



Dansk udgave

## Retsforskrifter

59. årgang

27. april 2016

Indhold

### II Ikke-lovgivningsmæssige retsakter

#### AFGØRELSER

##### Kommissionen

- ★ Kommissionens afgørelse (EU) 2016/632 af 9. juli 2014 om statsstøtte SA.32009 (11/C) (ex 10/N), som Tyskland påtænker at yde til BMW AG til et stort investeringsprojekt i Leipzig (meddelt under nummer C(2014) 4531) (Kun den tyske udgave er autentisk) <sup>(1)</sup> ..... 1
- ★ Kommissionens afgørelse (EU) 2016/633 af 23. juli 2014 vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair og Airport Marketing Services (meddelt under nummer C(2014) 5078) (Kun den franske udgave er autentisk) <sup>(1)</sup> ..... 32
- ★ Kommissionens afgørelse (EU) 2016/634 af 21. januar 2016 om statsstøtte SA.25338 (2014/C) (ex E 3/2008 og ex CP 115/2004), som Nederlandene har gennemført — Fritagelse af offentlige virksomheder for selskabsskat (meddelt under nummer C(2016) 167) (Kun den nederlandske udgave er autentisk) <sup>(1)</sup> ..... 148

<sup>(1)</sup> EØS-relevant tekst

# DA

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

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



## II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

## AFGØRELSER

## KOMMISSIONEN

## KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/632

af 9. juli 2014

om statsstøtte SA.32009 (11/C) (ex 10/N), som Tyskland påtænker at yde til BMW AG til et stort investeringsprojekt i Leipzig

(meddelt under nummer C(2014) 4531)

(Kun den tyske 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 overensstemmelse med disse artikler <sup>(1)</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

#### 1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 30. november 2010 underrettede Tyskland Kommissionen om sin hensigt om at yde regionalstøtte til BMW AG i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 <sup>(2)</sup> (»RAG«) til et investeringsprojekt i Leipzig, Sachsen, Tyskland <sup>(3)</sup>.
- (2) Ved brev af 13. juli 2011 meddelte Kommissionen Tyskland, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) med hensyn til den anmeldte støtteforanstaltning.

<sup>(1)</sup> EUT C 363 af 13.12.2011, s. 20.

<sup>(2)</sup> EUT C 54 af 4.3.2006, s. 13.

<sup>(3)</sup> I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure erfarede Kommissionen, at støttemodtageren i samme periode havde gennemført endnu et meget stort investeringsprojekt samme sted. Efterfølgende indgav Tyskland en forudgående anmeldelse (SA. 37291 (13/PN) af støtte, der skulle anmeldes individuelt, til det ovennævnte andet projekt; anmeldelsen blev imidlertid ikke formelt fremsendt til Kommissionen. Skulle der blive anmeldt støtte til det andet investeringsprojekt, vil Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af denne anmeldelse undersøge, om projektet med henblik på fremstilling af elektriske biler, som er omfattet af den foreliggende formelle undersøgelsesprocedure, og det andet investeringsprojekt udgør et enkelt investeringsprojekt i henhold til punkt 60 i RAG.

- (3) Ved brev af 12. september 2011 fremsendte Tyskland sine bemærkninger til Kommissionens indledningsafgørelse. Ved brev af 27. september 2011 fremsendte Tyskland yderligere oplysninger.
- (4) Kommissionens afgørelse blev offentliggjort den 13. december 2011 i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(4)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte eventuelle bemærkninger dertil.
- (5) Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter. Ved brev af 3. februar 2012 underrettede Kommissionen Tyskland herom.
- (6) Den 17. januar 2012 ændrede Tyskland den oprindelige anmeldelse, således at denne nu indeholdt yderligere støtte til endnu et investeringselement <sup>(5)</sup>, idet støttemodtageren traf denne investeringsbeslutning, efter at afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure var truffet. Den 17. december 2013 tilbagekaldte Tyskland ovennævnte ændring.
- (7) Ved brev af 17. februar 2012 blev Tyskland anmodet om at fremlægge yderligere oplysninger til den tilbundsående undersøgelse af foranstaltningen. Tyskland efterkom den opfordring ved breve af 29. februar, 23. marts, 5. april, 31. august og 28. september 2012. Ved brev af 19. juli 2012 anmodede Tyskland Kommissionen om indtil videre at suspendere undersøgelsesproceduren. Dette blev afslået skriftligt af Kommissionen den 10. august 2012. Efter en meddelelse fra Tyskland af 26. oktober 2012 om to investeringsprojekter vedrørende ikke-elektriske personbiler (se fodnote 3) blev Tyskland anmodet om yderligere oplysninger ved breve af 31. oktober 2012 og 24. januar 2013, som Tyskland besvarede henholdsvis den 14. december 2012 og den 15. marts 2013. Tyskland blev anmodet om yderligere oplysninger ved brev af 9. juli 2013, som det besvarede den 5. august 2013.
- (8) Den 5. august 2013 underrettede Tyskland pr. brev Kommissionen om en yderligere ændring af investeringsprojektet (nedsættelse af støttebeløb og -intensitet).
- (9) Den 8. marts, 14. august og 3. oktober 2012 fandt der møder sted med repræsentanter for Kommissionens tjenestegrene og Tyskland.

## 2. DETALJERET BESKRIVELSE AF DEN ANMELDTE FORANSTALTNING

### 2.1. Mål

- (10) Tyskland påtænker at yde en regional investeringsstøtte til BMW til opførelse af et nyt produktionsanlæg på den eksisterende BMW-fabrik i Leipzig for at fremme den regionale udvikling.
- (11) På anmeldelsestidspunktet var Leipzig et støtteberettiget område efter artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF; i henhold til regionalstøttekortet for Tyskland for 2007-2013 <sup>(6)</sup> var store virksomheder i denne forbindelse omfattet af et regionalstøtteloft (uden tillæg) på 30 % <sup>(7)</sup>, udtrykt som bruttosubventionsækvivalent (BSÆ). Tyskland anførte, at der skabes omkring 800 nye direkte arbejdspladser i det støtteberettigede område i kraft af investeringsprojektet.

---

<sup>(4)</sup> Se fodnote 1.

<sup>(5)</sup> Det yderligere investeringselement vedrørte fremstillingen af plastkofangere til motorkøretøjer med forbrændingsmotorer i den lavere kompaktklasse (GBP (Untere Klasse), navnlig BMW 1- og BMW X1-modellen). Ved brev af 3. februar 2012 og e-mails af samme dato anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger om denne ændring, som Tyskland fremlagde ved breve af 25. januar 2012 og 24. februar 2012. Den 17. december 2013 meddelte Tyskland, at denne investering i forbindelse med det oprindeligt anmeldte projekt (med henblik på fremstilling af i3- og i8-modellen) ikke udgjorde et enkelt investeringsprojekt, med derimod skulle betragtes som del af det andet projekt (se fodnote 3), med hensyn til hvilket støtten var blevet anmeldt på forhånd (SA. 37291 (13/PN)). Derfor lod Tyskland støtten til investeringsprojektet med henblik på fremstilling af plastkofangere udgå af den foreliggende anmeldelse. Ved brev af 23. januar 2014 blev Tyskland anmodet om yderligere oplysninger. Tyskland efterkom denne anmodning ved brev af 11. februar 2014. Investeringsprojektet med henblik på fremstilling af plastkofangere vil hverken indvirke på de støtteberettigede omkostninger eller på støtten til i3-/i8-projektet, og den støtte, der skal ydes til denne investering, vil blive undersøgt i en anden forbindelse.

<sup>(6)</sup> Kommissionens beslutning af 8. november 2006 i støttesag N 459/06 — Regionalstøttekort for Tyskland for 2007-2013 (EUT C 295 af 5.12.2006, s. 6).

<sup>(7)</sup> Det loft, der var gældende på tidspunktet for den oprindelige anmeldelse, dvs. den 30. november 2010.

## 2.2. Retsgrundlag og støttetildelende myndighed

- (12) Det nationale retsgrundlag for tildelingen af støtte er Investitionszulagengesetz 2010 af 7. december 2008, som er omfattet af gruppefritagelsen under referencenummer X 167/2008 <sup>(8)</sup>.
- (13) Støtten ydes af Finanzamt München som støttetildelende myndighed.

## 2.3. Støttemodtager

- (14) Modtageren af støtten er BMW AG, BMW Groups moderselskab med hovedsæde i München, Bayern, Tyskland. BMW Group har fokus på fremstilling af motorkøretøjer og motorcykler af mærkerne BMW, MINI og Rolls-Royce Motor Cars. Fabrikken i Leipzig er ét af BMW Groups 17 produktionssteder og er ikke en særskilt juridisk person.
- (15) Da BMW Leipzig ikke er en selvstændig juridisk enhed, kunne der ikke fremlægges særskilte regnskabsoplysninger. I 2009 var der beskæftiget [...] (\*) medarbejdere på dette produktionssted. Tyskland fremsendte følgende oplysninger vedrørende BMW Group:

Tabel 1

### BMW Groups omsætning i mio. EUR

|                       | 2011   | 2012   | 2013   |
|-----------------------|--------|--------|--------|
| <b>På verdensplan</b> | 68 821 | 76 848 | 76 058 |
| <b>EØS</b>            | [...]  | [...]  | [...]  |
| <b>Tyskland</b>       | 12 859 | 12 186 | 11 796 |

Tabel 2

### Antal beskæftigede i BMW Group, pr. 31. december hvert år

|                       | 2011    | 2012    | 2013    |
|-----------------------|---------|---------|---------|
| <b>På verdensplan</b> | 100 306 | 105 876 | 110 351 |
| <b>EØS</b>            | [...]   | [...]   | [...]   |
| <b>Tyskland</b>       | 73 338  | 76 911  | 78 961  |

<sup>(8)</sup> X 167/08 — Tyskland — Investitionszulagengesetz (IZ) 2010 (EUT C 280 af 20.11.2009, s. 7).

(\*) Undergivet tavshedspligt.

## 2.4. Investeringsprojektet

### 2.4.1. Det anmeldte projekt

- (16) Investeringsprojektet sigter på opførelse af et nyt produktionsanlæg til fremstilling af personbiler med elektrisk fremdriftssystem (herefter også benævnt »elektriske biler«) med et karosseri af kulfiberforstærket plast. Ifølge planen skal følgende to nye modeller produceres: model i3, som også betegnes »MegaCity Vehicle« (»i3« eller »MCV«), og luksussportsvognen i8. Ifølge støttemodtageren er de produkter, der skal færdiggøres på fabrikken i Leipzig, helt nye produkter, der aldrig før er blevet fremstillet. Motorerne og batterierne i både i3 og i8 fremstilles på BMW Groups fabrik i Landshut, mens mellemprodukterne til karosseriet af kulfiberforstærket plast til begge modeller fremstilles på BMW Groups fabrik i Wackersdorf (hvorfra disse mellemprodukter leveres dels til Leipzig og dels til Landshut til yderligere efterbehandling).
- (17) Basismodellen MCV (i3) er en ren elektrisk bil uden forbrændingsmotor, som kører på elektricitet, der er lagret i et batteri, og er et såkaldt BEV<sup>(9)</sup> (batteridrevet køretøj). Karosseriet består af kulfiberforstærket plast, hvorfor køretøjets vægt ikke overstiger 1,3 ton med en køretøjslængde på mellem 3,95 m og 4,05 m. Med en rækkevidde på op til 150 km uden opladning af batteriet er køretøjet tænkt til anvendelse i byområder; køretøjets maksimale hastighed er 140 km/t. Den i3-produktionskapacitet, der er anmeldt for fabrikken i Leipzig, udgør [10 000-50 000] enheder pr. år.
- (18) Sportsvognsmodellen i8 er et såkaldt Plug-in Hybrid Electric Vehicle (PHEV)<sup>(10)</sup>, der har fordele i form af et let karosseri af kulfiberforstærket plast og et innovativt aerodynamisk koncept. Foruden det elektriske fremdriftssystem vil den have en lille 3-cylindret forbrændingsmotor, som ved behov opvejer ulemperne ved et fuldstændigt eldrevet køretøj, dvs. 1) i forbindelse med afstande, som overstiger rækkevidden af et batteri uden opladning, og 2) når det elektriske fremdriftsystems ydeevne ikke er tilstrækkelig til at nå den hastighed, der er ønskelig i forbindelse med sportsvogne. Køretøjets længde forventes at udgøre ca. 4,6 m med en vægt på under 1,5 ton. i8-modellen vil nå en maksimal hastighed på 250 km/h. Styktallet af denne model er indeholdt i den samlede produktion på [10 000-50 000] elektriske biler på fabrikken i Leipzig. Den vil blive fremstillet på samme produktionsanlæg som MCV-modellen i3 (forbrændingsmotoren til denne model vil blive fremstillet på BMW Groups fabrik i Hams Hall, Det Forenede Kongerige).
- (19) På datoen for indledningsafgørelsen var begge modellers lancering på markedet planlagt til slutningen af 2013. Arbejdet på investeringsprojektet med henblik på fremstilling af i3-modellen blev påbegyndt i december 2009 og var afsluttet i 2013. Arbejdet på investeringsprojektet med henblik på produktion af i8-modellen blev påbegyndt i april 2011 og vil blive afsluttet i løbet af 2014.

### 2.5. Støtteberettigede omkostninger, anmeldt støttebeløb og støtteintensitet

- (20) De anmeldte støtteberettigede investeringsomkostninger udgør som anført i indledningsafgørelsen nominelt 392 mio. EUR, hvilket svarer til en tilbagediskonteret værdi på 368,32 mio. EUR<sup>(11)</sup>. I nedenstående tabel gengives opdelingen af de støtteberettigede omkostninger i forbindelse med investeringsprojektet i gennemførelsesperioden i nominelle beløb.

<sup>(9)</sup> Elektriske køretøjer har ikke to fremdriftssystemer — et mekanisk og et elektrisk. De drives 100 % af en elektromotor, som kører på elektricitet, der er lagret i et batteri. (Kilde: Deutsche Bank: Electric Cars: Plugged In Batteries must be included, 9. juni 2008, s. 10).

<sup>(10)</sup> Plug-in Hybrid Electric Vehicles (PHEV) har både en konventionel forbrændingsmotor og et elektrisk fremdriftssystem. De kan oplades via en stikdåse og med begrænset rækkevidde drives uafhængigt af forbrændingsmotoren. (Kilde: »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development«, en Delft-Report, april 2011, s. 30, <http://www.cedelft.eu/publicatie/impactof electric vehicles/1153>).

<sup>(11)</sup> Efter bestemmelserne i RAG for individuelt anmeldt støtte blev det nominelle beløb tilbagediskonteret til anmeldelsesåret (2010). Alle beløb blev tilbagediskonteret til dette år. Kalkulationsrenten udgør ifølge de gældende bestemmelser 2,24 % og blev beregnet på grundlag af den på anmeldelsestidspunktet (30.11.2010) gældende basisrentesats på 1,24 % med tillæg af 100 basispoint; jf. i denne forbindelse [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reference\\_rates.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reference_rates.html).

Tabel 3

**Opdeling af de forventede støtteberettigede omkostninger i mio. EUR (nominelle beløb)**

|                     | 2009     | 2010     | 2011       | 2012       | 2013      | 2014     | I alt      |
|---------------------|----------|----------|------------|------------|-----------|----------|------------|
| <b>Bygninger</b>    | 1        | 2        | 86         | 40         | 1         | 1        | <b>131</b> |
| <b>Anlæg/udstyr</b> | 2        | 3        | 34         | 163        | 53        | 6        | <b>261</b> |
| <b>I alt</b>        | <b>3</b> | <b>5</b> | <b>120</b> | <b>203</b> | <b>54</b> | <b>7</b> | <b>392</b> |

- (21) Ifølge anmeldelsen og som beskrevet i indledningsafgørelsen ønskede Tyskland at støtte investeringsprojektet med hensyn til de støtteberettigede omkostninger, der var planlagt i perioden mellem 2009 og 2014, i form af et investeringstilskud på i alt op til 49,0 mio. EUR; dette svarer til en støtteintensitet på 12,5 %.
- (22) Den 5. august 2013 ændrede Tyskland anmeldelsen og henviste til, at kun omkostninger, der er afholdt indtil den 31. december 2013, er støtteberettigede efter det nationale retsgrundlag, dvs. Investitionszulagengesetz 2010. Derfor nedsættes det maksimale støttebeløb til 48,125 mio. EUR (hvilket svarer til en tilbagediskonteret værdi på 45 257 273 EUR), og støtteintensiteten falder til 12,29 %.
- (23) Støttemodtageren må fradrage investeringstilskuddet i det år, der følger efter afholdelsen af investeringsomkostningerne. Der fremkommer således følgende tidsplan for de pågældende fradrag:

Tabel 4

**Tidsplan for gennemførelsen af den påtænkte støtte i form af investeringstilskud (i mio. EUR — nominelle beløb)**

|                            | 2010         | 2011         | 2012      | 2013          | 2014         | 2015       | I alt         |
|----------------------------|--------------|--------------|-----------|---------------|--------------|------------|---------------|
| <b>Investeringstilskud</b> | <b>0,375</b> | <b>0,625</b> | <b>15</b> | <b>25,375</b> | <b>6,750</b> | <b>0,0</b> | <b>48,125</b> |

**2.6. Finansiering af investeringsprojektet**

- (24) Tyskland har bekræftet, at støttemodtageren vil yde et egetbidrag, der ikke indebærer statsstøtte, på mere end 25 % af de støtteberettigede investeringsomkostninger. Den Europæiske Investeringsbank og Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ydede støttemodtageren lån til projektet. Lånet fra EIB udgør [...] mio. EUR, mens lånet fra KfW beløber sig til [...] mio. EUR <sup>(12)</sup>. Tyskland garanterede over for Kommissionen, at begge lån blev ydet på markedsvilkår.

**2.7. Tilskyndelsesvirkning**

- (25) Efter det nationale retsgrundlag opnås der uden videre ret til støtten, når lovbestemmelserne opfyldes. Denne skattefinansierede, automatiske støtte kræver hverken en skønsbestemt afgørelse om tildeling af støtte eller en bekræftelse af retten til støtte.

<sup>(12)</sup> Kun en del af dette lån dækker omkostninger, som vedrører investeringen i MCV.

## 2.8. Investeringens bevarelse

- (26) Tyskland har bekræftet, at investeringsprojektet skal bevares i det pågældende støtteberettigede område i mindst fem år fra færdiggørelsestidspunktet.

## 2.9. Generelle bestemmelser

- (27) Tyskland har forpligtet sig til at forelægge Kommissionen

— en kopi af de relevante retsakter i relation til denne støtteforanstaltning senest to måneder efter ydelsen af støtten

— en detaljeret endelig rapport, der er baseret på den anmeldte finansieringsplan, senest seks måneder efter betalingen af den sidste støttetranche.

## 3. TVIVL OG BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (28) I sin afgørelse om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, i TEUF konstaterede Kommissionen, at investeringsprojektet opfylder de normale kriterier for godkendelse, der er fastsat i RAG, og at hverken det foreslåede støttebeløb eller den foreslåede støtteintensitet overskrider støtteloftet. Dog kunne den med henvisning til punkt 68, litra a, i RAG ikke under den foreløbige undersøgelse bekræfte, at støtten er forenelig med det indre marked.
- (29) I henhold til punkt 68, litra a), i RAG skal Kommissionen indlede den formelle undersøgelsesprocedure og påvise støttens tilskyndelsesvirkning, proportionalitet samt positive og negative virkninger, hvis støttemodtagerens markedsandel på det relevante produktmarked og geografiske marked før eller efter investeringen overstiger 25 %.
- (30) Tyskland gjorde gældende, at der med BMW AG's investeringer i Leipzig i henhold til fodnote 65 i RAG blev skabt et nyt produktmarked<sup>(13)</sup>, men denne opfattelse kunne Kommissionen ikke tilslutte sig<sup>(14)</sup>. Kommissionen besluttede derfor at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG. Den skulle i den forbindelse først fastslå, hvilket produkt eller hvilke produkter der er omfattet af investeringen, og foretage passende afgrænsninger af det relevante produktmarked og geografiske marked.
- (31) Da den omhandlede støtte var det første tilfælde, hvor der blev anmeldt regionalstøtte til investeringer i personbiler med elektrisk fremdriftssystem (BEV/PHEV), stod Kommissionen over for seriøse vanskeligheder ved afgrænsningen af det relevante produktmarked og geografiske marked i forbindelse med den foreløbige undersøgelse.
- (32) Kommissionen kunne navnlig ikke nå frem til en endelig konklusion om, hvorvidt markedet for elektriske biler er et selvstændigt produktmarked, eller om dette marked er en del af et samlet marked for personbiler, hvor køretøjerne ikke differentieres i henhold til fremdriftsmetoderne. Ifølge de markedsoplysninger, som Tyskland har fremsendt, forventes andelen af elektriske biler i EØS at udgøre 1 % i 2015<sup>(15)</sup>. Denne procent anvendte Tyskland ved angivelsen af antallet af nyindregistrerede elektriske biler i de traditionelle segmenter af markedet for konventionelle personbiler.

<sup>(13)</sup> Fodnote 65 i RAG har følgende ordlyd: Hvis medlemsstaten kan godtgøre, at støttemodtageren skaber et nyt produktmarked, er det ikke nødvendigt at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), og støtten vil blive godkendt efter skalaen i punkt 67.

<sup>(14)</sup> Kommissionen erkendte, at de elektriske bilmodeller er kendetegnet ved en så høj innovationsgrad, at der derved skabes et nyt produkt, som ikke er sammenligneligt med køretøjer, der er blevet fremstillet tidligere, navnlig med hensyn til anvendelsen af karosserier af kulfiberforstærket plast. Kommissionen konstaterede imidlertid, at BMW tilsyneladende hverken er den første eller den eneste producent af sådanne køretøjer.

<sup>(15)</sup> Kilde: Deutsche Bank: »Electric Cars: Plugged In, Batteries must be included«, 9. juni 2008. <http://electricdrive.org/index.php?ht=a/GetDocumentAction/id/27929>.



- (33) Det var endvidere vanskeligt for Kommissionen at placere elektriske biler i de enkelte segmenter af markedet for personbiler, som tidligere var afgrænset til køretøjer med forbrændingsmotor. Personbilens længe og pris er de udslagsgivende kriterier for klassificeringen i de enkelte segmenter. Det ser imidlertid ud til, at mange elektriske biler skal placeres i de lavere segmenter på grundlag af køretøjets længde, mens de er omfattet af de højere segmenter på grundlag af prisen.
- (34) Endelig kunne Kommissionen heller ikke drage nogen konklusion med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at klassificere de pågældende elektriske bilmodeller i bestemte segmenter af markedet for konventionelle personbiler, f. eks. i C- eller D-segmentet efter IHS Global Insights bilklassifikation<sup>(16)</sup>, i et kombineret C/D-segment for konventionelle køretøjer eller i et kombineret C/D-segment for elektriske biler.
- (35) Endvidere kunne Kommissionen under den foreløbige undersøgelse ikke fastslå med endelig sikkerhed, at det relevante marked for elektriske biler er verdensmarkedet eller i det mindste et marked, der strækker sig ud over EØS.
- (36) Da det ikke var muligt for Kommissionen at tage endelig stilling til afgrænsningen af det relevante produktmarked og geografiske marked, foretog den vurderingen af markedsandelene for alle plausible markeder. Oplysningerne vedrørende støttemodtagerens markedsandele var baseret på data, som blev samlet og fremsendt af Tyskland, idet det blev lagt til grund, at elektriske bilers andel af segmenterne for konventionelle personbiler ville udgøre 1 % (se betragtning 32), som det forventes ifølge prognosen i undersøgelsen fra Deutsche Bank (herved fremkommer der for 2015 for EØS-markedet et antal på i alt 150 000 rene elektriske biler)<sup>(17)</sup>. Kommissionen konkluderede, at støttemodtagerens andel af EØS-markedet for »elektriske biler« ville overstige tærsklen på 25 %; dette blev beregnet ved at overføre Deutsche Banks prognose på 1 % for forholdet mellem salg af elektriske biler og salg af konventionelle personbiler til de forskellige segmenter af markedet for konventionelle personbiler. Efter denne metode ville støttemodtagerens markedsandel i segmenterne B, C, D og E/F i 2015 på EØS-markedet udgøre mere end 25 %<sup>(18)</sup> og i segmenterne D og E/F også på verdensmarkedet ligge over denne tærskel<sup>(19)</sup>.
- (37) Kommissionen kunne derfor ikke udelukke den foreløbige undersøgelse under, at støttemodtagerens markedsandele i det mindste på nogle forventelige produktmarkeder i EØS (og i nogle relevante segmenter af verdensmarkedet) vil overstige tærsklen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG. Derfor indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, i TEUF.
- (38) Som anført i indledningsafgørelsen<sup>(20)</sup> vil Kommissionen på grundlag af meddelelsen fra Kommissionen om kriterier til brug ved tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter<sup>(21)</sup> (»meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter«) foretage en tilbundsående undersøgelse af investeringsprojektet, hvis de bemærkninger, der modtages i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure, ikke sætter Kommissionen i stand til uden tvivl at drage en konklusion om, at støtten enten på grundlag af fodnote 65 i RAG kan undtages fra de i punkt 68 i RAG omhandlede vurderinger, eller at tærsklen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG ikke overskrides.

<sup>(16)</sup> Der findes en række tjenesteudbydere, som gennemfører analyser vedrørende bilmarkedet. Blandt de mest velrenommerede er ISH Global Insight og POLK. Medlemsstaterne og støttemodtagerne baserer sig ved fremsendelsen af oplysninger normalt på disse rådgivende virksomheders klassificering. ISH Global Insight opdeler markedet for personbiler i i alt 27 segmenter, der hver især er ret snævert afgrænsede. Fra segment til segment stiger gennemsnitspris, størrelse og motoreffekt kontinuerligt.

<sup>(17)</sup> I indledningsafgørelsen (betragtning 84) anfører Kommissionen, at prognosen på 1 % for de elektriske bilers andel af det samlede bilmarked muligvis er ansat for konservativt, men bemærker, at Tyskland ikke kunne forelægge en anden uafhængig vurdering fra tredjemand.

<sup>(18)</sup> Støttemodtageren anførte, at af den samlede produktion på [10 000-50 000] køretøjer er et antal på [...] planlagt til salg i EØS og de resterende enheder i lande uden for EØS. Dette tal blev anvendt til at beregne støttemodtagerens markedsandel i EØS, hvorefter denne udgør [> 25 %] i B-segmentet (elektriske biler) ([...] divideret med [...]), i C-segmentet [> 25 %] ([...] divideret med [...]), i D-segmentet [> 25 %] ([...] divideret med [...]) og i E/F-segmentet [> 25 %]; se i denne forbindelse indledningsafgørelsens betragtning 84-87.

<sup>(19)</sup> [> 25 %] i D-segmentet og [> 25 %] i E/F-segmentet i 2015.

<sup>(20)</sup> Indledningsafgørelsens betragtning 103.

<sup>(21)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om kriterier til brug ved tilbundsående undersøgelser af regionalstøtte til større investeringsprojekter (EUT C 223 af 16.9.2009, s. 3).

#### 4. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (39) Kommissionen modtog udelukkende bemærkninger fra Tyskland.

##### 4.1. Bemærkninger fra Tyskland

- (40) Tyskland har fastholdt, at elektriske biler er omfattet af markedet for konventionelle personbiler. På dette marked ligger BMW Groups andel både på verdensplan og i EØS under tærsklen på 25 %, uanset den valgte segmentering af produktmarkedet.
- (41) I tilfælde af, at Kommissionen imidlertid når frem til den konklusion, at elektriske biler udgør et selvstændigt produktmarked i forhold til konventionelle personbiler, bør fodnote 65 i RAG efter Tysklands opfattelse finde anvendelse.
- (42) Selv hvis Kommissionen ikke kan tilslutte sig anvendelsen af fodnote 65 i RAG og betragter markedet for elektriske biler som et særskilt produktmarked, bør støtten ifølge Tyskland godkendes uden en tilbundsgående undersøgelse, da støttemodtagerens markedsandel ligger under tærsklen på 25 % på dette (ikke-segmenterede) marked (for elektriske biler), og der i indledningsafgørelsen ikke blev udtrykt tvivl med hensyn til de sædvanlige kriterier for godkendelse i RAG. Subsidiært bør Kommissionen anvende meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter fleksibelt.

##### 4.1.1. Markedsafgrænsning og markedsandele

Det relevante marked er verdensmarkedet for konventionelle personbiler

- (43) Tyskland har anført, at det relevante produktmarked bør defineres som markedet for konventionelle personbiler og det relevante geografiske marked som verdensmarkedet. Som det allerede er tilfældet i forbindelse med hybridbiler, vil også elektriske biler i fremtiden konkurrere med konventionelle personbiler, og forbrugeren vil betragte elektriske biler og konventionelle personbiler som substituerbare.
- (44) Selv om i3-modellen og sammenlignelige konventionelle personbiler ganske vist er forskellige med hensyn til rækkevidden (da i3 skal oplades langt tidligere, end det er nødvendigt med en ny påfyldning af brændstoftanken), vil i3 og sammenlignelige konventionelle køretøjer tjene samme formål, da de har samme kabineplads og når samme maksimale hastighed. Substituerbarheden på efterspørgselssiden er med hensyn til i8-modellen endog endnu større, da denne opnår samme rækkevidde som konventionelle personbiler eller hybridbiler. Prisforskellen mellem elektriske biler og konventionelle personbiler kan nedsættes gennem tilskud, der ydes til køberne.
- (45) Ifølge Tyskland sondrer kunderne ikke mellem hybridbiler, elektriske biler eller rene forbrændingsbiler, da de er bekendt med de miljømæssige virkninger af fremstillingen af den elektricitet, der anvendes til at drive elektriske biler, og for alle personbiltyper har de samme forventninger med hensyn til miljøbeskyttelseskrav og andre parametre.
- (46) Med hensyn til elektriske biler skal verdensmarkedet betragtes som det relevante geografiske marked, da det må antages, at handelsstrømmene udvikler sig i alle retninger. Kina, Japan og USA (samt nogle EU-medlemsstater), som støtter brugen af elektriske biler og til dels anvender bindende kvoter for andelen af personbiler med alternative fremdriftsteknologier af det samlede bilmarked, tegner sig for en betydelig andel af verdensmarkedet. Derudover er rammebetingelserne for verdenshandelen med elektriske biler identiske med eller gunstigere end betingelserne i forbindelse med konventionelle køretøjer.

- (47) Som det fremgår af indledningsafgørelsens betragtning 88 <sup>(22)</sup>, vil BMW AG's markedsandel hverken før eller efter investeringen nå op på tærsklen på 25 %, selv hvis EØS-markedet (for konventionelle personbiler) afgrænses som det relevante geografiske marked.

Anvendelse af fodnote 65 i RAG

- (48) Efter Tysklands opfattelse bør fodnote 65 i RAG finde anvendelse, hvis Kommissionen skulle beslutte at afgrænse markedet for elektriske biler som særskilt produktmarked.
- (49) Tyskland har erkendt, at støttemodtageren trods den innovative karosserikonstruktion, hvorved i3- og i8-modellen skiller sig ud fra de konkurrerende produkter, hverken er den første eller den eneste producent af elektriske biler. Endvidere findes der allerede en række producenter af elektriske biler, og fra 2013/2014 vil der optræde nye aktører på markedet.
- (50) Tyskland har imidlertid foreslået, at såfremt fodnote 65 ikke findes direkte anvendelse på grund af ovenstående forhold, bør fodnoten i betragtning af konceptet og de overvejelser, som ligger til grund for eksistensen af denne, finde analog anvendelse i denne sag.
- (51) Fodnote 65 er efter Tysklands opfattelse blev medtaget i RAG på grundlag af den erkendelse, at de fordele, som en egentlig innovation indebærer for konkurrenceevnen og konkurrencevilkårene på det pågældende marked, er af større betydning end de kortsigtede konkurrencefordrejninger, som ville blive skabt som følge af innovatorernes i første omgang betydelige markedsandele. Anvendelsen af vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG forudsætter, at der findes et marked. Denne betingelse kan ikke opfyldes af nye markeder; den tilbunds gående undersøgelse i henhold til punkt 68 i RAG ville straffe den første på markedet og hindre, at der udvikles et fungerende marked.
- (52) Tyskland er af den opfattelse, at vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke kan gennemføres på hensigtsmæssig vis som følge af, at den første på et marked, hvor der kun udbydes få modeller, og serieproduktionen stadig er ny, i begyndelsen skaber kapacitet og markedsandele, der statistisk set er høje. Efter Tysklands opfattelse fremmer det omhandlede investeringsprojekt hverken skabelsen af en dominerende stilling på markedet eller overkapacitet på et vigende marked.
- (53) Alt i alt foreligger i dette tilfælde netop de omstændigheder, hvor fodnote 65 i RAG bør finde direkte anvendelse. Tyskland er derfor af den opfattelse, at vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke bør gennemføres, og at støtten kan tildeles uden en tilbunds gående undersøgelse.

Markedsandelen ligger under 25 %, også på markedet for elektriske biler (både i EØS og på verdensplan)

- (54) Tyskland har anført, at støttemodtagerens andel af markedet for elektriske biler (uanset om dette segmenteres yderligere eller ej) ligger under 25 %, selv hvis Kommissionen skulle konkludere, at (1) elektriske biler ikke tilhører markedet for konventionelle personbiler, og at (2) fodnote 65 i RAG ikke finder anvendelse.
- (55) Tyskland har anført, at det i betragtning af køretøjernes forskellige priser og længder er vanskeligt at overføre den traditionelle segmentering af markedet for konventionelle personbiler til markedet for elektriske biler, men at prognoserne over elektriske bilers markedsandele blev udarbejdet på denne måde. Tyskland har derfor forsøgt at placere i3-modellen i et kombineret C/D-segment, da køretøjet på grundlag af prisen skal klassificeres i D-segmentet og på grundlag af længden i C-segmentet. Det skal endvidere bemærkes, at køberne af elektriske biler kommer fra alle segmenter af markedet for konventionelle personbiler, og at en streng segmentering af markedet for elektriske biler ikke er hensigtsmæssig.
- (56) Tyskland er af den opfattelse, at markedet for elektriske biler både i EØS og på verdensplan med stor sandsynlighed vil opleve en dynamisk vækst; elektriske bilers andel af det samlede bilmarked vil ligesom antallet af producenter af elektriske biler stige stærkt inden for få år. Selv hvis støttemodtageren opnår en markedsandel, som i nogle segmenter for elektriske biler overstiger 25 %, ville dette være et urealistisk scenario eller kun et øjebliksbillede.

---

<sup>(22)</sup> I indledningsafgørelsens betragtning 88 er det anført, at støttemodtagerens markedsandel kun på markedet for konventionelle personbiler ligger under tærsklen på 25 % både i EØS og på verdensmarkedet.

- (57) Tyskland har foreslået, at begrundelsen for fodnote 65 i RAG også tages i betragtning med hensyn til dette aspekt, og at vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke anvendes: En innovators midlertidigt store markedsandel bør ses på baggrund af markedets dynamiske udvikling, navnlig sandsynligheden for nye aktører på markedet. En anden opfattelse ville hæmme innovationer og underminere såvel konkurrencen som konkurrenceevnen. Tyskland opfordrer derfor til ikke at vurdere det som et tegn på, at markedsandelen ligger over den i punkt 68, litra a), i RAG fastsatte procentsats på 25 %, hvis tærsklen på 25 % med hensyn til markedsandelen på markedet for elektriske biler midlertidigt overskrides, hvilket i sig selv er meget urealistisk.
- (58) Med hensyn til pålideligheden af oplysningerne om markedsandelene har Tyskland anført, at der ikke hidtil er indført en adskilt segmentering på markedet for elektriske biler, og at de eneste skøn over markedstallene, der foreligger for 2015, er baseret på en undersøgelse fra Deutsche Bank fra 2008. Ifølge denne undersøgelse vil elektriske bilers andel af det samlede bilmarked i 2015 ligge på 1 %; dette skøn har Tyskland anvendt til prognosen over støttemodtagerens markedsandel i det kombinerede C/D-segment. Tyskland har endvidere anført, at elektriske biler i fremtiden hovedsagelig vil blive udbudt i segmenterne A-C, og at andelen af elektriske biler i segmenterne A-C på det samlede markedet for personbiler derfor vil være højere (dvs. 2,5 %, selv om det ikke har været muligt at dokumentere denne værdi på grundlag af uafhængige undersøgelser). Alene denne omstændighed beviser, at Kommissionens prognoser med hensyn til BMW Groups markedsandel er for høje og usandsynlige. Tyskland har endvidere gjort gældende, at elektriske bilers andel af det samlede bilmarked ifølge prognoser fra rådgivende virksomheder som Deutsche Bank og Boston Consulting Group vil nå op på 3 % frem til 2020, hvilket ligeledes vil medføre en nedsættelse af BMW Groups markedsandel. Endelig har Tyskland anført, at det må antages, at BMW Groups markedsandel på et mættet marked for elektriske biler i sidste instans vil falde til en værdi, der vil være sammenlignelig med dens markedsandel på markedet for konventionelle personbiler, dvs. vil udgøre mellem [0-8 %] og [1-9 %], når der indføres et system til segmentering af elektriske biler, hvorved bilmodellerne kan placeres entydigt i bestemte segmenter.
- (59) Tyskland har endvidere henvist til to yderligere undersøgelser af nyere dato og anført, at det på grundlag af disse undersøgelser kan godtgøres, at støttemodtagerens markedsandel aldrig vil overskride tærsklen på 25 %, da der ifølge prognoserne i disse undersøgelser vil være langt flere køretøjer på markedet, end det var forventet i tidligere undersøgelser. Ifølge den første af disse undersøgelser med titlen »European Roadmap — Electrification of Road Transport« (herefter: »European-Roadmap-undersøgelsen«) <sup>(23)</sup> vil der frem til 2020 i givet fald være fem millioner elektriske biler (herunder hybridbiler) i EU, og det ser ud til at kunne udledes af en grafisk fremstilling, at der på grundlag af den antagelse, at der opnås vigtige teknologiske gennembrud, i 2016, vil være omkring en million sådanne køretøjer. Den anden undersøgelse med titlen »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development« (herefter »Delft-Report«) blev offentliggjort i april 2011 og udarbejdet på Kommissionens vegne med henblik på at undersøge elektriske bilers virkninger på markedet <sup>(24)</sup>.

#### 4.1.2. Anvendelse af meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter

- (60) Med hensyn til meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter har Tyskland anført følgende argumentation:
- a) Da tærsklerne med hensyn til markedsandelen ikke overskrides, er der ingen grund til at foretage en tilbundsående undersøgelse af foranstaltningen.
- b) I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure er fokus udelukkende rettet mod at udelukke alvorlig tvivl, der var opstået under den foreløbige undersøgelse med hensyn til, om foranstaltningen er forenelig med det indre marked, og ikke at vurdere de forenelighedskriterier, der allerede blev undersøgt i forbindelse med den foreløbige undersøgelse, og som ikke gav anledning til tvivl i denne fase. I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen på ingen måde tvivl om, at foranstaltningen ikke opfylder de sædvanlige forenelighedskriterier i RAG, navnlig ikke med hensyn til støttens tilskyndelsesvirkning og proportionalitet; den formelle undersøgelsesprocedure var kun blevet indledt, fordi Kommissionen ikke definitivt kunne udelukke, at den tærskel for markedsandelen, der er fastsat i punkt 68, litra a), i RAG, overskrides.

<sup>(23)</sup> »European Roadmap — Electrification of Road Transport«, 2. udgave, juni 2012, af Emma Briec (Renault), Carolien Mazal (Bosch), Gereon Meyer og Beate Müller (VDI/VDE Innovation + Technik GmbH) og de europæiske teknologiplatforme ERTRAC, EPoSS og SmartGrids samt støttet af Europa-Kommissionen via koordineringsforanstaltninger inden for rammerne af Capire abd ICT4FEV.

<sup>(24)</sup> »Impacts of Electric Vehicles Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development«, en Delft-Report, april 2011, s. 13-16, [http://www.cedelft.eu/publicatie/impact\\_of\\_electric\\_vehicles/1153](http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153).

- c) I henhold til fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter kan Kommissionen vedtage en betinget afgørelse<sup>(25)</sup>, hvorved støtten godkendes uden en tilbundsgående undersøgelse under forbehold af, at støttemodtageren hvert år indsender oplysninger om udviklingen i sin andel af et marked, der er segmenteret efter traditionelle kriterier.
- d) I betragtning af støttens betydelige positive virkninger (ny, miljøvenlig teknologi og tilsvarende innovationer, skabelse af et betydeligt antal arbejdspladser) bør Kommissionen enten undlade at anvende meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter eller i det mindste tage bestemmelsen med hensyn til støttens proportionalitet i betragtning; det hedder således i meddelelsens punkt 9, at tilbundsgående undersøgelser afpasses efter, hvor stor en konkurrencefordrejning den pågældende støtte potentielt indebærer. Tyskland har anført, at der ikke kan forventes nogen nævneværdig konkurrencefordrejning. Modtagervirksomheden fremmer konkurrencen, da den bliver den første på markedet i kraft af den innovative og meget risikable investering.
- e) Tyskland har endvidere gjort gældende, at Kommissionen i henhold til Rettens dom af 10. juli 2012 i sag T-304/08<sup>(26)</sup> er forpligtet til at udøve det vide skøn, som den råder over i henhold til EF-traktaten, for at fastslå, om de forventede fordele ved en støtte i henhold til den regionale udvikling opvejer konkurrencefordrejningen og det støttede projekts indvirkning på samhandelen mellem medlemsstaterne.
- f) Tyskland har henvist til fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter<sup>(27)</sup> og er af den opfattelse, at Kommissionens beføjelse til at nægte at godkende støtte på grundlag af meddelelsen er begrænset til den andel af det anmeldte støttebeløb, der ligger over anmeldelsestærsklen.

#### 4.1.3. Tilbundsgående undersøgelse af foranstaltningen

##### 4.1.3.1. Støttens positive virkninger

- (61) Tyskland har anført, at støtten til miljøvenlige og energieffektive køretøjer indgår i Europa 2020-strategien. I Kommissionens hvidbog med titlen »En køreplan for et fælles europæisk transportområde — mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem«<sup>(28)</sup> opstilles målet om at reducere konventionelle personbilers andel af det samlede bilmarked med 50 % inden 2030 og fuldstændig at forvise sådanne køretøjer fra bycentrene inden 2050.
- (62) Tyskland yder sit bidrag til at virkeliggøre disse mål og har planlagt, at der inden 2020 skal være en million og inden 2014 allerede 100 000 elektriske biler på vejene. Tyskland ønsker at blive et førende marked for elektromobilitet. Da disse målsætninger ikke hidtil er nået, er en yderligere indsats nødvendig. Det omhandlede investeringsprojekt yder et bidrag til at nå de europæiske og de tyske mål.
- (63) Endvidere støtter projektet de mål, der er opstillet i forbindelse med anbefalingerne i en rapport fra High Level Expert Group on Key Enabling Technologies (HLG KET, ekspertgruppe på højt plan om centrale støtteteknologier), idet der i denne rapport klart peges på risikoen for, at Europa kan sætte agterud i den internationale konkurrence om placering af virksomheder, navnlig i betragtning af dets utilstrækkelige kapacitet til at »omdanne« teknologisk knowhow til salgbare produkter.

<sup>(25)</sup> Kommissionen kan beslutte enten at godkende støtten, underkaste den betingelser, eller forbyde den. Vedtager Kommissionen en betinget beslutning, jf. artikel 7, stk. 4, i [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 (EUT L 83 af 27.3.1999, s. 1)], kan den fastlægge vilkår, der begrænser en potentiel konkurrencefordrejning og sikrer støttens proportionalitet. Således kan den bl.a. nedsætte det anmeldte støttebeløb eller den anmeldte støtteintensitet til et niveau, der skønnes at være proportionalt og dermed foreneligt med det fælles marked.

<sup>(26)</sup> Rettens dom af 10. juli 2012, Smurfit Kappa mod Kommissionen, sag T-304/08, præmis 91.

<sup>(27)</sup> Denne fodnote har følgende ordlyd: »For så vidt angår støtte, der ydes på grundlag af en eksisterende regionalstøtteordning, bør det dog anføres, at medlemsstaterne fortsat har mulighed for at yde støtte af denne art op til et niveau svarende til det maksimumsbeløb, der ifølge de gældende regler kan ydes til investeringer med støtteberettigede omkostninger på 100 mio. EUR.«

<sup>(28)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0144>.

- (64) Gennem masseproduktion af en elektrisk bil med et karosseri af kulfiberforstærket plast, som ingen anden bilfabrikant hidtil har foretaget, kan den teknologiske udvikling fremskyndes, og konkurrencen på det relevante marked fremmes.
- (65) Tyskland er af den opfattelse, at investeringsprojektet på lang sigt yder et bidrag til Europas ledende stilling på markedet i bilindustrien.
- (66) Tyskland har endvidere anført, at projektet yder et bidrag til at virkeliggøre målene i Sachsens aktionsprogram for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) (Operationelles Programm des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE))<sup>(29)</sup>.
- (67) Antallet af bilfabrikker i de nye delstater er stadig lavere end i de gamle. Støtten til denne investering vil mindske forskellene mellem de gamle og de ny delstater.
- (68) BNP pr. indbygger ligger i Sachsen stadig under gennemsnittet i Forbundsrepublikken Tyskland og EU; arbejdsløsheden er stadig højere end landsgennemsnittet. Det omhandlede investeringsprojekt vil skabe 800 nye direkte arbejdspladser.
- (69) Derudover vil investeringen også skabe indirekte arbejdspladser i regionen, da støttemodtageren har til hensigt at indgå yderligere aftaler med regionale underleverandører. Dette vil skabe arbejdspladser, først og fremmest til højt kvalificeret arbejdskraft, som kan anvendes på de moderne tekniske arbejdspladser i en ny, ændret forsyningskæde. Det antages, at modtagervirksomheden efter en vellykket gennemførelse af dette investeringsprojekt vil foretage yderligere investeringer i Leipzig.
- (70) De nye produktionsmetoder vil medføre, at der uddannes arbejdskraft på moderne fagområder, f.eks. teknikere, som på området gummi- og plastteknik specialiserer sig inden for kulfiberforstærkede materialer. Da behovet for kvalificeret arbejdskraft i industrien for elektriske biler vil stige, kunne Sachsen udvikle sig til en attraktiv region for en sådan specialiseret arbejdskraft.
- (71) Investeringen vil også have positive clustereffekter (dvs. tiltrække yderligere investeringer til bilindustrien i regionen). Støttemodtageren er allerede aktiv i ACOD<sup>(30)</sup>, som har udpeget Leipzig-regionen til det område, hvor elektromobiliteten bør fremmes. På grundlag af konkrete investeringer fra andre virksomheder, der ikke er tilknyttet støttemodtageren, har Tyskland henvist til SB-Li-Motive, der producerer lithiumbatterier og har planer om investeringer i denne region.
- (72) Virksomheder, der ikke er tilknyttet BMW Group, vil efter al sandsynlighed nyde fordel af videnafmitnings effekter; endvidere har støttemodtageren til hensigt at indgå et tættere samarbejde med universitetet i Dresden, hvor der udbydes uddannelser med relation til bilindustrien.

#### 4.1.3.2. Støttens proportionalitet

- (73) Tyskland har gjort gældende, at støtten, der er ydes på grundlag af Investitionszulagengesetz, er fritaget for anmeldelsespligten i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning<sup>(31)</sup>, hvilket i sig selv allerede er et indicium for støttens proportionalitet.
- (74) Tyskland er af den opfattelse, at regionalstøtte er et egnet instrument til at mindske de økonomiske ulemper i regionen. Alternative foranstaltninger, såsom infrastrukturprojekter, ville ikke opnå sammenlignelige resultater, da regionen allerede råder over en veludbygget infrastruktur, herunder en international lufthavn.

