 2013	[2-4]

⁽¹⁾ Kommissionens referencesatser er anvendt til diskontering af de forventede pengestrømme.

- (494) Da det forventede aktualiserede resultat er positivt for hver af Ryanairs aftaler, finder Kommissionen det påvist, at hver af aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair forventedes at blive rentabel på det tidspunkt, de blev indgået, og derfor gav So.Ge.A.AL ikke med indgåelsen af de pågældende aftaler Ryanair en økonomisk fordel, og der er derfor ikke tale om statsstøtte.

⁽¹¹⁵⁾ Selv om denne strategi bar frugt, og So.Ge.A.AL har været i stand til at opnå en betydelig vækst i trafikmængden i overensstemmelse med sine forventninger, har lufthavnsoperatøren ikke været i stand til at matche den voksende trafik med stigende rentabilitet til trods for finansiel støtte fra de offentlige myndigheder. Dette skyldtes hovedsagelig de betydelige forsinkelser med tildelingen af den »samlede« koncession.

Aftaler med andre luftfartsselskaber end Ryanair

Aftaler med Alitalia, Volare, Meridiana og Germanwings

- (495) Kommissionen undersøgte So.Ge.A.AL's handling- og markedsføringsaftaler med Alitalia, Volare, Meridiana og Germanwings, jf. tabel 12:

Tabel 12

So.Ge.A.AL's aftaler med Alitalia, Volare, Meridiana og Germanwings

<i>Alitalia</i>		
30.11.2010	Handlingaftale	1.12.2010-1.12.2015
20.10.2010	Markedsføringsaftale	7.6.2010-30.9.2010
<i>Volare</i>		
29.11.2007	Handlingaftale	28.10.2007-31.10.2010
29.11.2007	Markedsføringsaftale	28.10.2007-31.10.2010
<i>Meridiana</i>		
28.4.2010	Handlingaftale	April 2010 — april 2011
20.10.2010	Markedsføringsaftale	Juni 2010 — oktober 2010
<i>Germanwings</i>		
19.3.2007	Handlingaftale	25.3.2007-31.10.2009
25.3.2007	Markedsføringsaftale	2007-2009

i) Om den samlede vurdering af handling- og markedsføringsaftaler

- (496) Kommissionen bemærker for det første, at der i hvert enkelt tilfælde er stærke indicier for, at disse aftaler blev forhandlet og indgået som en del af en enkelt transaktion og derfor skal vurderes som en enkelt foranstaltning. Her tænkes navnlig på:
- markedsføringsaftalen med Meridiana, der gjaldt med tilbagevirkende kraft i perioden juni-oktober 2010, og hvori det i artikel 1 »Formålet med denne aftale« hed, at: »Meridiana forpligter sig til at drive de ovennævnte flyruter [Milano, Verona, Bari] i henhold til de forud fastsatte operationelle programmer og derfor til at gennemføre et kommunikations- og markedsføringsprogram efter aftale med So.Ge.A.AL«. Desuden åbner aftalen mulighed for fornyelse af aftalen, forudsat at Meridiana opfylder visse passagermål
 - ifølge markedsføringsaftalen, der gjaldt med tilbagevirkende kraft i perioden juni-september 2010, skulle Alitalia definere et kommunikations- og markedsføringsprogram, der har til formål at fremme regionen, også ved hjælp af lanceringen af de nye ruter (Barcelona, Paris og Bruxelles)
 - handling- og markedsføringsaftalerne med Volare blev indgået den samme dag. Det fastsættes i markedsføringsaftalen med Volare, at: »Denne tillægsaftale med Volare udgør en væsentlig del af standardaftalen om groundhandling. Den vil derfor forblive i kraft, indtil standardaftalen om groundhandling opsiges, uanset af hvilken grund, hvorefter denne tillægsaftale og alle heri fastsatte rettigheder og forpligtelser også ophører.« Markedsføringsaftalen indeholder også passagermål, som luftfartsselskabet forpligter sig til at nå

- d) markedsføringsaftalen med Germanwings omfatter »mål og målsætninger, Germanwings skal nå ifølge AHO's [Alghero's] krav. Parterne bekræfter, at de parametre, der anvendes for at erklære, at de ovennævnte mål og målsætninger er nået, er det årlige antal passagerer og flyvninger, som gennemføres af Germanwings til/fra AHO [Alghero]«. Aftalen fastsætter resultatbaserede gebyrer og et engangsbeløb, der skal betales af So.Ge.A.AL.
- (497) Kommissionen mener derfor, at der er en klar forbindelse mellem lufthavnens serviceaftaler og markedsføringsaftalerne, idet sidstnævnte var baseret på indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester og de tjenester, der ydes af luftfartsselskaberne.
- ii) Vedrørende den valgte fremgangsmåde til vurdering af meromkostninger og indtægter
- (498) So.Ge.A.AL foretog ikke nogen forudgående rentabilitetsanalyse af aftalerne med disse luftfartsselskaber forud for deres indgåelse. Som nævnt ovenfor sendte Italien ved brev af 25. marts 2014 Kommissionen en rekonstrueret forudgående analyse af rentabiliteten af de aftaler, der var indgået med Air One/Alitalia, Meridiana, Volare og Germanwings, baseret på data, som ville have været til rådighed for en markedsøkonomisk aktør, der handlede i stedet for af So.Ge.A.AL på det tidspunkt, de omtvistede aftaler blev indgået, samt udsigterne på dette tidspunkt.
- (499) Ifølge Italien afspejler den tilgang, der følges med den rekonstruerede analyse, den metode, som en markedsøkonomisk aktør ville have anvendt, og resultaterne af rentabilitetsanalysen af aftalerne ville vise, at disse aftaler også forventedes at være rentable for So.Ge.A.AL på ex ante-basis.
- (500) Analysen er baseret på metoden i betragtning 501-524.
- (501) *Forøgede luftfartsrelaterede indtægter* er udledt ved anvendelse af de relevante lufthavnsafgifter, som forventedes betalt af hvert luftfartsselskab, kombineret med trafikprognoserne for det pågældende luftfartsselskab for alle andre tjenester end groundhandling. Luftfartsrelaterede indtægter fra groundhandling er baseret på afgifter, der er forhandlet mellem So.Ge.A.AL og hvert enkelt luftfartsselskab. Trafikprognoserne er baseret på enten luftfartsselskabets trafikniveau i året forud for undertegnelsen af aftalen eller på de mål, der er fastsat i de relevante aftaler.
- (502) *Forøgede ikkeluftfartsrelaterede indtægter* er baseret på So.Ge.A.AL's forventninger på tidspunktet for undertegnelsen af aftalerne med luftfartsselskaberne for 2007 og 2010 vedrørende ikkeluftfartsrelaterede indtægter på omkring 5,00-6,00 EUR pr. afrejsende passager som følge af udviklingen af den nye terminal (se også tabel 9).
- (503) *Forøgede driftsomkostninger* er udledt under hensyntagen til de kategorier af meromkostninger, So.Ge.A.AL forventede ved undertegnelsen af hver aftale med Air One/Alitalia, Volare, Meridiana og Germanwings og omfattede: meromkostninger til personale, forøgede handlingomkostninger, meromkostninger til varer, tjenester og materialer, forøgede koncessionsomkostninger og engangsbeløb til markedsføring vedrørende nye ruter og resultatbaserede gebyrer.
- (504) Regressionsanalysen blev udført på passagertal og omkostninger på lufthavnsniveau for at fastslå, hvordan en ændring i Alghero lufthavns passagertal ville påvirke lufthavnens samlede omkostninger.
- (505) Med henblik på rentabilitetsanalysen af aftalerne fra 2010 med Alitalia og Meridiana har Italien foretaget regressionen på omkostningsdata for perioden før undertegnelsen af aftalerne, dvs. 1998-2009, som ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på den dato, hvor selskabet indgik de pågældende aftaler.
- (506) Ifølge Italien er antallet af tilgængelige datapunkter forud for undertegnelsen af 2007-aftalerne med Germanwings og Volare (1998-2006) imidlertid meget lav. De heraf følgende estimater af forøgede omkostninger til personale og materiel udgør 2,7 EUR og 9,3 EUR pr. afrejsende passager, hvilket betragtes som unormalt højt. Tilføjelse eller fjernelse af et enkelt datapunkt har i denne sag en væsentlig indflydelse på resultaterne. På dette grundlag giver rentabilitetsanalysen en negativ NNV for Germanwings, mens NNV for Alitalias aftale fortsat er positiv. Ifølge Italien bliver estimaterne fra omkostningsregressionerne mere stabile, i takt med at antallet af datapunkter stiger, og dermed ventes regressionerne for 2007-aftalerne med Germanwings og Volare at dække hele perioden 1998-2010.

- (507) I anden fase blev de forventede samlede meromkostninger som følge af de særlige aftaler mellem So.Ge.A.AL og de respektive luftfartsselskaber udledt af resultaterne i det første trin kombineret med de respektive prognoser over hvert luftfartsselskabs antal passagerer.
- De forventede meromkostninger ved handling, varer, tjenesteydelser og materiel i hver enkelt aftales løbetid er baseret på de gennemsnitlige handlingomkostninger pr. ATM og de gennemsnitlige omkostninger til varer, tjenester og materiel pr. passager på lufthavnsniveau i året umiddelbart forud for undertegnelsen af aftalen. Disse enhedsomkostninger ajourføres med den forventede inflation for hvert år og ganges med de respektive trafikprognoser for hvert luftfartsselskab
 - Koncessionsomkostningerne varierer efter antallet af passagerer. Forøgede koncessionsomkostninger er baseret på de gennemsnitlige koncessionsomkostninger pr. passager på lufthavnsniveau i året, før hver aftale blev undertegnet, ganget med trafikprognoser for det pågældende luftfartsselskab og opjusteret med inflationen.
- (508) De belægningsgrader, der er antaget i rentabilitetsanalysen af de aftaler, som blev indgået med Alitalia, Germanwings, Volare og Meridiana, er baseret på So.Ge.A.AL's forudgående viden om og erfaring med hvert luftfartsselskabs operationer og forretningsmodel ⁽¹¹⁶⁾, jf. tabel 13.

Tabel 13

Antagelser om belægningsgrader

Luftfartsselskab	Belægningsgrad
Air One/Alitalia	Ikke relevant
Germanwings	60
Volare	50
Meridiana	65

— Air One/Alitalia

- (509) Trafikprognoser for Air One/Alitalia i handlingaftalens løbetid blev udledt på følgende måde:
- trafikprognoser i forbindelse med lanceringen af de tre internationale ruter til/fra Barcelona, Bruxelles og Paris er baseret på markedsføringsaftalen. Det blev antaget, at Air One/Alitalia ville drive tre flyvninger om ugen for hver rute.
 - trafikprognoserne for indenrigsflyvninger er baseret på antallet af flyvninger, der opereres af Air One/Alitalia i 2009, opjusteret på grund af en antagelse om, at den indenlandske trafik vil stige med 1 % pr. år.

⁽¹¹⁶⁾ For Germanwings og Meridiana er belægningsgraden angivet i aftalerne med So.Ge.A.AL. For Volare er belægningsgraden baseret på So.Ge.A.AL's forudgående kendskab til luftfartsselskabets operationer. Da Volare drev en række indenlandske ruter, blev der antaget en lavere belægningsgrad. I tilfælde af Alitalia er den forventede trafik ikke udledt af en bestemt antagelse om belægningsgraden, da Alitalia drev forskellige flymodeller (hvor det maksimale antal pladser pr. fly varierede fra 90 til 180), alt efter ugedag og sæson. Trafikprognoser er udledt på grundlag af tidligere erfaring og viden om luftfartsselskabets operationer.

- (510) Trafikprognoserne blev brugt til at udlede de forventede merindtægter og de forventede meromkostninger. De forventede forøgede luftfartsrelaterede indtægter er baseret på trafikprognoser og de offentliggjorte lufthavnsafgifter for alle tjenester bortset fra handling. Handlingafgifterne er baseret på handlingaftalen fra 2010. Forventede ikkeluftfartsrelaterede indtægter blev udledt som beskrevet i betragtning 502.
- (511) Forventede meromkostninger blev baseret på de antagelser, der er beskrevet i betragtning 503-508 og omfatter den enkeltstående betaling til markedsføring fra So.Ge.A.AL til intensivering af Air One/Alitalias lancering af internationale ruter fra Alghero lufthavn.
- (512) På grundlag af disse antagelser vises NNV af de forventede pengestrømme fra 2010-aftalerne med Air One/Alitalia, som beregnet af Italien, i tabel 14.

Tabel 14

NNV'er af de forventede pengestrømme fra 2010-aftalen med Air One/Alitalia (mio. EUR)

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Merfortjeneste	[0-1]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
NNV ⁽¹⁾ (i aftalens løbetid)	[10-14]					

⁽¹⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsats på 2,45 %.

— Volare

- (513) Trafikprognoserne for Volare er baseret på de ATM, der er fastsat i markedsføringsaftalen, dvs. 28 flyvninger i 2007, 207 i 2008 og 2009 og 180 i 2010.
- (514) Forøgede luftfartsrelaterede indtægter blev baseret på de offentliggjorte lufthavnsafgifter og handlingaftalen kombineret med trafikprognoser. Forøgede ikkeluftfartsrelaterede indtægter blev beregnet i overensstemmelse med den metode, der er beskrevet i betragtning 502.
- (515) Meromkostningerne blev baseret på gennemsnitlige enhedsafgifter og trafikprognoser baseret på antagelser, der er beskrevet i betragtning 503-508 og omfatter et engangsbeløb på [...] EUR for det første driftsår.
- (516) Ved beregningen af nettonutidsværdien i tabel 15, blev regressionsanalysen baseret på omkostningsdata fra tiden før undertegnelsen af aftalen, dvs. 1998-2006.

Tabel 15

NNV'er af de forventede pengestrømme fra 2007-aftalen med Volare (tusind EUR)

År	2007	2008	2009	2010
Merfortjeneste	[13-18]	[50-100]	[100-125]	[100-125]
NNV ⁽¹⁾ (i aftalens løbetid)	[250-300]			

⁽¹⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsats på 6,42 %.

— Meridiana

- (517) Trafikprognoserne for Meridiana, der ligger til grund for antagelserne om de forventede merindtægter og -omkostninger, er baseret på antallet af ATM'er på ruterne til/fra Milano, Verona og Bari, jf. markedsføringsaftalen for 2010.
- (518) Forøgede luftfartsrelaterede indtægter blev baseret på de offentliggjorte lufthavnsafgifter og handlingaftalen kombineret med trafikprognoser. Forøgede ikkeluftfartsrelaterede indtægter blev beregnet i overensstemmelse med den metode, der er beskrevet i betragtning 502.
- (519) Meromkostninger blev baseret på de gennemsnitlige enhedsafgifter og prognoser, der er beskrevet i betragtning 503-508, og omfatter et engangsbeløb på [...] EUR.
- (520) Kommissionen bemærker, at markedsføringsaftalen med Meridiana skulle gælde i ét år i perioden mellem juni 2010 og oktober 2010, og at den kunne forlænges til at dække årene 2011 og 2012, hvis det antal passagerer, luftfartsselskabet befordrede, oversteg visse minimumstærskler. Italien forklarede, at So.Ge.A.AL på tidspunktet for undertegnelsen af aftalerne forventede, at Meridiana ville skabe passagertrafik på det krævede minimumsniveau, og at Meridiana derfor ville forny markedsførings- (og dermed handling-)aftalen med So.Ge.A.AL på lignende vilkår.
- (521) På grundlag af disse antagelser vises NNV af de forventede pengestrømme fra 2010-aftalerne med Meridiana i tabel 16. Som det fremgår af tabel 16 tog Italien hensyn til perioden 2010-2013 i forbindelse med rentabilitetsanalysen.

Tabel 16

NNV'er af de forventede pengestrømme fra 2010-aftalen med Meridiana for perioden 2010-2013 (tusind EUR)

År	2010	2011	2012	2013
Merfortjeneste	- [150-200]	[400-450]	[400-450]	[400-450]
NNV ⁽¹⁾ (i aftalens løbetid)	[950-1 100]			

⁽¹⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsats på 2,24 %.

— Germanwings

- (522) Trafikprognoserne for Germanwings er baseret på målet for ATM'er, der er fastsat i 2007-aftalen og understøtter So.Ge.A.AL's forventninger til merindtægter og -omkostninger på det tidspunkt, hvor aftalen blev indgået.
- (523) Forøgede luftfartsrelaterede indtægter blev baseret på de offentliggjorte lufthavnsafgifter og 2007-aftalen kombineret med trafikprognoserne. Forøgede ikkeluftfartsrelaterede indtægter blev anslået i overensstemmelse med den metode, der er beskrevet i betragtning 502.
- (524) Forøgede omkostninger blev baseret på de gennemsnitlige enhedsafgifter og trafikprognoser og omfatter et engangsbeløb på [...] EUR i det første år samt resultatbaserede gebyrer (i analysen antages det, at Germanwings ville have opfyldt passagermålene). Ved beregningen af NNV, jf. tabel 17, er regressionsanalysen baseret på omkostningsdata fra tiden forud for undertegnelsen af aftalen, dvs. 1998-2006.

Tabel 17

NNV'er af de forventede pengestrømme fra 2007-aftalen med Germanwings (tusind EUR)

År	2007	2008	2009
Merfortjeneste	- [130-150]	- [20-30]	- [5-10]
NNV ⁽¹⁾ (i aftalens løbetid)	- [150-200]		

⁽¹⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsats på 6,42 %.

iii) Vurdering

- (525) Kommissionen er enig i, at det er en fornuftig fremgangsmåde, Italien har valgt til at anslå antallet af passagerer og på det grundlag beregne de forventede merindtægter fra luftfartsvirksomhed og andre aktiviteter.
- (526) Det samme gælder med hensyn til beregningen af meromkostninger, som omfatter markedsføringsbetalinger. Kommissionen mener dog, at regressionsanalysen bør baseres på data, som ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på det tidspunkt, hvor aftalerne blev indgået, og bør derfor kun foretages i den periode, der ligger før undertegnelsen af disse aftaler, nemlig i den foreliggende sag 1998-2006 for aftalerne med Germanwings og Volare og 1998-2009 for aftalerne med Alitalia og Meridiana.
- (527) I modsætning til 2000-, 2002- og 2003-aftalerne med Ryanair, for hvilke Kommissionen havde accepteret, at der ikke kan foretages nogen meningsfuld regression på grundlag af forudgående omkostningsdata, og at der derfor blev benyttet omkostningsdata for perioden 1998-2008 som indikator for, hvad en fornuftig markedsøkonomisk aktør ville have forventet på det tidspunkt, hvor disse aftaler blev indgået (se betragtning 491), er der hvad angår 2007-aftalen med Germanwings og 2010-aftalen med Meridiana flere datapunkter til rådighed til udførelse af regressionen på grundlag af forudgående omkostningsdata, som So.Ge.A.AL ville have haft til rådighed på det tidspunkt, hvor selskabet indgik de pågældende aftaler. Kommissionen bemærker endvidere, at en lignende fremgangsmåde blev accepteret af Italien for analysen af 2006-aftalerne med Ryanair, der blev indgået før undertegnelsen af aftalen fra 2007 med Germanwings.
- (528) Desuden noterer Kommissionen sig Italiens holdning om ikke at overveje en »slutværdi« for at tage hensyn til fordele efter udløbet af de aftaler, So.Ge.A.AL har indgået med Alitalia Meridiana, Volare og Germanwings. Denne holdning er i overensstemmelse med Kommissionens argumentation, jf. betragtning 445-450.
- (529) Kommissionen bemærker også, at markedsføringsaftalerne med Meridiana og Alitalia blev anvendt med tilbagevirkende kraft mellem juni 2010 og oktober 2010 i lighed med aftalerne om lufthavnstjenester med Ryanair fra 2006 og 2010. So.Ge.A.AL forklarede, at So.Ge.A.AL i denne periode havde drøftet vilkår svarende til den aftale, som senere blev indgået med Meridiana og Alitalia den 20. oktober 2010. Kommissionen er derfor enig i, at denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med markedsøkonomiprincippet.
- (530) Endelig noterer Kommissionen sig, at det i markedsføringsaftalen med Meridiana (gældende i perioden mellem juni 2010 og oktober 2010) var fastsat, at aftalen kunne forlænges til at dække årene 2011 og 2012, hvis det antal passagerer, luftfartsselskabet befordrede, oversteg de relevante minimumstærskler. Italien forklarede, at So.Ge.A.AL på tidspunktet for undertegnelsen af aftalerne forventede, at Meridiana ville skabe passagertrafik på det krævede minimumsniveau, og at Meridiana derfor ville forny markedsførings- (og dermed administrationsaftalen) med So.Ge.A.AL på lignende vilkår.
- (531) Kommissionen kan ikke godtage dette argument. For det første indeholdt handlingaftalen med Meridiana ikke nogen udtrykkelig bestemmelse om aftalens eventuelle fornyelse. En sådan bestemmelse blev kun inkluderet i markedsføringsaftalen. Selv om Kommissionen er enig i, at en eventuel forlængelse af markedsføringsaftalen, under forudsætning af at Meridiana opfyldte trafikmål, ville resultere i en forlængelse af handlingaftalen med luftfartsselskabet med en lignende varighed, står det dog fast, at Meridiana på tidspunktet for underskrivelsen af handlingaftalen ikke var retligt forpligtet til at fortsætte beflyvningen af lufthavnen ud over aftalens oprindelige løbetid, dvs. april 2011. Desuden blev markedsføringsaftalen underskrevet den 20. oktober 2010, dvs. mere end

seks måneder efter, at handlingaftalen blev undertegnet. Kommissionen mener ikke, at So.Ge.A.AL i april 2010, da handlingaftalen blev undertegnet, kunne påberåbe sig en forlængelse af en af aftalerne på lignende vilkår, idet en sådan fornyelse er hypotetisk. Kommissionen finder derfor, at rentabilitetsanalysen kun bør tage højde for den oprindelige varighed af den etårige aftale.

- (532) Samtidig noterer Kommissionen sig Italiens fremgangsmåde med at begrunde So.Ge.A.AL's forventninger i forbindelse med fornyelse af handlingaftalen blot på grundlag af muligheden for en forlængelse af markedsførings- (snarere end handling-)aftalen. Kommissionen mener, at den fremgangsmåde gør det vanskeligt at acceptere det argument, Ryanair og AMS har fremsat i løbet af undersøgelsen om, at aftalerne om markedsføring og lufthavnstjenester let kan adskilles.
- (533) Kommissionen har rekonstrueret analysen ud fra overvejelserne i betragtning 525-532. De heraf følgende NNV'er for disse aftaler på det tidspunkt, hvor de blev indgået, i perioden, hvor de skulle finde anvendelse, er angivet i tabel 18.

Tabel 18

NNV'er af aftalerne mellem So.Ge.A.AL og Air One/Alitalia, Meridiana, Volare og Germanwings

Luftfartsselskab	Periode, hvori aftalen skulle være gældende	NNV i aftalens løbetid (tusind EUR)
Volare	2007-2010	[250-300]
Air One/Alitalia	2010-2015	[12 500-13 000]
Meridiana	2010-2011	- [150-200]
Germanwings	2007-2009	- [150-200]

- (534) Da det forventede aktualiserede resultat er negativt for aftalerne med Meridiana og Germanwings, finder Kommissionen, at So.Ge.A.AL ikke havde handlet som en markedsøkonomisk aktør ved indgåelsen af disse aftaler. Lufthavnsoperatøren kunne ikke have forventet i det mindste at dække meromkostningerne som følge af en af disse aftaler. Da So.Ge.A.AL således ikke handlede som en markedsøkonomisk aktør, gav selskabets beslutning om at indgå aftalerne på disse vilkår Germanwings og Meridiana en økonomisk fordel.
- (535) Oversigten over meromkostninger og -indtægter, der kunne have været forventet på tidspunktet, hvor for aftalerne med Meridiana og Germanwings blev indgået, er opsummeret i tabel 19.

Tabel 19

Gradvist stigende rentabilitet af aftalerne med Germanwings og Meridiana

Germanwings	2007	2008	2009
Forventede passagerer	15 000	15 000	15 000
Forventede luftfartsrelaterede merindtægter	(...)	(...)	(...)
Forventede ikkeluftfartsrelaterede merindtægter	(...)	(...)	(...)
Forventede meromkostninger	(...)	(...)	(...)
Omkostninger til markedsføringsstøtte	(...)	(...)	(...)
Forventet nominelt resultat	- 140 482	- 24 616	- 8 745

Meridiana	2010
Forventede passagerer	59 631
Forventede luftfartsrelaterede merindtægter	(...)
Forventede ikkeluftfartsrelaterede merindtægter	(...)
Forventede meromkostninger	(...)
Omkostninger til markedsføringsstøtte	(...)
Forventet nominelt resultat	- 175 174

(536) Derimod kunne aftalerne med Volare og Alitalia forventes at have ført til et positivt aktualiseret resultat. Ved indgåelsen af disse aftaler gav So.Ge.A.AL derfor ikke de pågældende luftfartsselskaber en økonomisk fordel.

iv) Konklusion

(537) Baseret på Italiens rentabilitetsanalyse af de aftaler, So.Ge.A.AL indgik med Alitalia og Volare, finder Kommissionen det godtgjort, at det ville have været rationelt af en markedsøkonomisk aktør ledet af rentabilitetsudsigter at acceptere vilkårene i de pågældende aftaler på det tidspunkt, hvor de blev indgået. Derfor indebærer disse aftaler ikke støtte til luftfartsselskaberne.

(538) På grundlag af vurderingen i betragtning 525-536 konkluderer Kommissionen dog, at det ikke var rationelt for So.Ge.A.AL at indgå aftalerne med Meridiana og Germanwings. Hver af aftalerne indebærer en økonomisk fordel for det pågældende luftfartsselskab.

Aftaler med bmibaby, Air Italy og Air Vallée

(539) Som nævnt ovenfor sendte Italien ved skrivelse af 10. juni 2014 Kommissionen den forudgående analyse af rentabiliteten af de aftaler, So.Ge.A.AL indgik med de øvrige undersøgte luftfartsselskaber, dvs. bmibaby, Air Italy og Air Vallée.

(540) De relevante handlingaftaler, der blev indgået mellem So.Ge.A.AL og Air Italy, Air Vallée og bmibaby, er sammenfattet i tabel 20:

Tabel 20

Handlingaftaler med bmibaby, Air Italy og Air Vallée

Luftfartsselskab	Aftalens forventede varighed	Handlingafgift pr. turnaround
Air Italy	1. juni 2008-31. december 2010	600
Air Vallée	9. august 2010-30. august 2010	300
bmibaby	29. maj 2010-30. september 2010	700

(541) Den metode, som Italien anvendte til at undersøge den øgede rentabilitet som følge af de aftaler, som blev indgået mellem So.Ge.A.AL og Air Italy, Air Vallée og bmibaby, er nærmere beskrevet i betragtning 542-545.

(542) Forøgede luftfartsrelaterede indtægter omfatter indtægter fra landingsafgifter, bagagehåndteringsafgifter, passagerafgifter, håndtering af luftfartøjet og billettering. Alle andre afgifter end handling var baseret på lufthavnens offentliggjorte afgiftsordning. Forøgede ikkeluftfartsrelaterede indtægter er anslået i overensstemmelse med den metode, der er beskrevet i betragtning 502.

- (543) Forventede meromkostninger omfatter udgifter til personale ⁽¹¹⁷⁾, handling, varer, tjenesteydelser og materiel samt en tildeling af So.Ge.A.AL's koncessionsomkostninger. Da de relevante aftaler indgået mellem So.Ge.A.AL og Air Vallée og bmibaby ikke vedrørte markedsføringstjenester, tages der i analysen ikke hensyn til betalinger for markedsføring. Der blev udført en regressionsanalyse på antallet af passagerer og omkostninger på lufthavniveau baseret på forudgående data, som ville have været til rådighed for So.Ge.A.AL på det tidspunkt, hvor de omtvistede aftaler blev indgået, dvs. 1998-2007 for aftalen med Air Italy og 1998-2009 for aftalerne med Air Vallée og bmibaby.
- (544) Tabel 21 indeholder en sammenfatning af den merfortjeneste, som forventes at tilfalde So.Ge.A.AL fra aftalen med Air Italy. Nettonutidsværdien af den ekstra fortjeneste, So.Ge.A.AL kunne have forventet fra aftalen med Air Italy, beløber sig til 99 330 EUR ⁽¹¹⁸⁾.

Tabel 21

NNV'er af de forventede pengestrømme fra 2008-aftalen med Air Italy (EUR)

År	2008	2009	2010
Merfortjeneste	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]	[30 000-40 000]
NNV ⁽¹⁾ (i aftalens løbetid)	[90 000-110 000]		

⁽¹⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsrate på 6 %.

- (545) Tabel 22 indeholder en sammenfatning af merfortjenesten, som forventes at tilfalde So.Ge.A.AL fra aftalerne med Air Vallée og bmibaby. Nettonutidsværdierne af merfortjenesten, som So.Ge.A.AL kunne have forventet af aftalerne med Air Vallée og bmibaby, beløber sig til henholdsvis 3 399 EUR og 25 330 EUR ⁽¹¹⁹⁾. Ifølge Italien er overslagene over nettonutidsværdien relativt lave, fordi aftalerne mellem So.Ge.A.AL, Air Vallée og bmibaby kun forventedes at dække en periode på et år (eller mindre end et år).

Tabel 22

NNV'er af de forventede pengestrømme fra aftalerne med Air Vallée og bmibaby (EUR)

	Air Vallée	bmibaby
Merfortjeneste	[3 000-3 500]	[25 000-26 000]

- (546) Kommissionen bemærker, at den fremgangsmåde, Italien har valgt ved vurderingen af antallet af passagerer og beregningen af de forventede merindtægter fra luftfartsvirksomhed og andre aktiviteter og meromkostninger til aftaler indgået af So.Ge.A.AL med Air Italy, Air Vallée og bmibaby, er den samme som den, der blev anvendt til aftalerne med de øvrige luftfartsselskaber. Kommissionen konkluderer derfor, at disse aftaler ventedes at blive rentable for So.Ge.A.AL på det tidspunkt, hvor de blev indgået.

12.2.1.3. *Selektivitet*

- (547) Den økonomiske fordel, der er omhandlet i betragtning 534, blev ydet på et selektivt grundlag, da kun Meridiana og Germanwings fik fordel af den. Fordelen stammer fra aftalerne om lufthavnstjenester og markedsføring, som blev forhandlet individuelt af de to luftfartsselskaber, som ikke er indgået med andre luftfartsselskaber, der

⁽¹¹⁷⁾ På grund af mindre trafikforpligtelser var det ikke nødvendigt med yderligere personale til at betjene Air Vallée eller bmibaby.

⁽¹¹⁸⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsrate på 5,55 %.

⁽¹¹⁹⁾ Ved anvendelse af en diskonteringsrate på 2,24 %.

opererer i lufthavnen på samme vilkår. Kommissionen bemærker, at alle aftaler, der er omfattet af undersøgelsen i denne sag, adskiller sig væsentligt fra hinanden og resulterer i forskellige pengestrømme mellem So.Ge.A.AL og de luftfartsselskaber, der opererer fra Alghero lufthavn.

12.2.1.4. Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

- (548) En foranstaltning, der ydes af en medlemsstat, anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, hvis det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens konkurrencemæssige stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med ⁽¹²⁰⁾. I praksis kan der således antages at forekomme en konkurrencefordrejning, så snart en stat tildeler en økonomisk fordel til en virksomhed i en liberaliseret sektor, hvor der er (i hvert fald potentiel) konkurrence. De europæiske domstoles retspraksis har fastslået, at enhver støtte til en virksomhed, der udøver sine aktiviteter på det indre marked, kan være egnet til at påvirke samhandelen mellem medlemsstater ⁽¹²¹⁾.
- (549) Siden ikrafttrædelsen af den tredje pakke om liberalisering af luftfarten den 1. januar 1993 ⁽¹²²⁾ kan luftfartsselskaber frit beflyve forbindelser inden for Europa. Som Domstolen bemærkede,

»Når der er tale om en virksomhed inden for en sektor [...], hvor der består en effektiv konkurrence mellem producenter fra 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 fra de andre medlemsstater i at forøge deres markedsandel og begrænser deres mulighed for at øge deres eksport« ⁽¹²³⁾.

- (550) Kommissionen har konstateret, at So.Ge.A.AL indrømmede Germanwings og Meridiana en selektiv fordel. De selskaber er aktive på et liberaliseret konkurrencepræget marked og den fordel, de har fået, kunne forbedre deres konkurrencemæssige stilling på markedet for lufttransport til og fra Alghero lufthavn til skade for andre luftfartsselskaber i EU. På denne baggrund finder Kommissionen, at den fordel, der er givet Germanwings og Meridiana, kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

12.2.1.5. Konklusion om aftalerne med luftfartsselskaberne

- (551) Kommissionen konkluderer derfor, at de foranstaltninger, der blev truffet af So.Ge.A.AL ifølge 2010-aftalen med Meridiana og 2007-aftalen med Germanwings, involverede statsstøtte til disse selskaber svarende til henholdsvis ca. 175 174 EUR og 140 482 EUR. Da den støtte, der er indeholdt i hver af disse aftaler, blev gennemført uden at være blevet godkendt af Kommissionen, udgør den ulovlig statsstøtte.

12.2.2. Foreneligheden af støtten til luftfartsselskaberne

- (552) Hvad angår startstøtte, fremgår det af luftfartsretningslinjerne fra 2014, at:

»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.«

⁽¹²⁰⁾ Sag 730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1980, s. 267, præmis 11, og forenede sager T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 til 607/97, T-1/98, T-3/98 til T-6/98 og T-23/98, Alzetta Mauro m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber Sml. 2000 II, s. 2325, præmis 80.

⁽¹²¹⁾ Sag 730/79, Philip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1980, s. 2671, præmis 11 og 12, og sag T-214/95, Het Vleemse Gewest mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1998 II, s. 717, præmis 48-50.

⁽¹²²⁾ 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 (EUT L 240 af 24.8.1992, s. 15).

⁽¹²³⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 26.

(553) Videre hedder det i luftfartsretningslinjerne fra 2005, at:

»Kommissionen undersøger foreneligheden af [...] startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, [nu traktatens artikel 108, 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*.«

(554) Da aftalerne med Meridiana og Germanwings blev indgået efter offentliggørelsen af luftfartsretningslinjerne fra 2005 i *Den Europæiske Unions Tidende* den 9. december 2005, er disse retningslinjer det relevante retsgrundlag for vurderingen af støttens forenelighed med det indre marked.

12.2.2.1. Vurdering af foreneligheden i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005

(555) Luftfartsretningslinjerne fra 2005 indeholder i punkt 79 en række betingelser, der skal være opfyldt, for at startstøtte kan betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

i) Støtten udbetales til luftfartsselskaber, som har en gyldig licens, der er udstedt af en medlemsstat i henhold til forordning (EØF) nr. 2407/92

(556) I dette tilfælde er støttemodtagerne luftfartsselskaber som defineret i forordning (EF) nr. 1008/2008 ⁽¹²⁴⁾. Den første betingelse, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2005, er derfor opfyldt.

ii) Der ydes støtte til ruter, der forbinder en regional lufthavn i kategori C og D med en anden lufthavn i EU

(557) Fra 2005 var Alghero lufthavn kvalificeret som en regional lufthavn i kategori C i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2005. Støtten blev ydet til luftfartsselskaber, der åbnede nye ruter fra Alghero lufthavn til andre lufthavne i EU. Den anden betingelse er således opfyldt.

iii) Støtten gælder kun lancering af nye luftruter eller indsættelse af nye afgang, som bidrager til at øge nettoantallet af passagerer. Støtten må ikke være en tilskyndelse til, at der blot flyttes trafik fra en rute til en anden eller fra et selskab til et andet. Den må navnlig ikke medføre en trafikomlægning, der ikke er berettiget i forhold til de eksisterende afgang og de eksisterende tjenesteydelsers bæredygtighed, fra en lufthavn, der befinder sig i samme by, samme byområde ⁽¹²⁵⁾ eller samme lufthavnssystem ⁽¹²⁶⁾, og som betjener det samme eller et sammenligneligt bestemmelsessted på samme betingelser

(558) Støtten blev ydet for at tilskynde luftfartsselskaberne til at lancere nye ruter fra Alghero lufthavn til en eller flere destinationer i Unionen for derved at øge nettoantallet af passagerer. Der er ingen anden lufthavn i samme by eller byområde. Desuden blev ingen af de pågældende ruter betjent af en højhastighedstogforbindelse. Den tredje betingelse, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2005, er således opfyldt.

iv) Den rute, der støttes, skal forekomme at være bæredygtig på lang sigt, dvs. at den mindst skal kunne dække sine omkostninger, uden offentlig finansiering. Det er grunden til, at startstøtte bør være degressiv og tidsmæssigt begrænset

(559) Støtten til Germanwings og Meridiana var begrænset til varigheden af de aftaler, der blev indgået med So.Ge.A. AL, nemlig henholdsvis et og tre år. Imidlertid blev der ikke stillet nogen betingelser i aftalerne om, at de ruter, som skulle drives af luftfartsselskaberne fra Alghero lufthavn, i sidste ende skulle være rentable på egen hånd. Kommissionen bemærker endvidere, at selv om størrelsen af støtten til Germanwings som anført i tabel 19 var degressiv, indstillede Germanwings driften i Alghero lufthavn i 2007 og blev derfor aldrig drevet uden offentlig finansiering.

⁽¹²⁴⁾ Efter ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1008/2008 er forordning (EØF) nr. 2407/92 blevet ophævet, og ifølge artikel 27 i forordning (EF) nr. 1008/2008 skal henvisninger til de ophævede forordninger gælde som henvisninger til forordning (EF) nr. 1008/2008.

⁽¹²⁵⁾ Forordning (EØF) nr. 2408/92.

⁽¹²⁶⁾ Som defineret i artikel 2, litra m), i forordning (EØF) nr. 2408/92.

- v) Støttebeløbet skal hænge nøje sammen med støtteberettigede omkostninger
- (560) Støtteberettigede omkostninger defineres i luftfartsretningslinjerne fra 2005 som »de ekstra startomkostninger, der er forbundet med lanceringen af en ny rute eller indsættelsen af en ny afgang [...], som operatøren ikke længere skal afholde senere i forløbet«. Italien har ikke hævdet, at finansieringen af Germanwings og Meridiana var begrænset til dækning af støtteberettigede omkostninger, og at ordinære driftsomkostninger ikke ville blive subsidieret. Denne betingelse er derfor ikke opfyldt.
- vi) Den degressive støtte kan ydes for en periode på højst tre år. Støttebeløbet pr. år må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år og for hele støtteperioden ikke nå op over gennemsnitligt 30 % af de støtteberettigede omkostninger
- (561) Aftalerne med de pågældende luftfartsselskaber indeholder ingen henvisning til luftfartsselskabernes omkostninger, og det fastsættes ikke, at støtten skal være begrænset til en bestemt andel af de støtteberettigede omkostninger. Kommissionen finder derfor ikke, at denne betingelse er opfyldt.
- vii) Den periode, hvor der må ydes startstøtte til et luftfartsselskab, skal være betydeligt kortere end den periode, for hvilken selskabet har forpligtet sig til at operere fra den pågældende lufthavn
- (562) Kommissionen bemærker, at der ikke blev stillet betingelse om, at de ruter, luftfartsselskaberne åbnede, skulle være levedygtige efter den periode, hvor deres drift blev subsidieret.
- viii) Udbetalingen af støtten skal knyttes nøje sammen med den faktiske udvikling i passagertallet
- (563) Kommissionen bemærker, at der er en klar sammenhæng mellem antallet af befordrede passagerer og støttebeløbet. Navnlig er der i aftalerne med Germanwings og Meridiana fastsat resultatbaserede gebyrer, der opkræves af So.Ge.A.AL, hvis luftfartsselskaberne opfyldte de fastsatte trafikmål.
- ix) Enhver offentlig enhed, der planlægger at yde et selskab startstøtte (evt. via en lufthavn) til en ny rute, skal offentliggøre sit projekt med en tilstrækkelig frist og offentlighed til, at alle interesserede luftfartsselskaber kan udbyde deres tjenester. Den offentliggjorte meddelelse skal bl.a. indeholde en beskrivelse af ruten og de objektive kriterier for støttens størrelse og varighed
- (564) I løbet af undersøgelsen har Italien hævdet, at lufthavnens intention om at indgå aftaler med luftfartsselskaber, der var interesserede i at oprette nye ruter med afgang fra Alghero lufthavn, havde været tilstrækkeligt offentlig blandt de potentielt interesserede luftfartsselskaber. Der blev dog ikke fremlagt beviser herfor. Navnlig tyder intet på, at Alghero lufthavn bekendtgjorde sin intention om at yde støtte til luftfartsselskaberne og om betingelserne for tildelingen af en sådan støtte i god tid og med passende offentlig omtale. Proceduren for udvælgelse af luftfartsselskaberne var derfor ikke tilstrækkeligt klar til at sikre ikkediskriminerende behandling af ansøgere af interesserede luftfartsselskaber.
- x) Alle luftfartsselskaber, der udbyder en tjeneste til en offentlig enhed, som ønsker at yde startstøtte, skal ved indgivelsen af sin ansøgning forelægge en virksomhedsplan, hvori det godtgøres, at ruten efter støttens ophør vil være bæredygtig i en betydelig periode. Den offentlige enhed bør foretage en analyse af den nye routes konsekvenser for de konkurrerende ruter, før den yder startstøtte
- (565) Hverken de italienske myndigheder eller interesserede parter har i forbindelse med undersøgelsen fremlagt beviser for, at luftfartsselskaberne på forhånd skulle fremlægge en forretningsplan for de pågældende ruter for at påvise, at den pågældende rute efter en vis periode ville være levedygtig på egen hånd. So.Ge.A.AL har heller ikke hævdet at have foretaget en vurdering af de nye ruters påvirkning af andre ruter. Denne betingelse er derfor ikke opfyldt.
- xi) Medlemsstaterne sørger for, at der hvert år og for hver lufthavn offentliggøres en liste over de ruter, der ydes støtte til, med angivelse for hver rute af den offentlige finansieringskilde, modtagerselskabet, de udbetalte støttebeløb og antallet af berørte passagerer
- (566) Der er ingen tegn på, at Alghero lufthavn årligt offentliggjorde en liste over ruter, som modtog offentlig finansiering med angivelse af finansieringskilde, luftfartsselskab, udbetalt støttebeløb og antal befordrede passagerer. Denne betingelse er derfor ikke opfyldt.

- xii) Når det er relevant, skal der også forudses procedurer i medlemsstaterne til at afhjælpe enhver forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med støtteydelse
- (567) Italien har ikke gjort gældende, at der var appelprocedurer til at behandle klager over tildelingen af støtte til luftfartsselskaber, som beflyver ruter fra Alghero lufthavn. Denne betingelse er derfor ikke opfyldt.
- xiii) Der bør fastlægges sanktionsordninger for det tilfælde, at et transportselskab ikke overholder de tilsagn, det afgav over for den pågældende lufthavn, da støtten blev udbetalt. Lufthavnen vil ved hjælp af en ordning for tilbagesøgning af støtte eller tilbagetrækning af den garanti, transportselskabet oprindeligt gav, kunne sikre, at luftfartsselskabet overholder sine forpligtelser
- (568) Kommissionen noterer, at aftalerne med luftfartsselskaberne fastsætter et system af sanktioner, hvis flyselskaberne ikke overholder de deri fastsatte trafikmål. Denne betingelse er således opfyldt.
- xiv) Startstøtte kan ikke kumuleres med andre former for støtte, der ydes til driften af en rute, som f.eks. støtte af social karakter eller kompensationer for forpligtelser til offentlig tjeneste. Der må heller ikke ydes en sådan støtte, hvis adgangen til en rute er begrænset til et enkelt luftfartsselskab i henhold til artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92, navnlig stk. 1, litra d). I overensstemmelse med proportionalitetsreglerne må støtten heller ikke sammenlægges med andre former for støtte til finansiering af de samme omkostninger, heller ikke hvis denne støtte udbetales i en anden stat.
- (569) Italien bekræftede, at den pågældende støtte ikke blev ydet til oprettelse af ruter, der er omfattet af forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til forordning (EF) nr. 1008/2008. Italien har dog ikke bekræftet, at støtten ikke blev sammenlagt med anden støtte til dækning af de samme udgifter.
- (570) Derfor kan støtten til luftfartsselskaberne ikke anses for at udgøre forenelig startstøtte efter luftfartsretningslinjerne fra 2005. Statsstøtten, som blev ydet til Meridiana og Germanwings, udgør derfor ulovlig og uforenelig statsstøtte, der skal tilbagebetales.

12.3. KONKLUSION

- (571) Kommissionen finder følgende, at:
- a) Italien gennemførte investeringsstøtte til Alghero lufthavn i strid med traktatens artikel 108, stk. 3. Investeringsstøtten er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- b) De i betragtning 257 omhandlede tilskud ydet til forvalteren af Alghero lufthavn før den 12. december 2000, falder uden for anvendelsesområdet for denne afgørelse.
- c) Italien gennemførte driftsstøtte til Alghero lufthavn i strid med traktatens artikel 108, stk. 3. Driftsstøtten er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- d) Aftalerne om lufthavnstjenester (eller handling) og markedsføringsaftalerne indgået af So.Ge.A.AL med Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby og Air Vallée og Air Italy udgør ikke statsstøtte.
- e) Handling- og markedsføringsaftalerne indgået af So.Ge.A.AL med Meridiana og Germanwings udgør ulovlig og uforenelig statsstøtte.

13. TILBAGESØGNING

- (572) I overensstemmelse med traktaten og Domstolens faste retspraksis har Kommissionen kompetence til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal afskaffe eller ændre støtten ⁽¹²⁷⁾, når den har konstateret, at den er uforenelig

⁽¹²⁷⁾ Sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1973, s 813, præmis 13.

med det indre marked. Ifølge Domstolens faste retspraksis er formålet med en stats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, at genetablere den tidligere situation⁽¹²⁸⁾. I denne sammenhæng har Domstolen statueret, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der blev ydet i form af ulovlig støtte, og dermed mister den fordel, vedkommende havde i forhold til sine konkurrenter på markedet, og situationen forud for betalingen er genoprettet⁽¹²⁹⁾.

- (573) I tråd med ovennævnte retspraksis bestemmer artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/99⁽¹³⁰⁾, 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.«
- (574) Derfor skal den i tabel 19 nævnte statsstøtte, der er gennemført for Meridiana og Germanwings, betales tilbage til Italien, for så vidt som den er blevet udbetalt.
- (575) For så vidt angår de beløb, der skal inddrives, vil Kommissionen tage udgangspunkt i den forudgående analyse af de forventede meromkostninger og -indtægter af aftalerne som fastsat i tabel 19 med følgende yderligere overvejelser:
- For hver af de omhandlede aftaler eller kombination af aftaler bør det årlige støttebeløb, der skal inddrives, svare til den årlige negative stigende pengestrøm på det tidspunkt, da der blev truffet beslutning om at undertegne aftalen, for hvert år af aftalens anvendelse. Disse negative pengestrømme svarer til det finansieringsbeløb, der er nødvendigt for, at aftalens nutidsværdi kan blive positiv, således at aftalen er i overensstemmelse med markedet.
 - Kommissionen mener, at den periode, der skal tages i betragtning for rentabilitetsanalysen for Germanwings, er 2007. Som nævnt i betragtning 117 blev Germanwings kun drevet fra Alghero lufthavn i 2007. Luftfartselskabets faktiske fordel er således begrænset til den faktiske varighed af de omhandlede aftaler, da Germanwings har ikke modtaget nogen yderligere fordel fra lufthavnen, efter at aftalen var ophørt.
- (576) Tabel 23 viser det vejledende tilbagesøgningsbeløb (negative forøgede strømme) med de tilsvarende reduktioner for Germanwings-aftalen, der ikke løb i sin fulde varighed.

Tabel 23

Oplysninger om de vejledende støttebeløb, der er modtaget, og som skal tilbagesøges og allerede er tilbagebetalt

Støttemodtagerens identitet	Samlet vejledende støttebeløb, der er modtaget (i EUR)	Samlet vejledende støttebeløb, der skal tilbagesøges (i EUR) (Hovedstol)	Tilbagebetalt beløb, i alt (i EUR)	
			Hovedstol	Rente for tilbagebetaling af støtte
Germanwings	140 482	140 482		
Meridiana	175 174	175 174		

- (577) For at tage hensyn til den faktiske fordel, luftfartsselskaberne og deres datterselskaber fik i henhold til aftalerne, kan beløbene i tabel 23 justeres efter den dokumentation, Italien har fremlagt, baseret på i) forskellene mellem på den ene side de faktiske betalinger, luftfartsselskaberne foretog af lufthavnsafgifter og efterfølgende redegjorde for, og på den anden side de forventede pengestrømme (ex ante) vedrørende disse indkomster, som er vist i tabel 19, og ii) forskellen mellem på den ene side de faktiske markedsføringsbetalinger som forelagt efterfølgende, der blev betalt til luftfartsselskaberne ifølge markedsføringsaftaler, og på den anden side markedsføringsomkostninger som fastsat ex ante, svarende til de beløb, der er angivet i tabel 19.

⁽¹²⁸⁾ Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 1994 I, s. 04103, præmis 75.

⁽¹²⁹⁾ Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.

⁽¹³⁰⁾ 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).

(578) Italien skal endvidere tilføje støttebeløbet de renter, der beregnes fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte var til støttemodtagerens rådighed, og indtil den er blevet tilbagebetalt ⁽¹³¹⁾, jf. kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽¹³²⁾. Da pengestrømmene i den foreliggende sag svarende til støttebeløbet er komplekse og blev betalt på forskellige datoer i løbet af året, og begge aftaler kun varede et år hver, mener Kommissionen, at det ved beregningen af renter er acceptabelt at antage, at tidspunktet for betaling af støtten til Germanwings og Meridiana er datoen for (tidlig) opsigelse af de respektive aftaler —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. De direkte tilskud til infrastruktur, installationer og anlæg og udstyr, som Italien ydede Alghero lufthavn, udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. Statsstøtten blev ydet af Italien i strid med traktatens artikel 108, stk. 3.
2. Den i stk. 1, anførte statsstøtte er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

Artikel 2

1. De kapitalindsprøjtninger, som Italien gennemførte for Alghero lufthavn, udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. Statsstøtten blev ydet af Italien i strid med traktatens artikel 108, stk. 3.
2. Den i stk. 1, anførte statsstøtte er forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).

Artikel 3

De foranstaltninger, som Italien gennemførte for Ryanair, Air One/Alitalia, Volare, bmibaby og Air Vallée og Air Italy udgør ikke statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1.

Artikel 4

1. De foranstaltninger, som Italien gennemførte for Meridiana og Germanwings, udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. Statsstøtten blev ydet af Italien i strid med traktatens artikel 108, stk. 3.
2. Den i stk. 1, omhandlede statsstøtte er uforenelig med det indre marked.

Artikel 5

1. Italien skal tilbagesøge den i artikel 4 omhandlede uforenelige støtte fra støttemodtagerne.
2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra den dato, hvor de blev anset for at være stillet til rådighed for støttemodtagerne, og indtil den er tilbagebetalt.

⁽¹³¹⁾ Forordning (EF) nr. 659/1999, nævnt ovenfor, artikel 14, stk. 2.

⁽¹³²⁾ 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).

3. Rentebeløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004.
4. Italien indstiller med virkning fra denne afgørelses vedtagelse enhver resterende udbetaling af den i artikel 4 omhandlede støtte.

Artikel 6

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 5 omhandlede støtte iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.
2. Italien garanterer, at denne afgørelse gennemføres senest fire måneder efter dens meddelelse.

Artikel 7

1. Inden for to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse skal Italien fremsende følgende oplysninger:
 - a) det samlede støttebeløb, som de støtteberettigede har modtaget
 - b) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra hver støttemodtager
 - c) en detaljeret beskrivelse af allerede truffne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
 - d) dokumentation for, at støttemodtagerne har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Italien holder Kommissionen underrettet om udviklingen i de foranstaltninger, der på nationalt plan træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 4 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Italien indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Italien giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 8

Denne afgørelse er rettet til Republikken Italien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 1. oktober 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1585

af 25. november 2014

om støtteordningen SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [gennemført af Tyskland til støtte for el fra vedvarende energikilder og energiintensive brugere]

(meddelt under nummer C(2014) 8786)

(Kun den engelske 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),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ⁽¹⁾, under hensyntagen til de indkomne bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Kommissionen blev via en klage modtaget i december 2011 underrettet om, at Tyskland havde ydet statsstøtte til el fra vedvarende energikilder og til energiintensive brugere ved at fastsætte en begrænsning på den afgift, der finansierer støtten til el fra vedvarende energikilder (EEG-Umlage eller »EEG-afgiften«).
- (2) Ved brev af 18. december 2013 underrettede Kommissionen Tyskland om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter traktatens artikel 108, stk. 2, over for denne støtte (»åbningsafgørelse«).
- (3) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽²⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger vedrørende den omhandlede støtteforanstaltning.
- (4) Kommissionen fremsendte de bemærkninger, den havde modtaget fra interesserede parter, til Tyskland, der fik lejlighed til at reagere. Tysklands bemærkninger blev modtaget ved breve af 20. januar 2014 og 14. november 2014.
- (5) Ved brev af 22. september 2014 gav Tyskland afkald på sin ret i henhold til traktatens artikel 342 sammenholdt med artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1/1958 ⁽³⁾ til at få denne afgørelse vedtaget på tysk og accepterede, at den blev vedtaget på engelsk.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN**2.1. EEG-loven af 2012**

- (6) EEG-loven af 2012 (Erneuerbare-Energien-Gesetz) blev vedtaget den 28. juli 2011 og trådte i kraft den 1. januar 2012 ⁽⁴⁾. Den blev ændret i væsentlig grad af EEG-loven af 2014 ⁽⁵⁾. Den 23. juli 2014 godkendte Kommissionen den nye støtteordning, der fulgte af den væsentlige ændring ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EUT C 37 af 7.2.2014, s. 73, og EUT C 250 af 1.8.2014, s. 15.

⁽²⁾ Jf. fodnote 1.

⁽³⁾ Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58).

⁽⁴⁾ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz — EEG), som ændret ved Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, Bundesgesetzblatt, del I, s. 1634, og ved Gesetz zur Änderung des Rechtsrahmens für Strom aus solarer Strahlungsenergie und zu weiteren Änderungen im Recht der erneuerbaren Energien vom 17. August 2012, Bundesgesetzblatt, del I, s. 1754.

⁽⁵⁾ Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, del I, s. 1066.

⁽⁶⁾ Sag om statsstøtte SA.38632 (2014/N) — Tyskland: EEG 2014 — Reform af loven om vedvarende energi (endnu ikke offentliggjort i EUT).

- (7) På ordningens første niveau, som blev etableret ved EEG-loven af 2012, er netoperatører (i de fleste tilfælde distributionssystemoperatører) forpligtede til at købe el fremstillet i deres netområde fra vedvarende energikilder (»VE-elektricitet«) og fra minegas (»VE-elektricitet« og elektricitet fremstillet fra minegas benævnes under ét »EEG-el«). Købspriserne er fastlagt ved lov (»feed-in-tariffer«). I stedet for at anmode om betaling af feed-in-tarifferne har producenter af el fra vedvarende energikilder og fra minegas desuden mulighed for at sælge el direkte på markedet (»direkte salg«). I denne forbindelse kan de desuden ansøge om et markedstillæg fra netoperatøren. Størrelsen af dette markedstillæg er ligeledes fastlagt ved lov.
- (8) På det andet niveau skal netoperatører straks overføre EEG-el til deres respektive transmissionsnetoperatører, som der findes fire af i Tyskland, og som til gengæld er forpligtede til at yde kompensation til distributionsnetoperatørerne for de samlede omkostninger, der følger af feed-in-tarifferne og markedstillæggene.
- (9) EEG-loven af 2012 opretter desuden en udligningsmekanisme, hvorigennem den finansielle byrde, der følger af købsforpligtelsen, deles mellem fire transmissionsnetoperatører, således at hver transmissionsnetoperatør dækker omkostningerne for en gennemsnitlig andel, som skal stå i forhold til den samlede mængde el, som den pågældende leverandør leverer til de endelige forbrugere i hvert område (§ 36 i EEG-loven af 2012). Dette er det tredje niveau.
- (10) Transmissionsnetoperatørerne er forpligtede til at sælge af EEG-el på spotmarkedet, hvilket de kan gøre alene eller i fællesskab. Hvis den pris, der opnås på spotmarkedet, ikke er tilstrækkelig til at dække den finansielle byrde, der følger af købsforpligtelsen, kan transmissionsnetoperatørerne kræve, at elleverandørerne betaler en andel af denne byrde, som skal stå i forhold til den mængde el, som leverandøren leverer til de endelige forbrugere. Andelen skal fastlægges på en sådan måde, at hver elleverandør dækker de samme omkostninger for hver kilowatt-time el, den leverer til en endelig forbruger. I forbindelse med betalingen af denne afgift skal der indbetales månedlige forskud. I henhold til EEG-loven af 2012 benævnes den afgift, som transmissionsnetoperatørerne opkræver fra elleverandørerne, EEG-afgiften (jf. § 37, stk. 2, i EEG-loven af 2012). De fire transmissionsnetoperatører er forpligtede til at opgive alle modtagne betalinger på en fælles EEG-konto og offentligt gøre denne konto (§ 7 i AusglMechV (?)). Dette er det fjerde niveau.
- (11) De fire transmissionsnetoperatører skal i fællesskab fastlægge EEG-afgiften for året n+1 i oktober (§ 3, stk. 2, i AusglMechV). Den metode, de skal anvende, og de elementer, som skal ligge til grund for deres beregninger, er fastlagt i Ausgleichsmechanismusverordnung (AusglMechV) og i Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung (AusglMechAV) (?). Disse retsakter tildeler ikke transmissionsnetoperatørerne skønsbeføjelser. § 3 i AusglMechV bestemmer følgende:

»§ 3 EEG-afgiften

- (1) Transmissionsnetoperatørerne beregner EEG-afgiften i overensstemmelse med § 37, stk. 2, i loven om vedvarende energi [dvs. EEG-loven af 2012] på en gennemsigtig måde som:
1. forskellen mellem de i stk. 3, nr. 1 og 3, nævnte forventede indtægter for det følgende kalenderår og de i stk. 4 nævnte forventede udgifter for det følgende kalenderår og
 2. forskellen mellem de i stk. 3 nævnte faktiske indtægter og de i stk. 4 nævnte faktiske udgifter på tidspunktet for beregningen.
- (2) EEG-afgiften for det følgende kalenderår skal offentliggøres i sammenfattet form inden den 15. oktober i hvert kalenderår på transmissionsnetoperatørens websted og skal angives i cent pr. kilowatt-time, der er leveret til forbrugerne. § 43, stk. 3, i loven om vedvarende energi finder tilsvarende anvendelse.

(?) Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus vom 17. Juli 2009, Bundesgesetzblatt, del I, s. 2101, som ændret ved artikel 2 i Gesetz vom 17. August 2012, Bundesgesetzblatt, del I, s. 1754.

(?) Verordnung zur Ausführung der Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung, herefter »AusglMechAV«) vom 22. Februar 2010, Bundesgesetzblatt, del I, s. 134, som ændret ved Zweite Verordnung zur Änderung der Ausgleichsmechanismus-Ausführungsverordnung vom 19. Februar 2013, Bundesgesetzblatt, del I, s. 310.

(3) Indtægter er:

1. Indkomst fra day-ahead- og intraday-salg i medfør af § 2
2. Indkomst fra EEG-afgiften
- 2a. Indkomst fra betalinger i henhold til § 35, stk. 2, i loven om vedvarende energikilder, såfremt udligningen i henhold til § 35, stk. 3, i loven om vedvarende energi resulterer i en positiv balance for transmissionsnetoperatøren
3. Indkomst fra de i stk. 5 nævnte renter
4. Indkomst fra betaling af balanceringsenergi for EEG-balancegruppen samt
5. Indkomst i medfør af § 35, stk. 4, eller § 38 i loven om vedvarende energi, samt stk. 6.

(4) Udgifter er:

1. Feed-in-tariffer og betaling af kompensation i henhold til § 16 eller § 35, stk. 1, i loven om vedvarende energi
 - 1a. Betaling af tillæg i medfør af §§ 33g eller 33i eller § 35, stk. 1a, i loven om vedvarende energi
 - 1b. Betalinger i medfør af § 35, stk. 1b, i loven om vedvarende energi
2. Tilbagebetaling i medfør af stk. 6
3. Betaling af de i stk. 5 nævnte renter
4. Nødvendige omkostninger i forbindelse med betaling af intraday-transaktioner
5. Nødvendige omkostninger i forbindelse med betaling af balanceringsenergi for EEG-balancegruppen
6. Nødvendige omkostninger i forbindelse med forberedelse af day-ahead- og intraday-prognoser
7. Nødvendige omkostninger i forbindelse med etablering og drift af et register over anlæg, såfremt transmissionsnetoperatøren er forpligtet til at forvalte et sådant register på grundlag af et dekret, der blev vedtaget i medfør af § 64e, nr. 2, i loven om vedvarende energi.

(5) Der beregnes renter af forskelle mellem indtægter og udgifter. Renten for en kalendermåned er 0,3 procentpoint over månedsgennemsnittet af de rentesatser på interbanklån i euro med en løbetid på 1 måned, som anvendes af førende banker i de lande, der deltager i Den Europæiske Monetære Union (EURIBOR).

(6) Hvis der er fordringer som følge af afvigelser mellem de månedlige betalinger i henhold til § 37, stk. 2, 3. punktum, i loven om vedvarende energi og det endelige beløb i overensstemmelse med § 48, stk. 2, i loven om vedvarende energi, skal de indfris senest den 30. september i året efter anvendelsen af feed-in-tariffen.

(7) I forbindelse med udarbejdelsen af prognoser for de i stk. 1, nr. 1, nævnte indtægter og udgifter, der anvendes til beregning af EEG-afgiften, kan transmissionsnetoperatørerne indregne en likviditetsreserve. Den må ikke overstige 10 % af den i stk. 1, nr. 1, nævnte forskel.«

(12) Dermed fastlægger de fire transmissionsnetoperatører i fællesskab EEG-afgiften på baggrund af de forventede finansielle behov for betaling af feed-in-tariffer og tillæg, de forventede indtægter fra salget af EEG-elektricitet på spotmarkedet og det forventede elforbrug. Derudover skal der i forbindelse med beregningen af EEG-afgiften tages højde for en række indtægter og omkostninger, der forbundet med forvaltningen af afgiften. I 2012 var EEG-afgiften 3,592 cent pr. kWh. I 2013 var den 5,277 cent pr. kWh. I 2014 er EEG-afgiften 6,240 cent pr. kWh.

- (13) Det følger desuden af de i betragtning 11 beskrevne bestemmelser, at EEG-afgiften sikrer, at der gennem EEG-afgiften ydes kompensation for alle de øvrige omkostninger, som netoperatørerne og transmissionsnetoperatørerne afholder som følge af deres retlige forpligtelser i henhold til EEG-loven af 2012 over for henholdsvis leverandørerne af EEG-el og netoperatørerne. Hvis indtægterne fra EEG-afgiften overstiger udgifterne i et bestemt år, overføres overskuddet til det følgende år, og EEG-afgiften nedsættes tilsvarende. Hvis der er et underskud, sættes EEG-afgiften tilsvarende op. Disse tilpasninger foregår automatisk og kræver ikke, at hverken den lovgivende eller den udøvende magt foretager sig yderligere.

2.2. Privilegiet for grøn elektricitet

- (14) I medfør af § 39 i EEG-loven af 2012 nedsættes EEG-afgiften for elleverandører i et givent kalenderår med 2 cent pr. kilowatt-time (cent/kWh), hvis den EEG-el, de leverer til alle deres endelige forbrugere, opfylder bestemte betingelser (det såkaldte privilegium for grøn elektricitet).
- (15) Denne nedsættelse indrømmes, hvis leverandøren har købt EEG-el direkte fra nationale producenter af EEG-el i henhold til ordninger vedrørende direkte salg som omhandlet i § 33, nr. 2, i EEG-loven af 2012 (dvs. ordninger vedrørende direkte salg, hvor producenten af EEG-el ikke ansøger om støtte i henhold til EEG-loven af 2012), og hvis mængden af EEG-el, der købes, når følgende tærskler:
- a) mindst 50 % af den el, leverandøren leverer til alle sine endelige forbrugere, er EEG-el, og
- b) mindst 20 % af elektriciteten er el fra vind- eller solenergi som omhandlet i §§ 29-33 i EEG-loven af 2012.
- (16) Nedsættelsen på 2 cent/kWh gør sig gældende for hele elporteføljen. Dette betyder, at hvis en leverandører får 50 % af sin el fra konventionelle energikilder, og den anden halvdel er EEG-el, der er købt i henhold til ordningerne vedrørende direkte salg, som er beskrevet i betragtning 15, modtager leverandøren en betaling på 4 cent/kWh. Denne betaling kan helt eller delvis videregives til producenterne af EEG-el.
- (17) I denne forbindelse har Tyskland forklaret, at elleverandører, der ansøger om privilegiet, kun opnår nedsættelsen på 2 cent/kWh for hele deres portefølje, hvis mindst 50 % heraf er EEG-el. For at undgå eller mindske risikoen for netop ikke at nå målet på 50 % (hvor den fulde EEG-afgift pålægges hele porteføljen) køber elleverandører EEG-el med en sikkerhedsmargen, dvs. mere end de påkrævede 50 %, i visse tilfælde op mod 60 %. For at beregne den omkostningsfordel, der potentielt kan videregives til producenterne af EEG-el, skal den nedsættelse af EEG-afgiften, som indrømmes for hele porteføljen, dvs. 2 cent/kWh, i sådanne tilfælde deles med en højere andel af EEG-el. Ved eksempelvis en andel på 60 % udgør den omkostningsfordel, der kan videregives, ikke 4 cent/kWh, men derimod blot 3,3 cent/kWh. Den gennemsnitlige fordel ved privilegiet for grøn elektricitet var 3,8 cent/kWh i 2012, 3,2 cent/kWh i 2013 og 3,9 cent/kWh i 2014.
- (18) Med henblik på at fastlægge omfanget af den potentielle historiske forskelsbehandling i henhold til traktatens artikel 30 og 110 og for at finde en måde at afhjælpe den på skønner Tyskland, at importen med oprindelsesgarantier fra elværker, der producerer EEG-el, som ville have været berettiget til støtte i henhold til EEG-loven af 2012, i perioden fra 1. januar 2012 til 31. juli 2014, som er den periode, hvor EEG-loven af 2012 var i kraft, udgjorde 1,3 TWh.

År	2012	2013	2014
Import af støtteberettiget EEG-el med oprindelsesgaranti (i GWh)	519	283	547

- (19) Tyskland oplyser, at såfremt al denne import havde været omfattet af privilegiet for grøn elektricitet på ca. 4 cent/kWh, ville indtægtstabet i forbindelse med EEG-afgiften fra elleverandører, der køber denne elektricitet, have beløbet sig til ca. 50 mio. EUR. Tyskland har forpligtet sig til at geninvestere dette beløb i samkørbindinger og europæiske energiprojekter.

2.3. Den begrænsede EEG-afgift for energiintensive virksomheder

- (20) EEG-loven af 2012 pålægger ikke elleverandørerne en forpligtelse til at vælte EEG-afgiften over på forbrugerne. EEG-loven af 2012 bestemmer imidlertid, hvordan elleverandøren skal angive EEG-afgiften på elregningen, såfremt EEG-afgiften væltes over på forbrugerne. I praksis sender alle elleverandører hele EEG-afgiften videre.
- (21) § 40 i EEG-loven af 2012 sætter en begrænsning for, hvor stor en andel af afgiften elleverandørerne kan vælte over på energiintensive brugere: Den offentlige myndighed, Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (herefter »forbundskontoret«), vil på anmodning udstede en forvaltningsakt, der forbyder elleverandørerne at vælte hele EEG-afgiften over på en slutbruger, hvis slutbrugeren er en produktionsvirksomhed med et højt elforbrug ⁽⁹⁾. Denne bestemmelse er kendt som »den særlige kompensationsregel« (Besondere Ausgleichsregelung).
- (22) § 40 i EEG-loven af 2012 fastsætter, at begrænsningen har til formål at nedbringe elektricitetsudgifterne for disse virksomheder, således at de fastholder deres internationale konkurrenceevne, i det omfang det er foreneligt med målene for EEG-loven af 2012, og såfremt den fastsatte begrænsning stadig er forenelig med elkundernes interesser som helhed.
- (23) § 41, stk. 1, i EEG-loven af 2012 fastsætter følgende betingelser for begrænsningen på EEG-afgiften:
- a) den el, der købes fra en elleverandør og anvendes af virksomheden selv, udgjorde mindst 1 GWh i det foregående regnskabsår
 - b) virksomhedens elektricitetsudgifter udgjorde mindst 14 % af dens bruttoværditilvækst i det foregående regnskabsår
 - c) EEG-afgiften blev væltet over på virksomheden i det foregående regnskabsår
 - d) virksomheden har gennemgået et certificeret energisyn (denne betingelse gælder ikke for virksomheder, hvis elforbrug er mindre end 10 GWh).
- (24) Hovedreglen i § 41, stk. 3, nr. 1, er, at EEG-afgiften for energiintensive brugere begrænses gradvist som følger:
- a) ved et forbrug på op til 1 GWh: ingen begrænsning — fuld EEG-afgift
 - b) ved et forbrug på mellem 1 GWh og 10 GWh: 10 % af EEG-afgiften
 - c) ved et forbrug på mellem 10 GWh og 100 GWh: 1 % af EEG-afgiften
 - d) ved et forbrug på mere end 100 GWh: 0,05 cent/kWh.
- (25) Hvis en energiintensiv bruger har et forbrug på mere end 100 GWh, og hvis elektricitetsudgifterne udgør mere end 20 % af bruttoværditilvæksten, finder de forskellige tærskler i betragtning 24 ikke anvendelse, og EEG-afgiften vil være begrænset til 0,05 cent/kWh for den energiintensive brugers samlede elforbrug (§ 41, stk. 3, nr. 2).
- (26) Forbundskontorets afgørelse er både bindende for elleverandøren og for transmissionsnetoperatøren. Dette betyder, at den energiintensive brugers forpligtelse til at betale EEG-afgiften til transmissionsnetoperatøren ligeledes nedsættes, såfremt forbundskontoret har afgjort, at en energiintensiv bruger kun skal betale en nedsat EEG-afgift til dennes elleverandør. Der tages højde for dette, når transmissionsnetoperatøren fastsætter EEG-afgiften. Eventuelle tvister vedrørende forbundskontorets afgørelse skal indbringes for en forvaltningsdomstol, da afgørelsen er en forvaltningsakt. Disse afgørelser træder omgående i kraft af samme årsag.

2.4. Tilpasningsplanen

- (27) For at sikre, at nedsættelser af EEG-afgiften er i overensstemmelse med bestemmelserne i punkt 196 ff. i retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 ⁽¹⁰⁾ (»2014-retningslinjerne«), har Tyskland indsendt en tilpasningsplan.

⁽⁹⁾ Denne begrænsning indrømmes ligeledes til jernbanevirksomheder. Begrænsningen er ikke omfattet af den undersøgelse, der ligger til grund for denne afgørelse. Kommissionen forbeholder sig retten til at vurdere § 42 i EEG-loven af 2012 i en særskilt procedure.

⁽¹⁰⁾ EUT C 200 af 28.6.2014, s. 1.

- (28) For virksomheder, der har draget fordel af den særlige kompensationsregel, men som har betalt mindre, end de skulle have betalt i henhold til bestemmelserne i afsnit 3.7.2 i 2014-retningslinjerne (navnlig kriterierne for støtteberettigelse i punkt 185, 186 og 187 og kriterierne for proportionalitet i punkt 188 og 189), må den tilpassede EEG-afgift for 2013 ikke overstige 125 % af den afgift, de faktisk betalte det år. Den tilpassede afgift, der skal betales for 2014, må ikke overstige 150 % af den samme referenceværdi, dvs. den afgift, der blev betalt i 2013. Med henblik på at sætte skub i tilbagebetalingen, og idet data vedrørende forbruget for de pågældende år endnu ikke foreligger for alle virksomheder, der skal foretage tilbagebetaling, vil Tyskland som et første skridt anvende det elforbrug, der blev opgivet i ansøgningerne, til at beregne et foreløbigt tilbagebetalingspligtigt beløb, som tilbagebetales straks for at opfylde kravet fra Deggendorf-dommen⁽¹⁾. Som et andet skridt vil Tyskland anvende data vedrørende det faktiske forbrug for de pågældende år til at beregne de endelige tilbagebetalingspligtige beløb og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der sker inddrivelse eller tilbagebetaling.
- (29) Fra 2015 sker der en ændring af tilpasningsordningen. I henhold til § 103, stk. 3, i EEG-loven af 2014⁽²⁾ vil forbundskontoret begrænse den EEG-afgift, som energiintensive brugere skal betale i perioden 2015-2018, således at EEG-afgiften for år x ikke må være højere end det dobbelte af den EEG-afgift, der blev betalt i det regnskabsår, der går forud for året for ansøgningen ($x - 2$). Selv om EEG-afgiften dermed tilpasses i opadgående retning hvert år, vil afgiften i 2015 maksimalt være det dobbelte af afgiften for 2013, hvilket også vil gøre sig gældende for afgifterne i de følgende år indtil 2018.

2.5. Gennemsigtighed, EEG-konto og medlemsstatens tilsyn

- (30) Forbundsnetagenturet (Bundesnetzagentur) er blevet overdraget en række opgaver vedrørende tilsyn, overvågning og håndhævelse.
- (31) Producenter af EEG-el, netoperatører, transmissionsnetoperatører og elleverandører er forpligtede til at stille data, der er nødvendige for en korrekt gennemførelse af EEG-ordningen, til rådighed for hinanden. EEG-loven af 2012 bestemmer i detaljer, hvilke oplysninger der systematisk skal videregives til andre operatører, og hvornår på året dette skal finde sted. Netoperatører, transmissionsnetoperatører og elleverandører kan kræve, at dataene kontrolleres af en revisor.
- (32) I medfør af EEG-loven af 2012 oprettes et tvistbilægelsesorgan, som er tillagt beføjelser af Forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed til at opklare spørgsmål og bilægge tvister mellem producenter af EEG-el, netoperatører, transmissionsnetoperatører og elleverandører (Clearingstelle).
- (33) Desuden er netoperatører og transmissionsnetoperatører i henhold til EEG-loven af 2012 og gennemførelsesdekreterne (AusglMechV og AusglMechAV) forpligtede til at offentliggøre visse oplysninger på deres websteder (mængde af og prisen på indkøbt EEG-elektricitet). Transmissionsnetoperatører skal holde alle transaktioner i forbindelse med EEG-loven af 2012 adskilt fra deres øvrige aktiviteter. De er forpligtede til at føre særskilte finansielle regnskaber for alle kapitalstrømme med tilknytning til EEG-loven af 2012, og der skal være en særskilt bankkonto til alle udgifter og indtægter med tilknytning til EEG-loven af 2012, som de fire transmissionsnetoperatører forvalter i fællesskab (§ 5 i AusglMechAV).
- (34) Transmissionsnetoperatørerne er forpligtede til at offentliggøre de samlede indtægter fra salget af EEG-el på spotmarkedet og fra EEG-afgiften samt samlede omkostninger (kompensation til netoperatører og andre omkostninger med tilknytning til forvaltningen af systemet) på et fælles websted med titlen »EEG-konto«. De er desuden forpligtede til at offentliggøre den forventede EEG-afgift for det følgende år på forhånd.
- (35) EEG-loven af 2012 bestemmer, at anlæggene skal registreres hos et offentligt organ. Registreringen er en betingelse for at kunne modtage feed-in-tariffer. Registret er endnu ikke blevet oprettet, men der er allerede fastsat en særskilt forpligtelse for solenergianlæg og anlæg, der producerer flydende biomasse, som skal registreres for at kunne drage fordel af feed-in-tariffer. Forbundsnetagenturet forvalter registret for solenergianlæg, og Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung forvalter registret for anlæg, der producerer flydende biomasse.
- (36) Netoperatører og transmissionsnetoperatører skal oplyse forbundsnetagenturet om, hvad de modtager fra operatørerne af anlæggene (anlæggets placering, produktionskapacitet osv.), hvilket niveau af nettet (distribution eller transmission), anlægget er tilsluttet, samlede og individuelle tariffer betalt til anlæggene, de endelige fakturaer, der er blevet sendt til elleverandørerne, samt de data, der er nødvendige for at kontrollere

⁽¹⁾ Forenede sager T-244/93 og T-486/93, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:1995:160

⁽²⁾ Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, Bundesgesetzblatt, del I, s. 1066.

nøjagtigheden af de indsendte tal. Elleverandørerne er forpligtede til at oplyse forbundsnetagenturet om den mængde el, de har leveret til deres kunder, og indsende deres årsregnskaber. Forbundsnetagenturet har revisionsbeføjelser, for så vidt angår ejerne af anlæg, der producerer EEG-el, med henblik på at føre tilsyn med, hvordan netoperatørerne og transmissionsnetoperatørerne har opfyldt deres forpligtelser.

- (37) Transmissionsnetoperatørerne skal desuden også indsende detaljerede oplysninger til forbundsnetagenturet om fastsættelsen af EEG-afgiften. De skal navnlig indsende oplysninger om de forskellige indtægts- og udgiftsposter, der anvendes til at beregne EEG-afgiften, jf. § 7, stk. 2, i AusglMechV.
- (38) De aktører, der drager fordel af en begrænset EEG-afgift, skal på anmodning indsende alle de nødvendige oplysninger til forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed, således at dette kan vurdere, om målene i henhold til § 40 vil blive opfyldt.
- (39) Forbundsnetagenturet skal sikre, at:
- transmissionsnetoperatørerne sælger el, som der betales feed-in-tariffer for i overensstemmelse med de gældende regler (dvs. AusglMechV) på spotmarkedet
 - transmissionsnetoperatørerne beregner, fastsætter og offentliggør EEG-afgiften på korrekt vis
 - transmissionsnetoperatørerne opkræver EEG-afgiften fra elleverandørerne på korrekt vis
 - netoperatørerne opkræver feed-in-tariffer og tillæg fra transmissionsnetoperatørerne på korrekt vis
 - EEG-afgiften kun nedsættes for elleverandører, der opfylder kravene i § 39.
- (40) I forbindelse med fastsættelsen af EEG-afgiften har forbundsnetagenturet adskillige håndhævelsesbeføjelser og -opgaver med tilknytning til de forskellige udgifts- og indtægtsposter, som transmissionsnetoperatørerne kan medtage i beregningen af EEG-afgiften. For det første har forbundsnetagenturet beføjelser til i samarbejde med de kompetente ministerier ⁽¹³⁾ at fastsætte reglerne for, hvilke poster der anses som indtægter eller udgifter til fastsættelsen af EEG-afgiften og den gældende rentesats. På den baggrund har forbundsnetagenturet yderligere specificeret i AusglMechAV, hvilke omkostninger der kan medtages. For det andet skal alle elementer og dokumenter, der er relevante for beregningen af EEG-afgiften, indsendes til forbundsnetagenturet. For det tredje kan forbundsnetagenturet anmode om yderligere oplysninger, herunder kontiene (§ 5, stk. 3, i AusglMechAV). Endelig er transmissionsnetoperatørerne forpligtede til at påvise nøjagtigheden og nødvendigheden af visse udgiftsposter, før de kan medtages i beregningen af EEG-afgiften (se f.eks. § 6, stk. 2, i AusglMechAV).
- (41) Forbundsnetagenturet har beføjelser til at udstede instrukser til transmissionsnetoperatørerne og til at udforme standardformularer til de oplysninger, transmissionsnetoperatørerne skal indsende.
- (42) Efter aftale med forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed har Forbundsnetagenturet beføjelser til at fastsætte krav i forbindelse med transmissionsnetoperatørernes markedsføring af EEG-el på spotmarkedet og give incitamenter til den bedst mulige markedsføring af elektriciteten. Disse beføjelser blev tildelt ved AusglMechAV.
- (43) Forbundsnetagenturet har håndhævelsesbeføjelser. Det kan f.eks. udstede ordrer, når transmissionsnetoperatørerne ikke fastsætter EEG-afgiften i henhold til reglerne (se § 38, nr. 5, og § 61, stk. 1, nr. 2). Det kan desuden bestemme EEG-afgiftens niveau. § 6, stk. 3, i AusglMechAV bestemmer, at forskellen mellem den opkrævede EEG-afgift og det niveau for EEG-afgiften, som forbundsnetagenturet har godkendt i henhold til en eksigibel afgørelse fra forbundsnetagenturet i medfør af § 61, stk. 1, nr. 3 og 4, i EEG-loven af 2012, også udgør enten en indtægt eller en udgift som omhandlet i § 3, stk. 3 og 4, i AusglMechV. I modsætning til hvad Tyskland gør gældende, er dette et bevis for, at forbundsnetagenturet kan træffe eksigible afgørelser for at tilpasse afgiftens niveau. Retsgrundlaget herfor er § 61, stk. 1 og 2, sammenholdt med §§ 65 ff. i Energiewirtschaftsgesetz (loven om energiforsyning) ⁽¹⁴⁾, som er bestemmelser, der giver forbundsnetagenturet mulighed for at træffe bindende afgørelser, der gælder for private operatører. Forbundsnetagenturet kan ligeledes udstede bøder (se § 62, stk. 1 og 2, i EEG-loven af 2012).
- (44) Forbundsnetagenturet er selv underlagt visse indberetningsforpligtelser og skal indsende bestemte oplysninger til forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed og til forbundsministeriet for økonomi og teknologi til statistiske formål og med henblik på evaluering.

⁽¹³⁾ I henhold til § 11 i AusglMechV kan forbundsnetagenturet vedtage regler efter aftale med forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse og reaktorsikkerhed (nu forbundsministeriet for miljø, naturbeskyttelse, byggeri og reaktorsikkerhed) og forbundsministeriet for økonomi og teknologi (nu forbundsministeriet for økonomiske anliggender og energi).

⁽¹⁴⁾ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz — loven om energiforsyning) vom. 7. Juli 2005, Bundesgesetzblatt, del I, s. 1970, 3621, som ændret ved artikel 3, stk. 4, i Gesetz vom 4. Oktober 2013, Bundesgesetzblatt, del I, s. 3746.

- (45) Miljøstyrelsen (Umweltbundesamt) fører register over oprindelsesgarantierne i overensstemmelse med artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF⁽¹⁵⁾. Miljøstyrelsen er i denne forbindelse ansvarlig for udstedelse, overførsel og annullering af oprindelsesgarantierne.

3. BESLUTNING OM AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (46) Den 18. december 2013 besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, da den mente, at EEG-loven af 2012 udgør statsstøtte til producenter af EEG-el, elleverandører, der drager fordel af privilegiet for grøn elektricitet, og energiintensive brugere, og da den var i tvivl om, hvorvidt denne støtte var forenelig med det indre marked.
- (47) For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om statsstøtte, nåede Kommissionen til den foreløbige konklusion, at EEG-loven af 2012 omfattede tildeling af selektive økonomiske fordele i) til producenter af elektricitet fra vedvarende energikilder og fra minegas, navnlig gennem feed-in-tarifferne, og ii) til energiintensive brugere gennem nedsættelsen af deres EEG-afgifter.
- (48) Kommissionen nåede også til den foreløbige konklusion, at disse fordele blev finansieret af statsmidler, navnlig idet i) den tyske lovgiver tilsyneladende havde indført en særlig afgift til finansiering af støtten til produktionen af EEG-elektricitet, nemlig EEG-afgiften, ii) den tyske lovgiver og den udøvende magt havde udpeget de transmissionsnetoperatører, der i fællesskab skulle forvalte denne afgift i henhold til regler fastlagt af staten i EEG-loven af 2012 og i gennemførelsesbestemmelserne og iii) der blev ført nøje tilsyn med transmissionsnetoperatørernes forvaltning af denne ressource.
- (49) Selv om det blev konkluderet, at støtten til EEG-el var forenelig med det indre marked på baggrund af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt nedsættelserne af EEG-afgiften kunne betragtes som værende forenelige med det indre marked på grundlag af traktaten, navnlig traktatens artikel 107, stk. 3, litra b) og c).
- (50) Endelig udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt finansieringen af støtten til EEG-el i henhold til EEG-loven af 2012 var i overensstemmelse med traktatens artikel 30 og 110, da EEG-afgiften — selv om den udelukkende var til fordel for produktionen af EEG-el i Tyskland — også blev pålagt forbruget af importeret EEG-el fra producenter, som kunne være berettiget til støtte i medfør af EEG-loven af 2012, hvis de var etableret i Tyskland.

4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (51) De interesserede parter har indsendt deres bemærkninger til åbningsafgørelsen og til anvendelsen af 2014-retningslinjerne på denne afgørelse i medfør af punkt 248 i 2014-retningslinjerne.
- (52) Hovedparten af de interesserede parter mente ikke, at EEG-loven af 2012 skal anses for at involvere statsstøtte, hverken for så vidt angår producenterne af EEG-el, eller til fordel for de energiintensive brugere. De er af den opfattelse, at den tyske stat blot har etableret en ordning baseret på (successive) betalinger mellem private operatører, hvor disse operatører anvender deres egne økonomiske midler. Den blotte omstændighed, at ordningen tager afsæt i statslig lovgivning (EEG-loven af 2012 og dens gennemførelsesbestemmelser), eller at forbundsnetagenturet, Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft, miljøstyrelsen og forbundskontoret, som angiveligt er tillagt begrænsede beføjelser, er involverede, kan ikke efter deres opfattelse ændre, at ordningen er af privat karakter. Denne analyse tager primært udgangspunkt i Domstolens domme PreussenElektra⁽¹⁶⁾ og Doux Élevage⁽¹⁷⁾. Hvis der er tale om nogen form for støtte, anfører de interesserede parter, at det bør betragtes som eksisterende støtte i lyset af Kommissionens beslutning vedrørende en tidligere tysk ordning i sag NN 27/2000⁽¹⁸⁾.
- (53) Desuden har interesserede parter anført, at nedsættelserne af EEG-afgiften er forenelige med det indre marked på grundlag af enten artikel 107, stk. 3, litra b), eller artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten. Ifølge disse parter har EEG-loven af 2012 et dobbelt mål om at støtte udviklingen i produktionen af EEG-el og bevare Tysklands og EU's industrigrundlag. De interesserede parter gør gældende, at enhver form for støtte, der er omfattet af EEG-loven af 2012, er en hensigtsmæssig og forholdsmæssig måde at opnå det dobbelte mål på. Under alle omstændigheder mener de ikke, at Kommissionen bør anvende 2014-retningslinjerne på denne sag, da en sådan anvendelse vil ske med tilbagevirkende kraft. Kommissionen bør ligeledes undlade at søge tilbagebetaling på grund af behovet for at beskytte modtagernes berettigede forventninger om, at støtten blev tildelt på lovlig vis.

⁽¹⁵⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 16).

⁽¹⁶⁾ Sag C-379/98, PreussenElektra AG mod Schlesweg AG, ECLI:EU:C:2001:160.

⁽¹⁷⁾ Sag C-677/11, Doux Élevage, ECLI:EU:C:2013:348.

⁽¹⁸⁾ EFT C 164 af 10.7.2002, s. 5.

- (54) Modsat har den tyske sammenslutning af energiforbrugere (Bund der Energieverbraucher), som oprindeligt klagede over EEG-loven af 2012 til Kommissionen, anført, at nedsættelserne af EEG-afgiften netop udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, til energiintensive brugere, samt at de skader de tyske virksomheder og forbrugere, der skal betale en højere EEG-afgift uden at drage fordel af lignende nedsættelser. S sammenslutningen har desuden gjort gældende, at nedsættelserne ikke kan betragtes som værende forenelige med det indre marked på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c). Adskillige tyske borgere har ligeledes gjort disse argumenter gældende.
- (55) De argumenter, som er blevet indgivet af de interesserede parter, behandles mere indgående i afsnit 7.

5. BEMÆRKNINGER FRA TYSKLAND VEDRØRENDE ÅBNINGSAFGØRELSEN OG BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER

- (56) Tyskland påpeger, at hovedparten af aktørerne, der indgår i den ordning, der blev etableret ved EEG-loven af 2012, er private, hvilket allerede gjorde sig gældende i PreussenElektra-sagen, samt at disse aktører ikke er den del af den offentlige forvaltning. Staten har udelukkende medvirket i forbindelse med vedtagelsen af lovgivningen og i den strenge kontrol af dens gennemførelse. De involverede offentlige myndigheder, navnlig forbundsnetagenturet og forbundskontoret, overholder deres begrænsede beføjelser og forvalter ingen midler. Ifølge Tyskland har disse myndigheder ingen skønsbeføjelser. Desuden bemærker Tyskland, at EEG-afgiften ikke fastsættes af staten, men er baseret på en markedsmekanisme, idet den afhænger af indtægterne fra salget af EEG-el på spotmarkedet. Endelig understreger Tyskland, at EEG-loven af 2012 ikke pålægger leverandørerne at vælte afgiften over på forbrugerne, hvilket betyder, at dette afhænger af elleverandørens prispolitik. Desuden er ingen af de operatører, der er omfattet af ordningen, tillagt særlige beføjelser, som udspringer af offentlig ret. Derimod skal de gå gennem det civile retssystem for at håndhæve deres betalingskrav over for hinanden.
- (57) Tyskland har påberåbt sig følgende retlige argumenter, som minder om dem, de interesserede parter har gjort gældende, nemlig
- fraværet af selektive økonomiske fordele, på baggrund af, at støtte til EEG-elektriciteten opfylder kriterierne i Altmark-dommen ⁽¹⁹⁾, og at nedsættelserne af afgiften for energiintensive brugere udelukkende afbøder en eksisterende ulempe for tysk industri
 - fraværet af statsmidler og statskontrol, på grundlag af, at de retlige og de faktiske omstændigheder i EEG-loven af 2012 ikke kan sammenlignes med de omstændigheder, Domstolen undersøgte i sagerne Essent ⁽²⁰⁾ og Vent de colère ⁽²¹⁾
 - den omstændighed, at betalingerne foretaget i henhold til EEG-loven af 2012, såfremt de overhovedet udgør statsstøtte, vil udgøre eksisterende støtte set i lyset af Kommissionens beslutning i sag NN 27/2000 om statsstøtte
 - foreneligheden af ydet støtte med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b) og c)
 - fraværet af en overtrædelse af traktatens artikel 30 og 110, idet importeret EEG-el ikke kan sammenlignes med indenlandsk produceret el, navnlig på baggrund af dommen afsagt for nylig i sagen Ålands Vindkraft ⁽²²⁾.

- (58) Tysklands argumenter behandles og tilbagevises mere indgående i afsnit 7.

6. TILSAGN AFGIVET AF TYSKLAND

- (59) Som nævnt ovenfor i betragtning 19 har Tyskland afgivet nedenstående tilsagn om geninvestering af 50 mio. EUR i samkøringsforbindelser og europæiske energiprojekter.

»For så vidt angår EEG-loven af 2012, kunne der udtænkes en samlet løsning på problemstillingen vedrørende privilegiet for grøn elektricitet og problemstillingen vedrørende artikel 30 og artikel 110. Denne løsning består af geninvestering det anslåede beløb, der udgør den påståede forskelsbehandling, i samkøringsforbindelser og europæiske energiprojekter. Geninvesteringen kan foretages parallelt med udviklingen i det relevante projekt. På baggrund af de af Tyskland indsendte tal bør geninvesteringen for perioden januar 2012 til juli 2014 udgøre 50 mio. EUR. Tyskland afgiver dette tilsagn for at sikre sin retsstilling (ingen forskelsbehandling).«

⁽¹⁹⁾ Sag C-280/00, *Altmark Trans*, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽²⁰⁾ Sag C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽²¹⁾ Sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851.

⁽²²⁾ Sag C-573/12, *Ålands Vindkraft*, ECLI:EU:C:2014:2037.

- (60) Desuden har Tyskland afgivet følgende tilsagn vedrørende den i betragtning 27 ff. nævnte tilpasningsplan:

»En given virksomheds tilbagebetaling [af det inddrivelige beløb] skyldes forskellen mellem de relevante EEG-omkostninger som fastlagt på grundlag af retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (»2014-retningslinjerne«) og EEG-omkostningerne som fastlagt på grundlag af EEG-loven af 2012. I denne forbindelse begrænser tilpasningsplanen den betaling, der skal foretages på grundlag af 2014-retningslinjerne, til maksimalt 125 % (for 2013) og maksimalt 150 % (for 2014) af betalingen for 2013 i henhold til EEG-loven af 2012. Der tages ikke højde for negative tilbagebetalingspligtige beløb.«

7. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGEN

7.1. Statsstøtte efter traktatens artikel 107, stk. 1

- (61) I traktatens artikel 107, stk. 1, hedder det, at »bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

- (62) Ved vurderingen af, hvorvidt en foranstaltning udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, skal Kommissionen anvende følgende kriterier: Foranstaltningen kan tilregnes staten og omfatter brugen af statsmidler. Den giver bestemte virksomheder eller visse sektorer en fordel, der fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.1.1. Selektive fordele, der påvirker handelen og konkurrencen

- (63) I åbningsafgørelsen konkluderede Kommissionen, at EEG-loven af 2012 omfattede to former for selektive fordele, der påvirker handelen og konkurrencen.
- (64) Den første fordel gives til producenter af EEG-el. Kommissionen fastslog, at feed-in-tarifferne og markedstillæggene sikrer producenterne af EEG-el en pris for den el, de producerer, der er højere end markedsprisen. Det samme gør sig gældende for det direkte salg af EEG-el, som fører til en ret til en nedsat EEG-afgift i medfør af § 39 i EEG-loven af 2012, idet denne bestemmelse gør det muligt for producenterne af EEG-el at opnå en pris for deres elektricitet, der er højere end markedsprisen. Foranstaltningen er selektiv, fordi den kun gør sig gældende for producenter af EEG-el. Desuden er elmarkedet blevet liberaliseret, og elproducenterne opererer inden for sektorer, hvor der foregår samhandel mellem medlemsstater (betragtning 76 til åbningsafgørelsen).
- (65) Den anden fordel består i nedsættelsen af EEG-afgiften for bestemte energiintensive brugere i henhold til den særlige kompensationsregel. Kommissionen konstaterede, at energiintensive brugere i produktionssektoren nyder en fordel af begrænsningen på deres EEG-afgift. §§ 40-41 i EEG-loven af 2012 fritager dem fra en byrde, som de normalt ville være pålagt. Begrænsningerne forhindrer transmissionsnetoperatørerne og elleverandørerne fra at søge tilbagebetaling af de yderligere omkostninger til støtte for EEG-el fra de energiintensive brugere. Foranstaltningen blev tillige betragtet som værende selektiv, fordi den udelukkende gør sig gældende for energiintensive brugere fra produktionssektoren. Endelig kan foranstaltningen fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, idet modtagerne er producenter af energiintensive varer (f.eks. producenter af jernholdigt og ikke-jernholdigt metal, papirindustrien, kemiindustrien og cementproducenter) og opererede inden for sektorer, hvor der foregår samhandel mellem medlemsstater (betragtning 77-80 til åbningsafgørelsen).
- (66) Tyskland er af den opfattelse, at der ikke er tale om en økonomisk fordel, hverken for producenterne af EEG-el eller for de energiintensive brugere, som drager fordel af den særlige kompensationsregel, af følgende årsager.
- a) Producenter af EEG-el opnår ingen økonomiske fordele som følge af EEG-afgiften, selv hvis den betragtes som et statsmiddel, idet feed-in-tarifferne, i henhold til hvilke producenterne betales, er adskilt fra EEG-afgiften. Derimod godtgør EEG-afgiften blot det tab, som transmissionsnetoperatørerne lider. Desuden opfylder betalingen til producenterne af EEG-el angiveligt kriterierne i Altmark-dommen ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Sag C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 87-93. Kriterierne i Altmark-dommen er blevet fastlagt af Domstolen for at afklare, hvornår kompensation ydet af en offentlig myndighed for levering af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse udgør statsstøtte i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1.

- b) Vedrørende energiintensive brugere gør Tyskland gældende, at den særlige kompensationsregel ikke giver en økonomisk fordel, men derimod kompenserer for en konkurrencemæssig ulempe for disse virksomheder sammenlignet med deres konkurrenter i andre medlemsstater (som har lavere finansielle omkostninger i forbindelse med vedvarende energi) ⁽²⁴⁾ og tredjelande (som oftest ikke er pålagt lignende byrder).
- (67) Nogle interesserede parter har stillet spørgsmål ved konstateringen af, at nedsættelsen af EEG-afgiften udgør en økonomisk fordel, der kan fordreje konkurrencevilkårene. De mener derimod, at foranstaltningen genskaber lige konkurrencemæssige vilkår i EU, da industriens elektricitetsudgifter er højere i Tyskland end noget andet sted. Desuden bemærker visse interesserede parter, at modtagere, der forbruger mere end 10 GWh om året, påløber finansielle omkostninger i forbindelse med obligatoriske energisyn.
- (68) Tyskland og interesserede parter har desuden stillet spørgsmål ved konstateringen af, at de økonomiske fordele er selektive og kan påvirke konkurrencen og handelen, navnlig fordi den særlige kompensationsregel kan finde anvendelse på alle virksomheder i produktionssektoren og virksomheder af enhver størrelse. Visse interesserede parter anfører, at nedsættelserne ikke er selektive, da modtagerne ikke befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med andre virksomheder, idet de vigtigste kriterier for støtteberettigelse er elektricitetsintensitet og elforbrug, og da elektricitetsintensive virksomheder står over for en langt større trussel i form af EEG-afgiften end andre virksomheder. Desuden hævder de, at selv hvis de nedsatte EEG-afgifter ved første øjekast er selektive, er de uadskilleligt forbundet med EEG-støtteordningens karakter og logik. Uden nedsættelserne ville det ikke være muligt at finansiere støtten til EEG-el, da de energiintensive brugere ville flytte ud af Tyskland.
- (69) De argumenter, som Tyskland og de interesserede parter har påberåbt sig, er ikke overbevisende.

7.1.1.1. Lige vilkår for virksomheder i forskellige medlemsstater

- (70) Den omstændighed, at en virksomhed kompenseres for omkostninger eller udgifter, den allerede har afholdt, udelukker for det første ikke, at der kan være tale om en økonomisk fordel ⁽²⁵⁾. Det kan heller ikke udelukkes, at der er tale om en fordel, blot fordi konkurrerende virksomheder i andre medlemsstater er i en mere favorabel stilling ⁽²⁶⁾, for fordelsbegrebet er baseret på en analyse af en virksomheds finansielle situation i dens egen retlige og faktiske situation med og uden den pågældende foranstaltning. Hvis der ses bort fra skatter og afgifter er elpriserne for industrielle forbrugere ikke desto mindre gennemsnitligt lavere i Tyskland end i andre medlemsstater.
- (71) Retten har for nylig genbekræftet princippet om, at vurderingen af, hvorvidt der er tale om en fordel, skal ske uden skelen til konkurrencevilkårene i andre medlemsstater ⁽²⁷⁾. Retten konstaterede, at selve karakteren af særprisen — dvs. at Alcoa Trasformazioni blev kompenseret af for forskellen mellem den elpris, som ENEL anvender over for fabrikkerne, og den i dekretet fra 1995 fastsatte pris — i sig selv er tilstrækkelig til at konstatere, at den pågældende virksomhed ikke bar alle de omkostninger, som normalt ville have belastet dens budgetter ⁽²⁸⁾. Retten konkluderede desuden, at eksistensen af en fordel følger af den blotte beskrivelse af ordningen vedrørende prisdifferentiering, dvs. en kompensationsordning, som skal fritage en virksomhed for en del af de el-udgifter, som kræves til fremstilling af de produkter, som markedsføres på Unionens område ⁽²⁹⁾. Ydermere gentog Retten ⁽³⁰⁾ princippet om, at en statsstøtte skal vurderes i sig selv og ikke i forhold til formål, som f.eks. vedrører afhjælpningen af et marked med ufuldstændig konkurrence.
- (72) På samme måde forbedrer nedsættelserne af EEG-afgiften i henhold til den særlige kompensationsregel modtagernes økonomiske situation ved at fritage dem for en byrde, som de normalt ville være pålagt. Hvis det ikke var for den særlige kompensationsregel og forbundskontorets afgørelse, skulle de betale den fulde EEG-afgift lige som alle andre elforbrugere. Tyskland har lagt vægt på, at nedsættelserne er nødvendige for at opretholde modtagernes konkurrenceevne i forhold til energiintensive brugere i andre medlemsstater og tredjelande. Hermed anerkender Tyskland indirekte, at modtagerne opnår en økonomisk fordelagtig behandling.

⁽²⁴⁾ Til støtte for dette argument henviser Tyskland til rapporten fra Rådet af Europæiske Energiregulatorer (CEER) af 25. juni 2013 med titlen »Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe« (navnlig tabellerne på s. 18-20).

⁽²⁵⁾ Sag C-387/92, Banco Exterior de España, ECLI:EU:C:1994:100, præmis 13; sag C-156/98, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:2000:467, præmis 25; sag C-6/97, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1999:251, præmis 15; sag C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130, præmis 36; sag C-126/01, GEMO SA, ECLI:EU:C:2003:622, præmis 28-31 om vederlagsfri indsamling og bortskaffelse af affald.

⁽²⁶⁾ Sag 173/73, Den italienske Republiks regering mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 17. Jf. desuden sag T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2000:223, præmis 85.

⁽²⁷⁾ Sag T-177/10, Alcoa Trasformazioni mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2014:897, præmis 82-85.

⁽²⁸⁾ Sag T-177/10, Alcoa Trasformazioni mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2014:897, præmis 82.

⁽²⁹⁾ Sag T-177/10, Alcoa Trasformazioni mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2014:897, præmis 84.

⁽³⁰⁾ Sag T-177/10, Alcoa Trasformazioni mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2014:897, præmis 85.

7.1.1.2. Selektivitet

- (73) Hvad angår påstandene om, at den særlige kompensationsregel ikke er selektiv, bør det bemærkes, at »hverken den omstændighed, at ordningen omfatter et stort antal virksomheder, eller at disse virksomheder hører til i forskelligartede og store erhvervssektorer, gør det muligt at fastslå, at en statslig foranstaltning udgør en generel økonomisk-politisk foranstaltning«⁽³¹⁾, så længe andre sektorer, som f.eks. servicesektoren, er udelukket fra gruppen af modtagere. Dette er allerede tilfældet her, idet kun produktionssektoren drager fordel af støtten (dermed er der ikke behov for, at Kommissionen undersøger yderligere begrundelser for, at der er tale om selektivitet). Derfor gør nedsættelserne af EEG-afgiften sig ikke gældende for virksomheder, der er i en situation, der kan sammenlignes med modtagerne. Desuden medfører de forskellige forbrugsafhængige nedsættelser af EEG-afgiften forskelsbehandling mellem virksomheder, der befinder sig i de samme retlige og faktiske omstændigheder, dvs. energiintensive brugere, og er i sig selv selektive.
- (74) Vedrørende argumentet om, at omfanget af den særlige kompensationsregel og forskelsbehandlingen berettiges ved ordningens karakter og logik, bør det bemærkes, at »en foranstaltning, som udgør en undtagelse til anvendelsen af det almindelige skattesystem, kan være begrundet, hvis foranstaltningen er en direkte følge af de grundlæggende eller ledende principper i det pågældende skattesystem. Der skal i den forbindelse sondres mellem de formål, som er tildelt ved et særligt skattesystem og ligger uden for det almindelige skattesystem, og de mekanismer, som er uadskilleligt forbundet med selve skattesystemet, og som er nødvendige for at gennemføre sådanne formål«⁽³²⁾. Dog kan hverken miljøbeskyttelse eller bevarelse af industriens konkurrenceevne påberåbes som grundlæggende eller ledende principper, som er uadskilleligt forbundet med afgiftsordningen. De er derimod eksterne mål, som tillægges ordningen. Ligesom i tidligere sager⁽³³⁾ kan målet om miljøbeskyttelse i denne sag ikke ændre konklusionen om, at nedsættelserne af EEG-afgiften udgør statsstøtte. For det første er bevarelse af konkurrenceevnen end ikke nævnt blandt målene for loven i § 1 i EEG-loven af 2012. Det er derimod beskrevet i § 40, andet punktum, at bevarelse af konkurrenceevnen er underlagt den betingelse, at målene i § 1 i EEG-loven af 2012 ikke bringes i fare.

7.1.1.3. Fordel som følge af EEG-afgiften. Retspraksis fra Altmark-sagen

- (75) Vedrørende Tysklands påstand om, at EEG-afgiften i sig selv ikke udgør en fordel for producenter af EEG-el, fastholder Kommissionen, at støtteforanstaltningerne forbedrer den økonomiske situation for producenterne af EEG-el, idet de tjener mere, end de ville gøre ved at sælge deres el til markedsprisen. EEG-afgiften har til formål at finansiere disse støtteforanstaltninger. I modsætning til hvad Tyskland anfører, er den omstændighed, at feed-in-tarifferne kan være påvirket af EEG-afgiftens niveau, uvæsentlig for vurderingen af, om disse tariffer udgør en økonomisk fordel.
- (76) Tyskland har gjort gældende, at støtten til producenter af EEG-el udgør en passende kompensation for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste som omhandlet i Altmark-sagen.
- (77) I Altmark-sagen afgjorde Domstolen, at en statslig foranstaltning ikke falder ind under traktatens artikel 107, stk. 1., såfremt den betragtes »som en kompensation, der er et vederlag for de af de begunstigede virksomheder leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, således at disse virksomheder reelt ikke [har] en økonomisk fordel, og denne foranstaltning således ikke [har] den virkning at sætte disse virksomheder i en konkurrencemæssigt fordelagtig position i forhold til de virksomheder, der konkurrerer med dem«⁽³⁴⁾.
- (78) Denne konklusion forudsatte imidlertid fire betingelser⁽³⁵⁾:
- a) »For det første skal den pågældende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret.«
 - b) »For det andet skal de kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde for at undgå, at kompensationen indebærer en økonomisk fordel, der kan begunstige den pågældende virksomhed i forhold til de konkurrerende virksomheder.«

⁽³¹⁾ Sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 48.

⁽³²⁾ Forenede sager C-78/08-C-80/08, Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, præmis 69.

⁽³³⁾ Sag C-75/97, Kongeriget Belgien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1999:311, præmis 38 ff.; sag C-172/03, Heiser, ECLI:EU:C:2005:130; sag C-487/06 P, British Aggregates Association mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 86-92; sag C-143/99, Adria-Wien Pipeline, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 43, 52 ff.

⁽³⁴⁾ Sag C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 87.

⁽³⁵⁾ Sag C-280/00, Altmark Trans, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 89-93.

- c) »Kompensationen må for det tredje 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 forpligtelserne.«
- d) »Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, i et konkret tilfælde ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation for det fjerde fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.«
- (79) Tyskland påstår, at støtte til producenter af VE-elektricitet opfylder den første betingelse, da der foreligger et mål af fælles interesse som fastlagt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2009/28/EF om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder. Efter Tysklands opfattelse viser artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF ⁽³⁶⁾, at fremme af energi fra vedvarende energikilder kan være genstand for offentlige serviceforpligtelser, der pålægges virksomheder inden for elektricitetssektoren.
- (80) Tyskland er også af den opfattelse, at den anden betingelse fra Altmark-dommen er opfyldt. Efter Tysklands opfattelse er parametrene for kompensationen til producenter af EEG-el blevet fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde i EEG-loven af 2012.
- (81) Tyskland mener, at den tredje betingelse er opfyldt, idet Kommissionen i sin åbningsafgørelse har konkluderet, at producenter af EEG-el ikke får overkompensation.
- (82) Endelig hævder Tyskland, at niveauet for støtte til producenter af EEG-el er blevet fastlagt på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en veldrevet gennemsnitsvirksomhed med tilstrækkelige midler ville have haft i forbindelse med opfyldelsen af forpligtelserne. I denne forbindelse henviser Tyskland til Kommissionens vurdering af foreneligheden i åbningsafgørelsen, hvor den konkluderer, at støtteforanstaltningerne til producenter af EEG-el har en tilskyndelsesvirkning og er forholdsmæssige. Disse to omstændigheder viser angiveligt, at modtagerne af feed-in-tarifferne er veldrevne virksomheder.
- (83) Efter Kommissionens opfattelse er disse argumenter ikke overbevisende.
- (84) I henhold til det første kriterium i Altmark-dommen skal leverandøren af den offentlige tjeneste være blevet pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste.
- (85) I henhold til EEG-loven af 2012 er producenterne ikke forpligtede til at producere, men reagerer derimod på et økonomisk incitament fra den tyske stat.
- (86) Kommissionen finder derfor, at det første Altmark-kriterium ikke er opfyldt.
- (87) Eftersom Altmark-kriterierne er kumulative, konkluderer Kommissionen, uden først at skulle undersøge, hvorvidt det andet, tredje og fjerde kriterium er opfyldt, at Tysklands argumenter for, at feed-in-tarifferne til producenter af VE-elektricitet udgør en passende kompensation for opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste som omhandlet i Altmark-sagen, ikke kan accepteres.

7.1.1.4. Van der Kooy, Danske Busvognmænd og Hotel Cipriani

- (88) For så vidt angår nedsættelserne af EEG-afgiften i henhold til den særlige kompensationsregel, har både Tyskland og visse interesserede parter citeret Domstolens dom i sagen Van der Kooy og Rettens domme i sagerne Danske Busvognmænd og Hotel Cipriani i deres argumentation for, at nedsættelserne ikke udgør en økonomisk fordel ⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF (EUT L 211 af 14.8.2009, s. 55).

⁽³⁷⁾ Forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85: Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1988:38; sag T-157/01, Danske Busvognmænd mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2004:76; Forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, Hotel Cipriani SpA m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2008:537.

- (89) I sagen Van der Kooy fandt Domstolen, at en præferencetarif for naturgas til væksthushgartnerier ikke ville udgøre en støtteforanstaltning, hvis den »på baggrund af det pågældende marked [var] objektivt berettiget af økonomiske hensyn som f.eks. nødvendigheden af at tage konkurrencen op på dette marked med andre energikilder, hvis pris er konkurrencedygtig«⁽³⁸⁾. I modsætning til hvad Tyskland og andre interesserede parter gør gældende, handlede den pågældende sag ved Domstolen om konkurrence på det samme marked mellem forskellige former for brændstof, og om hvordan en virksomhed, der sælger én type brændstof, kan fastsætte sine tariffer i forhold til konkurrencen, dvs. anvendelsen af kriteriet om den private investor i en markedsøkonomi. Spørgsmålet var, om drivhusselskaber ville skifte til kul på grund af de højere gaspriser, og om præferencetariffen derfor kunne betragtes som en rationel økonomisk adfærd hos gasselskabet. I nærværende sag er der intet, der indikerer, at Tyskland har opført sig som en privat investor, og Tyskland har desuden aldrig gjort gældende, at nedsættelserne af EEG-afgiften over for energiintensive brugere skal betragtes som om, at de har opfyldt kriteriet om den private investor.
- (90) Desuden er bibemærkningerne fra Rettens domme i sagerne Danske Busvognmænd⁽³⁹⁾ og Hotel Cipriani⁽⁴⁰⁾ i mellemtiden blevet underkendt af Domstolen og i domme fra Retten af nyere dato. I sagen Comitato »Venezia vuole vivere«⁽⁴¹⁾ præciserede Domstolen, at en foranstaltning kun skal anses for ikke at udgøre en fordel, i den udstrækning en statslig foranstaltning udgør en kompensation for de leverede ydelser til opfyldelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, som er udført af virksomheder, der er blevet pålagt at udføre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, såfremt disse virksomheder reelt ikke har en økonomisk fordel, og denne foranstaltning ikke har til virkning at sætte dem i en konkurrencemæssigt fordelagtig stilling i forhold til de konkurrerende virksomheder⁽⁴²⁾. Domstolen tilføjede, at den omstændighed, at en medlemsstat ved iværksættelse af ensidige foranstaltninger søger at tilnærme konkurrencevilkårene inden for en bestemt økonomisk sektor til de vilkår, som gælder i de øvrige medlemsstater, ikke kan bevirke, at disse foranstaltninger mister deres karakter af støtte⁽⁴³⁾. Desuden kan foranstaltninger, der skal kompensere for eventuelle ulemper, som de virksomheder, der er etableret i et bestemt område i en medlemsstat, må bære, udgøre selektive fordele⁽⁴⁴⁾.
- (91) Desuden har Retten konstateret, at retspraksis fra sagen Danske Busvognmænd ikke finder anvendelse, når omkostninger, der normalt er en byrde for en virksomheds budget, godtgøres af staten. Retten har gentaget princippet om, at formålet med kompensationen, dvs. at fjerne konkurrenceulemper, ikke medfører, at den ikke har karakter af statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1⁽⁴⁵⁾.
- (92) I en senere dom har Retten anerkendt, at målet om at kompensere for virksomhedernes konkurrenceulemper ved at nedsætte bestemte bidrag ikke kan medføre, at disse fordele ikke har karakter af støtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. Derfor kan en foranstaltning, der har til formål at udligne en strukturel ulempe, ikke undgå at blive betegnet som statsstøtte, medmindre de i Altmark-sagen⁽⁴⁶⁾ fastlagte kriterier er opfyldt.
- (93) Derfor kan den argumentation, som Tyskland og visse interesserede parter har påberåbt sig, ikke accepteres.
- (94) Kommissionen konkluderer, at foranstaltningen medfører selektive fordele for producenter af EEG-el, som kan påvirke konkurrencen og handelen mellem medlemsstaterne.

7.1.2. Tilregnelser

- (95) I åbningsafgørelsen fastholdt Kommissionen, at fordelene kan tilregnes den tyske stat, fordi feed-in-tarifferne og tillæggene, EEG-afgiften og begrænsningerne på denne afgift stammer fra medlemsstatens lovgivning og gennemførelsesbestemmelser, samt fordi begrænsningen på afgiften først blev fastsat, efter forbundskontoret, et offentligt organ, havde kontrolleret, at de retlige betingelser var opfyldt.
- (96) Tyskland og interesserede parter har anfægtet tilregnelsen, idet staten kun har vedtaget lovgivning, og netoperatørerne handler på eget initiativ.

⁽³⁸⁾ Forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1988:38, præmis 30.

⁽³⁹⁾ Sag T-157/01, Danske Busvognmænd mod Kommissionen, ECLI:EU:T:2004:76, præmis 57.

⁽⁴⁰⁾ Forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, Hotel Cipriani SpA m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2008:537, præmis 185.

⁽⁴¹⁾ Sag C-71/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:368.

⁽⁴²⁾ Sag C-71/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:368, præmis 92.

⁽⁴³⁾ Sag C-71/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:368, præmis 95.

⁽⁴⁴⁾ Sag C-71/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:368, præmis 96.

⁽⁴⁵⁾ Sag T-295/12, Forbundsrepublikken Tyskland mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2014:675, præmis 144; sag T-309/12, Zweckverband Tierkörperbeseitigung m.fl. mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2014:676, præmis 261.

⁽⁴⁶⁾ Sag T-226/09, British Telecommunications m.fl. mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:T:2013:466, præmis 71.

- (97) Spørgsmålet om tilregnelser kan kræve en grundig vurdering, der kun vedrører offentligt ejede virksomheders adfærd. Der er imidlertid ingen tvivl om, at handlinger foretaget af statens offentlige forvaltning og af lovgiveren altid kan tilregnes staten ⁽⁴⁷⁾.

7.1.3. Anvendelse af statsmidler

- (98) Vedrørende støtten til producenter af EEG-el nåede Kommissionen til den foreløbige konklusion i åbningsafgørelsen, at transmissionsnetoperatørerne i henhold til EEG-loven af 2012 er blevet udpeget af staten til at forvalte EEG-afgiften, og at indtægterne fra EEG-afgiften udgør statsmidler (betragtning 138).
- (99) Staten har ikke blot bestemt, hvem fordelene kan gives til, samt kriterierne for støtteberettigelse og niveauet for støtten, men har også tilvejebragt de økonomiske midler til at dække omkostningerne til støtten til EEG-el. I modsætning til omstændighederne i sagen *Doux Élevage* ⁽⁴⁸⁾ fastsættes og pålægges EEG-afgiften af lovgiveren, dvs. staten, og er ikke blot et privat initiativ fra transmissionsnetoperatørerne, som staten gør obligatorisk for at undgå snylteri. Staten har fastlagt formålet med afgiften og bestemt, hvem der skal modtage den. Afgiften har til formål at finansiere en politisk støtte fra staten og er ikke en foranstaltning, transmissionsnetoperatørerne har vedtaget. Transmissionsnetoperatørerne har ikke frie hænder til at fastlægge afgiften, som de vil, og er underlagt et strengt tilsyn med, hvordan den beregnes, inddrives og forvaltes. Staten fører desuden tilsyn med, hvordan de sælger EEG-el. Bestemmelserne vedrørende fastsættelsen af EEG-afgiften sikrer, at afgiften giver tilstrækkelig finansiel dækning til betaling for støtten til EEG-el samt til omkostningerne hidrørende fra forvaltningen af ordningen. Disse bestemmelser gør det ikke muligt at opkræve yderligere indtægter ud over til dækning af disse omkostninger. Transmissionsnetoperatørerne kan ikke anvende EEG-afgiften til at finansiere andre aktiviteter, og kapitalstrømmene skal bogføres på særskilte konti (betragtning 137 til åbningsafgørelsen).
- (100) I henhold til Domstolens retspraksis er både fordele, som ydes direkte af staten eller gennem offentlige eller private organer, som staten opretter eller udpeger, omfattet af begrebet statsmidler som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1 ⁽⁴⁹⁾. Derfor er den omstændighed, at fordelene ikke finansieres direkte af statsbudgettet, ikke tilstrækkelig til at udelukke muligheden for, at statsmidler er involveret ⁽⁵⁰⁾. Desuden er den omstændighed, at midlerne oprindeligt er af privat karakter, ikke til hinder for, at de anses for at udgøre statsmidler i den forstand, hvori udtrykket anvendes i traktatens artikel 107, stk. 1 ⁽⁵¹⁾. Den omstændighed, at midlerne på intet tidspunkt er statens ejendom, er heller ikke til hinder for, at de anses for at udgøre statsmidler, såfremt de er under statens kontrol ⁽⁵²⁾ (se betragtning 82-84 til åbningsafgørelsen).
- (101) Dermed har Domstolen i adskillige sager konstateret, at bidrag, som opkræves fra private operatører kan anses for at udgøre statsstøtte, idet der specifikt er blevet udpeget eller oprettet et organ til at forvalte disse bidrag i overensstemmelse med statens lovgivning ⁽⁵³⁾ (se betragtning 85-89 til åbningsafgørelsen). »[D]a de midler, som det drejer sig om, hidrører fra de obligatoriske bidrag, som lovgivningen i staten foreskriver, og da de, som den foreliggende sag viser, bestyres og fordeles i henhold til denne lovgivning, må de betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i [artikel 107's] forstand, endog selv om de bliver administreret af institutioner, der ikke henhører under den offentlige myndighed.« ⁽⁵⁴⁾
- (102) Derfor konkluderede Kommissionen i åbningsafgørelsen med en henvisning til Rettens konklusioner ⁽⁵⁵⁾, at det relevante kriterium for vurderingen af, om der er tale om offentlige midler, uanset deres oprindelse, er, i hvilket omfang den offentlige myndighed har indflydelse på fastlæggelsen af de omhandlede foranstaltninger og deres finansieringsordning.
- (103) Selv om Domstolen udelukkede, at der var tale om statsmidler i sagerne *PreussenElektra* og *Doux Élevage*, skyldtes dette disse sagers særlige omstændigheder. I *PreussenElektra*-sagen ⁽⁵⁶⁾ var der hverken tale om en afgift eller et bidrag. Der var heller ikke blevet oprettet eller udpeget et organ til forvaltning af midlerne, da de forpligtelser, der blev pålagt de private operatører, skulle opfyldes med operatørernes egne penge. I sagen *Doux*

⁽⁴⁷⁾ Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Wathelet, sag C-242/13, *Commerz Nederland*, ECLI:EU:C:2014:308, præmis 75 ff.

⁽⁴⁸⁾ Sag C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348.

⁽⁴⁹⁾ Sag C-78/76, *Steinike & Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland*, ECLI:EU:C:1977:52, præmis 21.

⁽⁵⁰⁾ Sag C-677/11, *Doux Élevage*, ECLI:EU:C:2013:348, præmis 35.

⁽⁵¹⁾ Sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 16-20.

⁽⁵²⁾ Sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 21.

⁽⁵³⁾ Sag C-78/76, *Steinike & Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland*, ECLI:EU:C:1977:52, præmis 21; sag 173/73, *Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, EU:C:1974:71, præmis 16; sag 259/85, *Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, ECLI:EU:C:1987:478, præmis 23; sag C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 66.

⁽⁵⁴⁾ Sag 173/73, *Den italienske Republik mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber*, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 16.

⁽⁵⁵⁾ Sag T-139/09, *Frankrig mod Kommissionen*, ECLI:EU:T:2012:496, præmis 63 og 64.

⁽⁵⁶⁾ Sag C-379/98, *PreussenElektra AG mod Schlesweg AG*, ECLI:EU:C:2001:160.

Élevage var der tale om et bidrag, som staten havde gjort obligatorisk, men den private organisation havde friheden til at bruge indtægterne fra dette bidrag, som den ønskede. Der var derfor ikke tale om, at staten på nogen måde kontrollerede de inddrevne midler.

- (104) Ved at anvende disse principper på den støtteordning, der blev fastlagt i medfør af EEG-loven af 2012, nåede Kommissionen til følgende foreløbige konklusioner:
- (105) Gennem EEG-loven af 2012 har staten indført en særlig afgift, EEG-afgiften, og har fastlagt dens formål, som er finansiering af forskellen mellem de omkostninger, transmissionsnetoperatørerne har i forbindelse med køb af EEG-el, og de indtægter, de genererer ved salget af denne elektricitet. Beregningsmetoden, der bruges til at fastsætte niveauet for afgiften, er ligeledes fastlagt i EEG-loven af 2012, hvilket også er tilfældet for princippet om, at under- og overskud udlignes i det følgende år. Dette sikrer, at transmissionsnetoperatørerne ikke lider nogen tab, men det indebærer ligeledes, at de ikke kan anvende indtægterne fra afgiften til andet end EEG-finansieringen. Kommissionen har konkluderet, at staten, i modsætning til PreussenElektra-sagen, har ydet de nødvendige økonomiske midler til disse virksomheder til finansiering af støtten til EEG-el (se betragtning 97-103 til åbningsafgørelsen).
- (106) Desuden har Kommissionen fastholdt, at transmissionsnetoperatørerne er blevet udpeget til at forvalte afgiften. De skal:
- købe EEG-el produceret i deres område, enten direkte fra producenten, når den er direkte forbundet til transmissionslinjen, eller fra distributionssystemoperatører til feed-in-tariffer, eller betale markedstillægget. Som følge heraf er EEG-el samt den finansielle byrde af støtten, som er fastsat i EEG-loven af 2012, centraliseret hos de fire transmissionsnetoperatører
 - anvende privilegiet for grøn elektricitet på leverandører, der anmoder herom, og som opfylder de relevante betingelser, som er fastlagt i § 39, stk. 1, i EEG-loven af 2012
 - udligne mængden af EEG-el indbyrdes, således at de hver især køber den samme andel af EEG-el
 - sælge EEG-el på spotmarkedet i medfør af de regler, der er fastlagt i EEG-loven af 2012 og denne lovs gennemførelsesbestemmelser, hvilket kan ske i fællesskab
 - i fællesskab beregne EEG-afgiften, som skal være ens for hver eneste kWh, der forbruges i Tyskland, dvs. forskellen mellem indtægterne fra salget af EEG-el og omkostningerne forbundet med købet af EEG-el
 - i fællesskab offentliggøre EEG-afgiften i et særligt format på et fælles websted
 - offentliggøre samlede oplysninger om EEG-el
 - sammenligne den forventede EEG-afgift med det, den reelt set skulle have været et bestemt år, og tilpasse afgiften for det følgende år
 - offentliggøre prognoser for flere år i forvejen
 - opkræve EEG-afgiften fra elleverandører
 - (hver især) føre særskilte regnskaber for alle kapitalstrømme (udgifter og indtægter) med tilknytning til EEG-loven af 2012.
- (107) Endelig har Kommissionen konkluderet, at transmissionsnetoperatørerne er underlagt et strengt statsligt tilsyn med deres forvaltning af afgiften (betragtning 110-113 til åbningsafgørelsen). Forbundsnetagenturet fører tilsyn og er også tillagt de nødvendige håndhævelsesbeføjelser. Forbundsnetagenturet fører navnlig tilsyn med, hvordan transmissionsnetoperatørerne sælger den EEG-el, som der betales feed-in-tariffer for på spotmarkedet, at transmissionsnetoperatørerne beregner, fastsætter og offentliggør EEG-afgiften på korrekt vis, at transmissionsnetoperatører, opkræver EEG-afgiften fra elleverandørerne på korrekt vis, at feed-in-tariffer og tillæg opkræves fra transmissionsnetoperatørerne på korrekt vis, og at EEG-afgiften udelukkende nedsættes for elleverandører, der opfylder kravene i § 39 i EEG-loven af 2012. Forbundsnetagenturet modtager desuden oplysninger fra transmissionsnetoperatørerne om støtten til EEG-el og om opkrævningen af leverandørerne. Endelig kan forbundsnetagenturet fastsætte bøder og vedtage beslutninger, herunder beslutninger vedrørende niveauet for EEG-afgiften. Kommissionen har desuden konkluderet, at forbundskontoret, et statsligt organ, giver energiintensive brugere ret til en begrænset EEG-afgift efter ansøgning fra de potentielle modtagere.

- (108) Tyskland anfægter, at der er tale om involvering af statsmidler. For det første påpeger Tyskland, at EEG-støtteordningen kun omfatter private virksomheder, enten operatører af anlæg, der producerer EEG-el, netoperatører, transmissionsnetoperatører eller elleverandører, som er kategorier, der alle primært består af privatejede virksomheder, selv om staten eller offentlige organer fortsat ejer et betragteligt antal af disse virksomheder. I forbindelse med de forpligtelser, der pålægges virksomhederne, differentierer EEG-loven af 2012 ikke mellem privat- og offentligt ejede virksomheder. I det omfang offentlige organer er involveret i processen (forbundsnetagenturet, forbundskontoret, miljøstyrelsen), kontrollerer de angiveligt hverken indhentningen eller anvendelsen af midlerne, men forestår blot overvågningen af ordningens lovlighed og funktion.
- (109) For det andet understreger Tyskland, at niveauet for EEG-afgiften hverken fastlægges af EEG-loven af 2012 eller af et offentligt organ. Niveauet for EEG-afgiften fastsættes af markedet, idet transmissionsnetoperatørerne først sælger EEG-el på spotmarkedet og derefter fastsætter de øvrige omkostninger, som skal dækkes af EEG-afgiften.
- (110) Flere interesserede parter er enige i Tysklands analyse, der anser EEG-loven af 2012 for ikke at udgøre statsstøtte. De anfægter især Kommissionens foreløbige konklusioner om, at EEG-afgiften forvaltes af private organer, der udpeges af staten. De anfægter også, at forbundsnetagenturet, frem for at kontrollere indtægter, der hidrører fra EEG-afgiften, eller niveauet for selve afgiften, blot overvåger lovligheden uden at udøve indflydelse på forvaltningen af midlerne. Endelig kan den omstændighed, at nedsættelsen af EEG-afgiften bygger på EEG-loven af 2012 og gennemføres af forbundskontoret, angiveligt ikke ændre, at midlerne er af privat karakter, idet betalingerne foregår mellem private virksomheder og på intet tidspunkt forlader den private sektor, således at staten ikke kan kontrollere dem. Derudover anføres det, at overvæltningen af EEG-afgiften fra transmissionsnetoperatørerne til elleverandørerne og derefter fra elleverandørerne til elforbrugerne er en beslutning, der træffes af henholdsvis transmissionsnetoperatørerne og elleverandørerne, som gør afgiften til en del af de private virksomheders prispolitik og på ingen måde en afgift, der pålægges af staten.
- (111) Disse argumenter kan imidlertid ikke ændre den foreløbige konklusion, som Kommissionen nåede til i åbningsafgørelsen.

7.1.3.1. Afgift indført af staten

- (112) For så vidt angår Tysklands argument om, at EEG-afgiften aldrig indgår i eller passerer gennem statens budget, er det tilstrækkeligt at minde om, hvilket allerede er sket i betragtning 100, at den blotte omstændighed, at fordelen ikke finansieres direkte af statsbudgettet, ikke er tilstrækkelig til at udelukke muligheden for, at statsmidler er involveret, når staten har udpeget eller oprettet et organ til forvaltning af midlerne.
- (113) Tyskland har lagt vægt på, at de betalinger af EEG-afgiften, som elleverandører foretager til transmissionsnetoperatørerne, er af privat karakter, idet transmissionsnetoperatørerne ikke har nogen myndighed eller beføjelser, som udspringer af offentlig ret, der kan håndhæve deres betalingskrav over for leverandørerne. Derimod skal de gå via det civile retssystem, ligesom andre private virksomheder. Denne analyse tager imidlertid ikke højde for, at de pågældende betalinger ikke bygger på aftaler, der er indgået efter frie forhandlinger mellem de pågældende parter, men derimod på retlige forpligtelser (gesetzliche Schuldverhältnisse), som staten har pålagt dem. Transmissionsnetoperatørerne er derfor retligt forpligtede til at opkræve EEG-afgiften hos elleverandørerne.
- (114) I denne forbindelse er det fast retspraksis ⁽⁵⁷⁾, at virksomheder, der udpeges til at forvalte støtten, enten kan være offentlige eller private organer. Derfor kan den omstændighed, at transmissionsnetoperatørerne er private operatører, ikke som sådan udelukke, at der kan være tale om statsmidler. Desuden har Domstolen konstateret, at »[s]ondringen mellem støtte ydet af staten og støtte ydet ved hjælp af statsmidler har til formål at sikre, at støttebegrebet ikke alene omfatter støtte ydet direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten« ⁽⁵⁸⁾. I sagen *Sloman Neptun* ⁽⁵⁹⁾ fastslog Domstolen, at statsmidler er involveret, når den pågældende ordning ved sit formål eller sin opbygning tilsigter at skabe en fordel, der udgør en supplerende byrde for staten eller for private organer, der er udpeget eller oprettet af staten ⁽⁶⁰⁾. Derfor er det tilstrækkeligt, at fordelen nedsætter de midler, et privat organ er berettiget til, for at statsmidler kan være involveret. Den nedsatte EEG-afgift, som de energiintensive brugere skal betale, medfører netop en nedsættelse af de beløb, elleverandørerne inddriver fra de energiintensive brugere.

⁽⁵⁷⁾ Sag C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 70; sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 20.

⁽⁵⁸⁾ Sag C-72/91, *Sloman Neptun mod Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, præmis 19.

⁽⁵⁹⁾ Sag C-72/91, *Sloman Neptun mod Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97.

⁽⁶⁰⁾ Sag C-72/91, *Sloman Neptun mod Bodo Ziesemer*, ECLI:EU:C:1993:97, præmis 21.