<sup>(29)</sup> Se: [http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/2013\\_12\\_17\\_OP\\_EFRE\\_2007-2013\\_in\\_der\\_Fassung\\_des4.\\_Aenderungsantrages\\_Stand\\_Genehmigung.pdf](http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/2013_12_17_OP_EFRE_2007-2013_in_der_Fassung_des4._Aenderungsantrages_Stand_Genehmigung.pdf).

<sup>(30)</sup> Foreningen »Automotive Cluster Ostdeutschland«.

<sup>(31)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (Generel gruppefritagelsesforordning) (EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3).

- (75) En pakke bestående af generelle foranstaltninger har hidtil ikke været tilstrækkeligt til at nå de elektromobilitetsmål (100 000 elektriske biler i brug inden 2014 og en million elektriske biler i brug inden 2020), der er fastsat både for Tyskland<sup>(32)</sup> og på europæisk plan.

#### 4.1.3.3. Tilskyndelsesvirkning/kontrafaktisk scenario

- (76) Tyskland er af den opfattelse, at støttens tilskyndelsesvirkning ikke udelukkende kan vurderes ved hjælp af en analyse på grundlag af scenario 1 eller scenario 2<sup>(33)</sup>, da investeringsprojektet udgør et usædvanligt projekt med en særdeles innovativ karakter, og både dets kapitalafkast og sammenligningen af fordelene og ulemperne ved mulige placeringer (herunder hensynet til eventuelle statslige støtteforanstaltninger) blev analyseret. Tyskland har derfor fremlagt oplysninger vedrørende begge scenarier.

#### Scenario 1:

- (77) I en analyse på grundlag af scenario 1 skal medlemsstaten godtgøre, at støtten tilskynder støttemodtageren til at træffe en investeringsbeslutning til fordel for et projekt, der ikke ville være rentabelt for virksomheden nogen andre steder.
- (78) Som det fremgår af de oplysninger, som Tyskland har fremlagt, ligger projektets nettonutidsværdi uden støtten på [0-8 %] og med støtten på [1-9 %]. De tilgrundliggende beregninger tog udgangspunkt i en syvårig livscyklus, idet der ikke blev taget hensyn til start-, planlægnings- og udviklingsomkostningerne i forbindelse med projektet, og var baseret på en årlig produktion på [40 000-120 000] køretøjer (dvs. den normale minimumsproduktion, som støttemodtageren forventer med hensyn til små biler og mellemklassebiler) og ikke på det antal på [10 000-50 000] enheder, der er planlagt i forbindelse med det omhandlede projekt. Nettonutidsværdien ligger betydeligt under det ROCE<sup>(34)</sup>-mål på 26 %, som støttemodtageren normalt forudsætter som et passende afkast af den investerede kapital i forbindelse med konventionelle bilprojekter, og de vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 12 % er også langt fra nået.
- (79) Alligevel besluttede støttemodtageren at foretage investeringen. Støttemodtageren var af den opfattelse, at projektet trods den lave rentabilitet på lang sigt ville bidrage til at sikre virksomhedens position i den internationale konkurrence, hvor den i lang tid havde stået stærkt. Tyskland har understreget, at projektet har karakter af et pilotprojekt, og henvist til de dermed forbundne risici, der skyldes anvendelsen af kulstoffibre som råstof til karosseriet og endvidere den endnu ikke afprøvede produktionsteknik, produktionen i små mængder og usikkerheden på efterspørgselsiden.

#### Scenario 2:

- (80) Tyskland fremsendte oplysninger som dokumentation for, at støtten har en tilskyndelsesvirkning til at gennemføre investeringsprojektet i det pågældende støtteberettigede område. Uden støtten var projektet blevet etableret i et ikke-støtteberettiget område.

#### Omkostningsforskel/Strategiske overvejelser

- (81) Tyskland påviste på grundlag af virksomhedsdokumenter fra december 2009, f.eks. et dokument, der blev drøftet under en uformel [...] samtale mellem lederne, en analysesammenfatning, der var fremlagt på et bestyrelsesmøde, og et dokument om en bestyrelsesbeslutning vedrørende placeringsvalget, at en række placeringer til investeringen var blevet overvejet. Det drejede sig om München<sup>(35)</sup>, [...], USA/Canada, Mexico og Kina.

<sup>(32)</sup> Se »Deutsche Bank Research: Elektromobilität«, 12. september 2011. Tyskland har henvist til denne undersøgelse fra Deutsche Bank, hvorefter en stor støtte og hurtige tekniske fremskridt vil medføre, at de elektriske bilers andel af de nyindregistrerede personbiler i 2020 vil ligge i størrelsesordenen 7 %, mens markedsandelen kun vil udgøre ca. 2 % i tilfælde af en lav grad af støtte og tekniske fremskridt.

<sup>(33)</sup> Som det kræves i henhold til punkt 22 i meddelelsen om tilbunds gående undersøgelser af større investeringsprojekter.

<sup>(34)</sup> ROCE (Return on capital employed), afkast af den investerede kapital, er et balancenøgletal, som anvendes i finanssektoren, til vurdering og i forbindelse med regnskabsaflæggelse. På grundlag af afkastet af den investerede kapital kan det påvises, hvilke indtægter en virksomhed opnår på grundlag af sine aktiver, og hvilke tab der opstår som følge af dens gæld.

<sup>(35)</sup> Som Tyskland har anført, er der i forbindelse med placeringsmuligheden »München« egentlig tale om »München sammen med Wackersdorf«.

- (82) De ovennævnte dokumenter vedrører udelukkende investeringerne med hensyn til i3-modellen. Beslutningen om at producere i8-modellen på samme anlæg som i3-modellen blev først truffet i 2011. Tyskland anmeldte med hensyn til produktionen af i8 hverken yderligere støtteberettigede omkostninger eller en yderligere støtte og indsendte heller ingen dokumenter om beslutningsprocessen vedrørende investeringernes placering med hensyn til i8.
- (83) Som det fremgår af de fremlagte dokumenter, blev der foretaget en sammenligning af de forskellige placeringer på grundlag af en række kvantitative og kvalitative faktorer, f.eks. investeringsomkostningerne <sup>(36)</sup>, afstanden til steder, hvor der fremstilles plast og kulfiberforstærket plast, muligheden for at undgå »greenfield«-investeringer, forståelsesvanskeligheder, manglende beskyttelse af knowhow, afstand mellem udviklingscenter og logistikcenter. I forbindelse med en foreløbig udvælgelse blev [...] <sup>(37)</sup>, USA/Canada, Mexico og Kina udelukket som placeringsmuligheder på grundlag af en samlet vurdering af de ovennævnte faktorer og udvælgelsen begrænset til Leipzig og München.
- (84) »Greenfield«-investeringer ville hverken være nødvendige i München eller i Leipzig; investeringer disse steder er ikke berørt af forståelsesvanskeligheder, der er ikke risiko for manglende beskyttelse af knowhow, og der kan heller ikke forventes logistiske problemer, og afstanden til BMW Groups udviklingscenter i München er heller ikke for stor. De laveste investeringsomkostninger ville faktisk være opstået i forbindelse med en placering i München, som også ligger tættest på BMW Groups udviklingscenter. Leipzig frembyder derimod den fordel, at der er gode muligheder for at udvide kapaciteten, hvilket ville gøre det muligt for støttemodtageren hurtigt at øge produktionen til [50 000-90 000] elektriske biler pr. år uden nævneværdige ekstraomkostninger.
- (85) Tyskland har anført, at beregningerne vedrørende placeringen blev foretaget på basis af en årlig produktionsmængde på [10 000-50 000] personbiler og på grundlag af vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 12 % som diskonteringsfaktor, og at de produktrelaterede investeringsomkostninger, byggeinvesteringsomkostningerne, planlægnings- og startomkostningerne, produktionsomkostningerne, forsyningsomkostningerne, de faste omkostninger og de såkaldte inbound-/outbound-omkostninger (logistikomkostninger og afgifter til international fragt) er indeholdt i beregningerne. De ovennævnte beregninger stammer fra december 2009 og viser, at en placering i München uden støtte havde medført lavere omkostninger på 17 mio. EUR end placeringen i Leipzig.
- (86) Med hensyn til strategiske overvejelser nævnte Tyskland fordele i relation til støttemodtagerens forsyningsstrategi uden at redegøre nærmere for disse. Der blev ikke sat beløb på nogen af de fordele, der var anført med hensyn til placeringen i Leipzig og/eller placeringen i München.

#### Statsstøttens rolle

- (87) Tyskland har gjort gældende, at støtten var af helt afgørende betydning for placeringsbeslutningen. I betragtning af omkostningsforskellen mellem de to placeringer ville investeringen ellers ikke være blevet foretaget i Leipzig. Efter Tysklands opfattelse blev det påvist, at støtten tilskyndede til at placere investeringen i Leipzig.
- (88) I beregningerne af de egentlige investeringsomkostninger indgår ikke statsstøtte. Alligevel har Tyskland understreget, at hensynet til eventuel støtte spillede en central rolle i beslutningsprocessen <sup>(38)</sup>, og påpeget, at BMW AG's bestyrelse på grund af den forventede statsstøtte på 50 mio. EUR besluttede at placere investeringsprojektet i Leipzig. I to tabeller i et bilag til det sammenfattende dokument, som blev fremlagt for BMW AG's bestyrelse i forbindelse med dens placeringsbeslutning, anføres faktisk de forskellige støttebeløb og -intensiteter, som ville være til rådighed de forskellige steder, også i [...]. I sidste instans fremgår det utvetydigt af bestyrelsesdokumentet, at støtrelsen af den statsstøtte/støtte, der ville være til rådighed i [...], Mexico, USA og Kina, var for lav til at opveje de ulemper, som ville opstå for støttemodtageren ved at placere investeringsprojektet disse steder.

<sup>(36)</sup> Det fremgår af et diagram, der blev drøftet under den uformelle [...] samtale, at der blev forventet følgende yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med de forskellige placeringer på grundlag af sammenligningen med Leipzig: Canada: +[20-120] mio. EUR, [...]: +[40-150] mio. EUR, USA: [40-150] mio. EUR.

<sup>(37)</sup> Placeringen i [...] var bortset fra Leipzig den eneste placering, som ligger i et støtteberettiget område, og blev udelukket, fordi en »greenfield«-investering ville være nødvendig, fordi man forventede forståelses- og oversættelsesproblemer, på grund af afstanden til virksomhedens udviklingscenter og på grund af ulemper med hensyn til logistik.

<sup>(38)</sup> Se punkt 81 i bemærkningerne af 5. april 2012.



## 4.1.3.4. Proportionalitet

- (89) I henhold til punkt 32 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter gælder det generelt i forhold til scenario 1, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den betyder, at afkastet af investeringen ligger på linje enten med det normale afkast, virksomheden regner med i andre investeringsprojekter, eller med virksomhedens kapitalomkostninger generelt, eller med det afkast, der normalt ses i den pågældende branche.
- (90) Tyskland har erkendt, at støttebeløbet langt fra er tilstrækkeligt til at opnå det afkast, der normalt opnås i forbindelse med støttemodtagerens andre investeringsprojekter, men har gentaget, at andre overvejelser af strategisk art (se betragtning 79 og 84) havde ført til denne beslutning.
- (91) Uanset ordlyden af punkt 33 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvorefter det generelt gælder i forhold til scenario 2 med hensyn til placeringsincitamentet, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den er lig med forskellen mellem den støttemodtagende virksomheds nettoomkostninger ved at investere i den støttemodtagende region og dens nettoomkostninger ved at investere i en alternativ region, har Tyskland anført, at det samlede støttebeløb, der blev anmeldt i 2009 og udgjorde ca. 50 mio. EUR, står i et rimeligt forhold til formålet. Tyskland er faktisk af den opfattelse, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af, om forskellen mellem nettoomkostningerne ved investeringen i Leipzig og München opfylder bestemmelserne i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter med hensyn til foranstaltningens proportionalitet, ikke bør tage hensyn til omkostningsulempen i forbindelse med placeringen i Leipzig, der er anslået til 17. mio. EUR, i forhold til placeringen i München, som BMW AG's bestyrelse fastslog i december 2009, men bør træffe sin beslutning på grundlag af de konkrete investeringsomkostninger, som ville opstå for støttemodtageren i forbindelse med gennemførelsen af investeringsprojektet, dvs. efter afslutningen af startinvesteringen<sup>(39)</sup>.
- (92) Tyskland er af den opfattelse, at proportionaliteten af en foranstaltning ikke skal påvises på grundlag af de samme dokumenter som tilskyndelsesvirkningen. Tyskland har anført punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvorefter medlemsstaten »vil skulle godtgøre, at [støtteforanstaltningen] står i et rimeligt forhold til formålet, ved hjælp af formålstjenlig dokumentation af den art [kursivering tilføjet], der omtales i punkt [26]«.
- (93) Tyskland har endvidere henvist til høringsdokumentet om »fælles principper for en økonomisk vurdering af statsstøttes forenelighed efter artikel 87, stk. 3«, som blev offentliggjort af Generaldirektoratet for Konkurrence for nogle år siden. Tyskland baserer sig på dette høringsdokument til støtte for sine argumenter om, at undersøgelsen af en støttes proportionalitet i modsætning til undersøgelsen af tilskyndelsesvirkningen, der hovedsagelig beskæftiger sig med det spørgsmål, om støttemodtagerens adfærd har ændret sig som følge af støtten, skal foretages på grundlag af en mere tilbundsgående vurdering af støttens virkninger for konkurrencen og derfor være koncentreret om, hvorvidt støttebeløbet ligger over det nødvendige minimum<sup>(40)</sup>.
- (94) Til støtte for sin bevisførelse har Tyskland endvidere henvist til præmis 107 i Rettens dom i sag T-396/08 — Freistaat Sachsen mod Kommissionen. Efter Tysklands opfattelse fastslås følgende deri: I forbindelse med undersøgelsen af proportionaliteten tilvejebringes alle oplysninger, som er nyttige for vurderingen af en sag<sup>(41)</sup>. Derudover har Tyskland henvist til ovennævnte sag til støtte for sine argumenter om, at det står Kommissionen frit for med henblik på undersøgelsen af, om den omhandlede støtte er forenelig med det indre marked, at basere sig på alle konkrete og faktiske omstændigheder, som er af betydning med hensyn til støttemodtageren<sup>(42)</sup>. Tyskland er af den opfattelse, at Kommissionen til undersøgelsen af støttens proportionalitet kan anvende en opdateret udgave af de dokumenter, som dannede grundlag for påvisningen af tilskyndelsesvirkningen.

<sup>(39)</sup> De relevante oplysninger fremgår af nedenstående betragtning 102.

<sup>(40)</sup> Tyskland har ikke anført, hvilke konkrete passager i høringsdokumentet der henvises til. Dokumentet kan tilgås via følgende link: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/economic\\_assessment\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_da.pdf).

<sup>(41)</sup> Rettens dom af 8. juli 2010, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, T-396/08, præmis 107. I dommens præmis 107 gentages blot retspraksis, hvorefter Kommissionen, når den undersøger, om en statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, skal tage hensyn til alle relevante forhold.

<sup>(42)</sup> Det fremgår af præmis 108 i dommen i sag T-396/08, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, at Kommissionen med henblik på undersøgelsen af den pågældende støttes forenelighed kunne tage hensyn til de konkrete faktiske omstændigheder, der vedrørte støttemodtageren. Kommissionen er ikke klar over, hvorvidt Tyskland gør gældende, at den kan eller skal tage hensyn til alle omstændigheder, som den anser for at være relevante i en procedure. Endvidere vedrører dommen et tilfælde, hvor medlemsstaten gør gældende, at Kommissionen ikke burde have undersøgt visse omstændigheder til vurdering af støttens forenelighed i det pågældende tilfælde.

- (95) Tyskland har endvidere anført, at meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke indeholder bestemmelser til fastsættelse af det konkrete tidspunkt, med hensyn til hvilket proportionaliteten skal godtgøres, og er af den opfattelse, at en støttes proportionalitet ikke er bundet til adfærdsændringen fra støttemodtagerens side på tidspunktet for placeringsbeslutningen.
- (96) I modsætning til i forbindelse med undersøgelsen af tilskyndelsesvirkningen er det afgørende kriterium derudover ikke, at der allerede på tidspunktet for beslutningen om investeringens placering forelå dokumentation, men i henhold til punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, at dokumentationen er »formålstjenlig« til at undersøge foranstaltningens proportionalitet.
- (97) Efter Tysklands opfattelse bør et dokument, der allerede er blevet anvendt til at godtgøre støttens tilskyndelsesvirkning, ikke også anvendes som grundlag for undersøgelsen af proportionaliteten, især da der bør tages hensyn til mulige ændringer af den økonomiske situation, navnlig den omstændighed, at der er truffet yderligere investeringsbeslutninger (produktion af i8-modellen) efter den oprindelige placeringsbeslutning.
- (98) Tyskland har derfor gjort gældende, at der i overensstemmelse med retspraksis og for at sikre, at støttens proportionalitet undersøges på en økonomisk hensigtsmæssig måde, skal anvendes mere opdaterede dokumenter. En sådan fremgangsmåde ville også være i overensstemmelse med den praksis, der er normal på andre områder, f. eks. i forbindelse med den efterfølgende kontrol af støtte.
- (99) På grundlag af nyere oplysninger om modtagervirksomheden og mere opdaterede markedsdata kan der gøres nærmere rede for den faktiske ulempe som følge af placeringen i Leipzig i relation til nettoomkostningerne.
- (100) Tyskland er af den opfattelse, at det bestyrelsesdokument, hvori omkostningsforskellen mellem de to placeringer anslås til 17 mio. EUR, ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger vedrørende undersøgelsen af støttens proportionalitet, da det f.eks. ikke omfatter en costbenefitanalyse i henhold til EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til motorkøretøjsindustrien<sup>(43)</sup> fra 1997. Bestyrelsesdokumentet gengiver kun selektive oplysninger, som er baseret på en række hypoteser samt taloplysninger vedrørende omkostningerne og fordelene ved foranstaltningen. For at undersøge støttens proportionalitet på grundlag af den reelle omkostningsforskel mellem de to placeringer skulle der anvendes andre hypoteser og talværdier for forholdet mellem omkostningerne og fordelene.
- (101) Tyskland har derfor gjort gældende, at ekstraomkostninger på 29 mio. EUR, der er beregnet frem til september 2012, bør tillægges de 17 mio. EUR, der i december 2009 blev anslået som ekstraomkostninger i forbindelse med placeringen i Leipzig.
- (102) Tyskland indsendte et dokument fra september 2012, hvori de nævnte yderligere omkostningsulemper er anført<sup>(44)</sup> (uden de ekstraomkostninger, der ville forekomme begge steder):
- Udvidelse af samlehallen til i3-modellen, for at samlingen af i8-modellen også kan foretages dér: [...] mio. EUR.
  - Udvidelse af en hal til konstruktion af karosseriet til i3 og i8 (dvs. til produktion af mere komplekse karosserikomponenter): [...] mio. EUR.
  - I en mere fremskreden fase af produktudviklingen er det blevet nødvendigt at foretage en nyopdeling af værditilvæksten mellem de to placeringer, hvilket er resulteret i udvidelsen af samlehallen: [...] mio. EUR.
  - [...] skulle oprindeligt stilles til rådighed af en underleverandør, men fremstilles nu af BMW AG i en bygning, der i begyndelsen endnu ikke var planlagt. I forbindelse med placeringen i München kunne der også leveres fra støttemodtagerens nærliggende fabrik i Landshut: Omkostninger til den nye bygning: [...] mio. EUR.

<sup>(43)</sup> EUT C 279 af 15.9.1997, s. 1.

<sup>(44)</sup> Tyskland har navnlig anført, at arealet i forbindelse med de eksisterende anlæg i München er stort nok, og at der ikke eller kun i begrænset omfang er behov for bygningsudvidelser.

- e) Som følge af den yderligere produktion er der blevet behov for yderligere investeringer i »ikke-serie-logistik«<sup>(45)</sup> (brandslukningsanlæg, brandbiler, affaldsbortskaffelsesanlæg osv.). I München ville disse investeringer også være mindre omfattende på grund af de eksisterende, større anlæg: [...] mio. EUR.
- f) Til de videreudviklede produkter er der behov for en mere kompliceret kvalitetssikringsproces end planlagt, hvorved der opstår yderligere investeringer i det udstyr til kvalitetskontrol, der allerede findes i München: [...] mio. EUR.
- g) Endelig forårsager indførelsen af en ny logistikstrategi på alle støttemodtagerens fabrikker i Leipzig højere omkostninger end i München: [...] mio. EUR.

#### 4.1.3.5. Negative virkninger

- (103) Hvad angår støttens potentielle negative virkninger på det relevante produktmarked, begrænser Tyskland sine argumenter til de virkninger, der ville gøre sig gældende på grundlag af scenario 2. Tyskland har således fremhævet, at støtten i henhold til punkt 40 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke har virkninger på konkurrencen, hvis investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, og hvis støtten opfylder proportionalitetskravet; navnlig ville enhver styrkelse af modtagervirksomhedens stærke position på markedet også ske uden støtte. Endvidere er markedet i betragtning af de politiske strategier til fremme af elektromobilitet ikke i tilbagegang, og støtten ville ikke bidrage til at bevare ineffektive markedsstrukturer. Tyskland er af den opfattelse, at denne vurdering understøttes af, at ingen konkurrenter har fremsendt bemærkninger.
- (104) Tyskland har endvidere fremhævet, at det er usandsynligt, at modtagervirksomhedens konkurrenter på grund af dennes behov for kulstoffibre forhindres i at få adgang til udbuddet af kulstoffibre, da der er mange leverandører på markedet, og det ifølge uafhængige analytikere kan antages, at både behovet for og udbuddet af kulstoffibre vil stige, idet udbuddet fremover vil være mindst lige så stort som efterspørgslen. Støttemodtageren har derfor ikke en stærk position på dette indkøbsmarked.
- (105) Den eneste midlertidige fordel, som støttemodtageren muligvis kan opnå på markedet, er i forbindelse med den knowhow, som virksomheden vil tilegne sig [...]. I betragtning af de mange markedsdeltagere i [...] er der imidlertid altid mulighed for markedsadgang eller samarbejde.

## 5. VURDERING AF STØTTEN

### 5.1. Forekomst af statsstøtte

- (106) For at en foranstaltning anses for statsstøtte, skal følgende kumulative kriterier være opfyldt: i) Foranstaltningen skal være statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler, ii) den skal give virksomhederne en økonomisk fordel, iii) fordelene skal være selektiv, og iv) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (107) Den finansielle støtte ydes af de tyske myndigheder i form af et investeringstilskud. Støtten kan dermed betragtes som statsstøtte og en med statsmidler ydet støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (108) Da støtten kun ydes til én virksomhed, BMW AG, er der tale om en selektiv foranstaltning.
- (109) Foranstaltningen fritager virksomheden for omkostninger, som den under normale markedsvilkår selv skulle afholde i forbindelse med opførelsen af produktionsanlægget, og giver den således en økonomisk fordel i forhold til dens konkurrenter.
- (110) Støtten ydes af de tyske myndigheder til et investeringsprojekt med henblik på fremstilling af personbiler med elektrisk og med kombineret fremdriftssystem. Da sådanne køretøjer handles mellem medlemsstaterne, kan foranstaltningen påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

<sup>(45)</sup> På tysk: Nicht-Serien-Logistik.

- (111) Den økonomiske fordel, som BMW AG opnår i forhold til sine konkurrenter ved fremstillingen af varer, der er genstand for samhandel inden for EU, kan fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.
- (112) På grundlag af ovenstående fastslår Kommissionen, at den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte til BMW AG efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

### 5.2. Støttens lovlighed

- (113) Med anmeldelsen af den planlagte støtteforanstaltning inden gennemførelsen heraf har Tyskland overholdt sine forpligtelser i henhold artikel 108, stk. 3, i TEUF og kravet om individuel anmeldelse i henhold til artikel 6, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning.

### 5.3. Retsgrundlaget for undersøgelsen

- (114) Da det nationale retsgrundlag for ydelsen af støtten, Investitionszulagengesetz, (med forbehold af Kommissionens godkendelse) giver støttemodtageren et retligt krav med hensyn til de omkostninger, der er afholdt inden den 1. januar 2014, kan støtten anses for tildelt inden juli 2014<sup>(46)</sup>. Da støtten derudover har til formål at fremme den regionale udvikling, er det RAG, navnlig afsnit 4.3 om store investeringsprojekter og meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter, der udgør grundlaget for undersøgelsen af støttens forenelighed med det indre marked.

### 5.4. Overholdelse af de sædvanlige forenelighedskriterier i RAG

- (115) Som Kommissionen konstaterede i indledningsafgårelsen, er den anmeldte investeringsstøtte til fordel for BMW AG i overensstemmelse med de generelle kriterier for godkendelse i RAG: Den opfylder det formelle kriterium med hensyn til tilskyndelsesvirkningen, modtagervirksomheden er ikke kriseramt, støtten ydes til en initialinvestering i form af diversificering af en virksomheds produktion, så den kommer til at omfatte nye, yderligere produkter, de støtteberettigede omkostninger blev defineret i overensstemmelse med de relevante bestemmelser, støttemodtageren yder et egetbidrag på mindst 25 % af de støtteberettigede omkostninger og har forpligtet sig til at bevare investeringen i regionen i mindst fem år. Endvidere overstiger det samlede tilbagediskonterede støttebeløb ikke det støtteloft, som er tilladt efter justeringsmekanismen i henhold til punkt 67 i RAG.

### 5.5. Anvendelse af fodnote 65 i RAG

- (116) I henhold til fodnote 65 i RAG er det ikke nødvendigt at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG, hvis en medlemsstat kan påvise, at støttemodtageren skaber et nyt produktmarked, og støtten vil blive godkendt med op til det beløb, der er justeret efter punkt 67 i RAG.
- (117) Begrundelsen for fodnote 65 består i anerkendelsen af, at gennemførelsen af vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG ikke er hensigtsmæssig i tilfælde af, at der skabes et nyt produktmarked, da referencemarkedet endnu ikke findes, før investeringen er gennemført. Den virksomhed, der skaber det nye produktmarked, vil opnå en særdeles stor andel af dette marked, efter al sandsynlighed hele 100 %. Vurderingen i henhold til punkt 68, litra b), i RAG, hvorved kapacitetsforøgelsen måles på et underpræsterende marked, kunne ikke gennemføres, da de nødvendige data for væksten i den femårige referenceperiode ikke er til rådighed.
- (118) Kommissionen konstaterer, at selv om BMW AG kan have været den første producent af elektriske biler, som indgav en formel ansøgning om tildeling af regionalstøtte, havde en række konkurrenter allerede påbegyndt produktionen af sådanne køretøjer inden BMW AG, og at andre konkurrenter sandsynligvis snart vil påbegynde en sådan.
- (119) Tyskland har erkendt, at der allerede findes en række bilfabrikanter, som producerer elektriske biler, og at yderligere bilfabrikanter vil komme ind på markedet frem til 2013/2014. Tyskland har imidlertid gjort gældende, at fodnote 65 i RAG bør finde analog anvendelse, hvis den ikke finder direkte anvendelse på støttesagen.

<sup>(46)</sup> I henhold til punkt 20, litra d), i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2014-2020 (EUT C 209 af 23.7.2013, s. 1).

- (120) De grunde, som Tyskland har fremført til fordel for en anvendelse af fodnote 65 i RAG, er ikke tilstrækkeligt overbevisende til at begrunde en undladelse af at gennemføre vurderingerne i henhold til punkt 68 i RAG. Fodnote 65 i RAG finder anvendelse, når støttemodtageren skaber et nyt produktmarked. Produktionen af et innovativt produkt medfører imidlertid ikke nødvendigvis, at der opstår et nyt produktmarked.
- (121) Hvis produkter udbudt af konkurrenter som i det foreliggende tilfælde, konkurrerer på markedet med støttemodtagerens (BMW AG's) nye, innovative model, består det relevante produktmarked ikke udelukkende af støttemodtagerens innovative produkt. De produkter, der udbydes af konkurrenter, skal ligeledes tages i betragtning. Hvis fodnote 65 i RAG kunne omfatte den omhandlede støtte til BMW AG, skulle der på dette grundlag også ydes regionalstøtte til andre konkurrenter, som udbyder elektriske biler på markedet. På grundlag af ovenstående fastslår Kommissionen, at fodnote 65 i RAG ikke finder anvendelse i denne sag, og at vurderingerne i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG skal gennemføres.

#### 5.6. Anvendelse af vurderingen af markedsandelen og kapacitetsforøgelsen i henhold til punkt 68, litra a) og b), i RAG

- (122) Kommissionen skal tage stilling til, om det på grundlag af de bemærkninger, der er modtaget som reaktion på indledningsafgørelsen, uden for enhver tvivl kan udelukkes, at tærsklen for vurderingen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG overskrides, og at det derfor ikke er nødvendigt at foretage en tilbundsgående vurdering på grundlag af statsstøtteregelejerne i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure. Som Kommissionen allerede redegjorde for i betragtning 93-99 i indledningsafgørelsen, er vurderingen i henhold til punkt 68, litra b), i RAG ikke relevant i den foreliggende sag, da markedet for elektriske biler er et marked i vækst, og produktionskapaciteten i forbindelse med i3- og i8-modellen ikke udgør et problem.
- (123) Vurderingen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG fører til en tilbundsgående undersøgelse, hvis Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger konstaterer, at støttemodtageren på det relevante produktmarked og geografiske marked har en andel, der ligger over tærsklen på 25 %. Såfremt det ikke er muligt klart at afgrænse det relevante produktmarked og geografiske marked, gennemføres den tilbundsgående undersøgelse, hvis støttemodtageren på mindst ét plausibelt relevant marked, som kunne blive påvirket af støtten, har en markedsandel, der ligger over tærsklen på 25 %. Under alle omstændigheder understreger Kommissionen, at beslutningen om at gennemføre den tilbundsgående undersøgelse ikke foregriber vurderingen af, om støtteforanstaltningen er forenelig med det indre marked.

##### 5.6.1. Markedsafgrænsning og markedsandel

###### 5.6.1.1. Relevant produktmarked

Tilhører konventionelle personbiler og elektriske biler det samme produktmarked?

- (124) Tyskland havde under den foreløbige undersøgelse anført, at elektriske biler var omfattet af markedet for konventionelle personbiler, og at i3-modellen (en ren elektrisk bil) bør placeres i det konventionelle C- eller D-segment eller et kombineret C/D-segment og i8-modellen (en hybridbil) i F-segmentet efter IHS Global Insights klassifikation.
- (125) I indledningsafgørelsen anførte Kommissionen, at den i betragtning af den manglende substituerbarhed på udbudssiden og den begrænsede substituerbarhed med hensyn til efterspørgslen ikke kunne nå frem til en endelig opfattelse af, hvorvidt elektriske biler udgør et selvstændigt produktmarked eller er en del af markedet for konventionelle personbiler uden differentiering efter fremdriftsteknologi. Endvidere var det i tilfælde af, at der er et særskilt marked for elektriske biler, ikke muligt for den at fastslå, om dette kan segmenteres yderligere, og om segmenteringen af markedet for konventionelle personbiler i givet fald kan overføres til det særskilte marked for elektriske biler. Endelig kunne Kommissionen ikke afgøre, om i3-modellen bør placeres i C-segmentet, D-segmentet eller et kombineret C/D-segment og i8-modellen i F-segmentet.
- (126) Som anført i betragtning 43-45 har Tyskland hævdet i sine bemærkninger, at elektriske biler i fremtiden vil konkurrere med konventionelle personbiler og af forbrugeren blive anset for substituerbare, som det allerede nu er tilfældet i forbindelse med hybridbiler. Endvidere har Tyskland anført, at i3-modellen og i8-modellen er substituerbare med konventionelle personbiler på efterspørgselssiden trods problematikken med hensyn til rækkevidde, da det generelle formål med såvel elektriske biler som konventionelle køretøjer er personbefordring, og at prisforskellen mellem elektriske biler og sammenlignelige konventionelle personbiler kan mindskes ved hjælp af forbrugerstøtte.

- (127) Kommissionen konstaterer, at ingen interesserede parter har fremsendt bemærkninger til den generelle problemstilling, om markedet for konventionelle personbiler skal betragtes som det relevante produktmarked for elektriske biler og for hybridbiler. Da Kommissionen ikke har tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om alle forskellige former for elektriske biler og hybridbiler generelt tilhører markedet for konventionelle personbiler, har Kommissionen besluttet at lade spørgsmålet, om elektriske biler og hybridbiler tilhører det samlede marked for personbiler, stå åbent.

Kan C- eller D-segmentet for konventionelle personbiler eller E2- eller F-segmentet for konventionelle personbiler i denne sag betragtes som de relevante produktmarkeder?

- (128) Som anført i betragtning 123 gennemføres den tilbunds gående undersøgelse for hver berørt model, hvis tærsklen på 25 % overskrides med hensyn til markedsandelen på mindst ét af de plausible markeder. Det er derfor tilstrækkeligt, hvis Kommissionen undersøger, om i3-modellen uden for enhver tvivl kan placeres i C- eller D-segmentet på markedet for konventionelle personbiler uden at tage stilling til, om i8-modellen tilhører E2/F-segmentet. Kommissionen har derfor besluttet at begrænse undersøgelsen til spørgsmålet, om i3-modellen tilhører C- eller D-segmentet for konventionelle personbiler.
- (129) Kommissionen kan ikke fjerne den tvivl, som den gav udtryk for i indledningsafgåelsen med hensyn til spørgsmålet, om markedet for konventionelle personbiler (segment C eller D) skal betragtes som det eneste relevante produktmarked for i3-modellen. For det første modtog Kommissionen ingen bemærkninger fra interesserede parter under proceduren. For det andet er segmenteringen på grundlag af de traditionelle segmenteringskriterier problematisk, hvilket Tyskland har erkendt (se betragtning 55), da der er forskelle mellem priserne og længderne på elektriske biler og konventionelle køretøjer i et bestemt segment.
- (130) Endvidere blev der ikke fremlagt oplysninger, som kan fjerne Kommissionens tvivl med hensyn til spørgsmålet, om i3-modellen som en ren elektrisk bil er tilstrækkelig substituerbar med et konventionelt køretøj på efterspørgselssiden<sup>(47)</sup>. I den relevante litteratur<sup>(48)</sup> er der tilsyneladende konsensus om, at forskellene med hensyn til rækkevidde (dvs. muligheden for at køre køretøjet uden at påfylde brændstof eller oplade batteriet), ladetid, tilgængelighed af ladestationer og levetiden af batterier til elektriske biler er væsentlige kriterier. Således vil i3-modellen eksempelvis skulle oplades efter kun 150 korte kilometer. Derfor er Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger ikke nået frem til den overbevisning, at der er en tilstrækkelig substituerbarhed på efterspørgselssiden mellem i3 og konventionelle personbilmodeller i C- og D-segmentet til at anse disse køretøjer for at tilhøre det samme produktmarked.
- (131) Derudover bestrides det ikke, at der ikke er substituerbarhed på udbudssiden<sup>(49)</sup> mellem den omhandlede elektriske bil (i3-modellen) og konventionelle personbiler, da det ikke er muligt at producere karosserier af kulfiberforstærket plast på produktionsanlæg, der er egnede til konventionelle køretøjer.

<sup>(47)</sup> To produkter er substituerbare på efterspørgselssiden, hvis forbrugeren anser dem for at være substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.

<sup>(48)</sup> Se f.eks.: »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric vehicles on the market and in development«, en Delft-Report, april 2011, s. 30, [http://www.cedelft.eu/publicatie/impact\\_of\\_electric\\_vehicles/1153](http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153). I denne rapport henvises til, at elektriske køretøjer på de kritiske områder af den fremtidige markedsindtrængning næsten altid klarer sig dårligere end køretøjer med forbrændingsmotor. Navnlige er det elektriske køretøjs rækkevidde mindre, mens dets pris er højere; elektriske køretøjer står derfor dårligere med hensyn til to afgørende købskriterier. Se også: »Elektromobilität — Sinkende Kosten sind conditio sine qua non«, en undersøgelse fra Deutsche Bank Research af 12. september 2011, s. 7, hvori der henvises til, at rene elektriske bilers anvendelsesmuligheder er begrænset til korte og mellemlange strækninger som følge af den begrænsede kapacitet i de batterier, der findes på markedet på nuværende tidspunkt, da et batteri, der kan lagre tilstrækkelig energi til længere ture, ville være for tungt til køretøjet. I undersøgelsen anføres det endvidere, at der vil gå endnu 10-15 år, før den teknologi (dvs. post-lithium-ionteknologien), der er nødvendig til at gøre rene elektriske køretøjer konkurrencedygtige i forhold til konventionelle køretøjer, bliver udviklet.

<sup>(49)</sup> To varer er substituerbare på udbudssiden, hvis produktionsanlæggene til fremstilling af det ene produkt kan omstilles tilstrækkeligt let, således at de også kan anvendes til at fremstille det andet produkt uden større ekstraomkostninger.

- (132) På grundlag af ovenstående er Kommissionen ikke nået frem til den overbevisning, at i3-modellen kan placeres i C- eller D-segmentet på markedet for konventionelle personbiler.

Er det kombinerede C/D-segment for elektriske biler det relevante produktmarked for i3-modellen?

- (133) Tyskland har under den foreløbige undersøgelse anført, at i stedet for enkelte segmenter for elektriske biler bør et kombineret C/D-segment for elektriske biler betragtes som det relevante produktmarked<sup>(50)</sup>. I indledningsafgørelsen havde Kommissionen udtrykt tvivl om hensigtsmæssigheden<sup>(51)</sup> af et sådant kombineret segment, men der ikke er modtaget bemærkninger fra interesserede parter under den formelle undersøgelsesprocedure.
- (134) I denne forbindelse konstaterer Kommissionen, at plausible produktmarkeder bør omfatte det laveste niveau, hvor der er statistiske data til rådighed; i det foreliggende tilfælde er dette markedet for elektriske biler, der er opdelt i overensstemmelse med den konventionelle segmentering. Derfor udelukker Kommissionen i overensstemmelse med fast praksis, at det kombinerede C/D-segment for elektriske biler er det laveste niveau af det plausible relevante produktmarked<sup>(52)</sup>. Hvis vurderingen i henhold til punkt 68, litra a), i RAG udelukkende blev anvendt på kombinerede segmenter, kunne den tilbundsgående undersøgelse også bortfalde, hvis en støttemodtager havde en dominerende stilling i et enkelt relevant segment, fordi dennes markedsandel er lavere i de andre relevante enkeltsegmenter, som kombineres med det første. Derfor er Kommissionen ikke i stand til med sikkerhed at udelukke, at det ene af de to enkeltsegmenter C eller D på markedet for elektriske biler skal betragtes som det relevante produktmarked for i3-modellen.

#### 5.6.1.2. Det relevante geografiske marked for elektriske biler

- (135) Til gennemførelsen af vurderingen i henhold punkt 68, litra a), i RAG skal Kommissionen definere det relevante geografiske marked, der danner grundlag for dens analyse af markedsandelene. I indledningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt det relevante geografiske marked strækker sig ud over EØS.
- (136) Tyskland har anført, at det relevante geografiske marked for elektriske biler bør defineres som verdensmarkedet, især da Kina, Japan og USA (såvel som nogle EU-medlemsstater), som yder en betragtelig offentlig støtte til sådanne køretøjer, tegner sig for en betydelig andel af det globale marked. I øvrigt udvikler handelsstrømmene sig i alle retninger, og rammebetingelserne for den globale handel med elektriske biler er identiske med eller gunstigere end betingelserne for konventionelle køretøjer.
- (137) Det hedder i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret, at »[m]arkedsafgrænsning [...] dybest set [går] ud på at fastslå, om de pågældende virksomheders kunder i praksis har alternative forsyningskilder, og dette gælder både med hensyn til produkterne/tjenesteydelserne og med hensyn til leverandørernes geografiske beliggenhed«<sup>(53)</sup>. I denne meddelelse fra Kommissionen fastslås det endvidere, at andre faktorer også kan undersøges i forbindelse med afgrænsningen af det relevante geografiske marked, f.eks. krav om, at virksomhederne skal have lokale afdelinger, betingelserne for adgang til distributionskanaler, eventuelle lovgivningsmæssige hindringer, prisreguleringer, tariffer, kvoter osv.<sup>(54)</sup>. I sidste instans kunne også handelsstrømme give nyttige supplerende oplysninger om faktorer vedrørende udbud og efterspørgsel<sup>(55)</sup>.
- (138) Tysklands påstand om, at det relevante geografiske marked for elektriske biler er verdensmarkedet, mangler udførlige oplysninger om de faktorer, der er beskrevet i meddelelsen.

<sup>(50)</sup> Se indledningsafgørelsens betragtning 74 og 75 og den foreliggende afgørelses betragtning 34.

<sup>(51)</sup> Ibid.

<sup>(52)</sup> Denne generelle tilgang svækkes ikke af, at segmenteringen i forbindelse med elektriske biler endnu ikke er så veludviklet som i forbindelse med konventionelle personbiler, og at det derfor er vanskeligere at forstå, hvordan disse segmenter afgrænses eller kunne afgrænses fra hinanden.

<sup>(53)</sup> Punkt 13 i Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (EFT C 372 af 9.12.1997, s. 5).

<sup>(54)</sup> Ibid., punkt 30.

<sup>(55)</sup> Ibid., punkt 31.

- (139) Den blotte udtalelse om, at handelen vil udvikle sig i alle retninger, er ingen dokumentation for, at der faktisk er tale om et relevant geografisk marked, der strækker sig ud over EØS. Selv om der kan være tale om samhandel mellem EØS og andre regioner i verden, betyder dette ikke, at markederne er integreret på en sådan måde, at markedsvilkårene i den ene region (f.eks. priserne) påvirker markedsvilkårene i den anden region. Samlet set ser Kommissionen ingen grund til at fravige sin sædvanlige praksis på statsstøtteområdet og fastslå, at verdensmarkedet eller i det mindste et marked, der strækker sig ud over EØS, skal betragtes som det relevante geografiske marked. På grundlag af de fremsendte oplysninger ser Kommissionen sig ikke i stand til med sikkerhed at udelukke, at EØS er det relevante geografiske marked for elektriske biler (eller hybridbiler).
- (140) Endelig ligger modtagervirksomhedens andel i f.eks. D-segmentet selv på verdensmarkedet for elektriske biler over tærsklen på 25 %, som det allerede blev anført i betragtning 36. Derfor er en konklusion med hensyn til, om der er tale om et verdensmarked for elektriske biler, ikke af afgørende betydning for spørgsmålet, om støttemodtagerens andel af det relevante (produkt- og geografiske) marked overstiger 25 %.

### 5.6.1.3. Støttemodtagerens markedsandele

#### Markedet for konventionelle personbiler

- (141) BMW AG's andel overstiger i intet segment af markedet for konventionelle personbiler tærsklen på 25 %, uanset afgrænsningen af det relevante geografiske marked.

#### Markedet for elektriske biler

- (142) På grundlag af de oplysninger, som Tyskland har fremlagt, samt undersøgelserne fra uafhængige kilder som Deutsche Bank forstår Kommissionen Tysklands argumentation med hensyn til støttemodtagerens andel af det samlede marked for (rene) elektriske biler på følgende måde: Støttemodtageren tegnede sig på et ikke-segmenteret marked for elektriske biler for [...] ud af 150 000 køretøjer ([...] %), således at dennes markedsandel ikke forventes at overstige tærsklen på 25 % — denne tærskel ville først blive overskredet ved salg af mere end 37 500 af det samlede antal på 150 000 elektriske biler.
- (143) I et dokument, der blev indsendt i en tidlig fase af den formelle undersøgelsesprocedure, har Tyskland anført, at omkring 1 % af alle personbiler ifølge en undersøgelse fra Deutsche Bank fra 2008 i 2015 vil være elektriske biler, hvilket svarer til et samlet antal i EØS på 150 000 rene elektriske biler i 2015 <sup>(56)</sup>. Dette antal lagde Tyskland også til grund ved beregningen af de elektriske bilers andel af segmenterne for konventionelle personbiler i forbindelse med den foreløbige undersøgelse <sup>(57)</sup>. Det blev i den forbindelse anslået, at støttemodtagerens markedsandele, der var beregnet på dette grundlag, efter al sandsynlighed vil overskride tærsklen på 25 % i 2015 på EØS-markedet i segmenterne B, C, D samt E2/F <sup>(58)</sup>.
- (144) I et dokument, der blev indsendt i en senere fase af den formelle undersøgelsesprocedure, henviste Tyskland til to undersøgelser af nyere dato, European-Roadmap-undersøgelsen og Delft-Report, som for markedet for elektriske biler angiveligt forventede et meget større antal (for EU fem millioner enheder frem til 2020) end tidligere undersøgelser <sup>(59)</sup>.

<sup>(56)</sup> Se betragtning 58.

<sup>(57)</sup> Se indledningsafgørelsens betragtning 84.

<sup>(58)</sup> For B-segmentet blev der beregnet [ $> 25$ ] % ([...] køretøjer (som skal sælges inden for EØS) divideret med [...]), for C-segmentet [ $> 25$ ] % ([...] divideret med [...]), for D-segmentet [ $> 25$ ] % ([...] divideret med [...]) og for E2/F-segmentet [ $> 25$ ] %. Se indledningsafgørelsens betragtning 84-87.

<sup>(59)</sup> Se betragtning 59.



- (145) Kommissionen kan ikke anerkende de oplysninger, der er baseret på disse rapporter, som tilstrækkelig dokumentation for Tysklands argumenter af følgende grunde:
- a) For det første vedrører prognosen i European-Roadmap-undersøgelsen, ifølge hvilken der i 2020 angiveligt vil være fem millioner elektriske biler på EU-markedet, alle typer af køretøjer med en ren elektrisk rækkevidde på mindst 50 km, f.eks. rene elektriske biler og hybridbiler. Rapporten indeholder ingen prognose over antallet af rene elektriske biler, som kunne danne grundlag for beregningen af støttemodtagerens markedsandel.
  - b) For det andet er antallet på fem millioner elektriske køretøjer i 2020 beregnet på grundlag af den optimistiske antagelse, at der sker vigtige teknologiske gennembrud med hensyn til energilagringssystem, fremdriftsteknologi, systemintegrationsløsninger, netinfrastrukturer, sikkerhedssystemer og vejinfrastrukturer, således at elektriske biler opnår en rækkevidde svarende til konventionelle personbiler. I et mindre optimistisk scenario i European-Roadmap-undersøgelsen, som afspejler en »evolutionær« udvikling af sådanne faktorer uden større teknologiske gennembrud, forventes for 2025 et markedsvolumen på en million rene elektriske biler og hybridbiler og frem til 2016 et markedsvolumen på kun 100 000 af sådanne personbiler<sup>(60)</sup>. På grundlag af det ovenstående har European-Roadmap-undersøgelsen ingen indflydelse på de oprindeligt fremlagte tal, som var baseret på undersøgelsen fra Deutsche Bank og er afgørende for beregningen af støttemodtagerens andel af markedet for rene elektriske biler.
- (146) Det uddrag af Delft-Report, som Tyskland har fremlagt og henviser til, indeholder ingen tal vedrørende forventede markedsandele. Det er derfor uforståeligt, at Tyskland finder disse sider i ovennævnte rapport relevante for sine argumenter.
- (147) Kommissionen vil gerne understrege, at de prognoser, der på nuværende tidspunkt foreligger over elektriske køretøjers fremtidige markedsposition, afviger stærkt fra hinanden. Således indeholder alene Delft-Report forskellige skøn over antallet af elektriske biler<sup>(61)</sup>, som forventes at være på markedet i 2015, og over deres andel af det samlede bilmarked. Prognoserne står i direkte sammenhæng med forskellige scenarier<sup>(62)</sup>. Ifølge en prognose på grundlag af det mest positive scenario, som tager udgangspunkt i, at der opnås gennembrud inden for elektromobilitet, vil 30 000 rene elektriske biler således blive nyindregistreret i EU i 2015. Det mest pessimistiske scenario tager udgangspunkt i, at der i samme tidsrum kun nyindregistreres 10 000 rene elektriske biler i EU, mens antallet af nyindregistrerede rene elektriske biler i EU ifølge et mere realistisk scenario vil udgøre 20 000 enheder i 2015<sup>(63)</sup>. Ifølge denne rapport vil der være 100 000 rene elektriske biler i EU-27 i 2015<sup>(64)</sup>.
- (148) Det skal bemærkes, at det tilsyneladende fremgår af uafhængige prognoser, at den værdi på én procent, der er fastsat i undersøgelsen fra Deutsche Bank for rene elektriske bilers andel af det samlede bilmarked i 2015, er for høj. Det er således anført i rapporten fra 2014 med titlen »The xEV Industry insider Report«<sup>(65)</sup>, at rene elektriske køretøjer i **2020** kun vil tegne sig for en andel på 0,6 % af det samlede verdensmarked. Der er ingen grund til at antage, at rene elektriske bilers andel af det samlede bilmarked allerede fem år tidligere, dvs. i 2015, vil udgøre 0,6 %.