- (115) Den omstændighed, at elleverandørerne ikke er forpligtede til at vælte EEG-afgiften over på elforbrugerne, fører ikke til den konklusion, at de opkrævede indtægter er private, når elleverandørerne selv er underlagt en forpligtelse om at betale afgiften til transmissionsnetoperatørerne i henhold til EEG-loven af 2012. Denne forpligtelse er heller ikke baseret på en aftale, som operatørerne frit har kunnet indgå, men er derimod en retlig forpligtelse (gesetzliches Schuldverhältnis), der direkte hidrører fra statens lovgivning. Desuden er den omstændighed, at midlerne oprindeligt er af privat karakter, ikke til hinder for, at de anses for at udgøre statsmidler, hvilket er nævnt i betragtning 100. I modsætning til PreussenElektra-sagen, hvor private operatører skulle anvende deres egne midler til at betale købsprisen for et produkt, er transmissionsnetoperatørerne blevet udpeget til i fællesskab at forvalte en afgift, som elleverandørerne er forpligtede til at betale, uden at modtage noget tilsvarende til gengæld.
- (116) Ifølge Tyskland har nationale domstole undersøgt EEG-afgiften og de midler, der opkræves herigennem, og har konkluderet, at staten ikke har nogen kontrol over midlerne. I en af de sager, Tyskland refererer til⁽⁶¹⁾, bemærkede den nationale domstol, at den tyske stat i et vist omfang har udliciteret finansieringen af VE-støtten til private operatører ved at oprette en selvforsynende ordning til efterfølgelse af en målsætning for den offentlige politik. Af denne årsag fandt den nationale domstol, at EEG-afgiften ikke udgør en et særligt bidrag (Sonderabgabe) i den forstand, hvori udtrykket anvendes i den tyske forfatningsret, fordi indtægterne fra EEG-afgiften ikke allokteres til statsbudgettet, og fordi de offentlige myndigheder ikke, end ikke indirekte, råder over midlerne. Kommissionen bemærker derfor, at den nationale domstols konklusion var begrænset til anvendelsen af den nationale forfatningsret og navnlig fortolkningen af det retlige begreb »et særligt bidrag«. Den nationale domstol berørte ikke spørgsmålet om, hvorvidt EEG-loven af 2012 omfattede statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1. Selv om der kan være ligheder mellem den undersøgelse, den nationale domstol har foretaget med henblik på den tyske forfatningsret, og den vurdering, som Kommissionen skal gennemføre i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, følger det af Domstolens retspraksis, at det ikke er nødvendigt, at midlerne passerer gennem statsbudgettet eller er statens ejendom, for at de kan anses for at være statsmidler. Da der også kan være tale om statsmidler, når et offentligt eller privat organ er blevet oprettet eller udpeget til at forvalte dem, er begrebet statsmidler mere vidtgående end den undersøgelse, den nationale domstol har gennemført i henhold til tysk forfatningsret⁽⁶²⁾.

7.1.3.2. Udpegelsen af transmissionsnetoperatørerne til forvaltning af afgiften

- (117) Tyskland anfægter Kommissionens konklusion om, at transmissionsnetoperatørerne i fællesskab er blevet udpeget til at forvalte statsmidler. Efter Tysklands opfattelse er transmissionsnetoperatørerne ikke pålagt en forpligtelse af staten. I stedet afvikler de forskellige operatører, der er omfattet af EEG-loven af 2012, blot private krav, som udspringer af de rettigheder, loven tilbyder dem, indbyrdes, ligesom andre økonomiske aktører.
- (118) Ikke desto mindre mener Kommissionen, at EEG-loven af 2012 tydeligt pålægger transmissionsnetoperatørerne en række forpligtelser og tilsynsopgaver i forbindelse med EEG-ordningen, hvilket gør dem til kernen i systemets funktion (jf. betragtning 106). De fire tyske transmissionsnetoperatører centraliserer al EEG-el og alle omkostninger i forbindelse med køb af EEG-el og betaling af markedstillæg samt omkostninger forbundet med forvaltningen af EEG-afgiften i hvert deres område. De centraliserer hver især indtægterne fra EEG-afgiften for deres område. Derfor er det tydeligt, at transmissionsnetoperatørerne ikke blot afvikler private krav indbyrdes, men at de gennemfører deres retlige forpligtelser i henhold til EEG-loven af 2012.

7.1.3.3. Statsligt tilsyn, navnlig ved forbundsnetagenturet

- (119) Tyskland og interesserede parter hævder desuden, at de offentlige myndigheders, navnlig forbundsnetagenturets og forbundskontorets, beføjelser er for begrænsede til at give dem en betydelig grad af kontrol over EEG-afgiften. Forbundsnetagenturet og forbundskontoret overvåger kun lovligheden af aktiviteter gennemført af involverede private operatører og pålægger om nødvendigt administrative sanktioner (forbundsnetagenturet) eller klarlægger, om en energiintensiv bruger har ret til en nedsat afgift (forbundskontoret). De kan ikke udøve indflydelse på kapitalstrømme, og de fastsætter ikke niveauet for EEG-afgiften. Efter Tysklands opfattelse har den omstændighed, at EEG-loven af 2012 fastlægger metoden til beregning af afgiften og gennemsigtighedskravene samt den overvågning, forbundsnetagenturet foretager, udelukkende til formål at forebygge, at en af de private operatører beriges uberettiget i forbindelse med rækken af betalinger. Dette skal imidlertid håndhæves af de private operatører, der kan anlægge en sag gennem det civile retssystem.
- (120) I modsætning til Tysklands og de interesserede parters påstande træffer forbundskontoret en administrativ afgørelse for at konstatere, om en energiintensiv bruger har ret til en begrænset EEG-afgift efter ansøgning fra de potentielle modtagere. Denne afgørelse kan kun appelleres ved en tysk forvaltningsret, ikke ved en civil domstol,

⁽⁶¹⁾ Oberlandesgericht Hamm, dom af 14. maj 2013, ref. 19 U 180/12.

⁽⁶²⁾ Jf. sag C-78/76, Steinike & Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland, ECLI:EU:C:1977:52, præmis 21.

og træder automatisk i kraft. Desuden har forbundsnetagenturet betydelige håndhævelsesbeføjelser i henhold til loven om energiforsyning, som det kan bruge til at udstede bøder til alle operatører, der er omfattet af ordningen, og sikre overholdelse af EEG-loven af 2012.

- (121) Desuden bekræftede Domstolen for nylig i *Elcogás*-sagen, at statsmidler er involveret, selv når det statslige organ, der har fået overdraget at distribuere de opkrævede beløb, ikke råder over en skønsbeføjelse i denne forbindelse ⁽⁶³⁾.
- (122) I modsætning til hvad Kommissionen anførte i betragtning 134 til åbningsafgørelsen, hævder Tyskland og de interesserede parter mere specifikt, at forbundsnetagenturet ikke kan fastsætte niveauet for EEG-afgiften. Som det allerede er blevet konstateret i betragtning 43, viser § 6, stk. 3, i *AusglMechAV*, at forbundsnetagenturet kan træffe eksigible afgørelser for at tilpasse afgiftens niveau. Desuden er det omfang, forbundsnetagenturet har udøvet sine beføjelser i, uvæsentligt, når blot den råder over dem. Det er muligt, at forbundsnetagenturet ganske enkelt ikke har fundet det nødvendigt at træffe nogen eksigible afgørelser.

7.1.3.4. Konklusionen vedrørende statskontrol generelt

- (123) Tyskland og adskillige interesserede parter har kritiseret Kommissionen for, at den angiveligt uretmæssigt betragter de forskellige trin og forhold i EEG-ordningen som en helhed for at kunne argumentere for, at ordningen er underlagt statskontrol. De hævder, at såfremt Kommissionen havde undersøgt de enkelte trin særskilt og kun fokuseret på ét forhold ad gangen (producent af EEG-el — distributionssystemoperatør/transmissionsnetoperatør; transmissionsnetoperatør — forbundsnetagentur; transmissionsnetoperatør — leverandør; leverandør — forbruger), havde den nået frem til den konklusion, at der ikke er tale om statskontrol. Forbunds-kontorets rolle er angiveligt blot at vurdere støtteberettigelsen, og forbundskontoret har ingen mulighed for at udøve skøn i denne forbindelse.
- (124) Det er derimod Tyskland og de interesserede parter, der tager fejl, idet deres betragtning af den økonomiske ordning, der er etableret ved EEG-loven af 2012, fokuserer for meget på de enkelte dele. I *Bouygues*-sagen konstaterede Domstolen: »Da statslige indgreb imidlertid kan antage forskellige former og skal undersøges i kraft af deres virkninger, kan det ikke udelukkes, [...] at flere på hinanden følgende statslige indgreb med henblik på anvendelsen af artikel 107, stk. 1, TEUF skal betragtes som ét indgreb« ⁽⁶⁴⁾. Domstolen udtalte desuden, at dette »bl.a. [vil] være tilfældet, hvis de på hinanden følgende indgreb, henset til bl.a. deres kronologi og formål samt virksomhedens situation på tidspunktet for indgrebene, er så tæt forbundne, at det er umuligt at adskille dem fra hinanden« ⁽⁶⁵⁾. Det er netop sådan, det forholder sig med EEG-ordningen. EEG-loven af 2012 samt forbundsnetagenturets, forbundskontorets, miljøstyrelsens og Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungs beføjelser og handlinger er så tæt forbundne og indbyrdes afhængige, at de kun kan anses som værende umulige at adskille fra hinanden.
- (125) Tyskland er desuden af den opfattelse, at Kommissionen fejlagtigt har sluttet, at der er tale om statskontrol, ud fra hvordan over- og underskud forvaltes på EEG-kontoen. For det første påpeger Tyskland, at der ikke er nogen forbindelse mellem EEG-kontoen og statsbudgettet. Staten kompenserer ikke underskud på EEG-kontoen, og eventuelle overskud overføres ikke til statsbudgettet, som det var tilfældet i *Essent*-sagen. Derimod bestemmer både under- og overskud niveauet for EEG-afgiften i det følgende år. De udlignes derfor mellem de involverede private aktører. Staten har ingen indflydelse desangående.
- (126) Kommissionen mener dog, at statskontrol over midlerne ikke betyder, at der skal ske overførsel af de respektive midler til og fra statsbudgettet ⁽⁶⁶⁾ i forbindelse med de respektive midler. For at staten udøver kontrol over midlerne, er det tilstrækkeligt, at den fuldt ud regulerer, hvad der skal ske i tilfælde af et under- eller overskud på EEG-kontoen. Det springende punkt er, at staten har skabt en ordning, hvor netoperatørernes omkostninger fuldt ud kompenseres af EEG-afgiften, og hvor elleverandørerne har beføjelser til at vælte afgiften over på forbrugerne.
- (127) Tyskland påpeger desuden, at regulering og overvågning af private kapitalstrømme ikke i sig selv kan udgøre statsstøtte. Tyskland sammenligner den ordning, der er oprettet ved EEG-loven af 2012, med andre områder inden for økonomisk regulering, såsom forbrugerbeskyttelse inden for bankvæsen, bilisters forpligtelse til at tegne bilforsikring eller prisregulering inden for telefoni og sundhed. Tyskland hævder, at reguleringen af privat

⁽⁶³⁾ Sag C-275/13, *Elcogás*, ECLI:EU:C:2014:2314, præmis 29.

⁽⁶⁴⁾ Sag C-399/10 P, *Bouygues m.fl. mod Europa-Kommissionen m.fl.*, ECLI:EU:C:2013:175, præmis 103.

⁽⁶⁵⁾ Sag C-399/10 P, *Bouygues m.fl. mod Europa-Kommissionen m.fl.*, ECLI:EU:C:2013:175, præmis 104.

⁽⁶⁶⁾ Sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 19; sag C-275/13, *Elcogás*, ECLI:EU:C:2014:2314, præmis 24.

økonomisk aktivitet ikke i sig selv er ensbetydende med statskontrol. Ifølge Tyskland sikrer forbundsnetagenturet ene og alene, at forbrugerne beskyttes. Der er imidlertid en betydelig forskel mellem de områder, hvor staten blot tilvejebringer en beskyttende ramme for forbrugerne, og den nærværende situation. Her har staten vedtaget en særskilt lovgivning, EEG-loven af 2012, hvis primære mål ikke er at beskytte forbrugerne. Her sikrer staten, at der skabes en vedvarende strøm af penge i hele sektoren for at indfri de politiske mål med lovgivningen. Desuden er det fast retspraksis⁽⁶⁷⁾, at midler, der hidrører fra obligatoriske bidrag, som lovgivningen i en medlemsstat foreskriver, og som bestyres og fordeles i henhold til denne lovgivning, må betragtes som støtte, der ydes ved hjælp af statsmidler i henhold til traktatens artikel 107, stk. 1, også selv om de bliver administreret af institutioner, der ikke henhører under den offentlige myndighed. Derfor kan EEG-loven af 2012 ikke sammenlignes med statslige foranstaltninger, som staten ikke udøver indflydelse på eller sikrer finansiering til.

- (128) Efter Tysklands opfattelse kan situationen sammenlignes med omstændighederne i sagen *Doux Élevage*. I den pågældende sag konstaterede Domstolen, at indtægter fra bidragene ikke indebar overførsler til eller fra statens budget, at staten ikke gav afkald på indtægt af nogen art, at midlerne bevarede deres privatretlige karakter under hele forløbet, og at tilfælde af manglende betaling skulle indbringes for de civile eller handelsretlige domstole⁽⁶⁸⁾. Desuden var bidragene »ikke konstant under de offentlige myndigheders kontrol« og stod ikke »til rådighed for de statslige myndigheder«⁽⁶⁹⁾. Faktisk havde de offentlige myndigheder ikke beføjelser til at udøve »nogen anden kontrol [over bidragene] end kontrol af deres forskriftsmæssighed og overensstemmelse med loven«⁽⁷⁰⁾. På trods af Tysklands argumenter kan nærværende sag ikke sammenlignes med sagen *Doux Élevage*. Forskellen skal findes i den omstændighed, at det i sagen *Doux Élevage* er »den omhandlede brancheorganisation, der afgør anvendelsen af disse midler, som fuldt ud er forbeholdt formål, den selv har fastsat«⁽⁷¹⁾. I nærværende sag er målet med EEG-afgiften blevet bestemt af staten, og gennemførelsen kontrolleres fuldstændigt af staten. Desuden gjorde de franske myndigheder i sagen *Doux Élevage* blot et eksisterende frivilligt bidrag obligatorisk for alle operatører inden for de relevante sektorer, mens staten i nærværende sag har oprettet hele ordningen vedrørende beregning og udligning af omkostningerne mellem de private operatører.
- (129) I forbindelse med vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om statskontrol, mener Tyskland, at Kommissionens anvendelse af ordet »stat« er uklart. Som det fremgår af sagen *Doux Élevage*, skal »stat« primært forstås som den udøvende magt, dvs. regeringen og administrative organer, men som regel ikke som den gældende lovgivning, der er blevet vedtaget af parlamentet. Den omstændighed, at staten har lovgivet om *AusglMechV*, medfører ikke, at der er tale om statskontrol.
- (130) Imidlertid bør »stats«-kriteriet forstås i en bredere sammenhæng. For det første har Domstolen gentagne gange slået fast, at statsbegrebet naturligvis også omfatter lovgiveren⁽⁷²⁾. Som nævnt i betragtning 124 udøves statskontrol ved hjælp af en række lovgivnings- og kontrolforanstaltninger, som ikke bør vurderes særskilt. I nærværende sag er den relevante lovgivning så detaljeret, at ordningen sikrer statskontrol, uden at der er behov for yderligere involvering af statslige myndigheder. Desuden er forbundsnetagenturet tillagt betydelige beføjelser for at kunne påvirke processen.
- (131) Tyskland hævder derimod, at EEG-loven af 2012 afviger væsentligt fra situationen i *Essent*-sagen. I sidstnævnte sag blev niveauet for afgiften fastlagt ved lov uanset de omkostninger, den havde til formål at dække. Desuden blev overskud på over 400 mio. NLG overført til statens budget. I nærværende sag fastlægges niveauet for EEG-afgiften derimod af transmissionsnetoperatørerne ud fra salget på spotmarkedet, og staten har ingen mulighed for at påvirke dette. Desuden forbliver overskud på EEG-kontoen i systemet, idet de påvirker afgiften for det følgende år.
- (132) Som anført i betragtning 126 betyder statskontrol over midlerne ikke, at der skal ske overførsel af de respektive midler til og fra statsbudgettet⁽⁷³⁾. Desuden beregnes EEG-afgiften i nærværende sag i overensstemmelse med lovgivningsmæssige bestemmelser under hensyntagen til den markedspris, transmissionsnetoperatørerne opnår. Som anført i betragtning 13 til åbningsafgørelsen er den måde, hvorpå transmissionsnetoperatørerne beregner EEG-afgiften, efter de kender den pris, de opnår på spotmarkedet, fuldt ud reguleret og fastlagt i EEG-loven af 2012.

⁽⁶⁷⁾ Sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 25; sag 173/73, *Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 16.

⁽⁶⁸⁾ Sag C-677/11, *Doux Élevage*. ECLI:EU:C:2013:348, præmis 32.

⁽⁶⁹⁾ Sag C-677/11, *Doux Élevage*. ECLI:EU:C:2013:348, præmis 36.

⁽⁷⁰⁾ Sag C-677/11, *Doux Élevage*. ECLI:EU:C:2013:348, præmis 38.

⁽⁷¹⁾ Se fodnote 69.

⁽⁷²⁾ Sag C-279/08, *Europa-Kommissionen mod Kongeriget Nederlandene*, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 102-113.

⁽⁷³⁾ Sag C-262/12, *Association Vent de Colère!*, ECLI:EU:C:2013:851, præmis 19; sag C-275/13, *Elcogás*, ECLI:EU:C:2014:2314, præmis 24.

- (133) Desuden hævder Tyskland, at mens ét specifikt organ var blevet overdraget forvaltningen af afgiften i Essent-sagen, fastlægger EEG-loven af 2012 i praksis forpligtelser for et ukendt antal af private operatører, dvs. netoperatører, transmissionsnetoperatører og elleverandører, og disse forpligtelser er defineret generelt. Der er ikke tale om en bemyndigelse, og et så stort antal private operatører kan ikke siges at være udpeget af staten til at forvalte en afgift. Som anført i betragtning 118 er det transmissionsnetoperatørerne, og ikke andre operatører, der er udpeget til at forvalte EEG-afgiften. Desuden synes der ikke at foreligge et retligt grundlag, som kan forhindre en medlemsstat i at bemyndige mere end én enhed til at forvalte statslige midler.
- (134) Tyskland og interesserede parter bemærker desuden de påståede forskelle mellem EEG-loven af 2012 og dommen afsagt for nylig i sagen *Vent de colère* ⁽⁷⁴⁾: I Frankrig blev det pågældende bidrag opkrævet fra forbrugerne af en fond, der blev drevet af staten, hvorimod de private transmissionsnetoperatører i Tyskland opkræver EEG-afgiften fra private leverandører, som kan vælte den over på forbrugerne. I Frankrig var niveauet for afgiften fastlagt ved et ministerielt dekret, mens det i Tyskland beregnes af transmissionsnetoperatørerne på baggrund af deres faktiske omkostninger. I Frankrig vil staten intervenere i tilfælde af et underskud, mens et underskud i Tyskland afholdes af transmissionsnetoperatørerne og derefter kompenseres ved hjælp af en stigning i afgiften det følgende år.
- (135) Tyskland fejlfortolker retspraksis ved at hævde, at der kun er tale om statsmidler, hvis statens udøvende magt råder over midlerne. Som anført i betragtning 130 er statsbegrebet ikke begrænset til den udøvende magt, idet det også omfatter lovgiveren. Det er heller ikke påkrævet, at staten kan råde over midlerne, som om de var en del af dens eget budget. Som anført i betragtning 114 er det uvæsentligt, om den enhed, der forvalter statens midler er privat eller offentlig. Desuden beregner transmissionsnetoperatørerne EEG-afgiften på grundlag af deres omkostninger på en måde, der er fastlagt i EEG-loven af 2012, og den omstændighed, at staten har indført en markeds mekanisme i ordningen, påvirker ikke det faktum, at der er tale om statsmidler. Staten bestemmer ligeledes, hvad der skal ske i tilfælde af et underskud. Staten betaler ikke selv for underskuddet, men regulerer og kontrollerer, hvordan underskuddet dækkes, hvilket i sidste ende sker gennem EEG-afgiften.
- (136) Desuden påstår Tyskland, at dommen i sagen *Vent de colère* kræver, at staten har skønsbeføjelser til at råde over de økonomiske midler til hver en tid, hvorimod staten i henhold til EEG-loven af 2012 udelukkende har vedtaget lovgivningen og ikke har nogen skønsbeføjelser. Ifølge Tyskland har Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad skelnet mellem reel udøvende kontrol og lovgivningsmæssige aktiviteter. Statskontrol indebærer, at staten har skønsbeføjelser til at råde over de økonomiske midler. I præmis 21 i sagen *Vent de colère* bekræfter Domstolen denne konklusion.
- (137) Ifølge Tyskland tydeliggøres fraværet af statskontrol ved, at staten ikke kan bestemme niveauet for EEG-afgiften. Da niveauet for afgiften afhænger af den indtægt, transmissionsnetoperatørerne har fra salget af EEG-elektricitet på spotmarkedet, er det i praksis udelukkende markedet, der bestemmer det. Kommissionen anerkender, at staten ikke altid bestemmer det præcise niveau for EEG-afgiften, men den bestemmer, hvordan det skal beregnes under hensyntagen til elektricitetens salgspris. Desuden kan staten indføre markedsmekanismer i finansieringsordningen uden at opgive kontrollen over finansieringen. I den forbindelse mener Kommissionen ikke, at der er nogen forskel mellem en offentlig afgift, der er fastlagt af statslige myndigheder, og en retlig forpligtelse, staten pålægger gennem lovgivningen. I begge tilfælde tilrettelægger staten en overførsel af økonomiske midler ved hjælp af lovgivningen og bestemmer, hvilke formål disse økonomiske midler kan anvendes til.
- (138) Derfor fastholder Kommissionen sin vurdering af, at støtten til producenter af VE-elektricitet og produktionen af elektricitet fra minegas via feed-in-tariffer er finansieret af statsmidler.

7.1.4. Fordrejende virkning på konkurrence og handel

- (139) Endelig virker fordelene til både producenterne af EEG-elektricitet og de energiintensive brugere til at kunne fordreje konkurrencen og påvirke handelen, idet modtagerne opererer i sektorer, hvor markederne er blevet liberaliseret, og hvor der foregår samhandel mellem medlemsstaterne.

7.1.5. Konklusion vedrørende statsstøtte

- (140) Derfor konkluderer Kommissionen, at EEG-loven af 2012 omfatter statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, både til fordel for producenterne af EEG-elektricitet og, i kraft af den særlige kompensationsregel, til fordel for de energiintensive brugere.

⁽⁷⁴⁾ Se fodnote 21.

7.2. Eksisterende støtte/ny støtte og støttens lovlighed

- (141) I åbningsafgørelsen anførte Kommissionen, at den havde konstateret, at den tyske lov om vedvarende energi, som trådte i kraft den 1. april 2000 (»EEG-loven af 2000«), forløberer for EEG-loven af 2012, ikke omfattede statsstøtte (Kommissionens beslutning i sag NN 27/2000) ⁽⁷³⁾. Kommissionen fandt imidlertid, at de ændringer, som EEG-loven af 2012 medførte, var omfattende, og at støtte ydet på grundlag af EEG-loven af 2012 udgjorde ny støtte, som ikke var omfattet af Kommissionens tidligere beslutning (betragtning 150 til åbningsafgørelsen).
- (142) Dette er blevet anfægtet af Tyskland og af flere interesserede parter.
- (143) Tyskland og de interesserede parter hævder, at de efterfølgende ændringer, som har fundet sted mellem den første udgave af EEG-loven af 2000 og EEG-loven af 2012, ikke har ændret støtteordningen i væsentlig grad, og at EEG-loven dermed udgør eksisterende støtte.
- (144) Tyskland medgiver ikke desto mindre, at der er to forskelle mellem EEG-loven af 2012 og EEG-loven af 2000:
- a) Der er sket en ændring i udligningsmekanismen: Den oprindelige fysiske strøm af EEG-el til leverandørerne er blevet erstattet med transmissionsnetoperatørernes forpligtelse til selv at sælge EEG-el på spotmarkedet. Til gengæld for betalingen af EEG-afgiften for en bestemt mængde el kan elleverandører kategorisere mængden som EEG-el. Ifølge Tyskland betyder det, at elleverandørerne erhverver elektricitetens »vedvarende kvalitet« og dermed muligheden for at oplyse forbrugerne om, i hvilket omfang de har betalt afgiften (jf. §§ 53, stk. 1, og 54, stk. 1, i EEG-loven af 2012).
 - b) Den særlige kompensationsregel findes ikke i EEG-loven af 2000.
- (145) Bortset fra disse to forskelle er den ordning, der er beskrevet i betragtning 7, 8 og 9, ifølge Tyskland identisk med ordningen, der blev fastlagt i EEG-loven af 2000. Tyskland hævder navnlig, at det væsentligste træk, nemlig at elleverandørerne kompenserer transmissionsnetoperatørernes supplerende omkostninger i forbindelse med køb af EEG-el med deres egne økonomiske midler, allerede var en del af EEG-loven af 2000.
- (146) Kommissionen fastholder dens konklusion om, at den statsstøtte, der er involveret i EEG-loven af 2012, udgør ny støtte, fordi EEG-loven af 2012 udgør en væsentlig ændring sammenlignet med EEG-loven af 2000.
- (147) De ændringer, Tyskland har anerkendt, dvs. ændringen i udligningsmekanismen og indførelsen af den særlige kompensationsregel, udgør væsentlige ændringer.

7.2.1. Ændring i udligningsmekanismen

- (148) Som en indledende bemærkning påpeger Kommissionen, at den i 2002 konstaterede, at EEG-loven af 2000 ikke omfattede overførsel af statslige midler, men at denne vurdering blev foretaget kort efter, der blev afsagt dom i PreussenElektra-sagen. Ikke desto mindre har senere domme fra Domstolen i mellemtiden præciseret og endda indskrænket PreussenElektra-dommen: På baggrund af dommene i sagerne Essent, Vent de colère og Elcogás virker det til, at staten i forbindelse med den oprindelige udligningsmekanisme allerede havde overdraget forvaltningen af en støtteordning til transmissionsnetoperatørerne, og at finansieringen af ordningen skete ved hjælp af en afgift, der blev opkrævet af elleverandørerne.
- (149) Det springende punkt er, at udligningsmekanismen er blevet ændret i væsentlig grad. Den består ikke længere af en række af forpligtelser om køb af fysisk elektricitet (netoperatører fra producenter af EEG-el, transmissionsnetoperatører fra netoperatører, elleverandører fra transmissionsnetoperatører). Nu afbrydes den fysiske overførsel ved transmissionsnetoperatørerne, som skal markedsføre EEG-elektriciteten. Markedsføringen er blevet taget ud af udligningsmekanismen. Sidstnævnte handler udelukkende om den økonomiske fordeling af omkostningerne mellem de forskellige operatører. Transmissionsnetoperatørerne er af staten blevet tildelt ansvaret for at centralisere og beregne disse omkostninger og opkræve dem fra elleverandørerne.
- (150) Desuden sagde EEG-loven af 2000 intet om, hvorvidt elforbrugerne også skulle tage del i omkostningerne til fremstilling af EEG-el. Denne beslutning blev truffet af den kompetente lovgiver, som på daværende tidspunkt stadig havde beføjelserne til at regulere elpriserne for slutbrugerne. EEG-loven af 2012 giver udtrykkeligt leverandørerne tilladelse til at vælte omkostningerne over på deres kunder, og i praksis vælger alle leverandører at gøre dette.

⁽⁷³⁾ EFT C 164 af 10.7.2002, s. 5.

- (151) Desuden har forbundsnetagenturet, som ikke spillede en rolle i EEG-loven af 2000, fået beføjelser til at overvåge disse kapitalstrømme og sikre overholdelse af EEG-loven af 2012 med henblik på at beskytte forbrugerne. Forbundsnetagenturet, som ligeledes ikke spillede nogen rolle i EEG-loven af 2000, træffer afgørelse om at nedsætte EEG-afgiften for bestemte virksomheder på baggrund af de i EEG-loven af 2012 fastlagte kriterier.

7.2.2. Den særlige kompensationsregel (Besondere Ausgleichsregelung)

- (152) Nedsættelsen af afgiften for energiintensive brugere er en logisk følge af, at elforbrugerne nu skal bære en del af byrden. I henhold til EEG-loven af 2012 er forbundsnetagenturet, som ikke spillede nogen særlig rolle i EEG-loven af 2000, ansvarlig for ved hjælp af administrative afgørelser at kontrollere, at de energiintensive brugere opfylder betingelserne for den særlige kompensationsregel. Nogle af de interesserede parter har påstået, at den omstændighed, at nogle elforbrugere drager fordel af en begrænset afgift, ikke kan påvirke det faktum, at de økonomiske midler, de tilvejebringer, er af privat karakter. Kommissionen mener imidlertid, at det faktum, at den særlige kompensationsregel findes, er et yderligere bevis for, at EEG-loven af 2012 ikke længere bygger på købsforpligtelser, der omfatter private midler, men derimod på et omfattende system til fordeling af omkostninger, der til en vis grad bygger på betragtninger vedrørende en retfærdig fordeling, som er tilrettelagt af staten og overvåget af statslige myndigheder.

- (153) De adskillige forskelle mellem EEG-loven af 2000 og EEG-loven af 2012 opsummeres i den følgende tabel. De viser, at EEG-loven af 2012 alt i alt udgør en ny ordning.

Element	EEG-loven af 2000	EEG-loven af 2012
Overvæltning af afgiften	Successive forpligtelser hos operatørerne til at købe EEG-el.	Overvæltningen af omkostninger sker uafhængigt af overførslen af EEG-el.
Udligningsmekanismen på det tredje niveau.	Udligningen af omkostninger er knyttet til købet af EEG-el.	Udligningen af omkostninger sker som følge af salget af EEG-el på spotmarkedet.
De endelige forbrugere bærer omkostningerne, men nogle drager fordel af en begrænset afgift.	Indgår ikke.	Den særlige kompensationsregel: Energiintensive brugere kan anmode om nedsættelse af deres afgift.
Forbundsnetagenturets rolle	Ingen.	Overvågning og håndhævelse af fastlæggelsen af afgiften.
Forbundsnetagenturets rolle	Ingen.	Godkender nedsættelser af afgiften.
Niveauet for afgiften	0,2 cent/kWh (2000)	6,24 cent/kWh (2014)
Feed-in-tariffer på EEG-el	Mindre end 1 mia. EUR (2000).	Mere end 20 mia. EUR (2013).

- (154) Idet EEG-loven af 2012 kun gør sig gældende for nedsættelser af EEG-afgiften for 2013 og 2014, udgør kun nedsættelser, der er indrømmet for disse to år, statsstøtte ⁽⁷⁶⁾.

7.3. Forenelighed med det indre marked

- (155) I åbningsafgørelsen konkluderede Kommissionen, at statsstøtten til producenter af EEG-el kunne betragtes som værende forenelig med det indre marked. Den tvivler derimod på, hvorvidt tildelingen af støtten kan vurderes uafhængigt af dens finansieringsordning, dvs. EEG-afgiften. Kommissionen nåede desuden til den foreløbige konklusion, at EEG-afgiften er i strid med traktatens artikel 30 eller artikel 110.

⁽⁷⁶⁾ EEG-loven af 2012 trådte i kraft den 1. januar 2012, og dermed kunne energiintensive brugere først anmode om nedsættelse af afgiften i 2013 i henhold til denne lov. De nedsættelser, der blev indrømmet for 2012, var baseret på en anden lov, der gik forud for EEG-loven af 2012, og er derfor ikke omfattet af denne undersøgelse.

- (156) I åbningsafgørelsen gav Kommissionen også udtryk for en tvivl om, hvorvidt den særlige kompensationsregel kan anses for at være forenelig med det indre marked på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3.

7.3.1. Retsgrundlag og omfanget af vurderingen af den særlige kompensationsregels forenelighed

- (157) Vurderingen af foreneligheden omfatter kun ny støtte, der er ydet på baggrund af EEG-loven af 2012. De nedsatte betalinger af EEG-afgiften, der fandt sted i 2012, skete med hjemmel i den forvaltningsakt, forbundskontoret udstedte i slutningen af 2011. De er dermed omfattet af artikel 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽⁷⁾.
- (158) Denne afgørelse omfatter ikke jernbanevirksomheders nedsatte betalinger af EEG-afgiften. Kommissionen forbeholder sig retten til at vurdere § 42 i EEG-loven af 2012 i en særskilt procedure.
- (159) Kommissionen har vurderet den særlige kompensationsregels forenelighed med det indre marked på baggrund af afsnit 3.7.2 og 3.7.3 i 2014-retningslinjerne.
- (160) Kommissionen har anvendt 2014-retningslinjerne fra den 1. juli 2014. Retningslinjerne omfatter de materielle bestemmelser vedrørende vurdering af sænkede bidrag til finansiering af støtten til energi fra vedvarende energikilder, herunder nedsættelser, der blev godkendt inden den 1. juli 2014 (punkt 248). Den undersøgte statsstøtte skal derfor vurderes på baggrund af 2014-retningslinjerne.
- (161) I henhold til retspraksis er Kommissionen på det særlige område for statsstøtte bundet af de rammebestemmelser eller meddelelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser, og de er blevet accepteret af medlemsstaterne ⁽⁷⁸⁾. Tyskland accepterede 2014-retningslinjerne den 31. juli 2014. Ingen af parterne har påstået, at retningslinjerne afgiver fra traktatens bestemmelser.
- (162) Interesserede parter har derimod anfægtet lovligheden af punkt 248. De mener, at anvendelsen af 2014-retningslinjerne på støtte, der blev ydet før den 1. juli 2014 er i strid med flere almindelige principper i EU-retten, nemlig retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod, at skadelige foranstaltninger har tilbagevirkende kraft ⁽⁷⁹⁾, samt princippet om, at statsstøtte bør vurderes på grundlag af de regler, der var i kraft på tidspunktet for indførelsen af støtteordningen.
- (163) De interesserede parter tager imidlertid fejl, idet de anser det andet afsnit i punkt 248 for at udgøre en anvendelse med tilbagevirkende kraft. I medfør af retspraksis skelner EU-retten mellem den øjeblikkelige anvendelse af en ny regel på endnu ikke indtrådte virkninger af fortløbende situationer ⁽⁸⁰⁾ og anvendelse af den nye regel med tilbagevirkende kraft på en situation, der er blevet endelig før reglens ikrafttrædelse (benævnes ligeledes en eksisterende situation) ⁽⁸¹⁾. Det er desuden fast EU-praksis, at operatører ikke kan erhverve berettigede forventninger, før institutionerne har vedtaget en retsakt, der afslutter den administrative procedure, som er blevet endelig ⁽⁸²⁾.
- (164) Ligesom Domstolen har konstateret, udgør ulovlig statsstøtte en fortløbende situation. Reglerne for rettidig anvendelse af lovgivning bestemmer, at den øjeblikkelige anvendelse af nye regler for forenelighed på ulovlig støtte ikke udgør en anvendelse af de nye regler med tilbagevirkende kraft ⁽⁸³⁾.

⁽⁷⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

⁽⁷⁸⁾ Domstolens dom i forenede sager C-75/05 og C-80/05, Kronofrance SA mod Forbundsrepublikken Tyskland m.fl., ECLI:EU:C:2008:482, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis.

⁽⁷⁹⁾ De interesserede parter har henvist til følgende retspraksis: Sag C-260/91, Diversint, ECLI:EU:C:1993:136, præmis 9; sag C-63/83, Regina mod Kent Kirk, ECLI:EU:C:1984:255, præmis 21 ff.; sag C-1/73, Westzucker, ECLI:EU:C:1973:78, præmis 5; sag C-295/02, Gerken, ECLI:EU:C:2004:400, præmis 47 ff.; sag C-420/06, Jager, ECLI:EU:C:2008:152, præmis 59 ff.; sag C-189/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:2005:408, præmis 217.

⁽⁸⁰⁾ Sag C-334/07 P, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, præmis 43; sag T-176/01, Ferriere Nord SpA mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2004:336, præmis 139.

⁽⁸¹⁾ Sag 68/69, Bundesknappschaft mod Brock, ECLI:EU:C:1970:24, præmis 6; sag 1/73, Westzucker GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, ECLI:EU:C:1973:78, præmis 5; sag 143/73, SOPAD mod FORMA m.fl., ECLI:EU:C:1973:145, præmis 8; sag 96/77, Bauche, ECLI:EU:C:1978:26, præmis 48; sag 125/77, KoninklijkeScholten-Honig NV m.fl. mod Floofdproduktschaap voor Akkerbouwprodukten, ECLI:EU:C:1978:187, præmis 37; sag 40/79, Fru P mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1981:32, præmis 12; sag 270/84, Licata mod ØSU, ECLI:EU:C:1986:304, præmis 31; sag C-60/98, Butterfly Music mod CEDEM, ECLI:EU:C:1999:333, præmis 24; sag C-334/07 P, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2008:709, præmis 53; sag T-404/05, Den Helleniske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2008:510, præmis 77.

⁽⁸²⁾ Sag C-169/95, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1997:10, præmis 51-54; forenede sager T-116/01 og T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya) SA m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2003:217, præmis 205.

⁽⁸³⁾ Forenede sager C-465/09 P — C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Europa-Kommissionen, ECLI:EU:C:2011:372, præmis 125 og 128.

- (165) Af disse årsager er Kommissionen forpligtet til at vurdere den særlige kompensationsregel på grundlag af 2014-retningslinjerne. Den har ingen skønsbeføjelser til at afvige fra disse retningslinjer i sin vurdering. Da åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* før den 1. juli 2014, har Kommissionen opfordret Tyskland og de interesserede parter til at indgive deres bemærkninger vedrørende anvendelsen af 2014-retningslinjerne på nærværende sag.

7.3.1.1. Bemærkninger fra Tyskland og interesserede parter

- (166) Adskillige interesserede parter har gjort gældende, at 2014-retningslinjerne ikke skal finde anvendelse på de begrænsede EEG-afgifter, men at Kommissionen derimod skal foretage en vurdering af foreneligheden på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), eller artikel 107, stk. 3, litra c).
- (167) For det første har disse parter gjort gældende, at nedsættelserne af EEG-afgiften kan betragtes som værende forenelige med det indre marked på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), idet de fremmer gennemførelsen af et vigtigt projekt af fælleseuropæisk interesse (fremme af anvendelsen af vedvarende energi som krævet i direktiv 2009/28/EF), eller, såfremt dette ikke kan gøre sig gældende, at de har til formål at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i den tyske økonomi (truslen fra afindustrialisering som følge af omkostningerne ved VE-elektricitet).
- (168) De interesserede parter har også anført, at nedsættelserne kan betragtes som værende forenelige på baggrund af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), idet de har til formål at fremme udviklingen af vedvarende energi og samtidig forebygge kulstoflækager og bevare et industrielt grundlag i Unionen. I denne forbindelse hævder de pågældende interesserede parter, at den særlige kompensationsregel er et passende instrument til at afstemme de forskellige aspekter af det mangfoldige mål. De hævder desuden, at dette instrument er proportionalt, idet de parter, der begunstiges af den særlige kompensationsregel, stadig bidrager til finansieringen. De påstår ydermere, at foranstaltningen er proportional, idet afgifter på el og EEG-afgiften i det væsentlige svarer til hinanden (begge er afgifter på elforbruget), og at den minimumsafgiftssats, Unionen har fastlagt for elektricitet til erhvervsmæssigt forbrug, jf. tabel C i bilag I til Rådets direktiv 2003/96/EF⁽⁸⁴⁾, er 0,05 cent/kWh, dvs. det samme som minimumssatsen for EEG-afgiften. Endelig hævder de interesserede parter, at EEG-loven af 2012 ikke fordrejer konkurrencen eller handelen, da den ikke fuldt ud modvirker den fordrejning, som i første omgang skabes ved den højere EEG-afgift for tyske virksomheder, sammenlignet med lignende skatter eller afgifter, som virksomheder i andre medlemsstater er underlagt.
- (169) For så vidt angår anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), og artikel 107, stk. 3, litra c), har Tyskland fremsat lignende argumenter som svar til Kommissionens åbningsafgørelse.
- (170) For det andet hævder de interesserede parter, at Kommissionen ikke kan undersøge nedsættelserne særskilt i henhold til et retsgrundlag for forenelighed, der afviger fra det, der blev anvendt til at undersøge støtten til EEG-el. I stedet burde Kommissionen have vurderet (og godkendt) nedsættelserne, som er en del af finansieringen, sammen med støtten til vedvarende energi i åbningsafgørelsen. Dette forklares med en henvisning til retspraksis fra Domstolen, ifølge hvilken Kommissionen skal tage støttens finansieringsmåde i betragtning, såfremt denne er en integrerende del af foranstaltningen⁽⁸⁵⁾.
- (171) For det tredje hævder de interesserede parter med henvisning til punkt 248 og 250 i 2014-retningslinjerne, at selv hvis 2014-retningslinjerne fandt anvendelse, ville de udelukkende kunne anvendes med tilbagevirkende kraft på ulovlig støtte, men ikke på eksisterende støtte. Selv hvis de begrænsede EEG-afgifter udgør statsstøtte (hvilket der sættes spørgsmålstegn ved), vil de skulle betragtes som eksisterende støtte på grund af Kommissionens stiltiende godkendelse af dem i sag NN 27/2000⁽⁸⁶⁾.
- (172) For det fjerde hævder de interesserede parter, at 2014-retningslinjerne, navnlig bestemmelserne vedrørende tilpasningsplaner i afsnit 3.7.3, bør fortolkes på en måde, der beskytter modtagernes berettigede forventninger. Med andre ord bør den gradvise justering være så tilstrækkelig lille for 2013 og 2014, at der ikke skal ske tilbagebetaling. Ifølge disse parter er disse berettigede forventninger opstået på baggrund af Kommissionens beslutning i sag NN 27/2000.

⁽⁸⁴⁾ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51).

⁽⁸⁵⁾ Sag C-261/01, Van Calster, ECLI:EU:C:2003:571, præmis 49; sag C-333/07, Société Régie Networks, ECLI:EU:C:2008:764, præmis 89.

⁽⁸⁶⁾ Jf. fodnote 75 ovenfor.

7.3.1.2. Vurdering

- (173) Disse argumenter kan ikke ændre vurderingen i denne afgørelse af anvendeligheden af 2014-retningslinjerne, som der gøres rede for i betragtning 157-165.
- (174) For så vidt angår anvendelsen af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), fastlægges det i punkt 10 i 2014-retningslinjerne, at Kommissionen i disse retningslinjer »fastsætter [...] betingelserne for, om støtte på energi- og miljøområdet kan betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra c)«. I henhold til Domstolen kan »Kommissionen [...] pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sit skøn ved retsakter såsom retningslinjerne, for så vidt som disse retsakter indeholder vejledende regler om den praksis, som denne institution vil følge, og hvis ikke de indebærer en afvigelse fra traktatbestemmelserne«⁽⁸⁷⁾. Da 2014-retningslinjerne på forhånd på en overordnet og gennemsigtig måde fastlægger betingelserne for forenelighed for den undtagelse, der er fastlagt i traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), er Kommissionen forpligtet til at anvende disse retningslinjer.
- (175) Det er ikke tilladt at anvende bestemmelserne om afgifter for elektricitet analogt, fordi 2014-retningslinjerne indeholder et komplet regelsæt til vurdering af nedsættelsen af VE-afgifter.
- (176) For så vidt angår undtagelserne i traktatens artikel 107, stk. 3, litra b), indeholder 2014-retningslinjerne ingen kriterier for, hvordan Kommissionen udøver sine skønsmålinger i forbindelse med anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra b). Det er korrekt, at Kommissionen har vedtaget en meddelelse om »Kriterier for analysen af, hvorvidt statsstøtte til fremme af gennemførelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse er forenelig med det indre marked«⁽⁸⁸⁾, som anvendes fra den 1. juli 2014. I henhold til punkt 52 i meddelelsen anvender Kommissionen imidlertid »[i] tilfælde af uanmeldt støtte [...] denne meddelelse, hvis støtten er ydet efter dens ikrafttrædelse, mens den i alle andre tilfælde anvender de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet«. Dette indebærer, at de i meddelelsen fastlagte kriterier ikke kan anvendes på de afgiftsnedsættelser, der undersøges i nærværende afgørelse. Derimod skal Kommissionen anvende de bestemmelser, der er fastlagt i 2008-retningslinjerne⁽⁸⁹⁾.
- (177) I åbningsafgørelsen rejste Kommissionen tvivl om, hvorvidt den særlige kompensationsregel i overensstemmelse med punkt 147-150 i 2008-retningslinjerne kunne anses som værende forenelig med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107, stk. 3, litra b). Denne tvivl udsprang især af, at nedsættelserne ikke syntes at have tilknytning til et projekt og navnlig ikke et specifikt projekt, der ville være »klart defineret, hvad angår vilkårene for gennemførelsen«. Desuden var det under alle omstændigheder tvivlsomt, hvorvidt et sådant projekt ville kunne betragtes som værende »af fælleseuropæisk interesse«, dvs. hvor fordelene ville gøre sig gældende for hele Unionen. Endelig var der tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte, dvs. nedsættelserne af EEG-afgiften, ville »udgøre et incitament til at gennemføre projektet« (betragtning 211 og 212 til åbningsafgørelsen).
- (178) Denne tvivl består fortsat. Tyskland hævder, at både indfrielsen af VE-målene og bevarelsen af industriens konkurrenceevne skal anses som et eller flere projekter af fælleseuropæisk interesse. Tyskland henviser til Kommissionens Europa 2020-strategi, som anfører »fremme af en mere ressourceeffektiv, grønnere og mere konkurrencedygtig økonomi som en prioritet«⁽⁹⁰⁾. Uanset hvor vigtige disse politiske mål måtte være, kan udviklingen af vedvarende energikilder og fremme af konkurrenceevnen ikke forstås som specifikke projekter i ordets bogstaveligste forstand. Det ville være endnu mere vanskeligt at definere sådanne projekter, for så vidt angår gennemførelsen, herunder deltagerne, målsætningerne og virkningerne som krævet i punkt 147, litra a), i 2008-retningslinjerne. Såfremt projekter af fælleseuropæisk interesse fortolkes, således at de også omfatter politiske mål, udvides begrænsningerne i artikel 107, stk. 3, litra b), ud over deres formulering, og kravet om at de skal være rettet mod et specifikt og klart defineret projekt, bliver meningsløst. Dette ville være imod »nødvendigheden af at anlægge en streng fortolkning af undtagelser fra det almindelige princip om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet«⁽⁹¹⁾.
- (179) Endnu vigtigere er det, som Retten konstaterede i sagen Hotel Cipriani, at »en støtteforanstaltning kun [kan] være omfattet af undtagelsen i henhold til [artikel 107, stk. 3, litra b), i traktaten], hvis den ikke hovedsageligt begunstiger de erhvervsdrivende i en bestemt medlemsstat, men i Fællesskabet som helhed«. Dette kriterium er

⁽⁸⁷⁾ Sag C-310/99, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:2002:143, præmis 52.

⁽⁸⁸⁾ EUT C 188 af 20.6.2014, s. 4.

⁽⁸⁹⁾ EF-rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse 2008 (EUT C 82 af 1.4.2008, s. 1).

⁽⁹⁰⁾ KOM(2010) 2020 endelig, s. 10.

⁽⁹¹⁾ Sag C-301/96, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:2003:509, præmis 106.

ikke opfyldt, hvis den nationale støtteordning udelukkende har til formål at forbedre konkurrenceevnen for de involverede virksomheder ⁽⁹²⁾. Den særlige kompensationsregel har netop kun til formål at mindske omkostningerne for energiintensive virksomheder i Tyskland og derigennem forbedre deres konkurrenceevne.

- (180) Set i lyset af nødvendigheden af en streng fortolkning af undtagelser fra det almindelige princip om, at statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet, jf. betragtning 178, kan den omstændighed, at elektricitetsudgifterne stiger for et stort antal industrielle brugere, ikke anses som en alvorlig forstyrrelse i den pågældende medlemsstats økonomi.
- (181) Derfor kunne Kommissionen ikke have godkendt den særlige kompensationsregel i medfør af traktatens artikel 107, stk. 3, litra b).
- (182) For det andet, for så vidt angår det argument, der er sammenfattet i betragtning 170, er den støtte, der tildeles energiintensive virksomheder gennem en nedsat EEG-afgift, tydeligt adskilt fra støtten til vedvarende energi. De aktører, der begunstiges af sidstnævnte, er en anden gruppe end de aktører, der begunstiges af den førstnævnte støtte. Derudover har nedsættelserne ikke umiddelbart til formål at finansiere støtten til vedvarende energi. Derimod modarbejder de faktisk dette formål, idet deres umiddelbare virkning er at reducere de indtægter, der er til rådighed til VE-finansiering. Dette underbygges af den omstændighed, at det var nødvendigt at øge EEG-afgiften for alle andre ikke-privilegerede brugere for at sikre finansieringen.
- (183) For det tredje, vedrørende det argument, der er sammenfattet i betragtning 171, skal den særlige kompensationsregel anses for at udgøre ulovlig støtte, henhørende under punkt 248 i 2014-retningslinjerne. Som det allerede er blevet forklaret i betragtning 141 ff., har EEG-loven af 2012 i væsentlig grad ændret den støtteordning, som Kommissionen godkendte ved sin beslutning i sag NN 27/2000.
- (184) Det fjerde argument vedrørende modtagernes berettigede forventninger behandles yderligere i betragtning 257, idet det udelukkende vedrører tilbagebetaling.

7.3.1.3. Alternativ vurdering i henhold til 2008-retningslinjerne

- (185) Retten har ved flere lejligheder og i modsætning til Domstolens retspraksis indtaget den holdning, at ulovlig støtte skal vurderes på grundlag af de regler, der var i kraft på tidspunktet for tildelingen af støtten. Derfor har Kommissionen gennemført en alternativ vurdering i medfør af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af 2008-retningslinjerne.
- (186) Resultatet er, at Kommissionen ville skulle erklære den driftsstøtte, der blev tildelt på grundlag af den særlige kompensationsregel, uforenelig med det indre marked i sin helhed, af de årsager, som er beskrevet i betragtning 187 ff.
- (187) I åbningsafgørelsen konstateres det, at der ved dens vedtagelse ikke forelå særlige statsstøtteregler, der kunne anerkende, at undtagelser fra eller nedsættelser af afgifter, der havde til formål at finansiere VE-støtte, ville kunne anses som nødvendige for at opnå et mål af fælles interesse og dermed opnå tilladelse på grundlag af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c).
- (188) Desuden forbød Kommissionen en lignende driftsstøtte, der blev meddelt af Østrig i 2011 ⁽⁹³⁾. Forbuddet er i tråd med Domstolens retspraksis, ifølge hvilken driftsstøtte i sig selv påvirker samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, og derfor ikke kan anses som værende forenelig med det indre marked ⁽⁹⁴⁾. I beslutningen forklarede Kommissionen også, hvorfor bestemmelserne om afgifter for elektricitet ikke kunne anvendes analogt.
- (189) På den baggrund kunne Kommissionen ikke have godkendt den pågældende støtte i medfør af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c), på grundlag af de materielle bestemmelser, der var i kraft på tidspunktet for tildelingen af støtten.

⁽⁹²⁾ Forenede sager T-254/00, T-270/00 og T-277/00, Hotel Cipriani SpA m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:T:2008:537, præmis 337.

⁽⁹³⁾ SA.26036 (sag C-24/09) — Statsstøtte til energiintensive virksomheder, lov om grøn elektricitet, Østrig (EUT L 235 af 10.9.2011, s. 42).

⁽⁹⁴⁾ Domstolens dom i sagen Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (»Jadekost«), C-288/96, ECLI:EU:C:2000:537, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis.

7.3.2. Omkostninger fra støtten til energi fra vedvarende energikilder

- (190) Ifølge punkt 184 i 2014-retningslinjerne kan der kun indrømmes nedsættelser for omkostninger fra støtten til energi fra vedvarende energikilder.
- (191) Imidlertid har EEG-afgiften også til formål at finansiere støtten til produktionen af el fra minegas, hvilket Kommissionen har konstateret i sin afgørelse i sag SA.38632 (2014/N) vedrørende EEG-loven af 2014 («afgørelsen om EEG 2014»). Minegas er ikke en vedvarende energikilde som omhandlet i punkt 19, stk. 5, i 2014-retningslinjerne. Nedsættelser af afgifter til finansiering af støtte til andre energikilder er ikke omfattet af afsnit 3.7.2 i 2014-retningslinjerne ⁽⁹⁵⁾.
- (192) Her bemærkede Tyskland i forbindelse med meddelelsesproceduren i sag SA.38632 (2014/N), at der ikke ville blive indrømmet nogen nedsættelse i finansieringen af støtten til el fra minegas, idet energiintensive virksomheder i henhold til EEG-loven af 2014 skal betale den fulde afgift for den første forbrugte GWh ved hvert forbrugspunkt. Indtægten fra den fulde afgift på den første GWh er større end det beløb, der betales i tilskud til el fremstillet af minegas ⁽⁹⁶⁾.
- (193) I 2012 udgjorde beløbet til støtte for minegas (41,4 mio. EUR) 0,25 % af det samlede støttebeløb i henhold til EEG-loven af 2012 for det år. Prognoser viser, at mængden af minegas forventes at forblive på det samme niveau i fremtiden eller endda falde en smule ⁽⁹⁷⁾.
- (194) På den baggrund konstaterede Kommissionen, at betalingen af EEG-afgiften for den første forbrugte GWh for de aktører, der begunstiges af den særlige kompensationsregel i henhold til EEG-loven af 2014, ville være langt større end beløbet til støtte for minegas ⁽⁹⁸⁾. Desuden konkluderede Kommissionen, at man ved at gange procentsatsen for EEG-støtte, der blev betalt til minegas (0,25 %), med EEG-afgiften (6,24 cent/kWh i 2014) ville komme frem til resultatet 0,016 cent/kWh. Dette tal er lavere end den minimumsafgift, som aktører, der begunstiges af den særlige kompensationsregel, skulle betale ud over den første forbrugte GWh (0,05 cent/kWh) ⁽⁹⁹⁾.
- (195) EEG-loven af 2012 omfatter to forskellige begrænsninger. Ved den første begrænsning (§ 41, stk. 3, nr. 1), som er degressiv, skal modtagerne stadig betale den fulde afgift for den første forbrugte GWh, og minimumsafgiften for forbrug ud over 100 GWh er 0,05 cent/kWh. Ved den anden begrænsning (§ 41, stk. 3, nr. 2), som gør sig gældende for de mest energiintensive virksomheder, er der fastsat et loft på 0,05 cent/kWh for modtagerens samlede forbrug. I begge tilfælde betaler modtagerne stadig mere end den andel af afgiften, der kan tildeles til støtten for minegas (0,016 cent/kWh i 2014 og, på grundlag af en EEG-afgift på 5,277 cent/kWh i 2013, 0,013 cent/kWh).
- (196) Derfor sikrede betalingen af minimumsafgiften på 0,05 cent/kWh i 2013 og 2014 samt forpligtelsen for nogle af modtagerne til at betale afgiften for den første GWh, at der ikke blev indrømmet nedsættelser til energiintensive virksomheder fra finansieringen af el fra minegas ⁽¹⁰⁰⁾.

7.3.3. Støtteberettigelse

- (197) Punkt 185 i 2014-retningslinjer fastlægger, at støtten bør begrænses til sektorer, som er udsat for en risiko med hensyn til deres konkurrencemæssige stilling på grund af de omkostninger, der er forbundet med finansieringen af støtte til energi fra vedvarende energikilder, afhængigt af deres elektricitetsintensitet og deres eksponering for international handel. Tilsvarende kan støtten således kun ydes, hvis selskabet tilhører de sektorer, der er nævnt i bilag 3 til 2014-retningslinjerne.
- (198) Desuden kan medlemsstater i henhold til punkt 186 i 2014-retningslinjerne medtage en virksomhed i deres nationale ordning for indrømmelse af reduktioner fra omkostninger, der følger af støtte til vedvarende energi, hvis virksomheden har en elektricitetsintensitet på mindst 20 % og tilhører en sektor med en handelsintensitet på mindst 4 % på EU-plan, selv om den ikke tilhører en af de i bilag 3 til 2014-retningslinjerne nævnte sektorer.

⁽⁹⁵⁾ Betragtning 293 til afgørelsen om EEG 2014.

⁽⁹⁶⁾ Betragtning 294 og 295 til afgørelsen om EEG 2014.

⁽⁹⁷⁾ Betragtning 295 til afgørelsen om EEG 2014.

⁽⁹⁸⁾ Med 2 707 støtteberettigede forbrugspunkter i 2014 og en EEG-afgift på 6,24 cent/kWh udgør indtægten fra afgiften genereret fra betalinger for den første forbrugte GWh 168 916 800 EUR. Jf. betragtning 296 til afgørelsen om EEG 2014.

⁽⁹⁹⁾ Betragtning 296 til afgørelsen om EEG 2014.

⁽¹⁰⁰⁾ Jf. betragtning 297 til afgørelsen om EEG 2014.

- (199) Endelig bestemmer punkt 187 i 2014-retningslinjerne, at medlemsstaterne kan indføre yderligere udvælgelses-kriterier, så længe valget af støttemodtagere i hver støtteberettiget sektor træffes på basis af objektive, ikke-diskriminerende og gennemsigtige kriterier, og at støtten i princippet ydes på samme måde for alle konkurrenter i samme sektor, hvis de er i samme faktuelle situation.
- (200) Såfremt støtten i form af en nedsættelse af eller fritagelse for byrden knyttet til finansieringen af støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder blev ydet før anvendelsesdatoen for disse retningslinjer til virksomheder, der ikke er støtteberettigede i henhold til kriterierne i betragtning 197 og 198, kan støtten erklæres forenelig, forudsat den er i overensstemmelse med en tilpasningsplan (punkt 197 i 2014-retningslinjerne).
- (201) Tyskland har indikeret, at kun enkelte aktører, der var begunstiget af den særlige kompensationsregel i 2013 og 2014, var berettiget til statsstøtte i form af nedsatte bidrag til finansiering af støtten til energi fra vedvarende energikilder som omhandlet i afsnit 3.7.2 i 2014-retningslinjerne. Tyskland har derfor indsendt en tilpasningsplan (se bilag II), der bliver behandlet i afsnit 7.3.5 for modtagere, der ikke var berettigede til støtte. Tyskland har desuden forklaret, at alle modtagere, der ikke kunne omfattes af den nationale ordning på grundlag af punkt 186 i 2014-retningslinjerne, tilhører de i bilag 5 til 2014-retningslinjerne nævnte sektorer.
- (202) Med henblik på beregningen af bruttoværditilvæksten, som er nødvendig for at kunne anvende punkt 185-192 i 2014-retningslinjerne, og som er defineret i bilag 4 hertil, anvender § 41 i EEG-loven af 2012 bruttoværditilvæksten i markedspriser for det seneste regnskabsår forud for ansøgningen om nedsættelse af afgiften. Punkt 1 og 2 i bilag 4 til 2014-retningslinjerne kræver, at bruttoværditilvæksten i faktorpriser samt det aritmetiske gennemsnit for de seneste tre år, for hvilke der forelå oplysninger for bruttoværditilvæksten, anvendes. Tyskland har forklaret, at disse tal ikke forelå, fordi ansøgningerne om nedsættelse for 2013 og 2014 kun indeholdt bruttoværditilvæksten i markedspriser for det seneste regnskabsår, for hvilket der fandtes tal (dvs. 2011 og 2012). Med henblik på beregningen af elektricitetsudgifterne har Tyskland desuden forklaret, at de gennemsnitlige elpriser i detailledet ikke forelå for alle virksomheder, især ikke for de høje forbrugsintervaller. I stedet blev beregningen af elektricitetsudgifter baseret på de faktiske afholdte elektricitetsudgifter i 2011 og 2012, da disse tal blev indsendt af virksomhederne i deres ansøgninger om nedsættelse i 2013 og 2014. Ifølge punkt 4 i bilag 4 til 2014-retningslinjerne forstås ved en virksomheds elektricitetsudgifter virksomhedens antagede elektricitetspris. På baggrund af Tysklands forklaringer konkluderede Kommissionen i sin afgørelse i sag SA.38632 (2014/N), at overgangsbestemmelserne i EEG-loven af 2014, der giver mulighed for at anvende tal for bruttoværditilvæksten i faktorpriser fra det seneste regnskabsår, eller de seneste to regnskabsår, samt anvendelsen af faktiske elektricitetsudgifter fra det seneste regnskabsår, var i overensstemmelse med 2014-retningslinjerne, navnlig punkt 195 (jf. betragtning 311-314 til den pågældende afgørelse). Dette begrundedes i, at tallene, dvs. bruttoværditilvæksten i faktorpriser baseret på det seneste år og det seneste års faktiske elektricitetsudgifter, kun skulle anvendes som en overgangsordning, indtil de i bilag 4 til 2014-retningslinjerne krævede tal var blevet indhentet. Dette ræsonnement gælder navnlig for vurderingen af nedsættelserne af EEG-afgiften for 2013 og 2014, og på grundlag af dette ræsonnement kan det også accepteres, at tallene for bruttoværditilvæksten i markedspriser anvendes med henblik på at vurdere foreneligheden af den statsstøtte, der er blevet ydet i henhold til den særlige kompensationsregel i 2013 og 2014 i form af nedsatte bidrag til finansiering af støtten til energi fra vedvarende energikilder som omhandlet i afsnit 3.7.2 i 2014-retningslinjerne.
- (203) Kommissionen konkluderer, at EEG-loven af 2012 kun delvist opfylder bestemmelserne for støtteberettigelse, som er fastlagt i punkt 185 og 186 i 2014-retningslinjerne. Der skal derfor opkræves tilbagebetaling hos modtagere, der ikke opfylder disse kriterier. De nærmere detaljer i denne forbindelse behandles i afsnit 7.3.5, som omhandler Tysklands tilpasningsplan.

7.3.4. Proportionalitet

- (204) Punkt 188 i 2014-retningslinjerne fastlægger, at støtten er proportional, hvis modtagerne betaler mindst 15 % af de supplerende omkostninger uden nedsættelse.
- (205) Medlemsstaterne kan imidlertid begrænse de udgifter til finansiering af støtte til vedvarende energi, der skal betales på virksomhedsplan, til 4 % af bruttoværditilvæksten i den pågældende virksomhed. For virksomheder med en elektricitetsintensitet på mindst 20 % kan medlemsstaterne begrænse det samlede beløb, der skal betales, til 0,5 % af den pågældende virksomheds bruttoværditilvækst. Når medlemsstater beslutter at indføre begrænsninger på henholdsvis 4 % og 0,5 % af bruttoværditilvæksten, skal disse begrænsninger gælde for alle støtteberettigede virksomheder (punkt 189 og 190 i 2014-retningslinjerne).

- (206) Tyskland har bemærket, at de begrænsede EEG-afgifter, som modtagerne betalte i 2013 og 2014, i visse tilfælde ikke var proportionale på grundlag af de i 2014-retningslinjerne opstillede kriterier ⁽¹⁰¹⁾. Tyskland har derfor indsendt en tilpasningsplan (se bilag II), som behandles i afsnit 7.3.5.
- (207) Kommissionen konkluderer, at de nedsatte EEG-afgifter kun delvist opfylder kriterierne for proportionalitet, som er anført i punkt 188 og 189 i 2014-retningslinjerne. Der skal derfor kræves tilbagebetaling hos modtagere, der ikke opfylder disse kriterier. De nærmere detaljer i denne forbindelse behandles i afsnit 7.3.5, som omhandler Tysklands tilpasningsplan.

7.3.5. Tilpasningsplanen

- (208) I henhold til punkt 193 ff. i 2014-retningslinjerne skal medlemsstaterne anvende de kriterier for støtteberettigelse og proportionalitet, der er fastlagt i punkt 3.7.2 i 2014-retningslinjerne, og som er beskrevet ovenfor i afsnit 7.3.3 og 7.3.4 i denne afgørelse, senest den 1. januar 2019. Støtte, der er ydet for en periode før denne dato, vil blive betragtet som forenelig med det indre marked, hvis den opfylder samme kriterier. Desuden mener Kommissionen, at al støtte, der ydes for at mindske byrden forbundet med finansiering af støtte til elektricitet fra vedvarende energikilder for årene før 2019, kan erklæres forenelig med det indre marked, forudsat at den er i overensstemmelse med en tilpasningsplan.
- (209) Tilpasningsplanen skal indebære en gradvis justering af støtten under anvendelse af de kriterier for støtteberettigelse og proportionalitet, der er fastlagt i punkt 3.7.2. i 2014-retningslinjerne og beskrevet i afsnit 7.3.3 og 7.3.4.
- (210) Såfremt støtten blev ydet for en periode, der lå før anvendelsesdatoen for disse retningslinjer, skal planen også for denne periode sikre en gradvis anvendelse af kriterierne.
- (211) Såfremt støtten blev ydet før anvendelsesdatoen for 2014-retningslinjerne til virksomheder, der ikke er støtteberettigede i henhold til afgørelsens afsnit 7.3.3, kan støtten erklæres forenelig med det indre marked, forudsat at tilpasningsplanen opererer med et eget bidrag på 20 % af de supplerende omkostninger svarende til afgiften uden nedsættelse, som indføres gradvist og senest den 1. januar 2019 (punkt 197 i 2014-retningslinjerne), som beskrevet i betragtning 200.
- (212) Tyskland har meddelt en tilpasningsplan (bilag II), som er beskrevet i betragtning 27 ff., som omfatter en gradvis forøgelse af EEG-afgiften for alle modtagere, der skal kræves tilbagebetaling hos. Udgangspunktet er den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2013. Den findes ved at gange modtagerens nedsatte EEG-afgift i 2013 med modtagerens faktiske elforbrug samme år («basisafgiften»). Ifølge tilpasningsplanen vil afgifterne for 2013 og 2014 blive tilpasset, således at de ikke overstiger 125 % og 150 % af basisafgiften. Fra 2015 kan den opadgående tilpasning blive større, da loftet vil være 200 % af basisafgiften. I de efterfølgende år frem til 2018 vil afgiften for år x ligeledes have et loft tilsvarende 200 % af afgiften for år $x - 2$.
- (213) For så vidt angår de år, der undersøges i denne afgørelse, dvs. 2013 og 2014, giver tilpasningsplanen mulighed for en gradvis forøgelse af EEG-afgiften for alle modtagere, for hvilke kriterierne for støtteberettigelse og proportionalitet i 2014-retningslinjerne ikke er opfyldt. Forøgelsen forventes at fortsætte efter 2014, hvormed det kan antages, at de niveauer, der kræves af 2014-retningslinjerne, vil være nået senest den 1. januar 2019, både for virksomheder, som i princippet er støtteberettigede, men ikke betalte en tilstrækkelig høj afgift, og for virksomheder, som ikke er støtteberettigede og derfor skal yde et eget bidrag på 20 % af de supplerende omkostninger ved afgiften, som fastlagt i punkt 197 af 2014-retningslinjerne. Desuden bemærker Kommissionen, at tilpasningsplanen tager hensyn til alle relevante økonomiske faktorer i forbindelse med politikken for vedvarende energi, og at Tyskland meddelte planen inden for den i punkt 200 i 2014-retningslinjerne fastsatte frist.
- (214) For så vidt angår 2013 og 2014, er tilpasningsplanen derfor i overensstemmelse med kravene i afsnit 3.7.3 i 2014-retningslinjerne. I henhold til punkt 194 i 2014-retningslinjerne kan nedsættelserne som ændret ved tilpasningsplanen dermed erklæres forenelige med det indre marked.

⁽¹⁰¹⁾ Se betragtning 202 til denne afgørelse vedrørende anvendelsen af tallene for bruttoværditilvæksten og elektricitetsintensitet.

7.3.6. Konklusion vedrørende forenelighed

- (215) De nedsatte EEG-afgifter for energiintensive virksomheder i 2013 og 2014 er kun forenelige med det indre marked, såfremt følgende betingelser er opfyldt:
- a) der indrømmes kun nedsættelse af afgiften vedrørende omkostninger fra støtten til energi fra vedvarende energikilder
 - b) modtagerne opfylder kriterierne for støtteberettigelse i punkt 185, 186 og 187 i 2014-retningslinjerne, som blev behandlet i afsnit 7.3.3 i denne afgørelse, og
 - c) nedsættelsen af EEG-afgiften er proportional i henhold til kriterierne i punkt 188 og 189 i 2014-retningslinjerne, som blev behandlet i afsnit 7.3.4 i denne afgørelse.
- (216) For modtagere, for hvilke en eller flere af de i betragtning 215 beskrevne betingelser ikke er opfyldt, konstaterer Kommissionen undtagelsesvis, at statsstøtte ydet på grundlag af den særlige kompensationsregel i 2013 og 2014 kan erklæres forenelig med det indre marked, såfremt det sikres, at modtagerne betaler mindst 125 % af den i betragtning 212 fastlagte basisafgift for 2013 og 150 % af basisafgiften for 2014. Med henblik på at sikre dette skal tilbagebetalingen ske som følger:
- a) Vedrørende den indrømmede nedsættelse for 2013 skal tilbagebetalingen svare til forskellen mellem den afgift, der skulle have været betalt, hvis alle betingelser i betragtning 215 havde været opfyldt, og den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2013. Den samlede EEG-afgift, herunder det tilbagebetalte beløb, for den virksomhed, der skal kræves tilbagebetaling hos, må ikke overstige 125 % af den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2013.
 - b) Vedrørende den indrømmede nedsættelse for 2014 skal tilbagebetalingen svare til forskellen mellem den afgift, der skulle have været betalt, hvis alle kriterierne i betragtning 215 havde været opfyldt, og den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2014. Den samlede EEG-afgift, herunder det tilbagebetalte beløb, for den virksomhed, der skal kræves tilbagebetaling hos, må ikke overstige 150 % af den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2013.

7.4. Forenelighed med andre bestemmelser i traktaten

- (217) I overensstemmelse med punkt 29 i 2014-retningslinjerne har Kommissionen undersøgt EEG-afgiftens forenelighed med traktatens artikel 30 og 110, da den har til formål at finansiere støtte til EEG-el.
- (218) Ifølge retspraksis kan en afgift, som rammer indenlandske og importerede varer efter samme kriterier, ikke desto mindre være i strid med traktaten, når afgiftsprovenuet er bestemt til at betale aktiviteter, der i særlig grad er til fordel for indenlandske, afgiftsbelagte varer.
- (219) Hvis fordelene for disse varer fuldt ud opvejer den afgift, de er pålagt, har afgiften kun virkninger for importerede varer og udgør derfor en afgift med tilsvarende virkning i strid med traktatens artikel 30. Hvis fordelene derimod kun opvejer en del af den byrde, der er pålagt de indenlandske varer, er afgiften en diskriminerende intern afgift i relation til traktatens artikel 110, og den del af dens beløb, der anvendes til at udligne den byrde, som indenlandske varer er belagt med, er i strid med denne traktatbestemmelse ⁽¹⁰²⁾.
- (220) I overensstemmelse med sin mangeårige beslutningspraksis ⁽¹⁰³⁾ og med Domstolens retspraksis ⁽¹⁰⁴⁾ har Kommissionen konstateret, at finansiering af nationale støtteordninger til vedvarende energi ved hjælp af en skattelignende afgift på elforbrug kan være diskriminerende over for importeret vedvarende energi. Hvis den interne elproduktion modtager støtte, der er finansieret ved hjælp af en afgift på al forbrug af elektricitet

⁽¹⁰²⁾ Forenede sager C-128/03 og C-129/03, AEM, ECLI:EU:C:2005:224, præmis 44-47; sag C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 42.

⁽¹⁰³⁾ Beslutning i statsstøttesag N 34/90, beslutning i statsstøttesag N 416/99, beslutning i statsstøttesag N 490/00, beslutning i statsstøttesag N 550/00, beslutning i statsstøttesagerne N 317/A/2006 og NN 162/A/2003, beslutning i statsstøttesagerne N 707 og 708/2002, beslutning i statsstøttesag N 789/02, beslutning i statsstøttesag N 6/A/2001, Kommissionens beslutning 2007/580/EF, Kommissionens beslutning 2009/476/EF; beslutning i statsstøttesag N 437/09.

⁽¹⁰⁴⁾ Forenede sager C-128/03 og C-129/03, AEM, ECLI:EU:C:2005:224, præmis 44-47; sag C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 58 og 59.

(herunder forbruget af importeret elektricitet), risikerer den finansieringsmetode, som pålægger en byrde på importeret elektricitet, der ikke drager fordel af denne finansiering, at have en diskriminerende virkning på importeret elektricitet fra vedvarende energikilder og er dermed i strid med traktatens artikel 30 og/eller 110⁽¹⁰⁵⁾.

- (221) Desuden bemærkede Kommissionen i sin åbningsafgørelse, at EEG-loven af 2012 umiddelbart har en diskriminerende virkning, idet § 39 i EEG-loven af 2012 giver mulighed for at nedsætte EEG-afgiften ved såkaldt direkte salg. Den nedsatte afgift gør sig kun gældende, når leverandøren har købt 50 % af sin elportefølje fra nationale producenter af EEG-elektricitet, og synes derfor at udgøre en diskriminerende afgift som omhandlet i traktatens artikel 110.
- (222) Kommissionen har desuden konstateret, at de tilfælde, hvor afgiften blev pålagt import, der ikke ville være berettiget til støtte i henhold til EEG-loven af 2012, hvis det var fremstillet i Tyskland (f.eks. el fremstillet på anlæg, der har været i brug i mere end 20 år), ville afgiften være i overensstemmelse med artikel 30 og 110, idet der i dette særlige tilfælde ikke er nogen forskel i behandlingen af den indenlandske produktion og importen.
- (223) Tyskland anfægter, at EEG-loven af 2012 kan medføre forskelsbehandling som omhandlet i traktatens artikel 30 og 110 af følgende årsager: For det første hævder Tyskland, at der ikke er nogen lighed mellem de importerede produkter, som EEG-afgiften pålægges, og de indenlandske produkter, der finansieres herved. Dette skyldes, at EEG-afgiften finansierer VE-anlæg, men pålægges forbruget af VE-elektricitet.
- (224) Selv hvis afgiften blev anset som en finansiering af VE-elektricitet, ville der stadig være en forskel mellem den elektricitet, afgiften pålægges, og den elektricitet, afgiften fremmer. Årsagen er, at Tysklands mål for VE-energi, som fastlagt i artikel 3, stk. 3, og i del A af bilag I til direktiv 2009/28/EF kun kan opfyldes med enten indenlandsk produceret VE-elektricitet eller VE-elektricitet, der er blevet importeret på grundlag af en samarbejds-mekanisme med den medlemsstat, hvor elektriciteten er blevet produceret (artikel 5, stk. 3, i det pågældende direktiv). Derfor regnes importeret VE-elektricitet ikke med i indfrielsen af målet, medmindre det er importeret gennem en samarbejdsmechanisme. Fra forbrugernes synspunkt kan denne elektricitet dermed ikke betragtes som det samme som indenlandsk produceret VE-elektricitet.
- (225) For så vidt angår privilegiet for grøn elektricitet (§ 39 i EEG-loven af 2012), hævder Tyskland, at det ikke kan betragtes som diskriminerende, idet det gennemfører direktiv 2009/28/EF. Direktiv 2009/28/EF fastsætter medlemsstaternes nationale mål for andelen af energi fra vedvarende energikilder og giver medlemsstaterne mulighed for at anvende støtteordninger og foranstaltninger med henblik på samarbejde (artikel 3, stk. 3). I henhold til direktivets artikel 5, stk. 3, medregnes indenlandsk produceret VE-elektricitet i opfyldelsen af målet. VE-elektricitet produceret i en anden medlemsstat regnes i princippet med i opfyldelsen af målet, hvis det er omfattet af en samarbejdsaftale mellem de pågældende medlemsstater. Det er ikke obligatorisk at indgå en sådan aftale, men derimod op til medlemsstaterne. Ifølge Tyskland følger det af disse bestemmelser i direktivet, at Tyskland kun har ret til at støtte indenlandsk produceret VE-elektricitet. Det følger ligeledes af disse bestemmelser, at Tyskland ikke er tvunget til at give producenter af VE-elektricitet fra andre medlemsstater adgang til sin støtteordning eller at lade andre producenter drage fordel af privilegiet for grøn elektricitet.
- (226) Desuden hævder Tyskland, at såfremt privilegiet for grøn elektricitet var tilgængelig for producenter i andre medlemsstater, ville der være en risiko for at dette ville medføre en overkompensation af disse producenter, som kunne begynde at vælge frit mellem de forskellige nationale støtteordninger. Dette ville desuden udgøre en risiko for finansieringsordningen i EEG-loven af 2012, idet flere og flere udenlandske producenter ville ønske at gøre brug af privilegiet for grøn elektricitet, og mængden af elektricitet, som EEG-afgiften faktisk var pålagt, ville falde løbende og dermed ødelægge finansieringsgrundlaget. I praksis ville dette være imod målene for direktiv 2009/28/EF, som giver tilladelse til oprettelse af nationale støtteordninger, der har til formål at øge produktionen af vedvarende energi.
- (227) Efter Tysklands opfattelse bekræftes denne tolkning af den dom, der for nylig blev afsagt i sagen Ålands Vindkraft⁽¹⁰⁶⁾. I den sag, som omhandlede en national ordning, hvorefter der kun tildeles omsættelige certifikater til producenter af grøn elektricitet, der er produceret på denne medlemsstats område, fandt Domstolen, at en sådan ordning udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner for import, der i princippet er uforenelig med forpligtelserne i henhold til traktatens artikel 34. Ordningen kan imidlertid være begrundet i tvingende miljøbeskyttelseshensyn⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Sag 47/69, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1970:60, præmis 20; betragtning 329 ff. til afgørelsen om EEG 2014.

⁽¹⁰⁶⁾ Sag C-573/12, Ålands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037.

⁽¹⁰⁷⁾ Sag C-573/12, Ålands Vindkraft, ECLI:EU:C:2014:2037, præmis 75 og 119.

- (228) Endelig mener Tyskland ikke, at EEG-afgiften udgør en afgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i enten artikel 30 eller artikel 110 i traktaten. Den er derimod blot en fordring på tilbagebetaling, som transmissionsnetoperatørerne har over for elleverandørerne, da transmissionsnetoperatørerne anses for at udføre tjenester for leverandørerne. Tyskland henviser til Domstolens retspraksis, ifølge hvilken »en sådan byrde, som pålægges varer ved grænseoverskridelsen, dog ikke [kan] betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told, der er omfattet af traktatens forbud, såfremt den er et led i en almindelig, intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandsk fremstillede og indførte eller udførte varer, såfremt den udgør et modstykke til en konkret tjenesteydelse, der faktisk og individuelt er præsteret over for den erhvervsdrivende, og afgiftens størrelse står i et rimeligt forhold til denne tjenesteydelse, eller endelig, på visse betingelser, såfremt den vedrører kontrol, der skal udøves for at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser«⁽¹⁰⁸⁾.
- (229) Efter Tysklands opfattelse er det andet og det tredje af de alternative kriterier, som nævnes i Domstolens dom, opfyldt. For det første hævder Tyskland, at EEG-afgiften udgør et passende modstykke til en præsteret tjenesteydelse, nemlig den omstændighed, at transmissionsnetoperatørerne fraskriver sig den vedvarende karakter af den overførte VE-elektricitet, som elleverandørerne erhverver sig, som forklaret i betragtning 144⁽¹⁰⁹⁾. Efter Tysklands opfattelse får elleverandørerne noget igen ved at betale EEG-afgiften til transmissionsnetoperatørerne, nemlig at en del af elektriciteten kommer fra vedvarende energikilder. Tyskland hævder derfor, at EEG-afgiften, i modsætning til Essent-sagen⁽¹¹⁰⁾, hvor der ikke blev præsteret nogen tjenesteydelse til gengæld for betalingerne, svarer til en præsteret tjenesteydelse. For det andet pålægges EEG-afgiften angiveligt for at opfylde forpligtelser, som følger af EU-retten, nemlig direktiv 2009/28/EF.
- (230) Kommissionen kan ikke tilslutte sig Tysklands ræsonnement.
- (231) For det første er det korrekt, at EEG-afgiften finansierer etableringen af anlæg til vedvarende energi, men den støtter også produktionen af den elektricitet, der genereres på disse anlæg. Dette underbygges af den omstændighed, at EEG-afgiften opkræves pr. kilowatt-time af elektricitet, der forbruges. For det andet kan der ikke rykkes ved ligheden mellem indenlandsk produceret EEG-el og importeret EEG-el, blot fordi importeret EEG-el ikke medregnes i opfyldelsen af det af direktiv 2009/28/EF fastsatte mål. I henhold til Domstolens retspraksis skal lighed ikke fastlægges »efter et strengt identitetskriterium, men efter et beslægtetheds- og sammenlignelighedskriterium, set i forhold til anvendelsen«⁽¹¹¹⁾. Spørgsmålet om lighed må adskilles fra forskellen i behandling: Der foreligger kun en forskel i behandling, for så vidt angår importeret el, der ville have været støtteberettiget i henhold til EEG-loven af 2012, hvis den havde været produceret i Tyskland. I denne forbindelse er det uvæsentligt, om importeret VE-elektricitet medregnes i opfyldelsen af det af direktiv 2009/28/EF fastsatte mål.
- (232) Desuden er Kommissionen uenig med Tysklands påstand om, at EEG-afgiften ikke udgør en afgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i enten artikel 30 eller artikel 110 i traktaten. For det første er det, som Domstolen konstaterede i Essent-sagen, uvæsentligt med henblik på anvendelsen af traktatens artikel 30 og 110, at afgiften ikke opkræves direkte af staten, men af transmissionsnetoperatørerne⁽¹¹²⁾. For det andet synes der ikke at foreligge nogen tjenesteydelse eller fordel, som den EEG-afgift, som elleverandørerne betaler, kan udgøre et passende modstykke til. Den vedvarende karakter er i sig selv til ingen nytte for elleverandørerne, da den overføres særskilt fra den egentlige EEG-el. Leverandørernes betalinger er heller ikke proportionale med den præsterede tjenesteydelse, da de afhænger af, hvor mange ikke-privilegerede kunder, de har, hvorimod den tjenesteydelse, der angiveligt præsteres, dvs. elektricitetens vedvarende karakter, er udelelig og ens for alle. For det tredje pålægges EEG-afgiften ikke på baggrund af tilsyn, og den pålægges heller ikke på baggrund af forpligtelser, der udspringer af EU-retten. Direktiv 2009/28/EF forpligter Tyskland til at træffe foranstaltninger, der har til formål at sikre en stigning i andelen af energi fra vedvarende energikilder (direktivets artikel 3, stk. 2). Det er op til Tyskland at beslutte, hvordan dette gennemføres, både hvad angår de nærmere foranstaltninger (direktivets artikel 3, stk. 3) og finansieringen heraf.
- (233) Som Kommissionen påpegede i sin åbningsafgørelse, forbyder artikel 30 og 110 kun finansiering af en støtteordning for indenlandsk produktion ved hjælp af en diskriminerende afgift, der pålægges importerede produkter. De tvinger ikke medlemsstaterne til at udvide støtteordningen til også at omfatte importerede

⁽¹⁰⁸⁾ Sag C-130/93, Lataire, ECLI:EU:C:1994:281, præmis 14.

⁽¹⁰⁹⁾ Tyskland anerkender imidlertid, at EEG-afgiften ikke udgør en betaling for selve leveringen af VE-elektricitet, som sælges på spotmarkedet.

⁽¹¹⁰⁾ Sag C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413.

⁽¹¹¹⁾ Sag 171/78, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Danmark, ECLI:EU:C:1980:54, præmis 5.

⁽¹¹²⁾ Sag C-206/06, Essent Netwerk Noord, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 46.

produkter. Ligesom tidligere afgørelser vedrørende nationale støtteordninger for vedvarende energi ⁽¹¹³⁾ stiller nærværende afgørelse ikke spørgsmål ved det faktum, at støtte i henhold til EEG-loven af 2012 er forbeholdt den indenlandske produktion. Medlemsstaterne må imidlertid ikke lade diskriminerende afgifter som omhandlet i traktatens artikel 30 og 110 indgå i deres støtteordninger.

- (234) Dommen Ålands Vindkraft ændrer ikke ved vurderingen vedrørende traktatens artikel 30 og 110. Det eneste spørgsmål i denne sag var, om en national støtteordning for producenter af vedvarende energi skulle være åben for producenter i andre medlemsstater (Domstolen fandt, at dette ikke var tilfældet). Dommen vedrørte ikke spørgsmålet om, hvorvidt en sådan national støtteordning desuden kan finansieres ved hjælp af en diskriminerende afgift, som også pålægges økonomiske aktører i andre medlemsstater. For det andet foretog Domstolen efter anmodning fra den svenske ret en fortolkning af artikel 34 om kvantitative restriktioner for varernes frie bevægelighed. Den præjudicielle anmodning vedrørte ikke artikel 30 og 110 om diskriminerende told og afgifter, hvorom Domstolen ikke udtalte sig. For det tredje konkluderede Domstolen, at Sveriges afslag på at give sagsøgeren adgang til certifikatsordningen, som udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, var berettiget af miljøbeskyttelseshensyn og proportional i forhold til at indfri det miljøpolitiske formål ⁽¹¹⁴⁾. Diskriminerende foranstaltninger, der er i strid med artikel 30 og 110, er derimod ikke berettigede, selv ikke af miljømæssige årsager. Kommissionen kan ikke forestille sig et scenarie, hvor miljøbeskyttelse (eller for den sags skyld andre tvingende almene hensyn) kan fremmes ved at pålægge en finansiel forpligtelse, som bevirker, at økonomiske aktører i andre medlemsstater skal betale mere end deres indenlandske konkurrenter.
- (235) Selv om Tyskland fastholder, at EEG-afgiften ikke er i strid med traktatens artikel 30 og 110, har landet afgivet tilsagn om at investere i samkøringsforbindelser og europæiske energiprojekter (jf. beskrivelsen i betragtning 19). Disse investeringer skal svare til det anslåede beløb, der udgør den påståede forskelsbehandling.
- (236) Overtrædelser af traktatens artikel 30 og 110 udbedres som regel ved tilbagebetaling af de pålagte afgifter. Kommissionen har imidlertid anerkendt, at en geninvestering af en del af indtægterne fra en skattelignende afgift, der er blevet pålagt import, i projekter og infrastrukturer, der særligt kommer importen til gode, er en passende udbedring af den potentielle historiske forskelsbehandling i henhold til traktatens artikel 30 og 110 ⁽¹¹⁵⁾.
- (237) For at bestemme den andel af tidligere indtægter fra EEG-afgiften, der skal tildeles sådanne investeringer, er det for det første nødvendigt at foretage et skøn af importen af støtteberettiget EEG-el til Tyskland. Tyskland har bemærket, at andelen af oprindelsesgarantier for VE-elektricitet, der ville kunne modtage støtte i henhold til EEG-loven af 2012, i anvendelsesperioden for EEG-loven af 2012 fra januar 2012 til juli 2014, udgjorde ca. 1 349 GWh: 519 GWh i 2012, 283 GWh i 2013 og 547 GWh i 2014. Den langt større andel af oprindelsesgarantier, der ikke indgår i denne mængde, er store, gamle vandkraftværker, som ikke ville være støtteberettigede i henhold til EEG-loven af 2012. Da der kan handles særskilt med oprindelsesgarantier, er de dermed i sig selv ikke tilstrækkelige til at bestemme det reelle omfang af importen af EEG-el. Tyskland har påpeget, at den reelle import ville have været mindre, men har ikke været i stand til at tilvejebringe oplysninger om det omfang, hvorved den beregnede import af grøn elektricitet ville have været dækket af fysiske importaftaler.
- (238) Det andet skridt er at fastlægge omfanget af forskelsbehandlingen af den importerede grønne elektricitet. Forskelsbehandlingen består i, at både den indenlandske produktion af EEG-el og importen af EEG-el bidrager til EEG-afgiften, men kun den indenlandske produktion af EEG-el drager fordel af den (inden for rammerne af vilkårene for støtteberettigelse).
- (239) Dermed kan forskelsbehandlingen måles ved det niveau for EEG-afgiften, den importerede EEG-el blev pålagt. Det skal dog bemærkes, at en eventuel tilbagebetaling ikke omfatter hele afgiften, men derimod blot den støtte, der i teorien ville være blevet modtaget (feed-in-tariffer, markedstillæg eller privilegiet for grøn elektricitet). Da de indenlandske producenter af EEG-el også betaler afgiften, men modtager støtte til EEG-el, opstår der kun forskelsbehandling i det omfang, at importen pålægges afgiften uden at modtage støtte. I det væsentlige svarer forskelsbehandlingen til det niveau af støtte, som den importerede EEG-el ikke er blevet tildelt.

⁽¹¹³⁾ Se f.eks. statsstøttesagen SA.33384 (2011/N) — Østrig, Ökostromgesetz 2012, C (2012) 565 final.

⁽¹¹⁴⁾ Se fodnote 107.

⁽¹¹⁵⁾ Statsstøttesag SA.15876 (N490/2000) — Italien, Strandede omkostninger inden for elsektoren (EUT C 250 af 8.10.2005, s. 10).

- (240) Vedrørende feed-in-tarifferne og markedstillæggene bemærker Kommissionen, at de varierer for de forskellige EEG-teknologier, og at det derfor er nødvendigt at fastlægge, hvilke typer EEG-el der er blevet importeret og i hvilket omfang, for at anvende disse former for støtte på importen. Da Tyskland har forklaret, at der ikke foreligger tal for den reelle import af EEG-el, er det imidlertid ikke muligt at måle forskelsbehandlingen ved at anvende de specifikke feed-in-tariffer eller markedstillæg på de tilsvarende importmængder.
- (241) Derimod er det nemmere at beregne den fordel, der følger af privilegiet for grøn elektricitet: Tyskland har bemærket, at fordelene, der følger af privilegiet for grøn elektricitet, i realiteten var mindre end 4 cent/kWh. Dette skyldes, at elleverandører, som anmoder om privilegiet, kun indrømmes nedsættelsen på 2 cent/kWh for hele deres portefølje, hvis mindst 50 % af elektriciteten stammer fra vedvarende energikilder. For at undgå eller mindske risikoen for netop ikke at nå målet på 50 % (hvor den fulde EEG-afgift pålægges hele porteføljen) køber elleverandører EEG-elektricitet med en sikkerhedsmargen, dvs. mere end de påkrævede 50 %, i visse tilfælde op til 60 %. For at beregne den omkostningsfordel, der potentielt kan videregives til producenter af VE-elektricitet, skal den nedsættelse af EEG-afgiften, som indrømmes for hele porteføljen, dvs. 2 cent/kWh, i sådanne tilfælde deles med en højere andel af VE-elektricitet. Ved eksempelvis en andel på 60 % udgør den omkostningsfordel, der kan videregives, ikke 4 cent/kWh, men derimod blot 3,3 cent/kWh. Den gennemsnitlige fordel ved privilegiet for grøn elektricitet var 3,8 cent/kWh i 2012, 3,2 cent/kWh i 2013 og 3,9 cent/kWh i 2014.
- (242) Tilsyneladende var privilegiet for grøn elektricitet en smule højere end EEG-afgiften i 2012, men lavere end afgifterne i 2013 og 2014. Det fremgår desuden, at privilegiet for grøn elektricitet var lavere end den fordel, der fulgte af nogle af feed-in-tarifferne (efter at markedsprisen var trukket fra), f.eks. for solenergi, men højere end fordelene, der fulgte af andre feed-in-tariffer, f.eks. vindenergi. Men selv hvis privilegiet i et vis omfang underdriver det faktiske omfang af forskelsbehandlingen, bør det bemærkes, at antallet af oprindelsesgarantier overdriver omfanget af importen. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den metode, Tyskland benytter (beskrevet i betragtning 238 ff.) er hensigtsmæssig. Den fordel, som følger af privilegiet for grøn elektricitet, sammenholdt med antallet af importerede oprindelsesgarantier, kan betragtes som en passende indikator for omfanget af forskelsbehandlingen af importeret EEG-el i henhold til EEG-loven af 2012.
- (243) Ved at anvende tallene for støtteberettiget importeret EEG-el, jf. betragtning 237, og tallene for privilegiet for grøn elektricitet, jf. betragtning 241, udgør det beløb, der skal geninvesteres, 50 mio. EUR ⁽¹¹⁶⁾. Dermed er Kommissionen af den opfattelse, at Tysklands tilsagn om at investere 50 mio. EUR (jf. betragtning 19) i samkøringsforbindelser og europæiske energiprojekter udbedrer den potentielle historiske forskelsbehandling i henhold til traktatens artikel 30 og 110.

8. AUTENTISK SPROG

- (244) Som nævnt i denne afgørelses afsnit 1 har Tyskland givet afkald på sin ret til at få denne afgørelse vedtaget på tysk. Det autentiske sprog er derfor engelsk.

9. KONKLUSION OG TILBAGEBETALING

- (245) Idet EEG-afgiftens historiske overtrædelse af traktatens artikel 30 og 110 er blevet udbedret, konkluderer Kommissionen, at støtten til producenter af EEG-el, som konstateredes at være forenelig med det indre marked i åbningsafgørelsens betragtning 187 og 200, også er forenelig med det indre marked, for så vidt angår dens finansieringsordning.
- (246) Kommissionen konkluderer, at Tyskland har ydet ulovlig statsstøtte til produktionen af EEG-el og til energiintensive brugere i strid med traktatens artikel 108, stk. 3.
- (247) Støtten skal tilbagebetales i det omfang, den er uforenelig med det indre marked.
- (248) Tilbagebetalingen skal udelukkende omfatte de nedsættelser af EEG-afgiften, der blev indrømmet for 2013 og 2014 (herefter »de pågældende år«).

⁽¹¹⁶⁾ 19,7 (for 2012) + 9,1 (for 2013) + 21,3 (for 2014) = 50,1 mio. EUR.

- (249) De tilbagebetalingspligtige beløb skal for hvert af de pågældende år være begrænset til forskellen mellem det beløb, der er foreneligt med det indre marked, for det pågældende år, som fastlagt i henhold til betragtning 251, 252 og 253, og den EEG-afgift, modtageren faktisk betalte det pågældende år.
- (250) Den EEG-afgift, som modtageren faktisk betalte det pågældende år, beregnes i princippet ved at anvende den nedsatte afgift for det pågældende år på modtagerens elforbrug for det samme år. Med henblik på at sætte skub i tilbagebetalingen, og da data vedrørende forbruget for de pågældende år ikke endnu foreligger for alle virksomheder, der er genstand for tilbagebetaling, vil Tyskland imidlertid som et første skridt anvende det elforbrug, der blev opgivet i ansøgningerne, til at beregne et foreløbigt tilbagebetalingspligtigt beløb, som tilbagebetales straks. Som et andet skridt vil Tyskland anvende data vedrørende det faktiske forbrug for de pågældende år til at fastlægge de endelige tilbagebetalingspligtige beløb og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der sker inddrivelse eller tilbagebetaling (det andet skridt i tilbagebetalingsprocessen kaldes »korrektionsmekanismen«).
- (251) Det første skridt i forbindelse med at fastlægge det beløb, der er foreneligt med det indre marked, er at anvende afsnit 3.7.2 i 2014-retningslinjerne. Selskaber, som drog fordel af nedsættelsen, skal tilhøre en af de sektorer, der er nævnt i bilag 3 til 2014-retningslinjerne (punkt 185 i 2014-retningslinjerne). Såfremt dette ikke er tilfældet skal virksomheden have en elektricitetsintensitet på mindst 20 % og tilhøre en sektor med en handelsintensitet på mindst 4 % på EU-plan, selv om den ikke tilhører en af de i bilag 3 nævnte sektorer (punkt 186 i 2014-retningslinjerne). Vedrørende anvendelsen af punkt 186 i 2014-retningslinjerne, jf. betragtning 202, kan der anvendes data fra ansøgningerne, der blev indgivet med henblik på de pågældende år.
- (252) Hvis virksomheden er støtteberettiget på grundlag af betragtning 251, skal den desuden betale mindst 15 % af de supplerende omkostninger uden nedsættelse (punkt 188 i 2014-retningslinjerne). Det tilbagebetalingspligtige beløb kan dog på virksomhedsplan begrænses til 4 % af bruttoværditilvæksten i den pågældende virksomhed. For virksomheder med en elektricitetsintensitet på mindst 20 % kan det samlede tilbagebetalingspligtige beløb begrænses til 0,5 % af den pågældende virksomheds bruttoværditilvækst (punkt 189 i 2014-retningslinjerne). Vedrørende anvendelsen af punkt 189 i 2014-retningslinjerne, jf. betragtning 202, kan der anvendes data fra ansøgningerne, der blev indgivet med henblik på de pågældende år. Hvis en virksomhed ikke er støtteberettiget på baggrund af betragtning 251, er det tilbagebetalingspligtige beløb i henhold til afsnit 3.7.2 i 2014-retningslinjerne, lig med EEG-afgiften uden nedsættelse, med forbehold for overgangsbestemmelsen i punkt 197 i 2014-retningslinjerne.
- (253) Hvis det tilbagebetalingspligtige beløb for et af de pågældende år, som er fastlagt på grundlag af betragtning 252, er højere, end det beløb, modtageren faktisk betalte det år, finder bestemmelserne i tilpasningsplanen, som fastlagt i betragtning 212, anvendelse: For 2013 må det beløb, der er foreneligt med det indre marked, ikke overstige 125 % af den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2013 (altså det samme år). For 2014 må det beløb, der er foreneligt med det indre marked, ikke overstige 150 % af den EEG-afgift, der faktisk blev betalt i 2013 (altså det foregående år). Med henblik på at fastlægge det foreløbige tilbagebetalingspligtige beløb kan den afgift, der faktisk blev betalt i 2013 og 2014, baseres på data vedrørende elforbruget fra virksomhedens ansøgning om nedsættelse i 2013 og 2014, ff. forklaringen i betragtning 250. Med henblik på korrektionsmekanismen anvendes data vedrørende elforbruget for 2013 og 2014, når de foreligger.
- (254) Hvis det tilbagebetalingspligtige beløb, som er fastlagt på grundlag af betragtning 251, 252 og 253, ikke er højere end det beløb, modtageren faktisk betalte i et af de pågældende år, sker der ingen tilbagebetaling.
- (255) Såfremt den samlede støtte, en modtager er blevet tildelt, er mindre end 200 000 EUR, og støtten opfylder alle de andre kriterier i enten Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013⁽¹⁷⁾ eller Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006⁽¹⁸⁾, skal støtten ikke anses for at udgøre statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 107, stk. 1, og skal derfor ikke kræves tilbagebetalt.
- (256) Såfremt den samlede støtte, en modtager er blevet tildelt, er mere end 200 000 EUR, hvoraf et beløb på mindre end 200 000 EUR skal tilbagebetales, finder forordning (EF) nr. 1998/2006 og forordning (EU) nr. 1407/2013 ikke anvendelse, fordi støtten vedrører de samme støtteberettigede omkostninger og derfor ikke kan kumuleres (artikel 5, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1407/2013 og artikel 2, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1998/2006). Derfor skal sådanne beløb betales tilbage.

⁽¹⁷⁾ Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1).

⁽¹⁸⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

(257) Kommissionen har desuden undersøgt, hvorvidt der er hindringer for tilbagebetaling i henhold til artikel 14 i forordning (EF) nr. 659/1999. Som beskrevet i betragtning 172 har visse interesserede parter gjort gældende, at den gradvise justering bør være så tilstrækkelig lille for 2013 og 2014 for at beskytte modtagernes berettigede forventninger om, at der ikke skal ske tilbagebetaling. Af de årsager, der fremgår af betragtning 146 ff., kan Kommissionens beslutning i sag NN 27/00 ikke give modtagerne anledning til berettigede forventninger, idet EEG-loven af 2012 er forskellig fra EEG-loven af 2000 og blev vedtaget mere end ti år senere, og navnlig fordi den særlige kompensationsregel ikke indgik i EEG-loven af 2000 —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Statsstøtten til støtte for produktionen af elektricitet fra vedvarende energikilder og fra minegas, herunder dens finansieringsordning, ydet på grundlag af Erneuerbare-Energien-Gesetz 2012 (EEG-loven af 2012), som Tyskland ulovligt har gennemført i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, er forenelig med det indre marked, forudsat at tilsagnet i bilag I, som Tyskland har afgivet, indfries.

Artikel 2

Kommissionen accepterer den af Tyskland meddelte tilpasningsplan vedrørende 2013 og 2014, jf. bilag II.

Artikel 3

1. Statsstøtten i form af nedsættelser af afgiften til finansiering af støtten til energi fra vedvarende energikilder (EEG-afgiften) i 2013 og 2014 til energiintensive brugere (Besondere Ausgleichsregelung, den særlige kompensationsregel), som Tyskland ulovligt har gennemført i strid med traktatens artikel 108, stk. 3, er forenelig med det indre marked, forudsat at den falder inden for en af de i dette stk. fastlagte fire kategorier.

Såfremt statsstøtten blev ydet til en virksomhed, der tilhører en af de sektorer, der er nævnt i bilag 3 til retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 (2014-retningslinjerne), er den forenelig med det indre marked, hvis virksomheden betalte mindst 15 % af de supplerende omkostninger, som elleverandører stod over for på grund af forpligtelser om at købe vedvarende energi, og som derefter væltedes over på deres kunder. Hvis virksomheden betalte mindre end 15 % af disse supplerende omkostninger, er statsstøtten stadig forenelig, såfremt virksomheden betalte et beløb, der svarer til mindst 4 % af dens bruttoværditilvækst, eller, for virksomheder med en elektricitetsintensitet på mindst 20 %, mindst 0,5 % af bruttoværditilvæksten.

Såfremt statsstøtten blev ydet til en virksomhed, der ikke tilhører en af de sektorer, der er nævnt i bilag 3 til 2014-retningslinjerne, men som havde en elektricitetsintensitet på mindst 20 % i 2012 og det pågældende år tilhørte en sektor med en handelsintensitet på mindst 4 % på EU-plan, er den forenelig med det indre marked, hvis virksomheden betalte mindst 15 % af de supplerende omkostninger, som elleverandører stod over for på grund af forpligtelser om at købe vedvarende energi, og som derefter væltedes over på deres kunder. Hvis virksomheden betalte mindre end 15 % af disse supplerende omkostninger, er statsstøtten stadig forenelig, såfremt virksomheden betalte et beløb, der svarer til mindst 4 % af dens bruttoværditilvækst, eller, for virksomheder med en elektricitetsintensitet på mindst 20 %, mindst 0,5 % af bruttoværditilvæksten.

Såfremt statsstøtten blev ydet til en virksomhed, der var berettiget til forenelig statsstøtte på grundlag af andet eller tredje afsnit, men den EEG-afgift, som virksomheden betalte, ikke nåede det niveau, som afsnittene kræver, er følgende dele af støtten forenelige med det indre marked:

- a) for 2013: den del af støtten, som overstiger 125 % af den afgift, som virksomheden faktisk betalte i 2013
- b) for 2014: den del af støtten, som overstiger 150 % af den afgift, som virksomheden faktisk betalte i 2013.

Såfremt statsstøtten blev ydet til en virksomhed, der ikke var berettiget til forenelig statsstøtte på grundlag af andet eller tredje afsnit, og virksomheden betalte mindre end 20 % af de supplerende omkostninger ved afgiften, er følgende dele af støtten forenelig med det indre marked:

- a) for 2013: den del af støtten, som overstiger 125 % af den afgift, som virksomheden faktisk betalte i 2013
 - b) for 2014: den del af støtten, som overstiger 150 % af den afgift, som virksomheden faktisk betalte i 2013.
2. Støtte, der ikke er omfattet af stk. 1, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 4

Individuel støtte tildelt på grundlag af de i artikel 1 og 3 omhandlede støtteordninger udgør ikke støtte, hvis den på tidspunktet for tildelingen opfyldte de betingelser, der er fastlagt i den forordning, som blev vedtaget i medfør af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 ⁽¹¹⁹⁾, som var gældende på tidspunktet for støttens tildeling.

Artikel 5

Individuel støtte, der er tildelt i henhold til de i artikel 1 og 3 omhandlede støtteordninger, og som på tildelings-tidspunktet opfyldte betingelserne i den forordning, der blev udstedt i medfør af artikel 1 i forordning (EF) nr. 994/98, eller i enhver anden godkendt støtteordning, er forenelig med det indre marked, så længe den ikke overstiger den maksimale støtteintensitet, der gælder for den pågældende støttetype.

Artikel 6

1. Tyskland skal kræve tilbagebetaling af den i artikel 3, stk. 2, nævnte uforenelige støtte fra modtagerne ved hjælp af den i bilag III beskrevne metode.
2. De tilbagebetalingspligtige beløb tilskrives rente fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for modtagerne, indtil de er tilbagebetalt.
3. Disse renter beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽¹²⁰⁾.
4. Tyskland skal med virkning fra vedtagelsen af denne afgørelse annullere enhver resterende udbetaling af støtte i medfør af den i artikel 3, stk. 2, omhandlede ordning.

Artikel 7

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 3, stk. 2, omhandlede uforenelige støtte iværksættes omgående og effektivt.
2. Tyskland skal sikre, at denne afgørelse gennemføres senest fire måneder efter offentliggørelsen af denne afgørelse ved at inddrive den uforenelige støtte, der er tildelt.
3. Såfremt Tyskland kun inddriver de foreløbige tilbagebetalingspligtige beløb, jf. punkt 4 i bilag III, skal Tyskland sikre, at den korrektionsmekanisme, der er beskrevet i punkt 4 i bilag III, gennemføres senest et år efter offentliggørelsen af denne afgørelse.

Artikel 8

1. Inden for to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse skal Tyskland fremsende følgende oplysninger:
 - a) listen over modtagere, der har fået tildelt støtte, som er nævnt i artikel 3, stk. 1 og 2, og det samlede beløb, som hver modtager har fået tildelt under ordningen

⁽¹¹⁹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142 af 14.5.1998, s. 1).

⁽¹²⁰⁾ 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).

- b) det samlede foreløbige tilbagebetalingspligtige beløb (hovedstol og tilbagebetalingsrenter), som hver modtager skal tilbagebetale
- c) en detaljeret beskrivelse af de foranstaltninger, der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen, herunder tilsagnet, der fremgår af bilag I
- d) dokumentation for, at modtagerne er blevet pålagt at tilbagebetale støtten, og for at tilsagnet i bilag I indfries.

2. Tyskland underretter Kommissionen om udviklingen i de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 3, stk. 2 omhandlede støtte, er fuldt tilbagebetalt, og tilsagnet i bilag I indfries fuldt ud. Tyskland indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Tyskland giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, modtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 9

Tyskland har forpligtet sig til at geninvestere 50 mio. EUR i samkøringsforbindelser og europæiske energiprojekter. Tyskland skal holde Kommissionen underrettet om indfrielsen af dette tilsagn.

Artikel 10

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 25. november 2014.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

BILAG I

TYSKLANDS TILSAGN AF 7. JULI 2014

»Problemstillingen i forbindelse med artikel 110 og 30 vedrørende eksisterende anlæg og privilegiet for grøn elektricitet (EEG 2012)

For så vidt angår EEG-loven af 2012, kunne der udtænkes en overordnet løsning for både privilegiet for grøn elektricitet og problemstillingen vedrørende artikel 30 og artikel 110. Denne løsning består af geninvestering det anslåede beløb, der udgør den påståede forskelsbehandling, i samkøringsforbindelser og europæiske energiprojekter. Geninvesteringen kan foretages parallelt med udviklingen i det relevante projekt. På baggrund af de af Tyskland indsendte tal bør geninvesteringen for perioden januar 2012 til juli 2014 udgøre 50 mio. EUR. Tyskland afgiver dette tilsagn for at sikre sin retsstilling (ingen forskelsbehandling).«

BILAG II

TYSKLANDS TILSAGN AF 4. JULI 2014

»Die Rückforderung bezogen auf ein Unternehmen ergibt sich aus der Differenz der entsprechenden EEG-Kosten nach Umwelt- und Energiebeihilfeleitlinien (EEAG) und der nach EEG 2012 bemessenen EEG-Kosten. Dabei begrenzt der Anpassungsplan die nach EEAG zu leistende Zahlung auf max. 125 % (für 2013) bzw. max. 150 % (für 2014) der nach EEG 2012 für 2013 geleisteten EEG-Zahlung (vgl. folgende schematische Darstellung). Negative Rückforderungsbeträge werden nicht berücksichtigt.

Schematische Darstellung der Berechnung

$$\text{Rückforderung}_{2013} = \text{Z(Anpassplan)}_{2013} - \text{Z(EEG2012)}_{2013}$$

$$\text{Mit: } \text{Z(Anpassplan)}_{2013} = \text{Minimum von Z(EEAG) und } 125 \% \times \text{Z(EEG2012)}_{2013}$$

$\text{Rückforderung}_{2013}$: Rückforderung für das Jahr 2013

$\text{Z(Anpassplan)}_{2013}$: Zahlung gemäß Anpassungsplan für 2013

Z(EEAG)_{2013} : Zahlung gemäß EEAG für 2013

Z(EEG2012)_{2013} : Für 2013 nach EEG2012 tatsächlich geleistete EEG-Zahlung

Aufgrund der Dringlichkeit einerseits und zur Begrenzung des ohnehin als sehr hoch einzuschätzenden administrativen Aufwandes andererseits ist es nötig, für die Berechnung der unternehmensbezogenen Rückforderungsbeträge ausschließlich auf dem BAFA schon vorliegende Zahlen zurückzugreifen (*) Daher werden die spezifischen Unternehmensdaten (Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, Strombezugsmenge, Stromkosten) der Anträge für 2013 bzw. 2014 verwendet (»Bescheiddaten«), die sich auf das entsprechende Nachweisjahr beziehen (maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2011 (Voraussetzungsjahr) für Begrenzung in 2013 (Begrenzungsjahr); maßgebendes Geschäftsjahr des Unternehmens in 2012 für Begrenzung in 2014). Demzufolge wird für die Berechnung u. a. jeweils die spezifische Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen verwendet, da die Daten für die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten nicht vorliegen. Weiterhin erfordert diese Vorgehensweise, dass der gesamte Berechnungsvergleich auf der angemeldeten Strombezugsmenge im Voraussetzungsjahr beruht, die von der in dem betreffenden Begrenzungsjahr tatsächlich verbrauchten Strommenge abweicht.

Jahresbezug der verwendeten Werte:

	Bescheid für 2013	Bescheid für 2014
Bruttowertschöpfung (zu Marktpreisen)	2011	2012
Strommenge	2011	2012
Stromkosten	2011	2012«

(*) Oprindeligt fodnote: »Die unternehmensbezogenen Daten des Jahres 2013 liegen dem BAFA nicht vor. Unternehmensbezogene Daten des Jahres 2014 existieren naturgemäß noch nicht.«

Oversættelse

»En given virksomheds tilbagebetaling [af det inddrivelige beløb] skyldes forskellen mellem de relevante EEG-omkostninger som fastlagt på grundlag af retningslinjerne for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020 («2014-retningslinjerne») og EEG-omkostningerne som fastlagt på grundlag af EEG-loven af 2012. I denne forbindelse begrænser tilpasningsplanen den betaling, der skal foretages på grundlag af 2014-retningslinjerne, til maksimalt 125 % (for 2013) og maksimalt 150 % (for 2014) af betalingen for 2013 i henhold til EEG-loven af 2012 (jf. skemaet nedenfor). Der tages ikke højde for negative tilbagebetalingspligtige beløb.

Skema: metode til beregning af tilbagebetaling

$$\begin{aligned} \text{Tilbagebetaling}_{2013} &= B(\text{Tilpasningsplan})_{2013} - B(\text{EEG2012})_{2013} \\ B(\text{Tilpasningsplan})_{2013} &= \text{Som minimum } B(\text{EEAG}) \text{ plus } 125 \% * B(\text{EEG2012})_{2013} \end{aligned}$$

Tilbagebetaling₂₀₁₃: Tilbagebetaling for 2013

B(Tilpasningsplan)₂₀₁₃: Skyldig betaling i henhold til tilpasningsplanen for 2013

B(EEAG)₂₀₁₃: Skyldig betaling i henhold til 2014-retningslinjerne for 2013

B(EEG2012)₂₀₁₃: Faktisk foretaget betaling på grundlag af EEG-loven af 2012 for 2013

I betragtning af sagens hastende karakter og med henblik på at mindske det administrative arbejde, som forventes at være meget omfattende, er det nødvendigt udelukkende at anvende de data, forbundskontoret allerede har til rådighed, til at beregne de beløb, som virksomhederne skal betale tilbage (*). Derfor vil der blive anvendt virksomhedsspecifikke data (om bruttoværditilvæksten i markedspriser, elforbrug og elektricitetsudgifter), som blev indsendt via virksomhedernes ansøgninger for 2013 og 2014, men som svarer til det år, der skulle dokumenteres (dvs. regnskabsåret 2011 for nedsættelse i 2013 og regnskabsåret 2012 for nedsættelse i 2014). Beregningen tager ligeledes udgangspunkt i bruttoværditilvæksten i markedspriser, da der ikke foreligger data vedrørende bruttoværditilvæksten i faktorpriser. Desuden skal beregningen af sammenligningen baseres på de data vedrørende elforbruget, som blev indsendt via ansøgningerne, og som svarer til det år, der skulle dokumenteres. Disse data vedrørende elforbruget er forskellige fra dataene vedrørende den el, der faktisk blev forbrugt det år, nedsættelsen blev indrømmet for.

Referenceår for de anvendte værdier:

	Forbundskontorets afgørelse vedrørende 2013	Forbundskontorets afgørelse vedrørende 2014
Bruttoværditilvækst i markedspriser	2011	2012
Elforbrug	2011	2012
Elektricitetsudgifter	2011	2012«

(*) Oprindelig fodnote: »Forbundskontoret har ikke adgang til virksomhedsspecifikke data for 2013. Der foreligger endnu ikke virksomhedsspecifikke data for 2014.«

BILAG III

TILBAGEBETALINGSMETODE

1. Tilbagebetalingen skal udelukkende omfatte de nedsættelser af EEG-afgiften, der blev indrømmet for 2013 og 2014 («de pågældende år»).
2. Det tilbagebetalingspligtige beløb skal for hvert af de pågældende år svare til forskellen mellem det beløb, der er foreneligt med det indre marked, for det pågældende år, som fastlagt i henhold til punkt 5-8, og den EEG-afgift, modtageren faktisk betalte det pågældende år, som fastlagt i overensstemmelse med punkt 3 og 4.

Den EEG-afgift, modtageren faktisk betalte det pågældende år

3. Den EEG-afgift, modtageren faktisk betalte det pågældende år, beregnes ved at anvende den nedsatte afgift for det pågældende år på modtagerens elforbrug for det samme år.
4. Uanset punkt 3 må Tyskland som et første skridt anvende det elforbrug, der blev opgivet i modtagerens ansøgning, til at beregne et foreløbigt beløb til inddrivelse, som tilbagebetales straks. I dette tilfælde skal det foreløbige tilbagebetalingspligtige beløb tilbagebetales straks, og som et andet skridt skal Tyskland anvende data vedrørende det faktiske forbrug til at bestemme det endelige tilbagebetalingspligtige beløb og træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der sker inddrivelse eller tilbagebetaling på baggrund af det endelige beløb («korrektionsmekanismen»).

Det forenelige beløb

5. Hvis modtageren tilhører en af de sektorer, der er nævnt i bilag 3 til 2014-retningslinjerne (punkt 185 i 2014-retningslinjerne), eller modtageren har en elektricitetsintensitet på mindst 20 % og tilhører en sektor med en handelsintensitet på mindst 4 % på EU-plan, selv om den ikke tilhører en af de i bilag 3 nævnte sektorer (punkt 186 i 2014-retningslinjerne), er modtageren berettiget til støtte i form af nedsættelser af afgiften til finansiering af støtten til energi fra vedvarende energikilder. Vedrørende anvendelsen af punkt 186 i 2014-retningslinjerne kan der anvendes data fra ansøgningerne, der blev indgivet med henblik på de pågældende år.
6. Hvis modtageren er støtteberettiget på grundlag af punkt 5, svarer det forenelige beløb til 15 % af EEG-afgiften uden nedsættelse (punkt 188 i 2014-retningslinjerne). Det forenelige beløb kan dog på virksomhedsplan begrænses til 4 % af bruttoværditilvæksten i den pågældende virksomhed. For virksomheder med en elektricitetsintensitet på mindst 20 % kan det forenelige beløb begrænses til 0,5 % af den pågældende virksomheds bruttoværditilvækst (punkt 189 i 2014-retningslinjerne). Vedrørende anvendelsen af punkt 189 i 2014-retningslinjerne kan der anvendes data fra ansøgningerne, der blev indgivet med henblik på de pågældende år.
7. Hvis modtageren ikke er støtteberettiget på grundlag af punkt 5, svarer det forenelige beløb til 20 % af EEG-afgiften uden nedsættelse (punkt 197 i 2014-retningslinjerne).
8. Hvis det forenelige beløb for et af de pågældende år som beregnet på grundlag af punkt 6 og 7 er højere end den EEG-afgift, som modtageren faktisk betalte det pågældende år, skal det forenelige beløb begrænses som følger:
 - a) For 2013 må det beløb, der er foreneligt med det indre marked, ikke overstige 125 % af den EEG-afgift, som modtageren faktisk betalte i 2013 (altså det samme år).
 - b) For 2014 må det beløb, der er foreneligt med det indre marked, ikke overstige 150 % af den EEG-afgift, som modtageren faktisk betalte i 2013 (altså det foregående år).

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1586

af 26. februar 2015

om foranstaltning SA.35388 (13/C) (ex 13/NN og ex 12/N) — Polen — Etablering af Gdynia-Kosakowo-lufthavnen

(meddelt under nummer C(2015) 1281)

(Kun den polske 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),

efter at have opfordret de interesserede parter til at indsende deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser ⁽¹⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

1. PROCEDURE**1.1. Indbringelse af sagen for Kommissionen**

- (1) Ved brev af 7. september 2012 anmeldte Polen af hensyn til retssikkerheden sine planer om at finansiere ombygningen af en militær flyveplads i nærheden af Gdynia i det nordlige Polen til en civil lufthavn til Kommissionen. Foranstaltningen blev registreret under nummer SA.35388.
- (2) Ved breve af 7. november 2012 og 6. februar 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger om den anmeldte foranstaltning. Den 7. december 2012 og den 15. marts 2013 fremsendte Polen yderligere oplysninger. Der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og Polen den 17. april 2013. Ved dette møde bekræftede Polen, at den anmeldte finansiering allerede var uigenkaldeligt tildelt.
- (3) Ved brev af 15. maj 2013 meddelte Kommissionen Polen, at den overførte sagen til registret over ikke-anmeldt støtte, fordi størstedelen af den finansiering, der var blevet anmeldt til Kommissionen, allerede var uigenkaldeligt tildelt. Ved brev af 16. maj 2013 fremsendte Polen yderligere oplysninger.
- (4) Ved brev af 2. juli 2013 underrettede Kommissionen Polen om sin beslutning om at iværksætte proceduren i artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) ⁽²⁾ (herefter benævnt »indledningsafgørelsen«) vedrørende finansieringen til Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo sp. z o. o. (herefter benævnt »Gdynia-Kosakowo Airport Ltd« eller »lufthavnsoperatøren«) fra Gdynia kommune (herefter benævnt »Gdynia«) og Kosakowo kommune (herefter benævnt »Kosakowo«). Polen fremsendte sine bemærkninger til indledningsafgørelsen den 6. august 2013.
- (5) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽³⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at indsende deres bemærkninger til den pågældende foranstaltning senest en måned efter offentliggørelsesdatoen.

⁽¹⁾ EUT C 243 af 23.8.2013, s. 25.

⁽²⁾ 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 indholdsmæssigt identiske. For så vidt angår denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF forstås som henvisninger til artikel 87 og 88 i EF-traktaten, når det er relevant. TEUF indeholder også en række ændringer af terminologien. F.eks. er »Fællesskab« erstattet af »Union« og »det fælles marked« af »det indre marked«. Terminologien i TEUF vil blive benyttet i hele denne afgørelse.

⁽³⁾ Den afgørelse, der blev meddelt Polen under sagsnr. C(2013) 4045, blev offentliggjort i form af et resumé i EUT C 243 af 23.8.2013, s. 25.

- (6) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter. Polen blev underrettet om dette ved brev af 9. oktober 2013.
- (7) Ved brev af 30. oktober 2013 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Polen indsendte yderligere oplysninger i breve af 4. november 2013 og 15. november 2013. Der blev afholdt et møde mellem Kommissionen og Polen den 26. november 2013. Polen indsendte yderligere oplysninger i breve af 3. december 2013 og 2. januar 2014.
- (8) Den 11. februar 2014 vedtog Kommissionen afgørelse 2014/883/EU ⁽⁴⁾, hvori den finder, at den statsstøtte, som Polen ulovligt har givet til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, og den statsstøtte, som Polen har planlagt at give til denne lufthavnsoperatør, er uforenelig med det indre marked. Afgørelsen pålægger Polen at tilbagesøge den allerede udbetalte støtte hos Gdynia-Kosakowo Airport Ltd.

1.2. Sagsbehandlingen ved Retten og tilbagesøgningsprocessen

- (9) Den 9. april 2014 gjorde Kosakowo indsigelse mod afgørelse 2014/883/EU ved Retten og krævede den omstødt ⁽⁵⁾. Det samme gjorde Gdynia og lufthavnsoperatøren den 16. april 2014. Sagsøgerne hævder bl.a., at Kommissionen i det tilbagesøgte beløb uretmæssigt har medregnet udgifter til aktiviteter, der hører under det offentlige ansvarsområde.
- (10) Henholdsvis den 8. april 2014 og den 9. april 2014 anmodede Gdynia sammen med lufthavnsoperatøren og Kosakowo om at få truffet foreløbige foranstaltninger i disse sager.
- (11) Den 7. maj 2014 afsagde byretten i Gdańsk-Polnoc en kendelse, der erklærede Gdynia-Kosakowo Airport Ltd konkurs, og ifølge hvilken lufthavnen skulle under konkursbehandling. Alle kreditorerne blev opfordret til at anmelde deres krav inden for en frist på tre måneder. Den 5. juni 2014 fremsatte Kosakowo et krav på 6,28 mio. PLN (ca. 1,57 mio. EUR) plus renter. Den 22. august 2014 fremsatte Gdynia et krav på 85,44 mio. PLN (ca. 21,36 mio. EUR) plus renter.
- (12) Ansøgningerne om foreløbige forholdsregler blev afvist af Rettens præsident den 20. august 2014 ⁽⁶⁾. Rettens præsident fandt navnlig, at afgørelse 2014/883/EU ikke kunne betragtes som udslagsgivende, hvad angår de negative konsekvenser af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd's konkurs, i betragtning af at selskabet selv havde indgivet konkursbegæring, længe før de polske myndigheder havde vedtaget de bindende foranstaltninger til gennemførelse af Kommissionens afgørelse.
- (13) Den 15. oktober 2014 intervererede Polen i begge hovedsager med påstand om, at afgørelse 2014/883/EU skulle omstødes, hvad angår tilbagesøgningen af den økonomiske støtte, der var givet til lufthavnsoperatøren, og som var brugt til finansiering af aktiviteter, der hører under det offentlige ansvarsområde, jf. punkt 3.1.1 i indledningsafgørelsen.
- (14) I henhold til Polens oplysninger under den igangværende konkursbehandling, hvor virksomhedens aktiver afvikles, administreres Gdynia-Kosakowo-lufthavnen af en kurator ⁽⁷⁾.

1.3. Ophævelse

- (15) Ved Rettens gennemgang af sagen blev det klart, at den støtte, som afgørelse 2014/883/EU erklærer uforenelig med det indre marked, omfatter visse investeringer, der ikke udgør statsstøtte i henhold til indledningsafgørelsen.

⁽⁴⁾ Kommissionens afgørelse 2014/883/EU af 11. februar 2014 om foranstaltning SA.35388 (13/C) (ex 13/NN og ex 12/N) — Polen — Etablering af Gdynia-Kosakowo-lufthavnen (EUT L 357 af 12.12.2014, s. 51).

⁽⁵⁾ Disse sagsanlæg er hver især registreret som sag T-215/14 og sag T-217/14.

⁽⁶⁾ Kendelse afsagt af Rettens præsident i sag T-215/14 R, Gmina Miasto Gdynia og Port Lotniczy Gdynia Kosakowo mod Kommissionen, EU:T:2014:733, kendelse afsagt af Rettens præsident i sag T-217/14 R, Gmina Kosakowo mod Kommissionen, ikke offentliggjort.

⁽⁷⁾ Breve fra formanden for kontoret for konkurrence og forbrugerbeskyttelse af 30. juni 2014 og 8. januar 2015.

- (16) I indledningsafgørelsens betragtning 25 konkluderer Kommissionen således, at investeringer i bygninger og udstyr til brandfolk, toldembedsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter hører under det offentlige ansvarsområde, og de udgør følgelig ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Den formelle undersøgelsesprocedure omfatter derfor ikke disse investeringer.
- (17) I afgørelse 2014/883/EU fastslår Kommissionen imidlertid, at polsk lov pålægger lufthavnsoperatører at finansiere sådanne investeringer med egne midler. En privat markedsaktør ville derfor tage højde for disse omkostninger, når han overvejer, om han vil investere i lufthavnen (sådan som det var tilfældet i de undersøgelser, Polen fremsendte), og offentlig finansiering af disse investeringer vil typisk udgøre statsstøtte.
- (18) Da indledningsafgørelsen konkluderer, at investeringer i bygninger og udstyr til brandmænd, toldspeditører, sikkerhedsmedarbejdere, politi og grænsevagter ikke udgør statsstøtte, mener Kommissionen ikke, at der skal sættes spørgsmålstegn ved denne konklusion i den endelige afgørelse om foranstaltningen. Afgørelse 2014/883/EU bør derfor ophæves og erstattes af nærværende afgørelse. Da alle de nødvendige elementer til vurdering af foranstaltningen er til stede i sagsakterne, er det ikke nødvendigt at genoptage den formelle undersøgelsesprocedure.

2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE OG ÅRSAGERNE TIL AT INDLEDE PROCEDUREN

2.1. Baggrund for undersøgelsen

- (19) Sagen drejer sig om finansiering af en ny civil lufthavn i Pommern (provinsen Pomorskie) på grænsen mellem byen Gdynia og Kosakowo kommune, 25 kilometer fra Gdańsk lufthavn ⁽⁸⁾. Den nye lufthavn ejes og ledes af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Lufthavnsoperatøren ejes 100 % af Gdynia og Kosakowo kommuner.
- (20) Formålet med investeringsprojektet er at etablere endnu en lufthavn i Pommern baseret på infrastrukturen på en militær flyveplads, der ligger i Kosakowo ⁽⁹⁾. Den nye lufthavn skal især håndtere trafik bestående af almenflyvning (f.eks. privatfly, svævefly/lette sportsfly), lavprisselskaber og charterflyvninger. På tidspunktet for anmeldelsen forventedes lufthavnen at blive taget i brug i begyndelsen af 2014. I en rapport fra PricewaterhouseCoopers (herefter benævnt »PWC«) fra 2012 fremsatte man følgende prognoser for passagertrafikken i de første driftsår: omkring [...] i 2014, [...] i 2017, [...] i 2020 og omkring [...] i 2028.
- (21) Projektet stammer tilbage fra april 2005, hvor forskellige regionale myndigheder, forsvarsministeriet og repræsentanter for Gdańsk lufthavn ⁽¹⁰⁾ underskrev en hensigtserklæring om at etablere en ny lufthavn i Pommern baseret på infrastrukturen på den militære flyveplads i Kosakowo.
- (22) I henhold til hensigtserklæringen skulle administrationen af den kommende Gdynia-Kosakowo-lufthavn varetages af Gdańsk-lufthavnen. Beslutningen blev godkendt af transportministeren og forsvarsministeren i august 2006.

⁽⁸⁾ Afhængigt af den valgte rute er afstanden i bil mellem lufthavnene i Gdynia og Gdańsk mellem 26 og 29 kilometer. Kilde: Google maps, Bing maps. Gdańsk lufthavn ejes og drives af Gdańsk Lech Wałęsa Airport Ltd, som er et selskab oprettet af offentlige enheder. Selskabets aktiekapital er fordelt som følger: Gdańsk kommune (32 %), provinsen Pomorskie (32 %), statsvirksomheden »Polish Airports« (31 %), Sopot kommune (3 %) og Gdynia kommune (2 %). Gdańsk Lech Wałęsa lufthavn (herefter benævnt »Gdańsk lufthavn«) er Polens tredjestørste lufthavn. I 2012 håndterede den 2,9 mio. passagerer (2,7 mio. på ruteflyvninger og 0,2 mio. på charterflyvninger).

Følgende otte flyselskaber tilbyder ruteflyvninger fra Gdańsk lufthavn (januar 2014): Wizzair (22 destinationer), Ryanair (7 destinationer), Eurolot (4 destinationer), LOT (2 destinationer), Lufthansa (2 destinationer), SAS (2 destinationer), Air Berlin (1 destination), Norwegian (1 destination). Siden åbningen af en ny terminal i maj 2012 har Gdańsk lufthavn haft kapacitet til at håndtere 5 mio. passagerer om året. Ifølge oplysninger fra Polen vil udvidelsen af terminalen (planlagt til 2013-2015) øge lufthavnens kapacitet til 7 mio. passagerer. Investeringen i Gdańsk lufthavn blev også finansieret med statsstøtte (jf. Kommissionens afgørelse af 2008 i statsstøttesag N 153/08 — 1,7 mio. EUR (EUT C 46 af 25.2.2009, s. 7), Kommissionens afgørelse af 2009 i statsstøttesag N 472/08, som betød, at Polen tildelte Gdańsk lufthavn omkring 33 mio. EUR (EUT C 79 af 2.4.2009, s. 2)).

⁽⁹⁾ Den nuværende militære flyveplads Gdynia-Oksywie ligger på grænsen mellem byen Gdynia og Kosakowo kommune.

⁽¹⁰⁾ Brevet blev underskrevet af myndighederne i provinsen Pomorskie, Gdańsk kommune, Gdynia kommune, Sopot kommune og Kosakowo kommune, repræsentanter for den polske regering (guvernøren for provinsen Pomorskie, forsvarsministeriet og transportministeriet) og Gdańsk lufthavn.