<sup>(60)</sup> Se figuren på s. 21 i European-Roadmap-undersøgelsen.

<sup>(61)</sup> I Delft-Report er køretøjerne inddelt i følgende kategorier på grundlag af deres fremdriftssystem: konventionelle, fuldstændigt elektriske, Plug-in Hybrid (PHEV) og elektriske køretøjer med rækkeviddeforøger.

<sup>(62)</sup> I eksempelvis det mest realistiske scenario tages der udgangspunkt i, at den nuværende offentlige støtte fortsat består, at hverken inputparametrene eller den forventede udvikling i forbindelse med konventionelle personbiler ændres væsentligt, og at ca. 5 % af kunderne er interesserede i at købe et elektrisk køretøj (herunder en hybridbil). Det andet scenario forudsætter et gennembrud inden for teknologien i forbindelse med konventionelle personbiler, hvilket medfører en betydelig stigning i CO<sub>2</sub>-effektiviteten, og tager udgangspunkt i en nedsættelse af den offentlige støtte og et langsomt fald i batteripriserne. Scenario 3 forudsætter et gennembrud for segmentet for elektriske biler, idet denne udvikling fremhjælpes fra 2015 gennem et hurtigt fald i batteriomkostningerne.

<sup>(63)</sup> Se tabel 17 på s. 145 i undersøgelsen »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5«, en konsekvensanalyse i forbindelse med scenarier vedrørende markedsaccept og politiske konsekvenser.

<sup>(64)</sup> Se tabel 22 og 24 på s. 148 i undersøgelsen »Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5«, en konsekvensanalyse i forbindelse med scenarier vedrørende markedsaccept og politiske konsekvenser.

<sup>(65)</sup> <http://www.advancedautobat.com/industry-reports/2014-xEV-Industry-Report/Executive-Summary-Selections.pdf>.

- (149) Kommissionen konstaterer, at ingen af disse prognoser fra undersøgelser af nyere dato forudsiger et større antal rene elektriske biler for 2015 end undersøgelsen fra Deutsche Bank, der dannede grundlag for beregningen af støttemodtagerens markedsandele. I betragtning af de forskellige prognoser konkluderer Kommissionen, at det ikke er muligt med et minimum af sikkerhed at forudsige elektriske bilers fremtidige markedsandel i EØS (og på verdensplan) for 2015 og efterfølgende år.

#### 5.6.1.4. Konklusion vedrørende vurderingen af markedsandelen

- (150) Alt i alt har de af Tyskland fremlagte beviser og oplysningerne fra uafhængige kilder ikke godtgjort, at støttemodtagerens markedsandel ikke vil overstige tærsklen på 25 % i 2015 i det mindste på nogle plausible relevante produktmarkeder i EØS og i D-segmentet på verdensplan<sup>(66)</sup>. Denne konklusion er draget på basis af prognosen fra Deutsche Bank, hvorefter elektriske biler i de forskellige segmenter af markedet for konventionelle personbiler vil have en andel på 1 % af det samlede bilsalg. Derudover kan der på grundlag af andre uafhængige kilder, som anført i betragtning 147, også beregnes en andel af et ikke-segmenteret EØS-marked for elektriske biler, som overstiger tærsklen på 25 % (på grundlag af prognoserne på 10 000, 20 000 og 30 000 rene elektriske biler i 2015).
- (151) På grundlag af det ovenstående har Kommissionen besluttet at gennemføre den tilbundsgående undersøgelse af støtten på grundlag af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

#### 5.7. Anvendelse af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter

- (152) I henhold til punkt 68 i RAG vil Kommissionen, såfremt de deri nævnte betingelser er opfyldt, kun godkende regional investeringsstøtte, hvis den efter indledningen af proceduren i [...] artikel [108], stk. 2, [i TEUF] har påvist, at støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen, og at fordelene ved støtteforanstaltningen opvejer den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af handelen mellem medlemsstater. Kriterierne for vurdering heraf er som nævnt i fodnote 63 i RAG fastlagt i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.
- (153) Med hensyn til Tysklands påstand om, at den formelle undersøgelsesprocedure udelukkende bør være rettet mod at fjerne alvorlig tvivl og ikke vurdere de forenelighedskriterier, der allerede var undersøgt på grundlag af RAG<sup>(67)</sup>, finder Kommissionen det nødvendigt at påpege, at de gældende bestemmelser vedrørende vurderingen af anmeldelsespligtig regionalstøtte til store investeringsprojekter blev formuleret og udformet på en sådan måde, at resultatet af vurderingen af støttemodtagerens markedsandel i henhold til punkt 68, litra a), i RAG er af afgørende betydning. Hvis støttemodtagerens markedsandel på det relevante produktmarked og geografiske marked overstiger den tærskel, der er fastsat i henhold til punkt 68, litra a), i RAG, kan der ikke være tale om en positiv formodning med hensyn til resultatet af afvejningstesten.
- (154) Tysklands forslag om at godkende støtten under forbehold af, at der hvert år indsendes dokumentation for støttemodtagerens markedsandel og uden en tilbundsgående undersøgelse<sup>(68)</sup>, er klart ikke praktisk muligt, da man derved kan afskære sig fra muligheden for effektivt at afhjælpe negative virkninger af støtten.
- (155) Med hensyn til argumentet om, at Kommissionens tilbundsgående undersøgelser i henhold til punkt 9 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter skal afpasses efter, hvor stor en konkurrencefordrejning der potentielt kan forårsages, og at undersøgelsen derfor ikke bør gennemføres i tilfælde, hvor der ikke er nogen »nævneværdig konkurrencefordrejning«, og støttemodtageren påtager sig en innovativ og meget risikabel innovation<sup>(69)</sup>, konkluderer Kommissionen, at det ikke blev godtgjort, at der ikke foreligger en »nævneværdig konkurrencefordrejning«, og at støtte på 50 mio. EUR til et investeringsprojekt på 400 mio. EUR absolut har et betydeligt potentiale til at fordreje konkurrencen.

<sup>(66)</sup> Se betragtning 36 og fodnote 18 og 19.

<sup>(67)</sup> Se betragtning 60, litra b).

<sup>(68)</sup> Se betragtning 60, litra c).

<sup>(69)</sup> Se betragtning 60, litra d).

- (156) Kommissionen konkluderer, at Rettens dom af 10. juli 2012 i sag T-304/08 — Smurfit Kappa/Kommission (<sup>70</sup>) ikke kan fortolkes således, at Kommissionen skal undlade at anvende meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter i tilfælde som det foreliggende. I henhold til dommen opfordres Kommissionen derimod til at foretage en indgående vurdering i tilfælde, hvor de positive virkninger af regionalstøtten ikke åbenbart overstiger de mulige negative virkninger, selv hvis tærsklerne i henhold til punkt 68 i RAG ikke overskrides.

#### 5.8. Tilbundsgående undersøgelse

- (157) I den foreliggende støttesag skal Kommissionen på grundlag af kriterierne i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter foretage en detaljeret kontrol af, om støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringsprojektet, og om fordelene ved foranstaltningen opvejer den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af samt handelen mellem medlemsstater.

##### 5.8.1. Støttens proportionalitet

- (158) I henhold til punkt 18 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter betragtes kun »[f]oranstaltninger, for hvilke medlemsstaten har overvejet andre politiske løsninger, og for hvilke det er fastslået, at det er fordelagtigt at anvende et selektivt redskab, såsom statsstøtte til en specifik virksomhed, [...] som formålstjenlige ordninger«.
- (159) Tyskland fremlagde tilstrækkelig dokumentation for sin påstand om (<sup>71</sup>), at udvidelsen af infrastrukturen og andre generelle foranstaltninger alene ikke var tilstrækkelige til at mindske de regionale uligheder i Tyskland. Kommissionen konkluderer derfor, at støtteforanstaltningen er et egnet instrument til at virkeliggøre de regionale udviklingsmål i det pågældende støtteberettigede område.

##### 5.8.2. Tilskyndelsesvirkning/kontrafaktisk scenario

- (160) Da en virksomhed har mange grunde til at etablere sig i en bestemt region, også uden støtte, er Kommissionen i henhold til punkt 19 ff. i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter forpligtet til i detaljer at kontrollere, om støtten er nødvendig for at skabe en tilskyndelsesvirkning for investeringen. Formålet med denne detaljerede undersøgelse er at fastslå, hvorvidt støtten faktisk bidrager til, at den støttemodtagende virksomhed ændrer adfærd, således at den iværksætter (yderligere) investeringer i den pågældende støttemodtagende region.
- (161) I henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter kan tilskyndelsesvirkningen godtgøres på grundlag af to mulige scenarier: I scenario 1 ville der ikke blive iværksat en investering uden støtten, da investeringsprojektet ikke ville være rentabelt for virksomheden nogen andre steder, mens investeringen i scenario 2 ville blive foretaget et andet sted i EU.
- (162) Medlemsstaten skal derfor ved hjælp af klare beviser godtgøre, at støtten faktisk har indvirket på investeringsbeslutningen eller valget af placering. Kommissionen skal undersøge, om de foreslåede kontrafaktiske scenarier er realistiske.
- (163) I henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter påhviler det medlemsstaten at godtgøre, at der foreligger en tilskyndelsesvirkning. I henhold til meddelelsens punkt 24 og 25 kunne medlemsstaten godtgøre, at støtten har en tilskyndende virkning, ved at fremlægge virksomhedsdokumenter, der viser, at 1) investeringen ikke ville være rentabel uden støtten, og at der ikke var overvejet en anden placering, eller at 2) omkostninger og fordele ved investeringen i den støttemodtagende region er blevet sammenlignet med omkostninger og fordele ved at vælge en anden region. Medlemsstaten opfordres til i denne forbindelse at fremlægge finansielle rapporter, interne forretningsplaner og dokumenter, hvori der gøres rede for forskellige investeringsscenarier.

<sup>(70)</sup> Se fodnote 26

<sup>(71)</sup> Se betragtning 73-75.

- (164) Uden at fremlægge skriftlig dokumentation for, at denne analyse var blevet gennemført inden investeringsbeslutningen, forsøgte Tyskland i første omgang at gøre gældende, at tilskyndelsesvirkningen bør undersøges på grundlag af scenario 1 i henhold til punkt 22 i meddelelsen om tilbundsående undersøgelser af større investeringsprojekter. Medlemsstaten skal godtgøre, at støtten tilskynder støttemodtageren til at træffe en positiv investeringsbeslutning, da investeringen, der ikke ville være rentabel for virksomheden nogen andre steder, kan foretages i det pågældende støtteberettigede område ved hjælp af støtten. Det fremgår af de dokumenter, som Tyskland har fremsendt, at det nødvendige statsstøttebeløb kun forhøjer nettonutidsværdien af investeringsprojektet med et procentpoint (fra [0-8] % til [1-9] %), hvilket klart ville ligge under såvel det interne ROCE-mål på 25 % som støttemodtagerens vejede gennemsnitlige kapitalomkostninger på 12 %.
- (165) Det er klart, at den marginale stigning i nettonutidsværdien, som selv med støtten ligger langt under virksomhedens normale vejledende værdi, ikke gør det muligt at konkludere, at støtten skaber en tilskyndelsesvirkning.
- (166) Ydermere står det fast, at beslutningen om at foretage en investering i fremstilling af elektriske biler blev truffet på grundlag af støttemodtagerens mere langsigtede strategiske målsætning om, at der skal udvikles innovative nøgleteknologier, for at modtagervirksomheden opfylder de fremtidige elektromobilitetsstandarder, og de innovative nøgleteknologier kan anvendes i den industrielle masseproduktion. Denne målsætning fremgår også af den omstændighed, at den koncern, som modtagervirksomheden indgår i, i 2009 indgik en strategisk alliance med SGL Carbon, der fremstiller kulstoffiberprodukter.
- (167) Den omstændighed, at tilskyndelsesvirkningen ikke blev godtgjort på grundlag af scenario 1, kan imidlertid ikke i sig selv føre til den konklusion, at den heller ikke kan påvises på grundlag af scenario 2.
- (168) Tyskland har faktisk på et senere tidspunkt anført, at støtten til støttemodtageren falder ind under scenario 2, og præsenterede fabrikken i München som alternativ til placeringen i Leipzig.
- (169) Undersøgelsen af tilskyndelsesvirkningen i forhold til scenario 2 skal godtgøre, at støtten tilskyndede modtagervirksomheden til at placere investeringen i den pågældende region og ikke i en anden region, fordi støtten udligner de nettohandicap og de nettoomkostninger, der er forbundet med at placere investeringen i den støttemodtagende region.
- (170) Som anført i betragtning 81 baserer Tyskland sig som dokumentation for tilskyndelsesvirkningen i forhold til scenario 2 (for i3-modellen) på dokumenter fra december 2009, f.eks. mødereferatet vedrørende bestyrelsesbeslutningen af 15. december 2009. Det fremgår af disse dokumenter, at en lang række placeringer til investeringsprojektet blev overvejet i begyndelsen, men at næsten alle placeringer (også [...], hvilket har størst betydning)<sup>(72)</sup> blev udelukket fra den endelige sammenligning af placeringsmuligheder af specifikke strategiske grunde, såsom nødvendigheden af »greenfield«-investeringer, afstanden til det sted, hvor der fremstilles kulfiberforstærket plast, forståelsesvanskeligheder, manglende beskyttelse af knowhow, for stor afstand til støttemodtagerens udviklingscenter samt på grund af ulemper med hensyn til produktionskapacitet og logistik. Indtil tidspunktet for placeringsvalget var alternativerne blevet reduceret til to muligheder, som blev alvorligt overvejet: Leipzig og München. Af de afgørende dokumenter, som blev forelagt for BMW AG's bestyrelse i december 2009, fremgår det, at placeringen i München uden støtte på grundlag af en [...]-årig livscyklus havde medført lavere omkostninger på 17 mio. EUR end placeringen i Leipzig.
- (171) En anden faktor, som var af betydning ved udvælgelsen af investeringens placering, var den langsigtede strategiske mulighed for at udvide produktionskapaciteten i fremtiden. I Leipzig var det muligt at fordoble produktionskapaciteten fra [10 000-50 000] enheder pr. år til [50 000-90 000] enheder pr. år, mens en sådan kapacitetsudvidelse ikke blev anset for at kunne gennemføres i München. Som det fremgår af de dokumenter, som Tyskland har fremsendt, satte virksomheden ikke beløb på denne strategiske faktor.

<sup>(72)</sup> Se betragtning 83.

- (172) Derudover fremgår det af dokumenterne, at adgangen til statsstøtte på 50 mio. EUR blev analyseret forud for beslutningen om investeringen/placeringen.
- (173) Kommissionen konkluderer, at Tyskland på grundlag af de ovennævnte ægte og aktuelle dokumenter har fremlagt bevis for, at beslutningen om at placere investeringsprojektet med henblik på fremstilling af i3-modellen i Leipzig og ikke i München blev truffet på grundlag af, at der var statsstøtte til rådighed.

### 5.8.3. Proportionalitet

- (174) I forhold til scenario 2 gælder i henhold til punkt 33 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter »med hensyn til placeringsincitamentet, at støtte vil kunne siges at stå i et rimeligt forhold til formålet, hvis den er lig med forskellen mellem den støttemodtagende virksomheds nettoomkostninger ved at investere i den støttemodtagende region og dens nettoomkostninger ved at investere i en alternativ region«.
- (175) Som anført ovenfor har Tyskland i dokumenterne fra december 2009 fremlagt bevis for, at omkostningsforskellen mellem de to placeringer (Leipzig og München), der var konstateret på tidspunktet for investerings-/placeringsbeslutningen og beregnet på grundlag af en syvårig livscyklus, udgjorde 17 mio. EUR. Virksomheden har beregnet ovennævnte omkostningsforskel på grundlag af de produktrelaterede investeringsomkostninger, omkostningerne til strukturinvesteringer, planlægnings- og startomkostningerne, produktionsomkostningerne, forsyningsomkostningerne og de såkaldte inbound-/outbound-omkostninger (logistikomkostninger og afgifter til international fragt). Kommissionen konkluderer derfor, at Tyskland har fremlagt bevis for, at støtte på 17 mio. EUR svarer til det nødvendige minimum med hensyn til ændringen af støttemodtagerens placeringsbeslutning, og at dette beløb derfor opfylder proportionalitetskravet med hensyn til formålet med støtten, dvs. at fremme den regionale udvikling. Kommissionen konstaterer, at der i denne forbindelse ved vurderingen af, om den anmeldte støtte er proportional, ikke skal tages hensyn til den strategiske mulighed for at udvide produktionskapaciteten, som ikke findes i München, da denne mulighed kun bliver relevant på meget lang sigt og derfor efter det omhandlede investeringsprojekts syvårige livscyklus.
- (176) Tyskland har på et senere tidspunkt anført <sup>(73)</sup>, at det oprindeligt anmeldte samlede støttebeløb på 50 mio. EUR er proportionalt, da der til ekstraomkostningerne på 29 mio. EUR skal lægges de 17 mio. EUR, der i december 2009 var beregnet som yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med placeringen i Leipzig. Disse meromkostninger på 29 mio. EUR blev afholdt inden udgangen af 2012, dvs. efter at placerings- og investeringsbeslutningen var truffet, og arbejdet på investeringsprojektet var påbegyndt.
- (177) Tyskland har begrundet dette beløb med, at støttens proportionalitet ikke skal godtgøres på grundlag af de samme dokumenter som tilskyndelsesvirkningen. Tyskland har gjort gældende, at Kommissionen også bør tage hensyn til andre oplysninger om omkostninger, som vedrører omkostninger, der er afholdt i det støtteberettigede område, efter at beslutningen om investeringens placering var truffet.
- (178) Kommissionen konstaterer, at de dokumenter, som Tyskland indsendte i september 2012, og hvori ekstraomkostningerne er anført <sup>(74)</sup>, hverken er autentiske eller stammer fra en tid, hvor der blev truffet nogen som helst placeringsbeslutning, da de først blev udarbejdet i september 2012.
- (179) Kommissionen afviser Tysklands påstand om, at spørgsmålet om en foranstaltningsproportionalitet ikke udelukkende skal afgøres på grundlag af dokumenter, som afspejler situationen på tidspunktet for den pågældende placerings-/investeringsbeslutning, af følgende grunde:
- (180) Det er korrekt, at punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvori er anført de former for dokumentation, der er formålstjenlige til at godtgøre, at støtten står i et rimeligt forhold til formålet, ikke udtrykkeligt kræver, at proportionaliteten godtgøres ved hjælp af den *samme* [kursivering tilføjet] dokumentation som tilskyndelsesvirkningen, men derimod ved hjælp af *formålstjenlig* [kursivering tilføjet] dokumentation af den art, der er beskrevet i meddelelsens punkt 26. Denne formulering i punkt 35 kan imidlertid ikke fortolkes således, at det er muligt at godtgøre støttens tilskyndelsesvirkning og proportionalitet ved hjælp af dokumentation, som indeholder fuldstændigt forskellige tal med hensyn til de nettohandicap og -omkostninger, der er forbundet med en investering i det støtteberettigede område. Navnlig gør denne formulering det ikke muligt at anvende dokumentation, som indeholder omkostninger, der først er afholdt flere år efter, at den pågældende investerings-/placeringsbeslutning blev truffet.

<sup>(73)</sup> Se betragtning 101 og 102.

<sup>(74)</sup> Se betragtning 102.

- (181) Det er også korrekt, at meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse vedrørende det tidspunkt, der skal være afgørende for vurderingen af proportionaliteten af en foranstaltning. Den indeholder heller ingen udtrykkelig bestemmelse vedrørende det præcise tidspunkt, der skal lægges til grund for vurderingen af tilskyndelsesvirkningen. Det er imidlertid klart, at de relevante tal for vurderingen af støttens tilskyndelsesvirkning med hensyn til investerings-/placeringsbeslutningen skal være til rådighed og tages i betragtning, *inden* investerings-/placeringsbeslutningen træffes. Derfor henvises der i punkt 26 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, hvori er anført de former for dokumentation, der er formålstjenlige til at godtgøre, at støtten står i et rimeligt forhold til formålet, til »dokumenter, der forelægges *et investeringsudvalg* [kursivering tilføjet] og hvori der gøres rede for forskellige investeringsscenarier«. Den dokumentation, som Kommissionen har gennemgået i den foreliggende sag, er præcis denne form for dokumenter, som blev forelagt støttemodtagerens bestyrelse og indeholder de forskellige investeringsscenarier med de relevante taloplysninger. Det fremgår af denne dokumentation, at omkostningsulempen ved investeringen i Leipzig inden beslutningen til fordel for denne placering blev anslået til 17 mio. EUR.
- (182) Endvidere fremgår det af den logik, der ligger til grund for analysen på grundlag af scenario 2, at de ekstraomkostninger, der påløber ud fra en forhåndsbetragtning, dvs. inden beslutningen om investeringens placering, som følge af investeringen det sted, hvor investeringen ikke ville være blevet foretaget uden støtten, skal opvejes af statsstøtten. Proportionalitetskravet betyder imidlertid også, at den andel af støtten, som overstiger det minimum, der er nødvendigt for at udløse beslutningen om at investere i det støtteberettigede område, kan betragtes som overflødig, da dette udgør en betingelsesløs finansiel støtte til fordel for støttemodtageren, som ikke tjener noget formål, der ville være foreneligt med statsstøttere reglerne.
- (183) I punkt 33 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter er det udtrykkeligt fastsat, at støtten skal være lig med forskellen mellem nettoomkostningerne i de to alternative placeringsmuligheder, for at støtten kan siges at stå i et rimeligt forhold til formålet. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at støtten kun kan anses for proportional op til det støttebeløb, som var nødvendigt til at udløse støttemodtagerens investeringsbeslutning til fordel for den pågældende placering.
- (184) Høringsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene fra 2007 om »fælles principper for en økonomisk vurdering af statsstøttes forenelighed efter artikel 87, stk. 3« indeholder, i modsætning til Tysklands opfattelse, heller ingen anden mulighed. I punkt 41 i høringsdokumentet, som under ingen omstændigheder er bindende for Kommissionen, argumenteres der snarere for en tilgang, hvis vigtigste målsætning er at undgå, at den støtte, der ydes til et investeringsprojekt, er større end det nødvendige minimum. Det er klart angivet, at det i de tilfælde, der er omfattet af den detaljerede vurdering i eksisterende retningslinjer, endvidere skal undersøges, om denne støtteintensitet er for høj, og om samme resultat kunne opnås med mindre støtte. Hvis det som i det foreliggende tilfælde er påvist, at der på det tidspunkt, hvor beslutningen til fordel for Leipzig blev truffet (dvs. på det tidspunkt, hvor investeringen blev udløst), kun var en omkostningsforskel på 17 mio. EUR mellem investeringsomkostningerne i Leipzig og München, er det støttebeløb, der overstiger denne forskel, også overflødig i henhold til det høringsdokument, som Tyskland har anført.
- (185) Dommen i sagen Freistaat Sachsen mod Kommissionen forpligter heller ikke Kommissionen til at træffe afgørelse på grundlag af dokumentation, som medlemsstaten anser for »formålstjenlig« i henhold til punkt 35 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter<sup>(75)</sup>, som imidlertid ikke kunne have indflydelse på støttemodtagerens beslutning om at gennemføre investeringen det pågældende sted.
- (186) Hvad angår de ekstraomkostninger, der er afholdt i forbindelse med den udvidelse af investeringen, som blev gennemført efter den oprindelige investeringsbeslutning fra december 2009, udtrykker Kommission følgende tvivl med hensyn til de nye oplysninger, som Tyskland fremsendte i september 2012 som led i den formelle undersøgelse:

<sup>(75)</sup> Se betragtning 92 og 94.

- (187) Ekstraomkostningerne i relation til produktionskapaciteten i forbindelse med i8-modellen var ikke omfattet af investeringsbeslutningen i 2009, da beslutningen om produktion af i8 først blev truffet i begyndelsen af 2011. Den relevante bestyrelsesbeslutning er en selvstændig beslutning, der er adskilt fra placerings-/investeringsbeslutningen vedrørende produktionen af i3-modellen. Endvidere skulle der i forbindelse med beslutningen om produktion af i8-modellen ikke vælges mellem investeringer i Leipzig eller et andet sted (scenario 2), men derimod tages stilling til, om i8-modellen skulle produceres eller ej (scenario 1). Nærmere bestemt var investeringsbeslutningen i betragtning af det lave antal køretøj, der skal fremstilles, i økonomisk henseende kun hensigtsmæssig, hvis i8-modellen blev fremstillet på de produktionssteder, der blev opført i Leipzig. Tyskland anførte faktisk i et svar på en anmodning om oplysninger, at dette ikke ændrede de oprindeligt planlagte investeringer <sup>(76)</sup>, og så vidt Kommissionen ved, blev der ikke anmodet om yderligere støtte til eventuelle yderligere investeringsomkostninger i forbindelse med produktionen af i8-modellen.
- (188) Kommissionen er af den opfattelse, at med hensyn til den andel af støtten, som vedrører investeringsomkostninger, der ikke var omfattet af anmeldelsen, kan hverken tilskyndelsesvirkningen eller proportionaliteten godtgøres.
- (189) På grundlag af ovenstående kan Kommissionen ikke bekræfte, at den regionale investeringsstøtte på 45 257 273 EUR (tilbagediskonteret værdi) er proportional. Den konkluderer, at den andel af den anmeldte støtte, der overstiger 17 mio. EUR (dvs. 28 257 273 EUR) er midler, som blev stillet til rådighed for støttemodtageren, uden at virkeliggørelsen af et mål i henhold til artikel 107, stk. 3, i TEUF blev fremmet. Endvidere er Kommissionen af den opfattelse, at det yderligere beløb på 28 257 273 EUR havde negative virkninger og ville fordreje konkurrencevilkårene kraftigt, især da konkurrenter som følge heraf kunne afholde sig fra at investere i lignende produkter, hvilket ville bidrage til at fortrænge private investorer fra det relevante marked.

#### 5.8.4. Støttens positive virkninger

- (190) I henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter skal medlemsstaten godtgøre, at investeringsprojektet bidrager til den pågældende regions udvikling <sup>(77)</sup>, og Kommissionen kan kun godkende støtte, hvis dens positive virkninger ud over tilskyndelsesvirkningen for investeringen og støttens proportionalitet vejer tungere end dens negative virkninger <sup>(78)</sup>.
- (191) Kommissionen konstaterer, at Tyskland har godtgjort, at støtten på 17 mio. EUR har positive virkninger på den regionale udvikling <sup>(79)</sup>.

#### 5.8.5. Støttens negative virkninger for konkurrencen

- (192) I henhold til punkt 40 <sup>(80)</sup> i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter har støtten ved en analyse på grundlag af scenario 2, hvorefter investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, og støtten opfylder proportionalitetskravet, ingen virkninger på konkurrencen, da de eksisterende faktorer, f.eks. støttemodtagerens store markedsandel, er de samme.
- (193) Kommissionen kunne bekræfte støttens tilskyndelsesvirkning og opfyldelsen af proportionalitetskravet for et beløb på 17 mio. EUR. Hvis støtten begrænses til dette beløb, skaber den ingen negative virkninger for konkurrencen.

<sup>(76)</sup> Se Tysklands svarbrev af 25. maj 2011 (nummer 2011/054659), s. 3.

<sup>(77)</sup> Punkt 11 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

<sup>(78)</sup> Punkt 52 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter.

<sup>(79)</sup> Se betragtning 61-72.

<sup>(80)</sup> »Hvis den kontrafaktiske analyse viser, at investeringen ville være blevet foretaget også uden støtte, om end måske placeret et andet sted (scenario 2), og hvis støtten opfylder proportionalitetskravet, vil eventuelle fordrejningsindikatorer, såsom en stor markedsandel og en forøgelse af kapaciteten på et underpræsterende marked, principielt være de samme uanset støtten.«

#### 5.8.6. Støttens negative virkninger for samhandelen

- (194) Regionalstøtte har virkninger på samhandelen mellem medlemsstaterne, da den får virksomheder til at gennemføre investeringer i støtteberettigede områder i visse medlemsstater og ikke andre steder i andre medlemsstater. Investeringsprojektet i Leipzig medførte imidlertid ikke, at en investering blev trukket ud af et andet støtteberettiget område i en anden medlemsstat eller af et lige så ugunstigt stillet område i Tyskland. Den alternative placering i [...] blev i en tidlig planlægningsfase udelukket ud fra kvalitative og strategiske overvejelser. Støtten er således ikke i strid med samhørighedsmålene i TEUF. Endvidere er investeringsprojektet ikke forbundet med flytning af et eksisterende anlæg til Leipzig, således at punkt 54 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter ikke finder anvendelse.

#### 5.8.7. Afvejning af støttens positive og negative virkninger

- (195) Efter at det er fastslået, at støtten tilskynder til at placere investeringen i den pågældende region, og at op til 17 mio. EUR står i et rimeligt forhold til dette mål, skal dens positive og negative virkninger afvejes.
- (196) Undersøgelsen har bekræftet, at støtte på 17 mio. EUR har medført, at et investeringsprojekt gennemføres i et ugunstigt stillet område, som er berettiget til regionalstøtte i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Da der skabes 800 direkte arbejdspladser i kraft af investeringen, yder den et vigtigt bidrag til den regionale udvikling. Da beslutningen om at placere investeringen i Leipzig ikke medfører, at en region med et lige så højt eller højere støtteloft stilles ugunstigt, er den ikke i strid med samhørighedsmålene. Efter Kommissionens opfattelse vil samhørigheden i EU have større gavn af, at en investering placeres i en ringere stillet region end i en bedre stillet region.
- (197) På baggrund af ovenstående betragtninger finder Kommissionen, at støttens positive virkninger på 17 mio. EUR overstiger de negative virkninger for samhandelen mellem medlemsstaterne samt eventuelle sociale og økonomiske virkninger på den alternative placering, som ligger i en bedre stillet region.
- (198) I overensstemmelse med punkt 68 i RAG og i betragtning af den tilbundsgående undersøgelse, der blev foretaget på grundlag af meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, fastslår Kommissionen, at Tyskland har godtgjort, at støtten på 17 mio. EUR yder et positivt bidrag til den regionale udvikling. Kommissionen konkluderer, at støtte på op til 17 mio. EUR er nødvendig for at udløse en tilskyndelsesvirkning for investeringen i Leipzig, og at fordelene ved støtteforanstaltningen overstiger den deraf følgende konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 5.8.8. Mulighed for ydelse af støtte op til anmeldelsestærsklen i henhold til den generelle gruppefritagelsesforordning

- (199) Kommissionen afviser Tysklands påstand om, at dens beføjelse til at undersøge den omhandlede støtteforanstaltnings forenelighed med det indre marked i henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter er begrænset til den andel af det anmeldte støttebeløb, der ligger over anmeldelsestærsklen i henhold til artikel 6, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning.
- (200) Kommissionen er forpligtet til på grundlag af en mere udførlig vurdering i henhold til meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter at undersøge tilskyndelsesvirkningen og proportionaliteten af støtteforanstaltninger, som den tilbundsgående undersøgelse finder anvendelse på, dvs. anmeldelsespligtig regionalstøtte til store investeringsprojekter, som opfylder de relevante betingelser i RAG.
- (201) Med hensyn til Tysklands mulighed for at yde BMW AG støtte, hvis beløb ikke overstiger anmeldelsestærsklen i henhold til artikel 6, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning — i dette tilfælde ville det være 22,5 mio. EUR — bemærkes, at det kun fremgår af fodnoten til punkt 56 i meddelelsen om tilbundsgående undersøgelser af større investeringsprojekter, at medlemsstaterne *fortsat har* denne mulighed. Denne fodnote, som Tyskland har henvist til, betyder ikke, at Kommissionen selv ville være forpligtet til at godkende regionalstøtte op til den anmeldelsestærskel, der gælder i forbindelse med en gruppefritagelse.



- (202) Kommissionen har derfor beføjelse til at undersøge tilskyndelsesvirkningen og proportionaliteten af det samlede støttebeløb, som Tyskland har anmeldt, og fastslå, at støtten kun er forenelig med det indre marked, hvis den er begrænset til 17 mio. EUR.

#### 6. KONKLUSION

- (203) Kommissionen konkluderer, at den regionale investeringsstøtte, som Tyskland påtænker at yde til BMW AG, er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF op til 17 mio. EUR.
- (204) Der er intet, der tyder på, at nogen af de andre undtagelsesbestemmelser med hensyn til forbuddet mod statsstøtte i artikel 107 i TEUF finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og Tyskland har heller ikke gjort sådanne undtagelsesbestemmelser gældende.
- (205) Den andel af støtten, der udgør 28 257 273 EUR, som Tyskland har anmeldt til fordel for BMW AG, er derfor uforenelig med det indre marked —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### *Artikel 1*

Den statsstøtte på 45 257 273 EUR, som Tyskland påtænker at yde til BMW AG til investeringen i Leipzig, er kun forenelig med det indre marked, hvis den er begrænset til 17 mio. EUR (i 2009-priser); det overskydende beløb (28 257 273 EUR) er uforeneligt med det indre marked.

Der må kun ydes støtte på op til 17 mio. EUR.

#### *Artikel 2*

Senest to måneder efter ydelsen af støtten sender Tyskland Kommissionen et eksemplar af de for støtteforanstaltningen relevante dokumenter og senest seks måneder efter udbetalingen af den sidste støttetranche en detaljeret endelig rapport baseret på den anmeldte udbetalingsplan.

#### *Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 9. juli 2014.

*På Kommissionens vegne*

Joaquín ALMUNIA

*Næstformand*

---

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/633**

af 23. juli 2014

**vedrørende statsstøtte SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) gennemført af Frankrig til fordel for  
Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes,  
Ryanair og Airport Marketing Services**

(meddelt under nummer C(2014) 5078)

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

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

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

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

under henvisning til Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet <sup>(2)</sup>,efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med ovennævnte artikler <sup>(3)</sup>, under hensyn til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Kommissionen modtog ved brev af 26. januar 2010 en klage vedrørende visse fordele, som flyselskabet Ryanair Limited (i det følgende benævnt »Ryanair«) angiveligt skulle have fået i en række regionale og lokale franske lufthavne. Med hensyn til Nîmes lufthavn indeholder klagen ligeledes en påstand om, at lufthavnens skiftende forvaltere, industri- og handelskammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan (i det følgende benævnt »CCI«) og Veolia Transport Aéroport de Nîmes (i det følgende benævnt »VTAN«) skulle have modtaget finansielle tilskud.
- (2) Ved brev af 16. marts 2010 videresendte Kommissionen klagen til Frankrig i en ikkefortrolig version og opfordrede dem til at redegøre nærmere for disse foranstaltninger. Frankrig svarede ved brev af 31. maj og 7. juni 2010.
- (3) Ved brev af 2. november 2011 sendte klageren yderligere oplysninger til støtte for sin klage. Kommissionen sendte ved brev af 5. december 2011 disse oplysninger til de franske myndigheder og anmodede om en yderligere redegørelse. Frankrig anmodede den 22. december 2011 om en forlængelse af svarfristen, hvilket Kommissionen accepterede ved brev af 4. januar 2012. De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger og svar ved brev af 27. februar 2012.
- (4) Ved brev af 26. april 2012 meddelte Kommissionen Frankrig sin beslutning om at indlede proceduren (i det følgende benævnt »åbningsafgørelsen«) ifølge artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende benævnt »TEUF«) angående eventuel støtte til CCI, VTAN og Ryanair.

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

<sup>(2)</sup> EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8.

<sup>(3)</sup> EUT C 241 af 10.8.2012, s. 11.

- (5) Ved brev af 29. maj og 28. juni 2012 anmodede Frankrig om to forlængelser af fristen til at besvare de anmodninger om yderligere oplysninger, der blev fremsat i åbningsafgørelsen. Frankrig sendte den 31. juli 2012 sine bemærkninger samt de oplysninger og dokumenter, Kommissionen havde anmodet om i åbningsafgørelsen.
- (6) Kommissionens afgørelse blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(4)</sup> den 10. august 2012. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til foranstaltningerne senest en måned efter offentliggørelsen.
- (7) Kommissionen modtog bemærkninger fra de interesserede parter. Den 24. september 2012 fremsatte CCI, VTAN og Syndicat Mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (i det følgende benævnt »SMAN«) fælles bemærkninger. Airport Marketing Services Limited (i det følgende benævnt »AMS«) fremsatte bemærkninger den 3. oktober 2012. Ryanair fremsatte ligeledes en række bemærkninger den 3. oktober 2012. Endvidere fremsatte Ryanair den 20. juli 2012, 10. april 2013, 20. december 2013, 31. januar 2014 og 7. februar 2014 generelle bemærkninger, som gælder for alle de statsstøttesager, Kommissionen har undersøgt vedrørende selskabet.
- (8) Ved brev af 24. juni 2012, 3. maj 2013 og 9. januar 2014 sendte Kommissionen de bemærkninger, der var fremsat af de interesserede parter, til Frankrig. Kommissionen gav Frankrig mulighed for at kommentere disse bemærkninger. Frankrig besvarede disse breve ved breve dateret den 13. juli 2012, 16. november 2012, 3. maj 2013 og 3. februar 2014. I sit brev af 13. juli 2012 meddelte Frankrig Kommissionen, at de indkomne bemærkninger ikke gav anledning til kommentarer fra deres side med forbehold for dem, der allerede var fremsendt vedrørende Marseille lufthavn. Desuden meddelte Frankrig Kommissionen, at man ikke ønskede at fremsætte kommentarer som svar på bemærkninger fra tredjemand.
- (9) Kommissionen anmodede Frankrig om supplerende oplysninger ved brev af 18. oktober 2012. Frankrig svarede den 3. december 2012.
- (10) Kommissionen anmodede på ny Frankrig om supplerende oplysninger ved brev af 23. december 2013. Frankrig anmodede om en forlængelse af fristen ved brev af 24. december 2013. Kommissionen bevilgede den ved brev af 6. januar 2014. Frankrig anmodede om en ny forlængelse af fristen ved brev af 5. februar 2014. Kommissionen bevilgede den ved brev af 11. februar 2014. Frankrig fremsendte delvise svar ved brev af 19. februar 2014. Under henvisning til de manglende oplysninger sendte Kommissionen Frankrig en rykker ved brev af 19. marts 2014. Frankrig svarede ved brev af 10. april 2014.
- (11) Kommissionen anmodede på ny om supplerende oplysninger ved brev af 20. marts 2014. Frankrig svarede ved brev af 25. april 2014. Under henvisning til de manglende oplysninger sendte Kommissionen Frankrig en rykker ved brev af 13. maj 2014. Frankrig svarede ved brev af 26. maj 2014. Kommissionen anmodede endelig om supplerende oplysninger ved brev af 23. juni 2014. Frankrig svarede ved brev af 1. juli 2014.
- (12) Kommissionen meddelte skriftligt Frankrig og de interesserede tredjeparter, der allerede havde fremsendt bemærkninger, at den havde til hensigt at vurdere, om de pågældende støtteforanstaltninger var forenelige med det indre marked på grundlag af bestemmelserne om »retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber« <sup>(5)</sup> (i det følgende benævnt »de nye retningslinjer«). Kommissionen opfordrede adressaterne til at fremsætte deres eventuelle bemærkninger hertil. Endvidere blev der den 15. april 2014 offentliggjort en udtalelse i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(6)</sup>, hvori Frankrig og interesserede tredjeparter blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger hertil.
- (13) Air France fremsatte sine bemærkninger hertil den 25. april 2014. Ryanair gjorde det samme den 27. marts 2014 og VTAN den 23. april 2014. Desuden fremsatte den ikkestatslige organisation Transport & Environment sine bemærkninger den 12. maj 2014. Disse forskellige bemærkninger blev meddelt Frankrig, som ikke ønskede at fremsende kommentarer hertil.

<sup>(4)</sup> Se fodnote 3.

<sup>(5)</sup> Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber, EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.

<sup>(6)</sup> EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

## 2. SAGSFREMSTILLING

### 2.1. KARAKTERISTIKA FOR LUFTHAVNEN OG DENS TRAFIK

- (14) Nîmes-Garons lufthavn (i det følgende benævnt »Nîmes lufthavn«) er beliggende 12 km syd for Nîmes, hovedbyen i departementet Gard, i regionen Languedoc-Roussillon, Frankrig. Denne lufthavn er åben for national og international kommerciel trafik. Nîmes lufthavn ligger ca. 60 km fra lufthavnene i Montpellier og Avignon, 90 km fra Marseille-Provence lufthavn og 120 km fra Béziers-Cap d'Agde lufthavn.
- (15) Den vigtigste start- og landingsbane måler 2 040 m × 45 m og kan ifølge Frankrig modtage luftfartøjer med kode C (A319, A320, A321, B737-800) uden begrænsninger for europæiske etaper. Frankrig anslår lufthavnens teoretiske kapacitet til højst 700 000 passagerer.
- (16) Nîmes lufthavn var indtil 2011 en hovedsageligt militær flyveplads, hvor den civile luftfart kun var en sekundær aktivitet. Den havde således en militær flyvebase og en civil base. Marineflyvebasen blev lukket den 2. juli 2011, og Nîmes lufthavn har siden da været primært civil med en sekundær militær udnyttelse.
- (17) Fra 1965 til 2000 blev passagertrafikken udelukkende varetaget af Air France med Nîmes-Paris-ruten. Denne routes kommercielle aktivitet styrtdykkede dog efter indsættelsen af en TGV-linje. I november 2001 indstillede Air France ruten mellem Nîmes og Paris. Selskabet Air Littoral genoptog driften af denne forbindelse indtil juli 2003.
- (18) Siden juni 2000 har Nîmes lufthavn modtaget selskabet Ryanair, oprindeligt med en fast rute til London Stansted. I 2005 blev ruten til London Stansted erstattet af en rute til London Luton, og der blev åbnet en ny rute til Liverpool. I 2006 åbnede Ryanair to nye forbindelser, den ene til Charleroi og den anden til East Midlands. Efter 2007 blev der skåret kraftigt ned i rotationerne til Liverpool, og ruten til East Midlands blev definitivt lukket i 2009. I øjeblikket driver Ryanair internationale flyvninger fra Nîmes til Liverpool, London Luton, Charleroi og Fez.
- (19) Ryanair blev fra 2001 den vigtigste operatør i Nîmes lufthavn og var siden 2003 den eneste operatør, som varetog faste forbindelser fra lufthavnen.
- (20) Passagertrafikken fra Nîmes lufthavn for de seneste år er sammenfattet i tabel 1 i denne betragtning.

Tabel 1

#### Trafik i Nîmes lufthavn (1999-2012) i antal passagerer

|                  | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Passagerer i alt | 297 150 | 277 521 | 319 378 | 231 122 | 134 444 | 156 581 | 206 128 | 226 887 | 225 701 | 224 458 | 180 027 | 176 521 | 192 474 | 184 850 | 195 319 |

### 2.2. RÆKKEN AF LUFTHAVNSFORVALTERE OG -EJERE

- (21) Driften af den civile zone i lufthavnen blev oprindeligt overdraget til CCI ved bekendtgørelse af 15. marts 1965 (i det følgende benævnt »1965-bekendtgørelsen«) i form af en offentlig koncession med en varighed på 60 år fra den 1. januar efter tildelingen af koncessionen, dvs. indtil den 1. januar 2026. Koncessionen blev suppleret af en bekendtgørelse om tilladelse til midlertidig benyttelse af et ekstra areal på ca. 6 ha, som blev givet den 12. november 1986 <sup>(7)</sup>. Staten bragte koncessionen til ophør den 31. januar 2006 <sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Bekendtgørelsen om tilladelse til midlertidig benyttelse af 12. november 1986.

<sup>(8)</sup> Tværministeriel bekendtgørelse af 31. januar 2006.

- (22) 1965-bekendtgørelsen omfattede et bilag med specifikation af de betingelser, hvorpå CCI skal varetage etablering, indretning og vedligeholdelse og drift af anlæg, bygninger, faciliteter og materiel. I overensstemmelse med tilladelsen til midlertidig benyttelse tilhørte de aktiver, som indgik i flyvepladsens infrastruktur, staten. Dog påhvilede det CCI at foretage eventuelle ændringer af anlæg og faciliteter. CCI skulle betale en årlig statsafgift på 2 000 francs (ca. 300 EUR). Ifølge tilladelsen til midlertidig benyttelse præciseres det endvidere, at lufthavnen er »bestemt for Marine Nationale (Aéronavale) som den primære modtagende part og [CCI] som sekundær modtagende part«.
- (23) CCI er med i nettet af handels- og industrikamre. I Frankrig er handels- og industrikamre offentlige virksomheder af forvaltningsmæssig karakter. I almindelighed repræsenterer et handels- og industrikammer det lokale erhvervslivs generelle interesser. Handels- og industrikamrenes opgaver og beføjelser er fastlagt ved lov og underlagt statens administrative og finansielle kontrol gennem finans- og infrastrukturministeriet henholdsvis planlægnings- og arealforvaltningsministeriet. Det hedder i artikel R 712-2 i Code de commerce, »Tilsynet med de regionale handels- og industrikamre og lokale handels- og industrikamre varetages af regionens præfekt bistået af den regionale finansansvarlige«. Tilsynsmyndigheden skal derfor have tilsendt bestemte vigtige typer beslutninger, der er fastsat ved lov (f.eks. vedrørende budget, optagelse af lån, ydelse af garantier til tredjemand, afhændelse samt overtagelse eller forhøjelse af kapitalandele i civilretlige og kommercielle selskaber). Disse beslutninger kan kun føres ud i livet, hvis de er meddelt tilsynsmyndigheden, som har mulighed for at modsætte sig dem. Handels- og industrikamrenes øverste myndighed er en forsamling, der er valgt blandt repræsentanterne for områdets erhvervsliv.
- (24) CCI førte et særskilt regnskab for forvaltningen af lufthavnens civile zone, og driften heraf blev i hele perioden betalt af en særlig konto. For at skelne mellem CCI's afdeling for generelle anliggenders aktiviteter og lufthavnsforvaltningen kaldes den del af CCI, som driver Nîmes lufthavnens civile zone, i denne afgørelse for »CCI-lufthavn«.
- (25) Fra den 1. februar 2006 har ansvaret for anlæg, vedligeholdelse, drift og udvikling af flyvepladsens civile zone været lagt i hænderne på SMAN ved en aftale af 31. januar 2006. Ifølge denne aftale stilles lufthavnens civile zone til rådighed for SMAN, idet staten bevarer ejendomsretten til aktiverne.
- (26) SMAN er et offentligt foretagende<sup>(9)</sup>, som blev oprettet af præfekten i Gard den 9. december 2005. Det omfatter<sup>(10)</sup> Conseil Général du Gard (i det følgende benævnt »CGG«), Communauté d'Agglomération de Nîmes Métropole (i det følgende benævnt »CANM«) og Communauté d'Agglomération d'Alès Cévennes (i det følgende benævnt »CAAC«). Det har kompetence til anlæg, vedligeholdelse og forvaltning, navnlig drift og udvikling, af de civile lufthavnsinfrastrukturer<sup>(11)</sup>.
- (27) Mellem den 1. februar 2006 og den 31. december 2006 overdrog SMAN midlertidigt driften af lufthavnen til CCI ved en public service-kontrakt<sup>(12)</sup>. I den forbindelse har SMAN fastlagt betingelserne for anlæg, udvikling, vedligeholdelse og forvaltning af flyvepladsen. SMAN traf i samarbejde med CCI-lufthavn også de nødvendige beslutninger og sørgede for den nødvendige finansiering til udvikling af flyvepladsen efter bestemmelserne i bekendtgørelsen om oprettelsen og i aftalen om public service-kontrakten, som blev indgået med CCI-lufthavn. CCI-lufthavn skulle til gengæld sørge for de eventuelle ændringer som følge af de arbejder, de iværksatte, selv om disse ændringer vedrørte anlæg og faciliteter uden for den civile zone. Ifølge delegationsaftalen skulle CCI ikke betale afgifter for benyttelse af infrastrukturen.

<sup>(9)</sup> De franske myndigheder præciserer, at den retlige form »syndicat mixte« (i det følgende benævnt »den blandede gruppe«), jf. artikel L-5721-1 ff. og R 5721-1 ff. i Code général des collectivités territoriales, bl.a. gør det muligt for lokale forvaltningsmyndigheder og andre offentlige instanser at gå sammen om at drive offentlige foretagender af interesse for dem hver især.

<sup>(10)</sup> SMAN forvaltes af en Comité syndical bestående af delegerede repræsentanter for medlemmerne. CGG er repræsenteret med fem delegerede, CANM med syv delegerede og CAAC med tre delegerede.

<sup>(11)</sup> Bekendtgørelse om oprettelse af SMAN af 9. december 2005.

<sup>(12)</sup> Aftale om public service-kontrakten af 31. januar 2006.

- (28) Ved udløbet af en udbudsprocedure, der resulterede i to konkurrerende tilbud, valgte SMAN herefter at udlicite driften af flyvepladsen til selskabet Veolia Transport inden for rammerne af en aftale om public service-kontrakten (i det følgende benævnt »CDSP«), som trådte i kraft den 1. januar 2007. Veolia Transport oprettede et helejet datterselskab, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, som trådte i stedet for sit moderselskab med henblik på opfyldelsen af CDSP. CDSP havde til formål eksklusivt og på den befuldmægtigedes ansvar og risiko at overdrage denne drift, service og vedligeholdelse af lufthavnens civile zone, arealer, anlæg, bygninger, infrastruktur, materiel, netværk samt trafikudvikling og udvikling af tjenesteydelser med henblik på modtagelse af civile fly i forbindelse med passagertrafik og fragtrafik, drift af civile fly, civil flyvetræning og aktiviteter i de virksomheder, der var etableret på området. Varigheden af Veolia Transports public service-kontrakt var oprindeligt på fem år, men blev forlænget til den 31. december 2012<sup>(13)</sup>.
- (29) SMAN iværksatte en ny delegationsprocedure vedrørende uddelegering af public service, og en ny driftsaftale blev indgået den 14. december 2012 mellem SMAN og den canadiske koncern SNC-Lavalin. Den nye befuldmægtigede har drevet lufthavnen siden den 1. januar 2013.
- (30) Efter beslutningen om at lukke den militære flyvebase blev forvaltningen heraf overdraget uden vederlag til SMAN fra den 1. juli 2011<sup>(14)</sup> for en varighed på 50 år. SMAN er dermed statens forvalter og koncessionsgivende myndighed med hensyn til drift af lufthavnen, som staten forbliver ejer af.

### 3. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

#### 3.1. FORANSTALTNINGER, DER INDGÅR I DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (31) De foranstaltninger, der indgår i den officielle undersøgelsesprocedure, vedrører forskellige aftaler, som skiftende lufthavnsoperatører har indgået med Ryanair direkte og igennem dets datterselskab AMS i løbet af denne periode samt tilskud fra forskellige offentlige enheder og myndigheder til lufthavnsforvalterne fra 2000 og til indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

#### 3.2. FINANSIEL STØTTE TIL LUFTHAVNSFORVALTERNE

##### 3.2.1. FINANSIERING AF OMKOSTNINGER I FORBINDELSE MED OPGAVER I NÎMES LUFTHAVN, DER BETRAGTES SOM STATSLIGE — DET NATIONALE SYSTEM FOR FINANSIERING AF STATSLIGE OPGAVER I FRANSKE LUFTHAVNE

- (32) En række opgaver inden for luftfartssikkerhed, sikkerhedsbeskyttelse og miljøbeskyttelse, som blev varetaget af Nîmes lufthavns skiftende forvaltningsorganer, blev betalt af de offentlige myndigheder mellem 2000 og 2012. Denne finansiering er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure.
- (33) Frankrig har i denne forbindelse henvist til det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne, som er oprettet i overensstemmelse med national lovgivning og beskrives i betragtning 36 ff.
- (34) Denne ordning er baseret på en afgiftsopkrævning, lufthavnsafgiften, samt på en supplerende ordning. Historikken og de nærmere bestemmelser i disse ordninger samt de opgaver, der finansieres, er beskrevet i betragtning 37 ff.

<sup>(13)</sup> Comité Syndicals beslutning af 30. juni 2011.

<sup>(14)</sup> Forsvarsministeriel bekendtgørelse om forvaltningsoverdragelse af 30. juni 2011. En aftale af 30. juni 2011 indgået mellem staten og SMAN fastsætter endvidere listen over de aktiver, der stilles til SMAN's rådighed, og de nærmere oplysninger om aktiver, som har været genstand for midlertidige benyttelsestilladelser med eller uden tinglige rettigheder til fordel for tredjemand.

- (35) I 1998 vurderede Conseil d'État i sin dom i SCARA-sagen<sup>(15)</sup>, at sikrings- og sikkerhedsopgaver i lufthavne var statslige opgaver under statens ansvar, og at udgiften hertil derfor ikke kunne pålægges lufthavnens brugere via afgifter. Efter denne dom indførtes lufthavnsafgiften fra den 1. juli 1999 ved lov nr. 98-1171 af 18. december 1998 om tilrettelæggelsen af visse lufttransporttjenester og artikel 136 i lov nr. 98-1266 af 30. december 1998 (finansloven for 1999)<sup>(16)</sup>. Det drejer sig om en afgift med et bestemt formål, idet proventet kun kan bruges til at finansiere bestemte udgifter, i det foreliggende tilfælde omkostningerne ved de opgaver i en lufthavn, som Frankrig anser for at være statslige. Ovennævnte bestemmelser omfatter ligeledes en supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. De typer opgaver, der dækkes af disse ordninger, reglerne for lufthavnsafgiften og for den supplerende ordning beskrives i det følgende.
- (36) Fransk lovgivning, nærmere fastlagt ved regler og forskrifter, definerer nøjagtigt de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften. Det drejer sig om redning og brandslukning af fly, forebyggelse af dyrefare<sup>(17)</sup>, screening af indskrevet bagage, screening af passagerer og kabinebagage, kontrol af fælles indgange til lufthavnsområdet<sup>(18)</sup>, miljøkontrolforanstaltninger<sup>(19)</sup> samt automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation. Henvisningen til automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation blev indført ved lov i 2008. Derudover er omfanget af de opgaver, der er berettiget til finansiering over lufthavnsafgiften, forblevet uændret siden indførelsen af ordningen og svarer til de opgaver, der er omhandlet i SCARA-dommen. I diverse nationale lovttekster og EU-forskrifter præciseres lufthavnsforvalternes forpligtelser med hensyn til udførelsen af disse opgaver. F.eks. hvad angår redning og brandslukning af fly, bestemmes det i lovgivningen, nøjagtigt hvilke menneskelige og materielle ressourcer der skal være til rådighed alt efter lufthavnens karakteristika.
- (37) I en given lufthavn betales lufthavnsafgiften af ethvert luftfartsselskab, der benytter lufthavnen. Den opkræves på basis af det antal passagerer og vægten af gods og post, som luftfartsselskabet tager om bord. Lufthavnsafgiftssatsen pr. passager eller ton gods eller post fastsættes årligt lufthavn for lufthavn alt efter de budgetterede omkostninger ved udførelsen af de opgaver, som finansieres via ordningen.
- (38) Lufthavnsforvalterne udarbejder hvert år en årlig omkostnings- og trafikerkklæring. Denne erklæring gælder for det forgangne år og angiver trafikmængderne og de påløbne omkostninger ved sikrings- og sikkerhedsopgaver<sup>(20)</sup> samt de beløb, der er kommet ind ved lufthavnsafgiften og via den supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. De indeholder i øvrigt også prognoser for trafik, omkostninger og indtægter ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne i det pågældende år og de to følgende år. Erklæringen bliver kontrolleret af forvaltningsmyndighederne, som kan foretage kontrol på stedet. Afgiftssatsen fastsættes dernæst på grundlag heraf ved tværministeriel bekendtgørelse.
- (39) I det omfang afgiftens størrelse beregnes ud fra et skøn over omkostninger og trafik, er der indført en mekanisme til efterfølgende regulering for at sikre, at lufthavnsafgiften, eventuelt med tillæg af finansiering fra den supplerende ordning, jf. betragtning 40, ikke overstiger de omkostninger, der reelt var forbundet med udførelsen af de pågældende opgaver. De pågældende omkostninger omfatter drifts- og personaleomkostninger ved udførelsen af sikrings- og sikkerhedsopgaver, hensættelser til afskrivning af de investeringer, der er foretaget som følge af opgaverne, samt den del af kapacitetsomkostningerne, som vedrører disse opgaver<sup>(21)</sup>. Lufthavnsforvalterne skal føre årsregnskaber med indtægterne fra lufthavnsafgiften og den supplerende ordning samt de omkostninger, der påløber ved varetagelsen af de pågældende opgaver. Så snart saldoen er positiv, overføres den til de samlede opgørelser over de forgangne år, som så kan udvise en positiv eller negativ saldo. Der tages hensyn til denne saldo ved fastsættelsen af lufthavnsafgiften for det efterfølgende år. I øvrigt belastes enhver positiv saldo af finansieringsomkostninger, som afholdes af lufthavnsforvalteren.

<sup>(15)</sup> Conseil d'Etats dom af 20. maj 1998, »Syndicat des Compagnies aériennes autonomes« (»SCARA«).

<sup>(16)</sup> Nu kodificeret i artikel 1609 w i den franske skattelov (Code général des impôts).

<sup>(17)</sup> Dyrefaren omfatter bl.a. faren i luften ved kollision mellem fly og flyvende fugle, der kan true sikkerheden for passagerer og gods om bord på flyet.

<sup>(18)</sup> Denne opgave kan f.eks. omfatte opstilling og vedligeholdelse af afspærringer, som adskiller de offentligt tilgængelige områder fra det område, der er forbeholdt passagerer, eller indførelse af et videoovervågningssystem ved indgangene til det område, der er forbeholdt passagerer.

<sup>(19)</sup> Denne opgave omfatter bl.a. støjmålinger, evt. i forhold til flyenes flyvebaner, samt kontrol af luft- og vandkvaliteten omkring lufthavnen.

<sup>(20)</sup> Opgaver, der kan finansieres af lufthavnsafgiften, er beskrevet ovenfor.

<sup>(21)</sup> Kapacitetsomkostningerne er primært knyttet til stabsfunktioner som personale, finansiering, finanstilsyn, indkøb, generelle IT-systemer, jura, generelle tjenester, overordnet ledelse, regnskab og ledelseskontrol.

- (40) Allerede ved indførelsen måtte ordningen til finansiering via lufthavnsafgift have tilført en supplerende ordning. Omkostningerne ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne er da heller ikke proportional med lufttrafikken i modsætning til provenuet af lufthavnsafgiften. I denne forbindelse viste det sig, at man i lufthavne med beskedent trafik for at få dækket sikrings- og sikkerhedsomkostningerne ville have været nødt til at fastlægge satsen for lufthavnsafgiften så højt, at brugerne vanskeligt kunne få råd til det. For disse lufthavne blev det derfor bestemt, at lufthavnsafgiften kunne fastsættes på et lavere niveau end det, der var nødvendigt for at dække omkostningerne, og i fornødent omfang anvende en ordning til supplerende finansiering af de opgaver, der var berettigede til dækning via lufthavnsafgiften.
- (41) Der blev indført en række supplerende ordninger. I første omgang benyttede de franske myndigheder sig af en særlig fond, der var bestemt til lufthavne og lufttransport (fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien — FIATA), og som var oprettet parallelt med lufthavnsafgiften og i lighed med denne i medfør af førnævnte lov nr. 98-1266 af 30. december 1998. Denne fond, hvis midler udgjordes af en bestemt andel af afgiften på civil luftfart, efterfulgte udligningsfonden for lufttransport (fonds de péréquation des transports aériens — FPTA), som oprindeligt var forbeholdt finansiering af forbindelser, der fremmede regionaludvikling og fysisk planlægning. FIATA's støtte dækkede de samme opgaver som FPTA og blev udvidet til også at omfatte de opgaver, som blev dækket af lufthavnsafgiften for at supplere denne for de små lufthavns vedkommende. Konkret var FIATA's opgaver i det væsentlige fordelt på to klart adskilte »afsnit«: et afsnit vedrørende »lufthavne« for supplerende dækning af sikrings- og sikkerhedsopgaver i mindre lufthavne og et afsnit vedrørende »lufttransport« for tilskud til forbindelser, der fremmede regionaludvikling og fysisk planlægning. Beslutningerne om at yde tilskud fra FIATA til supplerende finansiering af sikrings- og sikkerhedsopgaver blev truffet efter udtalelse fra FIATA's forvaltningsudvalg for »lufthavnsafsnittet«.
- (42) I 2005 blev FIATA nedlagt og forvaltningen af den tilhørende finansiering foregik direkte over statens budget i to år ifølge de samme forvaltningsprincipper, bl.a. efter udtalelse fra et forvaltningsudvalg. Fra 2008 erstattede staten denne ordning med en forhøjelse af lufthavnsafgiften, hvilket medførte, at satsen blev forhøjet til over det niveau, der for visse lufthavne var nødvendigt for at dække omkostningerne ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne. Det overskud, der således bliver genereret, fordeles nu til de mindste lufthavne, så de kan supplere provenuet fra lufthavnsskatten, som de selv opkræver.
- (43) Som tidligere angivet viser lufthavnsforvalternes årlige erklæringer, som forvaltningsmyndighederne kontrollerer, de budgetterede og realiserede omkostninger og de budgetterede og realiserede indtægter fra såvel lufthavnsafgiften som den supplerende ordning. På tilsvarende vis indeholder de årsopgørelser, som lufthavnsforvalterne udarbejder, og som danner grundlag for beregning af forskellen mellem de reelle omkostninger og indtægter, der, hvis den er positiv, medfører en nedjustering af afgiften og behæftelse med finansielle udgifter, som lufthavnsforvalteren skal afholde, både lufthavnsafgifterne og den finansiering, der stammer fra den supplerende ordning. Mekanismerne med erklæringer, kontrol og efterfølgende regulering, der har til formål at forhindre, at der udbetales flere offentlige midler, end der reelt er brugt, finder således anvendelse på både lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning.
- (44) Denne nationale ordning gælder for Nîmes lufthavn. Da marineflyvebasen var i drift, blev opgaverne under ordningen, der er beskrevet i de foregående betragtninger, dog delvis udført af lufthavnsforvalteren for denne base. De omkostninger, som blev afholdt som følge heraf, blev kun delvist viderefaktureret til den civile forvalter ifølge nærmere bestemmelser i aftalen om fordeling af investerings- og driftsomkostninger til anlæg og tjenesteydelser til fælles afbenyttelse mellem den civile og den militære forvalter. I denne delvise viderefakturering blev der taget hensyn til, at platformens væsentligste aktivitet var militær. Den andel af omkostningerne, den civile forvalter skulle afholde, blev siden godtgjort ifølge det system for finansiering af statslige opgaver, der er beskrevet i dette afsnit.
- (45) Efter lukningen af marineflyvebasen den 1. juli 2011 genoptog VTAN udførelsen af alle platformens sikrings- og sikkerhedsopgaver, der ifølge fransk lovgivning skulle afholdes af forvalterne af den civile lufthavn, idet omkostningerne hertil blev godtgjort efter ovennævnte system.
- (46) I åbningsafgørelsen anførte Kommissionen endvidere, at visse investeringer i fælles infrastruktur, navnlig start- og landingsbaner, var blevet foretaget med forsvarsministeriet som bygherre, da Nîmes lufthavn indtil juli 2011 var en overvejende militær flyveplads.



## 3.2.2. FINANSIEL STØTTE TIL CCI-LUFTHAVN

- (47) CCI-lufthavn varetog driften af Nîmes lufthavn indtil den 31. december 2006.

## 3.2.2.1. Den kontraktlige ramme

- (48) Ifølge tilladelsen til midlertidig benyttelse fra 1986<sup>(22)</sup> skulle CCI betale en afgift på 2 000 francs om året til staten, som ejer infrastrukturen. Ud over denne bestemmelse er der ikke fastsat nogen anden finansiel overførsel til CCI-lufthavn i denne kontraktlige ramme, som forblev i kraft indtil den 1. februar 2006.
- (49) Siden den 1. februar 2006 har staten stillet lufthavnsinfrastrukturen i den civile zone til rådighed for SMAN og har overdraget selskabet kompetencen til at organisere lufthavnens civile aktivitet med forbehold for forsvarsministeriets beføjelser. I kontrakten, der blev indgået den 31. januar 2006 mellem staten og SMAN, fastsættes det, at SMAN eller den tredjemand, de udpeger som forvalter, udfører og finansierer udbygningen af manøvreringsområder, tildeling af parkeringspladser og områder til opbevaring af materiel i den civile zone<sup>(23)</sup>.
- (50) I denne sammenhæng blev der indgået en public service-kontrakt mellem SMAN og CCI med henblik på at overdrage den driftsmæssige ledelse<sup>(24)</sup> af lufthavnen til sidstnævnte mellem den 1. februar og 31. december 2006, dvs. den tid det tager at iværksætte en udbudsprocedure med henblik på udvælgelse af en ny forvalter. Det bestemmes i artikel 6 i denne aftale, at lufthavnens driftsomkostninger finansieres af CCI, mens investeringsudgifterne finansieres af SMAN. For at dække lufthavnens driftsomkostninger var det fastsat, at lufthavnsforvalteren kunne få bidrag fra andre interesserede offentligretlige personer<sup>(25)</sup>. CCI skulle betale en årlig statslig afgift på en euro til SMAN<sup>(26)</sup>.

## 3.2.2.2. Investeringer i det civile lufthavnsområde

- (51) De franske myndigheder gjorde rede for alle de investeringer, CCI-lufthavn havde foretaget i det civile lufthavnsområde i løbet af perioden 1970-2006, for hvilket det samlede beløb i denne periode beløber sig til 19 447 268 EUR. Disse investeringer gik til udvidelsen af passagerterminalen. Ændringerne vedrørte bl.a. hallen til offentligheden, indtjekningsområdet, afgangshallen, ankomstområdet og administrationsområdet<sup>(27)</sup>. De havde til formål at tilpasse lufthavnsplatformen til at modtage fra 600 000 til 800 000 passagerer om året. Disse arbejder blev fuldt ud betalt af CCI-lufthavn ved hjælp af egenfinansiering og lån.
- (52) Frankrig understregede i øvrigt, at hele lufthavnsplatformen med undtagelse af passagerterminalen var berørt af basens militære aktiviteter i CCI's driftsperiode indtil den 1. februar 2006. F.eks. var start- og landingsbanen og kontroltårnet blevet bygget og brugt til militærfly. Disse eksisterende infrastrukturer blev herefter benyttet til kommerciel luftfart, men sekundært i forhold til de militære aktiviteter. Forsvarsministeriet foretog investeringer i disse infrastrukturer. Dog havde disse investeringer ikke til formål at udvikle eller opretholde lufthavnens kommercielle aktiviteter, men de militære aktiviteter, og skulle derfor ikke foretages eller afholdes af den civile forvalter. CCI-lufthavn betalte derimod den militære forvalter et bidrag svarende til deres andel af omkostningerne til fælles infrastruktur (primært start- og landingsbane og kontroltårn) og de fælles tjenesteydelser (primært flynavigation og beskyttelsestjenester samt brandberedskab)<sup>(28)</sup>.

## 3.2.2.3. Driftstilskud

- (53) De vigtigste regnskabs- og forretningsmæssige data fra CCI-lufthavn for perioden 1999-2005 er sammenfattet i tabel 2 i denne betragtning.

Tabel 2

Nøgletal for CCI-lufthavn (tusinde EUR)<sup>(1)</sup>

|                        | 1999     | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|------------------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Indtægter Ryanair      | [...](*) | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Indtægter i alt        | 2 664    | 2 943 | 3 328 | 3 522 | 2 747 | 2 665 | 4 314 |
| Betalinger til Ryanair | [...]    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

<sup>(22)</sup> Artikel 31 i koncessionskontrakten fra 1965.

<sup>(23)</sup> Delegationsaftale mellem staten og SMAN af 1. februar 2006, artikel 8.

<sup>(24)</sup> Præambel til delegationsaftalen mellem staten og SMAN af 1. februar 2006.

<sup>(25)</sup> Delegationsaftale mellem staten og SMAN af 1. februar 2006, artikel 27.

<sup>(26)</sup> Delegationsaftale mellem staten og SMAN af 1. februar 2006, artikel 29.

<sup>(27)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 8 og 13.

<sup>(28)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 8.

|                | 1999   | 2000   | 2001  | 2002  | 2003    | 2004    | 2005    |
|----------------|--------|--------|-------|-------|---------|---------|---------|
| Udgifter i alt | 2 933  | 3 217  | 3 746 | 4 318 | 5 171   | 4 553   | 4 957   |
| Resultat       | - 269  | - 274  | - 419 | - 796 | - 2 424 | - 1 887 | - 643   |
| Anlægsaktiver  | 8 956  | 8 333  | 7 714 | 7 145 | 7 383   | 6 641   | 8 026   |
| Egenkapital    | 3 844  | 3 357  | 2 729 | 1 805 | - 1 093 | - 3 491 | - 4 341 |
| Samlet status  | 10 831 | 10 258 | 9 419 | 8 522 | 8 869   | 7 924   | 10 729  |

(<sup>1</sup>) Ifølge brev fra Frankrig af 27. februar 2012. Posten »Indtægter Ryanair« svarer til luftfartsselskabets betalinger til lufthavnsforvalteren, mens posten »Betalinger til Ryanair« svarer til CCI-lufthavns betalinger til Ryanair og dets datterselskab AMS.

(\*) Forretningshemmelighed.

(54) I åbningsafgørelsen havde Kommissionen oplyst, at den i CCI-lufthavns balance for årene 2000-2006 havde afdækket regnskabsposterings vedrørende driftstilskud, hvis beløb er anført i tabel 3 i denne betragtning:

Tabel 3

**Driftstilskudsbeløb modtaget af CCI mellem 2000 og 2006 (i EUR), jf. åbningsafgørelsen**

|             | Staten | Regionen | CGG    | Kommuner | Øvrige  | I alt   |
|-------------|--------|----------|--------|----------|---------|---------|
| <b>2000</b> |        | 8 944    |        |          | 13 993  | 22 937  |
| <b>2001</b> |        |          | 28 314 | 15 299   |         | 43 613  |
| <b>2002</b> | 46 000 |          |        | 16 518   |         | 62 518  |
| <b>2003</b> |        |          |        | 12 603   | 400 331 | 412 934 |

|              | Staten        | Regionen     | CGG            | Kommuner       | Øvrige         | I alt            |
|--------------|---------------|--------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| <b>2004</b>  |               |              |                | 3 694          | 39 587         | 43 281           |
| <b>2005</b>  |               |              | 500 000        | 850 000        | 13 758         | 1 363 758        |
| <b>2006</b>  |               |              |                |                | 200 000        | 200 000          |
| <b>I alt</b> | <b>46 000</b> | <b>8 944</b> | <b>528 314</b> | <b>898 114</b> | <b>667 669</b> | <b>2 149 041</b> |

(55) Frankrig forklarede disse forskellige beløb på følgende måde. I 2005 modtog CCI-lufthavn tilskud på 250 000 EUR fra CAAC, 600 000 EUR fra CANM og 500 000 EUR fra CGG til dækning af sit driftsunderskud <sup>(29)</sup>. I 2006 modtog CCI-lufthavn 200 000 EUR fra CCI's afdeling for generelle anliggender til dækning af sit driftsunderskud <sup>(30)</sup>. Derimod svarer ingen af de øvrige beløb, der er nævnt i tabel 3 i foregående betragtning, ifølge Frankrig til finansiel støtte fra de lokale forvaltningsmyndigheder til CCI-lufthavns økonomiske aktiviteter. Frankrig anfører således, at:

— beløbene 22 937 og 43 613 EUR, som er anført for henholdsvis 2000 og 2001, blev afsat til drift af shuttleforbindelsen mellem Nîmes centrum og lufthavnen

— beløbet 62 518 EUR, der er nævnt for 2002, med hensyn til 16 518 EUR svarer til finansiering af shuttleforbindelsen og med hensyn til 46 000 EUR til et tilskud fra FIATA, der som tidligere forklaret stammer fra den nationale ordning for finansiering af statslige opgaver

— 412 934 EUR, der er nævnt for 2003, med hensyn til 12 603 EUR svarer til finansiering af shuttleforbindelsen, med hensyn til 14 218 EUR til et tilskud fra FIATA og med hensyn til 386 103 EUR til en finansiering fra staten til dækning af statslige sikringsopgaver, der henhører under lufthavnsafgiftens og FIATA's område

— beløbet 43 281 EUR, der er nævnt for år 2004, med hensyn til 3 694 EUR svarer til finansiering af shuttleforbindelsen og med hensyn til 39 587 EUR til et tilskud fra FIATA

— beløbet 13 758 EUR, der er nævnt i spalten »Øvrige« for 2005, svarer til et tilskud fra FIATA.

(56) Shuttleforbindelsen drives af en ekstern tjenesteyder med finansiel støtte fra forskellige offentlige myndigheder. Den kontrolleres ikke af CCI-lufthavn og indgår ikke i dennes aktiviteter.

(57) Frankrig præciserede endvidere, at CCI med undtagelse af betalingen på 200 000 EUR i 2006, jf. betragtning 55, ikke i hele koncessionens løbetid foretog overførsler mellem afdelingen for generelle anliggenders konti og lufthavnsafdelingens konti. De franske myndigheder understreger dog, at der blev udbetalt tilbagebetalingspligtige forskud. Strømme og saldi <sup>(31)</sup> for disse forskud er sammenfattet i tabel 4 i denne betragtning.

<sup>(29)</sup> De første to beløb er samlet i spalten »kommuner og kommunefællesskaber (communautés de communes)«.

<sup>(30)</sup> Dette beløb er anført i spalten »Øvrige« i ovenstående tabel.

<sup>(31)</sup> Som de er anført på passivside i CCI-lufthavns balance under »Tilskud mellem foretagender«.

Tabel 4

Forskud fra CCI's afdeling for generelle anliggender til lufthavnsafdelingen (EUR) <sup>(1)</sup>

|             | Modtaget forskud | Forskudsbeholdning ved regnskabsårets udløb |
|-------------|------------------|---|
| <b>1999</b> | - 13 157         | 2 740 804                                   |
| <b>2000</b> | - 43 669         | 2 697 135                                   |
| <b>2001</b> | 0                | 2 697 135                                   |
| <b>2002</b> | 420 074          | 3 117 210                                   |
| <b>2003</b> | 1 752 663        | 4 869 873                                   |
| <b>2004</b> | 1 429 624        | 6 299 497                                   |
| <b>2005</b> | 500 000          | 6 799 497                                   |
| <b>2006</b> | 2 938 660        | 9 738 157                                   |

<sup>(1)</sup> Ifølge de franske myndigheders skrivelse af 27. februar 2012.

- (58) CCI's afdeling for generelle anliggendes forskudsaldo blev de facto konverteret til tilskud ved ophævelsen af koncessionen på offentligt driftsmateriel den 31. januar 2006 <sup>(32)</sup>. Som koncessionskontrakten fra 1965 <sup>(33)</sup> gav mulighed for, bragte staten denne koncession til ophør før tid i 2006. Herefter blev artikel 48 i koncessionskontrakten fra 1965 bragt i anvendelse, hvorefter »staten refunderer handelskammeret de udlæg, som dette måtte have foretaget af egne midler, osv.« ved koncessionens udløb.
- (59) Endelig havde Kommissionen i åbningsafgørelsen konstateret, at CCI-lufthavn for perioden 2000-2006 ikke havde indført udgifterne under rubrikken »Bidrag til lufthavnsforvalterens generelle udgifter« i sit regnskab. I åbningsafgørelsen fremsatte Kommissionen den hypotese, at CCI's afdeling for generelle anliggender ikke havde faktureret generalomkostninger i forbindelse med anvendelsen af sine ressourcer til f.eks. administrativ eller regnskabsmæssig forvaltning af lufthavnsafdelingen. I sit svar på åbningsafgørelsen anførte Frankrig dog, at samtlige fælles ydelser til CCI's forskellige afdelinger, herunder CCI-lufthavn, blev viderefaktureret, idet bidraget fra hver afdeling blev fastsat i forhold til en fordelingsnøgle baseret på omfanget af ydelser, som hver afdeling under CCI gjorde brug af. Med hensyn til f.eks. edb-udgifter afholdt hver afdeling omkostninger i forhold til det antal tilsluttede computere, som den berørte afdeling anvendte. Frankrig fremlagde nærmere oplysninger om, hvilke beløb lufthavnsafdelingen deltog med i de generelle udgifter mellem 2000 og 2006, post for post (forvaltningskontrol, personaleledelse, regnskab, edb, leverancer, forsikringer, post).

## 3.2.3. FINANSIEL STØTTE TIL VTAN

## 3.2.3.1. Kontraktlig ramme og driftstilskud

- (60) Selskabet Veolia Transport fik overdraget driften af Nîmes lufthavn fra den 1. januar 2007. Omfanget af selskabets kompetencer og betingelser for driften er fastsat i CDSP af SMAN som den fuldmagtsgivende myndighed. Formålet med denne kontrakt er drift, service og vedligeholdelse af lufthavnens civile zone samt udvikling af trafik og tjenesteydelser med henblik på modtagelse af civile fly og aktiviteten i de virksomheder, der var etableret på området.

<sup>(32)</sup> Allerede den 8. august 2006 forlangte CCI refusion af udlæg til et beløb på 9 mio. EUR.

<sup>(33)</sup> Artikel 46 i koncessionskontrakten fra 1965.

- (61) Senere og i overensstemmelse med artikel 1a i CDSP etablerede Veolia Transport selskabet VTAN til opfyldelse af CDSP. VTAN's moderselskab, Veolia Transport, har ligeledes bemyndigelse til at udøve andre kommercielle aktiviteter, der er »beslægtede«<sup>(34)</sup> med driften af lufthavnen.
- (62) I overensstemmelse med artikel 27 i CDSP udbetaler SMAN et forud fastsat årligt bidrag til VTAN for at sikre den finansielle balance i lufthavnsdriften. Bidraget beregnes som forskellen mellem luftfartsselskabets forpligtelse med hensyn til det skønsmæssige udgiftsniveau (samlede omkostninger plus nettofortjeneste før skat) og sidstnævntes forpligtelse med hensyn til skønsmæssigt indtægtsniveau. Bidraget er fast bortset fra en årlig indeksregulering på grundlag af en formel, jf. artikel 27, stk. 6, i CDSP. I henhold til CDSP fastsættes det faste bidragsbeløb til [1,2-1,5] mio. EUR om året ekskl. moms (2005-værdi i euro) i et referencescenario svarende til driftsbetingelserne i andet kvartal 2006.
- (63) Det bestemmes imidlertid i CDSP, at det faste bidragsbeløb ændres i tilfælde af, at VTAN skulle opleve »tilbagegang« som defineret efter præcise kriterier i CDSP. Dette tilbagegangsscenario svarer til en nedgang i aktiviteten, der medfører en ændring i rotationsplanlægningen for fly på faste ruter, så lufthavnens andet personalehold må afskaffes, og de skønnede udgifter således falder. I et sådant tilbagegangsscenario vil det faste bidrag ifølge CDSP blive nedsat til [1,0-1,3] mio. EUR netto om året.
- (64) Såfremt bruttofortjenesten ved lufthavnsdriften et givet år ligger over den oprindeligt forventede fortjeneste, dvs. hvis økonomien i virksomheden er bedre end den skønnede og forpligtende økonomi, skal [30-45 %] af forskellen i fortjeneste ifølge CDSP fratrækkes det faste bidragsbeløb. Under hensyntagen til den yderligere selskabsskat på 10 % af forskellen i bruttofortjeneste giver denne reduktionsformel mulighed for at dele en fortjeneste, som ikke oprindeligt var forventet, ligeligt mellem SMAN og VTAN.
- (65) Den 27. januar 2010 blev der indgået en første tillægskontrakt til CDSP (i det følgende benævnt »tillægskontrakt nr. 1«), da det var umuligt for VTAN at opkræve afgiftsbeløbet for tilladelsen til midlertidig benyttelse fra en fabrik beliggende i lufthavnsområdet (SGAI-fabrikken), hvilket ikke var kendt på tidspunktet for udarbejdelsen af Veolias tilbud. Tillægskontrakt nr. 1 til CDSP øgede det faste bidrag med [20 000-50 000] EUR.
- (66) En anden tillægskontrakt (i det følgende benævnt »tillægskontrakt nr. 2«) blev indgået den 20. juli 2010 med henblik på at få VTAN til at forny platformens kølegruppe. Ifølge tillægget skal SMAN godtgøre VTAN den ikkeafskrevne værdi af udstyret ved kontraktens ophør.
- (67) En tredje tillægskontrakt (i det følgende benævnt »tillægskontrakt nr. 3«) til CDSP blev indgået den 23. marts 2011. Den indfører mulighed for at forhøje det faste bidrag med et beløb svarende til det tilskud, SMAN får af andre lokale myndigheder. Ifølge den skal SMAN endvidere overføre det tilskud, de har modtaget fra regionen Languedoc-Roussillon til VTAN i overensstemmelse med den aftale, de har indgået med denne myndighed, for at støtte udviklingen af turiststrømme i forbindelse med lavprisflytrafikken. Tilskuddet beløber sig til [100 000-300 000] EUR for 2009. SMAN mener nemlig, at VTAN havde forpligtet udgifter til støtte til udvikling af turiststrømme, og ønskede derfor at forhøje det forud fastsatte bidrag med tilskudsbeløbet.
- (68) Frankrig anførte, at dette tilskud havde til formål at dække de udgifter, VTAN havde haft til at klare tilbagegangen i trafik som følge af Ryanairs beslutning i marts 2009 om ikke længere at gennemføre flyvninger fra Nîmes lufthavn til East Midlands og reducere antallet af rotationer mod Liverpool og London Luton.
- (69) Ifølge VTAN har de forpligtede udgifter, som blev støttet af dette kommunikationstilskud, i intet tilfælde finansieret yderligere reklame til Ryanairs datterselskab (AMS), men har bidraget til public service-opgaven med at udvikle turiststrømme og fremme den lokale økonomi. VTAN ansatte bl.a. en salgschef med ansvar for udvikling og kommerciel kommunikation samt lufthavnsudvikling gennem talrige »B2B-møder hos luftfartsselskaber, flere »e-mailkampagner« og deltagelse i messer og fora inden for lufttransportområdet (som f.eks. BMT-messen i Napoli i Italien, der muliggjorde den direkte kontakt til fem italienske tour operators), som er direkte orienteret mod et udenlandsk klientel.

<sup>(34)</sup> Artikel 1 og 1a i CDSP.

- (70) Den 8. april 2011 blev der indgået en aftaleprotokol mellem SMAN og VTAN med henblik på at definere en samordnet strategi for forpligtelse af de nødvendige udgifter til opretholdelse af luftfartsaktiviteten efter den 1. juli 2011, hvor marineflybasen indstillede sine aktiviteter, hvilket indebærer en revision af ledelsen af hele platformen.
- (71) Siden den 2. juli 2011 har staten overført en del af den tidligere militære zones område samt opgaver og ansvar, der tidligere blev udført af forsvarsministeriet, til SMAN. Denne overdragelse har bevirket en ændring af omfanget af VTAN's ansvarsområder inden for rammerne af CDSP. I den forbindelse indgik SMAN og VTAN den 30. juni 2011 en ny tillægskontrakt til CDSP (i det følgende benævnt »tillægskontrakt nr. 4«) med det formål dels at forlænge CDSP's oprindelige løbetid med et år og dels at ændre omfanget af luftfartsselskabets forpligtelser og de nærmere betingelser for godtgørelsen heraf. VTAN blev fra denne dato ansvarlig for de aktiviteter, som indtil da havde henhørt under forsvarsministeriet, med undtagelse af kontrollen med luftfartssikkerhed. Selskabet skal ligeledes købe materiellet fra den militære zone og foretage de nødvendige investeringer i disse infrastrukturer.
- (72) For at tage hensyn til disse nye driftsomkostninger og supplerende investeringsudgifter fik det bemyndigede luftfartsselskab tildelt et specifikt offentligt bidrag på anslået [300 000-600 000] EUR for 2011 og tilskud til infrastruktur. Infrastrukturtilskuddet var på ca. [900 000-1 400 000] EUR ([300 000-500 000] EUR for 2011 og [600 000-900 000] EUR for 2012). Ved kontraktens ophør skulle der foretages en justering for at tilpasse udbetalingerne til de udgifter, VTAN faktisk havde afholdt, og de afgifter, SMAN faktisk havde opkrævet. Frankrig gør gældende, at ovennævnte tilskud havde til formål at dække investeringer i forbindelse med statslige aktiviteter samt arbejde med henblik på godkendelse af lufthavnen, som ikke var forudsat ved tildelingen af public service-kontrakten<sup>(35)</sup>.

### 3.2.3.2. Investeringer i lufthavnsområdet

- (73) Ifølge CDSP påhviler kun en del af investeringerne lufthavnsforvalteren.<sup>(36)</sup> VTAN skal således finansiere investeringerne vedrørende overtagelse af materiel fra restauranten til et beløb på [150 000-350 000] EUR, indretning af lufthavnens butikker og erhvervelse af det nødvendige materiel til at skabe liv i lufthavnsbygningen. Disse investeringer på [200 000-400 000] EUR var fastsat til regnskabsåret 2007 og skulle afskrives over CDSP's løbetid. I overensstemmelse med tillægskontrakt nr. 2<sup>(37)</sup> finansierede VTAN fornyelsen af lufthavnens kølegruppe, som den fuldmagtsgivende myndighed forpligter sig til at tage tilbage ved kontraktens udløb mod betaling til luftfartsselskabet af det, der svarer til den ikkeafskrevne værdi af aktivet. Generelt finansierer lufthavnsforvalteren vedligeholdelse og fornyelse af driftsmateriellet. Alle de øvrige investeringer påhviler SMAN og de myndigheder, der indgår heri.
- (74) Siden den 2. juli 2011 har omfanget af CDSP omfattet den militære zone. Overdragelsen af forvaltningen af den militære zone gjorde det imidlertid ifølge Frankrig nødvendigt at foretage en række arbejder og indkøb, som var helt afgørende for kontinuiteten i platformens drift, bl.a. i forbindelse med godkendelsen heraf (dvs. for at sikre overdragelsen af forvaltningen af det tidligere militære område i Nîmes lufthavn og de opgaver, som indtil da var blevet varetaget af BAN, hvilket medførte en ændring af VTAN's forpligtelser og de nærmere betingelser for deres godtgørelse). Disse arbejder blev udpeget af arbejdsgrupper med deltagelse af Direction Générale de l'Aviation Civile, forsvarsministeriet, SMAN og VTAN. Som anført i betragtning 72 skulle VTAN til gengæld for disse nye forpligtelser modtage et tilskud til infrastruktur på anslået [300 000-500 000] EUR for 2011 og [600 000-900 000] EUR for 2012, dvs. i alt [900 000-1 400 000] EUR.
- (75) Ifølge Frankrig beløber de investeringer, VTAN har foretaget i hele CDSP's løbetid, sig til [600 000-900 000] EUR.

### 3.3. KONTRAKTER INDGÅET MED RYANAIR/AMS

- (76) Ryanairs aktiviteter i Nîmes lufthavn er beskrevet i betragtning 18.

<sup>(35)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 15.

<sup>(36)</sup> CDSP af 12. december 2006, artikel 25.

<sup>(37)</sup> Tillægskontrakt nr. 2 af 20. juli 2010.

## 3.3.1. KONTRAKTER INDGÅET MED CCI-LUFTHAVN

- (77) De franske myndigheder præciserer, at beskæftigelsesområdet omkring platformen, som var i størrelsesordenen over 2 000 arbejdspladser, indskrev sig i en samlet balance, hvori indgik hæren, flyvetekniske industrivirksomheder (genanvendelse af brændstof) og passagertransport. I denne økonomiske sammenhæng søgte CCI først alene, siden sammen med regionale forvaltningsmyndigheder som partnere, at opretholde driften af ruter fra Nîmes lufthavn. CCI søgte bl.a. at afhjælpe faldet i trafik, der blev konstateret efter meddelelsen om anlæggelsen af TGV-linjen, som blev endeligt realiseret i 2001.
- (78) De franske myndigheder bekræftede også, at de ikke havde truffet en formel beslutning om at give tilladelse til forhandlinger om kontrakter og tillægskontrakter indgået med Ryanair og CCI. Frankrig præciserer således, at indgåelse af kontrakter med flyselskaber er en almindelig forvaltningshandling, hvortil det ikke er nødvendigt at have generalforsamlingens samtykke, eftersom direktøren for CCI har vide beføjelser, der bl.a. omfatter retten til at underskrive kontrakter på vegne af CCI<sup>(38)</sup>.

3.3.1.1. *Kontrakt af 11. april 2000 mellem CCI og Ryanair*

- (79) En første kontrakt indgået den 11. april 2000 mellem CCI og Ryanair for en varighed på 10 år fastsætter størrelsen af den lufthavnsafgift, der skal gælde for Ryanair. Luftfartsselskabet forpligtede sig her ligeledes til at beflyve Nîmes lufthavn dagligt. Ifølge Frankrig vedrørte en mundtlig aftale en belægningsprocent på 70 %, som angiveligt i realiteten var overskredet med 10 procentpoint.
- (80) I overensstemmelse med kontrakten af 11. april 2000 fik Ryanair en rabat i forhold til de gældende takster for Nîmes lufthavn. I betragtning af karakteristika og ruteplaner fandt parkerings- og afmærkningsafgifter ikke anvendelse på luftfartsselskabet. Ryanair fik ligeledes [...]. Passager- og landingsafgifter for selskabet svarer til de generelle takster. Frankrig erindrer om, at et hvilket som helst selskab, som driver den samme mængde flyvninger som Ryanair, ville have fået den samme takst<sup>(39)</sup>.
- (81) Til gengæld for rabatterne til Ryanair på afgiften for groundhandlingsydelser skulle Ryanair ifølge kontrakten betale en bod, såfremt det årlige passagermål ikke blev nået. I så fald skulle Ryanair betale en bod på [...] EUR pr. manglende passager. Ryanair fik bevilget en mere gunstig takst på [...] EUR af VTAN på grund af det store antal flyvninger.
- (82) Ifølge aftalen skal en del af provenuet af den i kontrakten med Ryanair fastsatte landingsafgift ligeledes betales som deltagelse i marketingudgifterne. Dette bidrag blev sidestillet med en del af landingsafgiftsprovenuet beregnet som forskellen mellem den landingsafgift, Ryanair betalte, og et beløb på [...] EUR med tillæg af en del af passagerafgiften på [...] EUR pr. EU-passager.

3.3.1.2. *Ændringer i kontrakten af 11. april 2000*

- (83) Kontrakten af 11. april 2000 blev ændret efter brevvækslinger, første gang i slutningen af 2001<sup>(40)</sup> og anden gang i marts 2004<sup>(41)</sup>. Ifølge disse ændringer forhøjes CCI's betalinger til Ryanair med henblik på udvikling af flere ruter.
- (84) Ændringerne af 2001 indebar en forhøjelse af det marketingbidrag, CCI betalte til Ryanair, og som blev fastsat til fremover [...] EUR pr. afrejsende passager fra Nîmes lufthavn på ruter til London indtil den 31. oktober 2002, på betingelse af at Ryanair oprettede en anden rute til London svarende til sommerruten.

<sup>(38)</sup> Brev fra Frankrig af 20. marts 2014.

<sup>(39)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 56.

<sup>(40)</sup> Breve af 28. november 2001, 11. december og 18. december 2002, 21. og 24. december 2001, 2. og 5. februar 2002 og 15. februar 2002.

<sup>(41)</sup> Breve af 10. marts og 16. marts 2004.

- (85) Dog fastsætter ændringerne af 2004 en forhøjelse af marketingbidraget på [...] EUR pr. passager, på betingelse af at der bliver åbnet en anden rute til London i sommersæsonen (fra den 29. april 2004).

#### 3.3.1.3. *Kontrakt af 10. oktober 2005 mellem CCI og Ryanair*

- (86) Den 10. oktober 2005 blev der indgået en ny kontrakt mellem Ryanair og CCI med en indledende løbetid på fem år og mulighed for forlængelse i fem år. Den fastsætter med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2005 den lufthavnsafgift, Ryanair skal betale, og som svarer til den generelle takst for Nîmes lufthavn med undtagelse af fritagelsen for afgift for parkering, afmærkning og [...]. Desuden blev der fastsat trafikmål for selskabet.
- (87) Den nye kontrakt indeholder ligeledes en bestemmelse om overskudsdeling i forhold til trafikudviklingen. Denne bygger på, at CCI betaler et bidrag på [...] EUR pr. afrejsende passager fra Nîmes lufthavn og på [...] EUR pr. landing i hele kontraktens løbetid. Der fastsættes en sanktionsbestemmelse i tilfælde af, at Ryanair ikke skulle nå de i kontrakten aftalte trafikmål. Ligger det transporterede antal passagerer mellem [...] og [...] % af det fastsatte mål, nedsættes det udbetalte beløb pr. passager ifølge bestemmelsen til [...] EUR hele det berørte år, og indtil trafikken genoprettes. Hvis antallet af passagerer er under [...] % af det fastsatte mål, [...].
- (88) Ifølge denne kontrakt forpligter Ryanair sig til at drive:

— en daglig forbindelse til London Stansted med et antal på 40 000 passagerer om året

— en ekstra daglig forbindelse til London Stansted om sommeren i seks måneder i træk med yderligere 22 000 passagerer

— en forbindelse til Liverpool fire dage om ugen med et antal på 22 000 passagerer

— en ekstra forbindelse fra april 2006 til en destination, som fastsættes nærmere, med et antal passagerer på 22 000.

- (89) Kontrakten fastsætter desuden bøder gældende for de rabatter, Ryanair har fået bevilget på afgifter for groundhandlinger samt en bod på [...] EUR pr. passager, hvis det årlige passagermål ikke nås.