- (23) I juli 2007 dannede de lokale myndigheder i Gdynia og Kosakowo et selskab ved navn Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. I December 2009 fik Gdynia og Kosakowo transportministeriet til at acceptere, at Gdynia-Kosakowo Airport Ltd fremover skulle have ansvaret for den nye lufthavn.
- (24) Den 10. juli 2008 vedtog det polske parlament en ændring ⁽¹¹⁾ af lov af 30. maj 1996 om forvaltningen af visse statsaktiver og kontoret for militær ejendom (herefter benævnt »lov af 30. maj 1996 med ændringer«), ifølge hvilken militære flyvepladser kan ombygges til civile lufthavne.
- (25) Den 24. december 2008 vedtog den polske regering en gennemførelsesretsakt til lov af 30. maj 1996 med ændringer (herefter benævnt »gennemførelsesretsakten«) med en liste over militære flyvepladser eller dele deraf, der kunne bruges til etablering eller udbygelse af civile lufthavne. Gennemførelsesretsakten nævner den militære Gdynia-Kosakowo-flyveplads (eller rettere dele heraf) blandt de militære flyvepladser, der i henhold til lov af 30. maj 1996 med ændringer kan udlejes til en lokal myndighed i en periode på mindst 30 år med det ene formål at anlægge eller udbygge en civil lufthavn. I lov af 30. maj 1996 med ændringer præciseres det, at en lokal myndighed, der beslutter, at den ikke selv vil anlægge en lufthavn, kan bortforpagte eller udleje den lejede ejendom i en periode på mindst 30 år til en enhed, der anlægger eller forvalter en civil lufthavn.
- (26) I henhold til lov af 30. maj 1996 med ændringer og gennemførelsesretsakten indgik guvernøren for provinsen Pomorskie som repræsentant for statskassen den 9. september 2010 en 30-årig lejeaftale (med gyldighedsperiode fra 9. september 2010 til 9. september 2040) med Kosakowo vedrørende den 253 hektar store grund, hvor den militære flyveplads ligger. I henhold til lejeaftalen er Kosakowo forpligtet til at overføre 30 % af lejen til de væbnede styrkers moderniseringsfond ⁽¹²⁾.
- (27) Den 11. marts 2011 bortforpagtede Kosakowo jorden i 30 år (frem til den 9. september 2040) til lufthavnsoperatøren Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Forpagtningsaftalen fastsætter parternes rettigheder og forpligtelser og det lejebeløb, som lufthavnsoperatøren skal betale til Kosakowo.
- (28) I en anden aftale indgået den 11. marts 2011 fastsatte aktionærerne (Gdynia og Kosakowo) investeringens finansieringsbetingelser med hensyn til etableringen af en civil lufthavn. I denne aftale forpligtede Gdynia sig til at tilføre i alt 59 mio. PLN i perioden 2011-2013. Kosakowo forpligtede sig til at yde et ikkekontant bidrag i form af en ombytning af gæld til egenkapital i perioden 2011-2040.
- (29) Den 7. marts 2011 blev der desuden indgået en driftsaftale med lufthavnens militære bruger, der fastsatte reglerne for fælles brug af lufthavnen og dennes infrastruktur mellem Gdynia-Kosakowo Airport Ltd og den militære bruger ⁽¹³⁾.

Investeringsprojektet ⁽¹⁴⁾

- (30) Eftersom den eksisterende Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie) flyveplads oprindeligt udelukkende var blevet anvendt til militære formål, kan operatøren af den nye lufthavn benytte den eksisterende infrastruktur (såsom en start- og landingsbane på 2 500 meter, rulleveje, en forplads, navigationsudstyr osv.). De samlede udgifter til investeringen i ombygningsprojektet anslås til 164,9 mio. PLN (41,2 mio. EUR ⁽¹⁵⁾) i nominelle termer og 148,4 mio. PLN (37,1 mio. EUR) i reale termer. Tabel 1 giver et overblik over den gradvise udvikling af lufthavnen, som er opdelt i fire faser. Efter Polens mening omfatter de samlede udgifter til investeringen også investeringer vedrørende udførelsen af opgaver, der hører under offentlige politikker ⁽¹⁶⁾, som udgør omkring [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) i alt (for alle fire faser).

⁽¹¹⁾ Lovtidende af 2008 nr. 144, punkt 901 (Dz. U. Nr 144, poz. 901).

⁽¹²⁾ Med denne bestemmelse gennemføres artikel 4h, stk. 2, i lov af 30. maj 1996 med ændringer.

⁽¹³⁾ Driftsaftalen fastslår, at delingen af driftsomkostningerne skal reguleres af en separat aftale (§ 5, stk. 5), mens delingen af investerings- og renoveringsomkostningerne skal reguleres af separate aftaler, der skal underskrives af begge parter forud for nye investerings- og renoveringsarbejder (§ 9, stk. 7).

⁽¹⁴⁾ De investeringsomkostninger, der omtales i dette afsnit, afspejler investeringsprojektet, sådan som det blev præsenteret i Polens meddelelse af 7. september 2012 og MEIP-undersøgelsen fra 2012, som blev vedlagt meddelelsen.

⁽¹⁵⁾ Den anvendte vekselkurs i denne afgørelse er 1 EUR = 4 PLN, hvilket svarer til den gennemsnitlige ugentlige vekselkurs i 2010. Kilde: Eurostat.

⁽¹⁶⁾ Efter Polens mening omfatter den del af investeringen, der hører under den offentlige politik, bygninger og udstyr til brandfolk, toldembedsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter, et hegn omkring lufthavnen med videoovervågning osv.

Tabel 1

Samlede nominelle omkostninger til investering i Gdynia-Kosakowo-lufthavnen i 2007-2030.

Investeringsprojektet		
	Omk. i mio. PLN	Omk. i mio. EUR
Fase I: 2007 - 2011	[...]	[...]
Forberedende arbejder (f.eks. rydning af grunden, nedrivning af gamle bygninger og træer) og feasibilityundersøgelser, planlægning		
Fase II: 2012 - 2013	[...]	[...]
— Terminal (skal være klar i juni 2013 og indledningsvist anvendes til almenflyvning) — Bygning til lufthavnsadministrationen og brandkorpsset — Renovering af forpladsen — Energiinfrastruktur, navigationslys og hegn omkring lufthavnen — Lufthavnsvedligeholdelse og sikkerhedsudstyr — Tilpasning af navigationsudstyr — Tilkørselsveje, tankstation and parkeringsplads		
Fase III: 2014 - 2019	[...]	[...]
— Nødvendige investeringer for at kunne betjene større fly (f.eks. Boeing 737 eller Airbus A320), herunder udvidelse af rulleveje, forplads og lufthavnsudstyr — Andre investeringer i passagertjenesteydelser (f.eks. udvidelse af parkeringsplads)		
Fase IV: 2020 - 2030	[...]	[...]
— Udvidelse af terminalen — Udvidelse af lufthavnsadministrationensbygningen og brandkorpsbygningen — Udvidelse af forplads, rullevej og parkeringsplads		
Investeringsomkostninger i alt	164,90	41,02
Kilde: Oplysninger fra Polen.		

Finansiering af investeringsprojektet

- (31) Investeringsprojektet finansieres gennem kapitaltilførsler fra de offentlige interessenter (dvs. Gdynia og Kosakowo). Formålet med kapitaltilførslerne er at dække såvel investeringsomkostningerne som driftsomkostningerne til lufthavnen i den første del af driftsfasen (dvs. perioden frem til udgangen af 2019). De offentlige aktionærer forventer, at lufthavnsoperatøren begynder at skabe overskud og dermed kan finansiere alle sine aktiviteter med sine egne indtægter i 2020.
- (32) Inden projektet blev anmeldt til Kommissionen (dvs. inden 7. september 2012), accepterede de offentlige aktionærer i Gdynia-Kosakowo Airport Ltd at bidrage med i alt omkring 207,48 mio. PLN ⁽¹⁷⁾ (omkring 51,87 mio. EUR) med henblik på at gennemføre investeringsprojektet og dække lufthavnens tab i de første driftsår. Gdynia skulle bidrage med 142,48 mio. PLN (omkring 35,62 mio. EUR) i kontanter i perioden

⁽¹⁷⁾ I nominelle termer.

2007-2019. Kosakowo ydede et kontant bidrag på 0,1 mio. PLN (25 000 EUR), da selskabet blev oprettet. I perioden 2011-2040 skulle Kosakowo også yde et ikkekontant bidrag på 64,9 mio. PLN (omkring 16,2 mio. EUR) ved at ombytte en del af den årlige husleje fra Gdynia lufthavn under lejekontrakten til aktier i lufthavnen (se tabel 2).

Tabel 2

Finansiering af investeringsprojektet gennem kapitalforøgelser

	mio. PLN	mio. EUR
Før 18. juni 2012		
Kontante kapitaltilførsler fra Gdynia	60,73	15,18
Kontante kapitaltilførsler fra Kosakowo	0,10	0,03
Ombytning af gæld til egenkapital fra Kosakowo	3,98	1,00
Bidrag i alt før 18. juni 2012	64,81	16,20
Forventet efter 18. juni 2012		
Kontante kapitaltilførsler fra Gdynia:	81,75	20,44
hvoraf:		
i 2013	29,90	7,48
i 2014	[...]	[...]
i 2015	[...]	[...]
i 2016	[...]	[...]
i 2017	[...]	[...]
i 2018	[...]	[...]
i 2019	[...]	[...]
Ombytning af gæld til egenkapital fra Kosakowo:	60,92	15,23
hvoraf:		
i 2013-2039 (27*PLN [...])	[...]	[...]
i 2040	[...]	[...]
Forventede bidrag i alt efter 18. juni 2012	142,67	35,67
Forventet kapital i alt fra Gdynia-Kosakowo Airport Ltd	207,48	51,87

Kilde: Baseret på oplysninger fra Polen.

2.2. Årsager til at iværksætte den formelle undersøgelsesprocedure og den første vurdering

2.2.1. Konklusion

(33) I indledningsafgørelsen tog man følgende spørgsmål op:

— for det første om den offentlige finansiering af investeringsprojektet er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (herefter benævnt »MEIP«), navnlig med hensyn til i) rettidig anvendelse af MEIP, metodologien for anvendelsen af MEIP, og ii) hvorvidt MEIP-analysen, der foretages af de polske myndigheder, og som førte til en positiv nettonutidsværdi (herefter benævnt »NNV«)⁽¹⁸⁾, er baseret på realistiske og troværdige antagelser

⁽¹⁸⁾ Nettonutidsværdi angiver, hvorvidt forrentningen af et givet projekt overstiger (offer-)kapitalomkostningerne. Et projekt betragtes som en økonomisk rentabel investering, hvis det genererer en positiv NNV. Investeringer, der giver en lavere forrentning end (offer-)kapitalomkostningerne, er ikke økonomisk rentable. (Offer-)kapitalomkostningerne afspejles i diskonteringsrenten.

— for det andet om drifts- og investeringsstøtten til Gdynia lufthavn kan betragtes som forenelig med det indre marked.

2.2.2. *Anvendelsen af MEIP*

- (34) Hvad angår det første spørgsmål udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt MEIP-undersøgelsen, der blev gennemført i 2012, dvs. efter at den uigenkaldelige beslutning om at finansiere ombygningen af lufthavnen blev truffet af de offentlige aktionærer, kan anvendes til at vurdere, hvorvidt der er tale om statsstøtte. Kommissionen nærede derfor tvivl om, hvorvidt det kontrafaktiske scenario, hvor investeringen anses for at være afsluttet i 2012, var hensigtsmæssigt.
- (35) Eftersom Gdynia lufthavn skal anvende den samme forretningsmodel (fokus på lavprisselskaber, charterflyvninger og almenflyvning) som den eksisterende Gdańsk lufthavn, som stadig har ledig kapacitet og yderligere udvidelsesplaner, og som ligger bare 25 km væk, udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt indtægtsprognosen for Gdynia lufthavn var baseret på realistiske antagelser, navnlig med hensyn til niveauet for lufthavnsafgifter og det forventede niveau for passagertrafikken. Kommissionen bemærkede navnlig, at man i forretningsplanen for Gdynia lufthavn forudså en højere passagertrafik end den, der anvendes for Gdańsk lufthavn og andre sammenlignelige regionallufthavne i Polen, efter fratækning af rabatter.
- (36) Kommissionen udtrykte også tvivl om, hvorvidt man i forretningsplanen tog hensyn til alle de planlagte incitamenter (såsom markedsføringsstøtte, rabatter eller andre ruteudviklingsincitamenter osv.), der vil blive ydet direkte af Gdynia lufthavn, dens aktionærer eller andre regionale myndigheder for at få flyselskaberne til at etablere nye ruter fra lufthavnen.
- (37) Eftersom vækstraten for en virksomhed normalt ikke er højere end vækstraten for den økonomi, den opererer i (dvs. målt i BNP-vækst), udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt omsætningsvækstraten på [...], der anvendes til at beregne terminalværdien, er hensigtsmæssig⁽¹⁹⁾. Denne tvivl har direkte indvirkning på vurderingen af investeringsprojektets rentabilitet, eftersom værdien af den nye lufthavns egenkapital kun bliver positiv i lyset af projektets terminalværdi fra 2040 (den samlede tilbagediskonterede pengestrøm i prognoseperioden 2010-2040 er negativ).
- (38) Derfor mente Kommissionen, at den offentlige finansiering til investeringsprojektet giver anledning til selektive økonomiske fordele for operatøren af Gdynia lufthavn. Den offentlige finansiering blev også ydet med statslige midler og kan tilregnes staten. Desuden fordrejer den eller truer den med at fordreje konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstaterne. Eftersom alle de kumulative kriterier for definitionen af statsstøtte var til stede, fandt Kommissionen, at den offentlige finansiering udgjorde statsstøtte i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

2.2.3. *Støttens forenelighed*

- (39) Med hensyn til det andet spørgsmål udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt investerings- og driftsstøtten til lufthavnsoperatøren kunne betragtes som forenelig med det indre marked.
- (40) Hvad angår investeringsstøtten tvivlede Kommissionen på, at alle kompatibilitetskriterierne i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 vedrørende investeringsstøtte til lufthavne⁽²⁰⁾ var opfyldt. Kommissionen tvivlede navnlig på, hvorvidt den pågældende investering opfylder et klart defineret mål om offentlig interesse, hvorvidt infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det ønskede formål, og hvorvidt der findes tilfredsstillende udsigter for dens brug på mellemlangt sigt. Desuden stillede Kommissionen sig tvivlende over for, hvorvidt indvirkningen på udviklingen af samhandelen var forenelig med den fælles interesse.

⁽¹⁹⁾ Terminalværdien er nutidsværdien af alle pengestrømme, der genereres, efter at prognoseperioden er slut. Det forudsætter, at projektet vil vare for altid og vokse med en forudbestemt vækstrate (i dette tilfælde baseret på lufthavnsoperatørens egenkapital i det sidste år af den fremlagte forretningsplan).

⁽²⁰⁾ Meddelelse fra Kommissionen — EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).

- (41) Hvad angår driftsstøtten i form af finansiering af Gdynia-Kosakowo Airport Ltds driftstab i det første driftsår udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt en sådan støtte var omfattet af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Kommissionen udtrykte navnlig tvivl om, hvorvidt driftsstøtten kunne betragtes som forenelig med det indre marked i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 ⁽²¹⁾ (herefter benævnt »regionalretningslinjerne«).

3. POLENS BEMÆRKNINGER

3.1. Anvendelse af MEIP og forekomst af statsstøtte

- (42) Polen fastholder sit synspunkt om, at den offentlige finansiering af investeringen i Gdynia lufthavn er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (MEIP) og derfor ikke udgør statsstøtte. I denne forbindelse henviser Polen til de MEIP-undersøgelser, der blev foretaget for investeringen i perioden 2010-2012. Polen erklærer, at alle MEIP-undersøgelser viste en positiv nettonutidsværdi og et internt afkast ⁽²²⁾ (herefter benævnt »IRR«), der er højere end kapitalomkostningerne.

3.1.1. Beslutningsprocessen og den metodologiske forsvarlighed af MEIP-undersøgelsen

- (43) Polen forklarer, at diskussionerne og arbejdet med at omdanne den militære flyveplads Gdynia/Kosakowo til en civil lufthavn startede i 2005. På daværende tidspunkt var andre partnerne involveret (f.eks. Gdańsk lufthavn). Polen forklarer også, at i 2007 etablerede Gdynia og Kosakowo selskabet Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, som har været ansvarlig for investeringen lige siden.
- (44) I løbet af proceduren indsendte Polen tre MEIP-undersøgelser, der blev udført af PWC. Den første MEIP-undersøgelse (af 16. juli 2010, herefter benævnt »MEIP-undersøgelsen fra 2010«) blev udført i juli 2010. PWC udarbejdede herefter to ajourføringer af MEIP'en: den første i maj 2011 (af 13. maj 2011, herefter benævnt »MEIP-undersøgelsen fra 2011«) og den anden i juli 2012 (af 13. juli 2012, herefter benævnt »MEIP-undersøgelsen fra 2012«). Disse ajourføringer omfatter nye prognoser for passagertrafikken, ændringer i projektets størrelse, ændringer af investeringstillene og ændringer af metodologien og de grundlæggende input til NNV-beregningerne (såsom betaen og diskonteringsrenten). I november 2013 fremlagde Polen yderligere oplysninger, der viste, at nye indtægtskilder (dvs. salg af brændstof og levering af navigationstjenester) ville forbedre projektets NNV. På datoen, hvor indledningsafgørelsen blev vedtaget, havde Polen kun indsendt MEIP-undersøgelsen fra 2012.
- (45) Polen forklarer ligeledes tidsrammen for Gdynias og Kosakowos planer om at investere i Gdynia lufthavn. I denne henseende understreger Polen, at investeringsprocessen kan opdeles i to projektgennemførelsesfaser:
- i. *Den første fase (2007-2009) omfattede de forberedende arbejder og feasibilityundersøgelser med henblik på etablering af den nye lufthavn (dette vedrører fase 1 som beskrevet i tabel 1):*
- (46) Polen forklarer, at i denne første fase skulle selskabet, der blev oprettet af Gdynia og Kosakowo, udføre forberedelser (f.eks. udarbejdelse af en masterplan for investeringen, de nødvendige dokumenter for at opnå status som lufthavnsoperatør, en rapport om investeringens indvirkning på miljøet, designdokumentation osv.).
- (47) Polen fastholder, at der ikke blev foretaget nogen betydelige kapitalinvesteringer i løbet af den første fase, og at den offentlige finansiering til lufthavnsoperatøren var i overensstemmelse med reglerne for de minimis-støtte ⁽²³⁾. Polen erklærer, at kapitaltilførslerne til selskabet inden den 26. juni 2009 udgjorde i alt 1,691 mio. PLN (omkring 423 000 EUR).

⁽²¹⁾ Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 (EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13).

⁽²²⁾ En investerings interne afkast (IRR) er den diskonteringsrente, ved hvilken nettonutidsværdien svarer til nul. IRR sammenlignes normalt med kapitalomkostningen.

⁽²³⁾ De på daværende tidspunkt gældende regler findes i Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379 af 28.12.2006, s. 5).

- ii. *Anden fase (fra 2010 og frem) vedrørte den faktiske ombygning af lufthavnen (dette vedrører fase II til IV som beskrevet i tabel 1):*
- (48) Polen forklarer videre, at den første forberedende fase sluttede i 2010, hvor både masterplanen ⁽²⁴⁾ og den første MEIP-undersøgelse fra 2010 for Gdynia lufthavn blev afsluttet. Polen påpeger, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 viste, at investeringen fra de to lokale myndigheder ville ske på markedsvilkår (dvs. at den ikke ville udgøre statsstøtte), hvilket betyder, at selskabets aktiekapital ville blive øget til 6,05 mio. PLN (omkring 1,5 mio. EUR).
- (49) I MEIP-undersøgelsen fra 2010 beregnede man NNV for investeringsprojektet ved hjælp af metoden »free cash flow to the firm« (FCFF) ⁽²⁵⁾. Denne NNV-beregning tager udgangspunkt i antagelsen om, at alle kapitaltilførsler i henhold til investeringsplanen vil ske med henblik på at gennemføre investeringsprojektet. Denne værdiansættelsesmetode bruges til at beregne pengestrømme til alle indehavere af kapital i virksomheden (både aktieejere og obligationsejere) i prognoseperioden. Prognoserne for pengestrømme diskonteres herefter med den vægtede gennemsnitlige kapitalomkostning (WACC) ⁽²⁶⁾ for at nå frem til virksomhedens tilbagediskonterede pengestrøm (DCF) i prognoseperioden. Terminalværdien beregnes herefter ved hjælp af metoden med vækst i al fremtid (hvor man forudsætter en stabil vækstkurve baseret på FCFF fra den seneste prognoseperiode). NNV er baseret på summen af DCF for prognoseperioden og terminalværdien. I dette tilfælde viste MEIP-undersøgelsen fra 2010 estimater over pengestrømme for perioden 2010-2040 med en WACC på [...] % ⁽²⁷⁾. Ved hjælp af disse inputs nåede man i undersøgelsen frem til en DCF på minus [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) for perioden 2010-2040 og en (tilbagediskonteret) terminalværdi på omkring [...] mio. PLN ([...] mio. EUR). Derfor skønnes NNV for det samlede projekt at være [...] mio. PLN (eller [...] mio. EUR), idet det antages, at lufthavnen vil generere et stabilt varigt overskud, startende i 2040, med en årlig vækstrate på [...] %.
- (50) Polen tilføjer samtidig, at aktionærerne, selv om MEIP-undersøgelsen viste, at investeringen ikke udgjorde statsstøtte, begyndte at udarbejde en anmeldelse til Kommissionen, som udelukkende skulle indsendes af hensyn til retssikkerheden.
- (51) Polen forklarer videre, at der blev gennemført en ny MEIP-undersøgelse i maj 2011. Polen anfører, at denne MEIP-undersøgelse var en ajourføring af MEIP-undersøgelsen fra 2010, der blev gennemført i lyset af fremskridtene med forberedelserne og adgangen til mere nøjagtige oplysninger om investeringsplanen samt tidsplanen og finansieringen. Polen forklarer, at i perioden mellem udarbejdelsen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 og MEIP-undersøgelsen fra 2011:
- underskrev aktionærerne en aftale af 11. marts 2011 om fastlæggelse af finansieringsbetingelserne for investeringen i etableringen af en civil lufthavn. I denne aftale forpligtede Gdynia sig til at tilføre i alt 59 mio. PLN i perioden 2011-2013. Kosakowo forpligtede sig til at yde et ikkekontant bidrag i form af en ombytning af gæld til egenkapital (som beskrevet i tabel 2) i perioden 2011-2040
 - samme dag, den 11. marts 2011, indgik selskabet med ansvar for etableringen af Gdynia-Kosakowo lufthavn en lejeaftale med Kosakowo om jorden (med angivelse af størrelsen af det lejede areal, betingelserne for betaling af lejen, beskatningsspørgsmål osv.)
 - investeringsomkostningerne i investeringsplanen blev specificeret og ajourført.
- (52) Polen forklarer, at MEIP-undersøgelsen fra 2011 også gav en positiv NNV. Polen angiver videre, at lufthavnsoperatørens offentlige aktionærer foretog efterfølgende kapitaltilførsler på dette grundlag. Polen påpeger, at selskabets egenkapital blev øget til 33,801 mio. PLN (8,45 mio. EUR) i juli 2011 og til 64,810 mio. PLN (16,20 mio. EUR) i april 2013.

⁽²⁴⁾ I masterplanen for investeringsprojektet identificerede man de forskellige foranstaltninger, der er nødvendige for ombygningen af lufthavnen.

⁽²⁵⁾ FCFF bruges til at beregne virksomhedens indtægter før renter og skatter hvert år (EBIT) med tillæg af afskrivninger og amortisering (eftersom disse ikke er kontante udgifter) og med fradrag af investeringsbehov, ændringer af arbejdskapital og skatter (se tabel 5 i MEIP-undersøgelsen fra 2010).

⁽²⁶⁾ Den vægtede gennemsnitlige kapitalomkostning (WACC) er den sats, som en virksomhed forventes at betale til alle indehavere af værdipapirer med henblik på at finansiere sine aktiver.

⁽²⁷⁾ Den er baseret på en risikofri sats på [...] %, et kreditrisikotillæg på [...] %, en selskabsskattesats på 19 %, en beta på [...], et markedssatstillæg på [...] % og en kapitalstruktur på [...] % gæld og [...] % egenkapital (jf. afsnit 4.4 på side 21 i MEIP-undersøgelsen fra 2010). Kommissionen bemærker, at de beregninger, Polen har indsendt, synes at vise, at man benyttede en WACC med en nedadgående tendens i MEIP-undersøgelsen.

- (53) I MEIP-undersøgelsen fra 2011 blev DCF beregnet på grundlag af DCF for prognoseperioden 2011-2040. Den ajourførte DCF var (– [...]) mio. PLN (– [...] mio. EUR), hvilket er tegn på større tab, mens terminalværdien blev sænket til [...] mio. PLN (omkring [...] mio. EUR). NNV blev derfor reduceret til [...] mio. PLN (eller mindre end [...] mio. EUR). WACC blev reduceret til [...] % ⁽²⁸⁾, og den stabile vækstrate for beregningen af terminalværdien blev sænket fra [...] % til [...] %. Disse beregninger omfatter ikke omkostninger, der hører under det offentlige ansvarsområde. Prognosen for investeringens rentabilitet tager således ikke højde for den nødvendige kapital til finansiering af den del af infrastrukturen, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde.
- (54) Polen anfører, at en ændring af den makroøkonomiske situation (finanskrisen og den økonomiske opbremsning) betød en revurdering af projektet i 2012, hvilket førte til en ny MEIP-undersøgelse (nemlig MEIP-undersøgelsen fra 2012). Ifølge Polen har man foretaget følgende ændringer af antagelserne i de tidligere MEIP-undersøgelser i forbindelse med MEIP-undersøgelsen fra 2012:
- Prognosen for passagertrafik for Gdynia lufthavn blev nedskrevet.
 - Investeringens størrelse blev reduceret, idet investeringsomkostningerne blev sænket med [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).
 - Planerne om at bygge en hovedterminal (sammen med den tilhørende udbygning af vejinfrastruktur og parkeringspladser) blev opgivet. I stedet besluttede man at udvide kapaciteten for terminalen for almenflyvning med [...] % i den anden investeringsfase.
 - Efter at have undersøgt situationen på markedet måtte investeringsomkostningerne for sikkerhed øges til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).
 - Reduktionen af investeringen medførte en kortere tilbagebetalingstid for investeringen (i nominelle termer med [...] år, fra [...] år og [...] måneder til [...] år og [...] måneder).
- (55) Polen anfører videre, at den anvendte metodologi i de tidligere MEIP-undersøgelser blev ændret i MEIP-undersøgelsen fra 2012:
- Med henblik på at sikre en bedre afspejling af finansieringsstrukturen og omkostninger til afdrag på gælden blev metoden med »free cash flow to the firm« erstattet med metoden »free cash flow to equity« (herefter benævnt »FCFE«) ⁽²⁹⁾.
 - Efter ændringer på finansmarkedet (værdipapirer) blev den risikofri rente og beta-faktoren ajourført. Desuden blev virksomheder uden for Europa udelukket fra de komparative analyser. Dette førte til en ny diskonteringsats.
 - Diskonteringsatsen til beregning af NNV blev fastsat på grundlag af en analyse af sammenlignelige selskaber, som både omfattede lufthavnsselskaber og selskaber, der leverer tjenesteydelser i lufthavne (hvis økonomiske resultater hænger tæt sammen med, hvordan lufthavnsselskaberne klarer sig) ⁽³⁰⁾.
 - Man gik ud fra, at projektet primært ville blive finansieret med aktionærernes ressourcer og først derefter med eksterne kilder (arbejdskapitallån) og driftsindtægter.
- (56) I MEIP-undersøgelsen fra 2012 blev DCF beregnet på grundlag af DCF for prognoseperioden 2012-2030 (dvs. at prognoseperioden fra de tidligere undersøgelser blev afkortet med ti år). Den ajourførte DCF udgjorde ([...] mio. PLN) (omkring (– [...]) mio. EUR), mens terminalværdien blev øget kraftigt til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).

⁽²⁸⁾ Den risikofrie sats blev øget til [...] %, og betaen blev øget til [...]. Kapitalstrukturen blev ændret ved at øge gældens andel ([...] %) og sænke egenkapitalens andel ([...] %).

⁽²⁹⁾ FCFE = FCFF + optagede kreditter og lån — tilbagebetalte kreditter og lån — renter på kreditter og lån. I sammenligning med FCFF diskonteres FCFE med et afkast på egenkapital, der altid er højere end WACC. Dette betyder, at NNV viser, hvilken del af afkastet på investeringen aktionærene (egenkapitalinvestorerne) får. NNV beregnet på grundlag af FCFE afspejler derfor ikke det samlede investeringsafkast, dvs. tilbagebetaling til aktionærer og tilbagebetaling til kreditorer.

⁽³⁰⁾ For at afspejle forskellene i den typiske finansieringsstruktur for lufthavnsselskaber og selskaber, der leverer tjenesteydelser til lufthavne, blev sidstnævnte selskabers afkast på egenkapital øget inden beregning af gennemsnittene.

Den kapitaliserede værdi af de allerede foretagne investeringer ([...] mio. PLN) blev herefter fratrukket. Efter ajourføringen i 2012 udgjorde NNV [...] mio. PLN (eller [...] mio. EUR). Med henblik på at beregne NNV benyttede man en egenkapitalomkostning på [...] % ⁽³¹⁾, og den stabile vækstrate til beregning af terminalværdien blev sænket yderligere fra [...] % til [...] %.

- (57) Polen påpeger, at resultaterne af MEIP-undersøgelsen fra 2012 stadig var positive og førte til yderligere kapitaltilførsler fra aktionærerne. Polen anførte, at selskabets kapital var øget til 91,310 mio. PLN (22,8 mio. EUR) i april 2013 og ikke ændrede sig yderligere i 2013 som sammenfattet i tabel 3.

Tabel 3

Forhøjelse af lufthavnsoperatøren i Gdynias kapital fra Gdynia og Kosakowo

Dato for afgørelse om indførelse i det nationale retsregister	Dato for beslutning om kapitalforøgelse	Navn på interessent	Beslutningens genstand	Aktieværdi	Aktiekapital	Kumulativ andel af den samlede kapitalforøgelse opgjort frem til slutningen af 2013
				(mio. PLN)	(mio. PLN)	
28.8.2007	23.7.2007	Gdynia	udstedelse af nye aktier	0,030	0,030	0,03 %
28.8.2007	23.7.2007	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	0,020	0,050	0,05 %
4.3.2008	6.12.2007	Gdynia	udstedelse af nye aktier	0,120	0,170	0,19 %
4.3.2008	6.12.2007	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	0,080	0,250	0,27 %
11.9.2008	21.7.2008	Gdynia	udstedelse af nye aktier	0,500	0,750	0,82 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	404 aktier ejet af Gdynia kommune blev annulleret uden hensyntagen til interessenten	- 0,404	0,346	0,38 %
28.7.2009	26.6.2009	Gdynia	udstedelse af nye aktier	1,345	1,691	1,85 %
8.12.2010	29.7.2010	Gdynia	udstedelse af nye aktier	4,361	6,052	6,63 %
8.7.2011	7.6.2011	Gdynia	udstedelse af nye aktier	25,970	32,022	35,07 %
1.9.2011	26.7.2011	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	1,779	33,801	37,02 %
25.4.2012	5.4.2012	Gdynia	udstedelse af nye aktier	28,809	62,610	68,57 %
25.4.2012	5.4.2012	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	2,200	64,810	70,98 %
27.5.2013	8.4.2013	Gdynia	udstedelse af nye aktier	4,269	69,079	75,65 %
27.5.2013	8.4.2013	Kosakowo	udstedelse af nye aktier	2,200	71,279	78,06 %
17.6.2013	25.4.2013	Gdynia	udstedelse af nye aktier	20,031	91,310	100,00 %

Kilde: Oplysninger fra Polen.

⁽³¹⁾ Den risikofrie sats blev reduceret til [...] %, og betaen blev reduceret til [...].

- (58) Sammenfattende anfører Polen, at selvom de lokale myndigheder traf foreløbige skridt med henblik på at etablere Gdynia lufthavn helt tilbage i 2005, fandt projektet ikke sin endelige form inden udarbejdelsen af masterplanen og den første MEIP-undersøgelse, dvs. i 2010. Polen forklarer, at projektets oprindelige antagelser blev revideret kraftigt som resultat af ændringer i de eksterne omstændigheder. Polen anfører, at de offentlige aktionærs endelige beslutning om gennemførelsen af projektet og dets endelige form blev truffet i 2012. Polen understreger ligeledes, at alle tre udgaver af MEIP-undersøgelsen bekræftede projektets levedygtighed og viste, at en markedsøkonomisk investor ville have gennemført projektet.
- (59) Vedrørende det kontrafaktiske scenario anfører Polen, at Kosakowo i henhold til den nationale lovgivning kun havde ret til at benytte det område, hvor Gdynia lufthavn er beliggende, til at etablere en ny civil lufthavn. I den forbindelse forklarer Polen, at lufthavnsgrunden blev udlejet til Kosakowo for en periode på 30 år. Polen anfører, at lejeaftalen forpligter Kosakowo til kun at udleje jorden til en enhed, der har til opgave at etablere og/eller at drive en civil lufthavn. Ifølge Polen ville staten have taget jorden tilbage, hvis ikke Kosakowo havde udlejet jorden til en civil lufthavn inden for seks måneder, hvis jorden var blevet anvendt til andre formål, eller hvis lufthavnen ikke havde påbegyndt sine aktiviteter inden for tre år. Eftersom scenariet, hvor området med Gdynia lufthavn anvendes/udlejes til andre formål end luftfart, ikke var muligt, kunne det ikke bruges til at udforme et kontrafaktisk scenario.

3.1.2. Troværdigheden af nøgleantagelserne for MEIP-undersøgelsen fra 2012

Trafikprognoser og indtægtsprognoser

- (60) Polen forklarer, at de planlagte lufthavnsafgifter var baseret på de offentligt tilgængelige satser, der anvendes af andre lufthavne, for ikke at fordreje det eksisterende marked, idet man sikrer et passende rentabilitetsniveau for projektet på grundlag af det forudsete omfang for passagertrafikken. Ifølge Polen adskiller afgifterne sig ikke væsentligt fra de standardafgifter, der opkræves af mindre lufthavne. Navnlig to nyåbnede regionallufthavne i Warszawa-Modlin og Lublin anvender standardlufthavnsafgifter, der svarer til dem, der forudses i MEIP-undersøgelsen for Gdynia lufthavn.
- (61) Som svar på Kommissionens bemærkning om, at de planlagte afgifter for Gdynia lufthavn (25 PLN (6,25 EUR) i de første to år og derefter 40 PLN (10 EUR) pr. afrejsende passager) er højere end de diskonterede satser, der anvendes i Gdańsk lufthavn (24 PLN (6 EUR) pr. afrejsende passager for et fly fra et lavprisselskab på en international rute, der beflyves mindst to gange om ugen; for en indenrigsrute ville afgiften være 12,5 PLN (3,1 EUR)), bemærker Polen, at afgiftsniveauet i forretningsplanen er et gennemsnit for hele prognoseperioden (2014-2030), og at det tager hensyn til, at det på længere sigt vil være nødvendigt at hæve afgifterne i Gdańsk lufthavn, efterhånden som servicestandarden i den lufthavn forbedres.
- (62) Desuden påpeger Polen, at projektets overskudsmargen, den reviderede (lidt højere) prognose for lufttrafik og delingen af visse driftsudgifter med militæret betyder, at Gdynia lufthavn burde kunne opretholde lavere passagerafgifter over en længere periode (de reducerede afgifter kan anvendes frem til udgangen af 2021), idet man bevarer en positiv NNV for de offentlige aktionærer.
- (63) Polen anfører ligeledes, at den ajourførte (i marts 2013) trafikprognose for Pommern går ud fra, at trafikken vil stige i forhold til MEIP-undersøgelsen fra 2012. Ifølge de seneste tal vil Gdynia lufthavn håndtere 1 149 978 passagerer i 2030, ikke 1 083 746. For Pommern som helhed ventes passagertallene at stige fra 7,8 til 9 mio. passagerer i 2030.
- (64) Efter Polens mening bekræfter disse tal, at Gdańsk lufthavn og Gdynia lufthavn kan eksistere side om side og fungere på markedet i Pommern. Man mener endda, at selv hvis Gdańsk lufthavn udvides, så den når den planlagte kapacitet på 7 mio. passagerer, har det voksende luftfartsmarked i Pommern plads til endnu en lille regional lufthavn (med en kapacitet på 1 mio.), der vil supplere de tjenester, som Gdańsk lufthavn leverer.

Tabel 4

Sammenligning af trafikprognoserne i MEIP-undersøgelsen fra 2012 og de ajourførte trafikprognoser (marts 2013) for Gdynia lufthavn

År	Kommerciel lufttransport		Kommerciel lufttransport		Almenflyvning	
	Passagerer (000)		Antal flyvninger		Antal flyvninger	
	Prognose i MEIP-undersøgelsen fra 2012	Ajourført prognose	Prognose i MEIP-undersøgelsen fra 2012	Ajourført prognose	Prognose i MEIP-undersøgelsen fra 2012	Ajourført prognose
	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt	I alt
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2025	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2026	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2027	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2028	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2029	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2030	1 083 746	1 149 978	[...]	[...]	[...]	[...]

Kilde: baseret på oplysninger fra Polen.

Driftsomkostninger (incitamenter til flyselskaberne, omkostninger i forbindelse med lufthavnens militære operationer)

- (65) Polen forklarer, at MEIP-undersøgelsen tager hensyn til lufthavnens udgifter til markedsføring og reklame i skønnet over:
- i. driftsomkostninger, idet sådanne omkostninger vurderes på grundlag af regnskaberne for alle Polens større lufthavne
 - ii. andre omkostninger efter type, som forventes for Gdynia lufthavn på et konservativt højt niveau, ligeledes under hensyntagen til de tilsvarende omkostninger i andre lufthavne.
- (66) Polen anfører ligeledes, at man i MEIP-undersøgelsen gik ud fra, at alle driftsomkostninger skal bæres af investoren, hvorved man ikke tager hensyn til, at driftsomkostningerne deles med lufthavnens militære bruger. Polen anfører, at delingen af driftsomkostninger for den fælles infrastruktur blev ansat til [...] for antallet af civile og militære flyvninger. Polen forklarer ligeledes, at omkostningerne til renovering og reparationer bliver [...]. Polen understreger, at indførelsen af regler om delt brug af lufthavnen (endnu ikke aftalt endeligt med lufthavnens militære bruger) vil føre til et fald på mindst [...] i omkostningerne vedrørende tjenester leveret af tredjemand og lønninger. Polen anfører, at medtagelsen af denne faktor i MEIP-undersøgelserne ville medføre en højere forventet rentabilitet for projektet.

Langsigtet vækstrate

- (67) Polen forklarer, at vækstraten på [...] %, som anvendes i MEIP-undersøgelsen, henviser til terminalværdien i nominelle termer.
- (68) Polen anfører ligeledes, at vækstraten på [...] % er lig med inflationsmålet for Polen, som det pengepolitiske råd (et beslutningsorgan i den polske nationalbank) har fastsat. Polen bemærker, at ifølge de seneste prognoser fra Den Internationale Valutafond fra juli 2013, vil Polens BNP vokse med 2,2 % i 2014, 3 % i 2015, 3,3 % i 2017 og 3,8 % i 2018.

Ajourføringen i november 2013

- (69) I november 2013 meddelte Polen, at lufthavnsoperatøren havde modtaget de administrative afgørelser fra toldvæsenet og energitilsynet, der gav det lov til at sælge brændstof direkte til flyene. Lufthavnsoperatørens brændstofsalg ville udgøre en ekstra indtægtskilde og forbedre de økonomiske resultater for forretningsplanen.
- (70) Ifølge Polen har alle de hidtidige MEIP-undersøgelser haft som udgangspunkt, at salget af brændstof ville ske via en ekstern operatør. Lufthavnsoperatørens salg af brændstof ville øge selskabets overskudsmargen for denne aktivitet fra [...] PLN ([...] EUR) pr. liter (når brændstoffet sælges af en ekstern operatør) til [...] PLN ([...] EUR) (når brændstoffet sælges direkte af lufthavnsoperatøren).
- (71) Efter Polens mening ville denne ekstraintægt forbedre resultaterne af den ajourførte MEI fra 2012. Polen påpeger, at NNV for projektet dermed forventes at stige fra [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR). Polen forklarer videre, at IRR ville stige fra [...] % til [...] %.
- (72) Polen anfører, at de ekstra indtægter ellers kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne for flyselskaberne nede på længere sigt.
- (73) Polen bekræftede, at forsigtighedsprincippet havde forhindret, at lufthavnens direkte salg af brændstof til luftfarts-selskaber var medregnet i MEIP-undersøgelserne. På det tidspunkt, hvor disse undersøgelser blev foretaget, havde lufthavnsoperatøren ikke de nødvendige tilladelser eller en garanti for, at den ville få dem.

- (74) Desuden anførte Polen, at selskabet har til hensigt at levere navigationstjenester til flyselskaber (i stedet for det polske agentur for flynavigationstjenester). Polen påpeger, at dette ville give mulighed for at sænke den terminalafgift, som flyselskaberne betaler (som i øjeblikket betales til agenturet) og dermed gøre Gdynia lufthavn mere attraktiv for flyselskaberne. Lufthavnsoperatøren vil derfor kunne tilbyde flyselskaberne mere konkurrencedygtige lufthavnsafgifter end nabolufthavnene.

3.2. Vurdering af forenelighed

3.2.1. Investeringsstøtte

- (75) Ifølge Polen er alle kriterier for forenelighed i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 vedrørende investeringsstøtte til lufthavne opfyldt.

Opfyldelse af et klart defineret mål af offentlig interesse

- (76) Polen anfører, at etableringen af Gdynia lufthavn som led i Pommerns transportsystem optimerer udnyttelsen af den tilgængelige infrastruktur og vil have en positiv indvirkning på den regionale udvikling, navnlig som følge af flere arbejdspladser i lufthavnen, indtægter fra forsyningskæden til luftfartsmarkedet og udvikling af turismen.
- (77) Polen henviser til den »regionale udviklingsstrategi for transportområdet i Pommern for 2007-2020«, som er baseret på prognoser for lufttrafikken i regionen og anerkender behovet for at skabe et netværk af lufthavne, der arbejder tæt sammen om at opfylde behovet hos befolkningen i området med de tre byer ⁽³²⁾.
- (78) Ifølge Polen er de væsentligste argumenter for oprettelsen af et netværk af lufthavne i området med de tre byer: stigende lufttrafik i Polen, manglende plads til at udvide Gdańsk lufthavns kapacitet og byområdets udstrækning over et område på næsten 60 km (eller over 100 km, hvis byerne Tczew og Wejherowo medtages). Polen anfører, at selvom Gdańsk lufthavn i øjeblikket har en kapacitet på omkring 5 mio. passagerer, viser nogle prognoser for lufttrafikken, at den potentielle passagertrafik i den lufthavn kan overstige 6 mio. passagerer i 2035. På den ene side hævdede Polen i sine bemærkninger, at miljørestriktioner og boligbyggeri i nærheden af Gdańsk lufthavn begrænser mulighederne for yderligere udvidelser. På den anden side henviste Polen i sine bemærkninger af 6. december 2012 til masterplanen for Gdańsk lufthavn og anførte, at der ikke findes nogen restriktioner vedrørende udvidelsen af Gdańsk lufthavn.
- (79) Polen anfører, at flysikkerheden også taler for etableringen af et netværk af lufthavne i området med de tre byer, hvor Gdynia lufthavn skal fungere som reservelufthavn og nødlufthavn (i omkring 80 % af tilfældene vil det være muligt at lande i Gdynia lufthavn, når skyhøjden og sigtbarheden ikke gør det muligt at lande i Gdańsk lufthavn).
- (80) Endelig anfører Polen, at udviklingen af Gdynia lufthavn opfylder målene i de nationale og regionale strategidokumenter vedrørende udviklingen af luftfartsinfrastruktur i Polen. Polen forklarer, at udviklingen af Gdynia lufthavn ventes at have en positiv indvirkning på udviklingen i Pommern og brugen af den eksisterende militære infrastruktur, og at den supplerer Gdańsk lufthavn.

Infrastrukturens nødvendighed og proportionalitet

- (81) Polen anfører, at infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til den opstillede målsætning på grund af de begrænsede aktiviteter i lufthavnen (1,55 % andel af det polske luftfartsmarked i 2030), prognoser for passagertrafikmængden, der overstiger mulighederne for udvidelse af Gdańsk lufthavn, regionens mulighed for at tiltrække turister og den forudsete store udvikling i Pommern.

⁽³²⁾ Byområdet med de tre byer består af tre større byer i Pommern (Gdańsk, Gdynia og Sopot). I øjeblikket findes der tre lufthavne i området med de tre byer: Lech Wałęsa Airport i Gdańsk, den militære flyveplads i Pruszcz Gdański og den militære flyveplads på grænsen mellem Gdynia og Kosakowo (Gdynia-Oksywie).

- (82) Polen understreger den strategiske rolle, som Gdynias militære flyveplads har i regionen, og bemærker, at brugen af eksisterende infrastruktur nedbringer investeringsomkostningerne og maksimerer de positive virkninger for den regionale udvikling.
- (83) Polen påpeger ligeledes, at omkostningerne er blevet holdt på et minimum, og at investeringens effektivitet er blevet styrket gennem indførelse af tekniske løsninger, som f.eks. opførelsen af en fælles terminal til både almenflyvning og passagertrafik, der rummer størstedelen af lufthavnens tjenester (grænsekontrol, toldvæsen, politi, brandvæsen, ledelse) i en og samme bygning og tilpasning af andre eksisterende bygninger for at optimere anvendelsen af dem. Desuden vil driftsomkostningerne ved infrastrukturen blive delt med hæren.

Tilfredsstillende udsigter for brugen på mellemlangt sigt

- (84) Polen påpeger, at udsigterne for brugen af Gdynia-Kosakowo lufthavn på mellemlangt sigt er tilfredsstillende som følge af BNP-væksten i Pommern, som ventes at overstige gennemsnittet for Polen og EU, regionens tiltrækningsevne over for turister, dens status som centrum for udenlandske investeringer og den forventede vækst i lufttrafikken.
- (85) Polen understreger, at det planlagte samarbejde med Gdańsk lufthavn og komplementariteten mellem de tjenester, der udbydes af de to lufthavne (Gdynia lufthavn vil især blive anvendt til almenflyvning), vil føre til en yderligere styrkelse af udsigterne for Gdynia-Kosakowo lufthavn på mellemlangt til langt sigt.
- (86) Polen forklarer videre, at lufthavnen også planlægger at udvikle specialiserede luftfartsrelaterede aktiviteter inden for lufthavnsområdet såsom fremstilling af simple servicedele, reparation af flykomponenter eller fremstilling af andre komponenter/produkter, der leveres på »just-in-time«-basis.
- (87) Polen henviser til en hensigtserklæring, der er underskrevet af en handelsbank, og som udtrykker bankens vilje til at indlede en åben diskussion om finansiering af investeringen i Gdynia-Kosakowo lufthavn som yderligere bevis for projektets attraktivitet.

Indvirkning på udviklingen af samhandelen, der strider imod den fælles interesse

- (88) Eftersom Gdynia-Kosakowo lufthavn er en lufthavn med en lille markedsandel (der betjener færre end 1 mio. passagerer om året), mener Polen ikke, at projektets indvirkning på samhandelen strider imod den fælles interesse. I lyset af den forventede stigning i lufttrafikken forventer Polen, at Gdańsk og Gdynia lufthavne vil danne et samarbejdsnetværk af luftfart, der betjener området med de tre byer i Pommern og tilbyder supplerende tjenester.
- (89) Polen understreger, at Gdynia lufthavn ikke vil komme til at konkurrere imod Gdańsk lufthavn, eftersom den vil fokusere på at levere tjenester til sektoren for almenflyvning (vedligeholdelse, reparation og eftersyn, et pilotakademi) og vil samarbejde med havnen i Gdynia.
- (90) Polen anfører videre, at charter- og lavpristrafikken i Gdynia-Kosakowo lufthavn ikke vil foregå på bekostning af Gdańsk lufthavn, men vil være resultatet af en samlet stigning i rigdom og mobilitet. Polen påpeger, at vækstraten for Gdańsk lufthavn og arten af de luftfartsoperationer, den håndterer, betyder, at antallet af flyvninger, den håndterer, før eller siden vil blive begrænset. Polen anfører, at disse konklusioner præsenteres i rapporten med miljøkonsekvensvurderingen af projektet »Udvidelse af Lech Wałęsa Gdańsk Airport«.
- (91) Polen forklarer, at investeringen i Gdynia-Kosakowo lufthavn kan begrænse de økonomiske samt de sociale og arbejdsmarkedsmæssige omkostninger ved en eventuel begrænsning af aktiviteterne i Gdańsk lufthavn. Polen påpeger, at flytningen af dele af flytrafikken fra Gdańsk lufthavn til Gdynia lufthavn vil betyde en bedre udnyttelse af kapaciteten i begge lufthavne.

Nødvendigheden af statsstøtte og tilskyndelsesvirkning

- (92) Polen anfører, at selskabet ikke ville have gennemført projektet uden offentlig finansiering. Polen bemærker, at støtten blev holdt på et minimum, og at omkostningerne ved projektet blev reduceret og optimeret ved at udnytte den eksisterende militære infrastruktur.
- (93) Efter Polens mening er der behov for kapitaltilførsler til Gdynia lufthavn, og de begrænses til et minimum, hvilket fremgår af:
- i. projektets interne afkastgrad på [...] %, som kun er lidt højere end diskonteringsraten (egenkapitalomkostningen), som ligger på [...] % (baseret på MEIP-undersøgelsen fra 2012)
 - ii. behovet for at optage et arbejdskapitallån, som forudses i de finansielle overslag, som skal anvendes til at finansiere lufthavnens drift, idet Gdynia-Kosakowo Airport Ltd ellers vil miste likviditet
 - iii. det forhold, at den samlede finansiering fra egenkapitalen er lavere end de samlede kapitaludgifter (finansiering fra egenkapitalen udgør mindre end [...] af de samlede likviditetsomkostninger i prognoseperioden, herunder de samlede kapitalomkostninger).
- (94) Polen forklarer herefter støtteforanstaltningens proportionalitet og sammenligner den offentlige finansiering (omkring 148 mio. PLN i reale termer) med en investering i et projekt, der starter helt fra bunden (Lublin-Świdnik-lufthavn, hvor nettoanlægsudgifterne var omkring 420 mio. PLN) og en investering baseret på en militær flyveplads (Warszawa-Modlin lufthavnen, hvor anlæggelsen hidtil har kostet næsten 454 mio. PLN).

3.2.2. Driftsstøtte

- (95) Polen anfører, at projektet opfylder kompatibilitetskravene i retningslinjerne for driftsstøtte i en region, der er omfattet af artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF. Efter Polens mening er driftsstøtten til projektet:
- i. beregnet på at finansiere et forud defineret antal udgifter
 - ii. begrænset til et nødvendigt minimum og ydet midlertidigt (støtten til driftsomkostninger ydes i det omfang og i den periode, der er nødvendig for at sætte lufthavnen i drift, dvs. frem til udgangen af 2018)
 - iii. degressiv og falder fra [...] % af kapitaludgifterne i 2013 til [...] % i 2018
 - iv. udformet med henblik på at opfylde målene for projektet, hvad angår regionaludvikling og lempelse af de eksisterende begrænsninger. Med udgangspunkt i støttebeløbet i forhold til de gavnlige virkninger for udviklingen i Pommern anfører Polen, at det bør anses for at være proportionalt.
- (96) Polen understreger også, at støtten er beregnet til en lille lufthavn med en maksimal kapacitet på 1 mio. passagerer årligt, hvilket betyder, at risikoen for, at den vil fordreje konkurrencevilkårene og have en negativ indvirkning på den fælles interesse, er minimal, navnlig i lyset af det planlagte samarbejde mellem lufthavnene i Gdynia og Gdańsk og komplementariteten af deres samarbejde.
- (97) Polen påpeger ligeledes, at det samarbejde, som man i øjeblikket forhandler om med lufthavnens militære bruger og dennes deltagelse i lufthavnens driftsomkostninger, vil mindske selskabets tab og driftsomkostninger.

4. BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER

- (98) Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede parter efter offentliggørelsen af beslutningen om at indlede proceduren i artikel 108, stk. 2, i TEUF vedrørende Gdynias og Kosakowos finansiering af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd.

5. VURDERING

5.1. Forekomst af statsstøtte

- (99) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er 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.
- (100) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative. Så med henblik på at vurdere, hvorvidt den pågældende foranstaltning udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal alle følgende betingelser være opfyldt. Den økonomiske støtte skal:
- ydes af staten eller med statsmidler
 - begunstige visse virksomheder eller visse produktioner
 - fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene
 - påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.1. Økonomisk aktivitet og begrebet virksomhed

- (101) I henhold til retspraksis skal Kommissionen først fastslå, hvorvidt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er en virksomhed i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Begrebet »virksomhed« dækker enhver enhed, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset dens juridiske status og dens finansieringsmåde ⁽³³⁾. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer eller tjenester på et givet marked, betragtes som en økonomisk aktivitet ⁽³⁴⁾.
- (102) I sin dom i sagen om Leipzig-Halle-lufthavnen bekræftede Domstolen, at driften af en lufthavn med kommercielt sigte og etablering af lufthavnens infrastruktur udgør en økonomisk aktivitet ⁽³⁵⁾. Når en lufthavnsoperatør udøver økonomiske aktiviteter ved at tilbyde lufthavnstjenester imod betaling, uanset dens juridiske status og finansieringsform, betragtes den som en virksomhed i henhold til betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF, og traktatens bestemmelser om statsstøtte kan derfor medføre fordele for den pågældende lufthavnsoperatør, der indrømmes af staten eller med statslige midler ⁽³⁶⁾.
- (103) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at infrastrukturen, der er genstand for denne afgørelse, skal drives på et kommercielt grundlag af lufthavnsoperatøren Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Eftersom lufthavnsoperatøren pålægger brugerne afgifter ved brug af denne infrastruktur, må denne anses for at kunne udnyttes kommercielt. Det følger heraf, at enheden, der anvender denne infrastruktur udgør en virksomhed som defineret i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (104) Men ikke alle af en lufthavnsoperatørs aktiviteter er nødvendigvis af økonomisk karakter ⁽³⁷⁾. Domstolen har fastslået, at opgaver, som staten normalt er ansvarlig for i sin egenskab af offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter og ikke falder inden for rammerne af reglerne om statsstøtte. I en lufthavn anses aktiviteter såsom flyvekontrol, politi, toldvæsen, brandbekæmpelse, aktiviteter, der er nødvendige for at beskytte den civile

⁽³³⁾ Sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, EU:C:1998:303/Sml. 1998 I, s. 3851, C-41/90, Höfner og Elser, EU:C:1991:161/Sml. 1991 I, s. 1979, sag C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, EU:C:1995:392/Sml. 1995 I, s. 4013, sag C-55/96, Job Centre, EU:C:1997:603/Sml. 1997 I, s. 7119.

⁽³⁴⁾ Sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, EU:C:1987:283/Sml. 1987 I, s. 2599, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, EU:C:1998:303/Sml. 1998 I, s. 3851.

⁽³⁵⁾ Forende sager T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH og Mitteldeutsche Flughafen AG mod Kommissionen og T-443/08, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, EU:T:2011:117/Sml. 2011 II, s. 01311, bekræftet af Domstolen, sag C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, EU:C:2012:821, se også sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, EU:T:2000:290/Sml. 2000 II, s. 3929, bekræftet af Domstolen, sag C-82/01P, EU:C:2002:617/Sml. 2002 I, s. 9297 og sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, EU:T:2008:585/Sml. 2008 II, s. 3643.

⁽³⁶⁾ Sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGV og Pistre mod Cancave, EU:C:1993:63/Sml. 1993 I, s. 637.

⁽³⁷⁾ Sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, EU:C:1994:7/Sml. 1994 I, s. 43.

luftfart imod handlinger, der udgør ulovlig indgriben, og investeringer vedrørende infrastrukturen og udstyr, der er nødvendigt for udførelsen af disse aktiviteter, normalt for at være af ikke-økonomisk art⁽³⁸⁾. Selv om den offentlige finansiering af disse ikke-økonomiske aktiviteter ikke udgør statsstøtte, skal den begrænses til udelukkende at omfatte de omkostninger, som disse aktiviteter medfører, og må ikke anvendes til dækning af omkostninger, der er forbundet med en anden type økonomisk aktivitet⁽³⁹⁾.

- (105) Det er rent faktisk fastslået i retspraksis, at der er tale om en fordel, når offentlige myndigheder fritager virksomheder for omkostningerne ved deres økonomiske aktiviteter⁽⁴⁰⁾. Hvis det derfor i et retssystem er almindeligt at forlange, at flyselskaber eller lufthavnsoperatører afholder omkostningerne til bestemte tjenester, kan de lufthavnsoperatører, der ikke skal afholde disse omkostninger, have en fordel, selvom disse tjenester i sig selv skønnes at være af ikke-økonomisk karakter. Det er derfor nødvendigt at analysere den gældende juridiske ramme for en lufthavnsoperatør for at vurdere, hvorvidt lufthavnsoperatører under den pågældende juridiske ramme skal dække omkostningerne ved leveringen af visse aktiviteter, der i sig selv kan være ikke-økonomiske, men som hænger sammen med udøvelsen af deres økonomiske aktiviteter.
- (106) Kommissionen bemærker, at den i indledningsafgørelsen af 2. juli 2013 ikke har forholdt sig til, hvorvidt polsk lov kræver, at lufthavnsoperatører skal afholde udgifterne til de ydelser, der hævdes at være af ikke-økonomisk art. Indledningsafgørelsen fastslår udtrykkeligt, at investeringer i bygninger og udstyr til brandfolk, toldembedsmænd, lufthavnens sikkerhedsvagter, politifolk og grænsevagter hører under det offentlige ansvarsområde, og de udgør følgelig ikke statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF⁽⁴¹⁾. Som beskrevet i betragtning 18 mener Kommissionen ikke, at der under disse særlige omstændigheder skal sættes spørgsmålstegn ved denne konklusion i den endelige afgørelse.
- (107) Det i indledningsafgørelsen anførte beløb på [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) for investeringsomkostninger til bygninger og udstyr, der hører under det offentlige ansvarsområde, vedrører MEIP-undersøgelsen fra 2012. De omkostninger i MEIP-undersøgelsen fra 2010, der hører under det offentlige ansvarsområde, anslås at andrage [...] mio. PLN ([...] mio. EUR)⁽⁴²⁾, mens de tilsvarende omkostninger i MEIP-undersøgelsen fra 2011 beløber sig til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR)⁽⁴³⁾.
- (108) I lyset af ovenstående vil Kommissionen i sin vurdering af MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 derfor ikke medregne den del af investeringerne, som vedrører aktiviteter, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde. Og da finansiering af den del af investeringerne ikke betragtes som statsstøtte, vil Kommissionen ikke kræve beløbet refunderet.

5.1.2. Statsstøtte og støtteforanstaltningens tilregnelser til staten

- (109) Begrebet statsstøtte gælder enhver fordel, der tildeles ved hjælp af statsmidler af staten selv eller gennem ethvert mellemliggende organ, der handler i henhold til de beføjelser, som er overdraget til dem⁽⁴⁴⁾. I forbindelse med artikel 107 i TEUF er midler fra lokale myndigheder at betragte som statsmidler⁽⁴⁵⁾. I den foreliggende sag stammer kapitalen, der tilføres Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, fra to lokale myndigheders budgetter, Gdynia og Kosakowo. Derfor mener Kommissionen, at ressourcerne fra de to involverede kommuner er statsmidler.
- (110) Kommissionen mener, at det er irrelevant, om foranstaltningen sker i form af et direkte tilskud (kontant bidrag fra Gdynia og Kosakowo) eller som en ombytning af en del af lufthavnsoperatørens gæld over for en af dennes offentlige aktionærer (den leje, der skal betales til Kosakowo) til egenkapital. Lejeindtægter er en del af Kosakowos finansielle ressourcer og udgør derfor statsmidler.

⁽³⁸⁾ Se navnlig sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43, præmis 30, og sag C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mod Kommissionen, EU:C:2009:191/Sml. 2009 I, s. 2207, præmis 71.

⁽³⁹⁾ Sag C-343/95, Cali & Figli mod Servizi ecologici porto di Genova, EU:C:1997:160/Sml. 1997 I, s. 1547, Kommissionens beslutning N309/2002 af 19. marts 2003, Kommissionens beslutning N438/2002 af 16. oktober 2002, subsidier til de belgiske havnemyndigheder for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

⁽⁴⁰⁾ Se bl.a. sag C-172/03, Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck, EU:C:2005:130/Sml. 2005 I, s. 01627, præmis 36, og den nævnte retspraksis.

⁽⁴¹⁾ Betragtning 25 i indledningsafgørelsen.

⁽⁴²⁾ MEIP-undersøgelsen fra 2010 angiver ikke, hvilken del af investeringerne der hører under det offentlige ansvarsområde. Kommissionen har derfor benyttet metoden i MEIP-undersøgelsen fra 2011 til at bestemme omfanget af investeringer, der hører under det offentlige ansvarsområde. Se betragtning 132.

⁽⁴³⁾ Under sagsbehandlingen ved Retten anførte Kosakowo, at [...] mio. PLN ([...] mio. EUR) er brugt på investeringer, der angiveligt hører under det offentlige ansvarsområde.

⁽⁴⁴⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294/Sml. 2002 I, s. 4397.

⁽⁴⁵⁾ Dom af 12. maj 2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Nord-Pas-de-Calais, EU:T:2011:209/Sml. 2011 II, s. 01999, præmis 108.

- (111) Derfor mener Kommissionen, at kapitalindskuddet i Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er finansieret af statsmidler og kan tilregnes staten.

5.1.3. Økonomisk fordel

5.1.3.1. Konklusion

- (112) Kommissionen bemærker, at Polen på den ene side anfører, at kapitaltilførslerne er i overensstemmelse med MEIP, mens man på den anden side anser støtten for at være forenelig med fællesmarkedet, idet lufthavsoperatøren ikke ville have foretaget investeringen uden den offentlige finansiering.
- (113) Med henblik på at afgøre, hvorvidt den pågældende foranstaltning i denne sag giver Gdynia-Kosakowo Airport Ltd en fordel, som den ikke ville have fået under normale markedsvilkår, må Kommissionen sammenligne handlemåden for lufthavsoperatørens offentlige aktionærer med en markedsøkonomisk investor, der er styret af udsigterne til rentabilitet på længere sigt ⁽⁴⁶⁾.
- (114) Alle positive følgevirkninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen er beliggende, skal udelukkes ved vurderingen, eftersom Domstolen har forklaret, at det relevante spørgsmål ved anvendelse af MEIP-undersøgelsen er, om »en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforøgelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor« ⁽⁴⁷⁾.
- (115) Polen fremfører, at de pågældende foranstaltninger ikke giver Gdynia lufthavn en økonomisk fordel, eftersom de er i overensstemmelse med MEIP. Som beskrevet i afsnit 3.1 indsendte Polen som dokumentation for dette resultatene af MEIP-undersøgelser, der var udarbejdet af PWC ⁽⁴⁸⁾. I november 2013 fremsendte Polen yderligere oplysninger om, at nye indtægtskilder (dvs. salg af brændstof og navigationstjenester) ville styrke projektets NNV. På det tidspunkt, hvor indledningsafgørelsen blev vedtaget, havde Polen kun indsendt MEIP-undersøgelsen for 2012.
- (116) Selv om aktionæroverenskomsten fra 2011 forpligtede Gdynia og Kosakowo til at stille kontante og ikkekontante bidrag til rådighed for at finansiere investeringsprojektet frem til 2040, anfører Polen, at kun MEIP-undersøgelsen fra 2012 og de senere oplysninger om de supplerende indtægter er relevante for vurderingen af, hvorvidt kapitaltilførslerne er forenelige med det indre marked.
- (117) Nedenfor vil Kommissionen først forholde sig til de polske myndigheders argument om, at spørgsmålet om, hvorvidt lufthavsoperatøren har opnået en fordel, skal vurderes ud fra MEIP-undersøgelsen fra 2012 og senere oplysninger, dvs. ikke ud fra MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 (afsnit 5.1.3.2). Kommissionen vil derefter vurdere, om det markedsøkonomiske investorprincip er opfyldt, med udgangspunkt i henholdsvis MEIP-undersøgelsen fra 2010 (afsnit 5.1.3.3), MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012 (afsnit 5.1.3.4).

5.1.3.2. Relevansen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 ved vurdering af økonomiske fordele

- (118) I sagen Stardust Marine fastslog Domstolen, at »[...] der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen« ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ Sag C-305/89, Italien mod Kommissionen (»Alfa Romeo«), EU:C:1991:142/Sml. 1991 I, s.1603, sag T-296/97, Alitalia mod Kommissionen, EU:T:2000:289/Sml. 2000 II, s. 3871.

⁽⁴⁷⁾ Sag C-40/85, Belgien mod Kommissionen, EU:C:1986:305/Sml. 1986 I, s. 2321.

⁽⁴⁸⁾ Selv om Kommissionen bad de polske myndigheder om at fremlægge de underliggende Excel-regneark, som var blevet anvendt til beregningerne, inklusive formlerne, fremsendte de polske myndigheder Excel-regnearkene uden formlerne.

⁽⁴⁹⁾ Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294/Sml. 2002 I, s. 04397.