#### 3.3.1.4. *Kontrakt af 10. oktober 2005 mellem CCI og AMS*

- (90) Den 10. oktober 2005 indgås der ligeledes en kontrakt for en periode på fem år med mulighed for forlængelse i en ny periode af samme længde mellem CCI og Airport Marketing Services Limited (i det følgende benævnt »AMS«), et helejet datterselskab af Ryanair. Denne kontrakt gælder ligeledes med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2005. Formålet med kontrakten er CCI's køb af marketingydelser i den forbindelse, dvs.:

— fem afsnit a 150 ord i sektionen »Top Five Things To Do« på Nîmes' destinationsside på Ryanairs websted

— fem links til de websteder, som CCI angiver i statusbjælken på Nîmes' destinationsside på Ryanairs internetsted

— et link til det websted, CCI angiver i sektionen »Top Five Things To Do« på Nîmes' destinationsside på Ryanairs websted

— visning syv dage om året af et link til det websted, som CCI angiver, på Ryanairs britiske websteds velkomstsider. Samtlige ovennævnte foranstaltninger eller pakke nr. 1 leveres til et beløb på [...] EUR ekskl. moms om året

— fra meddelelsen om nye forbindelser med afrejse fra Nîmes lufthavn i 2006 visning 26 dage om året af et link til det websted, CCI angiver, på Ryanairs britiske websteds velkomstsider (pakke nr. 2) til et beløb på [...] EUR om året



- fra meddelelsen om nye forbindelser med afrejse fra Nîmes lufthavn i 2007 visning 3 ekstra dage om året af et link til det websted, CCI angiver, på webstedets velkomstsider (pakke nr. 3) til et beløb på [...] EUR om året
- i 2005: et tilbud pr. e-mail med promovning af Nîmes som destination til et beløb på [...] EUR
- i 2006: et tilbud pr. e-mail med promovning af Nîmes som destination til et beløb på [...] EUR
- i 2007: et tilbud pr. e-mail med promovning af Nîmes som destination til et beløb på [...] EUR.

(91) Denne kontrakt er blevet ændret ved to tillægskontrakter:

1. Tillægskontrakt af 30. januar 2006 (ændring nr. 1), som forlænger varigheden af kontrakten mellem CCI og AMS til afslutningen af den faktiske drift af lufthavnen, dvs. den 31. december 2006, også selv om koncessionen på offentligt driftsmateriel ophæves. Denne tillægskontrakt indeholder en bestemmelse om »bedre indsats« fra CCI og AMS' side, hvis der skal indgås en tilsvarende kontrakt med den fremtidige forvalter. Ifølge de franske myndigheder skulle denne tillægskontrakt være den logiske konsekvens af den midlertidige forlængelse af CCI's drift af lufthavnen ud over koncessionskontrakten<sup>(42)</sup>.
2. Tillægskontrakt af 17. oktober 2006 (ændring nr. 2), som nedsætter størrelsen af de leverede marketingydelser til CCI, da det ifølge CCI var umuligt at etablere de ønskede marketingmedier. I tillægskontrakten fastsættes det, at de marketingydelser, der skal leveres fra 2007, skal være i overensstemmelse med basiskontrakten. Leveringen af marketingydelser blev suspenderet fra april og juli 2006 indtil den 31. december 2006, fordi CCI ikke kunne levere de marketingmedier, der skulle figurere på Ryanairs websted. Efter den endelige opgørelse skylder CCI følgende beløb for 2006:
  - [...] EUR i stedet for [...] EUR, jf. pakke nr. 1
  - [...] EUR i stedet for [...] EUR, jf. pakke nr. 2
  - [...] EUR i stedet for [...] EUR, jf. pakke nr. 3
  - en anden ydelse på [...] EUR pr. sagsfakturering, som forblev uændret, var fastsat i tillægskontrakten.

### 3.3.2. KONTRAKTER INDGÅET MED VTAN (2007-2011)

(92) Frankrig har præciseret, at beslutningerne om at indgå de forskellige kontrakter med Ryanair blev truffet af direktøren og bestyrelsesformanden for VTAN og således ikke var genstand for drøftelser eller blev behandlet på møder<sup>(43)</sup>.

#### 3.3.2.1. Kontrakt af 2. januar 2007 mellem VTAN og Ryanair

(93) Den 2. januar 2007 blev der indgået en kontrakt om lufthavnstjenester mellem Ryanair og selskabet VTAN, hvori det blev fastsat, hvor stor en landings- og passagerafgift luftfartsselskabet skulle betale, og at det skulle have et bidrag pr. passager under en incitamentsordning til fremme af trafikudvikling. Denne kontrakt var i kraft fra den 1. januar til den 31. oktober 2007.

#### 3.3.2.2. Kontrakt af 2. januar 2007 mellem VTAN og AMS

(94) Samme dag indgik selskabet VTAN en kontrakt om marketingydelser med selskabet AMS om køb af marketingydelser til et beløb på [...] EUR. Denne kontrakt var i kraft fra den 1. januar til den 31. oktober 2007.

<sup>(42)</sup> Brev fra Frankrig af 25. april 2014.

<sup>(43)</sup> Ibidem.

- (95) Den 1. august 2007 undertegnede VTAN og AMS et tillæg til kontrakten, hvor de blev enige om betalingen af et supplerende bidrag på [...] EUR for perioden mellem den 1. september 2007 og den 28. februar 2008. Denne tillægskontrakt var en forudsætning for opretholdelsen af Ryanairs rute til Charleroi i vintersæsonen 2007-2008. Frankrig finder, at Ryanair pålagde VTAN dette ekstra bidrag, fordi sidstnævnte på baggrund af sin position som ny på markedet ikke var i en styrkeposition til at kunne forhandle bidraget ned. Frankrig bekræftede ligeledes, at denne tillægskontrakt ikke kunne ændre de ruter og afgangse, der var fastsat i kontrakten af 2. januar 2007, eller den forventede trafik <sup>(44)</sup>.

### 3.3.2.3. Kontrakter af 1. november 2007 mellem VTAN og Ryanair/AMS

- (96) Den 7. november 2007 blev der indgået to nye kontrakter med en indledende løbetid på et år med mulighed for forlængelse tre gange med henblik på at fortsætte opfyldelsen af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om marketingydelser, som var udløbet. Hvis ordningerne er ens, forhøjes betalingerne til Ryanair og dets datterselskab til et beløb på [...] EUR.

### 3.3.2.4. Kontrakter af 27. august 2008 mellem VTAN og Ryanair/AMS

- (97) Den 27. august 2008 afløste to nye kontrakter, den ene om lufthavnstjenester og den anden om marketingydelser, hinanden inden for den tidligere beskrevne kontraktlige ramme fra 1. november 2008 med en løbetid på et år med mulighed for forlængelse to gange.

- (98) Ifølge denne kontrakt om lufthavnstjenester forpligter Ryanair sig til at drive <sup>(45)</sup>:

— en daglig forbindelse om sommeren og fire dage om ugen om vinteren til London Luton med en mængde på [...] pax/året

— en forbindelse til Charleroi fire dage om ugen med et antal passagerer på [...].

- (99) Den nye kontrakt indeholder ligeledes en bestemmelse om overskudsdeling i forhold til trafikudviklingen eller »incitamentsordningen«. Denne bygger på, at CCI betaler et bidrag på [...]. Ligeledes indeholder kontrakten en bestemmelse om konventionalbod på [...] EUR, som Ryanair skal betale pr. passager, hvis trafikmålet er under [...] passagerer.

### 3.3.2.5. Tillægskontrakter af 27. august 2008

- (100) To »tillægskontrakter« af 25. august 2009 forlængede opfyldelsen af henholdsvis marketingkontrakten og kontrakten om lufthavnstjenester indtil den 31. december 2011.

- (101) Tillægskontrakt nr. 1 til marketingkontrakten af 18. august 2010 omhandlede en engangsforhøjelse af VTAN's bidragsbeløb på [20 000-50 000] EUR for — ifølge de kontraherende parter — at fokusere på nye turister. Frankrig finder, at indgåelsen heraf er et led i opretholdelsen af gode handelsforbindelser mellem lufthavnsforvalteren og Ryanair <sup>(46)</sup>.

- (102) Tillægskontrakt nr. 2 til marketingkontrakten af 30. november 2010 i forbindelse med Ryanairs opretholdelse af ruten til Liverpool indebærer en engangsforhøjelse af VTAN's bidrag på [35 000-65 000] EUR. Frankrig anførte, at dette tillæg var blevet indgået under pres fra Ryanair mod VTAN vedrørende ruten til Liverpool. Belægningen på ruten var nemlig faldet betydeligt, og Ryanair havde truet med at nedlægge [...] afgangse på denne rute og gjort opretholdelsen af disse afgangse til [...] betinget af køb af supplerende marketingydelser for at bidrage til promoveringen af ruten <sup>(47)</sup>.

<sup>(44)</sup> Se fodnote 42.

<sup>(45)</sup> Forbindelsen til Liverpool, som også blev drevet på det tidspunkt. Frankrig forklarede, at denne rute ikke var ophørt mellem 2005 og 2012, men at der stadig var tale om en sæsonbestemt rute. Frankrig understreger, at denne rute ikke var anført i marketingkontrakten af 27. august 2008, da dens status var usikker (da det på det tidspunkt blev overvejet at ophæve den), men at den fortsat blev drevet fra 2008 til 2011 med en lavere afgangshyppighed. Således var der ikke i marketingkontrakten af 2008 fastsat køb af ydelsen på Ryanairs websted for denne forbindelse. Denne blev varetaget mellem 2008 og 2010 uden modydelse i form af marketing.

<sup>(46)</sup> Se fodnote 42.

<sup>(47)</sup> Brev fra Frankrig af 26. maj 2014.

#### 4. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (103) Kommissionen fandt det nødvendigt at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med henblik på at undersøge samtlige finansielle tilskud fra forskellige enheder og offentlige myndigheder til lufthavnsforvalterne siden 2000 indtil datoen for åbningsafgørelsen, herunder bl.a. de finansielle tilskud beskrevet i afsnit 3.2, og vurdere den eventuelle støtte til Ryanair ifølge alle kontrakter mellem lufthavnsforvalterne og luftfartsselskabet og/eller dets datterselskaber fra 2000 og til åbningsafgørelsen (af 25. april 2012).
- (104) For det første udtrykte Kommissionen i sin vurdering af de finansielle tilskud til lufthavnsforvalterne tvivl om, hvorvidt der forelå en økonomisk fordel efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (105) Lufthavnsforvalterne samt Frankrig bekræftede, at forvaltningen af Nîmes lufthavn som helhed udgjorde en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og Kommissionen vurderede derfor de finansielle støt-teforanstaltninger til fordel for lufthavnsforvalterne i lyset af Altmarkdommen. Kommissionen vurderede særskilt CCI-lufthavns driftsperiode (2000 til 1. februar 2006), perioden, der var dækket af public servicekontrakten mellem CCI og SMAN (1. februar 2006 til 31. december 2006), og VTAN's periode (2007-2012). Vedrørende CCI's driftsperiode fandt Kommissionen ikke, at den første betingelse i Altmarkdommen var opfyldt i perioden 2000-2006, og at støtten til CCI og til CCI-lufthavn derfor ikke kunne betragtes som godtgørelse for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i perioden 2000-2006.
- (106) For så vidt angår VTAN's driftsperiode fandt Kommissionen ikke, at de franske myndigheder havde påvist, at Nîmes lufthavn skulle være et ekstraordinært tilfælde, så forvaltningen af lufthavnen som helhed kunne betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Desuden fremførte Kommissionen tvivl om, hvorvidt kravene i forbindelse med den anden, tredje og fjerde betingelse i Altmarkdommen var opfyldt i bestemmelserne i CDSP.
- (107) For så vidt angår foreneligheden af de finansielle tilskud med princippet om den markedsøkonomiske investor har Kommissionen ikke kunnet udelukke, at de pågældende finansielle tilskud har givet de skiftende forvaltere af Nîmes lufthavn en selektiv fordel i hele den periode, der er dækket af afgørelsen, og har derfor ikke kunnet udelukke, at disse udgjorde statsstøtte.
- (108) Desuden har Kommissionen vurderet foreneligheden af foranstaltningerne til fordel for lufthavnsforvalterne med det indre marked på baggrund af retningslinjerne af 2005<sup>(48)</sup> og sin beslutningspraksis. Med hensyn til investeringsstøtten har Kommissionen konkluderet, at den ikke rådede over præcise oplysninger om de investeringer, der var finansieret af de offentlige myndigheder til fordel for rækken af lufthavnsforvaltere. Hvad angår driftsstøttens forenelighed med det indre marked fandt Kommissionen, at disse foranstaltninger udgør driftsstøtte, og at de franske myndigheder ikke havde fremlagt nogen begrundelse for, at den eventuelt skulle være forenelig med det indre marked.
- (109) Hvad angår vurderingen af den eventuelle støtte til Ryanair fandt Kommissionen for det andet, at kontrakterne om lufthavnstjenester og marketingkontrakterne, som blev indgået samtidig, burde vurderes i sammenhæng, idet Ryanair og AMS faktisk udgjorde en og samme støttemodtager af de omhandlede foranstaltninger. Kommissionen mente, at den for at fastslå, om disse forskellige kontrakter udgjorde statsstøtte, måtte anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige datoer for indgåelse af kontrakterne, nemlig:

— på datoen for indgåelse af kontrakten om lufthavnstjenester med Ryanair, dvs. den 11. april 2000

— på datoerne for brevene fra november 2001 til februar 2002 og marts 2004 om ændring af kontrakten om lufthavnstjenester af 11. april 2000 med Ryanair

— på datoen for indgåelse af den nye kontraktlige ramme bestående af kontrakten om lufthavnstjenester med Ryanair og kontrakten om marketingydelser med AMS, dvs. den 10. oktober 2005

<sup>(48)</sup> Retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.).

- på datoerne for de to tillægskontrakter om ændring af kontrakten om marketingydelser indgået med AMS den 10. oktober 2005, dvs. ændring nr. 1 af 30. januar 2006 og ændring nr. 2 af 17. oktober 2006
  - på datoen for indgåelse af kontrakten om lufthavnstjenester med Ryanair og kontrakten om marketingydelser med AMS, dvs. den 2. januar 2007
  - på datoen for indgåelse af kontrakten om lufthavnstjenester med Ryanair og kontrakten om marketingydelser med AMS, dvs. den 1. november 2007
  - på datoen for indgåelse af kontrakten om lufthavnstjenester med Ryanair og kontrakten om marketingydelser med AMS, dvs. den 1. november 2007
  - på datoen for underskrivelse af tillægskontrakterne af 25. august 2009 om forlængelse af opfyldelsen af kontrakterne af 27. august 2008 til den 31. december 2011
  - på den 1. august 2007, 18. august 2010 og 30. november 2010, dvs. de datoer, hvor tillægskontrakterne, som væsentligt ændrede marketingkontrakterne, blev indgået med AMS.
- (110) I den forbindelse drog Kommissionen på baggrund af de oplysninger, den havde modtaget, bl.a. den foreløbige konklusion, at den ikke kunne udelukke, at Ryanair/AMS havde modtaget statsstøtte som følge af den kontraktlige og kommercielle ramme med de forskellige lufthavnsforvaltere. Kommissionen vurderede, at den omhandlede støtte, som lufthavnsforvalterne havde betalt til AMS af de le, kunne udgøre statsstøtte, som er omfattet af det principielle forbud i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Denne vurdering byggede på analysen af de oplysninger, som Frankrig havde fremlagt, og omstændighederne ved indgåelsen af kontrakten.
- (111) Kommissionen udtrykte endvidere tvivl om, hvorvidt lufthavnsforvalterne ved at indgå kontrakter om lufthavnsydelser og kontrakter om markedsføringsydelser havde handlet som fornuftige markedsøkonomiske investorer, der følger en global eller sektorbaseret strukturpolitik, og som lader sig lede af mere eller mindre langsigtede rentabilitetsudsigter. Kommissionen bemærkede nemlig, at der ikke forelå nogen markedsundersøgelse og/eller forretningsplan vedrørende de forskellige kontrakter, der var indgået med Ryanair/AMS, og som økonomisk kunne underbygge lufthavnens beslutning om at indgå sådanne forpligtelser over for Ryanair/AMS.
- (112) For at foretage denne analyse foreslog Kommissionen at anvende enhedskasseprincippet (»single till«) i forbindelse med forvaltningen af lufthavnen under hensyntagen til både indtægterne fra luftfartsaktiviteterne (lufthavnsafgifter og afgifter for groundhandlyingdelser) og indtægterne fra lufthavnens andre aktiviteter end luftfart (handel, parkeringspladser osv.).
- (113) Med hensyn til CCI's driftsperiode bemærkede Kommissionen, at det var vanskeligt at fastslå, i hvilken grad rabatter og nedslag ydet i forhold til lufthavnsafgifter og gratis groundhandlyingdelser blev fastsat i forhold til driftsomkostninger for lufthavnens infrastrukturer og dermed omkostningerne til levering af lufthavnstjenester. I den sammenhæng udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt CCI-lufthavn havde handlet som en fornuftig markedsøkonomisk investor i sit forhold til Ryanair.
- (114) Vedrørende VTAN's driftsperiode anførte Kommissionen, at opfyldelsen af den nye kontraktlige ramme, der blev fastsat fra 2007, syntes at forværre lufthavnsforvalterens økonomiske situation alvorligt, hvorfor Kommissionen ikke kunne udelukke, at Ryanair/AMS havde modtaget statsstøtte som følge af den omhandlede kontraktlige og kommercielle ramme.
- (115) Endelig udtrykte Kommissionen tvivl om disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked med hensyn til 2005-retningslinjerne.

##### 5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (116) Kommissionen modtog bemærkninger fra følgende interesserede tredjeparter: CCI, VTAN, SMAN, Ryanair, AMS og Transport & Environment.

5.1. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

5.1.1. FÆLLES BEMÆRKNINGER FRA CCI, VTAN OG SMAN

- (117) De to lufthavnsforvaltere i den periode, der er omfattet af åbningsafgørelsen, bl.a. CCI og VTAN, fremlagde i fællesskab deres bemærkninger sammen med SMAN. CCI, VTAN og SMAN bliver i det følgende betegnet som »forvalterne«.
- (118) Forvalterne understreger, at Veolia Transport og VTAN er to forskellige enheder. Den første er den virksomhed, der er udvalgt til at drive Nîmes lufthavn, mens VTAN trådte i stedet for Veolia Transport med henblik på at opfylde public service-kontrakten.

5.1.1.1. *Public service-drift af Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes lufthavn*

- (119) Forvalterne erindrer om, at SMAN er en juridisk offentligretlig person. Public service-opgaverne blev overdraget SMAN af den franske stat i forbindelse med overførslen af kompetencer til de lokale myndigheder. Ifølge forvalterne er der i overensstemmelse med det franske Conseil d'Etat's retspraksis<sup>(49)</sup> automatisk tale om en offentlig tjenesteydelse, når en blandet gruppe varetager driften af en flyveplads. SMAN besluttede senere at overdrage driften heraf til CCI og siden til VTAN i overensstemmelse med fransk ret og undergivet præfekten for Gard's legalitetskontrol, uden at denne havde konstateret ulovligheder.

5.1.1.2. *Foranstaltning 1: vurdering af de finansielle tilskud til lufthavnsforvalterne*

5.1.1.2.1. *Forekomst af statsstøtte*

5.1.1.2.1.1. *Opgaver, der henhører under offentligretlige beføjelser, og infrastrukturer, som tjener til udøvelsen af disse opgaver*

- (120) Forvalterne vurderer, at tjenesterne til brandbekæmpelse på luftfartøjer og bekæmpelse af dyrefare ikke er sikkerhedstjenester, men statslige sikkerhedsopgaver, som dækkes af lufthavnsafgiften, således at det drejer sig om ikkeøkonomiske aktiviteter, som ikke er omfattet af EU's statsstøtteregler.

5.1.1.2.1.2. *Finansiering af driften*

- (121) Forvalterne understreger, at hverken de tilbagebetalingspligtige forskud, som CCI's afdeling for generelle anliggender indbetalte til lufthavnens konti, eller viderefaktureringen af fælles udgifter i CCI's driftsperiode kan vurderes på baggrund af statsstøttereglerne. I det første tilfælde optrådte CCI angiveligt som privat investor for at sikre, at selskabets virksomhed havde de nødvendige ressourcer, og — i tilfælde af viderefakturering af de fælles udgifter — fordi disse afgøres i forhold til objektive kriterier, som er knyttet til mængden af ydelser leveret til hver afdeling.

5.1.1.2.1.3. *Forenelighed af det faste bidrag ifølge Altmarkdommen*

- (122) Klart definerede public service-forpligtelser: Forvalterne tilbageviste Kommissionens opfattelse af, at udviklingen af lufthavnsplatformen, bl.a. til kommercielle flyvninger, ikke kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. De fandt derimod, i) at medlemsstaterne i vid udstrækning selv definerer, hvad de betragter som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og ii) at »udviklingen af luftfarten« er led i et større mål, nemlig den fysiske planlægning, som ifølge forvalterne er et mål, Kommissionen allerede har anerkendt som et mål af almindelig interesse.
- (123) Desuden fremlagde forvalterne en undersøgelse, der viser, at lufthavnens indvirkning på den lokale økonomi er klart højere end det faste bidrag på grund af lufthavnens betydning som erhvervscenter.
- (124) Forvalterne henviser ligeledes til indholdet af CDSP for at påvise, at i) CDSP indeholder mange forpligtelser vedrørende lufthavnens vedligeholdelse og tilgængelighed, og ii) VTAN er forpligtet til at sikre kontinuitet i driften, idet selskabet ellers bliver pålagt sanktioner, og idet det påtager sig forpligtelser, som en privat investor ikke ville påtage sig i egen forretningsmæssig interesse eller i hvert fald ikke i samme omfang og ikke på samme betingelser.

<sup>(49)</sup> CE af 21 februar 2011, Société Ophrys mod CA Clermont Communauté, req. n° 337349.

- (125) Forvalterne hævder, at Kommissionen misforstår betydningen af udtrykket »udviklingen af luftfarten«. I modsætning til Kommissionen, som vurderede, at denne opgave vedrørte udvikling af lufthavnsplatformen, anførte forvalterne, at opgaven i en bredere forstand indgik i egnsudviklingen, der var et klart defineret mål af almen interesse. Desuden omfattede opgaven angiveligt også udvikling af industriområdet.
- (126) I modsætning til Kommissionens opfattelse understreger forvalterne også, at godtgørelserne til VTAN ikke afhænger af dynamikken i luftfartsvirksomheden. Faktisk er det faste bidrag en godtgørelse på et fast beløb på [1 200-1 500] tusind EUR om året i referencescenariet, og det kan kun nedjusteres på visse vedtægtsmæssigt fastsatte betingelser.
- (127) Endelig finder forvalterne, at forvaltningen af Nîmes lufthavn i betragtning af dens størrelse og rolle i lokalsamfundet i sin helhed burde betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, eftersom Kommissionen ikke har påvist, at en privat markedsøkonomisk investor ville være rede til at påtage sig sådanne forpligtelser uden public service-godtgørelsen.
- (128) Forud fastsatte parametre med henblik på at bestemme godtgørelsesbeløbet: Forvalterne fastholder, at det faste bidrag fra fuldmagtsgiver til fuldmagtstager var fastsat, idet det kun blev indeksreguleret en gang om året ifølge en klart defineret formel. Endvidere præciserer de, at de engangsforhøjelser, der var fastsat i ændringstillæggene, blev foretaget efter begivenheder, som var uforudsigelige på det tidspunkt, VTAN udfærdigede tilbuddet.
- (129) Rimelig godtgørelse for omkostninger udløst af public service-forpligtelserne: Forvalterne støtter sig til en kvantitativ analyse for at påvise, at der ikke foreligger overkompensation til lufthavnsforvalteren. På baggrund af Nîmes lufthavns størrelse skal alle lufthavnsforvalterens økonomiske omkostninger (bortset fra statslige opgaver) tages i betragtning for at fastslå, om der foreligger en overkompensation. I den forbindelse skulle der angiveligt være tale om et tab i perioden 2007-2011 på næsten [1-3] mio. EUR. Det er udelukkende i tilfælde af, at hele det faste bidrag alene anvendes til public service-omkostninger i snæver forstand, at forvalteren vil få en fortjeneste på [2-4] mio. EUR. Endelig understreger forvalterne, at hvis man ser på fordelingen af AMS' udgifter på public service-opgaverne, dækker godtgørelsen kun [...] % af AMS' udgifter på [5-7] mio. EUR i perioden 2007-2011 med fradrag af public service-omkostninger i snæver forstand, hvilket ikke viser nogen overkompensation.
- (130) Valg af leverandør: Forvalterne baserer sig på en uafhængig økonomisk undersøgelse for at dokumentere, at proceduren med forhandling gjorde det muligt at vælge den mest effektive forvalter i) ved at gøre kontrakten mere effektiv og ii) ved at give forvalterne mulighed for at formulere mere aggressive tilbud. Den procedure, Veolia fulgte, opfyldte angiveligt den sidste Altmark-betingelse, eftersom de budgetterede omkostninger, som dannede grundlag for beregning af størrelsen af det finansielle bidrag, afspejler omkostningerne til en velforvaltet lufthavn af samme størrelse som den i Nîmes.

#### 5.1.1.2.1.4. Nærmere oplysninger om AMS' udgifter

- (131) VTAN understreger, at Ryanair og AMS er to særskilte enheder, og at deres kontraktlige relationer derfor skal behandles hver for sig. Forvalterne understreger endvidere, at alle ydelser, der blev bevilget til AMS, indgik i de public service-opgaver, som var tildelt VTAN. Det skal erindres, at disse public service-opgaver primært har til formål at sikre økonomisk og turistmæssig udvikling af Nîmes-regionen.

#### 5.1.1.2.1.5. Finansiering af infrastruktur

- (132) Forvalterne bekræfter, at alene de arbejder, som direkte blev udført af CCI, mens selskabet drev Nîmes lufthavn, vedrørte udvidelsen og tilpasningen af passagerterminalen og blev finansieret af CCI's egne midler eller ved lån optaget i CCI's navn. Eftersom størstedelen af disse arbejder fandt sted i 1990'erne, ville den gældende lovgivning være retningslinjerne af 1994, hvilket ville bevirke, at finansieringen af disse arbejder ville være undtaget fra Kommissionens statsstøttekontrol.

- (133) Forvalterne erindrer ligeledes om, at investeringerne med undtagelse af passagerterminalen gik til marineflyvebasen, idet den kommercielle aktivitet var sekundær.
- (134) I VTAN's driftsperiode havde de vigtigste investeringer, der primært var af militær art, til formål at bringe start- og landingsbanen i overensstemmelse med forskrifterne. Disse blev foretaget for at opfylde BAN's vigtigste behov. Desuden blev der foretaget andre investeringer mellem 2010 og 2011 med henblik på at bringe terminalbygningen i overensstemmelse med forskrifterne på grund af en negativ udtalelse fra sikkerhedsudvalget, som ikke kunne være forudset ved tildelingen af CDSP.
- (135) Vedrørende SMAN's finansiering af visse investeringer hævdede forvalterne, at det var den eneste mulige løsning i betragtning af CDSP's korte varighed, idet denne var betydeligt kortere end »investeringernes afskrivningsperiode«. Endvidere gjorde de gældende, at iværksættelsen af investeringerne på tidspunktet for indkaldelsen af bud ville have fået de interesserede parter til at anmode om en højere kompensation. Afslutningsvis gør de gældende, at den gratis tilrådighedsstillelse af infrastrukturen ikke giver VTAN en fordel, for i mangel af støtte fra SMAN til at foretage visse investeringer, ville omkostningerne hertil være blevet direkte integreret i det faste bidragsbeløb.
- (136) For så vidt angår det infrastrukturtilskud, der blev ydet VTAN som følge af BAN's flytning, hævder forvalterne, at investeringerne i rednings- og flybrandslukningsberedskabet på flyvepladserne (i det følgende benævnt »SSLIA«) og oprettelsen af systemet til automatisk parameteroverførsel (i det følgende benævnt »STAP«) ikke kunne betragtes som en del af lufthavnens kommercielle aktivitet frem for af de statslige aktiviteter.

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

- (137) Forvalterne fastholder, at en regional lufthavns opland er begrænset til de lufthavne, der kan nås i bil på højst 60 minutter. De bemærker ligeledes, at lavprisselskabernes kunder er langt mere følsomme over for omkostningerne til transport til lufthavnen.
- (138) Vedrørende Montpellier lufthavn mener forvalterne ikke, at dennes potentielle passagerer ville være interesseret i at skulle tage til Nîmes på grund af den ekstra køretid til Nîmes og de deraf følgende ekstra omkostninger. Desuden dækker Montpellier lufthavn en turistefterspørgsel, som snarere ligger vest for lufthavnen, mens Nîmes lufthavn dækker et andet opland. Endelig viser det forhold, at der er afgang til de samme destinationer fra de to lufthavne (London og Bruxelles), og undersøgelsen af deres trafik, at der ikke er noget konkurrencepres mellem lufthavnen i Montpellier og lufthavnen i Nîmes.
- (139) Vedrørende Avignon lufthavn mener forvalterne heller ikke, at dennes potentielle passagerer ville være interesseret i at tage til Nîmes på grund af den ekstra køretid og de deraf følgende ekstra omkostninger. Desuden er de destinationer, der belyses af de to lufthavne, forskellige (med undtagelse af London, men her er ankomstlufthavnen forskellig, mens ruten fra Avignon henvender sig til en anden passagertype, bl.a. forretningsrejsende). I øvrigt blev Avignon lufthavns ringe betydning blandt de øvrige afrejselufthavne i regionen understreget i en passagerundersøgelse i 2011.
- (140) Vedrørende Marseille lufthavn understreger forvalterne, at aktiviteterne i en kategori D-lufthavn som Nîmes i overensstemmelse med Kommissionens afgørelsespraksis ikke for alvor kan skade en lufthavn som den i Marseille, der har en årlig trafik på over 7 mio. passagerer, eftersom de to lufthavne ikke kan erstatte hinanden i forhold til brugerne. En uafhængig økonomisk undersøgelse skal desuden have vist, at nedgangen i antallet af passagerer i Nîmes efter åbningen af lavpristerminalen i Marseille i 2007 er lavere end de tab, der blev konstateret i perioden før denne åbning.
- (141) I forhold til støtten, der blev ydet CCI og VTAN, finder forvalterne, at denne ikke kan påvirke markedet for lufthavnsdrift, idet overlappningen af Montpellier, Avignon og Marseilles opland er meget begrænset.

5.1.1.2.1.7. *Foranstaltningernes forenelighed med det indre marked*

- (142) Forvalterne finder, at alle de undersøgte foranstaltninger er forenelige med det indre marked. Eftersom deres formål er at løse opgaver af almindelig økonomisk interesse, opfylder disse foranstaltninger angiveligt de facto kriterierne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og vil derfor være forenelige med retningslinjerne fra 2005.

5.1.1.2.1.8. *Forenelighed af støtten til driftsfinansiering ifølge afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(50)</sup>*

- (143) CCI's driftsperiode indtil februar 2006: støtten skulle være forenelig med det indre marked, eftersom i) der er en fuldmagtsgiver, som overdrager public service-opgaver (bl.a. tilladelsen til midlertidig benyttelse fra 1986), ii) kompensationen er begrænset til de omkostninger, der er nødvendige til udøvelsen af den offentlige tjeneste (der findes retlige instrumenter som cirkulære nr. 111 af 30. marts 1993 til at sikre en retfærdig kompensation) og iii) det kontrolleres regelmæssigt, at der ikke forekommer overkompensation (månedlige rapporter for at kontrollere, at det aftalte budget er korrekt gennemført).
- (144) CCI's driftsperiode fra 1. februar 2006 til 31. december 2006: i dette tilfælde skal kriterierne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse også være opfyldt, eftersom i) public service-aftalen af 1. februar 2006 fastsatte klart definerede public service-forpligtelser, ii) det fastsættes ligeledes i aftalen, at kompensationen skal være begrænset til de omkostninger, der er nødvendige for udøvelsen af den offentlige tjeneste, og iii) der var også fastsat regelmæssige kontroller.
- (145) VTAN's driftsperiode: CDSP skal også opfylde kriterierne, bl.a. i) der skal være en fuldmagtsgiver, som overdrager public service-opgaver, ii) kompensationen begrænses til de nødvendige omkostninger og iii) ingen overkompensation, da der skal foreligge en årsberetning til fuldmagtsgiver med de økonomiske og finansielle resultater for regnskabsåret.

5.1.1.2.1.9. *Forenelighed af støtten til finansiering af infrastrukturer ifølge retningslinjerne fra 2005*

- (146) Klart defineret mål af almen interesse: Investeringsforanstaltningerne skal svare til et klart defineret mål af almen interesse, dvs.: den økonomiske og turistmæssige udvikling af departementet Gard, for ifølge forvalterne er Nîmes lufthavns specifikke nettovirkning på den lokale økonomi ca. 71 mio. EUR på grundlag af både de arbejdspladser, som lufthavnen skaber, og nettoturiststrømmene.
- (147) Investeringsnødvendighed og proportionalitet: Størstedelen af investeringerne blev foretaget i 1990'erne og de investeringer, der blev foretaget i CCI's driftsperiode, som er dækket af åbningsafgørelsen, var moderate og havde til formål at bringe lufthavnen i overensstemmelse med de gældende sikkerhedsstandarder. Desuden bestod de investeringer, som blev foretaget under VTAN's drift, af: istandsættelse af start- og landingsbanen i 2007 og overensstemmelsessikring af terminalbygningen mellem 2010 og 2011.
- (148) Udsigt til en tilfredsstillende udnyttelse på mellemlang sigt: Forvalterne fastholder, at der var tilfredsstillende udsigter i de to driftsperioder. Således understreger CCI, at udsigterne i deres driftsperiode var positive, eftersom trafikken var blevet 3,5 gange større i løbet af de 20 år før omdimensioneringen af lufthavnen. VTAN anførte, at der på tidspunktet for indgåelsen af CDSP var tilfredsstillende udsigter på mellemlang sigt.
- (149) Lige og ikkediskriminerende adgang til infrastrukturen: Den generelle takstordning afgjorde, hvor store afgifter hvert selskab, der drev afgang fra Nîmes lufthavn, skulle betale.
- (150) Ingen påvirkning af samhandelen på en måde, der stred mod den fælles interesse: eftersom den bevilgede støtte ikke påvirkede lufthavnene i Nîmes lufthavns opland.
- (151) Støttens proportionalitet og nødvendighed — tilskyndelsesvirkning: Uden disse foranstaltninger ville lufthavnen være blevet lukket. Den kendsgerning, at der blev lanceret et udbud i 2007, der skulle dække forvaltningen af lufthavnen, viser desuden, at ingen økonomisk aktør havde accepteret at påtage sig disse investeringer.

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



### 5.1.1.3. Foranstaltning 2: vurdering af eventuel støtte til Ryanair og AMS

#### 5.1.1.3.1. Statsmidler og tilregnelser til staten vedrørende betalinger foretaget af VTAN til Ryanair og AMS

- (152) CCI's driftsperiode: Forvalterne gør gældende, at støtten ikke opfyldte kriterierne i Stardust-dommen<sup>(51)</sup> med hensyn til tilregnelser af statsmidler. Forvalterne fastholder, at det eneste argument, Kommissionen havde fremsat for at fastslå tilregnelsen, var kontrollen med CCI ifølge bestemmelserne i den franske Code de Commerce. Ifølge dem var regionens kontrol begrænset til visse kategorier af finansielle forpligtelser, som kontrakterne om tjenesteydelser og marketing, der var indgået med luftfartsselskaberne, ikke er en del af. Derfor ville dette kriterium være utilstrækkeligt til at fastslå tilregnelser af statsmidler. Hvad angår de øvrige kriterier i ovennævnte retspraksis finder forvalterne, at i) der ikke var nogen forbindelser med en offentlig enhed, ii) de analyserede beslutninger blev truffet af CCI i forbindelse med aktiviteter udøvet i konkurrence med private aktører, og iii) det blev ikke påvist, at staten var impliceret i de analyserede beslutninger.
- (153) VTAN's driftsperiode: Forvalterne anfører, at der ikke er nogen automatisk forbindelse mellem det offentlige bidragsbeløb til VTAN og de kontrakter, VTAN forhandlede med Ryanair og AMS. Med hensyn til foranstaltningernes tilregnelser til staten blev foranstaltningen truffet af en privat virksomhed, således at kriterierne i Stardust-dommen ikke er opfyldt.

##### 5.1.1.3.1.1. Selektiv fordel

###### 5.1.1.3.1.1.1. Samlet vurdering af kontrakterne om lufthavnstjenester og marketingkontrakterne

- (154) Forvalterne er ikke enige i den samlede vurdering af kontrakterne som meddelt af Kommissionen, fordi de to kontrakttyper efter deres mening har forskellige betingelser og genstande.

###### 5.1.1.3.1.1.2. Vurdering af kontrakterne om marketingydelser indgået med AMS

- (155) CCI's driftsperiode: Forvalterne finder, at udbredelsen af reklamer på særlige internetsteder er en væsentlig tjenesteydelse for udviklingen af enhver regional lufthavn. De mener, at denne aktivitet er i overensstemmelse med Kommissionens praksis og Domstolens retspraksis, da det drejer sig om en tjenesteydelse, som betales med markedsprisen.
- (156) VTAN's driftsperiode: Forvalterne minder om, at alle betalinger til Ryanair blev foretaget inden for rammerne af public service-kontrakten, der var tildelt VTAN, bl.a. med henblik på fremme af regionen og dennes økonomiske og turistmæssige udvikling.

###### 5.1.1.3.1.1.3. Vurdering af kontrakterne om lufthavnsydelser indgået med Ryanair

- (157) Forvalterne finder, at Kommissionen ikke kan forvente af en lille lufthavn som den i Nîmes, at den overvælter alle de afholdte omkostninger på luftfartsselskaberne. Som følge heraf foreslår de, at man med henblik på måling af forretningsforbindelsens rentabilitet udelukkende tager hensyn til de variable omkostninger, der alene kan tilskrives selskabet, og ser bort fra de faste omkostninger, som under alle omstændigheder skulle afholdes.
- (158) I CCI's driftsperiode: Forvalterne understreger, at de betingelser, Ryanair havde fået, på en gennemsigtig og ikkediskriminerende måde kunne tilbydes alle luftfartsselskaber, som ville forpligte sig på samme måde som Ryanair.

---

<sup>(51)</sup> Sag T-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s 4397.

- (159) I VTAN's driftsperiode: Forvalterne finder, at Kommissionen ikke kan afskrive AMS-udgifterne 100 % på omkostningerne til lufthavnens kommercielle drift i den udstrækning, disse udgifter helt eller delvist blev afholdt inden for rammerne af VTAN's public service-opgave med fremme af området. Desuden minder forvalterne om, at Nîmes lufthavn var den første lufthavn, VTAN forvaltede, og derfor var det afgørende for VTAN at sikre Ryanairs tilstedeværelse, om nødvendigt gennem et tab i begyndelsen, så koncernen kunne få den nødvendige erfaring til at udvikle sin lufthavnsforvaltningsvirksomhed. Endelig understreger forvalterne, at de offentlige myndigheder (og især SMAN) i denne forbindelse ikke spiller nogen rolle i forretningsforholdet mellem Ryanair og VTAN.

#### 5.1.2. RYANAIR

##### 5.1.2.1. Ryanairs bemærkninger til åbningsafgørelsen

- (160) Ryanair indleverer en rapport udarbejdet af Oxera, en uafhængig økonomisk konsulentvirksomhed, for at påvise, at Ryanairs kontrakter med Nîmes lufthavn overholder det markedsøkonomiske investorprincip. Ifølge konklusionen på denne rapport er de gennemsnitlige afgifter, Ryanair betaler til Nîmes lufthavn, højere end gennemsnittet af de afgifter, som anvendes i sammenlignelige lufthavne, der handler som markedsøkonomiske investorer (Oxera så på lufthavnene i [...], [...], [...], [...] og [...]).

##### 5.1.2.1.1. Manglende støtte hidrørende fra »statsmidler«, manglende tilregnelser til staten

###### 5.1.2.1.1.1. Kontrakter med CCI (før den 1. januar 2007)

- (161) Kommissionen gør gældende, at Ryanair og AMS modtog de skyldige beløb ifølge deres respektive kontrakter, ikke fra CCI, men fra statslige enheder som Languedoc-Roussillon-regionen.
- (162) Ryanair vurderer, at Kommissionen ikke gyldigt kan støtte sine påstande om tilregnelsen til staten og brug af statsmidler på sine argumenter vedrørende CCI. Ryanair hævder, at den franske stat ifølge Unionens retspraksis <sup>(52)</sup> og under hensyntagen til fransk ret <sup>(53)</sup> ikke øver nogen indflydelse på handelskammerenes beslutningsproces, idet dens rolle er begrænset til at kontrollere visse beslutninger (»tilsyn«), og godkendelsen heraf ikke er påkrævet for at indgå kontrakter såsom »kontrakten om lufthavnstjenester« og »marketingkontrakten«.
- (163) Ryanair anfører, at alle CCI's midler ikke hidrørte fra afgifter, eftersom CCI har egne indtægter fra f.eks. deres kommercielle aktiviteter. I det særlige tilfælde med lufthavne skal CCI finansiere sine lufthavsaktiviteter selvstændigt i overensstemmelse af den franske lov om civil luftfart (Code de l'aviation civile).

###### 5.1.2.1.1.2. Kontrakter med VTAN (før den 1. januar 2007)

- (164) Ryanair bekræfter, at den kendsgerning, at der er tale om faste bidrag, blot viser, at disse bidrag ikke er knyttet til præcise betalinger fra VTAN til Ryanair. Ryanair fastholder ligeledes, at tilregnelsen af foranstaltningerne til staten ikke blev fastslået af Kommissionen, og at analysen som følge heraf ikke opfylder de nødvendige kriterier for, at en foranstaltning kan tilregnes staten.
- (165) Desuden konkluderer Ryanair, at ændringen af kontraktpartnere (CCI og herefter VTAN) medførte en ændring af forhandlingsbetingelserne, hvilket skulle bevise, at VTAN ikke blot var et skuffeselskab for den franske stat.

<sup>(52)</sup> Sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 52 og 58.

<sup>(53)</sup> Conseil d'Etat, avis n° 351.654 af 16. juni 1992.

#### 5.1.2.1.2. Kommissionens ukorrekte anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip

- (166) Ryanair vurderer, at Kommissionen har undladt at sammenligne Ryanairs kontrakter med kontrakter, som var indgået med sammenlignelige private og offentlig-private lufthavne, og anførte, at det viser, at man — efter retspraksis i dommen i Chronopost-sagen<sup>(54)</sup> — udelukkende i tilfælde af en manglende privat referenceinvestor kan gå fra en markedsbaseret analyse til en omkostningsbaseret analyse. Ifølge Ryanair findes der et vist antal lufthavne med de samme karakteristika som Nîmes lufthavn, der tilskyndes til at fungere som markedsøkonomiske investorer<sup>(55)</sup>, og som Kommissionen kunne have benyttet som referencepunkter i sin analyse. Endvidere finder Ryanair, at Kommissionen i sin omkostningsbaserede analyse nøjes med at nævne disse.
- (167) Ryanair forklarer desuden, at visse faktorer i luftfartens nuværende situation kan underbygge den forretningsmæssige begrundelse for fastsættelse af marginale (eller endda inferiøre) takster. Konkret nævner selskabet følgende faktorer: i) graden af konkurrence på det berørte marked, ii) interessen i at tiltrække luftfartsselskaber til en regional lufthavn med begrænset markedsstyrke, iii) forekomsten af netværksvirkninger i lufthavnene, iv) den økonomiske fordel som følge af luftfartsselskabernes forpligtelser med hensyn til et garanteret antal passagerer, v) korrekt definition af grænseindtægter, vi) de europæiske regionale lufthavnes historie og karakteristiske profil og vii) korrekt definition af grænseomkostninger.
- (168) For så vidt angår forekomsten af netværksvirkninger i lufthavne hævder Ryanair, at disse både er ensidige (jo flere etablerede forbindelser i en bestemt lufthavn fra starten, jo større sandsynlighed for, at dens tiltrækningskraft vil vokse) og gensidige (luftfartsselskaberne vil være mere tilbøjelige til at iværksætte aktiviteter i lufthavne med gode infrastrukturer med adgang over land og et minimum af forretninger, eftersom de vil tiltrække flere passagerer).
- (169) Med hensyn til den økonomiske fordel ved luftfartsselskabernes forpligtelser i form af garanteret passagerantal hævder Ryanair, at en belægningsgaranti og konventionalbod i tilfælde af manglende opfyldelse af målene — som fastsat i kontrakterne om lufthavnstjenester indgået med Ryanair — gør det muligt for lufthavnen ikke blot at planlægge sine aktiviteter bedre og i videre udstrækning indføre politikker for maksimal omkostningsreduktion, end hvis der ikke havde foreligget en forpligtelse, men også at tiltrække kommercielle aktører<sup>(56)</sup>.
- (170) Hvad angår nødvendigheden af at udarbejde en sammenhængende tilgang til definition af grænseindtægter i forhold til grænseomkostninger foreslår Ryanair anvendelsen af princippet om enhedskassen (»single-till«), der går ud på at tage hensyn til indtægter fra såvel luftfartsrelaterede som ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter, og glæder sig over den tilgang, Kommissionen har anlagt i den henseende. I denne sammenhæng fremlægger Ryanair et vist antal finansielle oplysninger vedrørende flere små og mellemstore regionale lufthavne i Det Forenede Kongerige, som skulle vise, at der er en klar sammenhæng mellem forhøjelsen af passagerantallet og forøgelsen af indtægter fra andre aktiviteter end luftfarten. Ryanair vurderer dog, at det ud fra en kommerciel betragtning ville være hensigtsmæssigt at sænke lufthavnsafgifterne for de luftfartsselskaber, som skaber ikkeluftfartsrelaterede indtægter, for at maksimere disse indtægter (princippet om enhedskassen begrundes derfor en nedsættelse af lufthavnsafgifterne).
- (171) Med hensyn til de europæiske regionale lufthavnes profil bemærker Ryanair, at ingen af dem som udgangspunkt var udformet som et kommercielt initiativ af typen »privat markedsøkonomisk investor« (de fleste så dagens lys for flere årtier siden som offentlige infrastrukturer med det formål at opfylde en række behov såsom militær anvendelse, civil luftfart eller fritidsformål osv.). Derfor er Ryanair overbevist om, at en markedsøkonomisk investor både ville tage hensyn til lufthavnsinfrastruktur og faste driftsudgifter, og at beslutningen om at modtage et luftfartsselskab i lufthavnen eller ej ikke ville ændre noget ved eksistensen eller størrelsen af de oprindelige bundne omkostninger, idet der derfor bør ses bort fra disse omkostninger i analysen af afgørelsen. Ryanair vurderer, at lukningen af lufthavnen ville kunne medføre store omkostninger, fordi det ville være nødvendigt at yde erstatning for misligholdelse af langfristede aftaler med tredjemand, og fordi der findes andre omkostninger, f.eks. udgifter ved afskedigelse, miljøomkostninger til dekontaminering af lufthavnsgrunden osv.

<sup>(54)</sup> Forenede sager C-83/01 P og C-93/01 P, Chronopost mod Ufex, Sml. 2003 I, s. 6993, præmis 38 og 40.

<sup>(55)</sup> Ryanair anfører, at Nîmes lufthavn gyldigt kan sammenlignes med lufthavnene i [...], [...], [...] og [...].

<sup>(56)</sup> Dette indebærer, at en bestemt lufthavn ville kunne nedbringe risikoen ved konjunktursvingningerne og forbedre sit cashflow og således reducere den forrentningsrats, en almindelig privat investor ville kræve.