- (119) I sagen *EDF* fastslog Domstolen endvidere, at »[...] 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«⁽⁵⁰⁾.
- (120) For at kunne anvende MEIP'en skal Kommissionen anbringe sig i samme situation som i perioden, hvor de enkelte beslutninger vedrørende ombygningen af den tidligere militære flyveplads til en civil lufthavn, blev truffet. Kommissionen skal også basere sin vurdering på de oplysninger og antagelser, som de offentlige aktionærer havde adgang til på det tidspunkt, hvor beslutningen om de økonomiske dispositioner blev truffet.
- (121) Kommissionen betragter MEIP-undersøgelsen fra 2010 som den mest relevante analyse med henblik på at fastslå, hvorvidt Gdynia og Kosakowo kommuner handlede som en privat investor. Vurderingen af, hvorvidt statens indgriben er i overensstemmelse med markedsbetingelserne bør udføres på grundlag af en ex ante-analyse under hensyntagen til de oplysninger og data, der var til rådighed på det tidspunkt, hvor investeringen blev besluttet.
- (122) Kommissionen bemærker, at kun undersøgelserne og forberedelserne til det pågældende investeringsprojekt blev gennemført før 2010. De omfattede masterplanen for investeringsprojektet, miljørapporten, designdokumentationen for terminalen til almenflyvning, designdokumentationen for administrationsbygningen og bygningen til brandkorpsset, særlige luftfartsdokumenter og andre undersøgelser. Ved udgangen af 2010 udgjorde omkostningerne til disse undersøgelser [...] mio. PLN ([...] EUR)⁽⁵¹⁾.
- (123) Som Polen anfører, afsluttede de offentlige aktionærer i lufthavnsoperatøren forberedelserne til det pågældende investeringsprojekt i 2010. Samme år øgede de offentlige aktionærer selskabets aktiekapital til 6,05 mio. PLN (omkring 1,5 mio. EUR) med henblik på at gennemføre investeringsprojektet. De største investeringer i faste aktiver (såsom opførelsen af terminalen til almenflyvning) skulle efter planen indledes i 2011, men blev i praksis først indledt i 2012. Kommissionen mener, at alle private investorer ville have vurderet projektets forventede rentabilitet på det tidspunkt. Hvis investeringsplanen ikke viste, at der kunne blive tale om et acceptabelt afkast, eller hvis den var baseret på tvivlsomme antagelser, ville en privat investor ikke være begyndt at gennemføre planen og ville ikke have brugt yderligere penge på den ud over de penge, som allerede var brugt til de forberedende arbejder, som nævnes i betragtning 122. Med hensyn til kapitaltilførsler bemærker Kommissionen, at den første større kapitaltilførsel på 4,4 mio. PLN blev besluttet den 29. juli 2010 (næsten en firedobling af den eksisterende kapital på 1,7 mio. PLN), lige efter at MEIP-undersøgelsen fra 2010 blev afsluttet den 16. juli 2010. Desuden blev aktionærernes aftale om yderligere øgning af virksomhedens aktiekapital frem til 2040 omtalt i betragtning 28 underskrevet den 11. marts 2011⁽⁵²⁾ (dvs. inden færdiggørelsen af den anden MEIP-undersøgelse den 13. maj 2011). Desuden blev driftsaftalen med den militære bruger af lufthavnen og aftalen om lejen af jorden (omtalt i betragtning 27) indgået samtidigt, hhv. den 7. og 11. marts 2011. Den 9. september 2010 indgik Kosakowo også en lejeaftale med staten for den jord, hvor den militære flyveplads ligger, et par måneder efter MEIP-undersøgelsen fra 2010 (se betragtning 26). Jorden måtte kun bruges til anlæggelse af en ny civil lufthavn (se betragtning 25 og 59).
- (124) Kommissionen understreger også, at Polen bekræftede⁽⁵³⁾, at kapitaltilførslen, der blev besluttet den 29. juli 2010, var baseret på den økonomiske vurdering af projektet, som var indeholdt i MEIP-undersøgelsen fra 2010. Derfor er det klart, at de offentlige aktionærer på dette tidspunkt uomtvisteligt havde forpligtet sig til at deltage i det pågældende investeringsprojekt, som skulle gennemføres i løbet af 30 år, og at de indtil projektets færdiggørelse i september 2040 risikerede at blive idømt en kontraktmæssig bod, i fald parterne ikke opfyldte deres forpligtelser, jf. aktionæraftalen (nævnt i betragtning 28).

⁽⁵⁰⁾ Sag C-124/10 P, Europa-Kommissionen mod *Électricité de France (EDF)*, EU:C:2012:318, præmis 85.

⁽⁵¹⁾ Jf. afsnit 4.7.5 i MEIP-undersøgelsen fra 2012. I henhold til bemærkningerne fra Polen udgjorde kapitaltilførslerne til Gdynia lufthavn pr. 26. juni 2009 i alt 1,691 mio. PLN (omkring 423 000 EUR). Kun [...] mio. PLN (omkring [...] EUR) var blevet anvendt til at finansiere de forskellige undersøgelser, der blev gennemført forud for projektet.

⁽⁵²⁾ Aftalen betyder, at Gdynia skal foretage kontante indskud på i alt 59,048 mio. PLN (14,8 mio. EUR) i perioden 2011-2013, og at Kosakowo skal yde et ikkekontant bidrag (ombytning af årlige lejeindtægter til aktier) i perioden 2011-2040.

⁽⁵³⁾ Brev dateret den 6. august 2013.

- (125) På tidspunktet for udførelsen af den første ajourføring af MEIP'en i 2011, havde de offentlige aktionærer allerede tilført 6,05 mio. PLN til selskabet (jf. tabel 3). Og på det tidspunkt, hvor den anden ajourføring af MEIP-undersøgelsen blev færdiggjort i juli 2012, havde de offentlige aktionærer tilført i alt 64,810 mio. PLN (dvs. omkring 70 % af al den tilførte kapital).
- (126) Ud over kapitalindskuddene til ovenfor omtalte lufthavnsoperatør beskriver de forskellige MEIP-undersøgelser, som de polske myndigheder har fremlagt, også de forventede kapitaludgifter («capex») (dvs. udgående pengestrømme) frem til 2030. Som beskrevet i tabel 1 viser MEIP-undersøgelsen fra 2012 navnlig investeringerne i anlægsaktiver, der skal opdeles i fire faser. Det er vigtigt at bemærke, at oplysningerne fra Polen udgjorde kapitaludgifterne i 2012 [...] mio. PLN (hvoraf mere end halvdelen var afholdt inden ajourføringen af undersøgelsen i 2012 overhovedet gik i gang). Figur 1 viser den årlige (nominelle) capex som beskrevet i MEIP-undersøgelsen fra 2012 (dog er udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde, fjernet).

Figur 1

Årlig capex (MEIP-undersøgelsen fra 2012, ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde)

[...]

- (127) I MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012 vurderede man kun ændringerne af den oprindelige beslutning om at gå i gang med investeringsprojektet, der blev truffet i 2010 på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010. De to efterfølgende undersøgelser viser, at aktionærene blev styret af udviklingen på markedet og tilpassede projektets omfang i henhold til dette (enten i opadgående eller nedadgående retning, afhængigt af typen af investering). Disse ændringer var imidlertid marginale sammenlignet med den overordnede beslutning om at omdanne militærbasen til en civil lufthavn. Figur 2 viser de (nominelle) kapitaludgifter som anført i MEIP-undersøgelserne fra 2010, 2011 og 2012 (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde). Som det fremgår, er tidsplanen og investeringens omfang ajourført i både 2011 og 2012, men disse ændringer er ikke betydelige sammenlignet med projektets samlede størrelse. I 2010 blev de nominelle kapitaludgifter anslået til ca. [...] mio. PLN, og dette beløb steg til ca. [...] mio. PLN i 2011 (hovedsageligt på grund af nye investeringer i vejinfrastruktur).

Figur 2

Capex (i '000 PLN) som forudset i MEIP-undersøgelserne fra 2010, 2011 og 2012 (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde)

[...]

- (128) I betragtning 122 og 127 mener Kommissionen, at for at kunne vurdere, om Gdynia og Kosakowo handlede som en forsigtig privat investor, der handler i en markedsøkonomi, skal den først og fremmest basere sin vurdering på MEIP-undersøgelsen fra 2010 og se bort fra en række senere udviklinger og oplysninger, som de offentlige aktionærer ikke havde adgang til på det tidspunkt, hvor de traf deres beslutning om at gennemføre det pågældende investeringsprojekt.
- (129) Det må forventes, at en privat investor ville justere investeringsplanen, efterhånden som den gennemføres, alt efter hvordan omstændighederne ændrer sig. Men i dette tilfælde er Kommissionen nødt til at vurdere, hvorvidt en privat investor ville have påtaget sig projektet med at ombygge en militær flyveplads til en civil lufthavn. For at kunne gøre det er det nødvendigt at fastslå, nøjagtigt hvornår hovedbeslutningen om at gennemføre projektet egentlig blev taget. Ud fra dokumentationen i sagsakterne (kapitaltilførslerne, lejeaftalen og forpagtningsaftalen) blev hovedtiltagene allerede gennemført før MEIP-undersøgelsen fra 2011. Eftersom en privat investor ville foretage en forhåndsvurdering af projektets økonomiske rentabilitet, før han ville gøre store investeringer eller indgå bindende kontrakter, udgør MEIP-undersøgelsen fra 2010 den mest relevante analyse til vurdering af, om investeringen er i overensstemmelse med markedet.

- (130) MEIP-undersøgelserne fra 2011 og 2012 indeholder justeringer af den oprindelige investeringsplan, som dannede grundlag for den oprindelige beslutning om at gå i gang med projektet med at omdanne den militære flyveplads. Derfor kan de kapitaltilførsler, der er foretaget i forlængelse af disse efterfølgende MEIP-undersøgelser, ikke vurderes isoleret.

5.1.3.3. Anvendelse af MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010:

- (131) MEIP-undersøgelsen fra 2010 er baseret på en forretningsplan, hvori man forudsiger fremtidige pengestrømme for perioden 2010-2040. På det tidspunkt, hvor MEIP-undersøgelsen blev gennemført, forventede Polen, at lufthavnen ville begynde at håndtere almenflyvning i 2011, charterflyvninger i 2013 og lavprisselskaber i 2015. Dette ville medføre en stabil stigning i antallet af passagerer fra [...] passagerer i 2013 til næsten [...] mio. i 2024 og 1,753 mio. i 2040 (som vist i nedenstående tabel 5).

Tabel 5

Trafikprognoser for Gdynia lufthavn, som anvendes i MEIP-undersøgelsen fra 2010 (i tusinder)

Forventet passagerudvikling (MEIP fra 2010)										
År	2013	2014	2015	2016	2020	2024	2028	2032	2036	2040
Antal passagerer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 752 835

- (132) Den MEIP-undersøgelse fra 2010, som Polen har fremlagt, medregner den nødvendige kapital til finansiering af de udgifter, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde, men kvantificerer ikke disse udgifter. Til gengæld medregner MEIP-undersøgelsen fra 2011 ikke disse udgifter, men kvantificerer dem. I MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 er investeringsprojektet stort set af samme omfang. Ud over ikke at medregne udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde, adskiller MEIP-undersøgelsen fra 2011 sig fra MEIP-undersøgelsen fra 2010 kun derved, at den indeholder opdaterede data om udgifter og diskonteringsraten, de verificerede udgifter til vejinfrastruktur, det finansielle resultat af den forpagtningsaftale, som Kosakowo og lufthavnsoperatøren har indgået, samt tidsplanen for kapitaltilførsler som aftalt af Kosakowo og Gdynia. For at fjerne de udgifter, der hævdes at høre under det offentlige ansvarsområde, fra nettonutidsværdi-beregningerne i MEIP-undersøgelsen fra 2010, har Kommissionen derfor anvendt samme metode som i MEIP-undersøgelsen fra 2011 til at fastslå, hvor stor en andel af kapitalinvesteringerne der udgjorde udgifter, som hører under det offentlige ansvarsområde. MEIP-undersøgelsen fra 2011 anfører navnlig ⁽⁵⁴⁾, at [...] % af udgifterne til terminaler (passagerterminaler og terminaler til almenflyvning) anses for at høre under det offentlige ansvarsområde, [...] % af udgifterne til multifunktionsbygningen, der huser brandfolk, hører under det offentlige ansvarsområde, og det samme er tilfældet for alle udgifter til hegn, overvågningsudstyr, udstyr til bagagescreening og udstyr til lufthavnens sikkerhedstjeneste (i alt [...] mio. PLN/[...] mio. EUR). Ved at udelukke de samme kapitaludgiftsposter for de forskellige bygninger og ved at anvende den samme andel af udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde (idet tallene er baseret på gulvarealet i bygningerne, som bruges til sikkerhedsfunktioner, og idet gulvarealet ikke har ændret sig i perioden mellem de to undersøgelser), har Kommissionen beregnet andelen af investeringsudgifter i MEIP-undersøgelsen fra 2010, som med henblik på nærværende afgørelse ikke skal medtages i vurderingen af, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, men betragtes som udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde. Disse udgifter beløber sig til [...] mio. PLN ([...] mio. EUR).
- (133) I henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 ville selskabet desuden være rentabelt på EBITDA-niveau fra 2018. Men på et kumulativt grundlag (dvs. efter tilføjelse af de foregående års pengestrømme til det aktuelle år) ventes den samlede tilbagediskonterede pengestrøm (DCF) for hele perioden 2010-2040 at være negativ (som vist i figur 3). Med andre ord er de positive pengestrømme, der ventes at blive skabt fra 2018, ikke store nok til at kompensere for de særdeles negative pengestrømme i de tidligere investeringsperioder. Som det fremgår, vil projektets akkumulerede tilbagediskonterede pengestrøm være negativ frem til 2040.

⁽⁵⁴⁾ Se side 35 i MEIP-undersøgelsen fra 2011.

Figur 3

Akkumuleret DCF i '000 PLN (MEIP-undersøgelsen fra 2010)

[...]

Kilde: Baseret på MEIP-undersøgelsen fra 2010 og ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde.

- (134) Efter 2040 forventes værdien af lufthavnsoperatøren at blive ved med at vokse med en fri pengestrøm, der vokser med en stabil sats på [...] %. Ud fra denne antagelse beregnede Polen terminalværdien for lufthavnsoperatøren i 2040. Den diskonterede terminalværdi udgør [...] mio. PLN. Den oprindelige MEIP-undersøgelse fra 2010 gav en positiv egenkapitalværdi ⁽⁵⁵⁾ på [...] mio. PLN (dvs. omkring [...] mio. EUR). Den positive egenkapitalværdi skyldes differencen i forhold til terminalværdien på [...] mio. PLN, der er større i absolutte tal end nettonutidsværdien af den frie pengestrøm til virksomheden (FCFF), som skønnes at beløbe sig til ([...]) mio. PLN i perioden 2010-2040. Investeringsprojektets interne afkast (IRR) blev skønnet til at være [...] %, hvilket er højere end lufthavnsoperatørens forventede kapitalomkostninger ([...] %). Når udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde, ikke medregnes, er nettonutidsværdien af den frie pengestrøm til virksomheden (FCFF) negativ med ([...]) mio. PLN, og projektet bliver kun rentabelt på grund af den beregnede terminalværdi på [...] mio. PLN. Projektets positive egenkapitalværdi (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde) er således [...] mio. PLN (svarende til ca. [...] mio. EUR).
- (135) Projektet bliver således kun rentabelt, hvis man går ud fra, at lufthavnsoperatøren efter den 30-årige forpagtningsperiode bliver ved med at drive lufthavnen for altid og vokser med en stabil sats på [...] % p.a. (dvs. terminalværdien ⁽⁵⁶⁾). Men som omtalt i betragtning 25-27 forholder det sig sådan, at den polske stat ejer den jord, som lufthavnen er bygget på, og har lejet den til Kosakowo i en 30-årig periode frem til september 2040. Kosakowo forpagtede efterfølgende jorden i 30 år til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. Alle bygninger og faciliteter, der opføres på den lejede ejendom, og som er nagelfaste på grunden, ejes således af ejendommens ejer (statskassen) og ikke af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd eller Kosakowo, jf. gældende polsk lov (artikel 48 og 191 i civillovbogen). Lejeaftalen fastsætter, at den lejede ejendom skal tilbageoverdrages til udlejerens [...] efter lejeaftalens udløb (§ 4, stk. 16). Lejeaftalen indeholder ikke bestemmelser om ensidige rettigheder til at forlænge lejemålet efter den fastsatte lejeperiode eller til at få godtgørelse for infrastrukturinvesteringer i lufthavnen. Det fremgår heller ikke tydeligt, om man kan påberåbe sig sådanne rettigheder efter de almindelige bestemmelser i polsk civilret. Desuden fastsætter lejeaftalen (§ 4, stk. 11) og forpagtningsaftalen (§ 5, stk. 4), at hvis lufthavnsoperatøren standser sine økonomiske aktiviteter, skal infrastrukturen overdrages til staten uden godtgørelse. Det forekommer derfor urimeligt at henholde sig til det nøjagtige beløb i undersøgelsen, da det hverken er lufthavnsoperatøren eller aktionærerne, der ejer lufthavnsinfrastrukturen, jf. lejeaftalen af 9. september 2010. Investerings terminalværdi, som MEIP-undersøgelserne baserer sig på, er derfor højst sandsynligt sat alt for højt og er derfor upålidelig.
- (136) Kommissionen bemærker desuden, at den centrale drivkraft for de fremtidige pengestrømme for lufthavnsoperatøren i Gdynia er den forventede indtægt, der vil afhænge af passagertallene og størrelsen af de lufthavnsafgifter, som flyselskaberne betaler. I MEIP-undersøgelsen fra 2010 udgør indtægterne fra lavprisselskaber og charterflyvninger (passager-, landings- og parkeringsafgifter) [80-90] % af alle indtægterne i 2040 og i gennemsnit [80-90] % af alle indtægter i hele den vurderede periode, dvs. 2010-2040. Dette forhold strider imod Polens erklæringer om, at aktiviteterne i Gdynia lufthavn vil supplere aktiviteterne i Gdańsk lufthavn, fordi Gdynia ville fokusere på aktiviteter inden for almenflyvning. Som det fremgår af ovenstående data, er lavprisselskaber og charterflyvninger hovedindtægtskilden i de fleste af de år, som prognosen vedrører. Men som det vil blive forklaret nærmere nedenfor, stammer størstedelen af indtægterne i Gdańsk lufthavn også fra lavprisselskaber og charterflyvninger (se betragtning 140).
- (137) I forbindelse med efterspørgslen fra passagerer og flyselskaber bemærker Kommissionen, at Gdynia lufthavn ville have samme opland som Gdańsk lufthavn, som kun ligger omkring 25 km fra Gdynia-Kosakowo. Gdańsk

⁽⁵⁵⁾ Denne egenkapitalværdi omfatter nettonutidsværdien af pengestrømmene for 2012-2040 plus den beregnede diskonterede terminalværdi for Gdynia lufthavn i 2040.

⁽⁵⁶⁾ Terminalværdien beregnes ud fra den forventede pengestrøm for det sidste år i den detaljerede prognose, idet der tages højde for genanskaffelsesinvesteringer til sikring af infrastrukturens fortsatte drift.

lufthavn blev i 2012 udvidet til at kunne betjene op til 5 mio. passagerer, og en yderligere udvidelse til at kunne betjene op til 7 mio. passagerer er planlagt til 2015. Tidsplanen for denne udvidelse var allerede offentligt kendt i 2010, dvs. på tidspunktet for udarbejdelsen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 ⁽⁵⁷⁾. Desuden blev der også anmeldt offentlig finansiering til udvidelsen af Gdańsk til en kapacitet på 5 mio. passagerer til Kommissionen den 24. september 2008 under statsstøttesag nr. N 472/08, og støtten blev godkendt af Kommissionen den 5. februar 2009 ⁽⁵⁸⁾.

- (138) Polen informerede Kommissionen om, at masterplanen for Gdańsk lufthavn, der blev udarbejdet i 2010 ⁽⁵⁹⁾, giver mulighed for udvidelse af start- og landingsbaner, forpladser og anden lufthavnsinfrastruktur, som ville betyde, at Gdańsk lufthavn fremover ville kunne håndtere mere end 10 mio. passagerer om året.
- (139) Kommissionen bemærker endvidere, at Gdańsk lufthavn i 2010 håndterede 2,2 mio. passagerer (dvs. den udnyttede 45 % af sin kapacitet, inklusive den kapacitet, der var under opførelse). Ifølge prognoserne for Gdańsk lufthavn vil kun 50 til 60 % af den tilgængelige kapacitet blive udnyttet i 2020 ⁽⁶⁰⁾. Disse prognoser tager ikke hensyn til opstarten af aktiviteter i Gdynia lufthavn (dvs. man formoder, at hele efterspørgslen fra oplandet vil blive opfyldt af Gdańsk lufthavn). Kommissionen bemærker, at Gdańsk lufthavn vil kunne opfylde efterspørgslen i regionen i lang tid fremover, dvs. mindst frem til 2030, selvom man forudsætter en dynamisk vækst i passagertrafikken.
- (140) Som angivet ovenfor forventes det i MEIP-undersøgelsen fra 2010 for Gdynia lufthavn, at størstedelen af dens indtægter (gennemsnitligt [80-90] % for hele perioden 2012-2040) vil stamme fra lavprisselskaber og charterflyselskaber. I denne forbindelse bemærker Kommissionen ligeledes, at Gdańsk lufthavn også hovedsagelig håndterer lavprisselskaber og chartertrafik. I 2010 udgjorde lavprisselskaber og charterflyvninger 72 % af alle de passagerer, som blev håndteret af Gdańsk lufthavn ⁽⁶¹⁾.
- (141) I lyset af den korte afstand til en anden etableret lufthavn uden trængselsproblemer, der benytter samme forretningsmodel og har betydelig ledig kapacitet på langt sigt, mener Kommissionen, at mulighederne for at lufthavnsoperatøren i Gdynia lufthavn vil kunne tiltrække trafik og passagerer, i høj grad vil afhænge af niveauet af lufthavnsafgifter, som flyselskaberne tilbydes, navnlig i sammenligning med de nærmeste konkurrenter.
- (142) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at man i MEIP-undersøgelsen fra 2010 regner med en passagerafgift for charterflyselskabers og lavprisselskabers flyvninger på 25 PLN/PAX (6,25 EUR) indtil 2014 og 40 PLN/PAX (10 EUR) fra 2015 (til 2040). Landingsafgiften for sådanne flyvninger blev fastsat til 25 PLN/t (6,25 EUR) for hele perioden (den gennemsnitlige MTOW (maksimale startvægt) forventedes at være 70 t), mens parkeringsafgiften blev vurderet til 4 PLN (1,0 EUR) pr. 24 t/t (med en gennemsnitlig MTOW på 70 t). I henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 blev priserne fastlagt på niveauer, der var sammenlignelige med andre regionale lufthavne på det tidspunkt, hvor MEIP-undersøgelsen blev gennemført. Priserne i Gdynia lufthavn blev også fastlagt ud fra en formodning om, at der ikke ville komme konkurrence fra Gdańsk lufthavn.
- (143) Kommissionen bemærker ligeledes, at taksterne i Gdańsk lufthavn siden 31. december 2008 omfatter en standardpassagerafgift på 48 PLN/PAX (12,0 EUR), standardlandingsafgiften for fly over 2 t (dvs. inklusive alle charter- og lavprisselskabers fly) til 25 PLN/t (6,25 EUR) og parkeringsafgiften til 4,5 PLN/24 t/t (1,25 EUR).
- (144) Kommissionen bemærker imidlertid, at taksterne i Gdańsk lufthavn også omfatter forskellige rabatter, bl.a. på lavprisselskabers flyvninger. Gdańsk lufthavn anvender en reduceret passagerafgift på 24 PLN/PAX (6 EUR) for

⁽⁵⁷⁾ Jf. f.eks. Kommissionens beslutning nr. C(2009) 4445 af 3. juni 2009 om Fællesskabets finansielle støtte inden for transeuropæiske net.

⁽⁵⁸⁾ Jf. fodnote 9.

⁽⁵⁹⁾ Masterplanen blev bestilt i februar 2010 og afleveret i november 2010.

⁽⁶⁰⁾ Passagertrafikken (i 000 passagerer om året) i Gdańsk lufthavn.

Faktiske passagerantal:

Årstal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal passagerer	466	672	1 256	1 715	1 954	1 911	2 232	2 463	2 906

Forventede stigning i passagerantal:

Årstal	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal passagerer	3 153	3 311	3 477	3 616	3 760	3 911	4 067	4 230

⁽⁶¹⁾ Lavprisselskaber 64,5 %, charterflyselskaber 7,5 %. I både 2009 og 2011 lå dette tal på 70 %.

alle nye forbindelser (pr. 1. januar 2004) og for alle forøgelse af hyppigheden, der omfatter et fly med en MTOW på mellem 50 og 100 t (f.eks. Airbus A320 og Boeing 737 og andre fly, som benyttes af lavprisselskaber). Landingsafgiften for sådanne forbindelser halveres også (dvs. til 12,5 PLN/t). Parkeringsafgiften bortfalder fuldstændig, hvis frekvensen for en forbindelse er mindst seks gange om ugen. Desuden nedsættes standardpassagerafgiften først med 23 PLN for alle passagerer, der rejser med rutefly indenrigs. Herefter anvendes der en passende rabat. Under hensyntagen til de anvendte rabatter i Gdańsk lufthavn mener Kommissionen, at lufthavnsafgifterne i Gdynia lufthavn gennemsnitligt var betydeligt højere end i den etablerede nabolufthavn. Ved at anvende de pågældende lufthavnsafgifter vil Gdynia lufthavn som en ny aktør på markedet ikke kunne tiltrække særlig store trafikmængder, når der findes en etableret lufthavn med ledig kapacitet i samme opland, der anvender lavere nettoafgifter for nye forbindelser samt ved forøgelse af kapaciteten for eksisterende forbindelser. Kommissionen bemærker ligeledes, at planen for lufthavnsafgifter for Gdańsk lufthavn giver mulighed for rabat på afgifterne frem til den 31. december 2028. Eftersom man i MEIP-undersøgelsen fra 2010 (baseret på lufthavnsoperatørens forretningsplan på daværende tidspunkt) anser lufthavnsafgifter for lufthavnsoperatørens vigtigste indtægtskilde, mener Kommissionen, at denne løsning er bevis for, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 ikke er tilstrækkeligt velfunderet og troværdig til at kunne påvise, at det pågældende investeringsprojekt ville være blevet gennemført af en privat investor.

- (145) Eftersom både Gdynia lufthavn og Gdańsk lufthavn især ville fokusere på lavprisselskaber og charterflyselskaber, eftersom Gdańsk lufthavn ikke udnytter sin fulde kapacitet, eftersom de faktiske afgifter er lavere end dem, der findes i forretningsplanen for Gdynia, og grundet den korte afstand mellem de to lufthavne, mener Kommissionen også, at formodningen om, at der ikke vil opstå priskonkurrence mellem de to lufthavne, er fejlagtig.
- (146) Kommissionen bemærker ligeledes, at på tidspunktet for udarbejdelsen af MEIP-undersøgelsen fra 2010 var nettoafgifterne (standardafgifter efter gældende rabatter), som blev anvendt i Bydgoszcz lufthavn (ligger 196 kilometer og 2 timer og 19 minutter i bil fra Gdynia lufthavn) og Szczecin lufthavn (ligger 296 kilometer og 4 timer og 24 minutter i bil fra Gdynia lufthavn), den anden og tredje nærmeste polske regionallufthavn, betydeligt lavere ⁽⁶²⁾.
- (147) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at eftersom der ligger en anden lufthavn uden trængselsproblemer tæt på, som følger den samme forretningsmodel, forekommer lufthavnsafgifterne i MEIP-undersøgelsen fra 2010, som er højere end dem, der gælder i Gdańsk og i andre regionale lufthavne i nærheden, urealistiske. I lyset af konkurrencesituationen for Gdynia lufthavn var trafikprognoserne i MEIP-undersøgelsen fra 2010 baseret på urealistiske antagelser.
- (148) Det skal også bemærkes, at MEIP-undersøgelsen fra 2010 hverken omfattede en følsomhedsanalyse eller en vurdering af sandsynligheden for et resultat (f.eks. det værste tænkelige scenario, det bedst tænkelige scenario og et basisscenario). Kommissionen konkluderer derfor, at det scenario, der præsenteres i MEIP-undersøgelsen fra 2010, tilsyneladende er baseret på overdrevet optimistiske antagelser vedrørende udviklingen inden for passagertrafik og afgiftsniveau.
- (149) Kommissionen gennemførte en række følsomhedsberegninger og bemærker, at et fald i de årlige indtægter fra passagerafgifter i forbindelse med lavprisselskaber og chartertrafik på blot [...] % (i prognoseperioden 2010-2040) er nok til at gøre projektet urentabelt på trods af den betydelige terminalværdi, som i sig selv er usikker som beskrevet i betragtning 135. Et sådant fald i indtægter ville opstå, hvis afgifterne og/eller trafikken er lavere end antaget. I denne henseende er det værd at bemærke, at lufthavnsafgifterne i forretningsplanen, der ligger til grund for MEIP-undersøgelsen fra 2010, allerede er [...] % højere end i Gdańsk lufthavn ⁽⁶³⁾. I denne forbindelse

⁽⁶²⁾ Bydgoszcz lufthavn: Standardpassagerafgiften er 30 PLN (7,5 EUR), standardlandingsafgiften er 45 PLN/t (11,25 EUR) for de første 2 t MTOW, 40 PLN/t (10 EUR) mellem 2 og 15 t MTOW, 35 PLN/t (8,75 EUR) mellem 15 og 40 t MTOW, 30 PLN/t (7,5 EUR) mellem 40 og 60 t MTOW, 25 PLN/t (6,25 EUR) mellem 60 og 80 t MTOW og 20 PLN/t (5 EUR) for hvert t over 80 t MTOW, en standardparkeringsafgift på 8 PLN/t/24 t (2 EUR, ingen afgift de første fire timer). Rabatter: Passagerafgifterne kan nedsættes med fra 5 % (hvis et flyselskab har 100-300 passagerer, der rejser fra Bydgoszcz lufthavn pr. måned) til 50 % (hvis et flyselskab har mere end 8 000 passagerer, der rejser fra Bydgoszcz lufthavn pr. måned), landingsafgift — 50 % rabat de første 12 måneder for en rute, 50 % for landing mellem 14.00 og 20.00, landings- og parkeringsafgifter: 10 % for et flyselskab med 4-10 flyvninger om måneden, 15 % for 11-30 flyvninger om måneden, 20 % for mere end 31 flyvninger om måneden. Szczecin lufthavn: Standardpassagerafgiften er 35 PLN (8,75 EUR), standardlandingsafgiften er 70 PLN/t (17,5 EUR), standardparkeringsafgiften er 8 PLN/t/24 t (ingen afgift de første to timer). Rabatter: fra 20 % (hvis et selskab tilbyder afrejsende passagerer mere end 800 pladser om ugen) til 90 % (hvis der tilbydes mere end 1 300 pladser).

⁽⁶³⁾ Beregning af passagerafgifter for lavprisselskaber.

er det særdeles usandsynligt, at Gdynia lufthavn ville kunne tiltrække trafik uden at yde en betydelig rabat på afgiften på 40 PLN (10 EUR), som står angivet i forretningsplanen. NNV's store følsomhed over for en tilsyneladende marginal nedbringelse af lufthavnsafgifterne (som er baseret på realistiske antagelser) sår derfor en høj grad af tvivl om troværdigheden af den oprindelige forretningsplan.

- (150) Mens MEIP-undersøgelsen fra 2010 var baseret på de på daværende tidspunkt tilgængelige trafikprognoser, og man ikke bør anvende efterfølgende oplysninger til at foretage en direkte vurdering af MEIP-undersøgelsen, bemærker Kommissionen ikke desto mindre, at disse prognoser var overoptimistiske. En sammenligning af trafikprognoserne for 2010 og 2012 viser betydelige forskelle. Der var ikke kun forsinkelser i forbindelse med opstarten af projektet, men derudover blev trafikprognoserne i løbet af den »positive EBITDA«-periode reduceret med [...] til [...] pr. år. En korrektion af en sådan størrelsesorden og uden større ændringer af omstændighederne er udtryk for en nyttig realitetsvurdering af de oprindelige antagelser. Den illustrerer yderligere det faktum, at de følsomhedsanalyser, som Kommissionen har foretaget (og hvis omfang er meget snævrere i sammenligningen), understreger den urealistiske karakter af de antagelser, der ligger til grund for konklusionen om, at projektet var levedygtigt.

Tabel 6

Sammenligning af passagertrafikprognoser, som anvendes i MEIP-undersøgelsen fra 2010 og MEIP-undersøgelsen fra 2012

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pax i alt i MEIP-undersøgelsen fra 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Pax i alt i MEIP-undersøgelsen fra 2012	—	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Forskel		- 53 %	- 69 %	- 55 %	- 38 %	- 36 %	- 29 %	- 27 %	- 25 %
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Pax i alt i MEIP-undersøgelsen fra 2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 343 234
Pax i alt i MEIP-undersøgelsen fra 2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083 746
Forskel	- 23 %	- 21 %	- 19 %	- 17 %	- 17 %	- 18 %	- 18 %	- 19 %	- 19 %

- (151) Yderligere følsomhedsanalyser viser, at projektet ville blive urentabelt, hvis de samlede indtægter var blot [...] % lavere om året i hele prognoseperioden, eller hvis indtægterne var [...] % lavere, og driftsudgifterne var [...] % højere. Investeringens rentabilitet er derfor særdeles følsom over for mindre ændringer i de grundlæggende antagelser. Kommissionen anser sådanne ændringer for at være marginale i sammenligning med de ændringer, man har foretaget i de på hinanden følgende MEIP-undersøgelser.

- (152) Kommissionen bemærker desuden, at de positive resultater af MEIP-undersøgelsen fra 2010 også i høj grad afhænger af investeringens terminalværdi ved udgangen af den periode, der er omfattet af forretningsplanen (dvs. i 2040). Selskabets tilbagediskonterede pengestrøm for perioden 2010-2040 er negativ og udgør (- [...]) mio. PLN). Den tilbagediskonterede terminalværdi pr. 30. juni 2010 udgør [...] mio. PLN.

- (153) Hvad angår de antagelser, der lå bag beregningerne, blev terminalværdien beregnet på antagelser om, at den årlige vækstrate for investeringens pengestrøm efter 2040 for altid ville udgøre [...] %. I henhold til standardpraksis bør en virksomheds vækstrate ikke være højere end vækstraten i den økonomi, hvor den opererer (dvs. målt som BNP-vækst). Terminalværdien beregnes faktisk på et tidspunkt, hvor virksomheden forventes at blive moden, og når virksomhedens periode med kraftig vækst er overstået. Eftersom økonomien ventes at omfatte virksomheder med kraftig vækst og andre med stabil vækst, bør vækstraten for modne virksomheder derfor være lavere end den gennemsnitlige vækstrate i økonomien som helhed. I sine bemærkninger anførte Polen ikke grundlaget for beregningen af en langsigtet vækstrate på [...] %, men man forklarede, at den langsigtede vækstrate er en nominel vækstrate. På grundlag af oplysningerne fra IMF fandt Kommissionen, at de prognoser for den reale BNP-vækst i Polen, som forelå i starten af 2010, viste, at den nominelle vækstrate for den polske økonomi ville ligge mellem 5,6 % i 2011 og 6,6 % i 2015. Med en inflation i størrelsesordenen 2,5 % kunne den reale BNP-vækst ventes at ligge på 4 %. Så valget af en nominel vækstrate på [...] % for Gdynia lufthavn kunne ved første øjekast synes at være i overensstemmelse med de på daværende tidspunkt foreliggende oplysninger og med den normale praksis for valg af en vækstrate, der er lavere end vækstraten for økonomien. Men ved at vælge en langsigtet vækstrate, der ligger over inflationen (der blev anslået til 2,5 % i april 2010), går man i forretningsplanen ud fra, at lufthavnen ville fortsætte med at vokse hvert år efter 2040.

Tabel 7

Data og prognoser vedrørende BNP og inflation fra IMF i april 2010

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
% GDP-vækst (konstante priser)	1,70	2,70	3,20	3,90	4,00	4,00	4,00
% GDP-vækst (løbende priser)	5,50	4,40	5,60	6,20	6,60	6,50	6,60
% Inflation	4,20	3,50	2,30	2,40	2,50	2,50	2,50

Kilde: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2010 (hentet på <http://www.imf.org/external/data.htm>)

- (154) Desuden bemærker Kommissionen, at opgaven med at fastslå den mest hensigtsmæssige vækstrate er mere kompliceret, og at usikkerheden er så meget desto større i dette tilfælde på grund af den særligt lange prognoseperiode og den fjerne dato, for hvilken terminalværdien blev beregnet. Prognoser for væksten i BNP går faktisk sjældent længere end en tidshorisont på fem år, mens modellen i dette tilfælde skulle forudsige en rimelig vækstrate for lufthavnen, efter at den har været i drift i 30 år. Dette viser, at en forsigtig investor vil have foretaget en række følsomhedsanalyser.
- (155) Modellen med den stabile vækstrate, som anvendes til at beregne terminalværdien, kræver i dette tilfælde også, at man fremsætter antagelser vedrørende datoen, hvor virksomheden begynder at vokse med en stabil sats, som den kan fastholde for altid. I MEIP-undersøgelsen fra 2010 fastsættes denne dato til 2040, hvilket giver en prognoseperiode på 30 år (2010-2040). I MEIP-undersøgelsen fra 2012 blev prognoseperioden afkortet til 18 år (2012-2030), og terminalværdien blev derfor beregnet for 2030. Hvis man anvender samme tidshorisont for MEIP-undersøgelsen fra 2010, bliver projektets NNV betydeligt reduceret (PLN [...] mio. eller EUR [...] mio.).
- (156) Kommissionen bemærker ligeledes, at man i MEIP-undersøgelsen fra 2012 specifikt nævner, at en forsigtig investor ville have taget hensyn til, at projektet har en særdeles lang tidshorisont, inden det bliver rentabelt (jf. afsnit 4.10.1.2 i MEIP-undersøgelsen fra 2012, hvor man konkluderer, at »Det positive resultat for nettonutidsværdien beviser, at investeringen i Gdynia-Kosakowo-lufthavnen kan være en interessant forretning for potentielle investorer. Men inden man træffer nogen beslutninger, skal investorerne også overveje den langsigtede investeringshorisont, der er typisk for projekter med infrastrukturinvesteringer«).

Konklusion

- (157) Projektet med at ombygge Gdynia-Kosakowo-lufthavnen indebærer en betydelig investering og en lang periode med negative pengestrømme. Forretningsplanen viser faktisk, at den akkumulerede tilbagediskonterede pengestrøm i prognoseperioden 2010-2040 er negativ (– [...] mio. PLN eller – [...] mio. EUR). I henhold til forretningsplanen når projektet kun op på positive tal takket være den tilbagediskonterede terminalværdi på [...] mio. PLN, der er beregnet for 2040 og for altid herefter, under forudsætning af at lufthavnen vokser hvert år og for altid herefter med en nominel sats på [...] %). Men som omtalt i betragtning 135 forholder det sig sådan, at hverken lufthavnsoperatøren eller aktionærerne ejer jorden, da den tilhører staten, og derfor er den terminalværdi, der angives for lufthavnen, ikke pålidelig. Derudover og til trods for de betydelige usikkerhedsmomenter, der er indbygget i et sådant langsigtet projekt, indeholder forretningsplanen ikke nogen følsomhedsanalyse og adskiller sig dermed fra den analyse, som en forsigtig investor ville have foretaget for et sådant projekt.
- (158) Desuden førte Kommissionens analyse til den konklusion, at forretningsplanen er baseret på en række antagelser, der er alt for optimistiske og urealistiske i lyset af den korte afstand til Gdańsk lufthavn, som benytter samme forretningsmodel, har ledig kapacitet og udvidelsesplaner. Flere følsomhedsanalyser viser, at NNV for projektet bliver negativ, hvis der sker mindre og realistiske ændringer af de underliggende antagelser.
- (159) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at en privat investor ikke ville have truffet beslutning om at gennemføre det pågældende investeringsprojekt på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2010. Gdynia og Kosakowo kommunernes beslutning om at finansiere ombygningen af lufthavnsområdet til en civil lufthavn gav derfor lufthavnsoperatøren en økonomisk fordel, som han ikke ville have opnået under normale markedsbetingelser.

5.1.3.4. Anvendelse af MEIP på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2011 og MEIP-undersøgelsen fra 2012

Anvendelse af MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2011

- (160) Den første ajourføring af MEIP-undersøgelsen blev foretaget i maj 2011. Selv om der blev givet tilsagn om de kapitaltilførsler, der blev foretaget, efter at denne MEIP-undersøgelse blev foretaget, inden maj 2011 (jf. betragtning 51 ovenfor), har Kommissionen også vurderet, om man på grundlag af oplysningerne i denne økonomiske undersøgelse kan anse kapitaltilførslerne for at være udtryk for en handlemåde, der er den samme som for en privat investor, der opererer i en markedsøkonomi. I MEIP-undersøgelsen fra 2011 blev indtægten fra projektet holdt konstant, men kapitaludgifterne blev forøget (jf. figur 2, der viser de akkumulerede investeringsudgifter). I denne undersøgelse tager man også hensyn til de tidligere kapitaltilførsler og de allerede afholdte kapitaludgifter. WACC blev sænket en smule (fra [...] % til [...] %), og den langsigtede vækstrate blev sænket fra [...] % til [...] %. Disse ajourføringer førte til en betydeligt lavere NNV på [...] mio. PLN (omkring [...] EUR). Dette skyldtes større tab (den tilbagediskonterede pengestrøm i perioden 2011-2030 ville udgøre – [...] mio. PLN), og terminalværdien ville falde en smule til [...] mio. PLN.
- (161) Med hensyn til passagerefterspørgslen og dermed forbundne indtægter mener Kommissionen, at argumenterne i betragtning 136-141 vedrørende konkurrencen om flyselskaber og passagerer mellem lufthavnene i Gdynia og Gdańsk også gælder vurderingen af MEIP-undersøgelsen fra 2011.
- (162) Kommissionen bemærker navnlig, at lufthavnsafgiftsniveaue i MEIP-undersøgelsen fra 2011 er det samme som i MEIP-undersøgelsen fra 2010.
- (163) Eftersom lufthavnene i Gdańsk, Bydgoszcz og Szczecin anvendte de samme takster i 2011 som i 2010 (inklusive de samme rabatter), er Kommissionens vurdering af afgiftsniveaue i MEIP-undersøgelsen fra 2011 for Gdynia lufthavn den samme som for MEIP-undersøgelsen fra 2010 (jf. betragtning 141-147).

- (164) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor, der er styret af udsigterne til rentabilitet, ikke ville basere sin investeringsbeslutning vedrørende det pågældende projekt på afgifter, der er betydeligt højere end de nettoafgifter, der gælder for andre polske regionallufthavne ⁽⁶⁴⁾, navnlig Gdańsk lufthavn.
- (165) I den forbindelse bemærker Kommissionen, at en lavere lufthavnsafgift, som er sammenlignelig med de lufthavnsafgifter, der betales i andre polske regionallufthavne (f.eks. Gdańsk, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin), ville føre til en negativ egenkapital.
- (166) Kommissionen har foretaget en række følsomhedsberegninger og bemærker, at et fald i de årlige indtægter fra passagerafgifter i forbindelse med lavprisselskaber og chartertrafik på blot [...] % (i prognoseperioden 2010-2040) er nok til at gøre projektet urentabelt på trods af den betydelige terminalværdi.
- (167) Yderligere følsomhedsanalyser viser, at projektet ville blive urentabelt, hvis de samlede indtægter var blot [...] % lavere om året i hele prognoseperioden, eller hvis indtægterne var [...] % lavere, og driftsudgifterne var [...] % højere. Investeringens rentabilitet er derfor særdeles følsom over for små ændringer i de grundlæggende antagelser.
- (168) Kommissionen bemærker desuden, at de positive resultater i MEIP-undersøgelsen fra 2011 også i høj grad afhænger af investeringens terminalværdi ved udgangen af den periode, der er omfattet af forretningsplanen (dvs. i 2040). Som omtalt i betragtning 135 er det tvivlsomt, om infrastrukturens terminalværdi helt eller blot delvist tilfalder lufthavnsoperatøren og aktionærerne.
- (169) Derfor konkluderer Kommissionen, at MEIP-undersøgelsen fra 2011, ligesom MEIP-undersøgelsen fra 2010, er baseret på urealistiske antagelser, navnlig hvad angår trafikprognoser og lufthavnsafgifter. Således er Gdynia og Kosakowo kommunes beslutning om at finansiere ombygningen af Gdynia-Kosakowo (Gdynia-Oksywie)-flyvepladsen til en civil lufthavn også på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2011 uforenelig med det markedsøkonomiske investorprincip, idet den giver lufthavnsoperatøren en økonomisk fordel, som han ikke ville have fået under normale markedsvilkår.

Anvendelse af MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2012

- (170) Polen mener, at Kommissionen bør analysere overensstemmelsen med MEIP'en på grundlag af MEIP-undersøgelsen fra 2012. Kommissionen bemærker, at der i MEIP-undersøgelsen fra 2012 tages hensyn til de tidligere kapitaltilførsler og de allerede afholdte kapitaludgifter. MEIP-undersøgelsen fra 2012 viser, at finansieringen af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd medfører en positiv egenkapital på [...] mio. PLN (omkring [...] mio. EUR) for aktionærerne. Desuden er investeringsprojektets IRR på [...] % højere end lufthavnsoperatørens forudsete kapitalomkostninger på ([...] %) ⁽⁶⁵⁾.
- (171) I MEIP-undersøgelsen fra 2012 sammenlignes selskabets egenkapital med yderligere investeringer i en situation, hvor den nye lufthavn bliver operationel (»basisscenariet«), med selskabets egenkapital uden yderligere investeringer i en situation, hvor investeringsprojektet blev opgivet i juni 2012 (det »kontrafaktiske scenario«) ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁴⁾ Ud over lufthavnene i Gdańsk, Bydgoszcz og Szczecin analyserede Kommissionen også lufthavnsafgifterne i Lublin lufthavn, en regional lufthavn, der åbnede i december 2012. Standardpassagerafgiften i Lublin lufthavn er 34 PLN (8,5 EUR), standardlandingsafgiften er 36 PLN/t, og standardparkeringsafgiften er 15 PLN/t/24 timer (ingen afgift de første fire timer). Rabatter: Hvis et luftfartselskab åbner en operationel base i Lublin lufthavn, er passagerafgiften pr. afrejsende passager mellem 4,21 PLN (1,05 EUR) og 5,76 PLN (1,44 EUR) i de første fem sæsoner (2,5 år). Der anvendes en rabat på 99 % på parkerings- og landingsafgifter. Efter fem sæsoner anvendes de samme rabatter som for nye ruter. Rabatter på passager-, landings- og parkeringsafgifter går fra 95 % i en forbindelses første år til 25-65 % i det femte år (afhængigt af passagertallet). Efter det femte år anvendes der en rabat på 60 %, hvis et flyselskab håndterer mere end 250 000 afrejsende passagerer fra Lublin lufthavn.

⁽⁶⁵⁾ Disse beregninger omfatter udgifter, der hører under det offentlige ansvarsområde.

⁽⁶⁶⁾ Eftersom MEIP-undersøgelsen blev udført i juni 2012, er analysen baseret på denne dato.

- (172) Denne metode er dybest set uegnet til at vurdere, om ombygningen af den militære flyveplads til en civil lufthavn omfatter statsstøtte, da der ses bort fra de store kapitalbeløb, der allerede er investeret i lufthavnen. Det korrekte kontrafaktiske scenario ville have været ikke at påbegynde gennemførelsen af projektet overhovedet. Kommissionen bemærker, at en privat investor ikke ville have investeret i projektet i det hele taget, hvis planerne for etablering af en ny civil lufthavn i området ikke havde realistiske udsigter til at give afkast på en sådan investering. Det kontrafaktiske scenario, som defineres i MEIP-undersøgelsen fra 2012, fordrejes derfor af tidligere beslutninger, der ikke afspejler en privat investors adfærd. Ligesom de tidligere kapitaltilførsler, der udgør statsstøtte, fordi en privat markedsaktør ikke ville have foretaget dem, udgør de senere kapitaltilførsler i samme projekt også statsstøtte.
- (173) Kommissionen bemærker, at basisscenariet i MEIP-undersøgelsen fra 2012, som Polen har fremlagt, er baseret på en forretningsplan, der forudsætter fremtidige pengestrømme for egenkapitalinvestorerne i perioden 2012-2030 (dvs. en periode med høj vækst) ⁽⁶⁷⁾. De forventede fremtidige pengestrømme er baseret på den antagelse, at lufthavnen påbegynder sine aktiviteter i 2013. På tidspunktet, hvor MEIP-undersøgelsen fra 2012 blev foretaget, forventede Polen, at lufthavnen ville betjene omkring [...] passagerer i 2014 og gradvist ville udvide sine aktiviteter til [...] passagerer i 2020 og omkring [...] i 2028 (jf. prognosen for udvikling i passagertal i tabel 8).

Tabel 8

Prognoser for passagertrafik for Gdynia lufthavn (i 000)

Forventet vækst i passagertallene										
År	2013	2014	2015	2017	2018	2019	2020	2023	2026	2030
I alt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	1 083,7

- (174) I henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2012 forventes det, at lufthavnsoperatøren vil vokse for altid med en stabil vækstrate på [...]. Ud fra denne antagelse beregnede Polen terminalværdien for lufthavnsoperatøren i 2030.
- (175) Kommissionen bemærker, at som i MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 er den vigtigste værdiskabende faktor for de fremtidige pengestrømme for lufthavnsoperatøren for Gdynia lufthavn de forventede indtægter fra luftfarten, som vil afhænge af passagertallet og størrelsen af de lufthavnsafgifter, flyselskaberne betaler.
- (176) For så vidt angår den forventede udvikling i passagertallet anfører Polen, at efterspørgslen på passagerflyvninger vil stige med tiden og med den forventede stigning i Polens BNP og regionens udvikling. Polen mener derfor, at trafikprognoserne er konservative, og at den faktiske trafik kan blive højere end forventet. Efter Polens mening forudsiger man i ajourføringen af trafikprognosen for regionen i marts 2013 større trafik end i MEIP-undersøgelsen fra 2012.
- (177) Polen anfører, at man i forretningsplanen forventer, at Gdynia lufthavn vil håndtere mindre end [...] % af regionens passagertrafik. Polen mener desuden, at udviklingen på markedet for flytrafik i Pommern giver plads til endnu en mindre lufthavn, der supplerer de tjenester, der tilbydes af Gdańsk lufthavn.
- (178) Med hensyn til passagerefterspørgslen og de dertil hørende indtægter mener Kommissionen, at de argumenter, der er fremlagt ovenfor for MEIP-undersøgelserne fra 2010 og 2011 i betragtning 136-147 og 161-165, også gælder for vurderingen af MEIP-undersøgelsen fra 2012.

⁽⁶⁷⁾ En almindeligt benyttet metode til vurdering af investeringsbeslutninger for egenkapital er at betragte selskabets egenkapital. Egenkapitalen er selskabets værdi, som er tilgængelig for ejerne eller aktionærer. Den beregnes ved at addere alle fremtidige pengestrømme, som er til rådighed for egenkapitalinvestorer, tilbagediskonteret med den hensigtsmæssige afkastgrad. Den normalt anvendte diskonteringsfaktor er egenkapitalomkostninger, som afspejler risikoen ved pengestrømmene.

- (179) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor ikke ville fastsætte sine afgifter på et højere niveau ud fra en antagelse om, at afgifterne i Gdańsk lufthavn ville stige på længere sigt. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at planen for de afgifter, der gælder for Gdańsk lufthavn, giver mulighed for rabatter frem til 2028 (dvs. i en periode, der kun er to år kortere end i forretningsplanen for MEIP-undersøgelsen fra 2012). På dette grundlag mener Kommissionen, at selvom lufthavnsafgifterne i Gdańsk lufthavn skulle stige efter 2028, ville de forventede gennemsnitlige lufthavnsafgifter i den periode, som forretningsplanen gælder for (dvs. frem til 2030), ligge højere end det gennemsnitlige niveau i den konkurrerende lufthavn.
- (180) Polen bekræftede, at man i MEIP-undersøgelsen fra 2012 tager hensyn til driftsomkostninger vedrørende militære aktiviteter i lufthavnen. Disse omkostninger forventes godtgjort af staten. Polen bekræftede ligeledes, at der ikke er indgået nogen formel aftale om fordelingen af omkostningerne (både drifts- og investeringsomkostninger) mellem Gdynia lufthavn og den militære bruger.
- (181) Kommissionen mener, at en markedsøkonomisk investor udelukkende ville basere sin vurdering på de forudsigelige resultater på tidspunktet for investeringsbeslutningen. Kommissionen mener derfor, at man ikke bør tage hensyn til den mulige reduktion i omkostningerne som følge af, at udgifterne deles med lufthavnens militære bruger (og indvirkningen på lufthavnens samlede omkostninger og indtægter), når investeringens overensstemmelse med MEIP'en skal vurderes. I MEIP-undersøgelsen fra 2012 sættes der faktisk ikke tal på de omkostningsreduktioner, som lufthavnsoperatøren kunne opnå i denne forbindelse.
- (182) Som det er tilfældet for MEIP-undersøgelsen fra 2010, er den samlede DCF for projektet i perioden 2012-2030 negativ, som det fremgår af figur 4. Lufthavnen vil først begynde at generere positive pengestrømme i 2020, men den lange investeringsperiode betyder, at den akkumulerede pengestrøm, efter tilbagediskontering, vil forblive negativ i prognoseperioden.

Figur 4

Akkumuleret DCF (i reale termer) (i PLN) i MEIP-undersøgelsen fra 2012 (ekskl. udgifter, der hører under det offentliges ansvarsområde).

[...]

- (183) Kommissionen konkluderer derfor, at MEIP-undersøgelsen fra 2012 ikke kan betragtes som den rigtige test til vurdering af, om Gdynia og Kosakowo kommunes beslutning om at give økonomisk støtte til ombygningen af Gdynia flyveplads til en civil lufthavn er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip. Da MEIP-undersøgelsen fra 2012 blev foretaget, var aktionærernes investeringsbeslutninger allerede truffet. Kommissionen mener også, at de kapitaltilførsler, der blev foretaget efter MEIP-undersøgelsen fra 2012, ikke kan betragtes som uafhængige investeringsbeslutninger, der er truffet isoleret, eftersom de vedrører det samme investeringsprojekt, som de offentlige aktionærer begyndte at gennemføre senest i 2010, og MEIP-undersøgelsen fra 2012 afspejler kun justeringer eller ændringer af det oprindelige projekt.

Ajourføringen i november 2013

- (184) Kommissionen mener også, at ændringerne af investeringsplanen, der havde til formål at generere yderligere indtægter fra lufthavnens salg af brændstof (uden en ekstern operatør) og tilbud om navigationstjenester, ikke skal medtages i vurderingen af investeringens overensstemmelse med MEIP'en. Polen bekræftede, at disse mulige supplerende indtægtskilder hverken var medtaget i MEIP-undersøgelsen fra 2010, MEIP-undersøgelsen fra 2011 eller MEIP-undersøgelsen fra 2012 for Gdynia lufthavn, idet de offentlige aktionærer og selskabet på tidspunktet for disse undersøgelser var så usikre på, om de ville få alle de nødvendige tilladelser og koncessioner til at kunne levere sådanne tjenester, at de ikke medregnede denne indtægt i deres egne prognoser (ikke engang som et optimistisk scenario). Eftersom det ikke var sandsynligt at få de krævede tilladelser og koncessioner på det tidspunkt, hvor MEIP-undersøgelserne blev udarbejdet, kan Kommissionen ikke tage hensyn til dem med tilbagevirkende kraft.

Konklusion

- (185) Den offentlige finansiering fra Gdynia og Kosakowo til lufthavnsoperatøren stemmer ikke overens med MEIP'en. Kommissionen mener derfor, at den pågældende foranstaltning giver Gdynia-Kosakowo Airport Ltd en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.

5.1.4. Selektivitet

- (186) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF skal en foranstaltning for at kunne defineres som statsstøtte »begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«. I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at kapitaltilførslerne kun vedrører Gdynia-Kosakowo Airport Ltd. De er derfor pr. definition selektive i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.1.5. Konkurrenceforbrejning og indvirkning på samhandelen

- (187) Når støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen på det indre marked, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten ⁽⁶⁸⁾. Den økonomiske fordel, som den foreliggende foranstaltning medfører, styrker lufthavnsoperatørens økonomiske stilling, eftersom lufthavnsoperatøren vil kunne starte sin forretning op uden at skulle afholde de dermed forbundne investerings- og driftsomkostninger.
- (188) Som det vurderes i afsnit 5.1.1, er drift af en lufthavn en økonomisk aktivitet. På den ene side konkurrerer lufthavnene om at tiltrække flyselskaber og den tilhørende flytrafik (passagerer og fragt), og på den anden side konkurrerer lufthavnsoperatørerne indbyrdes om at få overdraget administrationen af en bestemt lufthavn. Desuden understreger Kommissionen, navnlig med hensyn til lavprisselskaber, at lufthavne, der er beliggende i forskellige oplande og i forskellige medlemsstater også kan være i konkurrence med hinanden om at tiltrække disse flyselskaber. Kommissionen bemærker, at Gdynia lufthavn vil håndtere omkring [...] 000 passagerer frem til 2020 og op til 1 mio. passagerer i 2030.
- (189) Som anført i punkt 40 i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 er det ikke muligt at holde selv små lufthavne uden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF, idet de konkurrerer med andre mindre lufthavne om at tiltrække lavprisselskaber og chartertrafik. Kommissionen mener, at konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket.
- (190) På grundlag af argumenterne i betragtning 187 til 189 styrker den økonomiske fordel, som operatøren i Gdynia lufthavn tildeles, dens position over for konkurrenterne på Unionens marked for leverandører af lufthavns-tjenester. Den undersøgte offentlige finansiering fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.1.6. Konklusion

- (191) I lyset af argumenterne i betragtning 101 til 190 anser Kommissionen de kapitaltilførsler, der er ydet til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, for at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Eftersom finansieringen allerede var stillet til rådighed for Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, mener Kommissionen ligeledes, at Polen har undladt at overholde forbuddet i artikel 108, stk. 3, i TEUF ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁸⁾ Sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, EU:T:1998:77/[1998], s. 717.

⁽⁶⁹⁾ Sag T 109/01, Fleuren Compost mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 127.

5.2. Støttens forenelighed

- (192) Kommissionen har undersøgt, hvorvidt støtten i denne sag kan anses for at være forenelig med det indre marked. Som ovenfor beskrevet består støtten af finansiering af investeringsomkostningerne i forbindelse med opstarten af Gdynia lufthavn og driftstab i løbet af lufthavnens første driftsår (dvs. frem til og med 2019 både i henhold til MEIP-undersøgelsen fra 2010 og MEIP-undersøgelsen fra 2012).

5.2.1. Anvendelse af rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfarssektoren fra 2005 og 2014

- (193) Artikel 107, stk. 3, i TEUF giver mulighed for en række undtagelser fra hovedreglen i 107, stk. 1, i TEUF om, at statsstøtte ikke er forenelig med det indre marked. Den pågældende støtte kan vurderes på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvori det hedder følgende: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse« kan anses for at være forenelig med det indre marked.
- (194) I den forbindelse fastsætter luftfartsretningslinjerne fra 2005 og retningslinjerne for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber af 31. marts 2014 (»luftfartsretningslinjerne fra 2014«) ⁽⁷⁰⁾ reglerne for vurdering af, om støtte til lufthavne kan anses for at være forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (195) I henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 finder Kommissionens meddelelse om fastsættelse af reglerne til vurdering af ulovlig statsstøtte ⁽⁷¹⁾ anvendelse på ulovlig investeringsstøtte til lufthavne. Hvis der således gives ulovlig investeringsstøtte før den 4. april 2014, vil Kommissionen anvende de kompatibilitetsregler, der er gældende på det tidspunkt, hvor den ulovlige investeringsstøtte ydes. Kommissionen vil derfor anvende de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2005 ved ulovlig investeringsstøtte til lufthavne, der er ydet før den 4. april 2014 ⁽⁷²⁾.
- (196) I henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 finder bestemmelserne i meddelelsen om fastsættelse af de gældende regler for vurdering af ulovlig statsstøtte ikke anvendelse på verserende sager om ulovlig driftsstøtte til lufthavne, der er ydet før 4. april 2014. Kommissionen vil i stedet anvende de principper, der er fastsat i luftfartsretningslinjerne fra 2014, på alle sager, der vedrører driftsstøtte (indsendte anmeldelser og ulovlig ikke-anmeldt støtte) til lufthavne, selv om støtten er ydet før den 4. april 2014 ⁽⁷³⁾.
- (197) Kapitaltilførslerne udgør ulovlig statsstøtte til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, der er ydet før den 4. april 2014 (se betragtning 191).

5.2.2. Sondring mellem investeringsstøtte og driftsstøtte

- (198) I henhold til bestemmelserne i luftfartsretningslinjerne fra 2014, der er omtalt i betragtning 196-197, skal Kommissionen afgøre, om den pågældende foranstaltning udgør ulovlig investeringsstøtte eller ulovlig driftsstøtte.
- (199) I henhold til punkt 25, underpunkt 18, i luftfartsretningslinjerne fra 2014 defineres investeringsstøtte som »støtte til finansiering af anlægsaktiver, især med henblik på at dække behovet for finansiering af kapitalomkostninger«.
- (200) Ved driftsstøtte forstås derimod støtte til at dække mankoen mellem lufthavnens indtægter og driftsomkostninger, idet sidstnævnte defineres som »de underliggende omkostninger (...) ved levering af lufthavnsydelser, herunder udgiftsposter som personaleomkostninger, udliciterede tjenesteydelser, kommunikationsydelser, affaldshåndtering,

⁽⁷⁰⁾ Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).

⁽⁷¹⁾ EUT C 119 af 22.5.2002, s. 22.

⁽⁷²⁾ Punkt 173 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

⁽⁷³⁾ Punkt 172 i luftfartsretningslinjerne fra 2014.

energi, vedligeholdelse, husleje og administration, men ikke kapitalomkostninger, markedsføringsstøtte eller andre incitamenter, som en lufthavn yder luftfartsselskaber, eller omkostninger, der falder ind under det offentlige myndighedsområde«⁽⁷⁴⁾.

- (201) I henhold til disse definitioner må statsstøtten til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd betragtes som investeringsstøtte, eftersom den skulle bruges til finansiering af anlægsaktiver. Den del af de årlige kapitalindskud, som dækker lufthavnsoperatørens underskud, der ikke allerede er omfattet af EBITDA (dvs. den årlige afskrivning af aktiver, finansieringsomkostninger osv.), minus omkostninger, der hører under det offentlige myndighedsområde, jf. betragtning 102-107, udgør også investeringsstøtte.
- (202) Den del af de årlige kapitalindskud, der er brugt til dækning af Gdynia-Kosakowo Airport Ltd's årlige driftstab⁽⁷⁵⁾, minus omkostninger, der er omfattet af EBITDA, og omkostninger, som anses for at høre under det offentlige ansvarsområde, jf. betragtning 102-107, udgør derimod driftsstøtte til lufthavnsoperatøren.

5.2.3. Investeringsstøtte

- (203) Statsstøtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur er forenelig med artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvis den overholder betingelserne i punkt 61 i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005:
- i) Opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.).
 - ii) Infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det opstillede mål.
 - iii) Udsigterne til udnyttelse af infrastrukturen på mellemlangt sigt er tilfredsstillende, navnlig med hensyn til brugen af eksisterende infrastruktur.
 - iv) Alle potentielle brugere af infrastrukturen har adgang til den på lige og ikke-diskriminerende vilkår.
 - v) Udviklingen af samhandelen påvirkes ikke i en udstrækning, der strider imod Unionens interesse.
- (204) Ud over at være forenelig med det indre marked skal statsstøtte til lufthavne i lighed med alle andre statsstøtteforanstaltninger have en tilskyndelsesvirkning og være nødvendig og stå i rimeligt forhold til målene.
- (205) Polen mener, at den offentlige finansiering af ombygningsprojektet for flyvepladsen i Gdynia opfylder alle kriterierne for investeringsstøtte i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005.
- i) *Opførelsen og driften af infrastrukturen opfylder et klart defineret mål af fælles interesse (regionaludvikling, tilgængelighed osv.)*
- (206) Kommissionen bemærker, at Pommern allerede betjenes effektivt af Gdańsk lufthavn, som kun ligger omkring 25 km væk fra den planlagte nye lufthavn.
- (207) Gdańsk lufthavn ligger ved siden af ringvejen for de tre byer, som er en del af S6-motorvejen, der går forbi Gdynia, Sopot og Gdańsk, og giver det store flertal af Pommerns indbyggere nem adgang til lufthavnen. Selv for Gdynias indbyggere vil anlæggelsen af en ny lufthavn ikke i sig selv medføre nogen større forbedringer af forbindelserne, eftersom både Gdynia og Gdańsk lufthavn ligger omkring 20-25 minutter i bil fra Gdynias centrum.

⁽⁷⁴⁾ Punkt 25, underpunkt 21, 22 og 23, i lufthavnsretningslinjerne fra 2014.

⁽⁷⁵⁾ Som udtrykt ved Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortisation («EBITDA» — resultat før renter, skat og afskrivninger).

- (208) Kommissionen bemærker også, at bybanen for det tre byer, som i øjeblikket er under anlæggelse med medfinansiering fra EU's strukturfonde, vil give indbyggerne i både Gdańsk og Gdynia mulighed for at rejse direkte fra centrum af deres by til Gdańsk lufthavn på omkring 25 minutter. Bybanen for de tre byer vil også give indbyggerne i andre områder af Pommern direkte eller indirekte forbindelse til Gdańsk lufthavn.
- (209) Kommissionen bemærker ligeledes, at Gdańsk lufthavn i øjeblikket har en kapacitet på 5 mio. passagerer om året, mens den faktiske passagertrafik i 2010 til 2013 var som følger: 2010 — 2,2 mio., 2011 — 2,5 mio., 2012 — 2,9 mio. og 2013 — 2,8 mio. Kommissionen bemærker ligeledes, at Gdańsk lufthavn i øjeblikket er under udbygning, så den skal kunne håndtere 7 mio. passagerer om året. Denne investering skal være færdiggjort i 2015.
- (210) Ifølge trafikprognoserne for Pommern, som Polen har indsendt, og som man har anvendt til at udarbejde MEIP-undersøgelsen fra 2012, vil den samlede efterspørgsel i regionen være [...] mio. passagerer om året [...].

Tabel 9

Trafikprognoserne for Pommern (i mio.)