- (172) Endelig understreger Ryanair, at de anvender en anden økonomisk model end de fleste øvrige luftfartsselskaber. For en lufthavn kan det derfor betyde lavere omkostninger at huse Ryanair, end den ville have haft, hvis den husede andre flyselskaber, som benytter en bredere vifte af lufthavnsfaciliteter. Set ud fra en privat markedsøkonomisk investors synsvinkel vil ethvert forretningstilbud normalt være en forbedring i forhold til den eksisterende situation, for så vidt som lufthavnens grænseindtægter er højere end grænseomkostningerne. Som allerede nævnt betragter Ryanair desuden allerede anlagte lufthavnsinfrastrukturer som en bunden omkostning, der ikke burde påvirke lufthavnens marginale valg. Endvidere bør faste driftsomkostninger (såsom omkostninger til vedligeholdelse af terminalbygningerne) ikke medregnes i vurderingen af, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, eftersom dette princip ikke formodes at være baseret på et ekstraordinært frugtbart investeringsresultat, men snarere bør bygge på den tilstrækkelige minimumsinvesteringsstandard, der er tilfredsstillende for en privat investor. Ryanair understreger, at det var nødvendigt at afskrive investeringsomkostningerne på passende vis, således at de afspejler luftfartsselskabets anvendelse af de faciliteter, lufthavnen tilbyder. Ryanair anførte ligeledes, at der med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip bør foretages en sammenligning med den aktuelle nettoværdi af investeringen på lang sigt. Ryanair fremlagde en analyse foretaget af Oxera, der skulle bekræfte, at Nîmes lufthavn havde handlet efter det private markedsøkonomiske investorprincip under de ovennævnte betingelser.
- (173) I øvrigt hævder Ryanair, at private investorer ikke konsekvent bruger forretningsplaner, og at selskabet selv heller ikke bruger dem. Kommissionen tager derfor fejl, hvis den mener, at en manglende forretningsplan betyder, at et offentligt organ ikke kan handle som en privat investor.
- (174) Ryanair afviser blankt benævnelsen »Ryanair/AMS« i åbningsafgørelsen som betegnelsen af en og samme modtager af den omhandlede støtte samt konklusionen om, at marketingkontrakterne med AMS og kontrakterne om lufthavnsydelse med Ryanair bør vurderes sammen. Ryanair understreger, at selskabets drift af ruter generelt ikke er betinget af, at der indgås en marketingkontrakt med AMS, og at mange af de lufthavne, Ryanair betjener, efter deres egen opfattelse af deres markedsføringsbehov ikke indgår kontrakter med AMS.
- (175) Ryanair henviser til de kontrakter, der er undertegnet med lufthavnen<sup>(57)</sup>, med henblik på at påvise, at disse blev indgået uden eksklusivitet, og at foranstaltningerne vedrørende Ryanair derfor ikke var selektive. Desuden bemærker Ryanair, at så snart kriteriet for en privat markedsøkonomisk investor er opfyldt, skal enhver fastslået støtte være uddelt på en anden måde (eller modtaget af lufthavnen) til enten andre lufthavnsbrugere eller til uproduktive projekter<sup>(58)</sup>.
- (176) Afslutningsvis fremsætter Ryanair nogle generelle bemærkninger, nemlig i) at selskabet mener, at sikkerheds- og brandslukningstjenesterne er ikkeøkonomiske aktiviteter og derfor ikke burde tages i betragtning i vurderingen af, om der foreligger statsstøtte, ii) at selskabet ikke har søgt nogen investering i start- og landingsbaner eller andre anlæg, således at investeringsomkostningerne ikke kan tilskrives kontrakterne med Ryanair, og iii) at ingen af foranstaltningerne til VTAN, jf. afsnit 3.1 i nærværende afgørelse, kan tildeles selskabet, eftersom det aldrig har søgt om nogen af de omhandlede investeringsprojekter.

#### 5.1.2.2. Ryanairs bemærkninger af 10. april 2013

- (177) Ryanair har fremsendt to notater udarbejdet af selskabet Oxera og en analyse foretaget af professor Damien P. McLoughlin.

##### 5.1.2.2.1. Første notat fra Oxera — Definition af markedsreferenceværdien i den komparative analyse med henblik på at teste det markedsøkonomiske investorprincip. Statsstøttesager vedrørende Ryanair, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair den 9. april 2013

- (178) Oxera mener, at Kommissionens metode med kun at tage hensyn til referencelufthavne, der ligger i den af undersøgelsen omhandlede lufthavns opland, er forkert.

<sup>(57)</sup> Artikel 3 i kontrakterne af 10. oktober 2005, 1. november 2007 og 27. august 2008.

<sup>(58)</sup> Ryanair anfører den mulighed, at støtten var blevet brugt til at udligne tab som følge af tidligere transaktioner med Air Liberté og Air Littoral, som var blevet insolvente, mens de skyldte lufthavnen store beløb, eller var gået til den tidligere forvalter af lufthavnens parkeringspladser.

- (179) Oxera hævder, at markedsreferencepriserne hos referencelufthavnene ikke bliver påvirket af den statsstøtte, der er tildelt de omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at anslå en pålidelig referencemarkedsværdi i forbindelse med test vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip.
- (180) Det antages, at
- der jævnligt benyttes referenceanalyser ved test af det markedsøkonomiske investorprincip på andre områder end i forbindelse med statsstøtte
  - virksomhederne kun øver gensidig indflydelse på hinandens beslutninger, i det omfang deres produkter er substituerbare eller komplementære
  - at lufthavnene i samme opland ikke nødvendigvis ligger i konkurrence med hinanden, og at referencelufthavnene i de fremlagte rapporter står over for en begrænset konkurrence fra de offentlige lufthavne i deres opland [mindre end en tredjedel af de kommercielle lufthavne i referencelufthavnenes opland er fuldt ejet af staten, og ingen af lufthavnene i referencelufthavnenes opland var genstand for en statsstøttesag (i april 2013)]
  - selv når referencelufthavnene møder konkurrence fra offentlige lufthavne i det samme opland, er der grund til at formode, at deres adfærd er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (f.eks. hvis den private sektor har store kapitalinteresser, eller hvis lufthavnen forvaltes privat)
  - de lufthavne, der overholder det markedsøkonomiske investorprincip, ikke fastsætter deres priser til under marginalomkostningerne.

**5.1.2.2.2. Andet notat fra Oxera — Principper, der understøtter rentabilitetsanalysen i forbindelse med testen i forhold til det markedsøkonomiske investorprincip. Statsstøttesager vedrørende Ryanair, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair den 9. april 2013**

- (181) Oxera hævder, at rentabilitetsanalysen, som det har foretaget i sine rapporter, som er blevet forelagt Kommissionen, følger de principper, en fornuftig privat investor ville vælge, og afspejler den tilgang, som udspringer af Kommissionens tidligere afgørelser.
- (182) Følgende principper understøtter rentabilitetsanalysen:
- vurderingen foretages trinvist
  - en forretningsplan er ikke nødvendigvis påkrævet på forhånd
  - i tilfælde af en lufthavn med uudnyttet kapacitet er den såkaldte single till-metode den rette prissætningsmetode
  - kun indtægter forbundet med den aktive lufthavns erhvervsaktivitet bør tages i betragtning (i det følgende benævnt »Charleroi«-afgørelsen)<sup>(59)</sup>
  - aftalens samlede varighed, herunder eventuelle forlængelser, bør tages i betragtning
  - de fremtidige pengestrømme bør tilbagediskonteres for at vurdere aftalernes rentabilitet.
- (183) Den supplerende rentabilitet, der tilføres ved aftalerne mellem Ryanair og lufthavnene, bør vurderes på grundlag af overslag over den interne rentabilitet eller målinger af nettonutidsværdien.

**5.1.2.2.3. Analyse af professor Damien P. McLoughlin — Konsolidering af et mærke: Hvorfor og hvordan bør de små mærker investere i markedsføring, notat udarbejdet for Ryanair den 10. april 2013**

- (184) Dokumentet har til formål at gøre rede for den forretningslogik, der forklarer, hvorfor regionale lufthavne beslutter at købe reklameplads på Ryanairs internetsted af Airport Marketing Services (AMS).

---

<sup>(59)</sup> Kommissionens beslutning 2004/393/EF om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1).

(185) Der findes et stort antal meget solide, meget kendte og meget benyttede lufthavne. De mindre stærke konkurrenter skal bekæmpe forbrugernes statiske købsadfærd for at udvikle deres virksomhed. De mindre, regionale lufthavne skal finde en blivende måde at viderebringe budskabet om deres mærke til så stort et publikum som muligt. De traditionelle former for marketingkommunikation kræver udgifter, som overstiger deres midler.

(186) Reklame via AMS:

— giver mulighed for at nå ud til en stor del af de mennesker, som allerede påtænker at købe en rejse

— koster forholdsvis lidt (onlinekommunikation til markedspriser)

— muliggør kommunikation på købsstedet

— gør kreative reklamer mulige.

#### 5.1.2.3. *Ryanairs bemærkninger af 20. december 2013*

(187) Ryanair har fremsat bemærkninger til betalingerne til AMS. Ryanair bestrider Kommissionens foreløbige vurdering, ifølge hvilken betalingerne til AMS udgør omkostninger for lufthavnen, idet denne tilgang ikke tager højde for værdien af de ydelser, som AMS leverede til lufthavnen. Selskabet mener endvidere, at der i forbindelse med analysen vedrørende den markedsøkonomiske investør bør skelnes mellem køb af marketingydelser til markedspris og en tillægskontrakt mellem en lufthavn og et luftfartsselskab.

(188) Til støtte for sin argumentation fremlægger Ryanair en sammenlignende analyse af AMS' priser og priserne for sammenlignelige ydelser på andre rejseselskabswebsteder<sup>(60)</sup>. Konklusionen på analysen er, at AMS' priser enten var lavere end gennemsnittet eller lå i medianintervallet for de priser, som referencewebstederne fakturerede.

(189) Ifølge Ryanair viser dette, at AMS' priser svarer til markedspriserne, og at den offentlige lufthavns beslutning om at købe AMS' ydelser stemmer overens med det markedsøkonomiske investørprincip. Ryanair fremlægger desuden dokumentation for de ydelser, der er leveret til lufthavnene i forbindelse med kontrakter med AMS, for at påvise disse ydelsers værdi for lufthavnene.

(190) Hvis Kommissionen insisterede på at gøre kontrakterne med AMS og kontrakterne om lufthavnstjenester med Ryanair til en og samme genstand for en test af det markedsøkonomiske investørprincip (en tilgang, som Ryanair anfægter), bør værdien af de af AMS leverede ydelser til lufthavnene ifølge Ryanair ikke undervurderes.

(191) I øvrigt henviser Ryanair til konklusionerne i diverse rapporter, der bekræfter, at selskabet råder over et stærkt paneuropæisk mærke, som kan generere en merværdi for dets reklametjenesteydelser.

#### 5.1.2.4. *Ryanairs bemærkninger af 17. januar 2014*

(192) Ryanair har fremlagt en rapport udarbejdet af sin økonomiske rådgiver om de principper, som ifølge luftfartsselskabet burde gælde for en markedsøkonomisk investors rentabilitetskriterium i henseende til både kontrakterne om lufthavnstjenester mellem Ryanair og lufthavnene og marketingkontrakterne mellem AMS og de samme lufthavne<sup>(61)</sup>. Ryanair understreger, at dette på ingen måde sætter spørgsmålstegn ved selskabets holdning, ifølge hvilken kontrakterne med AMS og kontrakterne om lufthavnstjenester bør underkastes separate analyser af det markedsøkonomiske investørprincip.

(193) I rapporten anføres det, at de indtægter, som AMS genererer, bør medregnes i indtægterne i en fælles analyse af rentabiliteten, mens AMS' udgifter bør tillægges omkostningerne. Til det formål foreslås i rapporten en cashflow-metode, hvorved man behandler udgifter vedrørende AMS som supplerende driftsudgifter.

<sup>(60)</sup> Oxera, »Are prices set by AMS in line with the market rate?«, udarbejdet til Ryanair, den 20. december 2013.

<sup>(61)</sup> Oxera, »How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?«, udarbejdet til Ryanair, den 17. januar 2014.

- (194) I rapporten gøres det gældende, at marketingaktiviteterne bidrager til at danne og styrke mærkets værdi, hvilket bør kunne generere aktivitet og indtjening, ikke blot i marketingkontraktens løbetid, men også efter dens udløb. Det ville bl.a. være tilfældet, når andre luftfartsselskaber i kraft af en aftale med Ryanair etablerer sig i lufthavnen, selv tiltrækker erhvervsdrivende og således øger lufthavnens indtægter fra andre kilder end luftfarten. Ifølge Ryanair skal dette udbytte tages i betragtning, hvis Kommissionen foretager en samlet analyse af rentabiliteten, idet udgifterne vedrørende AMS skal opfattes som supplerende driftsudgifter, og det supplerende udbytte skal beregnes efter fradrag af AMS-betalingerne.
- (195) Ryanair vurderer desuden, at der kan indregnes en endelig værdi i det supplerende udbytte, der kan forventes ved udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester, for at tage højde for den værdi, der skabes efter kontraktens udløb. Den endelige værdi kunne justeres i henhold til en fornuftig hypotese for sandsynligheden for en forlængelse af kontrakten med Ryanair, eller for at lignende betingelser ville blive aftalt med andre selskaber. Ryanair vurderer, at det på denne måde er muligt at anslå en nedre grænse for det udbytte, som kontrakten med AMS og kontrakten om lufthavnstjenester genererer tilsammen, idet der tages højde for uvisheden omkring det supplerende udbytte efter udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester.
- (196) Til at underbygge denne tilgang indeholder rapporten en sammenfatning af resultaterne af undersøgelserne af reklamens virkning for mærkets værdi. Disse undersøgelser viser, at reklamen kan øge mærkets værdi og øge kundekredsens loyalitet. Ifølge rapporten øger reklamen på Ryanairs websted især mærkets synlighed, når der er tale om en lufthavn. Det tilføjes, at de mindre, regionale, lufthavne, som ønsker at øge trafikken, bl.a. kan styrke deres mærkeværdi ved at indgå reklamekontrakter med AMS.
- (197) Det anføres i rapporten, at cashflow-metoden er at foretrække frem for kapitaliseringsmetoden, hvorefter udgifterne for AMS ville blive behandlet som kapitaludgifter til et immaterielt aktiv (nemlig lufthavnens mærkeværdi). Marketingudgifterne skulle bogføres under et immaterielt aktiv og siden afskrives i tidsrummet for udnyttelsen af dette aktiv, idet der regnes med en restværdi ved det planlagte udløb af kontrakten om lufthavnstjenester. Denne tilgang ville dog ikke tage højde for de supplerende indtægter til lufthavnen i kraft af indgåelsen af kontrakten om luftfartstjenester med Ryanair, og det er også vanskeligt at anslå den værdi af det immaterielle aktiv, som skyldes mærkets udgifter og den lange varighed af udnyttelsen af aktivet.

#### 5.1.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (198) AMS anfører, at de er et datterselskab af Ryanair og arbejder på at opfylde et kommercielt formål og er oprettet med henblik på at udvikle en aktivitet, som ikke indgår i Ryanairs kerneområde. Selskabets væsentligste aktivitet består af levering af reklameplads af høj kvalitet på luftfartsselskabets websted. AMS mener, at det ikke har modtaget statsstøtte, og at lufthavnsforvalterne i forhold til det har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.
- (199) AMS bemærker, at det ikke er den eneste leverandør af marketingydelser til Ryanair, idet sidstnævnte har indgået aftale med flere andre virksomheder om reklame på de øverste bagagerum eller til deres in-flight magasin. Desuden gør AMS gældende, at andre luftfartsselskaber også tilbyder betalingsreklamer på deres websted.
- (200) AMS hævder, at de markedsføringskontrakter, selskabet indgår med lufthavne, i princippet forhandles og indgås separat fra kontrakterne mellem Ryanair og de samme lufthavne, og at Ryanair laver sin egen reklame. Endvidere indgår AMS marketingkontrakter med både offentlige og private enheder såsom offentlige og private lufthavne, turistbureauer, biludlejningsvirksomheder osv., og den reklameplads, AMS leverer, tilbydes uden forskelsbehandling mellem offentlige og private annoncører. AMS understreger, at disse private kunder, der handler som markedsøkonomiske investorer, tydeligvis anser AMS' tjenesteydelser som sådan for at have en kommerciel værdi. Til støtte for denne påstand fremlægger AMS en rapport udarbejdet af den uafhængige rådgivningskonsulent Mindshare, hvoraf det fremgår, at vurderingen af værdien udelukkende bygger på tilbuddet om reklame på internettet og ikke på Ryanairs tilbud om luftfartsydelser.
- (201) AMS bemærker, at pladsen på Ryanairs websted er en knap ressource, og at hverken AMS eller Ryanair tvinger lufthavnene til at købe marketingydelser. AMS hævder, at der ikke kommer statsstøtte ud af de kontrakter, selskabet indgår med offentlige lufthavne, men at det let kunne sælge den disponible plads på webstedet til en privat virksomhed til en sammenlignelig pris.

- (202) AMS bestrider Kommissionens opfattelse af, at markedsføringskontrakterne ikke har nogen genstand eller særskilt interesse, og finder ikke, at Kommissionen fremfører noget retligt eller faktisk grundlag for en anfægtelse af den kommercielle berettigelse af lufthavnens beslutning om at indgå en kontrakt med Ryanair. Som følge heraf mener AMS sig ikke i stand til at fremlægge relevante bemærkninger og udøve sin ret til forsvar.
- (203) Ifølge AMS er reklame for regionale lufthavne ikke en luksus men en absolut nødvendighed, eftersom Ryanairs websted kan fremvise en særdeles attraktiv omkostningseffektivitet, da det er muligt at fokusere optimalt på et opmærksomt publikum. AMS understreger, at da Ryanair begyndte at drive Nîmes-London-ruten kendte det britiske publikum generelt ikke Nîmes, og markedsføring var derfor vigtig for at maksimere antallet af ankomende passagerer.
- (204) AMS mener, at kontrakten med Nîmes lufthavn ligner dem, der er indgået med andre lufthavne, og henviser til afgørelsen fra forvaltningsretten i Marseille den 20. oktober 2009, hvori retten konstaterer, at kontrakten mellem AMS og lufthavnen gjorde det muligt for sidstnævnte at modtage en regulær modydelse i form af marketingydelse. AMS minder ligeledes om, at Kommissionen anerkendte værdien af dets marketingydelse i Bratislava-afgørelsen <sup>(62)</sup>.
- (205) Endelig vurderer AMS, at selskabets priser er baseret på objektive kriterier, der er anført på en gennemskuelig måde på selskabets websted. AMS bekræfter, at de priser, som er faktureret til Nîmes lufthavn svarede til dets takster.

5.2. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER OFFENTLIGGØRELSEN I DEN EUROPÆISKE UNIONS TIDENDE AF EN NOTITS OM, AT MEDLEMSSTATERNE OG INTERESSEREDE PARTER KUNNE INDGIVE DERES BEMÆRKNINGER TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DE VERSERENDE SAGER

5.2.1. AIR FRANCE

- (206) Air France bestrider af forskellige grunde anvendelsen af de nye retningslinjer på de sager, der omhandler driftsstøtte til lufthavnene, selv om denne støtte blev udbetalt før offentliggørelsen af retningslinjerne:
- Ifølge Air France drejer det sig om anvendelse med tilbagevirkende kraft af de nye retningslinjer, som begunstiger aktører, der ikke har overholdt reglerne, ved at legitimere handlinger, som ikke var i overensstemmelse med reglerne på det tidspunkt, hvor de blev udført. Derimod straffer denne tilgang de aktører, der overholdt de tidligere retningslinjer og undlod at modtage offentlige midler.
  - Air France fastholder endvidere, at anvendelsen af de nye retningslinjer med tilbagevirkende kraft på driftsstøtten til lufthavnene før deres ikrafttræden er i strid med de generelle retsprincipper og Unionens retspraksis.
- (207) Air France hævder, at de nye retningslinjer vil favorisere de nye aktører på bekostning af de etablerede. Ved at tillade, at et nyt luftfartsselskab fritages for betaling af meromkostningerne ved sin virksomhed, vil de nemlig virke diskriminerende på lufthavnens etablerede erhvervsdrivende, som er pålagt højere afgifter.
- (208) Endelig minder Air France om, at selv om det teoretisk set kan forekomme let at opfylde betingelsen om ikkediskriminerende adgang til infrastrukturen i en lufthavn, viser praksis noget helt andet, idet visse driftsmodeller bevidst diskrimineres.

5.2.2. VTAN

5.2.2.1. *Vedrørende støtte til driftsfinansiering*

- (209) Hvis Kommissionen skulle være af den opfattelse, at det faste bidrag, VTAN modtog for perioden 2007-2012 i kraft af CDSP, til drift af den civile zone i Nîmes lufthavn, hverken opfylder de fire betingelser i Altmarkdommen eller betingelserne i afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, fastholder VTAN, at dette bidrag alligevel er foreneligt med det indre marked ifølge bestemmelserne i de nye retningslinjer.

<sup>(62)</sup> Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (tidligere NN 74/07) — Slovakisk — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24), betragtning 114.



- (210) VTAN finder nemlig, at det nævnte bidrag opfylder de kumulative kriterier i afsnit 5.1.2. i de nye retningslinjer, fordi:
- Nîmes lufthavn deltager i den økonomiske og turistmæssige udvikling af departementet Gard og bidrager således til et veldefineret mål af fælles interesse
  - det offentlige indgreb var nødvendigt, eftersom lufthavne, der modtager op til 200 000 passagerer om året, ifølge de nye retningslinjer ikke formodes at kunne bære en stor del af deres driftsomkostninger
  - støtten blev bevilget i form af et fast bidrag på forhånd på grundlag af en foreløbig opgørelse og er således tilstrækkelig
  - i mangel af bidraget ville aktivitetsniveauet i Nîmes lufthavn være blevet sænket betydeligt
  - VTAN viser, at kriteriet om støttens proportionalitet er opfyldt under henvisning til, at støtteintensiteten i perioden 2007-2011 ligger omkring loftet på 80 % af behovet for finansiering af omkostningerne til den oprindeligt tilladte investering, jf. punkt 130 i de nye retningslinjer
  - VTAN forklarer, at lufthavnen er åben for alle potentielle anvendelsesmuligheder, hvilket begrænser de negative virkninger på konkurrencen og samhandelen.

#### 5.2.2.2. *Vedrørende støtte til investeringsfinansiering*

- (211) Skulle Kommissionen mene, at de infrastrukturtilskud, VTAN fik tildelt, udgør statsstøtte, forstår VTAN de nye retningslinjers krav således, at støttens forenelighed vil blive vurderet under hensyntagen til kriterierne i retningslinjerne af 2005.

#### 5.2.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

- (212) Denne NGO har fremsat bemærkninger med kritik af de nye retningslinjer og Kommissionens hidtidige afgørelser på luftfartsområdet på grund af disses miljøskadelige virkninger.

### 6. FRANKRIGS BEMÆRKNINGER

#### 6.1. BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

##### 6.1.1. VEDRØRENDE PLATFORMENS ALMENE INTERESSE

- (213) Frankrig gør gældende, at alle Nîmes lufthavns aktiviteter (herunder kommerciel luftfartsvirksomhed) er public service-opgaver, bl.a. økonomisk og turistmæssig udvikling af regionen, således at intet beløb, der bevilges forvalterne af lufthavnen, kan betragtes som statsstøtte.
- (214) Endvidere hævder Frankrig, at Kommissionen i sin analyse af de kontraktlige forbindelser mellem lufthavnsforvalterne og Ryanair/AMS ikke tager hensyn til den del af betalingerne, som er foretaget inden for rammerne af de public service-opgaver, forvalterne har fået overdraget, bl.a. fremme af området og økonomisk og turistmæssig udvikling.
- (215) Frankrig anfører ligeledes, at militærbasen gav forhåbninger om et økonomisk opsving for regionen, og efter lukningen af basen i 2011 blev det besluttet at skabe et industriområde i tilknytning til lufthavnen, som kunne skabe et nyt industrigrundlag i Languedoc-Roussillon-regionen. I denne forbindelse bemærker Frankrig, at disse aktiviteter i sig selv berettiger, at lufthavnen opretholdes i funktionsdygtig stand.

## 6.1.2. FORANSTALTNING 1: VURDERING AF DE FINANSIELLE TILSKUD TIL LUFTHAVNSFORVALTERNE

- (216) Frankrig mener, at retningslinjerne fra 1994 skal anvendes på al infrastrukturstøtte modtaget før ikrafttrædelsen af retningslinjerne fra 2005. Desuden vil retspraksis fra sagen om Aéroports de Paris angiveligt ikke finde anvendelse i den foreliggende sag, eftersom den vedrørte et stort europæisk knudepunkt og omhandlede et juridisk spørgsmål, som ikke havde noget at gøre med problematikken om finansiering af lufthavne.
- (217) Frankrig vurderer, at Kommissionens anvendelse af dette princip har givet anledning til retsusikkerhed om de gældende regler siden afsigelsen af ovennævnte dom og indtil vedtagelsen af de nye retningslinjer. Af de [5-9] mio. EUR, som blev betalt af de offentlige myndigheder mellem 2000 og 2010, bør der således ifølge Frankrig ses bort fra [0,8-2] mio. EUR i Kommissionens analyse, eftersom denne støtte blev ydet før vedtagelsen af retningslinjerne fra 2005 og i overensstemmelse med retningslinjerne fra 1994.
- (218) Af de investeringer, som blev foretaget i CCI's driftsperiode, præciserer Frankrig, at hele lufthavnsplatformen med undtagelse af passagerterminalen var berørt af basens militære aktiviteter, idet den kommercielle virksomhed var sekundær. Frankrig præciserer, at forsvarsministeriet indtil 2004 delvist viderefakturerede omkostningerne til infrastrukturer og fælles tjenesteydelser til CCI i forhold til den procentdel, den kommercielle trafik udgjorde i lufthavnens samlede trafikmængde. Herefter foretog BAN en detaljeret viderefakturering af den del af omkostningerne, der kunne tilskrives lufthavnens civile drift, til CCI. Frankrig præciserer desuden, at de eneste arbejder, som direkte blev udført af CCI, vedrørte udvidelsen og tilpasningen af passagerterminalen, og at disse blev finansieret af CCI's egne midler eller via lån optaget i CCI's navn.
- (219) Af de investeringer, der blev foretaget inden for rammerne af den CDSP, som var indgået med VTAN, gør Frankrig opmærksom på, at kun en del af investeringerne ifølge CDSP påhvilede forvalteren. Frankrig gør ligeledes opmærksom på, at kontraktens korte varighed (seks år) ikke åbnede mulighed for en alternativ løsning, og at SMAN's ansvar for investeringerne ikke kunne give VTAN en fordel. Endelig præciserer Frankrig, at det infrastrukturtilskud, der blev ydet som følge af BAN's lukning, havde til formål at dække investeringer i forbindelse med statslige aktiviteter samt arbejder med henblik på godkendelse, som ikke var forudset ved indgåelsen af public service-kontrakten.

6.1.2.1. *Nærmere oplysninger om infrastruktur i forbindelse med officiel myndighedsudøvelse*

- (220) Frankrig mener, at brandslukning af fly og bekæmpelse af dyrefare er offentlige opgaver, som er væsentlige for lufthavnenes sikkerhed. Frankrig bekræfter, at disse tjenester finansieres af en skattelignende afgift, nemlig lufthavnsafgiften.
- (221) Frankrig understreger ligeledes, at de nærmere bestemmelser for finansiering af statslige opgaver i Nimes lufthavn ikke er enestående, men ligner dem i andre franske lufthavne. Det eneste særlige forhold er, at de opgaver, som blev løst af forsvarsministeriet, da marineflyvebasen var i drift, blev gjort til genstand for en delvis viderefakturering af investerings- og driftsomkostningerne til den civile forvalter, som finansierede dem af lufthavnsafgiften. Efter lukning af marineflyvebasen overtog VTAN samtlige sikrings- og sikkerhedsopgaver i lufthavnen, hvilket medførte en betydelig stigning i de udgifter, der skulle dækkes af lufthavnsafgiften.
- (222) Frankrig påstår, at disse overførte aktiviteter under alle omstændigheder er sikrings- og sikkerhedsopgaver, som derfor ikke udgør økonomiske aktiviteter og dermed ligger uden for anvendelsen af reglerne om statsstøtte.
- (223) Frankrig gør også opmærksom på, at modellen for finansiering af franske lufthavne gennem lufthavnsafgiften og fastsættelse af lufthavnsafgiften pr. passager er detaljeret reguleret i den nationale lovgivning. I denne model tages der hensyn til forbindelsen mellem de normale driftsbelastninger og de belastninger, der hænger specifikt sammen med sikring og sikkerhed. Som følge heraf præciserer Frankrig, at der er fastsat strenge regler for finansieringen af statslige opgaver i lufthavnen, hvilket skulle forhindre enhver overkompensation.

- (224) For så vidt angår investeringer i fælles infrastruktur foretaget af forsvarsministeriet og medfinansieret af staten og lokale og regionale myndigheder med interesse i forvaltning af det civile område mellem 2000 og 2011 forklarer Frankrig, at finansieringen af statslige opgaver i lufthavnens civile og militære områder blev fordelt i forhold til antal flyvninger. Frankrig anfører også, at de største investeringer gik til start- og landingsbane og hovedsagelig var af militær art.
- (225) Vedrørende omkostningerne til rednings- og flybrandslukningsberedskab på flyvepladser (i det følgende benævnt »SSLIA«) og oprettelsen af systemet til automatisk parameteroverførsel (i det følgende benævnt »STAP«) anfører Frankrig, at disse investeringer ikke blev foretaget som svar på anmodninger fra Ryanair. Det første var helt nødvendigt for at tiltrække ethvert flyselskab (og ikke kun Ryanair) til platformen, hvorimod det andet var nødvendigt for at gøre lufthavnen til en kommerciel flyvebase og integrere Nîmes i MontPELLIERS TMA (Terminal Manoeuvring Area).

#### 6.1.2.2. Nærmere oplysninger om finansieringen af infrastruktur og drift (ud over statslige opgaver)

##### 6.1.2.2.1. Forekomst af selektiv fordel

###### 6.1.2.2.1.1. Undersøgelse af kriteriet om den private investor

- (226) Frankrig understreger, at analysen af kriteriet om den private investor skal foretages alene med udgangspunkt i de variable omkostninger, som genereres ved lufthavnens kommercielle virksomhed, eftersom alle lufthavnens faste omkostninger skulle være inkluderet ved udførelsen af de opgaver af almen interesse, den har fået overdraget.

###### 6.1.2.2.1.2. Undersøgelse under henvisning til betingelserne i Altmarkdommen for VTAN's forvaltningsperiode

- (227) Frankrig gør gældende, at de beløb, SMAN betalte til VTAN inden for rammerne af CDSP, ikke giver VTAN nogen fordel, da de vederlag, der blev betalt som fast bidrag, udelukkende skulle have til formål at kompensere veldefinerede public service-forpligtelser.
- (228) Veldefinerede public service-forpligtelser: Frankrig understreger den store manøvremargin, de har til at definere, hvilke aktiviteter der udgør en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Frankrig gør i den forbindelse gældende, at Nîmes lufthavn er en kategori D-lufthavn, og at hele lufthavnen derfor er en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i overensstemmelse med retningslinjerne af 2005. Frankrig understreger, at de aktiviteter, der er pålagt VTAN, kunne integreres i rubrikken »særlig opgave«, eftersom ingen økonomisk aktør ville kunne acceptere koncessionen på de foreslåede vilkår.
- (229) Frankrig nævner ligeledes, at VTAN ikke har fået til opgave at udvikle lufthavnsplatformen, men snarere at sikre regionens økonomiske og turismæssige udvikling og især udviklingen af industriområdet i nærheden af lufthavnen. Endelig bemærker Frankrig, at kompensationerne til VTAN ikke er knyttet til udvikling af kommercielle ruter, som Kommissionen anfører. Det drejer sig kun om et fast bidrag med et beløb, som fastsættes i forhold til den økonomiske situation i »referencescenariet« eller i »tilbagegangsscenariet«. Derfor mener Frankrig, at en privat aktør i en markedsøkonomi ikke ville have været indstillet på at påtage sig de opgaver, VTAN havde fået tildelt, på de samme betingelser, hvis der ikke havde været en kompensation for den public service, man ydede.
- (230) Forud fastsatte parametre for beregning af kompensationsbeløbet: Ifølge Frankrig er reglerne for kompensationsbeløbet veldefineret i CDSP. Frankrig begrundet betalingen af ekstra beløb til lufthavnsforvalteren med, at et vist antal uforudsete begivenheder, som der ikke kunne tages højde for på tidspunktet for kontrakttilbuddet, var opstået i kontraktperioden, bl.a. afviklingen af militærbasen.
- (231) Rimelig kompensation for omkostninger i forbindelse med public service-forpligtelserne: Frankrig gør gældende, at VTAN's regnskaber ikke viser, at der foreligger en overkompensation til forvalteren. Frankrigs analyse viser, at alle de økonomiske omkostninger, lufthavnsforvalteren har afholdt (med undtagelse af aktiviteter, der er dækket af lufthavnsafgiften, dvs. omkostninger til statslige opgaver), på grund af Nîmes lufthavnens ringe størrelse skal medtages i vurderingen af, om der er tale om overkompensation. Frankrig anfører således, at alle omkostninger i forbindelse med forvaltning af lufthavnen (bl.a. omkostninger genereret af Ryanair/AMS) skal anses for at henhøre under en public service-aktivitet. På dette grundlag konkluderer Frankrig, at der ikke foreligger nogen overkompensation.

- (232) Valg af tjenesteyder: Frankrig understreger ligeledes, at valget af forvalter skete i overensstemmelse med legalitetsprincippet, eftersom der var offentliggjort en meddelelse om udbud i det franske BOAMP og i EUT. Tilbuddet fra Veolia blev i sidste ende valgt, da det blev anset for at være det mest fordelagtige efter analyse af de økonomiske og finansielle aspekter samt tjenesteydelser.

6.1.2.2.1.3. *Undersøgelse af påvirkningen af konkurrencen*

- (233) Frankrig finder, at Nîmes lufthavn har sit eget opland, der adskiller sig fra Montpellier, Avignon og Marseille lufthavne og dermed, at den offentlige støtte til forvalteren af Nîmes lufthavn ikke kan påvirke konkurrencen. I den forbindelse understreger Frankrig vedrørende de regionale lufthavnes opland, at dette er begrænset til lufthavne, der kan nås i bil på højst 60 minutter. Frankrig mener også, at køretiden mellem to lufthavne ikke er den eneste variabel, der skal tages i betragtning ved fastlæggelse af oplandet, for man skal også se på rejsens pris, som er en meget vigtig variabel for lavpristrafikken, som er fremherskende i Nîmes lufthavn (se Frankrigs oversigt i denne betragtning).

|                       | Montpellier | Avignon     | Marseille   |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Afstand (i kilometer) | 63          | 68          | 115         |
| Køretid i bil         | 0 t 49 min. | 1 t 00 min. | 1 t 21 min. |
| Pris for returkørsel  | 19 EUR      | 38 EUR      | 36 EUR      |

- (234) Med hensyn til Marseille lufthavn finder Frankrig, at prisen for en returkørsel til lufthavnen og varigheden heraf (over 60 minutter) er tilstrækkelige grunde til, at Marseille lufthavn udelukkes fra Nîmes lufthavns opland eller i hvert fald til, at disse to lufthavnes aktiviteter er betydeligt reduceret, især med hensyn til tilbuddet om lavprisrejser, som tilbydes i Nîmes. Endvidere gør Frankrig gældende, at Nîmes lufthavn er en kategori D-lufthavn, jf. retningslinjerne fra 2005, og at den i overensstemmelse med Kommissionens afgørelsespraksis ikke kan betragtes som en konkurrent til Marseille lufthavn, eftersom denne har en årlig trafikmængde på over 7 mio. passagerer. Endelig understreger Frankrig, at trafiktypen slet ikke er den samme i Marseille lufthavn (stor andel af forretningsrejsende) som i Nîmes lufthavn (turist- og sæsonbetonet trafik med fokus på byen Nîmes og området Gards tiltrækningskraft), og at destinationen Bruxelles-Charleroi betjenes med afgang fra begge lufthavne, hvilket skulle vise, at brugerne ikke synes, de kan erstatte hinanden.
- (235) Med hensyn til Avignon lufthavn gør Frankrig gældende, at returprisen på 40 EUR betragtes som en negativ faktor for lavprispassageren. Desuden er der ingen overlapning mellem aktiviteterne i Avignon lufthavn og den i Nîmes, da der beflyves andre destinationer med afgang fra lufthavnen i Avignon. Dette argument bekræftes angiveligt af en passagerundersøgelse fra 2011, der understregede Avignon lufthavns ringe betydning blandt de øvrige afrejselufthavne i regionen (2,55 % af de øvrige regionslufthavnes passagerer).
- (236) Med hensyn til Montpellier lufthavn mener Frankrig, at de to lufthavne ikke ligger i det samme opland, eftersom i) Ryanairs ruter med afgang fra Montpellier lufthavn opfylder et turistbehov, som snarere ligger vest end øst for lufthavnen, og ii) Nîmes lufthavn til dels dækker et andet opland end Montpellier lufthavn (bl.a. Cevennerne, Uzège og den nordøstlige del af Gard/den sydlige del af Ardèche i Rhône-dalen). Endvidere mener Frankrig, at den manglende påvirkning af aktiviteterne bekræftes af to forhold, nemlig i) Bruxelles-Charleroi-ruten med afgang fra de to lufthavne viser, at disse ifølge brugerne ikke kan erstatte hinanden, og ii) trafikken i Montpellier lufthavn er klart højere end i Nîmes lufthavn.

- (237) Frankrig konkluderer, at Nîmes lufthavn er en kategori D-lufthavn, jf. retningslinjerne fra 2005, og har sit eget opland, der adskiller sig fra Marseille, Montpellier og Avignon lufthavne og dermed, at den offentlige støtte til forvalteren af Nîmes lufthavn ikke kan påvirke konkurrencen.

#### 6.1.2.2.1.4. Forenelighed med det indre marked

- (238) Frankrig anfører, at foranstaltningerne under alle omstændigheder af nedenstående grunde er forenelige med det indre marked, eftersom støtten samlet er tildelt en infrastruktur, som i fuldt omfang skal bruges til at udføre en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse:

— I CCI's driftsperiode indtil februar 2006: Frankrig finder, at landets nationale lovgivning giver handelskamrene public service-opgaver som økonomisk udvikling og forbedring af områdets tiltrækningskraft. Inden for disse rammer ligger forpligtelsen til vedvarende at drive Nîmes lufthavn. Desuden anfører Frankrig, at kriteriet for, at kompensationen ikke må overstige de nødvendige omkostninger til varetagelse af public service-opgaver, vil være opfyldt, eftersom i) kompensationen vil være begrænset til omkostninger til tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, jf. cirkulæret om fastsættelse af finansielle bestemmelser for driften <sup>(63)</sup>, ii) CCI rådede over en særskilt konto til forvaltning af lufthavnen, og iii) selskabets regnskaber blev jævnlige vurderet af de kompetente myndigheder.

— I CCI's driftsperiode fra 1. februar 2006 til 31. december 2006: støtten er angiveligt forenelig, eftersom i) kontraktbetingelserne var veldefinerede i public service-aftalen af 1. februar 2006, ii) fuldmagtstageren var kun bemyndiget til at modtage tilskud svarende til størrelsen af de udgifter, som var forbundet med forvaltningen af lufthavnen, iii) regnskabet blev ført for sig selv, og iv) der blev foretaget kontrol, idet de kompetente myndigheder til enhver tid kunne forlange en finansiell revision.

— I Veolias driftsperiode: Frankrig henviser til sin tidligere analyse vedrørende anvendelsen af Altmarkdommens betingelser.

#### 6.1.2.2.1.5. Infrastrukturstøttens forenelighed i forhold til kriterierne i retningslinjerne fra 2005

- (239) Frankrig mener under alle omstændigheder, at investeringsstøtten er i overensstemmelse med retningslinjerne fra 2005 af ovennævnte grunde, bl.a. i) foranstaltningerne opfylder et klart defineret mål af almen interesse, ii) investeringerne står i forhold til en optimal udnyttelse af infrastrukturen, iii) der var udsigt til tilfredsstillende passagerstrømme på mellemlang sigt, iv) de takster, Ryanair fik bevilget, vil sandsynligvis blive anvendt på alle andre luftfartsselskaber, som påtager sig de samme forpligtelser som Ryanair, v) der sker ingen påvirkning af konkurrencen, og vi) investeringerne var absolut nødvendige for lufthavnens overlevelse.

#### 6.1.2.3. Nærmere oplysninger om driftsstøtten

- (240) Frankrig præciserer, at tildelingen af tilbagebetalingspligtige rentefrie forskud ikke kan sidestilles med tilskud med henblik på analyse af foreneligheden med statsstøttereglerne. I den forbindelse anfører Frankrig, at disse forskud i første omgang skulle tilbagebetales, og at der faktisk blev foretaget en delvis tilbagebetaling af de udbetalte beløb. Frankrig bemærker, at det beløb, som ikke var tilbagebetalt på datoen for åbningsafgørelsen, forblev ubetalt under afventning af afgørelsen.

- (241) Frankrig erindrer om, at visse forskud ikke kan analyseres af Kommissionen, fordi undersøgelsesperioden var forældet. For de øvrige var der tale om kompensationer for omkostninger ved en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og de er derfor forenelige med det indre marked.

#### 6.1.3. FORANSTALTNING 2: VURDERING AF EVENTUEL STØTTE TIL RYANAIR

- (242) Frankrig finder det rimeligt, at Kommissionen undersøger de finansielle strømme ifølge kontrakterne om lufthavnstjenester og marketingkontrakterne samlet.

<sup>(63)</sup> Circulaire n° 111 du 30 mars 1992 fixant les règles budgétaires, comptables et financières applicables à l'ACFCI, aux CRCI, aux CCI et aux GIC.

- (243) Frankrig fremlægger udkastet til CCI's plan for udviklingsfremme fra 2005, og understreger, at denne ikke blev vedtaget, da den ikke var tilstrækkelig til at overbevise luftfartsselskaberne om at operere fra lufthavnen. Frankrig anfører ligeledes, at ingen af de lokale og regionale myndigheder havde accepteret at deltage i finansieringen af planen.
- (244) Frankrig vurderer, at selv om lufthavnen havde fået visse tilskud til sin forvaltning, var der ikke ydet nogen støtte til deltagelse i finansieringen af kontrakterne med Ryanair/AMS. Frankrig bemærker også, at størrelsen af de afgifter, der blev tilbudt Ryanair, gjaldt for alle luftfartsselskaber, som opererede fra lufthavnen.
- (245) Frankrig mener, at Kommissionen for at beregne rentabiliteten i det kontraktlige forhold mellem et luftfartsselskab og forvalteren af en lufthavn af Nîmes' størrelse og i betragtning af de public service-opgaver der skal løses, udelukkende burde se på de variable omkostninger, der kan tilskrives selskabet, og ikke se på de faste omkostninger og omkostningerne til varetagelse af public service-virksomhed. På indtægtssiden anfører Frankrig, at analysen desuden må tage hensyn til de indtægter, der skabes, af andet end luftfart.
- (246) Frankrig understreger, at de finansielle strømme til AMS ikke kan registreres som nettotab i Ryanairs resultatopgørelse, fordi en del af disse udgifter hænger snævert sammen med aktiviteter inden for rammerne af CSDP, bl.a. økonomisk og turistmæssig udvikling af regionen. Frankrig præciserer ligeledes, at Veolia kunne betragtes som ny på markedet på tidspunktet for indgåelse af aftalen med Ryanair. Som følge heraf var Veolia forpligtet til at sikre Ryanairs tilstedeværelse i lufthavnen for at udvikle sine aktiviteter. Denne analyse er identisk med analysen af de kontrakter, der blev indgået med CCI.
- (247) Endelig mener Frankrig, at marketingkontrakter som dem, der blev indgået mellem forvalterne af Nîmes lufthavn og Ryanair, er en almindelig praksis i de fleste regionale lufthavne og opfordrer derfor Kommissionen til at analysere denne praksis i en mere global sammenhæng.

6.2. *FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

- (248) Frankrig har ikke ønsket at kommentere de bemærkninger, der er indkommet fra de interesserede parter efter indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure.

6.3. *FRANKRIGS BEMÆRKNINGER TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DENNE SAG*

- (249) Frankrig bemærker, at de nye retningslinjer er mere fleksible end de tidligere med hensyn til driftsstøtte. Anvendelsen af dem med tilbagevirkende kraft på al støtte vil derfor ifølge Frankrig gøre det muligt at behandle visse lufthavnes tidligere situationer mindre strengt.
- (250) Frankrig konstaterer imidlertid, at investeringsstøtte efter de nye retningslinjer vil blive vurderet strengere end før, i det omfang disse indeholder angivelser af maksimalt tilladte støtteintensiteter alt efter lufthavnens størrelse.

6.4. *FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DENNE SAG*

- (251) Frankrig har ikke ønsket at kommentere de bemærkninger, der er indkommet fra de interesserede parter, til anvendelsen af de nye retningslinjer på denne sag.

## 7. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE

### 7.1. FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR RYANAIR/AMS

- (252) De forskellige foranstaltninger til fordel for de luftfartsselskaber, der undersøges i denne afgørelse, er de kontrakter<sup>(64)</sup>, som er behandlet i betragtning 79-102<sup>(65)</sup>.

#### 7.1.1. VURDERING AF, OM DER ER TALE OM STATSSTØTTE I HENHOLD TIL ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

- (253) 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 til fordel for visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med traktaten, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (254) For at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, skal følgende betingelser være opfyldt: 1) den pågældende foranstaltning finansieres ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten, 2) foranstaltningen giver en økonomisk fordel, 3) denne fordel af selektiv, og 4) den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 7.1.1.1. Statsmidler og tilregnelser til staten

##### 7.1.1.1.1. CCI's driftsperiode (2000-2006)

- (255) De forskellige kontrakter med Ryanair og AMS, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure og er indgået før den 31. december 2006, blev indgået mellem luftfartsselskaberne på den ene side og CCI på den anden.
- (256) Handels- og industrikamrene er offentlige virksomheder efter fransk ret. Det hedder i artikel L 710-1 i den franske handelslov, Code de commerce, »Organerne og de departementsbaserede handels- og industrikamre i nettet af handels- og industrikamre har alle som statens mellemlid til opgave at repræsentere industriens, handelens og servicesektorens interesser over for de offentlige myndigheder eller udenlandske myndigheder. De danner grænseflade mellem de forskellige berørte aktører og udøver således deres aktivitet uanset de repræsentative opgaver, som tillægges brancheorganisationer inden for eller på tværs af sektorer ved gældende lov, og uanset de opgaver, som de lokale forvaltningsmyndigheder varetager som led i deres frie forvaltningsbeføjelse. Nettet og de enkelte organer eller departementsbaserede kamre heri bidrager til den økonomiske udvikling, tiltrækningskraften og den fysiske planlægning i lokalområderne samt til støtten til erhvervslivet og dets sammenslutninger ved på betingelser, der er fastlagt ved dekret, at varetage enhver offentlig opgave og enhver almennyttig opgave, der er nødvendig for at varetage disse opgaver«.
- (257) Det hedder ligeledes i artikel L 710-1 i handelsloven, at: »Til dette formål kan det enkelte organ eller departementsbaserede kamre i nettet under overholdelse af de eventuelt gældende sektorplaner varetage følgende opgave:
- 1) almennyttige opgaver, som pålægges dem ved lov
  - 2) støtte-, ledsage-, formidlings- og rådgivningsopgaver over for stiftere og købere af virksomheder og over for virksomheder under overholdelse af gældende konkurrenceretlige bestemmelser
  - 3) støtte- og rådgivningsopgaver med henblik på virksomhedernes internationale udvikling og eksport af deres produktion i samarbejde med Agence française pour le développement international des entreprises
  - 4) fremme af erhvervsfaglig grund- eller videreuddannelse bl.a. med hjælp fra de offentlige og private uddannelsesinstitutioner, som organet eller kammeret opretter, forvalter eller finansierer

<sup>(64)</sup> I denne afgørelse forstås ved »kontrakter« de forskellige relevante aftaler uanset deres juridiske form (herunder tillægskontrakter, »side letters« osv.).

<sup>(65)</sup> Kommissionen påpeger, at den første af disse kontrakter er dateret den 11. april 2000 (første kontrakt mellem Ryanair og CCI), mens Kommissionens undersøgelse begyndte med brevet af 16. marts 2010, som bl.a. vedrørte denne foranstaltning. Heraf følger, at forældelsesfristen i henhold til artikel 15 i forordning 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) blev afbrudt før sit udløb.

- 5) anlæggelse og forvaltning af infrastruktur, især havne og lufthavne
- 6) handelsrelaterede opgaver, som overdrages af et offentligt organ, eller som viser sig at være nødvendige for udførelsen af de øvrige opgaver
- 7) enhver syns-, skøns- eller undersøgelsesopgave, som de offentlige myndigheder måtte forlange vedrørende et anliggende inden for industri, handel, tjenesteydelser, økonomisk udvikling, erhvervsfaglig uddannelse eller fysisk planlægning, uanset det arbejde, som organet eller kammeret selv måtte tage initiativ til.
- (258) Det hedder endvidere i artikel L 710-1 i handelsloven, at: »Forsamlingen af franske handels- og industrikamre, de regionale handels- og industrikamre, de lokale handels- og industrikamre og de tværgående udvalg (groupements interconsulaires) er offentlige virksomheder, som er under statens tilsyn og forvaltes af valgte virksomhedsledere«.
- (259) Denne lovbestemmelse har udviklet sig i løbet af den omhandlede periode, dvs. fra 2000 til 2010, uden at de grundlæggende principper dog har ændret sig. Faktisk har handels- og industrikamrene, som f.eks. CCI, i hele denne periode været offentlige virksomheder indført ved lov, forvaltet af valgte virksomhedsledere og under tilsyn af staten. Endvidere skal de som bindeled til staten varetage almennyttige opgaver som at repræsentere industriens, handelens og serviceerhvervenes interesser over for de nationale og udenlandske offentlige myndigheder, bidrage til den lokale tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt støtte erhvervslivet.
- (260) Endvidere viser beskrivelsen af handels- og industrikamrenes opgaver i handelslovens artikel L 710-1 og citeret i betragtning 257, at handels- og industrikamrenes eksistensberettigelse og primære formål er at varetage almennyttige opgaver ifølge loven, nemlig i alt væsentligt at repræsentere industriens, handelens og serviceerhvervenes interesser over for offentlige myndigheder, støtte det lokale erhvervsliv og udvikle den lokale tiltrækningskraft og fysiske planlægning. Handels- og industrikamrenes industri- og handelsrelaterede aktiviteter supplerer varetagelsen af de almennyttige opgaver og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse.
- (261) I øvrigt skal det bemærkes, at den nationale lovgivning fastlægger de nærmere bestemmelser for specifik finansiering af handels- og industrikamrene, bl.a. artikel L 710-1 i handelsloven. Handels- og industrikamrenes midler er således sammensat af bl.a. skatteindtægter (skat til handels- og industrikamrenes udgifter ifølge artikel 1600 i skatteloven, Code général des impôts), tilskud eller midler fra uddannelsesaktiviteter og forvaltning af transportinfrastruktur. Således har handels- og industrikamrene flere finansieringskilder til deres udgifter end forretningsmæssige indtægter. Dette synes at understøtte den konklusion, at handels- og industrikamrenes industri- og handelsrelaterede aktiviteter supplerer varetagelsen af disse almennyttige opgaver og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse.
- (262) Frankrig bekræfter denne konklusion, for så vidt angår CCI, bl.a. med følgende udtalelser: »Alle CCI'er har derfor til opgave at støtte virksomhederne i deres område og deres borgere. De tilbyder dem assistance på forskellige områder som administration, udviklings- og informationsværktøjer, erhvervsuddannelse, etablering af fælles strukturer, infrastruktur osv. På makroøkonomisk plan har CCI'erne til opgave at komme fremtiden i forkøbet, at foretage en helhedsvurdering af et områdes fremtidige udvikling og forsvare interesserne over for de offentlige myndigheder [...]. Inden for rammerne af disse opgaver fik forvaltningen af Aéroport de Nîmes Garons virkelig betydning ved at positionere lufthavnen som et vækst- og udviklingsinstrument for sit områdes økonomiske aktivitet [...]. Indgåelsen af marketingkontrakter med et lavprisselskab indgår således klart i disse opgaver med på den ene side at forbedre regionens tiltrækningskraft og på den anden at udvikle Nîmes lufthavns luftfartsvirksomhed«<sup>(66)</sup>.

<sup>(66)</sup> Svar på anmodningen om oplysninger af 23. december 2013.



- (263) Frankrig tilføjer: »CCI'erne foretager og finansierer endvidere jævnligt lobbyvirksomhed til fremme af lokalområdets tiltrækningskraft og nye infrastrukturer. De foretager ligeledes specifikke turistfremmetiltag gennem deres deltagelse i forskellige regionale og departementsbaserede strukturer på dette område, bl.a. regionale og departementsbaserede turistudvalg i henhold til artikel L 131-4 og L 132-3 i loven om turisme, Code du tourisme [...]. Arbejdet med at udvikle et lokalområdes tiltrækningskraft fordrer da også en vifte af samtidige tiltag, der kan tiltrække kapital, markeder, virksomheder, talenter, studerende og turister til at puste liv i erhvervslivet og regionen [...]. Tiltrækningskraften skal også række ud over landets grænser. Lavprislejerselskaberne kan med deres websteder bidrage til dette arbejde [...]. Endelig kræver de lokale indbyggere selv nye forbindelser, et større udbud og især lavpristilbud for lettere at komme rundt i Europa til færre penge«<sup>(67)</sup>.
- (264) Disse udtalelser viser utvetydigt, at CCI's væsentligste formål og eksistensberettigelse i lighed med alle andre handels- og industrikamre består i at tjene det samlede lokale erhvervslivs interesser og at bidrage til lokalområdets økonomiske udvikling og tiltrækningskraft. Frankrigs ovennævnte udtalelser viser i øvrigt, at en erhvervsaktivitet såsom forvaltningen af Nîmes lufthavn for et handels- og industrikammer som CCI ikke udøves med rentabilitet for øje, men for af nødvendighed at bidrage til varetagelsen af de almennyttige opgaver, som denne enhed har fået pålagt ved lov.
- (265) I lyset af ovenstående skal handels- og industrikamre som f.eks. CCI anses for at være offentlige myndigheder, hvis beslutninger i lighed med statens centrale forvaltnings eller de lokale forvaltningsmyndigheders beslutninger må anses for at skulle »tilregnes staten« ifølge retspraksis vedrørende statsstøtte<sup>(68)</sup>, og hvis midler udgør statslige midler<sup>(69)</sup>. I modsætning til det forvalterne hævder i deres bemærkninger, er det ikke vigtigt i denne forbindelse, at handels- og industrikamrene forvaltes af personer, der er valgt af handlende, virksomhedsledere og virksomhedsrepræsentanter. Handels- og industrikamrene afspejler på den måde de lokale og regionale forvaltningsmyndigheder, som forvaltes af lokale folkevalgte, som (i egentlig forstand) er uafhængige af staten, og ikke af embedsmænd, som er udpeget af de øvrige offentlige myndigheder. I øvrigt består de nationale parlamenter også af valgte repræsentanter. Imidlertid repræsenterer parlamenterne en af de væsentlige offentlige myndigheder i en demokratisk stat. Den grad af kontrol, staten (i egentlig forstand) udøver over handels- og industrikamrenes aktiviteter, er lige så irrelevant, eftersom disse organer selv er offentlige myndigheder.
- (266) Handels- og industrikamrenes situation adskiller sig således fra de »klassiske« offentlige virksomheders, hvorom Domstolen i Stardust Marine-dommen<sup>(70)</sup> erklærede: »Selv om staten nemlig er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, er der ikke uden videre formodning for, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt, alt efter hvor meget autonomi, staten giver den [...]. Den omstændighed, at en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at tilregne staten de af den truffede foranstaltninger, såsom finansiel støtte. Det er også nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger.«
- (267) I tilfælde af en foranstaltning truffet af en offentlig virksomhed, hvis primære formål består i at udøve en økonomisk aktivitet, skal det da også fastslås, om de offentlige myndigheder, som kontrollerer denne virksomhed gennem f.eks. en kapitalandel, som de ejer i virksomheden, er impliceret i den pågældende foranstaltning. Et handels- og industrikammers situation er anderledes, eftersom det selv er en del af den offentlige forvaltning eller »et bindeled til staten« og dermed en offentlig myndighed stiftet ved lov med henblik på at tilgodese almene interesser. For at fastslå, om en beslutning truffet af et handels- og industrikammer kan tilregnes staten (i bredere forstand ifølge retspraksis om statsstøtte), er det således ikke nødvendigt at fastslå, om en anden offentlig myndighed (f.eks. staten i snæver forstand eller kommunen eller andre lokale forvaltningsmyndigheder) har været impliceret i den pågældende beslutning. I virkeligheden opfylder en sådan beslutning nødvendigvis kriteriet om tilregnelser til staten.

<sup>(67)</sup> Ibidem.

<sup>(68)</sup> F.eks. sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1988 I, s. 1433, præmis 11 og sag T-358/94 Compagnie nationale Air France mod Kommissionen, Sml. 1994 II, s. 2109, præmis 58-61.

<sup>(69)</sup> Se i den forbindelse Kommissionens beslutning af 14. juli 2004 om at indlede en formel undersøgelsesprocedure i statsstøttesag C 25/2004 mod Tyskland — Indførelse af DVB-T i Berlin-Brandenburg, betragtning 20.

<sup>(70)</sup> Dom i Stardust Marine-sagen, præmis 52.

- (268) Denne tilgang har Kommissionen allerede valgt i sin afgørelsespraksis. Således erklærede Kommissionen vedrørende handels- og industrikammeret i Var: »at det i kraft af sin status af offentlig virksomhed efter fransk ret udøver sin aktivitet på et defineret geografisk område, ledes af valgte medlemmer og råder over økonomiske midler, som opkræves hos de virksomheder, der er registreret i selskabsregistret, og således hører under kategorien »offentlige myndigheder« efter Kommissionens direktiv 2000/52/EF<sup>(71)</sup>. Derfor er det ikke nødvendigt at fastslå tilregnelsen til staten af foranstaltninger ifølge Stardust Marine-retspraksis«<sup>(72)</sup>. Denne analyse gælder ligeledes for CCI i denne sag.
- (269) Med hensyn til om de kontrakter, CCI har indgået, og som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, kan tilregnes staten, fastholdt forvalterne, at Kommissionen konkret bør påvise, at staten (i snæver forstand) er impliceret i de omhandlede foranstaltninger. Endvidere er den kontrol, staten (i snæver forstand) udøver over CCI, ifølge forvalterne utilstrækkelig til, at beslutningerne om at indgå de omhandlede kontrakter kan tilskrives den. I lyset af ovenstående er denne argumentation overflødig, eftersom CCI selv er en offentlig myndighed, hvis beslutninger nødvendigvis må tilregnes staten ifølge retspraksis vedrørende statsstøtte, uafhængigt af den rolle, som andre offentlige myndigheder, bl.a. staten i snæver forstand, måtte spille i kammerets beslutninger.
- (270) Ryanairs bemærkninger til dette punkt er i alt væsentligt lig CCI's. Ryanair anfægtede, at de forskellige foranstaltninger blev tilregnet staten under henvisning til, at staten (i snæver forstand) ikke havde nogen indflydelse på handels- og industrikamrenes beslutninger, men blot havde en tilsynsfunktion, mens foranstaltninger som de pågældende kontrakter ikke krævede statens godkendelse. Ryanair har i øvrigt citeret en udtalelse fra Conseil d'État for at påvise handels- og industrikamrenes uafhængighed af staten i snæver forstand. Ifølge denne udtalelse indebærer det forhold, at handels- og industrikamrene »er tilknyttet staten, idet enhver offentlig virksomhed teknisk set skal være knyttet til en juridisk person, ikke i sig selv, at de pågældende er underordnet staten«. Af alle ovenstående grunde er denne argumentation irrelevant, fordi der ikke er grund til at søge efter en eventuel involvering af andre offentlige myndigheder end CCI i dets beslutninger, idet det er påvist, at handelskammeret indgår i den offentlige forvaltning.
- (271) Ryanair fremførte endvidere den kendsgerning, at ingen af handels- og industrikamrenes midler hidrørte fra afgifter, men delvis var indtægter ved deres økonomiske aktiviteter såsom forvaltning af lufthavne. Dette argument er også overflødig. Mange offentlige myndigheder er nemlig i samme situation, idet de udøver økonomisk virksomhed enten direkte eller gennem organer, de kontrollerer (f.eks. udlånsvirksomhed eller levering af post- eller transporttjenester), og bruger indtægterne herfra til selvfinansiering. Imidlertid bør en enheds udøvelse af økonomisk virksomhed ikke rejse tvivl om dens status som offentlig myndighed. Det forhold, at en enhed i hvert fald delvist er finansieret af obligatoriske bidrag, tyder derimod på, at enheden skal betragtes som en offentlig myndighed, jf. betragtning 261.
- (272) Ligeledes er CCI's argument om, at det forvalter Nîmes lufthavn »i overensstemmelse med kriteriet for en privat investor ifølge gældende retspraksis«<sup>(73)</sup>, irrelevant, eftersom de omhandlede foranstaltninger blev truffet af en offentlig forvaltningsmyndighed og derfor nødvendigvis må tilregnes staten<sup>(74)</sup>.
- (273) Forvalterne anførte i deres bemærkninger: »de analyserede beslutninger blev truffet af CCI i dets egenskab af forvalter af Nîmes lufthavn og fastsætter betingelserne for de forretningsmæssige relationer, der skal være med luftfartsselskaberne. Der er derfor åbenbart tale om beslutninger truffet i forbindelse med virksomhed, som udøves i konkurrence med private aktører. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at konstatere, at den aktuelle forvalter af Nîmes lufthavn, VTAN, som er et privat selskab«. Dette argument er irrelevant, eftersom de omhandlede foranstaltninger kan tilskrives CCI som helhed og ikke kun lufthavnsafdelingen, og CCI er en offentlig myndighed, hvis beslutninger alle kan tilregnes staten efter retspraksis om statsstøtte.

<sup>(71)</sup> Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000 om ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemsueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

<sup>(72)</sup> Se Kommissionens beslutning af 22. juni 2006 om at indlede en formel undersøgelsesprocedure i statsstøttesag N 563/2005 mod Frankrig — Støtte til Ryanair for flyforbindelsen mellem Toulon og London, punkt 16.

<sup>(73)</sup> Forvalternes bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 5.

<sup>(74)</sup> Oven i købet understreger Kommissionen, at der ikke er grund til at sondre mellem CCI og dets særlige afdeling, som har til opgave at forvalte lufthavnen, med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne, idet den afdeling, som forvalter Nîmes lufthavn, ikke selv er en juridisk person, som kan adskilles fra CCI, men blot en intern afdeling under CCI uden andre selvstændige beslutningsbeføjelser end dem, der angår den daglige drift af lufthavnen. Således er kontrakten af 11. april 2000, kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om marketingydelser af 10. oktober 2005 samt ændringen af 30. januar 2006 alle blevet undertegnet af formanden for CCI. Brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 og fra 2004 om ændringerne af kontrakten af 11. april 2000 bærer ikke CCI-formandens underskrift. Alligevel skrev Frankrig »Vi kan derfor konkludere, at kontrakter og tillægskontrakter med selskabet Ryanair henhører under de beføjelser til forvaltning af industrielle og handelsmæssige tjenester, der er overdraget formanden ...« (Svar på anmodningen om oplysninger af 20. marts 2014). I øvrigt har hverken Frankrig eller tredjeparterne hævdet, at de omhandlede foranstaltninger udelukkende skal tilregnes denne afdeling.

- (274) De forskellige aftaler, der er indgået af CCI og er genstand for nærværende undersøgelse, kan således tilregnes staten og indebærer anvendelse af statsmidler.

#### 7.1.1.1.2. VTAN's driftsperiode (2007-2011)

- (275) De forskellige kontrakter, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure og er indgået fra 2007, blev indgået af VTAN. Økonomisk set er VTAN datterselskab i en privatejet koncern. Dette punkt blev bl.a. fremført af nogle tredjeparter for at bestride, at der var involveret statsmidler i de forskellige kontrakter, og at disse foranstaltninger kunne tilregnes staten.
- (276) Dette argument kunne eventuelt godtages i en klassisk koncessionsplan, hvor koncessionsgiveren stiller sine aktiver til rådighed for en koncessionshaver mod et rimeligt vederlag, uden på nogen måde at blande sig i koncessionshaverens forretningspolitik og uden at finansiere dennes drift.
- (277) Det er dog ikke planen i den foreliggende sag. For en række grunde, der gennemgås nærmere i de følgende betragtninger, viser, at VTAN's handlemåde over for Ryanair og AMS ikke skal betragtes isoleret fra SMAN, en sammenslutning af offentlige myndigheder, der handler som overdragende myndighed i forbindelse med tildeling og iværksættelse af public service-kontrakten. Dels er VTAN's forretningspolitik i forhold til Ryanair og AMS nemlig i vid udstrækning blevet påvirket af en ramme fastsat af SMAN, der har fået VTAN til at fjerne sig fra den normale handlemåde hos en lufthavnsforvalter, som er fri i sin forretningspolitik og styres af udsigterne til rentabilitet. Dels er det statsmidler fra SMAN, der sikrer finansieringen af lufthavnens drift og dermed de fordele, som tildeles Ryanair og AMS, og hvis forekomst vil blive påvist i det følgende.
- (278) Vedrørende SMAN's indflydelse på VTAN's forretningspolitik over for Ryanair og AMS bør det allerførst bemærkes, at VTAN i kraft af CDSP ikke blot har fået overdraget driften af lufthavnen, men også »udviklingen af luftfarten«<sup>(75)</sup>. Denne bestemmelse er ikke tomme ord. Både Frankrig og forvalterne har nemlig anerkendt, at VTAN ifølge CDSP fik pålagt en opgave med »økonomisk og turismæssig udvikling af lokalområdet«, som »kræver i) forøgelse af passagerstrømme, der skaber indtægter og arbejdspladser for den regionale økonomi ... og ii) udvikling af erhvervsområdet lige ved lufthavnen«<sup>(76)</sup>.
- (279) CDSP begrænser og påvirker således VTAN's forretningspolitik over for luftfartsselskaberne, især fordi udviklingen af luftfarten ikke i sig selv er endemålet for en privat lufthavnsforvalter, som står helt frit med hensyn til sin forretningspolitik.
- (280) En sådan privat forvalters mål er nemlig at maksimere sin rentabilitet. Rentabilitetsmaksimering er imidlertid ikke under alle omstændigheder forenelig med udvikling af luftfarten. Under visse betingelser er kravene fra de luftfartsselskaber, der kan benytte lufthavnen, således af en sådan art, at det kan forringe lufthavnsforvalterens rentabilitet at indgå en kontrakt med dem. I en sådan situation kunne en privat forvalter, som står helt frit med hensyn til sin forretningspolitik, foretrække at give afkald på sådanne kontrakter og den trafik, der måtte være knyttet hertil, snarere end at forringe sin rentabilitet. Omvendt ville en forvalter, som har fået pålagt et mål om trafikudvikling, være parat til at indgå sådanne kontrakter, især, hvis han modtager et tilskud fra koncessionsgiver, der kan sikre den finansielle balance i lufthavnsdriften med en rimelig fortjeneste.
- (281) Det skal bemærkes, at Ryanair på det tidspunkt, hvor VTAN blev lufthavnsforvalter og i hele den periode, hvor de forskellige omhandlede kontrakter blev indgået, var det eneste selskab, der tilbød regelmæssige flyvninger med afgang fra Nîmes lufthavn. Havde VTAN afvist at indgå visse af disse kontrakter af hensyn til rentabiliteten, ville de have risikeret at se Ryanair lukke ruterne, reducere antallet af afgang eller helt indstille alle afgang fra Nîmes lufthavn. Hvis VTAN havde truffet det valg, ville det have været i total modstrid med det mål om udvikling af luftfarten, de er pålagt ifølge CDSP. Gennem CDSP har SMAN således påvirket VTAN's handlemåde over for Ryanair og AMS.

<sup>(75)</sup> Artikel 1 i CDSP.

<sup>(76)</sup> Frankrigs bemærkninger af 27. juli 2012 til åbningsafgørelsen, s. 27-28. Forvalternes bemærkninger af 24. september 2012 til åbningsafgørelsen, punkt 39-40.

- (282) Der skal i den henseende ikke udelukkende tages hensyn til CDSP, men også til den udbudsprocedure, som førte til, at Veolia Transport fik tildelt lufthavnsdriften. Således hed det i SMAN's udbudsmeddelelse, at et af kontraktens mål var at »sikre fremme af platformen gennem udvikling af trafikken, tjenesteydelserne og erhvervsområdet«<sup>(77)</sup>. Det blev desuden præciseret, at et af kriterierne for udvælgelse af bud var »forretningsudviklingspolitikken«. Interesserede virksomheder blev dermed klart opfordret til i deres tilbud at gøre rede for deres iværksættelse af en aktiv trafikudviklingspolitik. De blev navnlig tilskyndet hertil, eftersom SMAN tilbød et økonomisk bidrag, der kunne sikre den finansielle balance i driften. Dette bidrag kunne faktisk kompensere for de yderligere tab, som kunne opstå som følge af de attraktive forretningsbetingelser, der blev tilbudt luftfartsselskaberne med det formål at maksimere trafikken.
- (283) Men i de forskellige dokumenter Veolia Transport sendte SMAN i forbindelse med udbudsprocessen, bestræbte selskabet sig helt klart på at udforme et tilbud, som opfyldte formålet om trafikudvikling som fastsat af SMAN. Veolia Transport anfører bl.a., at det »støtter den lokale myndigheds ønske om og er enig i værdien af en forøgelse af belægningen på dets net og transportplatformen« og gør rede for sine resultater med hensyn til forøgelse af belægningen i andre transportinfrastrukturer, selskabet forvalter. Veolia Transport tilføjer, at de »handler som et lokomotiv for den lokale udvikling«, og at det i forståelse med myndigheden prioriterer flere mål, herunder »udvikling af regionen og dens arv«<sup>(78)</sup>.
- (284) I disse dokumenter viste Veolia Transport også vilje til »at tiltrække et stort antal ekstra fly og passagerer« og gøre lufthavnen til »en vigtig aktør i den lokale og regionale økonomi,« med bevidsthed om, at »luftfartens dynamik driver og forbedrer regionens økonomiske aktivitet ved at skabe omkring 100 direkte og indirekte arbejdspladser og ved at indsprøjte omkring 70 mio. EUR om året i den lokale økonomi, hovedsagelig i turistsektoren«. Veolia Transport forelagde således en marketingplan, der sigter mod at »bekræfte og styrke lufthavnens økonomiske område ved at udvikle dens trafik, hvilket er en afgørende betingelse for at opretholde og øge beskæftigelsen og dens bidrag til lokalområdets økonomi, men også ved at udvikle aktiviteter i tilknytning hertil, og her er interessen for regionen væsentlig, hvad enten det drejer sig om turisme eller ejendomsudvikling eller udvikling af det industrielle eller tertiære område«. Denne plan bygger navnlig på følgende vigtige retningslinjer: i) konsolidering af Ryanairs aktivitet og selskabets udvikling med oprettelse af en femte rute, ii) tiltrækning af andre selskaber gennem en systematisk og målrettet direkte kontakt til selskaber, der kunne betjene lufthavnen, og en modtagelsespolitik med incitamenter og nul omkostninger. I den forbindelse havde Veolia Transport leveret kvantificerede mål for trafikvæksten. Veolia Transport anfører også: »Afslutningsvis bekræfter vi, at vi vil varetage forvaltning og fremme af platformen i samarbejde med den blandede gruppe med det formål at udvikle lufthavnens økonomiske og turistmæssige indvirkning på regionen«<sup>(79)</sup>.
- (285) Det er derfor klart, at Veolia Transports svar på udbuddet var påvirket af det trafikudviklingsmål, SMAN havde fastsat, og mere generelt af de mål for lokal økonomisk udvikling, SMAN forfulgte, og som Veolia Transport ikke kunne se bort fra og også delte på tidspunktet for udarbejdelsen af tilbuddet. Trafikudviklingen, konsolideringen af Ryanairs aktivitet og udvikling, som er mål, Veolia Transport nævnte i sit tilbud, er direkte afledt af SMAN's mål. Hvis SMAN havde nøjedes med at udvælge en forvalter uden at fastsætte mål for trafikudviklingen, ville Veolia Transport ikke have haft nogen grund til at forpligte sig til et sådant mål eller til konsolideringen af Ryanairs aktiviteter og udvikling. Selskabet ville have nøjedes med at foreslå det lavest mulige faste bidrag inden for det niveau, der var nødvendigt for at sikre det en rimelig fortjeneste, for at vinde koncessionen.
- (286) I en udbudsproces, som den der er tale om her, binder tilbuddet fra den tjenesteyder, der ender med at blive valgt, nødvendigvis denne i hele koncessionens varighed. Dette gælder både juridisk og i andre henseender. En virksomhed, der formulerer mål og forpligtelser i et svar på et udbud afholdt af en lokal myndighed, og som siden handler i modstrid med disse mål og forpligtelser, ville løbe en risiko for skade sit omdømme hos de lokale myndigheder. En virksomhed som Veolia Transport, der i 2007 søgte at etablere sig på markedet for lufthavnsforvaltning, ville ikke have løbet en sådan risiko. Således blev VTAN's handle måde over for Ryanair/AMS fra 2007 grundlæggende påvirket af det trafikudviklingsmål, SMAN havde fastsat, og ved at dette selskab havde valgt en virksomhed til at drive lufthavnen, som havde fremsat et tilbud, der åbenbart var udformet, så det opfyldte dette formål.

<sup>(77)</sup> Bilag 6.2 til brev fra Frankrig af 27. juli 2012.

<sup>(78)</sup> Bilag 8 til CDSP, side 15, hvor den sigende overskrift (»løbende bestræbelser på forøgelse af belægningen«) skal understreges i forbindelse med denne vurdering.

<sup>(79)</sup> Brev fra Frankrig af 19. februar 2014 (selve brevtteksten og bilag 2014-1-3, 2014-1-4 a og b).

- (287) Denne indflydelse viser sig, ved at Veolia Transport under udbudsprocessen var bevidst om, at forretningsrelationerne med Ryanair kunne skade rentabiliteten af lufthavnens drift. I de dokumenter, Veolia Transport fremlagde i forbindelse med denne proces, står der f.eks.: »På længere sigt kunne erstatningen af Ryanairs aktivitet (selskab, der nyder særdeles gunstige vilkår på platformen) med fordel opvejes ved, at der kom selskaber ind, som kunne acceptere økonomiske vilkår, der var billigere for lufthavnsforvalteren ...«<sup>(80)</sup>. »Den fuldmagtsgivende myndigheds overtagelse af risikoen på mere end [...] % er begrundet i, at de turister, Ryanair bringer ind, har en strategisk betydning for departementet Gards økonomi. Som vi redegjorde for i vores tilbud, er dette selskabs ankomst (på de særdeles fordelagtige vilkår) da også økonomisk set negativ for lufthavnsforvaltningen, men er meget klart positiv for den lokale økonomi.«<sup>(81)</sup> »RYANAIR er kendetegnet ved sit valg af små og mellemstore lufthavne, bl. a. i Frankrig, hvor selskabet forhandler sig til ekstremt fordelagtige materielle og/eller finansielle vilkår.«<sup>(82)</sup> »Samlet set, og hvis man samler hovedkontrakten og Airport Marketing Services' kontrakt, udviser saldoen for transaktionerne med RYANAIR en negativ omsætning (mellem [...] tusind EUR og [...] tusind EUR alt efter sammensætning af tilbud og belægning, dvs. en gennemsnitspris til lufthavnen pr. afrejsende passager i størrelsesordenen [...] til [...] EUR, ekskl. moms pr. person).«<sup>(83)</sup> Disse forskellige oplysninger ser ud til at bekræfte, at hvis VTAN frit kunne have forvaltet lufthavnen med det ene formål at maksimere sin fortjeneste, ville selskabet ikke have været parat til at fortsætte et forretningsforhold med Ryanair/AMS, som det, CCI havde indført, og som ifølge selskabet udgjorde en nettoomkostning for lufthavnen. Deraf kan det udledes, at det kun var parat til at videreføre dette forhold på lignende betingelser med hensyn til SMAN's mål for trafikudvikling, dvs. forpligtelser, som var indgået med sidstnævnte for at få tildelt lufthavnsforvaltningen, og det faste bidrag, der sikrer den finansielle balance i koncessionen.
- (288) Det skal nemlig erindres, at rentabiliteten i koncessionen for VTAN bygger på det faste driftstilskud fra SMAN, som dermed direkte deltager i finansieringen af lufthavnens drift. Forekomsten af dette tilskud fra SMAN viser SMAN's indflydelse på VTAN's forretningsforhold til Ryanair/AMS. Uden dette tilskud er det nemlig sandsynligt, at ingen forvalter ville have accepteret driften af lufthavnen inden for rammerne af en koncession, hvis økonomiske model bygger på et mål om trafikudvikling og relationer med et luftfartsselskab, som kan give en negativ fortjeneste ved lufthavnsforvaltningen. Tildelingen af dette tilskud, som kan tilskrives SMAN, er således en del af de elementer, der muliggjorde indgåelsen af forskellige kontrakter, som har været genstand for nærværende undersøgelse siden 2007.
- (289) Det skal i den forbindelse bemærkes, at bidragsbeløbet blev beregnet (og accepteret af SMAN) på grundlag af et foreløbigt budget udarbejdet af Veolia Transport, der omfattede udgifter og indtægter i forbindelse med de gældende kontrakter mellem CCI og Ryanair/AMS og de bedste skøn over deres genforhandling fra VTAN. SMAN ydede derfor VTAN et bidrag, som gjorde det muligt at videreføre Ryanairs virksomhed på de samme vilkår som dem, hvorpå Ryanair tilbød sine tjenesteydelser fra Nîmes lufthavn, da CCI drev lufthavnen.
- (290) I øvrigt skal det bemærkes, at CDSP indebar en vis graduering af det faste bidrag i forhold til Ryanairs aktivitet. Således skulle beløbet på 1,3 mio. EUR om året ifølge »referencescenariet« nedsættes til 1,1 mio. EUR i et »tilbagegangsscenario« svarende til en sådan aktivitetsnedgang hos Ryanair, at der kunne nedlægges et andet personalehold i lufthavnen. Af denne graduering kan der udledes to erfaringer. For det første illustrerer denne graduering, at Veolia Transport og SMAN i 2007 på baggrund af CCI's erfaringer forventede, at en nedgang i Ryanairs trafik ville ende med at forbedre rentabiliteten i lufthavnens drift. Ellers ville de have planlagt en forhøjelse af det faste bidrag og ikke en nedsættelse i tilbagegangsscenariet. Dette illustrerer på ny, at SMAN's mål og betingelserne i CDSP skulle få VTAN til at føre en forretningspolitik over for Ryanair, som VTAN ville have fundet unormal og derfor ikke ville have ført, hvis det frit havde kunnet fastsætte den.
- (291) Den anden erfaring, der kan udledes af gradueringen, er, at den for SMAN er et supplerende middel til at påvirke VTAN's handlemåde over for Ryanair ved at mindske VTAN's incitament til at træffe beslutninger, som kan forårsage en nedgang i Ryanairs trafik.

<sup>(80)</sup> Bilag 2014-1-1 til brev fra Frankrig af 19. februar 2013 s. 9.

<sup>(81)</sup> Bilag 2014-1-1 til brev fra Frankrig af 19. februar 2014 s. 15.

<sup>(82)</sup> Bilag 2014-1-4 b til brev fra Frankrig af 19. februar 2014 s. 13.

<sup>(83)</sup> Bilag 2014-1-4 b til brev fra Frankrig af 19. februar 2014 s. 16.

- (292) Under henvisning til ovenstående er det klart, at SMAN gennem udbudsprocessen, målene i CDSP, og det faste bidrag, som er fastsat heri, har udøvet en afgørende indflydelse på de beslutninger, VTAN har truffet over for Ryanair og AMS. Som Frankrig og forvalterne understreger, kan det ikke bestrides, at VTAN har haft et vist spillerum til at forhandle sine kontrakter med Ryanair og AMS<sup>(84)</sup>. På grundlag af oplysningerne i sagen kan det da heller ikke klart fastslås, at SMAN har taget præcise beslutninger om indholdet af de forskellige kontrakter. Som Frankrig, forvalterne og Ryanair i hovedtræk understreger, var der endvidere ikke nogen automatisk forbindelse mellem det offentlige bidragsbeløb og de parametre for kontraktlige aftaler, der forhandlede med Ryanair og AMS, således at VTAN ikke var helt uden incitament til at begrænse »nettoomkostningerne« ved de kontrakter, som blev indgået med Ryanair.
- (293) På baggrund af oplysningerne i dette afsnit har de rammer, SMAN har fastsat gennem udbudsprocessen, målene i CDSP, og det faste bidrag, haft en tilstrækkeligt afgørende indflydelse på VTAN's handlemåde over for Ryanair og AMS til, at de pågældende kontrakter kan tilregnes staten efter retspraksis om statsstøtte, selv om VTAN økonomisk set indgår i en privatejet koncern.
- (294) Frankrig og forvalterne har gjort gældende, at Nîmes lufthavn var den første regionale lufthavn, som Veolia Transport forvaltede. De vurderer, at denne position som ny på markedet gjorde det nødvendigt for VTAN at sikre Ryanairs tilstedeværelse og udviklingen af platformen, om nødvendigt gennem tab i begyndelsen, for at opnå den nødvendige erfaring i at udvikle sin lufthavnsforvaltningsvirksomhed. Dette argument afkræfter dog ikke konklusionen om, at Veolia Transport ikke ville have accepteret at blive lufthavnsforvalter uden det faste bidrag eller det trafikmål, SMAN havde fastsat, og Veolia Transport havde omskrevet til forpligtelser som svar på udbuddet, eller, hvis selskabet havde accepteret det, at indgå de pågældende kontrakter med Ryanair/AMS.
- (295) Hverken Frankrig eller VTAN har nemlig fremlagt en analyse, der viser, at »nettoomkostningerne« som følge af kontrakterne med Ryanair/AMS i en sådan konstruktion ville blive opvejet af fremtidige fortjenester til Veolia Transport ved dette første forsøg med lufthavnsforvaltning. Frankrig eller VTAN har heller ikke forklaret, hvorfor VATAN i en sådan konstruktion ikke kunne have valgt at få lignende erfaringer i andre lufthavne, hvor »nettoomkostningerne« var lavere eller endda negative. Frankrig og forvalternes argument om Veolia Transports position som ny på markedet i Nîmes lufthavn rejser derfor ikke tvivl om, at der er en åbenbar forbindelse mellem på den ene side de mål, som blev fastsat af SMAN ved udbuddet og i CDSP, samt det faste bidrag og på den anden side de kontrakter, VTAN indgik med Ryanair og AMS.
- (296) Til ovennævnte overvejelser kan tilføjes tre mindre og mindre væsentlige forhold, der kan styrke rigtigheden af denne konklusion. For det første havde VTAN ifølge Frankrig i sine første forslag til SMAN under udbudsprocessen anført, at »VTAN, hvis selskabet fik tildelt public service-kontrakten, ville holde tæt kontakt til SMAN i forhandlingsfasen med Ryanair for at orientere dem om, hvordan forhandlingerne skred frem, og havde foreslået, at de efter behov og efter skøn også kunne deltage direkte i forhandlingen«<sup>(85)</sup>. Ifølge Frankrig har SMAN aldrig udtrykt ønske om at blive involveret i forhandlingerne. Men bare det forhold, at selskabet har haft muligheden, giver det en vis indflydelse på disse forhandlinger. Det kunne f.eks. have grebet ind, hvis VTAN havde forsøgt at pålægge Ryanair vilkår, som kunne have tilskyndet sidstnævnte til at nedbringe sin trafik i Nîmes lufthavn.
- (297) For det andet påhviler det SMAN at fastsætte lufthavnsafgifterne i henhold til artikel 28 i CDSP. For skønt VTAN forhandler de øvrige elementer i sine forretningsrelationer med luftfartsselskaberne med dem selv (priser for groundhandlingsydelser, betaling for marketing), har SMAN haft indflydelse på forretningsrelationerne mellem VTAN og Ryanair, eftersom de kontrakter, der indgås med dette selskab, med hensyn til lufthavnsafgifter indeholder henvisninger til de generelle lufthavnsafgifter, som er fastsat af SMAN.

<sup>(84)</sup> I henhold til artikel 11 i CDSP »Fuldmagtshaveren har fuldstændig frihed til at forhandle de kontrakter, denne indgår med lufthavnsbrugerne, og påtager sig følgerne heraf, bl.a. finansielle, vedrørende ... aftalen«. Det ligger dog implicit, men åbenbart, i denne bestemmelse, at denne »fuldstændige frihed« kun kunne udøves inden for de generelle rammer, som var fastsat i CDSP og Veolia Transports forpligtelser som svar på udbuddet, idet disse som forklaret ovenfor kunne begrænse og i betydelig grad påvirke VTAN's handlemåde.

<sup>(85)</sup> Brev fra Frankrig af 19. februar 2014.

- (298) For det tredje følger det af CDSP, at de vigtigste investeringer, der skal foretages i Nîmes lufthavn, henhører under SMAN og de lokale myndigheder, dette selskab består af. Herigennem udøver SMAN en vis indflydelse på driften af lufthavnen, idet selskabet kan forbedre lufthavnsinfrastrukturens kvalitet eller kapacitet for at gøre denne mere attraktiv for luftfartsselskaberne og således fremme rentabiliteten af driften for VTAN.
- (299) Det fremgår af ovenstående, at der i høj grad er en ubestridelig forbindelse mellem dels vilkårene i CDSP, som SMAN indgik med Veolia Transport i overensstemmelse med SMAN's mål om trafikudvikling, den udbudsproces, SMAN gennemførte, og det faste bidrag, SMAN bevilgede, og dels de kontrakter, VTAN indgik med Ryanair og AMS. Selv om denne årsagssammenhæng ikke er absolut og eksklusiv, eftersom de pågældende kontrakter også til dels er et resultat af en vis forretningsmæssig frihed til VTAN, er den tilstrækkeligt stærk til at påvise, at de offentlige myndigheder og især SMAN var klart involveret i de pågældende foranstaltninger. Som følge heraf må disse foranstaltninger anses for at kunne tilregnes SMAN og dermed staten i bred forstand.
- (300) Som anført i betragtning 288 byggede lufthavnsdriftens finansielle balance på det faste bidrag fra SMAN, som bl.a. blev fastsat i forhold til parametrene for forretningsforholdet mellem CCI og Ryanair/AMS i 2006 og dermed på en måde, som gjorde det muligt for Ryanair at videreføre sine aktiviteter på de samme vilkår, som dem der gjaldt, da selskabet tilbød sine tjenesteydelser med afrejse fra Nîmes lufthavn, da CCI drev lufthavnen. De fordele, disse kontrakter gav, og hvis eksistens vil blive påvist i næste afsnit, blev derfor finansieret ved hjælp af det faste bidrag og som følge heraf ved hjælp af statsmidler.
- (301) De forskellige aftaler, der er indgået af VTAN og er genstand for nærværende undersøgelse, kan således tilregnes staten og indebærer anvendelse af statsmidler.

#### 7.1.1.2. *Selektive fordele for Ryanair/AMS*

- (302) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være støtte, må det fastlægges, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået under sædvanlige markedsbetingelser <sup>(86)</sup>.
- (303) For at kunne foretage en sådan analyse skal man anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede foranstaltninger. Dette princip består i at fastslå, om en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i forvalternes sted og ledes af udsigter til rentabilitet, ville have indgået lignende aftaler.
- (304) Først bør forskellige spørgsmål afklares med henblik på korrekt anvendelse af dette princip, bl.a. følgende:
- Skal CCI-lufthavns adfærd vurderes isoleret, eller skal den tværtimod vurderes sammen med CCI's adfærd som helhed? Skal man på samme måde vurdere VTAN's adfærd isoleret, eller skal den tværtimod vurderes sammen med SMAN's adfærd?
  - Skal en kontrakt om marketingydelser og en kontrakt om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid, analyseres under ét eller hver for sig?
  - Når man anvender det markedsøkonomiske investorprincip på marketingkontrakterne, skal man da antage, at CCI og VTAN har handlet som henholdsvis forvaltere af Nîmes lufthavn eller som enheder, der uafhængigt af deres funktion som lufthavnsforvalter køber marketingydelser i forbindelse med sin opgave med at fremme den lokale økonomiske udvikling?
  - Hvilket udbytte ville en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation forvente sig af marketingaftalerne?
  - Hvad er relevansen af sammenligningen mellem betingelserne i de kontrakter om lufthavnstjenester, som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, og de lufthavnsafgifter, som faktureres i andre lufthavne, for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip?

<sup>(86)</sup> Se dom i sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

- (305) Efter at have undersøgt disse spørgsmål vil Kommissionen anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige omhandlede foranstaltninger.

**7.1.1.2.1. Vedrørende den samlede vurdering af CCI-lufthavns adfærd og den adfærd, som udvises af CCI som helhed**

- (306) Ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip skal der tages hensyn til den adfærd, der udvises af CCI som helhed, og ikke kun af kammerets afdeling for lufthavnsforvaltning. Som tidligere forklaret (jf. fodnote 69) er CCI-lufthavn nemlig ikke en juridisk person, som er adskilt fra CCI, og de forskellige kontrakter blev indgået af formanden for CCI eller under dennes kontrol. CCI-lufthavn er ikke en adskilt enhed med selvstændige beslutningsbeføjelser til andet end det, som vedrører den daglige forvaltning af lufthavnen. Heraf følger, at CCI-lufthavn og CCI's adfærd som helhed i deres forhold til luftfartsselskaberne og disses datterselskaber bør vurderes samlet med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

**7.1.1.2.2. Vedrørende den samlede vurdering af VTAN og SMAN's adfærd**

- (307) Som nærmere forklaret i analysen om tilregnelsen til staten af de kontrakter, VTAN indgik gennem den af SMAN i 2006 gennemførte udbudsproces, målene i CDSP og det faste bidrag, som er fastsat heri og tildelt af SMAN, udøvede dette selskab en afgørende indflydelse på de beslutninger, VTAN traf over for Ryanair og AMS.
- (308) Derfor skal VTAN og SMAN's adfærd i deres forhold til luftfartsselskaberne og disses datterselskaber vurderes samlet med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.
- (309) I den forbindelse følger det af Rettens dom i Charleroi-sagen, at to adskilte enheders adfærd over for en tredjemand i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip under visse omstændigheder bør analyseres sammen, som om disse to enheder var én, når der foreligger »tætte forbindelser« mellem dem<sup>(87)</sup>. I modsætning til Charleroi-sagen findes der i økonomisk forstand ingen kontrolforbindelse mellem SMAN og VTAN. Som påvist i betragtning 275 ff. findes der dog mellem disse to enheder tilstrækkeligt tætte økonomiske forbindelser, der i væsentlig grad kan påvirke VTAN's adfærd over for Ryanair/AMS til, at de omhandlede foranstaltninger kan betragtes som frugten af disse to enheders adfærd til sammen.

**7.1.1.2.3. Vedrørende den samlede analyse af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om marketingydelse**

- (310) Med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip skal Kommissionen fastslå, om kontrakterne om lufthavnstjenester og marketingkontrakterne skal vurderes samlet.
- (311) I åbningsafgørelsen var Kommissionen af den opfattelse, at hver kontrakt om marketingydelse skulle analyseres sammen med kontrakten om lufthavnstjenester, der var indgået samtidig, med henblik på anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip. Denne tilgang indebærer bl.a., at hvert af følgende sæt kontrakter behandles som én og samme foranstaltning:

**7.1.1.2.3.1. CCI's driftsperiode (2000-2006):**

- kontrakten om lufthavnstjenester indgået med Ryanair den 10. oktober 2005 og aftalen om marketingydelse indgået samme dag med AMS<sup>(88)</sup>.

**7.1.1.2.3.2. VTAN's driftsperiode (2007-2012):**

- kontrakten om lufthavnstjenester indgået med Ryanair den 2. januar 2007 og kontrakten om marketingydelse indgået samme dag med AMS

<sup>(87)</sup> Sag C-196/04, Ryanair Ltd. mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643, præmis 88 og 57-60.

<sup>(88)</sup> Sidstnævnte er den første kontrakt om marketingydelse indgået med Ryanair eller AMS blandt dem, som er omfattet af denne undersøgelse.



- tillægskontrakten af 1. august 2007 til kontrakten om marketingydelser af 2. januar 2007 og den implicite kontrakt om lufthavnstjenester, som bestod i at anvende vilkårene i kontrakten om lufthavnstjenester af 2. januar 2007 på ruten Nîmes-Charleroi, hvis drift i vintersæsonen 2007-2008 ifølge Frankrig bestod i modydelsen til betalingen af de supplerende marketingydelser, der var fastsat i dette tillæg
  - kontrakten om lufthavnstjenester indgået med Ryanair den 1. november 2007 og kontrakten om marketingydelser indgået samme dag med AMS
  - kontrakten om lufthavnstjenester indgået med Ryanair den 27. august 2008 og kontrakten om marketingydelser indgået samme dag med AMS
  - tillægget af 25. august 2009 til kontrakten om lufthavnstjenester af 27. august 2008 og tillægget af 25. august 2009 til kontrakten om marketingydelser af 27. august 2008
  - tillægskontrakten af 30. november 2010 til kontrakten om marketingydelser af 27. august 2008 og den implicite kontrakt om lufthavnstjenester, som bestod i at anvende vilkårene i kontrakten om lufthavnstjenester af 27. august 2008 på ruten Nîmes-Liverpool, hvis drift ifølge Frankrig bestod i modydelsen til betalingen af de supplerende marketingydelser, der var fastsat i dette tillæg <sup>(89)</sup>.
- (312) Frankrig erklærede sig enig i den tilgang, der blev valgt i åbningsafgørelsen, og som bestod i en fælles analyse af kontrakterne om lufthavnstjenester og de marketingkontrakter, som var indgået på tilsvarende vis. Til gengæld anfægter visse tredjeparter, navnlig forvalterne og Ryanair, denne tilgang, idet de mener, at marketingkontrakterne bør analyseres for sig.
- (313) Imidlertid bekræfter sagens akter, at den tilgang, der blev valgt i åbningsafgørelsen, var velbegrundet og bifaldet af Frankrig. Først og fremmest blev hver kontrakt om marketingydelser indgået på samme dato som en kontrakt om lufthavnstjenester undtagen i tilfælde af visse tillæg til eksisterende kontrakter om marketingydelser. De pågældende tillægskontrakter ændrede dog selv kontrakter om marketingydelser, som selv var indgået samtidig med kontrakter om lufthavnstjenester. I øvrigt blev visse tillæg til kontrakter om marketingydelser indgået til gengæld for Ryanairs drift af visse ruter eller afgang. Det er f.eks. tilfældet med tillæg af 30. november 2010 om supplerende betalinger for marketing, som ifølge Frankrig var modydelsen til Ryanairs drift af en rute til Liverpool. På baggrund af den generelle argumentation i dette afsnit kan der til et sådant tillæg knyttes en implicit kontrakt om lufthavnstjenester, som består i at anvende de lufthavnsafgifter og satser for groundhandlingsydelser, der følger af den eksisterende kontrakt om lufthavnstjenester svarende til kontrakten om marketingydelser som ændret af det omhandlede tillæg, på de omhandlede ruter eller afgang.
- (314) Desuden blev de to typer aftale indgået af de samme parter. AMS er Ryanairs helejede datterselskab og ledes af direktører i Ryanair. AMS handler i Ryanairs interesser og under dets kontrol, og den fortjeneste, AMS genererer, går til Ryanair i form af afkast eller forøgelse af selskabets værdi. Som det fremgår af det følgende, er de forskellige marketingkontrakter endvidere knyttet til Ryanairs drift af bestemte flyruter ud af Nîmes lufthavn. Af marketingkontrakterne fremgår det nemlig, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive disse ruter og i øvrigt er indgået samtidig med kontrakterne om lufthavnstjenester med Ryanair om de samme ruter. Det forhold, at marketingaftalerne er indgået af lufthavnsforvalterne med AMS og ikke med Ryanair, er dermed ikke til hinder for, at en marketingkontrakt og en kontrakt om lufthavnstjenester indgået samtidig kan anses for at udgøre en enkelt transaktion, bl.a. med henblik på analyse af disse kontrakter efter det markedsøkonomiske investorprincip, og at Ryanair og AMS i forbindelse med denne analyse bør anses for at udgøre én samlet økonomisk enhed.