2013	2015	2017	2019	2020	2023	2026	2027	2028	2030
2,8	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	7,7

- (211) Kommissionen bemærker desuden, at i henhold til oplysningerne fra Polen, giver masterplanen for Gdańsk lufthavn mulighed for en yderligere udvidelse af lufthavnen til at kunne håndtere mere end 10 mio. passagerer om året. Afhængigt af trafikudviklingen vil der således i fremtiden muligvis blive truffet beslutning om at udvide kapaciteten i Gdańsk lufthavn til mere end 7 mio.
- (212) Ifølge Polen viser den ajourførte prognose (udarbejdet i marts 2013), at efterspørgslen i oplandet ventes at ligge højere end trafikprognoserne i 2012. Ifølge de ændrede prognoser vil efterspørgslen i oplandet ligge på omkring 9 mio. passagerer i 2030. Men selv denne prognose viser, at Gdańsk lufthavn alene vil være tilstrækkelig, uden yderligere investeringer, til at opfylde efterspørgslen i regionen mindst frem til 2025 (på grundlag af de justerede trafikprognoser, som beskrives i betragtning 63).
- (213) Ifølge oplysningerne fra Polen gælder det videre, at den aktuelle start- og landingsbanekapacitet i Gdańsk lufthavn ligger på 40-44 operationer i timen, mens den gennemsnitlige udnyttelse i øjeblikket ligger på 4,7 operationer i timen.
- (214) På grundlag af oplysningerne fra Polen (jf. betragtning 209 til 213 ovenfor) bemærker Kommissionen, at kun omkring 50-60 % af kapaciteten i Gdańsk lufthavn vil blive udnyttet i de kommende år. Dette betyder, at selv med hurtigt voksende passagertal i Pommern vil Gdańsk lufthavn kunne imødekomme efterspørgslen fra flyselskaber og passagerer i lang tid fremover.
- (215) Kommissionen bemærker endvidere, at Gdańsk lufthavn tilbyder mere end 40 nationale og internationale destinationer (både punkt-til-punkt-forbindelser og forbindelser til knudepunkter som Frankfurt, München, Warszawa og København).
- (216) Som nævnt i betragtning 78 anfører Polen på den ene side, at der er begrænsede muligheder for at udvide kapaciteten i Gdańsk lufthavn af planlægningsmæssige og miljømæssige årsager. På den anden side anfører Polen også, at der ikke er nogen begrænsninger på mulighederne for at udvide kapaciteten i Gdańsk lufthavn. Eftersom argumenterne vedrørende restriktionerne på kapacitetsudvidelsen er modstridende og under alle omstændigheder ikke er dokumenterede, mener Kommissionen ikke, at den kan basere sin vurdering på dem.

- (217) I lyset af den ledige kapacitet i Gdańsk lufthavn, som ikke vil blive udnyttet fuldt ud på længere sigt, og planerne om at udvide kapaciteten i denne lufthavn yderligere på længere sigt, hvis dette bliver nødvendigt, mener Kommissionen ikke, at det vil bidrage til regionens udvikling at anlægge endnu en lufthavn i Pommern. Kommissionen bemærker desuden, at Pommern allerede har gode forbindelser takket være Gdańsk lufthavn, og at en ny lufthavn ikke vil forbedre forbindelserne til regionen.
- (218) Kommissionen bemærker også, at forretningsmodellen for Gdynia lufthavn viser, at den vil konkurrere om passagerer med Gdańsk lufthavn på markederne for lavprisselskaber samt charter- og almenflyvning. Desuden kan etableringen af en ny lufthavn, der skal fungere som reservelufthavn og nødlufthavn, ikke begrunde størrelsen af investeringerne i Gdynia lufthavn.
- (219) Som omtalt i betragtning 77 henviser Polen til den »regionale udviklingsstrategi for transportområdet i provinsen Pomorskie for 2007-2020«, hvor man ifølge Polen anerkender behovet for at skabe et netværk af tæt samarbejdende lufthavne, der betjener Pommern.
- (220) Kommissionen bemærker imidlertid, at den »regionale udviklingsstrategi for transportområdet i provinsen Pomorskie for 2007-2020« kun omfatter de mulige strategiske retninger, som transporten i regionen kan eller bør tage. Konklusionerne vedrørende Gdynia lufthavn er af meget generel art. Desuden fastlægges der i dokumentet ingen gennemførelsestiltag til sikring af, at Gdynia lufthavn kan anvendes til civil luftfart. Der opstilles heller ingen kriterier for opnåelsen af dette mål. Det understreges derimod i dokumentet, at »planerne vedrørende udvikling af kommercielle aktiviteter i lufthavnene Gdynia Kosakowo eller Slupsk Redzikowo primært bør rettes mod en kapacitet, der er økonomisk bæredygtig, imødekommer den eksisterende efterspørgsel og giver mulighed for at håndtere fragt, hvor det er rentabelt.«
- (221) Den hensigtserklæring, der blev underskrevet den 29. april 2005 af forsvarsministeren, transportministeren, Gdańsk lufthavn og diverse regionale myndigheder (jf. afgørelsens betragtning 21) er også af meget generel art og giver kun udtryk for en hensigt om at indføre civil luftfart i den militære flyveplads i Kosakowo.
- (222) Kommissionen bemærker også, at guvernøren for Pomorskie-provinsen fremsatte en skriftlig udtalelse sammen med borgmestrene i Gdańsk og Sopot (to af de tre største byer i regionen og aktionærer i Gdańsk lufthavn) efter vedtagelsen af afgørelse 2014/883/EU. I den skriftlige udtalelse anførte de, at de ikke havde underskrevet hensigts-erklæringen af 29. april 2005 med det formål at iværksætte opførelsen af en ny lufthavn i Gdynia. Ifølge den skriftlige udtalelse blev hensigtserklæringen kun underskrevet for at sikre infrastrukturen i den eksisterende militære flyveplads med henblik på dennes fremtidige samarbejde med Gdańsk lufthavn. I den forbindelse skulle Gdynia lufthavn kun anvendes til almenflyvning.
- (223) De lokale myndigheder understregede også, at beslutningen om at anlægge Gdynia lufthavn var en uafhængig beslutning truffet af Gdynia og Kosakowo, der gentagne gange havde fået at vide, at en sådan investering ikke havde nogen økonomisk berettigelse.
- (224) I brev af 6. august 2013 erklærede Polen, at aktionærerne i Gdańsk lufthavn (inklusive Gdynia) den 30. juli 2013 (dvs. efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure) havde besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle analysere de mulige scenarier for samarbejde mellem Gdynia lufthavn og Gdańsk lufthavn. I brev af 30. oktober 2013 (modtaget af Kommissionen den 4. november 2013) meddelte borgmesteren i Gdynia, at arbejdsgruppen havde anbefalet Gdańsk lufthavns aktionærer, at de to Pommern-lufthavne skulle fusioneres (således at Gdańsk lufthavn overtog Gdynia lufthavn). Borgmesteren meddelte også, at de nærmere detaljer vedrørende fusionen var ved at blive analyseret.
- (225) Efter Kommissionens mening skete nedsættelsen af arbejdsgruppen udelukkende som følge af, at der blev indledt en formel undersøgelsesprocedure, og det kan ikke ses som bevis for gennemførelsen af en regional transportstrategi. Det skal også understreges, at Kommissionen hverken før eller siden er blevet informeret om nogen tiltag vedrørende samarbejde mellem de to Pommern-lufthavne. Kommissionen bemærker endvidere, at man med et samarbejde mellem Gdynia lufthavn og Gdańsk lufthavn i form af et fælles knudepunkt ikke ville undgå en fordobling af infrastrukturen uden grundlag i et faktisk transportbehov.

(226) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at investeringen i Gdynia lufthavn blot vil medføre en duplikering af infrastrukturen i regionen, hvilket ikke opfylder en klart defineret målsætning af fælles interesse.

ii) *Infrastrukturen er nødvendig og står i rimeligt forhold til det opstillede mål*

(227) Som anført i betragtning 206 til 226 mener Kommissionen, at oplandet for Gdynia lufthavn betjenes effektivt med Gdańsk lufthavn og fortsat vil blive det. Desuden vil begge lufthavne anvende samme forretningsmodel og hovedsagelig fokusere på lavprisselskaber og charterflyvninger.

(228) I mangel af en klart defineret målsætning om fælles interesse mener Kommissionen, at infrastrukturen ikke kan anses for at være nødvendig eller stå i rimeligt forhold til en målsætning af fælles interesse (jf. også betragtning 226).

iii) *Udsigterne for udnyttelse af infrastrukturen på mellemlangt sigt er tilfredsstillende, navnlig med hensyn til brugen af eksisterende infrastruktur*

(229) Som anført i punkt i) ligger Gdynia lufthavn kun omkring 25 km fra den eksisterende Gdańsk lufthavn, og de to lufthavne har samme opland og samme forretningsmodel.

(230) Gdańsk lufthavn udnytter i øjeblikket mindre end 60 % af sin kapacitet. I lyset af de investeringer, der i øjeblikket foretages, er Gdańsk lufthavn tilstrækkelig til at håndtere efterspørgslen i regionen mindst frem til 2025-2028, afhængigt af de benyttede prognoser, og der er mulighed for at udvide lufthavnen yderligere.

(231) Kommissionen bemærker også, at forretningsplanen for Gdynia lufthavn viser, at lufthavnen ville generere omkring [80-90] % af sine indtægter ved at betjene lavprisselskaber og charterselskaber. Dette betyder, at den ville fokusere på markeder, der udgør Gdańsk lufthavns kerneforretning.

(232) I denne forbindelse bemærker Kommissionen ligeledes, at Polen ikke har fremlagt dokumentation for et muligt samarbejde mellem de to lufthavne (jf. også betragtning 224 og 225).

(233) Planerne om at generere indtægter fra andre luftfartsrelaterede og ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter (produktion og tjenesteydelser) vil heller ikke i sig selv være tilstrækkelige til at dække de høje driftsomkostninger ved at drive Gdynia lufthavn.

(234) Kommissionen finder derfor, at udsigterne for brugen af Gdynia lufthavn på mellemlangt sigt ikke er tilfredsstillende.

iv) *Alle potentielle brugere af infrastrukturen har adgang til den på lige og ikkediskriminerende vilkår*

(235) Polen bekræftede, at alle potentielle brugere ville have adgang til lufthavnens infrastruktur på lige og ikkediskriminerende vilkår uden nogen form for kommercielt ubegrundet forskelsbehandling.

v) *Udviklingen af samhandelen påvirkes ikke i en udstrækning, der strider imod Unionens interesse*

(236) Kommissionen bemærker, at Polen ikke har fremlagt dokumentation for, at lufthavnene i Gdynia og Gdańsk vil danne et samarbejdende luftfartsknudepunkt. Logikken tilsiger, at de to lufthavne rent faktisk grundlæggende ville skulle konkurrere om at tiltrække de samme passagerer.

- (237) Kommissionen bemærker videre, at forretningsplanen for Gdynia lufthavn (hvor omkring [80-90] % af indtægterne genereres af lavpris- og charterflyvninger) og investeringens omfang (f.eks. en terminal med en kapacitet på 0,5 mio. passagerer om året, der skal udvides på et senere tidspunkt) underbygger ikke påstanden om, at Gdynia lufthavn vil fokusere på almenflyvning og udelukkende eller hovedsagelig ville tilbyde tjenester til sektoren for almenflyvning.
- (238) Under hensyntagen til ovenstående og det forhold, at begge lufthavne vil fokusere på lavprisselskaber og charterflyvninger, mener Kommissionen, at støtten er ydet til en lufthavn, der vil komme i direkte konkurrence med en anden lufthavn i samme opland, uden at der er behov for lufthavnstjenester, som ikke kan opfyldes af den eksisterende lufthavn.
- (239) Kommissionen mener derfor, at den pågældende støtte vil påvirke samhandelen i et omfang, der strider imod den fælles interesse. Denne konklusion styrkes af manglen på et mål af fælles interesse, som støtten har til formål at opnå.

vi) *Nødvendigheden af statsstøtte og tilskyndelseeffekt*

- (240) På grundlag af oplysningerne fra Polen mener Kommissionen, at investeringsomkostningerne kan være lavere end ved anlæggelse af andre sammenlignelige regionale lufthavne i Polen. Dette skyldes navnlig brugen af den eksisterende infrastruktur på den militære flyveplads. Desuden anfører Polen, at uden støtten ville lufthavnsoperatøren ikke have foretaget investeringen.
- (241) Kommissionen bemærker videre, at den lange periode, der er nødvendig for at nå omsætningsnulpunktet for denne type investering, betyder, at der kan være behov for offentlig finansiering for at ændre støttemodtagerens adfærd på en sådan måde, at denne går videre med investeringen. Eftersom den forventede rentabilitet for investeringsprojektet ikke kan fastslås (jf. betragtning 185), og en markedsøkonomisk investor ikke ville gennemføre et sådant projekt, er det faktisk sandsynligt, at støtten ændrer lufthavnsoperatørens handlemåde.
- (242) Men i mangel af et klart defineret mål i den fælles interesse konkluderer Kommissionen, at støtten ikke kan anses for nødvendig og for at stå i rimeligt forhold til målet.
- (243) Derfor mener Kommissionen, at investeringsstøtten fra Gdynia og Kosakowo til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd ikke er i overensstemmelse med kravene i rammebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 2005 og ikke kan anses for at være forenelig med det indre marked.

5.2.4. *Driftsstøtte*

- (244) Kommissionen har baseret sin vurdering af driftsstøtten i betragtning 227 i afgørelse 2014/883/EU på den holdning, at »tildeling af driftsstøtte med henblik på at sikre driften af et investeringsprojekt, der modtager uforenelig investeringsstøtte, er principielt uforenelig med det indre marked«. Uden den uforenelige investeringsstøtte ville Gdynia lufthavn ikke eksistere, da den udelukkende finansieres af den støtte, og der kan ikke ydes driftsstøtte til ikkeeksisterende lufthavnsinfrastruktur.
- (245) Den konklusion, der blev truffet på grundlag af luftfartsretningslinjerne fra 2005, gælder også i medfør af luftfartsretningslinjerne fra 2014 og er tilstrækkelig til at konstatere, at den driftsstøtte, der ydes til lufthavnsoperatøren, er uforenelig med det indre marked.
- (246) Desuden er den første betingelse for forenelighed i henhold til luftfartsretningslinjerne fra 2014 — ifølge hvilken driftsstøtte kan betragtes som forenelig, hvis den bidrager til opnåelse af et veldefineret mål af fælles interesse ved at øge mobiliteten for EU-borgerne og forbindelsen mellem regionerne eller fremmer den regionale udvikling — tydeligvis ikke opfyldt, hvis formålet med den omhandlede driftsstøtte er at sikre driften af en lufthavn, der udelukkende er etableret ved hjælp af investeringsstøtte, som er uforenelig med det indre marked.

- (247) Derfor mener Kommissionen, at betragtning 203 ff. (som anskueliggør, at den investeringsstøtte, der er tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, ikke bidrager til opnåelse af et veldefineret mål af fælles interesse, fordi der sker en fordobling af lufthavnsinfrastrukturen, og at den derfor er uforenelig med det indre marked, jf. luftfartsretningslinjerne fra 2005) tillige anskueliggør, at den driftsstøtte, der er tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, også er uforenelig med det indre marked, som det allerede er konkluderet i afgørelse 2014/883/EU. Den driftsstøtte, der er tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd (ligesom investeringsstøtten), vil blot medføre en fordobling af lufthavnsinfrastrukturen i en region, der allerede forekommer at være godt betjent af en lufthavn uden trængselsproblemer, og støtten bidrager derfor ikke til opnåelse af et veldefineret mål af fælles interesse.
- (248) For fuldstændighedens skyld bemærker Kommissionen, at man ville nå frem til samme konklusion, hvis driftsstøtten skulle vurderes ud fra reglerne om regionalstøtte, som Polen påberåber sig. Her skulle Kommissionen tage højde for, at Gdynia lufthavn er beliggende i en dårligt stillet region, hvilket er dækket af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, og dette betyder, at Kommissionen skulle vurdere, om den pågældende driftsstøtte kan anses for at være forenelig med det indre marked i henhold til regionalretningslinjerne.
- (249) I henhold til punkt 76 i regionalretningslinjerne kan der ydes driftsstøtte i regioner, der er omfattet af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, hvis følgende kumulative kriterier er opfyldt: i) Den er begrundet som følge af dens bidrag til den regionale udvikling og dens art, og ii) dens niveau står i rimeligt forhold til de handicaps, der søges afhjulpet med støtten.
- (250) Polen mener, at driftsstøtten er forenelig med punkt 76 i regionalretningslinjerne (jf. betragtning 95 til 97).
- (251) Eftersom Pommern allerede betjenes af Gdańsk lufthavn, og den nye lufthavn ikke vil forbedre forbindelserne til denne region, kan Kommissionen ikke konkludere, at støtten vil bidrage til den regionale udvikling.
- (252) Kommissionen finder derfor, at driftsstøtten ikke kan anses for at stå i rimeligt forhold til de handicaps, der søges afhjulpet med støtten, eftersom Pommern ikke synes at lide under nogen handicaps hvad angår flyforbindelser.
- (253) Kommissionen mener desuden, at den vurderede driftsstøtte er tildelt for at finansiere et forud defineret sæt af udgifter. Men i lyset af Kommissionens vurdering af forretningsplanen for Gdynia lufthavn og dens vurdering af niveauerne for de forudsete indtægter og udgifter i afsnit 5.1.3 kan man ikke konkludere, at støtten vil blive begrænset til et nødvendigt minimum, vil blive ydet midlertidigt og vil være degressiv. Navnlig på grund af usikkerheden om lufthavnsoperatørens forventede rentabilitet (jf. afsnittet om forekomsten af støtte) kan man ikke garantere, at støtten er midlertidig og degressiv.
- (254) Derfor mener Kommissionen, at den driftsstøtte, som Gdynia og Kosakowo har tildelt Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, er uforenelig med det indre marked, da dens formål er at sikre driften af en lufthavn, der udelukkende eksisterer på grundlag af uforenelig investeringsstøtte, og da den (ligesom investeringsstøtten) blot medfører en fordobling af lufthavnsinfrastrukturen.

5.2.5. Konklusion om forenelighed

- (255) Derfor konkluderer Kommissionen, at statsstøtten til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd er uforenelig med det indre marked.
- (256) Kommissionen har ikke identificeret andre bestemmelser vedrørende foreneligheden med det indre marked, der kan skabe grundlag for at anse den pågældende støtte som værende forenelig med traktaten. Polen har heller ikke påberåbt sig nogen bestemmelser vedrørende foreneligheden med det indre marked eller fremlagt vægtige argumenter, der kunne give Kommissionen anledning til at betragte denne støtte som forenelig med det indre marked.

- (257) Investerings- og driftsstøtten, som Polen har ydet eller har til hensigt at yde til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd, er uforenelig med det indre marked. Polen har ydet støtten ulovligt i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

6. TILBAGESØGNING

- (258) I henhold til TEUF og Domstolens faste retspraksis er Kommissionen, når den har fundet støtte uforenelig med det indre marked, kompetent til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den ⁽⁷⁶⁾. Ifølge Domstolens faste retspraksis har en stats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genskabe den tidligere situation ⁽⁷⁷⁾. I den sammenhæng har Domstolen fastslået, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved den fordel fortabes, som selskabet har haft i forhold til sine konkurrenter på markedet, og den situation, der herskede på markedet, før støtten blev ydet, genskabes ⁽⁷⁸⁾.
- (259) I tråd med retspraksis bestemmes det i artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/99 ⁽⁷⁹⁾, 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«.
- (260) Derfor skal ovennævnte statsstøtte tilbagebetales til de polske myndigheder, i det omfang den er blevet udbetalt.
- (261) Kommissionen minder om, at retspraksis tilsiger, at det forhold, at virksomheder har økonomiske problemer eller er erklæret konkurs, ikke ændrer medlemsstatens pligt til at tilbagesøge støtte ⁽⁸⁰⁾. I sådanne tilfælde kan genoprettelse af den tidligere situation og eliminering af den konkurrenceforvridning, som den ulovligt udbetalte støtte medfører, principielt ske ved at angive den gæld, der er forbundet med tilbagebetalingen af støtten, under passiver ⁽⁸¹⁾. Hvis de statslige myndigheder ikke kan inddrive hele det skyldige beløb, udgør en angivelse af gælden under passiver kun en opfyldelse af tilbagesøgningspligten, hvis insolvensbehandlingen fører til en afvikling af den pågældende virksomhed, dvs. et definitivt ophør af aktiviteterne ⁽⁸²⁾ —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Afgørelse 2014/883/EU ophæves.

Artikel 2

1. Kapitaltilførslerne til Gdynia-Kosakowo Airport Ltd mellem den 28. august 2007 og den 17. juni 2013 udgør statsstøtte, der er ulovligt iværksat af Polen i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som er uforenelig med det indre marked, medmindre disse kapitaltilførsler er brugt på investeringer, der var nødvendige for at gennemføre de aktiviteter, der i henhold til afgørelse C(2013) 4045 final må anses for at høre under det offentlige ansvarsområde.

⁽⁷⁶⁾ Sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, EU:C:1973:87/Sml. 1973, s. 813, præmis 13.

⁽⁷⁷⁾ Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, EU:C:1994:325/Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.

⁽⁷⁸⁾ Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, EU:C:1999:311/Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.

⁽⁷⁹⁾ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1.)

⁽⁸⁰⁾ Sag C-42/93, Spanien mod Kommissionen (»Merco«), EU:C:1994:326/Sml. 1994 I, s. 4175, præmis 33, sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740/Sml. 2011 I, s. 11483, præmis 72.

⁽⁸¹⁾ Sag C-277/00, Tyskland mod Kommissionen (»SMI«), EU:C:2004:238/Sml. 2004 I, s. 4355, præmis 85, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, EU:C:1986:3/Sml. 1986-89, præmis 14, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen (»Tubemeuse«), EU:C:1990:125/Sml. 1990 I, s. 959, præmis 60-62.

⁽⁸²⁾ Dom i sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien (»Magefesa«), EU:C:2012:781, præmis 104, og den citerede retspraksis.

2. De kapitaltilførsler, som Polen har planer om at tildele Gdynia-Kosakowo Airport Ltd efter den 17. juni 2013 for at ombygge den militære Gdynia-Kosakowo-flyveplads til en civil lufthavn, udgør statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked. Statsstøtten må således ikke ydes.

Artikel 3

1. Polen skal tilbagesøge den i artikel 2, stk. 1, omtalte støtte fra støttemodtageren.
2. Der betales renter af de tilbagesøgte beløb fra den dato, de blev stillet til rådighed for støttemodtageren, indtil de er faktisk tilbagebetalt. Rentebeløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽⁸³⁾.
3. Polen skal annullere alle udestående udbetalinger af den i artikel 2, stk. 2, omhandlede støtte med virkning fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse.

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2, stk. 1, omhandlede støtte og af rentebeløbet nævnt i artikel 3, stk. 2, iværksættes øjeblikkeligt og effektivt.
2. Polen skal sikre, at denne afgørelse efterkommes inden for fire måneder efter meddelelsen herom.

Artikel 5

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Polen følgende oplysninger til Kommissionen:
 - (a) det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra støttemodtageren
 - (b) en detaljeret beskrivelse af allerede truffne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
 - (c) dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.
2. Polen underretter løbende Kommissionen om resultaterne af gennemførelsen af de nationale foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne afgørelse, indtil tilbagebetalingen af den i artikel 2, stk. 1, nævnte støtte og af det i artikel 3, stk. 2, nævnte rentebeløb er afsluttet. Polen indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Polen giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 26. februar 2015.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen

⁽⁸³⁾ 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).

BILAG

OPLYSNINGER OM STØTTEBELØB, DER ER MODTAGET, SKAL TILBAGESØGES OG ALLEREDE ER TILBAGEBETALT

Støttemodtagerens identitet	Modtaget støtte i alt (*)	Samlet støtte, der skal tilbagesøges (*) (Hovedstol)	Allerede tilbagebetalt i alt (*)	
			Hovedstol	Rente for tilbagebetaling af støtte

(*) Mio. i national valuta

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1587

af 7. maj 2015

om statsstøtte SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) gennemført af Portugal til fordel for Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.

(meddelt under nummer C(2015) 3036)

(Kun den engelske 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),

under henvisning til Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med hensyn til støttesag SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) ⁽¹⁾,

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovenstående bestemmelser, og

ud fra følgende betragtninger:

1. PROCEDURE

- (1) Den 3. oktober 2012 fremsendte de portugisiske myndigheder pr. e-mail uformelt et kort memorandum til Kommissionen angående de statslige foranstaltninger, som skulle maksimere provenuet fra privatiseringen af Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. (»ENVC«). På baggrund af de fremsendte oplysninger besluttede Kommissionen at indlede en sag på eget initiativ den 5. oktober 2012, som blev registreret under nr. SA.35546 (2012/CP). Portugal blev informeret om indledningen af sagen ved brev af 11. oktober 2012.
- (2) Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger ved brev af 12. oktober 2012, som Portugal besvarede pr. e-mail den 9. november 2012 og ved brev af 20. november 2012. Af svarene fremgik det, at ENVC tidligere havde nydt godt af en række foranstaltninger, som kunne udgøre statsstøtte. Der blev afholdt en telefonkonference med de portugisiske myndigheder den 16. oktober 2012. På anmodning fra de portugisiske myndigheder afholdtes et møde den 11. december 2012 mellem Kommissionen og de portugisiske myndigheder. Portugal fremsendte yderligere oplysninger ved brev af 28. december 2012 og pr. e-mail den 18. januar 2013.
- (3) Ved brev af 23. januar 2013 meddelte Kommissionen Portugal, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) med hensyn til støtten (»indledningsafgørelsen«).
- (4) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽²⁾. Kommissionen opfordrede heri interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de pågældende foranstaltninger. De portugisiske myndigheder fremsatte bemærkninger til indledningsafgørelsen ved brev af 12. marts 2013. Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede parter.
- (5) Under hele den formelle undersøgelsesprocedure fremsendte Portugal ved utallige lejligheder oplysninger som svar på Kommissionens anmodninger om oplysninger. Desuden afholdt Kommissionen og de portugisiske myndigheder telefonkonferencer den 27. maj 2013, den 29. juli 2013, den 13. november 2013 og den 20. januar 2015. Desuden blev der afholdt et møde den 17. marts 2014 mellem Kommissionen og de portugisiske myndigheder.

⁽¹⁾ Statsstøtte — Portugal — Statsstøttesag nr SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) — Tidligere foranstaltninger til fordel for Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. — Opfordring til at fremsætte bemærkninger efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C 95 af 3.4.2013, s. 118).

⁽²⁾ Se fodnote 1.

- (6) Ved brev af 27. februar 2015 bad Portugal Kommissionen bekræfte, at en eventuel tilbagesøgningsforpligtelse ikke ville omfatte WestSea. Ved samme brev gav Portugal tilsagn om at give afkald på sin ret i henhold til artikel 342 i TEUF og artikel 3 i forordning (EF) nr. 1/1958⁽³⁾ og lade nærværende afgørelse vedtage og offentliggøre på engelsk.

2. BAGGRUND

2.1. Støttemodtageren

- (7) ENVC var et portugisisk skibsværft grundlagt i 1944 og nationaliseret i 1975. Det var ejet fuldt ud af staten gennem EMPORDEF — *Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A.* («EMPORDEF»), som var et 100 % statsejet holdingselskab, der kontrollerede en række statsejede virksomheder i forsvarssektoren.
- (8) På tidspunktet for Kommissionens indledningsafgørelse (se betragtning 3 ovenfor) havde ENVC 638 ansatte og var det eneste skibsværft i Portugal, der kunne bygge orlogsfartøjer⁽⁴⁾. ENVC's ordrebog rummede på det tidspunkt kun to asfaltskibe, som var bestilt af selskabet *Petróleos de Venezuela S.A* («PDVSA»), der var 100 % ejet af staten Venezuela.
- (9) ENVC drev førhen virksomhed på området i henhold til koncessionsaftaler. Den første koncession blev givet til ENVC i 1946 og senere ændret i 1948, 1949 og 1974. I 1989 blev koncessionsområdet udvidet, og udløbet forlænget fra 2006 til 2031⁽⁵⁾.

2.2. Privatiseringsproceduren

- (10) På tidspunktet for indledningsafgørelsen drev ENVC stadig virksomhed. Ved lovdekret nr. 186/2012 af 13. august 2012 besluttede regeringen at genprivatisere selskabet⁽⁶⁾.
- (11) Privatiseringsprocessen skulle gennemføres inden for rammerne af den portugisiske privatiseringslov⁽⁷⁾. De særlige regler om processen, dvs. lovdekret nr. 186/2012 og det portugisiske ministerråds beslutning nr. 73/2012, blev offentliggjort i Portugals statstidende henholdsvis den 13. og 29. august 2012⁽⁸⁾. Det portugisiske ministerråd præciserede i sin beslutning nr. 73/2012, at privatiseringen skulle gennemføres ved et direkte salg — uden et udbud — af op til 95 % af ENVC's aktiekapital.
- (12) Portugal anførte, at EMPORDEF og dets finansielle rådgiver identificerede over 70 potentielle investorer. Disse investorer fremsendte bindende tilbud inden fristen den 5. november 2012, men kun to tilbud blev fundet kvalificerede, nemlig det brasilianske *Rio Nave Serviços Navais* og det russiske *JSC River Sea Industrial Trading*⁽⁹⁾.
- (13) Ved ministerrådets beslutning nr. 27/2013 af 17. april 2013 besluttede den portugisiske regering at afvise det eneste gyldige tilbud fra *JSC River Sea Industrial Trading* (tilbuddet fra *Rio Nave Serviços Navais* var i mellemtiden udløbet) med den begrundelse, at betingelserne deri var uantagelige.

⁽³⁾ Forordning nr. 1 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58).

⁽⁴⁾ Af Portugals oplysninger fremgår det, at bygningen af orlogsfartøjer i 2005 nåede op på at optage 33 % af ENVC's samlede medarbejderkapacitet til alle aktiviteter (nybygninger, reparationer osv.). Fra 2006 til 2011 havde orlogsbygningerne i gennemsnit optaget ca. 11 % af den samlede medarbejderkapacitet, men i 2012 faldt andelen til nul, fordi det portugisiske søværn annullerede en ordre på orlogsfartøjer.

⁽⁵⁾ Koncessionsaftalen blev også ændret i 2005 og 2007 for at gøre det muligt for ENVC i henhold til en underkoncessionsaftale at udleje jord til fremstilling af vindmøller.

⁽⁶⁾ Denne proces var ikke omfattet af aftalememorandummet om specifikke økonomipolitiske betingelser, der blev undertegnet af Portugal og Kommissionen, Den Internationale Valutafond og Den Europæiske Centralbank.

⁽⁷⁾ *Lei Quadro das Privatizações*, vedtaget ved lov nr. 11/90 af 5.4.1990 og på ny bekendtgjort ved lov nr. 50/2011 af 13.9.2011.

⁽⁸⁾ Henholdsvis *Diário da República* n° 156 af 13.8.2012, s. 4364, og *Diário da República* n° 167 af 29.8.2012, s. 4838.

⁽⁹⁾ Selv om *Volstad Maritim* fremsendte et bindende tilbud den 5. november 2012, blev selskabet diskvalificeret for at fremsende det efter fristens udløb kl. 10.00.

- (14) Ved lovdekret nr. 98/2013 af 24. juli 2013 gav den portugisiske regering ENVC lov til at udleje den jord, som det drev virksomhed på, ved en underkoncessionsaftale. Underkoncessionsproceduren blev igangsat den 31. juli 2013. To tilbudsgivere afgav bud, men kun tilbuddet fra Martifer-Energy Systems SGPS S.A. sammen med Navalria-Docas, Construções e Reparações Navais S.A. (gennem deres fælles datterselskab WestSea) blev fundet kvalificeret. Portugal bekræftede, at WestSeas tilbud var blevet valgt den 11. oktober 2013.
- (15) Med henblik på ENVC's finansielle situation med et samlet tab medio 2013 på over 264 mio. EUR besluttede den portugisiske regering ved ministerrådets beslutning nr. 86/2013 af 5. december 2013 at likvidere ENVC. Samtidig pålagde regeringen ENVC's bestyrelse at iværksætte afhændelsen af selskabets aktiver og at maksimere deres værdi via et gennemsigtigt salg.
- (16) Den 4. marts 2014 afholdt ENVC generalforsamling, hvor EMPORDEF som eneaktionær i ENVC bekræftede beslutningen om at skride til salg af ENVC's aktiver samt afskedigelse af de på det tidspunkt ca. 607 ansatte med henblik på likvidation og opløsning af selskabet så hurtigt som muligt.
- (17) Efter at have foretaget det fornødne for at efterleve ENVC's generalforsamlings beslutning om at sælge aktiverne og afskedige medarbejderne anmodede den portugisiske regering *Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública* — CRESAP (det portugisiske agentur for udvælgelse og rekruttering af ledende embedsmænd) om at udpege et likvidationspanel til varetagelse af likvidationen af ENVC. De portugisiske myndigheder bekræftede, at ENVC vil blive afviklet i løbet af de kommende måneder.

3. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

- (18) Det fremgår af de oplysninger, som Portugal fremsendte i løbet af den formelle undersøgelsesprocedure, at ENVC førhen nød godt af flere forskellige støtteforanstaltninger («**de tidligere foranstaltninger**»).
- (19) Nogle af de tidligere foranstaltninger blev ydet af EMPORDEF eller Portugals finansministerium for at dække ENVC's driftsomkostninger og/eller -tab i perioden 2006-2013. Foranstaltningerne er opsummeret i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1

Tidligere foranstaltninger ydet til dækning af ENVC's driftsomkostninger og/eller -tab

Dato	Foranstaltning	Ydet af	Beløb (i EUR)
11. maj 2006	Forhøjelse af kapitalen i ENVC	EMPORDEF	24 875 000
2012/2013	Rentebærende lån til dækning af driftsomkostninger — se nærmere i bilag I	EMPORDEF	101 118 066,03
i) 31. januar 2006 ii) 11. december 2008 iii) 28. april 2010 iv) 27. april 2011	Lån til at klare driftsomkostninger	Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000

- (20) Den 11. maj 2006 besluttede ENVC's generalforsamling (hvor eneste aktionær var EMPORDEF) at forhøje ENVC's kapital med 24,875 mio. EUR (**»2006-kapitalforhøjelsen«**)⁽¹⁰⁾. Ifølge Portugal var 2006-kapitalforhøjelsen nødvendig for at tillade ENVC at honorere sine finansielle og forretningsmæssige forpligtelser (især over for det portugisiske søværn) og blev gennemført under indtryk af en omstruktureringsplan for ENVC fra 17. august 2005 (se betragtning 47 nedenfor). Portugal bemærker også, at 2006-kapitalforhøjelsen var nødvendig for at overholde artikel 35 i den portugisiske selskabslov (*»Código das Sociedades Comerciais«*), idet alternativerne var at reducere ENVC's kapital eller likvidere selskabet.
- (21) I 2012 og tidligt i 2013 standsede flere banker deres långivning til ENVC og var kun indstillet på at yde lån til EMPORDEF. For at sikre ENVC's fortsatte drift ydede EMPORDEF derfor som eneaktionær finansiell støtte til ENVC i form af en række rentebærende lån på i alt 101 118 066,03 EUR (**»2012- og 2013-lånene«**)⁽¹¹⁾. Portugal forklarer, at disse lån blev ydet til dækning af driftsomkostninger og for at sikre forlængelsen af eksisterende banklån. Rentesatserne på 2012- og 2013-lånene afhænger af hver enkelt låneaftale. Portugal hævder, at de rentesatser, som EMPORDEF opkrævede af ENVC på disse lån, afspejlede bankernes rentesatser på de underliggende lån til EMPORDEF. I februar 2014 havde ENVC hverken indfriet 2012- og 2013-lånene eller betalt renter.
- (22) I 2006, 2008, 2010 og 2011 modtog ENVC endelig finansiell hjælp af Portugals finansministerium (*»Direção-Geral do Tesouro e Finanças«* — DGTF) i form af en række låneaftaler (**»DGTF-lån«**) for i alt 56 mio. EUR. Portugal anfører, at de gældende rentesatser var EURIBOR plus et variabelt spread afhængigt af aftalen. DGTF-lånene blev ydet til dækning af tidligere udestående finansielle forpligtelser og likviditetsbehov til at klare ENVC's driftsomkostninger. Portugal bekræftede, at DGTF-lånene ikke er blevet tilbagebetalt⁽¹²⁾.
- (23) Portugal oplyste også om et antal andre foranstaltninger, der var ydet tidligere til ENVC. Foranstaltningerne er opsummeret i tabel 2 nedenfor.

Tabel 2

Andre tidligere foranstaltninger ydet til ENVC⁽¹⁾

Dato	Foranstaltning	Ydet af	Beløb (i EUR)
29. november 2011	Støtteerklæring om et lån ydet af Banco Comercial Português (BCP)	EMPORDEF	990 000
3. november 2011	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	EMPORDEF	400 000
30. september 2010	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	EMPORDEF	12 500 000
31. august 2010	Støtteerklæringer om to standby-remburser (Standby Letter of Credit) udstedt af Caixa Geral de Depósitos (CGD)	EMPORDEF	12 890 000 ⁽²⁾
24. juni 2010	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	EMPORDEF	5 000 000

⁽¹⁰⁾ I sit brev af 28. december 2012 henviste Portugal til en kapitalforhøjelse, der øjensynligt blev gennemført i 2009. I løbet af den formelle undersøgelsesprocedure bekræftede Portugal dog, at der ikke fandt nogen kapitalforhøjelse sted i 2009.

⁽¹¹⁾ Denne foranstaltning omfatter EMPORDEF's overtagelse af ENVC's gæld til Parvalorem på 5 111 910,08 EUR samt den akkumulerede, ubetalte rente på 5 281 882,02 EUR.

⁽¹²⁾ Portugal bemærkede, at ENVC betalte renter på DGTF-lånene fra 2006 og 2008 ved fem lejligheder i perioden 2006-2010 for i alt 3 291 293,50 EUR.

Dato	Foranstaltning	Ydet af	Beløb (i EUR)
25. november 2009	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af CGD	EMPORDEF	15 000 000
7. september 2009	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af Banco Espírito Santo (BES)	EMPORDEF	4 500 000
26. juni 2008	Støtteerklæring til BCP som kontraktopfyldelsesgarantier (performance bonds) for to skibsbygningskontrakter	EMPORDEF	14 512 500
8. januar 2007	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af CGD	EMPORDEF	5 000 000
—	Støtte til skibsbyggeri 2000-2005 ⁽³⁾ — se nærmere i bilag II.	DGTF	27 129 933,20
—	Støtte til faglig uddannelse 2005-2006 ⁽⁴⁾	DGTF	257 791
23. december 2009	Lån til bygning af fartøjet Atlântida	EMPORDEF	37 000 000

⁽¹⁾ Indledningsafgørelsen omhandlede foruden de øvrige foranstaltninger også en støtteerklæring (comfort letter) fra EMPORDEF vedrørende rembuser udstedt af CGD for 12 890 000 EUR. Under den formelle undersøgelsesprocedure præciserede Portugal, at denne foranstaltning er den, der er beskrevet i betragtning 24.

⁽²⁾ Under den formelle undersøgelsesprocedure præciserede Portugal, at det beløb, som standby-rembuserne gjaldt, var 12 890 000 EUR, dvs. 10 % af omkostningerne ved bygning af to asfaltskibe (128 900 000 EUR). Desuden præciserede Portugal, at aftalen om udstedelse af standby-rembuserne blev indgået i 2010 og ikke i 2012 som anført i indledningsafgørelsen.

⁽³⁾ Ifølge Portugals oplysninger blev støtten til skibsbyggeri ydet i form af tilskud til 14 kontrakter i perioden 2000-2005 og ikke 2000-2007 som anført i indledningsafgørelsen.

⁽⁴⁾ Portugal har præciseret, at støtten til faglig uddannelse blev ydet i 2005 og 2006 og ikke i perioden 2000-2007 som anført i indledningsafgørelsen.

- (24) I 2010 indgik ENVC aftale med PDVSA om bygning af to asfaltskibe. Kontraktværdien for skibene var 64,45 mio. EUR hver, i alt 128,9 mio. EUR. Ifølge skibsbygningskontrakten skulle PDVSA betale et forskud til ENVC på 10 % af den samlede kontraktprijs, dvs. 12,89 mio. EUR, mod at få to standby-rembuser som garanti for sit forskud, hvis ENVC ikke overholdt sine kontraktlige forpligtelser. De to standby-rembuser blev udstedt af CGD på baggrund af EMPORDEF's støtteerklæringer og trukket tilbage den 28. februar 2014 henholdsvis 31. marts 2014.
- (25) Portugal forklarer også, at EMPORDEF mellem 2007 og 2011 udstedte talrige andre støtteerklæringer og garantier til støtte for finansieringsaftaler mellem ENVC og en række forretningsbanker (de i denne betragtning og betragtning 24 ovenfor nævnte støtteerklæringer på i alt 70 792 500 EUR vil til sammen blive omtalt som »**støtteerklæringerne**«). Portugal bemærker, at EMPORDEF aldrig fakturerede ENVC for støtteerklæringerne.
- (26) Mellem 2000 og 2005 modtog ENVC utallige tilskud til skibsbygningsvirksomheden på i alt 27 129 933,20 EUR (»**skibsbygningstilskuddene**«). Dette beløb dækker en lang række tilskud uden tilbagebetalingspligt til bygning af et antal forskellige skibe, hvilket Portugal hævder skete i henhold til lovdekret nr. 296/89 om gennemførelse af Rådets direktiv 87/167/EØF ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Rådets direktiv 87/167/EØF af 26. januar 1987 om støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 69 af 12.3.1987, s. 55).

- (27) ENVC modtog også finansiel støtte til faglig uddannelse for 257 791 EUR (**»tilskuddene til faglig uddannelse«**) i 2005 og 2006 i henhold til Den Europæiske Socialfonds operationelle program for beskæftigelse, erhvervsuddannelse og samfundsudvikling (POEFDS).
- (28) I henseende til fartøjet Atlântida forklarer Portugal, at bygningen heraf var genstand for et internationalt offentligt udbud i 2006, hvor kun ENVC og et enkelt andet selskab bød. Begge bud blev imidlertid afvist, fordi de ikke levede op til de nødvendige udbudsspecifikationer. Bygningen af fartøjerne blev overladt til ENVC på et senere tidspunkt gennem direkte forhandlinger med Atlanticoline, som er det offentlige selskab, der varetager søtransport på Azorerne. Kontraktværdien for bygningen af Atlântida var oprindeligt 39,95 mio. EUR, men blev siden hævet til 45,35 mio. EUR. På et senere tidspunkt ophævede Atlanticoline kontrakten med ENVC med den begrundelse, at Atlântida ikke ville kunne komme op på det foreskrevne antal knob.
- (29) For at få afsluttet konflikten mellem Atlanticoline og ENVC optog EMPORDEF et lån hos CGD på 37 mio. EUR den 23. december 2009. I låneaftalen blev det specificeret, at lånet skulle bruges af EMPORDEF til at forsyne ENVC med de nødvendige midler til at få bilagt striden med Atlanticoline. Rentesatsen på lånet var 6-måneders EURIBOR plus et 2 % spread (**»Atlântida-lånet«**).
- (30) Det færdige fartøj blev sendt i udbud i løbet af 2014. Denne salgsprocedure blev offentliggjort i nationale og internationale aviser, og prisen var det eneste udvælgelseskriterium. Aftalen med køberen (Mystic Cruises SA) på 8,75 mio. EUR blev underskrevet den 30. september 2014.

4. INDLEDNINGSAFGØRELSEN

- (31) Den 23. januar 2013 besluttede Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. I indledningsafgørelsen indtog Kommissionen den foreløbige holdning, at ENVC kunne anses for at være en kriseramte virksomhed efter Fællesskabets rammebestemmelser fra 2004 for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder ⁽¹⁴⁾ (**»2004-rammebestemmelserne«**), især under indtryk af ENVC's betydelige tab siden 2000 eller endda tidligere.
- (32) Selv om Kommissionen i indledningsafgørelsen understregede, at den kun havde modtaget begrænset information om de tidligere foranstaltninger, indtog den den foreløbige holdning, at de alle udgjorde statsmidler og skulle tilregnes staten ⁽¹⁵⁾. Kommissionen var også af den foreløbige holdning, at de tidligere foranstaltninger gav ENVC en uberettiget fordel, idet det forekom usandsynligt, at en fornuftig privat investor på baggrund af ENVC's vanskeligheder på det givne tidspunkt ville have ydet ENVC de tidligere foranstaltninger. Fordelen var af selektiv art, eftersom den eneste, som nød godt af den, var ENVC.
- (33) Kommissionen bemærkede også, at de tidligere foranstaltninger sandsynligvis ville påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, idet ENVC var i konkurrence med skibsværfter i andre af EU's medlemsstater og i resten af verden. De tidligere foranstaltninger satte derfor ENVC i stand til, ulig sine konkurrenter, fortsat at drive virksomhed uden at måtte lide under følgerne af sine dårlige økonomiske resultater.
- (34) På baggrund af ovenstående var det Kommissionens foreløbige holdning, at de tidligere foranstaltninger syntes at udgøre statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Eftersom de tidligere foranstaltninger måtte være ydet i strid med anmeldelsesforpligtelsen og standstill-forpligtelsen i traktatens artikel 108, stk. 3, i TEUF, bemærkede Kommissionen, at de forekom at udgøre ulovlig statsstøtte.

⁽¹⁴⁾ EUT C 244 af 1.10.2004, s. 2. Den 1. august 2014 trådte Rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af ikke-finansielle kriseramte virksomheder i kraft (**»2014-rammebestemmelserne«**) (EUT C 249 af 31.7.2014, s. 1). Ifølge punkt 135 i 2014-rammebestemmelserne vil Kommissionen anvende disse rammebestemmelser med virkning fra den 1. august 2014 til den 31. december 2020. Men i overensstemmelse med punkt 138 i 2014-rammebestemmelserne skal de tidligere foranstaltninger, som er genstand for nærværende afgørelse, vurderes på grundlag af de rammebestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet, dvs. 2004-rammebestemmelserne (eller i relevant omfang »1999-rammebestemmelserne«, nemlig Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder fra 1999 (EFT C 288 af 9.10.1999, s. 2).

⁽¹⁵⁾ Hvad angår EMPORDEF, bemærkede Kommissionen i betragtning 46-48 i indledningsafgørelsen, at selskabets beslutninger forekom at måtte tilregnes den portugisiske stat ifølge retspraksis fra Stardust Marine-dommen (sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:294).

- (35) Kommissionen udtrykte ligeledes tvivl om de tidligere foranstaltningers forenelighed med det indre marked, navnlig da de portugisiske myndigheder ikke forelagde mulige forenelighedsgrunde.
- (36) Kommissionen foretog ikke desto mindre en vurdering af, hvorvidt nogen af de mulige forenelighedsgrunde efter TEUF umiddelbart kunne finde anvendelse på de tidligere foranstaltninger. Efter at have konstateret, at undtagelserne i artikel 107, stk. 2, i TEUF ikke kunne anvendes, bemærkede Kommissionen, at kun undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kunne finde anvendelse.
- (37) Kommissionen bemærkede, at de tidligere foranstaltninger ikke forekom at være ydet i henhold til de specifikke statsstøtteregler for skibsbygningsindustrien, der var gældende på det tidspunkt, hvor foranstaltningerne blev ydet, dvs. rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning ⁽¹⁶⁾ eller de tidligere rammebestemmelserne herfor ⁽¹⁷⁾. I lyset af det forhold, at ENVC forekom at være en kriseramet virksomhed efter 2004-rammebestemmelserne, på det tidspunkt hvor de tidligere foranstaltninger blev ydet, bemærkede Kommissionen, at det eneste relevante forenelighedsgrundlag syntes at være muligheden for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriserammede virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, nemlig 2004-rammebestemmelserne.
- (38) Kommissionen bemærkede, at betingelserne i afsnit 3.1 i 2004-rammebestemmelserne for at yde redningsstøtte tilsyneladende ikke var opfyldt. Vedrørende omstrukturingsstøtten som defineret i afsnit 3.2 af 2004-rammebestemmelserne bemærkede Kommissionen også, at Portugal ikke havde påvist forekomsten af nogen af de nødvendige elementer for, at de tidligere foranstaltninger kunne anses for forenelige med omstrukturingsstøtte (omstruktureringsplan, egetbidrag, kompenserende modydelser osv.). Kommissionen manglede derfor dokumentation for at kunne afgøre, om nogen af de tidligere foranstaltninger kunne findes at være forenelige som rednings- eller omstrukturingsstøtte på grundlag af rammebestemmelserne herfor.
- (39) I lyset af ovenstående udtrykte Kommissionen tvivl om foreneligheden med det indre marked af de tidligere foranstaltninger til fordel for ENVC.
- (40) Desuden gjorde Kommissionen en række iagttagelser om de foranstaltninger, der var planlagt af Portugal i forbindelse med privatiseringen af ENVC. Selv om de planlagte foranstaltninger i forbindelse med privatiseringen af ENVC ikke var omfattet af indledningsafgørelsen, mente Kommissionen under indtryk af ENVC's økonomiske situation og arten af de planlagte foranstaltninger, at det var sandsynligt, at disse foranstaltninger ville indeholde statsstøtte. Dog bemærker Kommissionen, at Portugal afviste det eneste gyldige bud på privatiseringen af ENVC, og at det blev besluttet at likvidere selskabet i stedet for (se betragtning 14-15 ovenfor). På dette grundlag forstår Kommissionen, at de planlagte foranstaltninger til ledsagelse af privatiseringen af ENVC ikke blev ydet og derfor ikke vil blive taget i betragtning i nærværende afgørelse.

5. PORTUGALS BEMÆRKNINGER TIL INDLEDNINGSAFGØRELSEN

- (41) I sine bemærkninger til Kommissionens indledningsafgørelse anførte Portugal, at EMPORDEF's beslutning om at holde ENVC kørende ved at forsyne det med tilstrækkelige midler trods de tab, som ENVC havde akkumuleret siden 2000 og navnlig siden 2009, var en fornuftig beslutning i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.
- (42) For så vidt angår ENVC's vanskeligheder, bemærkede Portugal, at det først i 2009/2010 stod klart, hvor alvorlig selskabets økonomiske situation var, og at det først i årsregnskaber for 2012 blev erkendt, at der var tale om en uafvendelig situation.
- (43) Portugal forklarede også, at **2006-kapitalforhøjelsen** skyldtes en lovpligt efter artikel 35 i den portugisiske selskabslov. Ifølge denne bestemmelse skal man, når et givet selskab har tabt halvdelen af aktiekapitalen, i) opløse selskabet, ii) nedskrive aktiekapitalen med et beløb mindst svarende til selskabets egenkapital («*capital próprio*») eller iii) kræve af aktionærene, at de bidrager til aktiekapitalen. Det er på dette grundlag, at aktionærene i ENVC i 2006 besluttede at tilføre selskabet kapital på 24,875 mio. EUR.

⁽¹⁶⁾ EUT C 364 af 14.12.2011, s. 9.

⁽¹⁷⁾ Rammebestemmelserne for statsstøtte til skibsbygning fra 2004 (EUT C 317 af 30.12.2003, s. 11) og Rådets forordning (EF) nr. 1540/98 af 29. juni 1998 om nye regler for støtte til skibsbygningsindustrien (EFT L 202 af 18.7.1998, s. 1).

- (44) Ifølge Portugal blev denne beslutning truffet i den overbevisning, at alternativerne ifølge artikel 35 i den portugisiske selskabslov ikke ville gøre det muligt for ENVC at honorere sine finansielle og forretningsmæssige forpligtelser (især over for Portugals søværn). I 2006 havde ENVC en ordrebeholdning på 15 nybygninger til i alt 386 mio. EUR.
- (45) Portugal hævder, at en markedsøkonomisk investor også ville have valgt at forhøje ENVC's kapital og tillade selskabet at fortsætte driften og derved styrke dets konkurrenceevne på skibsbygningmarkedet.
- (46) I sit brev af 14. februar 2014 angav Portugal, at beslutningen om at foretage 2006-kapitalforhøjelsen blev truffet under indtryk af ikke blot selskabets portefølje, men også en omstrukturingsplan for ENVC fra august 2005.
- (47) Omstrukturingsplanen, som Kommissionen fik fremsendt et udkast til, var udarbejdet af Banco Português de Investimento S.A. (»BPI«) og dække perioden 2005-2009. Ifølge omstrukturingsplanen skulle ENVC fokusere på orlogsfartøjer for at blive rentabelt, om end det blev medgivet, at ENVC's finansielle og økonomiske rentabilitet var betinget af ledelseskapaciteten, opfyldelsen af eksisterende kontrakter og udviklingen på skibsbygningsmarkedet.
- (48) Omstrukturingsplanen indeholdt ikke en præcis angivelse af de omkostninger, der var forbundet med en manglende opfyldelse af de kontrakter, som ENVC havde indgået på det tidspunkt. Imidlertid blev omkostningerne ved en lukning af selskabet (herunder afskedigelse af medarbejdere og afvikling af gæld) anslået til 175 mio. EUR. I betragtning af at en likvidation var mere bekostelig end en kapitalforhøjelse, blev den tidligere kurs ifølge Portugal ikke fastholdt.
- (49) Portugal forklarer endvidere, at man i omstrukturingsplanen medgav, at der var behov for at støtte ENVC, eftersom selskabet ikke selv var i stand til at fortsætte driften i 2005-2007. Imidlertid bemærker Portugal, at *Inspecção-Geral de Finanças* — IGF (tilsynsmyndighed for Portugals offentlige selskaber) i en rapport fra 2009 anførte, at omstrukturingsplanen for ENVC ikke var blevet gennemført i tilstrækkelig grad, og at de finansielle og økonomiske prognoser for 2008-2011 var for optimistiske.
- (50) Vedrørende **2012- og 2013-lånene** hævder Portugal, at de rentesatser, der blev anvendt på lånene til ENVC, var de samme som dem, EMPORDEF opnåede i markedet. Derfor bør rentesatserne anses for at være fastsat på markedsvilkår og ikke udgøre statsstøtte. Ifølge Portugal kunne man anse EMPORDEF som eneaktionær i ENVC for i sidste ende at være ansvarlig for ENVC's gæld og forpligtelser. Derfor øgede EMPORDEF ifølge Portugal ikke sin risiko ved at øge sin eksponering i ENVC i form af 2012- og 2013-lånene.
- (51) I sit brev af 14. februar 2014 præciserede Portugal, at ENVC i februar 2014 hverken havde indfriet 2012- og 2013-lånene eller betalt renter. Endvidere bemærkede Portugal også, at lånene til ENVC i fornødent omfang var ledsaget af støtteerklæringer udstedt af EMPORDEF.
- (52) Vedrørende **DGTF-lånene**, der blev ydet i 2006, 2008, 2010 og 2011, mener Portugal, at de blev ydet på markedsvilkår, eftersom rentesatsen var EURIBOR plus et variabelt spread afhængigt af den enkelte låneaftale. Portugal bemærker også, at DGTF-lånene blev ydet under indtryk af ENVC's ordrebog, som kunne skabe rimelige forventninger om, at ENVC ville kunne tilbagebetale lånene.
- (53) Portugal understreger også, at anvendelsen af **støtteerklæringer** er almindeligt blandt private erhvervsdrivende som en mekanisme til at garantere adgang til de finansielle markeder for selskaber med ringere lånemuligheder. Portugal bemærker, at EMPORDEF under alle omstændigheder ville blive anset for i sidste ende at hæfte for ENVC's gæld, idet det var eneaktionær. Portugal erkender under alle omstændigheder, at EMPORDEF aldrig fakturerede ENVC for støtteerklæringerne.

- (54) Hvad angår **skibsbygningstilskuddene**, hævder Portugal, at de blev ydet i henhold til lovdekret nr. 296/89 om gennemførelse af direktiv 87/167/EØF, og at de derfor måtte udgøre forenelig støtte til denne. Med hensyn til **tilskuddene til faglig uddannelse** hævder Portugal, at de blev ydet til alle selskaber, der opfyldte de lovbestemte kriterier, og derfor ikke gav ENVC en uberettiget, selektiv fordel.
- (55) Vedrørende skibet **Atlântida** hævder Portugal, at dets markedsværdi i juni 2012 blev anslået til 29,24 mio. EUR i betragtning af bl.a. dets økonomiske forældelse og fysiske og funktionelle værdiforringelse. I denne forbindelse hævder Portugal, at der ikke er grund til at mene, at bygningen af skibet gav ENVC en uberettiget fordel, idet omkostningen ved bygningen oversteg kontraktprisen.

6. VURDERING AF FORANSTALTNINGERNE

- (56) I denne afgørelse behandles indledningsvis spørgsmålet om, hvorvidt ENVC er en kriseramt virksomhed i henhold til 2004-rammebestemmelserne ⁽¹⁸⁾. Derefter analyseres det, om de omhandlede foranstaltninger indeholder statsstøtte til ENVC efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, og siden, om en sådan støtte i givet fald er lovlig og forenelig med det indre marked.

6.1. ENVC's vanskeligheder

- (57) Som nævnt ovenfor i betragtning 42 hævder Portugal, at det først i 2009/2010 stod klart, hvor alvorlig ENVC's økonomiske situation var, og at det først i årsregnskabet for 2012 blev erkendt, at der var tale om en uafvendelig situation.
- (58) Kommissionen fastholder sine synspunkter som udtrykt i indledningsafgørelsen. Ifølge punkt 9 i 2004-rammebestemmelserne anser Kommissionen en virksomhed for kriseram, når virksomheden ikke med egne finansielle midler eller med de midler, som virksomheden kan opnå fra ejeren/aktionærer og kreditorer, er i stand til at standse de tab, som uden de offentlige myndigheders indgriben næsten med sikkerhed vil medføre virksomhedens ophør på kort eller mellemlang sigt.
- (59) I punkt 10 i 2004-rammebestemmelserne klarlægges det, at et selskab med begrænset ansvar anses for at være kriseram, 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 en virksomhed efter de nationale regler opfylder betingelserne for konkursbehandling.
- (60) I punkt 11 i 2004-rammebestemmelserne tilføjes det, at 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 cash flow, stigende gældsætning, stigende finansieringsudgifter og faldende eller opbrugt nettoformue.
- (61) Kommissionen bemærker, at ENVC er et selskab med begrænset ansvar, som kontinuerligt har haft betydelige tab siden 2000 eller endda tidligere (se tabel 3 nedenfor):

Tabel 3

ENVC's nettoresultater fra 2000 til 2013

	Nettoresultat (i mio. EUR)
2000	- 2,72
2001	- 4,98
2002	- 11,12

⁽¹⁸⁾ Se fodnote 18 ovenfor.

	Nettoresultat (i mio. EUR)
2003	- 26,87
2004	- 27,02
2005	- 14,38
2006	- 5,26
2007	- 8,04
2008	- 12,07
2009	- 22,26
2010	- 41,90
2011	- 22,70
2012	- 8,78
2013	- 52,42

Kilde: EMPORDEF's årsregnskaber for 2006, 2007, 2008, 2012 og 2013 (findes på: <http://www.empordef.pt/main.html>), ENVC's årsregnskaber for 2001, 2002, 2003, 2009, 2010 og 2011.

- (62) Ud over ENVC's betydelige tab, som er første tegn på selskabets vanskeligheder, er nogle af de andre, sædvanlige tegn på en kriseramet virksomhed ifølge 2004-rammebestemmelserne også til stede. F.eks. havde ENVC's omsætning i hvert fald siden 2008 været konstant faldende fra 129,62 mio. EUR i 2008 til 55,58 mio. EUR i 2009, 20,22 mio. EUR i 2010 og 15,11 mio. EUR i 2011. Selvom omsætningen i 2012 steg igen (til 30,38 mio. EUR) på grund af ekstra arbejder på et forsyningskib⁽¹⁹⁾, var det en enkeltstående begivenhed, og i 2013 dykkede omsætningen igen helt ned til 3,79 mio. EUR.
- (63) Desuden havde ENVC haft negativ egenkapital i hvert fald siden 2009, hvor den var - 25,62 mio. EUR, i 2010 - 74,49 mio. EUR, i 2011 - 129,63 mio. EUR, i 2012 - 142,45 mio. EUR og i 2013 - 193,46 mio. EUR⁽²⁰⁾.
- (64) Ifølge Portugal (se betragtning 43 ovenfor) var 2006-kapitalforhøjelsen nødvendig for at overholde artikel 35 i den portugisiske selskabslov, idet alternativerne var at reducere ENVC's kapital eller likvidere selskabet. Desuden understreges det i omstrukturingsplanen, som BPI udarbejdede i august 2005 (se betragtning 47 ovenfor), at ENVC siden ultimo 2003 var i teknisk konkurs (*«falência técnica»*). Endelig bemærker Kommissionen, at 2009-rapporten fra IGF angiver, at ENVC pr. 31. december 2005 og ultimo 2008 igen var i en teknisk konkurs. Derfor fremgår det, at ENVC på disse tidspunkter, hvor det var i teknisk konkurs, udviste alle tegn på konkurs på nær det ene, at det ikke formelt var blevet erklæret konkurs af den kompetente domstol. Dette tyder på, at selskabet ifølge national ret opfyldte alle betingelserne for at blive genstand for en konkursbehandling i overensstemmelse med punkt 10 i 2004-rammebestemmelserne, i hvert fald ultimo 2003, 2005 og 2008.
- (65) På baggrund af ovennævnte konkluderer Kommissionen, at ENVC var en kriseramet virksomhed i henhold til 2004-rammebestemmelserne for redning og omstrukturering på det tidspunkt, hvor alle de tidligere foranstaltninger blev ydet.

⁽¹⁹⁾ Kilde: EMPORDEF's årsregnskab for 2012.

⁽²⁰⁾ Kilde: EMPORDEF's årsregnskaber for 2012 og 2013. Af ENVC's årsregnskaber for 2001, 2002 og 2003 fremgår det, at ENVC også havde en samlet negativ egenkapital i 2000 (- 5,99 mio. EUR), i 2001 (- 10,97 mio. EUR), i 2002 (- 22,09 mio. EUR) og i 2003 (- 48,97 mio. EUR).

6.2. Forekomst af statsstøtte

- (66) 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.
- (67) For at afgøre, om der forekommer statsstøtte, skal Kommissionen vurdere, om de omhandlede foranstaltninger hver især opfylder de kumulative kriterier i artikel 107, stk. 1, i TEUF (dvs. overførsel af statsmidler, selektiv fordel, potentiel konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen i EU).
- (68) Kommissionen bemærker allerede hertil, at Portugal ikke anfægter **skibsbygningstilskuddenes** karakter af statsstøtte, idet de ifølge de portugisiske myndigheder blev ydet i henhold til lovdekret nr. 296/89 om gennemførelse af direktiv 87/167/EØF. Kommissionen vil vurdere foreneligheden heraf med det indre marked i afsnit 6.4 nedenfor.
- (69) Med hensyn til **tilskuddene til faglig uddannelse** i 2005 og 2006 på i alt 257 791 EUR anfører Portugal, at de blev ydet i henhold til Den Europæiske Socialfonds operationelle program for beskæftigelse, erhvervsuddannelse og samfundsudvikling (POEFDS). Kommissionen bemærker, at disse midler i sig selv udgør statsstøtte, idet de blev ydet af medlemsstaterne i forbindelse med strukturfondene 2000-2006. Kommissionen vil derfor direkte vurdere foreneligheden heraf med det indre marked i afsnit 6.4 nedenfor.

6.2.1. Statsmidler og tilregning til staten

- (70) Portugal anfægter ikke Kommissionens foreløbige konklusioner i indledningsafgørelsen angående forekomsten af statsmidler og tilregning til staten.
- (71) For det første understreger Kommissionen, at DGTF-lånene, skibsbygningstilskuddene og tilskuddene til faglig uddannelse blev ydet direkte fra statens budget (primært gennem DGTF), hvorfor der ikke er tvivl om, at disse tidligere foranstaltninger udgør statsmidler og kan tilregnes staten.
- (72) Hvad angår EMPORDEF, mener Kommissionen også, at dets tiltag udgjorde statslige midler (idet EMPORDEF's budgetmidler kommer direkte fra staten), og at disse tiltag kan tilregnes staten i overensstemmelse med retspraksis fra Stardust Marine-dommen ⁽²¹⁾. For det første bemærker Kommissionen, at der er tale om et 100 % statsejet holdingselskab, idet EMPORDEF's eneste aktionær er DGTF, der optræder på statens vegne. Desuden er EMPORDEF underlagt direkte finanstilsyn af finans- og statsforvaltningsministeriet og direkte sektortilsyn af forsvarsministeriet ⁽²²⁾.
- (73) Ifølge EMPORDEF's webside driver selskabet desuden sin virksomhed i overensstemmelse med de målsætninger, politikker og mål, der er fastlagt af dets eneaktionær, nemlig staten ⁽²³⁾. Desuden udnævnes bestyrelsesformanden for EMPORDEF og topledelsen direkte af forsvarsministeren ⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Dom i sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, EU:C:2002:29.

⁽²²⁾ Kilde: <http://www.empordef.pt/main.html>

⁽²³⁾ Kilde: <http://www.empordef.pt/uk/main.html>

⁽²⁴⁾ Se listen over udnævnelser på forsvarsministeriets websted (<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/nomeacoes/ministerio-da-defesa-nacional.aspx>). Se også EMPORDEF's webside (<http://www.empordef.pt/main.html>) og flere pressemeddelelser, f.eks.: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1768612 og http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1950754.

- (74) Ud over ovennævnte fremgik det tydeligt af bestemmelserne om den planlagte privatisering af ENVC (se afsnit 2.2 ovenfor), at den endelige beslutning skulle træffes af den portugisiske regering og ikke af EMPORDEF. Med hensyn til indirekte beviser bemærker Kommissionen, at Portugals forsvarsministerium den 4. januar 2012 udsendte følgende pressemeddelelse: »Den 2. juli 2011 besluttede forsvarsministeriet at stille afviklingen af [ENVC] i bero. I august gav forsvarsministeriet den nye ledelse i EMPORDEF i opdrag at finde en løsning, som kunne forhindre afvikling og lukning af ENVC«⁽²⁵⁾. Desuden bekendtgjorde forsvarsministeriet ved flere lejligheder offentligt, hvilke skridt der ville blive taget med hensyn til den planlagte privatisering af ENVC⁽²⁶⁾. Da privatiseringsplanerne blev opgivet, bemyndigede den portugisiske regering EMPORDEF til at træffe de nødvendige foranstaltninger vedrørende ENVC⁽²⁷⁾.
- (75) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at EMPORDEF's tiltag kan tilregnes staten, og at de tidligere foranstaltninger, der ydede til ENVC, udgjorde statsmidler.

6.2.2. Selektiv fordel

- (76) Til spørgsmålet om, hvorvidt de tidligere foranstaltninger gav ENVC en uberettiget, selektiv fordel, bemærker Kommissionen, at Portugal mener, at det ikke er tilfældet for hovedparten af de tidligere foranstaltninger, idet de var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.
- (77) I sin indledningsafgørelse anførte Kommissionen, at den trods de dengang begrænsede oplysninger, den havde til rådighed herom, fandt det usandsynligt, at en fornuftig privat investor ville have ydet ENVC de tidligere foranstaltninger. På grund af ENVC's vanskeligheder på det tidspunkt var Kommissionen da også af den foreløbige holdning, at en fornuftig markedsøkonomisk investor ikke ville have ydet denne finansiering til et selskab som ENVC. Kommissionen konkluderede også foreløbig, at fordelene var af selektiv art, eftersom den eneste, som nød godt af den, var ENVC.
- (78) Hvad angår **2006-kapitalforhøjelsen**, er Kommissionen ikke enig med Portugal i, at en markedsøkonomisk investor ville have valgt at forhøje ENVC's kapital — i stedet for at likvidere selskabet — for at lade det fortsætte driften på skibsbygningsmarkedet, især i betragtning af ordrebogens beholdning på det givne tidspunkt af 15 bygninger til en samlet værdi af 386 mio. EUR (se betragtning 44 ovenfor).
- (79) For det første bemærker Kommissionen, at en fornuftig markedsøkonomisk investor ville have overvejet, om det ville være mere økonomisk rationelt at likvidere selskabet end at forhøje kapitalen i betragtning af dels ENVC's ringe økonomiske resultater i perioden 2000-2006, dels de foranstaltninger, der allerede var ydet af staten til ENVC før 2006-kapitalforhøjelsen (dvs. et af DGTF-lånene på 30 mio. EUR, der blev ydet i januar/februar 2006, skibsbygningstilskuddene på over 27 mio. EUR og tilskuddene til faglig uddannelse).
- (80) Selv om ordrebogens værdi syntes at overstige værdien af disse tidligere foranstaltninger, mener Kommissionen, at en fornuftig markedsøkonomisk investor også ville have overvejet, hvor sandsynligt det var, at ENVC ville være i stand til at levere bygningerne med et overskud og/eller levere dem inden kontraktens tidsfrister for at undgå

⁽²⁵⁾ Pressemeddelelsens oprindelige portugisiske ordlyd: »[...] no passado dia 2 de julho de 2011 o Ministério da Defesa Nacional decidiu suspender o desmantelamento dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo. Em agosto, o Ministério da Defesa Nacional mandou a nova administração da Empordef para que fosse encontrada uma solução que evitasse esse desmantelamento e encerramento dos ENVC«. Se: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120104-mdn-envc.aspx>.

⁽²⁶⁾ Se f.eks.: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120319-mdn-modelo-reprivatizacao.aspx>, <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120502-mdn-envc.aspx> and <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20120713-seamdn-envc.aspx>.

⁽²⁷⁾ Se f.eks.: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-da-presidencia-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/20131205-comunicado-cm.aspx>. Statens involvering i EMPORDEF's tiltag bevises yderligere af følgende pressemeddelelse udsendt af den portugisiske regering: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-defesa-nacional/mantenha-se-atualizado/20140205-mdn-comunicado-estaleiros.aspx>.

bøder ⁽²⁸⁾. Ifølge Portugals oplysninger er der intet, der tyder på, at EMPORDEF gjorde sig disse overvejelser, da det foretog 2006-kapitalforhøjelsen.

- (81) Desuden bemærker Portugal, at omkostningerne ved lukning af ENVC ifølge BPI's omstrukturingsplan fra august 2005 blev anslået til 175 mio. EUR. I betragtning af at en likvidation var mere bekostelig end en kapitalforhøjelse, blev den tidligere kurs ifølge Portugal ikke fastholdt.
- (82) Hertil bemærker Kommissionen, at BPI's skøn i omstrukturingsplanen ikke er dokumenteret. På den baggrund er Kommissionen ikke i stand til at bedømme, hvor nøjagtigt dette skøn var, og konkludere, hvorvidt det faktisk var mere økonomisk rationelt for EMPORDEF at gennemføre kapitalforhøjelsen end at skride til afvikling af selskabet.
- (83) Desuden bemærker Kommissionen, at BPI i omstrukturingsplanen anførte, at ENVC ikke selv havde kapaciteten til at genoprette rentabiliteten, og at det havde brug for eksterne midler i størrelsesordenen 45-50 mio. EUR i et basisscenarie og 70-80 mio. EUR i et pessimistisk scenarie. Værdien af 2006-kapitalforhøjelsen (24,875 mio. EUR) var betydeligt mindre end disse skøn og ville ikke have tilladt ENVC at genoprette rentabiliteten.
- (84) Endelig bemærker Kommissionen, at ENVC havde brug for en gennemgribende omstrukturering, sådan som det også erkendtes i BPI's omstrukturingsplan. Om end omstrukturingsplanen kun er et udkast, fremgår det allerede, at ENVC var i vanskeligheder og havde brug for yderligere eksterne midler. Men det står også klart, at ENVC's tilbagevenden til rentabilitet i høj grad afhang af, om selskabets ledelse havde kapaciteten til at honorere selskabets forpligtelser, og af udviklingen på skibsbygningsmarkedet. I denne henseende bemærker Kommissionen, at Portugal ikke har dokumenteret, at EMPORDEF tog disse elementer i betragtning, da det gennemførte 2006-kapitalforhøjelsen, som under alle omstændigheder ville være mindre end det beløb, der i omstrukturingsplanen var skønnet nødvendigt for at gøre selskabet rentabelt igen.
- (85) Under indtryk af ovenstående konkluderer Kommissionen, at en fornuftig markedsøkonomisk investor ikke ville have ydet 2006-kapitalforhøjelsen, hvorfor denne gav ENVC en uberettiget fordel.
- (86) For så vidt angår **2012- og 2013-lånene** fra EMPORDEF for et samlet beløb af 101 118 066,03 EUR, fremgår det af de oplysninger, som Portugal har fremsendt, at EMPORDEF i løbet af 2012 underskrev 70 låneaftaler med ENVC, primært kortfristede med en løbetid på 90 dage. Lånene blev ydet med forskellige pålydende beløb og forskellige rentesatser, primært 3-måneders EURIBOR plus et tillæg. Visse låneaftaler havde dog en fast rente, især aftaler underskrevet fra oktober 2012 og frem (se f.eks. aftalen af 30. marts 2012 om et lån på 16,7 mio. EUR til 2 %, aftalen af 2. november 2012 om et lån på 10,570 mio. EUR til 5,871 % og aftalen af 1. december 2012 om et lån på 1 mio. EUR til samme rentesats, nemlig 5,871 %). Det fremgår også, at der ikke var stillet sikkerhed for låneaftalerne.
- (87) Portugal hævder, at DGTF-lånene ikke udgør støtte, idet EMPORDEF forlangte samme rente af ENVC, som det kunne få på markedet. Da EMPORDEF under alle omstændigheder ville blive anset for at være ansvarligt for ENVC's gæld og forpligtelser, da det var eneaktionær, hævder Portugal, at EMPORDEF ikke øgede sin risiko ved at øge sin eksponering i ENVC.
- (88) For det første fremgår det ikke, at EMPORDEF ville hæfte for alle ENVC's gældsposter og forpligtelser, idet EMPORDEF og ENVC er selskaber med begrænset ansvar (*sociedade anónima*). Som udgangspunkt er medlemmernes (ejerne af kapitalandele) ansvar i selskaber med begrænset ansvar begrænset til den pålydende værdi af deres aktier eller andele ifølge artikel 271 i den portugisiske selskabslov ⁽²⁹⁾. På dette grundlag ville EMPORDEF med ydelsen af 2012- og 2013-lånene til ENVC have løbet en risiko, der rakte ud over værdien af EMPORDEF's aktier i ENVC.

⁽²⁸⁾ I den forbindelse bemærker Kommissionen ud fra den efterfølgende dokumentation, at det i 2009-rapporten fra IGF (se betragtning 49) understregedes, at ENVC i 2005-2007 leverede 11 skibe, hvis bygningsomkostninger oversteg de aftalte kontraktfastsatte omkostninger med 15,4 % (og hertil kommer, at ENVC's budgetterede omkostninger allerede lå 4,1 % højere end de kontraktfastsatte omkostninger, hvilket betød, at selskabet under alle omstændigheder ville bygge skibene med tab).

⁽²⁹⁾ Kilde: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/annexes_accounting_report_2011/portugal_en.pdf.

- (89) Under alle omstændigheder mener Kommissionen uanset ovenstående, at EMPORDEF ikke handlede som en fornuftig markedsøkonomisk investor, da det ydede ENVC 2012- og 2013-lånene. På det tidspunkt var ENVC's finansielle situation ekstremt vanskelig, idet tabene det foregående år var nået op på 22,7 mio. EUR (se tabel 3 ovenfor), og den negative egenkapital var nede på -129,63 mio. EUR (se betragtning 63 ovenfor). I lyset af ENVC's vanskeligheder mener Kommissionen, at en markedsøkonomisk investor ville have vurderet ENVC's finansielle situation og analyseret selskabets evne til at betale renter og afdrage lån. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at flere finansielle institutioner — hvorom Kommissionen ikke har grund til at tro, at de ikke opererede på markedsvilkår — havde afvist at yde lån direkte til ENVC. Dette viser i sig selv, at markederne ikke længere mente, at ENVC ville kunne tilbagebetale lånene.
- (90) Ved blot at kopiere de rentesatser, det opnåede på lån i markedet, gav EMPORDEF ENVC en uberettiget fordel, idet ENVC ikke ville have kunnet opnå lignende vilkår, og faktisk fik ENVC ingen af lånene fra markedet. Selv om nogle af de rentesatser, som EMPORDEF pålagde ENVC, kunne forekomme temmelig høje (f.eks. 3-måneders EURIBOR plus 8,431 % for låneaftalen af 30. maj 2012), mener Kommissionen ikke, at en privat finansiell institution ville have ydet et sådant lån uden sikkerhedsstillelse til en virksomhed, der tydeligvis var kriseram.
- (91) Kommissionen bemærker også, at når de første aftaler nåede deres udløb efter 90 dage, ville EMPORDEF have kunnet se, at ENVC hverken havde afdraget hovedstolen eller betalt renter på lånet (se betragtning 51 ovenfor). På dette grundlag mener Kommissionen ikke, at en fornuftig markedsøkonomisk investor ville have ydet flere lån til ENVC.
- (92) Kommissionen konkluderer derfor, at 2012- og 2013-lånene gav ENVC en uberettiget fordel.
- (93) Kommissionen vil nu vurdere, om **DGTF-lånene** på i alt 56 mio. EUR gav ENVC en uberettiget fordel. Portugal angiver, at disse lån forrentes til 6-måneders EURIBOR plus et variabelt spread afhængigt af den enkelte aftale. Ifølge Portugal ville denne forrentning være tilfredsstillende for en investor, hvilket udelukker forekomsten af uberettigede fordele og statsstøtte. Portugal bemærker også, at DGTF-lånene blev ydet under indtryk af ENVC's ordrebeholdning.
- (94) Kommissionen kan ikke erklære sig enig med Portugal i, at fastsættelsen af en rente svarende til 6-måneders EURIBOR plus et variabelt spread ville gøre DGTF-lånene markedslignende. Tabel 4 nedenfor viser den samlede rentesats på DGTF-lånene ved underskrivelsen:

Tabel 4

Samlet rentesats gældende for DGTF-lånene

Dato for underskrivelse af låneaftalen	Beløb i EUR	6-måneders EURIBOR (a)	Spread (1) (b)	Samlet rente (a) + (b)
31. januar 2006	30 000 000	2,698 %	150 basispoint	4,198 % (2)
11. december 2008	8 000 000	3,417 %	100 basispoint	4,417 %
28. april 2010	5 000 000	0,964 %	100 basispoint	1,964 %
27. april 2011 (udbetalt i to trancher hhv. april 2011 og juni 2011)	13 000 000	1,661 %	3,907 % (april 2011) 3,580 % (juni 2011)	5,568 % (april 2011) 5,241 % (juni 2011)

(1) For aftalen, der blev underskrevet den 27. april 2011, gjaldt mid-asset-swap-spread for portugisisk statsgæld med tilsvarende løbetid (oplyst af Portugal).

(2) Pr. 2010 blev renten justeret ind efter renten på lånet af 11. december 2008.

- (95) For at undersøge om den sats, der blev anvendt på DGTF-lånene, er i overensstemmelse med markedet, vil Kommissionen som det bedste tilgængelige alternativ benytte den referencesats, der følger af de dengang gældende regler.
- (96) For det første mener Kommissionen som anført i afsnit 6.1 ovenfor, at ENVC i 2006 og 2008 kunne anses for at være en kriseramt virksomhed. For så vidt angår især DGTF-lånet fra 2006, bemærker Kommissionen, at ENVC ifølge IGF's 2009-rapport pr. 31. december 2005 var i teknisk konkurs. Hvad angår DGTF-lånet fra 2008, viser samme rapport, at ENVC ultimo 2008 atter var i teknisk konkurs (se betragtning 64 ovenfor).
- (97) Navnlig vedrørende DGTF-lånet fra 2006 blev det i Kommissionens meddelelse om metoden for fastsættelse af reference- og diskonteringsrenter fra 1997 ⁽³⁰⁾, som var gældende på det tidspunkt, fastlagt, at basisrenten (3,70 % i Portugal i januar 2006) ⁽³¹⁾ skulle forhøjes med en præmie på mindst 400 basispoint i særligt risikobetonede situationer. I den forbindelse understreger Kommissionen ENVC's vanskeligheder på det pågældende tidspunkt, og at det befandt sig i teknisk konkurs. Ifølge aftalen om DGTF-lånet fra 2006 gik ENVC desuden med til at stille indtægterne fra bygningen af bestemte skibe for Portugals søværn som sikkerhed. Det er imidlertid uklart, om en markedsorienteret udlåner ville have accepteret denne sikkerhedsstillelse i lyset af ENVC's problemer med at levere bygninger med overskud og/eller inden de aftalte frister (se nærmere i betragtning 80 og fodnote 28 ovenfor). Under alle omstændigheder har Kommissionen ikke modtaget nok dokumentation til at kunne undersøge disse skibsbygningskontrakter. Kommissionen mener derfor, at anvendelse af et tillæg på mindst 400 basispoint ville være rimeligt. Som følge heraf ville den gældende referencesats være mindst 7,70 %, hvilket er langt over den rente på 4,198 %, der faktisk blev fastsat af DGTF.
- (98) For så vidt angår DGTF-lånet fra 2008 blev det i Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten fra 2008 ⁽³²⁾, som var gældende på det tidspunkt, fastlagt, at der til basisrenten (2,05 % i Portugal i december 2008) ⁽³³⁾ skulle føjes et tillæg afhængigt af den omhandlede virksomheds rating og den tilbudte sikkerhedsstillelse. I lyset af ENVC's vanskeligheder på det pågældende tidspunkt og den beskedne sikkerhedsstillelse (se betragtning 97 ovenfor, som finder tilsvarende anvendelse) ville tillægget skulle være på mindst 1 000 basispoint. Som følge heraf ville den gældende referencesats være allermindst 12,05 % og dermed også over den rentesats på 4,417 %, som DGTF faktisk fastsatte.
- (99) Med hensyn til DGTF-lånene fra 2010 og 2011 gentager Kommissionen sin mening om, at ENVC kunne siges at være en kriseramt virksomhed på tidspunktet for ydelsen af lånene (se afsnit 6.1 ovenfor). Ifølge Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten fra 2008, som var gældende på det tidspunkt, var basisrenten for Portugal 1,24 % i april 2008 og 1,49 % i april 2011.
- (100) Hvad angår DGTF-lånet fra 2010, bemærker Kommissionen, at der ikke foreligger en egentlig sikkerhedsstillelse, men blot et løfte fra ENVC om at bruge indtægterne fra en given rammeaftale med forsvarsministeriet til at tilbagebetale lånet med. På dette grundlag og under indtryk af ENVC's vanskeligheder på det pågældende tidspunkt mener Kommissionen, at tillægget skulle være på mindst 1 000 basispoint. Derfor ville den gældende referencesats være mindst 11,24 % sammenlignet med den meget lavere sats på 1,964 %, som DGTF forlangte.
- (101) Hvad endelig angår DGTF-lånet fra 2011, bemærker Kommissionen, at der i lighed med DGTF-lånet fra 2010 ikke foreligger en egentlig sikkerhedsstillelse, men blot et løfte fra ENVC om at bruge indtægterne fra en given rammeaftale med forsvarsministeriet til at tilbagebetale lånet med, hvilket ydermere skulle bekræftes af ENVC's bestyrelse og godkendes af forsvarsministeriet. Det er således højst tvivlsomt, om en markedsorienteret udlåner ville anse dette sikkerhedsstillelsesniveau for tilstrækkeligt. Da ENVC på daværende tidspunkt var en kriseramt virksomhed, mener Kommissionen derfor, at tillægget skulle være på mindst 1 000 basispoint, hvilket ville resultere i en referencesats på mindst 11,49 % og dermed langt over den rentesats, der faktisk blev afkrævet ENVC (5,568 % i april 2011 og 5,241 % i juni 2011).
- (102) I betragtning af ovenstående konkluderer Kommissionen, at DGTF-lånene gav ENVC en uberettiget fordel.

⁽³⁰⁾ EFT C 273 af 9.9.1997, s. 3.

⁽³¹⁾ Kilde: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates_eu25_en.pdf.

⁽³²⁾ EUT C 14 af 19.1.2008, s. 6.

⁽³³⁾ Kilde: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/base_rates_eu27_en.pdf.

- (103) Vedrørende de **støtteerklæringer**, som EMPORDEF udstedte fra 2007 til 2011, bemærker Kommissionen for det første, at de forekommer meget lig en garanti, idet EMPORDEF i de fleste af disse erklæringer specifikt angav, at det ville gøre alt, hvad der var nødvendigt for at sikre, at ENVC havde de nødvendige midler til rådighed til at honorere den underliggende låneaf tale. Imidlertid har støtteerklæringerne af 8. januar 2007 og 26. juni 2008 en anden ordlyd. I disse erklæringer anfører EMPORDEF, at det ejer ENVC 100 %, og at denne kapitalandel ikke vil blive nedbragt. I modsat fald har den långivende bank lov til at kræve, at ENVC tilbagebetaler lånet før forfald. Denne erklæring tillader ikke i sig selv Kommissionen at anse EMPORDEF for at skulle hæfte for ENVC's misligholdelse af de pågældende lån, og ordlyden forekommer derfor ikke tilstrækkelig til at kunne sammenlignes med garantier. Det er derfor ikke fastslået, at disse erklæringer har givet ENVC en fordel.
- (104) For så vidt angår resten af støtteerklæringerne (dvs. dem, der blev afgivet i 2009, 2010 og 2011), hvor EMPORDEF erklærer sig rede til at indtræde i ENVC's sted, hvis ENVC ikke honorerer den underliggende låneaf tale, fremgår det klart, at de kan lignedes ved garantier, eftersom EMPORDEF forsikrer den långivende finansielle institution, at selskabet vil gøre alt, hvad der er nødvendigt for at sikre, at ENVC har de nødvendige midler til rådighed til at tilbagebetale lånene. En normal markedsøkonomisk investor ville have krævet en præmie til gengæld for at give denne type »garanti«, hvilket EMPORDEF imidlertid aldrig gjorde trods den væsentlige risiko for, at ENVC ikke ville kunne tilbagebetale lånene på grund af sine vanskeligheder på daværende tidspunkt.
- (105) Ifølge afsnit 2.2 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte i form af garantier ⁽³⁴⁾ »garantimeddelelsen«) »bør der normalt udbetales en rimelig præmie for at bære risikoen. Når låntageren ikke behøver at betale præmien eller betaler en lav præmie, opnår vedkommende en fordel. Sammenlignet med en situation uden en garanti, sætter statsgarantien låntageren i stand til at opnå finansielle lånevilkår, som er bedre end de sædvanlige vilkår på de finansielle markeder. Ved hjælp af statsgarantien kan låntageren typisk opnå lavere rentesatser og/eller stille mindre sikkerhed. I nogle tilfælde ville låntageren ikke uden en statsgaranti kunne finde et finansieringsinstitut, der i det hele taget var rede til at yde lån«. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om garantien i princippet kunne være blevet opnået på markedsvilkår i det finansielle marked, og om markedspræmien for garantien blev betalt ⁽³⁵⁾.
- (106) Kommissionen bemærker, at der ikke blev opkrævet betaling for støtteerklæringerne, og at ENVC ikke betalte en præmie til EMPORDEF. Derfor blev den risiko, som EMPORDEF løb, ikke dækket. Dette er i sig selv nok til at konkludere, at støtteerklæringerne, som er meget lig en garanti, gav ENVC en uberettiget fordel.
- (107) Hvad angår Portugals argument om, at EMPORDEF under alle omstændigheder i sidste ende ville hæfte for ENVC's gæld, idet det var eneaktionær, henviser Kommissionen til sin argumentation i betragtning 88 ovenfor, som finder tilsvarende anvendelse.
- (108) Derfor mener Kommissionen, at støtteerklæringerne fra 2009, 2010 og 2011 gav ENVC en uberettiget fordel.
- (109) Hvad angår **Atlântida-lånet**, bemærker Kommissionen, at EMPORDEF i december 2009 gav ENVC 37 mio. EUR, som det havde lånt af CGD, til at få bilagt striden med Atlanticoline. På det tidspunkt, da ENVC allerede var en kriseramt virksomhed, ville en fornuftig markedsøkonomisk investor have vurderet selskabets situation og dets kapacitet til at tilbagebetale lån i stedet for blot at overføre midler til ENVC. En fornuftig markedsøkonomisk investor ville også have vurderet de risici, der var forbundet med driften og muligheden for at sælge fartøjet til en anden køber, hvilket blev det endelige resultat i september 2014 (se betragtning 30 ovenfor). Kommissionen bemærker desuden, at lånet blev ydet til EMPORDEF til en årlig rente af 6-måneders EURIBOR plus 2 %, hvilket på aftaletidspunktet gav en rentesats på 2,993 %. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om revision af metoden for fastsættelse af referencesatsen og kalkulationsrenten fra 2008, som var gældende på det tidspunkt, var basisrenten for Portugal i december 2009 imidlertid 1,45 %, hvortil der skulle anvendes et tillæg på mindst 1 000 basispoint på grund af ENVC's vanskeligheder og manglen på egentlig sikkerhedsstillelse. Derfor ville referencesatsen skulle være mindst 11,45 %.

⁽³⁴⁾ EUT C 155 af 20.6.2008, s. 10. Se også meddelelsen fra 2000 fra Kommissionen om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88 angående statsstøtte i form af garantier (EFT C 71 af 11.3.2000, s. 14).

⁽³⁵⁾ Se f.eks. betragtning 249 og 250 i 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).

- (110) Kommissionen forstår, at ENVC ikke tilbagebetalte Atlántida-lånet på 37 mio. EUR til EMPORDEF, og at det ikke betalte renter af dette beløb, dog undtagen 840 480,54 EUR i 2010. I betragtning af ovenstående konkluderer Kommissionen, at Atlántida-lånet gav ENVC en uberettiget fordel.

6.2.3. Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen i EU

- (111) De tidligere foranstaltninger vil sandsynligvis påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, idet ENVC er i konkurrence med skibsværfter i andre af EU's medlemsstater og i resten af verden. De omhandlede tidligere foranstaltninger satte derfor ENVC i stand til, ulig sine konkurrenter, fortsat at drive virksomhed uden at måtte lide under følgerne af sine dårlige økonomiske resultater. Derfor fordrejede de tidligere foranstaltninger også konkurrencen.

6.2.4. Konklusion om forekomsten af statsstøtte og kvantificering

- (112) På baggrund af ovenstående vurdering konkluderer Kommissionen, at de tidligere foranstaltninger udgør statsstøtte, eftersom de opfylder de nødvendige kriterier for at blive defineret som statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF med undtagelse af støtteerklæringerne af 8. januar 2007 og 26. juni 2008 (se betragtning 103 ovenfor).
- (113) Som angivet i betragtning 68 og 69 ovenfor udgør **skibsbygningstilskuddene og tilskuddene til faglig uddannelse** statsstøtte for et beløb af henholdsvis 27 129 933,20 EUR og 257 791 EUR.
- (114) For så vidt angår resten af de tidligere foranstaltninger, gentager Kommissionen, at ingen markedsorienteret investor i lyset af ENVC's daværende vanskeligheder ville have ydet selskabet sådanne foranstaltninger. Derfor finder Kommissionen, at ENVC modtog statsstøtte for et beløb, der svarende til hele **2006-kapitalforhøjelsen** (24,875 mio. EUR).
- (115) For så vidt angår **støtteerklæringerne** fra 2009, 2010 og 2011, gentager Kommissionen, at de er meget lig garantier (se betragtning 103 og 104 ovenfor). I denne henseende hedder det i garantimeddelelsen, afsnit 4.1: »Kommissionen bemærker, at en eventuel garant, der opererer under markedsøkonomiske forhold, ville kræve en høj præmie af kriseramte virksomheder på det tidspunkt, hvor garantien ydes, på grund af den forventede misligholdelsesgrad. Hvis der er særlig stor sandsynlighed for, at låntageren ikke vil kunne indfri lånet, eksisterer denne markedspræmie måske slet ikke, og under ekstraordinære omstændigheder kan garantiens støtteelement vise sig at være lige så højt som det beløb, der faktisk dækkes af garantien.«
- (116) Kommissionen bemærker, at bankerne kun ydede lån til ENVC, fordi der forelå »garantier« (i form af støtteerklæringer) fra EMPORDEF til tryk af bankerne om, at EMPORDEF ville gøre, hvad der var nødvendigt for at sikre, at ENVC ville tilbagebetale lånene. Desuden bemærker Kommissionen, at støtteerklæringerne blev udstedt gratis på et tidspunkt, hvor ENVC var i vanskeligheder, og trods den væsentlige risiko for, at det ikke ville kunne honorere sine forpligtelser. Kommissionen bemærker endvidere, at ENVC ved mindst tre lejligheder havde været i teknisk konkurs (se betragtning 64 ovenfor), og at EMPORDEF alligevel besluttede at udstede støtteerklæringer uden at opkræve en præmie herfor. I denne forbindelse konkluderer Kommissionen, at der ikke findes en mulig markedssats, der kunne tjene til en rimelig sammenligning, hvorfor den finder, at ENVC modtog statsstøtte for et beløb svarende til summen af de beløb, som var genstand for støtteerklæringerne i 2009, 2010 og 2011 (dvs. 51 280 000 EUR).
- (117) En lignende logik kan anvendes på lånene til ENVC, dvs. **2012- og 2013-lånene, DGTF-lånene og Atlántida-lånet**. EMPORDEF og DGTF ydede ENVC disse lån på et tidspunkt, hvor selskabet var kriseramt, og ingen fornuftig markedsøkonomisk investor ville have ydet dem. Dette er særligt indlysende for 2012- og 2013-lånenes vedkommende, eftersom bankerne som anført i betragtning (21) ovenfor var ophørt med at yde ENVC lån og kun var villige til at låne ud til EMPORDEF. Kommissionen bemærker også, at DGTF-lånene og Atlántida-lånet

blev optaget mellem 2006 og 2011, i hvilken periode de private banker kun var villige til at yde lån til ENVC på grundlag af en garanti (i form af støtteerklæringer) fra EMPORDEF. Dette viser, at ingen markedsøkonomisk investor var villig til at yde lån alene til ENVC. I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen derfor, at ENVC modtog statsstøtte for et beløb svarende til summen af 2012- og 2013-lånene (101 118 066,03 EUR), DGTF-lånene (henholdsvis 30 mio. EUR, 8 mio. EUR, 5 mio. EUR og 13 mio. EUR) og Atlántida-lånet (37 mio. EUR).

6.3. Ulovlig støtte

- (118) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF må en medlemsstat ikke gennemføre en støtteforanstaltning, før Kommissionen har truffet en afgørelse om godkendelse af denne foranstaltning.
- (119) Kommissionen bemærker, at Portugal ydede de tidligere foranstaltninger til ENVC uden at anmelde dem til Kommissionen med henblik på godkendelse (med undtagelse af de i betragtning 125 nedenfor nævnte foranstaltninger). Kommissionen beklager, at Portugal ikke overholdt standstill-forpligtelsen og derfor misligholdt sin forpligtelse ifølge artikel 108, stk. 3, i TEUF.

6.4. De tidligere foranstaltningers forenelighed med det indre marked

- (120) Da de ovenfor omhandlede foranstaltninger udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal deres forenelighed med det indre marked vurderes på baggrund af undtagelserne i stk. 2 og 3 i denne artikel.
- (121) Ifølge Domstolens retspraksis er det medlemsstatens ansvar at anføre mulige grunde til foreneligheden med det indre marked og vise, at betingelserne for en sådan forenelighed er opfyldt ⁽³⁶⁾. De portugisiske myndigheder mener, at hovedparten af de tidligere foranstaltninger ikke udgør statsstøtte, og har derfor ikke forelagt mulige grunde til forenelighed.
- (122) Kommissionen har ikke desto mindre vurderet, hvorvidt nogen af de mulige forenelighedsgrunde efter TEUF kunne finde anvendelse på de tidligere foranstaltninger.
- (123) For så vidt angår **skibsbygningstilskuddene**, hævder Portugal, at de blev ydet i henhold til lovdekret nr. 296/89 om gennemførelse af direktiv 87/167/EØF (se betragtning 68 ovenfor). Men som Kommissionen allerede bemærkede i indledningsafgørelsen, ophørte dette direktiv med at være gældende den 31. december 1990 (se artikel 13 i direktivet).
- (124) Desuden har Portugal ikke fremlagt dokumentation for, at skibsbygningstilskuddene ville være forenelige med et senere vedtaget retsgrundlag for at erklære støtte til skibsbygning forenelig.
- (125) Den eneste undtagelse gælder to skibsbygningstilskud ydet til ENVC i 2003 og 2005 til bygning af to skibe (kontrakt C224 og C225, se bilag II). Disse tilskud blev godkendt ved Kommissionens beslutning i sag C 33/2004 ⁽³⁷⁾ på grundlag af forordning (EF) nr. 1540/98. Kommissionen konkluderer derfor ud fra de foreliggende oplysninger, at tilskuddene til kontrakt C224 og C225 på hver 2 675 275 EUR (eller i alt 5 350 550 EUR) udgør støtte til skibsbygningsindustrien, som er forenelig med det indre marked.
- (126) Kommissionen mener ikke desto mindre, at resten af skibsbygningstilskuddene (på i alt 21 779 383,21 EUR), hvis karakter af statsstøtte Portugal ikke bestrider, er uforenelige med det indre marked.

⁽³⁶⁾ Dom i sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, EU:C:1993:157.

⁽³⁷⁾ Kommissionens beslutning 2006/946/EF af 6. september 2005 om STATSSTØTTE Portugal — om forlængelse af fristen for levering af to tankskibe til transport af kemiske produkter bygget af Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. (EUT L 383 af 28.12.2006, s. 16).

- (127) Hvad angår **resten af de tidligere foranstaltninger** (med undtagelse af støtteerklæringerne af 8. januar 2007 og 26. juni 2008), forekommer — som allerede angivet i indledningsafgørelsen — de eneste relevante forenelighedskriterier i lyset af arten af foranstaltningerne og ENVC's vanskeligheder at være dem, der gælder statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF på baggrund af 2004-rammebestemmelserne ⁽³⁸⁾.
- (128) For det første gentager Kommissionen sine konklusioner fra indledningsafgørelsen om, at betingelserne for at yde redningsstøtte ifølge afsnit 3.1 i 2004-rammebestemmelserne ikke er opfyldt. I medfør af 2004-rammebestemmelsernes punkt 25, litra a), skal redningsstøtte bestå af likviditetsstøtte i form af lånegarantier eller lån. I begge tilfælde skal lånet ydes til en rentesats, der mindst svarer til de satser, der gælder for lån til sunde virksomheder. F.eks. ville end ikke 2006-kapitalforhøjelsen opfylde dette krav.
- (129) Desuden anføres det i punkt 25, litra a), at ethvert lån skal tilbagebetales og enhver garanti skal ophæves senest seks måneder efter udbetalingen af den første rate til virksomheden. Som forklaret ovenfor synes dette ikke at være tilfældet med nogen af de omhandlede tidligere foranstaltninger.
- (130) I punkt 25, litra b), anføres det, at redningsstøtten skal være begrundet i alvorlige sociale vanskeligheder, og den må ikke få alvorlige negative spillover-effekter i andre medlemsstater. Portugal har ikke leveret bevis for, at dette var tilfældet med nogen af de tidligere foranstaltninger.
- (131) I tilfælde af ikkeanmeldt redningsstøtte kræves det desuden ifølge punkt 25, litra c), at medlemsstaten senest seks måneder efter den første gennemførelse af en sådan redningsstøtteforanstaltning skal tilsende Kommissionen en omstruktureringsplan eller en likvidationsplan eller dokumentation for, at lånet er blevet fuldstændig tilbagebetalt, og/eller at garantien er ophævet. Heller ikke i denne sammenhæng efterlevede Portugal dette forenelighedskrav.
- (132) Ifølge punkt 25, litra d), skal redningsstøtten være begrænset til, hvad der er nødvendigt for at holde virksomheden kørende. I lyset af de betydelige støttebeløb fra alle de tidligere foranstaltninger konkluderer Kommissionen, at dette krav heller ikke var opfyldt.
- (133) Endelig kræves det i 2004-rammebestemmelsernes punkt 25, litra e), at »reglen om engangsstøtte« overholdes. Ifølge denne regel tillader Kommissionen ikke yderligere rednings- eller omstrukturingsstøtte, hvis der er gået mindre end 10 år, siden den første redningsstøtte blev ydet, eller en omstrukturingsperiode var afsluttet. Under indtryk af de utallige statslige interventioner i den periode, hvor de tidligere foranstaltninger blev ydet, er det klart, at reglen om engangsstøtte ikke er overholdt, og at ENVC modtog ulovlig statsstøtte ved talrige lejligheder.
- (134) Med hensyn til omstrukturingsstøtte som defineret i afsnit 3.2 i 2004-rammebestemmelserne bemærker Kommissionen, at Portugal ikke anmeldte nogen af de ovenfor identificerede foranstaltninger til Kommissionen som omstrukturingsstøtte og dermed ikke påviste, at de nødvendige elementer var til stede, for at de kunne anses for omstrukturingsstøtte (omstrukturingsplan, egetbidrag, kompenserende modydelse osv.).
- (135) I henhold til 2004-rammebestemmelsernes punkt 34 skal omstrukturingsstøtten tildeles med det vilkår, at der gennemføres en omstrukturingsplan, der skal godkendes af Kommissionen i alle tilfælde af individuelle støtteforanstaltninger. Desuden skal enhver omstrukturingsstøtte indeholde foranstaltninger til forhindring af urimelige konkurrencefordrejninger (»kompenserende modydelse«, se punkt 38-42) og et »egetbidrag« fra støttemodtageren, som i ENVC's tilfælde burde have været på 50 % af omstrukturingsomkostningerne, idet det var en stor virksomhed (se punkt 38-45). Desuden skal reglen om engangsstøtte overholdes ved redningsstøtte.

⁽³⁸⁾ Hvad angår tilskuddene til faglig uddannelse, bemærker Kommissionen, at Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte for 2000-2006 (EFT C 74 af 10.3.1998, s. 9), der fandt anvendelse dengang, udelukker ydelse af regional støtte til kriseramte virksomheder.

- (136) Kommissionen gentager for det første, at reglen om engangsstøtte ikke er overholdt (se betragtning 133 ovenfor). Kommissionen bemærker da også, at mange tidligere foranstaltninger blev ydet uden for den planlagte omstrukturingsperiode 2005-2009. Dette er i strid med reglen om engangsstøtte og derfor tilstrækkeligt til at konkludere, at de tidligere foranstaltninger ikke kan anses for forenelig omstrukturingsstøtte efter 2004-rammebestemmelserne.
- (137) Under alle omstændigheder understreger Kommissionen, at Portugal først forelagde omstrukturingsplanen, som var udarbejdet af BPI, i 2014, dvs. fem år efter at den planlagte omstrukturingsperiode var udløbet (2005-2009). Desuden understreger Kommissionen, at BPI's plan synes at være et diskussionsoplæg. Og selv om omstrukturingsplanen synes at indeholde nogle af de elementer, der kræves i 2004-rammebestemmelserne, er der ikke indarbejdet bestemmelser om kompenserende modydelser eller noget eget bidrag fra ENVC. Derfor kan BPI's omstrukturingsplan ikke anses for at overholde de nødvendige krav i 2004-rammebestemmelserne.
- (138) I mangel af forslag om kompenserende modydelser og eget bidrag fra ENVC og under indtryk af, at reglen om engangsstøtte ikke er overholdt, konkluderer Kommissionen, at resten af de tidligere foranstaltninger ikke kan anses for forenelig omstrukturingsstøtte i henhold til rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

6.5. Konklusion om forenelighed

- (139) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at skibsbygningstilskuddene til kontrakt C224 og C225 på hver 2 675 275 EUR (se betragtning 125 ovenfor) udgør støtte til skibsbygningsindustrien, som er forenelig med det indre marked.
- (140) Kommissionen mener endvidere, at ingen af resten af de tidligere foranstaltninger (dvs. 2006-kapitalforhøjelsen, 2012- og 2013-lånene, DGTF-lånene, støtteerklæringerne fra 2009, 2010 og 2011, tilskuddene til faglig uddannelse, Atlántida-lånet og resten af skibsbygningstilskuddene) opfylder betingelserne i 2004-rammebestemmelserne. Kommissionen har ikke identificeret andet forenelighedsgrundlag. Derfor mener Kommissionen, at resten af de tidligere foranstaltninger udgør statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked.

6.6. Tilbagesøgning

- (141) I henhold til traktaten og Domstolens faste retspraksis har Kommissionen, når den har fundet støtte uforenelig med det indre marked, kompetence til at beslutte, at den pågældende medlemsstat skal ophæve eller ændre den ⁽³⁹⁾. Ifølge Domstolens faste retspraksis har en medlemsstats forpligtelse til at ophæve den støtte, som Kommissionen anser for at være uforenelig med det indre marked, til formål at genetablere den tidligere situation ⁽⁴⁰⁾.
- (142) I den sammenhæng har Domstolen fastslået, at dette mål er nået, når modtageren har tilbagebetalt de beløb, der er tildelt som ulovlig støtte, hvorved modtageren mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes ⁽⁴¹⁾.
- (143) I overensstemmelse med retspraksis fastsættes følgende i artikel 14, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ⁽⁴²⁾: »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 artikel 15 i samme forordning præciseres det, at »Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år. Forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte tilkendes støttemodtageren [...]. Enhver foranstaltning, der træffes af Kommissionen eller af en medlemsstat efter opfordring fra Kommissionen angående den ulovlige støtte, afbryder denne frist.« Siden Kommissionen første gang krævede tilbagebetaling i sag SA.35546 den 11. oktober 2012 (se betragtning 1 ovenfor), har tilbagesøgning af uforenelig støtte ikke kunnet omfatte støtte tildelt før 11. oktober 2002.

⁽³⁹⁾ Dom i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, EU:C:1973:87, præmis 13.

⁽⁴⁰⁾ Dom i forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, EU:C:1994:325, præmis 75.

⁽⁴¹⁾ Dom i sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, EU:C:1999:311, præmis 64 og 65.

⁽⁴²⁾ 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).

- (144) Kommissionen bemærker i den forbindelse, at nogle af skibsbygningstilskuddene blev tildelt før 11. oktober 2002, især tilskuddene til kontrakt C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 og C222 (se bilag II). Derfor er den uforenelige støtte til disse kontrakter på i alt 11 297 009,19 EUR omfattet af forældelsesfristen på ti år og kan ikke tilbagesøges.
- (145) Resten af de tidligere foranstaltninger, der indeholdt ulovlig og uforenelig statsstøtte (se tabel 5 nedenfor), skal tilbagesøges for at genoprette den situation, som eksisterede på markedet, inden støtten blev ydet. Tilbagesøgning skal finde sted fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren opnåede fordelene, dvs. da støtten blev stillet til rådighed for støttemodtageren, og der bør betales renter af de tilbagesøgte beløb, indtil beløbene er tilbagebetalt.

Tabel 5

Beløb, der skal inddrives (i EUR)

Dato	Foranstaltning	Beløb, der skal inddrives ⁽¹⁾
11. maj 2006	2006-kapitalforhøjelsen	24 875 000
2012/2013	2012- og 2013-lånene	101 118 066,03
i) 31. januar 2006 ii) 11. december 2008 iii) 28. april 2010 iv) 27. april 2011	DGTF-lånene	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000
29. november 2011	Støtteerklæringer om et lån ydet af BCP	990 000
3. november 2011	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	400 000
30. september 2010	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	12 500 000
31. august 2010	Støtteerklæringer om to standby-remburser (Standby Letter of Credit) udstedt af CGD	12 890 000
24. juni 2010	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	5 000 000
25. november 2009	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af CGD	15 000 000
7. september 2009	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af BES	4 500 000
—	Skibsbygningstilskuddene (kontrakt C212, C213, C214 og C223)	10 482 374,01 ⁽²⁾
—	Støtte til faglig uddannelse 2005-2006	257 791
23. december 2009	Atlántida-lånet	37 000 000

⁽¹⁾ De forfaldne renter, som ENVC ikke har betalt, skal i relevant omfang også omfattes af tilbagesøgningsforpligtelsen.

⁽²⁾ Dette tal hidrører fra summen af skibsbygningstilskud i) minus de tilskud, der er omfattet af forældelsesfristen ii) minus de tilskud, der er fundet forenelige iii), dvs. i) EUR 27 129 933,20 — ii) EUR 11 279 009,19 — iii) EUR 5 350 550 = EUR 10 482 374,01.

7. VURDERING AF DEN ØKONOMISKE SUCCESSION MELLEM ENVC OG WESTSEA

- (146) Den 4. marts 2014 afholdt ENVC generalforsamling, hvor EMPORDEF som eneaktionær i ENVC bekræftede beslutningen om at skride til salg af ENVC's aktiver samt afskedigelse af de ansatte med henblik på likvidation og opløsning af selskabet så hurtigt som muligt.
- (147) Den 27. februar 2015 sendte Portugal med henblik på den kommende likvidation Kommissionen en anmodning om to bekræftelser:
- »(a) Da størstedelen af ENVC's aktiver vil blive solgt og ENVC afviklet som selskab, hvis Kommissionen træffer en negativ beslutning om at pålægge Portugal at tilbagesøge den uforenelige støtte til ENVC på baggrund af artikel 107 og 108 i TEUF, anmoder Portugal Kommissionen om venligst at bekræfte, at salget af de pågældende aktiver på de ovenfor beskrevne betingelser ikke udgør statsstøtte til køberne.
- (b) Da Portugal ville skulle inddrive uforenelig støtte, hvis Kommissionen træffer en negativ beslutning om at pålægge Portugal at tilbagesøge den uforenelige støtte til ENVC på baggrund af artikel 107 og 108 i TEUF, beder de portugisiske myndigheder endvidere Kommissionen bekræfte, at denne tilbagesøgningsforpligtelse ikke udvides til også at omfatte WestSea, til trods for at dette selskab overtager nogle af ENVC's aktiver.«
- (148) Hvis Kommissionen træffer beslutning om at pålægge tilbagesøgning af uforenelig støtte til en virksomhed på baggrund af artikel 107 og 108 i TEUF, skal den pågældende medlemsstat da også normalt inddrive den uforenelige støtte. Tilbagesøgningsforpligtelsen kan udvides til også at omfatte et nyt selskab, hvortil det omhandlede selskab har overdraget eller solgt en del af sine aktiver, hvis denne overdragelse eller salget afføder den konklusion, at der foreligger økonomisk succession mellem de to selskaber. Desuden kan resultatet af et salg af aktiver til under markedsværdien udgøre (ny) statsstøtte til køberen, selv om der ikke foreligger økonomisk succession.
- (149) I nærværende afgørelse vurderer Kommissionen ikke overdragelsen af kontrakterne på bygning af to asfaltskibe ⁽⁴³⁾, som endnu ikke har fundet sted.
- (150) For at kunne afgøre, hvorvidt der gives statsstøtte til køberne af aktiverne, skal Kommissionen a) fastslå, om salget af aktiverne sker til markedspris, og b) også tage hensyn til andre kriterier som nævnt i betragtningen nedenfor.
- (151) Ifølge Domstolens dom i sagen Italien og SIM 2 mod Kommissionen ⁽⁴⁴⁾, hvorpå Kommissionen byggede sine afgørelser i sagerne om Olympic Airlines, Alitalia og SERNAM ⁽⁴⁵⁾, foretages vurderingen af økonomisk succession mellem den tidligere (støttede) enhed og køberen på grundlag af et sæt indikatorer. Følgende faktorer kan tages i betragtning: i) omfanget af de solgte aktiver (aktiver og passiver, fastholdelse af arbejdsstyrken, bundt af aktiver), ii) salgsprisen, iii) købers identitet, iv) tidspunktet for salget (efter igangsættelse af en foreløbig vurdering, den formelle undersøgelsesprocedure eller den endelige afgørelse) og v) det økonomiske rationale bag transaktionen. Dette sæt indikatorer blev bekræftet af Retten i dens afgørelse af 28. marts 2012 i sagen Ryanair mod Kommissionen ⁽⁴⁶⁾, som bekræftede Alitalia-afgørelsen.

⁽⁴³⁾ Se betragtning 24. Den oprindeligt indgåede kontrakt mellem PDVSA og ENVC om bygning af to asfaltskibe er blevet overdraget til EMPORDEF. Portugal har forpligtet sig til, at kontraktens underleverance dele vil blive sendt i gennemsigtige, ikkediskriminerende og ubetingede åbne udbud blandt portugisiske og ikkeportugisiske bydere, idet det bedste pristilbud var det eneste udvælgelseskriterium, der vil blive anvendt på leverandører og tjenesteydere, og at ENVC vil blive udelukket fra proceduren, hvis likvidationen og opløsningen af selskabet ikke er afsluttet inden iværksættelsen af udbuddene.

⁽⁴⁴⁾ Dom i forenede sager C-328/99 og C-399/00, Italien og SIM 2 Multimedia mod Kommissionen, EU:C:2003:252.

⁽⁴⁵⁾ Kommissionens beslutning af 17. september 2008, Statsstøttesag N 321/2008, N 322/2008 og N 323/2008 — Grækenland — Salg af visse af Olympic Airlines/Olympic Airways Services' aktiver; Kommissionens afgørelse af 12. november 2008 om statsstøtte N 510/2008 — Italien — Salg af luftfartsselskabet Alitalias aktiver; Kommissionens afgørelse af 4. april 2012 om statsstøtte SA.34547 — Frankrig — Overtagelsen af Sernam-gruppens aktiver i forbindelse med gruppens rekonstruktion.

⁽⁴⁶⁾ Dom af 28. marts 2012 i sag T-123/09, Ryanair Ltd mod Kommissionen, ECR, EU:T:2012:164, stadfæstet ved appeldom af 13. juni 2013 i sag C-287/12 P, Ryanair Ltd mod Kommissionen, ECR, EU:C:2013:395.

7.1. Omfang af de solgte aktiver

- (152) For at der ikke skal foreligge økonomisk succession, skal Kommissionen fastslå, at aktiver og andre elementer af de overførte aktiviteter kun udgør en del af det tidligere selskab eller dets aktiviteter. Jo større en del af den oprindelige forretning, der overføres til en ny enhed, jo større er sandsynligheden for, at den økonomiske aktivitet, der vedrører disse aktiver, fortsat nyder godt af den uforenelige støtte, som blev ydet til den tidligere enhed.
- (153) ENVC's primære aktiver omfattede i) koncessionen fra havneforvaltningen i Viana do Castelo til den jord, som skibsværftet ligger på, og ii) diverse udstyr og råmaterialer. Alle disse aktiver blev solgt i gennemsigtige, ikkediskriminerende og ubetingede åbne udbud blandt portugisiske og ikkeportugisiske bydere, idet det bedste pristilbud var det eneste udvælgelseskriterium.
- (154) Hvad angår *underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på*, blev den efter en udbudsprocedure tildelt WestSea frem til marts 2031. WestSea er et fælles datterselskab af det portugisiske holdingselskab Martifer og det portugisiske skibsværft Navalria. WestSea skal betale en årlig leje på 419 233,95 EUR og en garanti på 435 500 EUR.
- (155) Hvad angår *diverse udstyr og råmaterialer*, herunder køretøjer og en stor kran, blev de solgt i 884 varepartier gennem 120 små udbud. Resultatet var, at køberne i gennemsnit erhvervede varer for 55 981,75 EUR ud af en samlet sum for de solgte varer på 3 358 905,14 EUR, og hvor de enkelte køb varierede fra 10 EUR op til 1,035 mio. EUR. *Ministério dos Transportes e Comunicações de Timor* var den største køber med en andel på 31 %. WestSea købte mindre end 20 % af de solgte aktiver.
- (156) Endelig er der med hensyn til *medarbejderne* ikke overført nogen ansættelseskontrakt til nogen af køberne. Der er allerede ophævet 596 ansættelseskontrakter, og de resterende 13 ansatte er ved at blive afskediget. Udbuddene omfattede ikke et specifikt krav om at overføre ansættelseskontrakter eller medarbejdere fra ENVC til køberne.
- (157) På baggrund af ovenstående forhold konkluderer Kommissionen, at omfanget af de aktiver, som WestSea erhvervede eller skulle erhverve, vil blive væsentligt mindre end omfanget af ENVC's aktiver og tidligere aktiviteter.

7.2. Salgspris

- (158) For at der ikke skal foreligge økonomisk succession mellem ENVC og WestSea, skal Kommissionen fastslå, at aktiver og andre elementer af de overførte aktiviteter blev eller ville blive solgt til markedspris. Markedsprisen er den pris, som en privat investor ville købe til på markedsvilkår ⁽⁴⁷⁾.
- (159) Underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, og diverse udstyr og råmaterialer er blevet afsat i gennemsigtige, ikkediskriminerende og ubetingede åbne udbud, idet det bedste pristilbud var det eneste udvælgelseskriterium.
- (160) På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at ydelsen af underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, og salget af ENVC's udstyr og råmaterialer til WestSea skete gennem gennemsigtige, ikkediskriminerende og ubetingede åbne udbud til højstbydende, hvilket udløste en markedspris.

7.3. Købers identitet

- (161) For at der ikke skal foreligge økonomisk succession, skal Kommissionen fastslå, at køberne af aktiver og andre elementer af de overførte aktiviteter ikke har økonomisk eller organisatorisk tilknytning til ENVC.

⁽⁴⁷⁾ Dom i sag C-239/09, Seydaland, EU:C:2010:778, præmis 34.

- (162) For så vidt angår koncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, bekræfter de portugisiske myndigheder, at WestSea ikke har økonomisk eller organisatorisk tilknytning til ENVC eller den portugisiske stat.
- (163) Hvad angår diverse udstyr og råmaterialer, der allerede er afsat, bekræfter de portugisiske myndigheder, at ingen af de primære købere har økonomisk eller organisatorisk tilknytning til ENVC eller dets aktionær.
- (164) På baggrund af ovenstående forhold konkluderer Kommissionen, at WestSea er en enhed, der er uafhængig af ENVC og dets aktionær.

7.4. Tidspunkt for salg

- (165) For at der ikke skal foreligge økonomisk succession, skal Kommissionen fastslå, at tidspunktet for salget af aktiver og andre elementer af de overførte aktiviteter ikke fører til en omgåelse af en afgørelse truffet af Kommissionen om tilbagesøgning af uforenelig statsstøtte.
- (166) Kommissionen bemærker, at udbudsproceduren for underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, og for salget af aktiver og udstyr blev iværksat og afsluttet før Kommissionens vedtagelse af nærværende endelige afgørelse.
- (167) Desuden var det som nævnt i betragtning 1 ovenfor Portugal, der henvendte sig til Kommissionen for at få tilrettelagt privatiseringen af ENVC ordentligt i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Rækken af begivenheder indikerer dermed, at privatiseringen ikke var udtænkt for at omgå Kommissionens allerede trufne negative beslutninger eller undgå planlagte undersøgelsesprocedurer.
- (168) På baggrund af ovenstående forhold konkluderer Kommissionen, at det forhold, at ydelsen af underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, og salget af ENVC's udstyr og råmaterialer skete før Kommissionens vedtagelse af nærværende endelige afgørelse, tyder på, at der ikke er sket omgåelse af en potentiel afgørelse om tilbagesøgning truffet af Kommissionen.

7.5. Økonomisk rationale bag transaktionen

- (169) For at der ikke skal foreligge økonomisk succession, skal Kommissionen fastslå, at køberne af aktiver og andre elementer af de overførte aktiviteter ikke vil benytte disse aktiver på samme måde som den tidligere ejer, men vil udnytte dem til at iværksætte en anden aktivitet eller strategi.
- (170) Nogle af ENVC's aktiver, som WestSea har købt, kan bruges til samme generelle virksomhed (skibsbyggeri), især den jord, som skibsværftet ligger på. Men at køberen skulle drive virksomhed inden for samme branche som den tidligere enhed, indebærer ikke nødvendigvis i sig selv, at der foreligger økonomisk succession. WestSea har ingen forpligtelse til at overtage nogen af ENVC's ansatte eller ansættelseskontrakter. Desuden vil WestSea integrere skibsværftet i sin forretningsstrategi for at sikre synergier med andre skibsværfter. WestSea vil få mulighed for at lede sin virksomhed på andre driftsvilkår end ENVC, og det vil stå selskabet frit for at anvende sin egen forretningsmodel.
- (171) På baggrund af ovenstående forhold konkluderer Kommissionen, at WestSea vil integrere disse elementer i sin virksomhedsstrategi og bruge dem til at forfølge sin egen økonomiske model.

7.6. Konklusion vedrørende den økonomiske succession mellem ENVC og WestSea

- (172) For det første er omfanget af de aktiver, som WestSea har købt, betydeligt mindre end omfanget af ENVC's aktiver og dets tidligere aktivitet. For det andet skete ydelsen af underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, og salget af ENVC's udstyr og råmaterialer gennem gennemsigtige, ikkediskriminerende og ubetingede åbne udbud. For det tredje er WestSea en enhed, der er uafhængig af ENVC og dets aktionær. For det fjerde tyder tidspunktet for ydelsen af underkoncessionen til den jord, som skibsværftet ligger på, og salget af diverse udstyr og råmaterialer ikke på, at der er sket omgåelse af en potentiel afgørelse om tilbagesøgning truffet af Kommissionen. For det femte vil WestSea integrere ENVC's aktiver i sin virksomhedsstrategi og bruge dem til at forfølge sin egen økonomiske model.

(173) Derfor konkluderer Kommissionen, at der ikke foreligger økonomisk succession mellem ENVC og WestSea.

8. KONKLUSION

(174) Kommissionen mener, at de tidligere foranstaltninger med undtagelse af støtteerklæringerne af 8. januar 2007 og 26. juni 2008 udgør statsstøtte til fordel for ENVC i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(175) De tidligere foranstaltninger, der udgør statsstøtte, er uforenelige med det indre marked (med undtagelse af de to skibsbygningstilskud, som Kommissionen tillod i sin beslutning i sag C 33/2004), fordi de relevante betingelser i 2004-rammebestemmelserne ikke var opfyldt, og ingen andre forenelighedskriterier identificeret.

(176) Kommissionen mener også, at Portugal ulovligt har iværksat de omhandlede foranstaltninger i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

(177) Den uforenelige statsstøtte skal tilbagesøges fra støttemodtageren som beskrevet i afsnit 6.6 ovenfor.

(178) Denne tilbagesøgning gælder ikke WestSea på grund af fraværet af økonomisk succession mellem ENVC og WestSea.

(179) Endelig bemærker Kommissionen, at Portugal har accepteret, at nærværende afgørelse vedtages og offentliggøres på engelsk —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Støtteerklæringerne af 8. januar 2007 og 26. juni 2008 udgør ikke statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

2. Statsstøtten i skibsbygningstilskuddene til kontrakt C224 og C225 (i alt 5 350 550 EUR) er forenelig med det indre marked.

3. Den statsstøtte, der henvises til i tabellen nedenfor, som Portugal i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF har iværksat, er uforenelig med det indre marked.

Dato	Foranstaltning	Beløb
11. maj 2006	2006-kapitalforhøjelsen	24 875 000
2012/2013	2012- og 2013-lånene	101 118 066,03
i) 31. januar 2006 ii) 11. december 2008 iii) 28. april 2010 iv) 27. april 2011	DGTF-lånene	i) 30 000 000 ii) 8 000 000 iii) 5 000 000 iv) 13 000 000
29. november 2011	Støtteerklæringer om et lån ydet af BCP	990 000
3. november 2011	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	400 000
30. september 2010	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	12 500 000
31. august 2010	Støtteerklæringer om to standby-remburser (Standby Letter of Credit) udstedt af CGD	12 890 000

Dato	Foranstaltning	Beløb
24. juni 2010	Støtteerklæring om et lån ydet af BCP	5 000 000
25. november 2009	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af CGD	15 000 000
7. september 2009	Støtteerklæring om revolverende lån ydet af BES	4 500 000
—	Skibsbygningstilskuddene (kontrakt C212, C213, C214 og C223)	10 482 374,01
—	Skibsbygningstilskud (kontrakt C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 og C222)	11 279 009,01
—	Støtte til faglig uddannelse 2005-2006	257 791
23. december 2009	Atlántida-lånet	37 000 000

Artikel 2

- Portugal skal inddrive den uforenelige støtte, der omtales i artikel 1, stk. 2, hos støttemodtageren (herunder i relevant omfang påløbne renter, som ENVC ikke har betalt) med undtagelse af skibsbygningstilskuddene til kontrakterne C206, C211, C217, C218, C219, C220, C221 og C222 (til den samlede sum af 11 279 009,01 EUR) på grund af udløbet af forældelsesfristen på 10 år som fastlagt i artikel 15 i forordning (EF) nr. 659/1999.
- Denne inddrivelse af uforenelig statsstøtte gælder ikke WestSea.
- De beløb, der skal inddrives, tilskrives rente fra den dato, hvor de blev stillet til rådighed for modtageren, indtil de er tilbagebetalt.
- Renten beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ⁽⁴⁸⁾ og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 ⁽⁴⁹⁾ om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.
- Portugal indstiller alle eventuelle udestående udbetalinger af støtte med virkning fra datoen for vedtagelsen af denne afgørelse.

Artikel 3

- Tilbagesøgningen af den i artikel 1, stk. 2, omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.
- Portugal efterkommer denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 4

- Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Portugal følgende oplysninger:
 - det samlede beløb (hovedstol og renter), der skal tilbagesøges fra hver støttemodtager
 - en detaljeret beskrivelse af allerede truffne og planlagte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse
 - dokumentation for, at støttemodtageren har fået påbud om at tilbagebetale støtten.

⁽⁴⁸⁾ 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).

⁽⁴⁹⁾ 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).

2. Portugal holder Kommissionen underrettet om fremskridt med de trufne nationale foranstaltninger til gennemførelse af denne afgørelse, indtil tilbagebetalingen af den støtte, der henvises til i artikel 1, stk. 2, er tilendebragt. Portugal indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Portugal giver tillige detaljerede oplysninger om de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Portugal.

Udfærdiget i Bruxelles, den 7. maj 2015.

*På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen*

BILAG I

2012- OG 2013-LÅNENE

Dato for underskrivelse	Beløb	Pålagt rentesats
6. januar 2012	970 000,00	7,108 %
9. januar 2012	175 000,00	3-måneders EURIBOR + 7,108 %
31. januar 2012	3 445 258,51	3-måneders EURIBOR + 6,62 %
8. februar 2012	64 741,49	3-måneders EURIBOR + 6,62 %
30. marts 2012	1 026 647,44	3-måneders EURIBOR + 7,887 %
30. marts 2012	16 700 000,00	2 %
30. april 2012	1 268 536,13	3-måneders EURIBOR + 5 %
2. maj 2012	48 997,82	3-måneders EURIBOR + 7,887 %
30. maj 2012	1 100 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,431 %
31. maj 2012	5 375 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,5 %
31. maj 2012	834 830,96	3-måneders EURIBOR + 8,451 %
1. juni 2012	12 844 000,00	3-måneders EURIBOR + 4,976 %
5. juni 2012	281 000,00	3-måneders EURIBOR + 4,976 %
6. juni 2012	345 000,00	3-måneders EURIBOR + 7,682 %
8. juni 2012	1 449 714,00	3-måneders EURIBOR + 7,682 %
11. juni 2012	696 481,42	3-måneders EURIBOR + 7,682 %
21. juni 2012	177 979,74	3-måneders EURIBOR + 7,682 %
21. juni 2012	4 785 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,1509 %
22. juni 2012	118 070,71	3-måneders EURIBOR + 7,682 %
25. juni 2012	83 694,43	3-måneders EURIBOR + 4,976 %
26. juni 2012	1 163 308,28	3-måneders EURIBOR + 4,976 %
29. juni 2012	664 537,83	3-måneders EURIBOR + 4,976 %
3. juli 2012	272 811,37	3-måneders EURIBOR + 8,5 %
11. juli 2012	71 104,02	3-måneders EURIBOR + 4,976 %

Dato for underskrivelse	Beløb	Pålagt rentesats
11. juli 2012	1 742 275,55	3-måneders EURIBOR + 8,1509 %
13. juli 2012	40 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,431 %
19. juli 2012	45 000,00	3-måneders EURIBOR + 4,956 %
27. juli 2012	1 000 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,78 %
31. juli 2012	400 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,182 %
31. juli 2012	1 450 000,00	3-måneders EURIBOR + 4,756 %
2. august 2012	100 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,182 %
14. august 2012	275 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,151 %
17. august 2012	180 000,00	3-måneders EURIBOR + 8,1509 %
20. august 2012	1 186 322,44	3-måneders EURIBOR + 8,1509 %
20. august 2012	400 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,624 %
24. august 2012	600 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,624 %
13. september 2012	365 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,624 %
19. september 2012	5 111 910,08	ENVC's gæld til Parvalorem overtaget af EMPORDEF
21. september 2012	19 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,624 %
25. september 2012	1 180 491,65	3-måneders EURIBOR + 4,668 %
27. september 2012	1 050 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,624 %
28. september 2012	48 000,00	3-måneders EURIBOR + 5,624 %
12. oktober 2012	120 000,00	5,871 %
16. oktober 2012	15 000,00	8,1509 %
19. oktober 2012	566 000,00	3-måneders EURIBOR + 4,64 %
26. oktober 2012	1 000 000,00	3-måneders EURIBOR + 4,64 %
29. oktober 2012	84 685,34	8,151 %
30. oktober 2012	120 000,00	8,1509 %
2. november 2012	10 570 971,04	5,871 %
9. november 2012	5 227,50	4,459 %

Dato for underskrivelse	Beløb	Pålagt rentesats
27. november 2012	250 000,00	5,871 %
28. november 2012	250 000,00	8,1509 %
29. november 2012	200 000,00	7,915 %
29. november 2012	120 000,00	5,871 %
30. november 2012	84 685,12	5,871 %
3. december 2012	300 000,00	4,459 %
3. december 2012	35 000,00	7,915 %
7. december 2012	1 500,00	8,151 %
11. december 2012	100 000,00	4,459 %
14. december 2012	180 000,00	4,459 %
19. december 2012	200 000,00	4,459 %
20. december 2012	29 159,75	4,459 %
21. december 2012	1 000 000,00	5,871 %
28. december 2012	5 000 000,00	7,915 %
31. december 2012	16 500,00	4,459 %
4. januar 2013	120 000,00	4,459 %
9. januar 2013	84 756,80	4,459 %
11. januar 2013	260 000,00	7,911 %
17. januar 2013	200 000,00	8,15 %
8. februar 2013	5 767 984,59	4,165 %
31. maj 2013	5 281 882,02	Renter, som ENVC skal betale til EMPORDEF af 2012-lånene

I alt: 101 118 066,03

BILAG II

SKIBSBYGNINGSTILSKUD

Kontrakt	2000	2001	2002	2003	2004	2005	I ALT	Retsakt om tildeling (Despacho)	Dato for bekendtgørelse i Diário da República
C206	679 362,74						679 362,74		
C211			2 081 867,70				2 081 867,70	245/2002 af 31.12.2001	6.4.2002
C212			1 629 892,00	407 473,00			2 037 365,00	882/2002 af 25.12.2002	12.12.2002
C213			2 265 871,06	541 732,94	701 901,00		3 509 505,00	880/2002 af 25.12.2002	12.12.2002
C214			2 807 604,01		701 901,00		3 509 505,01	880/2002 af 25.12.2002	12.12.2002
C217		1 415 887,71					1 415 887,71	158/2001 af 29.12.2000	16.2.2001
C218		1 415 887,71					1 415 887,71	158/2001 af 29.12.2000	16.2.2001
C219		1 425 998,34					1 425 998,34	158/2001 af 29.12.2000	16.2.2001
C220		1 425 998,34					1 425 998,34	158/2001 af 29.12.2000	16.2.2001
C221	1 140 802,66	276 446,76	8 753,90				1 426 003,32	810/2000 af 25.7.2000	5.8.2000
C222			1 426 003,33				1 426 003,33	244/2002 af 31.12.2001	6.4.2002
C223			1 425 999,00				1 425 999,00	881/2002 af 25.11.2002	12.12.2002

Kontrakt	2000	2001	2002	2003	2004	2005	I ALT	Retsakt om tildeling (<i>Despacho</i>)	Dato for bekendtgørelse i <i>Diário da República</i>
C224				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 af 25.11.2002	12.12.2002
C225				2 140 220,00		535 055,00	2 675 275,00	879/2002 af 25.11.2002	12.12.2002
	1 820 165,40	5 960 218,86	11 645 991,00	5 229 645,94	1 403 802,00	1 070 110,00	27 129 933,20		

ISSN 1977-0634 (elektronisk udgave)
ISSN 1725-2520 (papirudgave)



Den Europæiske Unions Publikationskontor
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

DA