<sup>(89)</sup> Det bør bemærkes, at det kan være vanskeligt at knytte tillægskontrakten af 18. august 2010 til en implicit eller eksplicit kontrakt om lufthavnstjenester. Den vil blive omfattet af en særlig analyse.

- (315) Endelig afslører andre elementer som vist i betragtning 313-314 yderligere meget tætte forbindelser mellem marketingkontrakten og den tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester. Først og fremmest har Frankrig selv fremhævet forbindelsen mellem marketingbetalingerne og de ruter, som drives af Ryanair: »Støtten til markedsføring er en integrerende del af den foranstaltning til fremme af de ruter, CCI og de berørte lokale myndigheder har fastsat. Det drejer sig for disse myndigheder om en ledsageforanstaltning, som havde til formål at gøre det muligt at tiltrække nye passagerer med nye tjenesteydelser. Endvidere forpligtede selskabet sig både på antallet af fly, det skulle stille til rådighed, og på antallet af transporterede passagerer. Hvis målene for kapacitetsudnyttelse blev nået, kunne det garanteres, at disse beløb blev sendt direkte ud i lokaløkonomien«<sup>(90)</sup>. Det fremgår af denne påstand, at marketingbetalingerne var en integrerende del af forretningsforholdet mellem CCI og Ryanair med hensyn til drift og udvikling af ruterne. Det fremgår endvidere, at deres mål ikke var at fremme afgang fra Nîmes og dens region udifferentieret, men specifikt at fremme benyttelsen af Ryanairs transporttjenester, idet Ryanair var det eneste selskab, der havde tilbudt ruteflyvninger med afgang fra Nîmes lufthavn siden 2003. Denne logik gælder ligeledes for VTAN, som åbenbart førte den samme politik som CCI på foranledning af SMAN.
- (316) Endvidere erindrer Kommissionen om, at det forventede driftsregnskab, som dannede grundlag for bestemmelsen af det faste bidrag til VTAN fra den 1. januar 2007, omfatter betalingerne til Ryanair og AMS på grundlag af faste beløb på ca. 1,6 mio. EUR om året i gennemsnit i hele varigheden af CDSP i referencescenariet. Kommissionen forstår derfor, at VTAN og SMAN betragtede betalingerne til Ryanair/AMS i form af betalinger for marketingydelser som en integrerende del af forretningsbestemmelserne mellem lufthavnen og Ryanair.
- (317) En undersøgelse af hver marketingkontrakt indgået af AMS viser også en meget tæt forbindelse til kontrakten om lufthavnstjenester, som blev indgået sideløbende af Ryanair.
- (318) Således blev marketingkontrakten, der blev indgået mellem CCI og AMS, undertegnet den 10. oktober 2005 for en varighed på fem år ligesom kontrakten om lufthavnstjenester af samme dag. Endvidere er det under kontraktens genstand fastsat, at den »bygger på selskabet Ryanairs forpligtelse« til at drive visse ruter<sup>(91)</sup>, som er de samme som dem, der er nævnt i kontrakten om lufthavnstjenester. Denne formulering viser utvetydigt, at kontrakten om marketingydelser højst sandsynligt ikke ville være blevet indgået uden Ryanairs drift af de i kontrakten om lufthavnstjenester omtalte ruter.
- (319) I præambelen til marketingkontrakten står der desuden: »Airport Marketing Services Limited er det eneste selskab, der har potentiale og teknisk kapacitet til at fokusere på Ryanairs potentielt meget store antal passagerer med henblik på at fremme turist- og forretningsattraktioner i regionen«<sup>(92)</sup>. Denne sætning bekræfter, at det væsentlige mål i kontrakten om marketingydelser ikke er fremme af Nîmes og regionen generelt, men langt mere specifikt at maksimere salget af Ryanairs billetter til destinationen Nîmes gennem fremme af denne region.
- (320) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingkontrakten skal levere, i at indsætte budskaber og links på websiden for Nîmes på Ryanairs websted og at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCI, på Ryanairs webstedes engelske velkomstsider. Men websiden for destinationen Nîmes på Ryanairs websted henvender sig primært til personer, som allerede har besluttet, eller som sandsynligvis planlægger, at flyve med Ryanair til Nîmes. Hvad angår webstedets velkomstsider, henvender den sig ganske vist til et meget bredere publikum, men kun den engelske version er omfattet af marketingkontrakten. Dette er endnu et tegn på, at marketingydelserne i alt væsentligt er beregnet til at reklamere for Ryanairs forbindelser mellem Nîmes og London og ikke i lige så høj grad besøgstallet i Nîmes og omegn. Hvis de skulle fremme Nîmes og omegn over for alle turister og forretningsrejsende, der kunne tænkes at have interesse i regionen, er det da også sandsynligt, at CCI havde forlangt, at linket til et websted, det selv valgte, skulle placeres på alle eller i det mindste flere sprogversioner af velkomstsiden på Ryanairs websted og ikke kun den engelsksprogede.

<sup>(90)</sup> Brev fra Frankrig af 27. februar 2012.

<sup>(91)</sup> Det bestemmes i artikel 1 i kontrakten om marketingydelser, der omhandler aftalens genstand, at »nærværende aftale bygger på Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig flyforbindelse mellem Nîmes og London samt en ekstra afgang om sommeren [...] og en afgang fire dage om ugen mellem Nîmes og Liverpool samt Ryanairs forlig om at annoncere en anden rute fra Nîmes ved udgangen af 2005 [...]« (frit oversat fra den engelske tekst).

<sup>(92)</sup> Oversat frit fra den engelske tekst (»... [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential and technical ability to target large numbers of potential RYANAIR passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region«).

- (321) Endelig præciseres det i kontrakten om marketingydelser af 10. oktober 2005 vedrørende kontrakten selv: »Da grundlaget for denne kontrakt er Ryanairs tilstedeværelse i Nîmes lufthavn, vil kontrakten blive ophævet, hvis Ryanair ophører med at være til stede i Nîmes lufthavn uanset af hvilken grund, eller hvis kontrakten om lufthavnstjenester af 10. oktober 2005 mellem Ryanair og [CCI] ophæves«<sup>(93)</sup>. Denne bestemmelse kæder klart anvendelsen af de to kontrakter sammen og fremhæver således forbindelsen mellem dem.
- (322) Lignende elementer kan findes i kontrakterne om marketingydelser indgået af VTAN og AMS den 2. januar 2007, 1. november 2007 og 27. august 2008<sup>(94)</sup>. Hver enkelt af disse kontrakter er nemlig indgået med den samme varighed som kontrakten om lufthavnstjenester, der er indgået samme dag. Endvidere er det i hver af disse kontrakter eksplicit anført, at den »er baseret på Ryanairs forpligtelse til at drive« bestemte ruter med bestemte afgang, som findes uændret i den tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester. I præambelen til disse kontrakter står der desuden: »Airport Marketing Services Limited er det eneste selskab, der har potentiale og teknisk kapacitet til at fokusere på Ryanairs potentielt meget store antal passagerer med henblik på at fremme turist- og forretningsattraktioner i regionen«<sup>(95)</sup>.
- (323) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingkontrakten skal levere, i at indsætte budskaber og links på websiden for destinationen Nîmes på Ryanairs websted, indsætte et link til det websted, der udpeges af CCI, på den engelske, belgiske og nederlandske velkomstsider på samme websted (og tydeligt afspejle, hvorfra Ryanairs flyruter går til Nîmes lufthavn) og i visse tilfælde en »knap« på webstedets side »Discover Europe«. Siden »Discover Europe« er let tilgængelig i alle versioner af velkomstsiden på Ryanairs websted. Selv om den fremmer de forskellige destinationers attraktioner ved hjælp af »knapper«, fremmer den især Ryanairs flyvninger til de pågældende destinationer. Marketingydelserne henvender sig dermed også her fortrinsvis til de personer, der har størst sandsynlighed for at benytte Ryanairs flyvninger til Nîmes.
- (324) Det fremgår af tillægskontrakten af 30. november 2010, af den elektroniske brevveksling mellem Ryanair og VTAN, som gav anledning til dette tillæg, og af forklaringerne fra Frankrig, at Ryanair havde gjort driften af tre ugentlige afgang i stedet for to på ruten Nîmes-Liverpool i løbet af sommersæsonen 2011 betinget af en supplerende betaling for marketing på [35 000-65 000] EUR, jf. tillægget. I et elektronisk brev fra en repræsentant for Ryanair til en repræsentant for VTAN af 29. november 2010 står der bl.a.: »Ja, [...] afgangene bliver der til [...], og til gengæld giver De os de [...]«<sup>(96)</sup>. Dette elektroniske brev illustrerer den tætte forbindelse mellem Ryanair og AMS og viser, at Ryanair forhandler betingelser med VTAN både vedrørende de lufthavnstjenesteydelser og marketingydelser, som AMS leverer og fakturerer. Heller ikke her kan der rejses tvivl om en tæt forbindelse mellem tillægskontrakten og visse ruter drevet af Ryanair (i dette tilfælde Nîmes-Liverpool). Det samme gælder tillægskontrakten af 1. august 2007, som ifølge Frankrig »var en betingelse for opretholdelsen af Ryanairs rute til Charleroi i vintersæsonen 2007-2008«.
- (325) Denne dokumentation vedrørende de forskellige marketingkontrakter viser, at de i de forskellige kontrakter indeholdte marketingydelser ved såvel deres varighed som deres art er tæt forbundet med de luftfartstjenester, som Ryanair tilbyder i form af flyruter, som nævnes i marketingkontrakterne, og som er omfattet af de tilhørende aftaler om lufthavnstjenester. Det fremgår endda af marketingkontrakterne, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive de pågældende lufttransporttjenester. Marketingydelserne er i væsentlig mindre grad beregnet til generelt og bredt at øge turist- og forretningsrejsendes besøg i Nîmes og omegn end til specifikt at nå ud til personer, som sandsynligvis vil benytte de af Ryanairs lufttransporttjenester, der er omfattet af marketingkontrakterne, idet marketingydelsernes primære formål er at fremme disse lufttransporttjenester.

<sup>(93)</sup> Frit oversat fra den engelske tekst (»As it is rooted in RYANAIR presence in Nîmes airport, this agreement will be terminated if RYANAIR ceases to be present in Nîmes airport for any reason or if the airport services agreement between RYANAIR and [CCI] dated 10<sup>th</sup> October 2005 is terminated«).

<sup>(94)</sup> De øvrige kontrakter om marketingydelser, VTAN har indgået, og som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, er kun tillæg til disse hovedkontrakter og er dermed i lige så høj grad som dem uløseligt knyttet til bestemte ruter drevet af Ryanair og til kontrakterne om lufthavnstjenester, der regulerer dem.

<sup>(95)</sup> Oversat frit fra den engelske tekst (se fodnote 92).

<sup>(96)</sup> Frit oversat fra engelsk (»Yes the ... frequencies will be there for ... and in return you will give us the ...«).

- (326) Marketingkontrakterne er således uløseligt forbundet med kontrakterne om lufthavnstjenester, som er indgået på tilsvarende vis, og de lufttransporttjenester, som er genstand for dem. Den faktuelle dokumentation i foregående betragtninger viser endvidere, at marketingkontrakterne i mangel af de pågældende ruter (og dermed de kontrakter om lufthavnstjenester, som angår dem) ikke ville være blevet indgået. Som angivet i betragtning 321 står der da også udtrykkeligt i marketingkontrakterne, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive bestemte flyforbindelser og i øvrigt indeholder marketingydelse, som i alt væsentligt skal fremme disse forbindelser.
- (327) I den henseende er forvalternes argument om, at disse to typer kontrakter burde analyseres hver for sig, eftersom de »har forskellige formål, og betingelserne for den ene på ingen måde afhænger af betingelserne for den anden«<sup>(97)</sup>, irrelevant. Det fremgår da også klart af det ovenstående, at marketingkontrakterne sammen med kontrakterne om lufthavnstjenester udgør en integreret del af Ryanairs og forvalternes forretningsforbindelser som ramme for driften af de flyforbindelser, der er genstand for disse to typer kontrakter.
- (328) I øvrigt fremgår det, at forvalterne ikke iværksatte et udbud før underskrivelsen af de pågældende marketingkontrakter og end ikke indhentede tilbud fra forskellige leverandører for at sammenligne deres tilbud. Overordnet set har de ikke haft andre leverandører i tankerne end AMS til de pågældende tjenesteydelser. Dette underbygger, at der er en tæt forbindelse mellem marketingkontrakterne og de forbindelser, som Ryanair drev med udgangspunkt i Nîmes lufthavn. Hvis marketingkontrakterne reelt var uafhængige af kontrakterne om lufthavnstjenester, er det da også sandsynligt, at forvalterne havde indhentet tilbud fra flere leverandører end AMS.
- (329) Det kan derfor konkluderes, at der for hver marketingkontrakt bør foretages en analyse af denne og af den tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester som én og samme foranstaltning med henblik på at fastslå, om kontrakten udgør statsstøtte.

#### 7.1.1.2.4. Vedrørende den måde, hvorpå man kan anvende det markedsøkonomiske investorprincip på forvalterne med henblik på at analysere kontrakterne om marketingydelser

- (330) For at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på marketingaftalerne er det nødvendigt at fastslå, hvilken hypotetisk markedsøkonomisk investor der bør bruges som reference til at analysere forvalternes handlemåde.
- (331) I første omgang kunne man vælge den løsning, at forvalterne har indgået marketingkontrakterne i egenskab af lufthavnsforvalter<sup>(98)</sup> og derfor bør sammenlignes med en hypotetisk lufthavnsforvalter, som i sin handlemåde lader sig lede af rentabilitetsudsigter.
- (332) En anden løsning kunne være, at forvalterne handlede som enheder, der havde fået overdraget varetagelsen af en almennyttig opgave, nemlig den økonomiske udvikling af Nîmes og omegn, og at de uafhængigt af deres egenskab af lufthavnsforvalter af Nîmes lufthavn købte disse marketingydelser for at udføre denne almennyttige opgave. Denne anden løsning ville være baseret på det forhold, at CCI har fået pålagt denne økonomiske udviklingsopgave ifølge lovgivningen, mens VTAN ifølge Frankrig har fået den pålagt af SMAN gennem CDSP. Som anført ovenfor ifølge Frankrig og forvalterne fik VTAN nemlig ifølge CDSP til opgave at sikre »økonomisk og turistmæssig udvikling af lokalområdet«.
- (333) I forbindelse med denne anden løsning bør man ifølge retspraksis kontrollere, dels om de pågældende ydelser opfylder den offentlige indkøbers<sup>(99)</sup> »faktiske behov«, dels om de blev indkøbt til en pris, der var lig med eller lavere end »markedsprisen«<sup>(100)</sup>, eller med andre ord om en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, og som måtte have brug for tilsvarende ydelser (uden nødvendigvis at være lufthavnsforvalter), ville have været villig til at acceptere sådanne vilkår, som forvalterne gik ind på.

<sup>(97)</sup> Forvalternes bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 34.

<sup>(98)</sup> Uanset de eventuelle målsætninger ifølge en offentlig politik for lokal økonomisk udvikling, som forvalterne måtte forsøge at opfylde ved at indgå de pågældende aftaler.

<sup>(99)</sup> I denne analyse kan VTAN sidestilles med en »offentlig indkøber«, eftersom VTAN via CDSP ifølge Frankrig fik overdraget en almennyttig opgave om økonomisk og turistmæssig udvikling.

<sup>(100)</sup> Se f.eks. dom i sagerne T-14/96, BAI mod Kommissionen, Sml. 1999 II, s. 139, præmis 75-76, og dom i forenede sager T-116/01 og T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) SA og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. 2003 II, s. 2957, præmis 117.

- (334) Visse tredjeparters bemærkninger underbygger den anden løsning, om end implicit. Navnlig fremlagde Ryanair, bl.a. i sin undersøgelse af 20. december 2013, dokumentation for, at priserne for AMS' marketingydelser ikke oversteg, hvad der anses for at være markedsprisen for sådanne ydelser, og bemærkede til støtte for dette argument, at lufthavnsforvaltere ikke adskiller sig fra andre af AMS' kundetyper.
- (335) Forvalterne fremlagde oplysninger for perioden efter den 31. december 2006, som går i samme retning, idet de bl.a. bemærker: »det skal erindres, at alle eller dele af AMS' udgifter i VTAN's driftsperiode i realiteten gik til fremme af lokalområdet og den økonomiske og turistmæssige udvikling inden for rammerne af VTAN's public serviceopgave«.
- (336) Kommissionen mener, at den anden af de to løsninger, der blev gennemgået i ovennævnte betragtninger, skal afvises, fordi den ikke tager højde for den karakter af indbyrdes afhængighed, der kendetegner kontrakterne om lufthavnstjenester og de tilsvarende marketingkontrakter, som allerede er fastslået. Denne løsning indebærer da også den antagelse, at forvalterne har underskrevet marketingaftalerne uden hensyntagen til de forbindelser, som Ryanair tilbyder fra den lufthavn, selskabet forvaltede, og at de endog ville have underskrevet disse kontrakter, uden at de pågældende forbindelser og tilhørende kontrakter om lufthavnstjenester fandtes. Af de i ovennævnte betragtninger anførte grunde er en sådan hypotese højst usandsynlig.
- (337) Hvis man alligevel skulle vælge denne anden løsning, ville den desuden ikke føre til den konklusion, at marketingkontrakterne ikke giver Ryanair og AMS en økonomisk fordel.
- (338) For at indkøb foretaget af en offentlig enhed ikke skal udgøre en økonomisk fordel for sælgeren, er det som anført i betragtning 333 da heller ikke tilstrækkeligt, at de er foretaget til en pris, som er lig med eller lavere end »markedsprisen«. De skal også opfylde et »faktisk behov« hos den offentlige indkøber.
- (339) Man kan ikke kategorisk udelukke, at en enhed som CCI eller VTAN ved varetagelsen af en opgave med at udvikle Nîmes og omegn økonomisk har et behov for at benytte sig af kommercielle leverandører til at gøre reklamefremstød for området. Men i det foreliggende tilfælde drejer det sig om salgsfremmende foranstaltninger for to veldefinerede virksomheders kommercielle aktivitet, nemlig Ryanair og lufthavnsforvalteren af Nîmes lufthavn.
- (340) En offentlig enhed ville ikke anse marketingydelser, som primært sikrer reklame for en enkelt eller nogle få veldefinerede virksomheders aktiviteter, for at udgøre en del af dens specifikke opgaver med at fremme den lokale økonomiske udvikling. Det er nemlig logisk, at en sådan enhed tager udgangspunkt i princippet om, at de lokale virksomheder selv skal sørge for eller finansiere deres markedsføring, og at den begrænser sin egen indsats til en generel promovning af området og det lokale økonomiske grundlag uden at fokusere på bestemte virksomheder.
- (341) Enhver anden løsning ville indebære, at en enhed, der er pålagt at fremme den lokale økonomiske udvikling, uden at sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte, kunne købe marketingydelser med henblik på primært at fremme produkter eller tjenesteydelser, der tilbydes af bestemte lokalt etablerede virksomheder, med den begrundelse, at disse ydelser fremmer den lokale økonomiske udvikling, og at de er købt til »markedspris«. En sådan tilgang ville være i strid med artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (342) Det ser således ud til, at de marketingydelser, forvalterne har købt af AMS/Ryanair ikke kan anses for at opfylde et »faktisk behov« hos forvalterne som enheder, der har fået pålagt en opgave med at fremme den lokale økonomiske udvikling. Denne konklusion bekræftes af en del dokumentation fra Frankrig for, at det bl.a. »utvivlsomt ikke er normalt, at CCI'er, som ikke forvalter lufthavne, køber marketingydelser af luftfartsselskaber«<sup>(101)</sup>. Denne udtalelse bekræfter i øvrigt, at de pågældende marketingydelser for så vidt angår de kontrakter, som blev indgået før 2007, i virkeligheden blev købt af CCI i egenskab af forvalter af Nîmes lufthavn og ikke som en enhed med den opgave at fremme af lokal økonomisk udvikling.

<sup>(101)</sup> Se fodnote 85.

- (343) At anvende den i betragtning 332 omhandlede anden løsning ville derfor føre til den konklusion, at marketingkontrakterne indebærer en økonomisk fordel for de virksomheder, der har leveret disse ydelser, samt de luftfartsselskaber, som har direkte gavn af marketingydelse. Ifølge denne løsning ville marketingkontrakterne med AMS således udgøre støtte til AMS som leverandør af marketingydelse og støtte til Ryanair, der direkte og som den primære modtager nyder godt af disse ydelser.
- (344) Når en enhed foretager indkøb under varetagelsen af sine almenyttige opgaver, forventer man i øvrigt normalt, at den minimerer sine udgifter ved at sende opgaven i udbud eller i det mindste indhenter flere forskellige tilbud til sammenligning. Dette gælder så meget mere for meget forskelligartede varer eller tjenesteydelser, som det er vanskeligt at finde nøjagtige markedspriser på, hvilket klart er tilfældet for marketingydelse. Men det ser ikke ud til, at forvalterne har haft andre leverandører i tankerne end AMS med hensyn til de pågældende marketingydelse. Denne betragtning bekræfter, at den anden løsning er uhensigtsmæssig.
- (345) Endvidere anførte Frankrig, at de franske industri- og handelskamre gennemførte »specifikke turistfremmende tiltag gennem deres deltagelse i diverse regionale og departementsbaserede organer på området, bl.a. de regionale og departementsbaserede turistudvalg«<sup>(102)</sup>. Men marketingkontrakterne, som blev indgået af CCI og ifølge forvalterne bl.a. omhandler fremme af Nîmes og omegns turistattraktioner og forretningsmuligheder, blev indgået direkte af CCI uden involvering af de lokale turistfremmeorganer. Dette dokumenterer yderligere, at CCI indgik marketingkontrakterne før den 31. december 2006 som lufthavnsforvalter. Denne konklusion bekræftes i øvrigt utvetydigt af forvalterne i følgende afsnit i deres bemærkninger: »i den foreliggende sag blev de analyserede beslutninger om fastsættelse af betingelserne for de forretningsforbindelser, der skal være med luftfartsselskaberne, truffet af CCI i egenskab af forvalter af Nîmes lufthavn.«
- (346) Med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip bør man derfor sammenligne henholdsvis CCI og VTAN's handlemåde med de handlinger, som en hypotetisk markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, i deres sted ville vælge at udføre i sin forvaltning af Nîmes lufthavn.

7.1.1.2.4.1. *Vedrørende det udbytte, som en markedsøkonomisk investor kunne forvente at få af marketingkontrakterne, og den pris, en sådan investor ville være villig til at betale for disse ydelser*

- (347) Af det ovenstående fremgår, at man for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede marketingkontrakter bør analysere disse sammen med de tilsvarende kontrakter om lufthavnstjenester som én enkelt transaktion<sup>(103)</sup>, og at forvalternes adfærd bør analyseres i forhold til den, der udvises af en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Nîmes lufthavn i deres sted.
- (348) Ved analysen af hver enkelt af de således identificerede transaktioner skal det fastslås, hvilke gevinster denne hypotetiske markedsøkonomiske investor, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, kunne forvente sig af marketingydelse. I den forbindelse skal de generelle virkninger af sådanne ydelser for turismen og den økonomiske aktivitet i regionen ikke som sådan tages i betragtning. Det er kun virkningerne af disse ydelser for lufthavnens rentabilitet, der skal tages hensyn til, eftersom det kun er dem, en hypotetisk markedsøkonomisk investor i denne analyse kunne have forholdt sig til.
- (349) Marketingydelse kan stimulere passagertallet på de flyruter, som er genstand for marketingkontrakterne og de tilhørende kontrakter om lufthavnstjenester, eftersom de er beregnet til at fremme disse ruter. Selv om denne virkning først og fremmest gavner luftfartsselskabet, gavner den også lufthavnsforvalteren. For lufthavnens forvaltningsorgan kan en stigning i passagerantallet være ensbetydende med en stigning i indtægterne fra visse lufthavnsafgifter samt i indtægter fra andet end luftfart, som stammer fra parkeringsgebyrer, restauranter og andre forretninger.

<sup>(102)</sup> Brev fra Frankrig af 19. februar 2014.

<sup>(103)</sup> En given marketingkontrakt bør analyseres sammen med en tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester som én enkelt transaktion. Til gengæld er der lige så mange adskilte transaktioner som »parvise« marketingkontrakter og kontrakter om lufthavnstjenester.

- (350) Det kan derfor ikke benægtes, at en hypotetisk markedsøkonomisk investor som forvalter af Nîmes lufthavn kunne have taget denne positive virkning i betragtning ved indgåelsen af marketingkontrakten og den tilhørende kontrakt om lufthavnstjenester. Vedkommende ville have gjort det ved at vurdere de pågældende flyforbindelsers virkning for kommende indtægter og omkostninger og ved i den forbindelse at forvente et passagertal på disse forbindelser, som ville være udtryk for den positive virkning af marketingydelse. Vedkommende ville have taget denne virkning i betragtning for hele varigheden af driften af de pågældende ruter som angivet i kontrakten om lufthavnstjenester og marketingkontrakten.
- (351) Under proceduren medgav Kommissionen dette, eftersom den opfordrede Frankrig til at rekonstruere de prognoser for indtægter og omkostninger, som en markedsøkonomisk investor ville have udarbejdet før indgåelsen af marketingkontrakter og kontrakter om lufthavnstjenester, og således foreslog de franske myndigheder at tage hensyn til marketingkontrakternes virkninger for den forventede trafik. Når en lufthavnsforvalter indgår en kontrakt om effektive reklametiltag på visse forbindelser, er det da også normalt at forvente en forholdsvis høj belægningsprocent (eller lastfaktor) <sup>(104)</sup> på de pågældende ruter og forholde sig til det i sin vurdering af fremtidige indtægter. På dette punkt bemærker Kommissionen Ryanairs holdning om, at marketingkontrakterne ikke kun giver sig udslag i en omkostning for lufthavnsforvalteren, men eventuelt også en gevinst.
- (352) Det bør fastslås, om en hypotetisk markedsøkonomisk investor med rimelighed kunne forvente og beregne andre gevinster end dem, der hidrører fra den positive påvirkning af passagertallet på de forbindelser, der er omfattet af marketingkontrakten, i løbet af disses driftsperiode som fastsat i marketingkontrakten eller kontrakten om lufthavnstjenester.
- (353) Visse tredjeparter, bl.a. Ryanair i undersøgelsen af 17. januar 2014 <sup>(105)</sup>, støtter denne tese. Undersøgelsen af 17. januar 2014 tager udgangspunkt i en idé om, at de marketingydelser, som en lufthavnsforvalter får leveret, styrker lufthavnens image og dermed varigt øger antallet af passagerer, der benytter lufthavnen, også på andre flyruter end dem, der er omfattet af kontrakten om marketingydelser og kontrakten om lufthavnstjenester, i hele den i denne kontrakt fastsatte driftsperiode. Navnlig fremgår det af denne undersøgelse, at marketingydelserne ifølge Ryanair vil kunne generere varige positive virkninger for benyttelsen af lufthavnen, også efter udløbet af marketingkontrakten.
- (354) I den forbindelse bør det først og fremmest bemærkes, at der ikke er dokumentation i sagsakterne for, at forvalterne ved indgåelsen af de marketingkontrakter, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, har overvejet endelige foretagne beregninger af eventuelle positive virkninger af marketingkontrakterne ud over selve de forbindelser, der er omfattet af disse kontrakter, eller ud over driftsperioden for de pågældende kontrakter. Endvidere har hverken Frankrig eller forvalterne foreslået metoder til vurdering af den eventuelle værdi, som en hypotetisk markedsøkonomisk investor, som forvaltede Nîmes lufthavn, ville have tillagt disse virkninger på tidspunktet for bedømmelsen af gevinsterne ved at indgå marketingkontrakterne og kontrakterne om lufthavnstjenester.
- (355) Som tidligere anført var de marketingydelser, som blev købt hos AMS, primært rettet mod personer, som sandsynligvis ville benytte de forbindelser, der var omfattet af marketingkontrakten, dvs. blot de ruteflyvninger, som blev tilbudt til Nîmes.
- (356) I øvrigt forekommer varigheden af disse virkninger også meget usikker. Det er tænkeligt, at reklamen for Nîmes og omegn på Ryanairs websted kan have tilskyndet de personer, der har besøgt dette websted, til at købe billetter med Ryanair til Nîmes, da de så denne reklame eller kort tid efter. Til gengæld er det ikke sandsynligt, at mindet om denne reklame fra besøg på Ryanairs websted har fæstnet sig og påvirket deres køb af flybilletter i mere end et par uger. En reklamekampagne vil sandsynligvis have varig virkning, når reklametiltagene iværksættes gennem et eller flere medier, hvor forbrugerne ofte møder dem i den givne kampagneperiode. F.eks. vil en reklamekampagne på brede TV- og radiokanaler, en samling websteder og/eller et antal udendørs reklameskilte kunne fremkalde en sådan varig virkning, hvis forbrugerne har passiv og gentagen adgang til disse medier. Til gengæld kan et reklametiltag, der er begrænset til visse sider af Ryanairs websted, sandsynligvis ikke få en virkning, der holder sig ud over varigheden af dette tiltag.

<sup>(104)</sup> Belægningsprocenten eller lastfaktoren defineres som andelen af besatte sæder i de fly, der anvendes til at drive den pågældende forbindelse.

<sup>(105)</sup> How should AMS Agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test? Oxera, 17. januar 2014.

- (357) Det er da også meget sandsynligt, at besøg på Ryanairs websted for de fleste ikke i sig selv sker tilstrækkeligt ofte til, at der kan fæstne sig et varigt minde om reklamen for en region på dette websted. Denne konstatering bekræftes tydeligt af to faktorer.
- (358) For det første var reklamen for Nîmes-regionen på Ryanairs websted ifølge de forskellige marketingkontrakters bestemmelser defineret som placeringen af et simpelt link til et websted udpeget af forvalterne i en begrænset periode, endda meget kort, bl.a.:
- syv dage om året i fem år ifølge 2005-kontrakten, forhøjet med 26 og tre dage om året efter åbningen af den tredje og fjerde rute, jf. kontrakten
  - 27 dage på den engelske side og 60 dage på den belgiske og nederlandske side ifølge kontrakten af 2. januar 2007
  - 33 dage på den engelske side og 60 dage på den belgiske og nederlandske side ifølge kontrakten af 1. november 2007
  - 32 dage på den engelske side og 60 dage på den belgiske og nederlandske side ifølge kontrakten af 27. august 2008.
- (359) Såvel arten af disse reklametiltag (placeringen af et simpelt link med begrænset reklameværdi) som deres korte varighed vil kun kunne få en stærkt begrænset virkning med tiden, når de er afsluttet, så meget mere som disse tiltag var begrænset til Ryanairs websted og ikke blev formidlet via andre medier. Det er med andre ord meget usandsynligt, at disse reklametiltag har kunnet fremkalde et varigt minde om den pågældende reklame og en varig interesse for Nîmes og omegn hos de personer, der har set den.
- (360) For det andet angik de øvrige markedsføringstiltag ifølge kontrakterne med AMS den side på webstedet, der omhandlede destinationen Nîmes, samt siden »Discover Europe«, hvor det kun var planlagt at indsætte en »knap«, og omfattede ligeledes reklame via e-mail. Sidstnævnte reklametype henvender sig pr. definition normalt kun til et begrænset publikum uden hyppig eksponering af modtagerne. Nîmes' destinationsside på Ryanairs websted bliver sandsynligvis endnu mindre hyppigt besøgt af en given person end webstedets velkomstsider, eftersom den omhandler en bestemt Ryanair-destination og ikke samtlige selskabets aktiviteter. Den vil derfor næppe give de personer, der har adgang hertil, et varigt minde om Nîmes og omegns attraktioner. Hvis man endvidere åbner siden om Nîmes på Ryanairs websted, skyldes det højst sandsynligt for det meste en potentiel interesse for denne destination eller Ryanairs flyvninger til denne destination. Derfor vil reklamen på denne side formentlig ikke skabe en ny interesse for denne destination hos personer, som ikke kender den eller ikke skulle være interesseret i den. Siden »Discover Europe« reklamerer for en lang række destinationer via »knapper«. Selv om den uden tvivl giver potentielle rejsende mulighed for at foretage et kortsigtet valg mellem flere rejsedestinationer, kan den ikke forventes at skabe en varig interesse for en bestemt destination blandt alle dem, der præsenteres.
- (361) Selv om marketingydelse således stimulerede passagerantallet på de flyruter, der var omfattet af kontrakterne om marketingydelser, i den periode, hvor ydelserne blev leveret, er der stor sandsynlighed for, at virkningen var ikkeeksisterende eller ubetydelig efter denne periodes ophør.
- (362) Det fremgår oven i købet af Ryanairs undersøgelser af 17. og 31. januar 2014, at udbyttet af marketingkontrakterne, der rakte ud over de af disse kontrakter, omfattede flyruter i den driftsperiode, der var fastsat for de pågældende ruter, jf. kontrakten om marketingydelser og kontrakten om lufthavnstjenester, er ekstremt usikkert og ikke kan beregnes med tilstrækkelig pålidelighed for en rationel markedsøkonomisk aktør.



- (363) Således hed det f.eks. i undersøgelsen af 17. januar 2014, »Imidlertid er de fremtidige merindtægter efter det fastsatte udløb af kontrakten om lufthavnstjenester i sagens natur uvisse«<sup>(106)</sup>. I øvrigt foreslås der i denne undersøgelse to metoder til en forhåndsvurdering af de positive virkninger af marketingkontrakterne, nemlig en cashflow-metode og en »kapitaliseringsmetode«.
- (364) »Cashflow-metoden« består i at vurdere gevinsterne ved marketingkontrakterne og kontrakterne om lufthavnstjenester i form af fremtidige indtægter genereret hos lufthavnsforvalteren af marketingydelse og af kontrakten om lufthavnstjenester fratrukket de tilhørende omkostninger. »Kapitaliseringsmetoden« består i at betragte forbedringen af lufthavnens omdømme i kraft af marketingydelserne som et immaterielt aktiv erhvervet til den i marketingkontrakten aftalte pris.
- (365) Undersøgelsen afslører imidlertid omfanget af de vanskeligheder, der er forbundet med »kapitaliseringsmetoden«, og dermed den manglende pålidelighed af de resultater, som en sådan metode kan give, og peger på »cashflow-metoden« som den foretrukne. Det hedder bl.a. i undersøgelsen: »Kapitaliseringstilgangen bør kun tage højde for den del af marketingudgifterne, der kan tilskrives grundlaget for en lufthavns immaterielle anlægsaktiv. Det kan imidlertid være vanskeligt at identificere den del af marketingudgifterne, der har til formål at generere indtægter for lufthavnen i fremtiden (dvs. en investering i grundlaget for lufthavnens immaterielle anlægsaktiv), i forhold til dem, der genererer indtægter for lufthavnen på indeværende tidspunkt«<sup>(107)</sup>. Det understreges ligeledes, at »det for at anvende »kapitaliseringsmetoden« er nødvendigt at vurdere, i hvor lang tid en lufthavn i gennemsnit er i stand til at fastholde en kunde i kraft af AMS' markedsføringskampagne. I praksis ville det være meget vanskeligt at beregne den gennemsnitlige varighed af kundefastholdelsen efter en AMS-kampagne af mangel på tilstrækkelige data«<sup>(108)</sup>.
- (366) Undersøgelsen af 31. januar 2014 indeholder forslag om anvendelse af »cashflow-metoden« i praksis. Ifølge denne metode tager gevinsterne ved marketingkontrakterne og kontrakterne om lufthavnstjenester ud over udløbet af marketingkontrakten form af en »slutværdi« beregnet på datoen for kontraktens udløb. Denne slutværdi beregnes ud fra de forventede merindtægter ifølge kontrakter om lufthavnstjenester og marketingydelser i det sidste år, kontrakten om lufthavnstjenester er i anvendelse. Dette udbytte fortsætter i den efterfølgende periode, hvis varighed svarer til kontrakten om lufthavnstjenesters løbetid, idet det reguleres i forhold til vækstraten på det europæiske luftfartsmarked. Det justeres ligeledes for en sandsynlighedsfaktor, der skal afspejle muligheden for, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om marketingydelser bidrager til lufthavnens udbytte efter deres udløb. Denne mulighed for at udløse varige gevinster hidrører ifølge undersøgelsen af 31. januar 2014 fra en række faktorer, »[...] herunder større anseelse og et stærkere varemærke samt positive eksterne virkninger og tilbagevendende passagerer«<sup>(109)</sup>, uden yderligere præcisering heraf. Derudover tager denne metode højde for en diskonteringsssats, som afspejler kapitalomkostningerne.
- (367) For så vidt angår sandsynlighedsfaktoren, foreslås i undersøgelsen en sats på 30 %, der opfattes som forsigtig. Imidlertid giver undersøgelsen, som er meget teoretisk, hverken en seriøs kvantitativ eller kvalitativ begrundelse herfor. Den underbygger ikke denne sats på 30 % med faktuelle oplysninger om selve Ryanairs virksomhed eller om luftfartsmarkedet eller markedet for lufthavnstjenester. Den etablerer ikke nogen forbindelse mellem denne sats og de faktorer, der nævnes meget kort (anseelse, stærkt varemærke, positive eksterne virkninger og tilbagevendende passagerer), og som skulle forlænge udbyttet af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om marketingydelser til efter deres udløb. Endelig støtter den sig på ingen måde til det specifikke indhold af de marketingydelser, der er genstand for de forskellige kontrakter med AMS, i analysen af, i hvor høj grad disse ydelser har kunnet påvirke førnævnte faktorer.
- (368) Endvidere påvises det ikke i undersøgelsen med nogen som helst grad af sandsynlighed, at den indtjening, som en kontrakt om lufthavnstjenester og en marketingkontrakt ved udløbet har genereret hos lufthavnsforvalteren i aftalens sidste år, vil kunne videreføres i fremtiden. Den begrundes heller ikke relevansen af vækstraten på det europæiske marked for lufttransport for vurderingen af virkningerne af en kontrakt om lufthavnstjenester og en marketingkontrakt for en given lufthavn.

<sup>(106)</sup> Frit oversat fra den engelske original: »However future incremental profits beyond the scheduled expiry of the Airport Service Agreement are inherently uncertain«.

<sup>(107)</sup> Frit oversat fra den engelske original: »The capitalisation approach should only take into account the proportion of marketing expenditure that is attributable to the intangible asset base of an airport. However, it may be difficult to identify the proportion of marketing expenditure that is targeted towards generating expected future revenues for the airport (i.e., an investment in the intangible asset base of the airport) as opposed to generating current revenues for the airport«.

<sup>(108)</sup> Frit oversat fra den engelske original: »In order to implement the capitalisation-based approach, it is necessary to estimate the average length of time that an airport would be able to retain a customer due to the AMS marketing campaign. In practice, it would be very difficult to estimate the average period of customer retention following an AMS campaign due to insufficient data«.

<sup>(109)</sup> »... including greater prominence and a stronger brand, alongside network externalities and repeat passenger«.

- (369) Det er derfor meget lidt sandsynligt, at en »slutværdi« beregnet efter Ryanairs foreslåede metode ville kunne tages i betragtning af en fornuftig markedsøkonomisk investor ved bedømmelsen af vedkommendes interesse i at indgå en kontrakt.
- (370) Af undersøgelsen af 31. januar 2014 fremgår det dermed, at »cashflow-metoden« ligesom »kapitaliseringsmetoden« ville give meget usikre og meget lidt pålidelige resultater.
- (371) I øvrigt har hverken Frankrig eller nogen tredjepart leveret dokumentation for, at Ryanairs foreslåede metode i denne undersøgelse eller enhver anden metode til kvantificering af gevinster, som kunne række ud over udløbet af kontrakterne om lufthavnstjenester og marketingkontrakterne, faktisk ville kunne bruges af regionale lufthavnsforvaltere, der kan sammenlignes med lufthavnsforvalteren i Nîmes. Frankrig har i øvrigt ikke fremsat nogen bemærkninger til undersøgelserne af 17. og 31. januar 2014 og har dermed ikke bifaldet konklusionerne heri.
- (372) Oven i købet er målgruppen for marketingydelse, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, som tidligere nævnt tydeligvis de personer, som sandsynligvis vil benytte de i marketingkontrakterne omhandlede forbindelser. Hvis disse forbindelser ikke forlænges ved udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester, er det lidt sandsynligt, at marketingydelse fortsat kan have positive virkninger for benyttelsen af lufthavnen efter udløbet. Men sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ønsker at fortsætte driften af en forbindelse ud over den varighed, som den har forpligtet sig til i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester, er meget vanskelig at vurdere for en lufthavnsforvalter. Især lavprisselskaberne har vist, at deres forvaltning af åbninger og nedlæggelser af flyruter er meget dynamisk for at tage hensyn til markedsvilkårene, som ofte udvikler sig meget hurtigt. Ved indgåelsen af en transaktion som dem, der er blevet undersøgt i den formelle undersøgelsesprocedure, ville en fornuftig markedsøkonomisk investor således ikke kunne regne med, at luftfartsselskabet ville forlænge driften af den pågældende rute ved udløbet af kontrakten.
- (373) I øvrigt og oven i købet bør det nævnes, at en slutværdi beregnet efter den metode, som Ryanair har foreslået i sin undersøgelse af 31. januar 2014, kun bliver positiv (og dermed kun har en positiv virkning for den forventede rentabilitet af kontrakten om lufthavnstjenester og marketingkontrakten), når den forventede merindtægt ved disse kontrakter i det sidste år af løbetiden for kontrakten om lufthavnstjenester er positiv. Metoden består nemlig i at tage udgangspunkt i den forventede merindtægt i det sidste år af løbetiden for kontrakten om lufthavnstjenester og at fremskrive den ved hjælp af to faktorer. Den første faktor er den samlede vækst på det europæiske marked for lufttransport og afspejler den forventede vækst i trafikken. Den anden er en faktor på 30 %, der skematisk repræsenterer sandsynligheden for, at opfyldelsen af kontrakter, der er udløbet, fremmer indgåelsen af tilsvarende kontrakter i fremtiden og vil generere lignende kapitalstrømme. Hvis den forventede fremtidige merindtægt i det sidste år af løbetiden af kontrakten om lufthavnstjenester er negativ, vil slutværdien således også blive negativ (eller højst lig nul) og dermed afspejle det forhold, at indgåelsen af kontrakter, der ligner dem, som netop er udløbet, i lighed med disse hvert år vil kunne forringe lufthavnens rentabilitet.
- (374) Dette tilfælde overvejes meget kort i undersøgelsen af 31. januar 2014, hvor følgende er indsat i en fodnote uden kommentarer eller begrundelse: »[...] der kan ikke beregnes nogen slutværdi, hvis det gradvist stigende nettoudbytte af AMS-betalingerne er negativt i det sidste år i den givne periode.«<sup>(110)</sup> Men som det vises i det følgende, medfører alle de pågældende aftaler i det foreliggende tilfælde forventede ydelsesspecifikke pengestrømme, hvis nettonutidsværdi hvert år — ikke blot samlet set — er negativ. For disse kontrakter ville en »slutværdi« beregnet efter den af Ryanair foreslåede metode være nul eller endda negativ. Indregning af en sådan slutværdi ville således ikke så tvivl om den konklusion, at de forskellige kontrakter indebærer en økonomisk fordel.
- (375) I lyset af ovenstående konkluderes det, at det eneste udbytte, en fornuftig markedsøkonomisk investor kunne forvente af en kontrakt om marketingydelser og beregne ved vurderingen af interessen i at indgå en sådan kontrakt i tilknytning til en kontrakt om lufthavnstjenester, ville være marketingydelsernes potentielt positive indvirkning på passagerantallet på de af de pågældende kontrakter omfattede flyruter i den driftsperiode, der er fastsat i kontrakterne for de pågældende ruter. Det øvrige eventuelle udbytte ville blive bedømt som for usikre til at kunne beregnes, og der er da heller ingen dokumentation for, at forvalterne tog hensyn til dem.

<sup>(110)</sup> Undersøgelsen af 31. januar 2014, fodnote 17, frit oversat fra den engelske tekst: »... no terminal value can be calculated if incremental profits net of AMS payments are negative in the last year of the period under consideration.«

7.1.1.2.4.2. *Vedrørende relevansen af sammenligningen mellem betingelserne i de kontrakter om lufthavnstjenester, som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, og de lufthavnsafgifter, som faktureres i andre lufthavne*

- (376) Ifølge de nye retningslinjer kan det i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, som benytter en lufthavn, hvis den pris, der opkræves for lufthavnstjenesterne, svarer til markedsprisen, eller det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, dvs. at analysen tager udgangspunkt i de oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for foranstaltningens gennemførelse, og den udvikling, der kan forventes på dette tidspunkt, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag<sup>(111)</sup> og indgår i en samlet strategi med det formål at gøre lufthavnen rentabel i hvert fald på lang sigt.
- (377) Ifølge de nye retningslinjer gælder i øvrigt, at »når den vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, vil Kommissionen også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt«<sup>(112)</sup>.
- (378) Hvad imidlertid angår den første tilgang (sammenligning med en »markedspris«), finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne. Den mener, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber<sup>(113)</sup>.
- (379) Kommissionen finder det passende i forbindelse med denne analyse at minde om, at såvel Frankrig som de interesserede parter efter vedtagelsen af de nye retningslinjer blev opfordret til at fremsætte bemærkninger til anvendelsen af bestemmelserne i disse retningslinjer på den foreliggende sag. Hverken Frankrig eller de interesserede parter har anfægtet Kommissionens tilgang, hvorefter det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler indgået mellem disse to parter, når det ikke er muligt at definere et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for de tjenester, lufthavne leverer til luftfartsselskaber, er en forhåndsanalyse af deres gradvist stigende rentabilitet.
- (380) Det bør bemærkes, at anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ved henvisning til en gennemsnitlig pris iagttaget på andre lignende markeder generelt kan vise sig at være afgørende, når en markedspris med rimelighed kan findes eller udledes af andre markedsindikatorer. Men denne metode kan ikke være lige så relevant i tilfældet med lufthavnstjenester. Strukturen i omkostninger og indtægter varierer da også stærkt fra lufthavn til lufthavn. Disse udgifter og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingsgrad, det antal luftfartsselskaber, der betjener lufthavnen, kapaciteten med hensyn til passagertransport, infrastrukturens tilstand og de hermed forbundne investeringer, den lovgivningsmæssige ramme, der kan være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, samt de underskud og forpligtelser, som lufthavnen tidligere har oparbejdet<sup>(114)</sup>.
- (381) Endvidere komplicerer liberaliseringen af lufttransportmarkedet enhver strengt komparativ analyse. Som det fremgår af denne sag, er handelspraksis mellem lufthavne og luftfartsselskaber ikke baseret på en offentligt tilgængelig prisliste for de enkelte tjenesteydelser. Disse forretningsforbindelser er da også højst forskellige. De indebærer en risikodeling med hensyn til passagerantal og en deling af de erhvervsmæssige og finansielle ansvarsområder, en generalisering af incitamentsordninger samt en varierende risikofordeling i løbet af kontraktens løbetid. Derfor er det vanskeligt at sammenligne transaktionerne på basis af en pris pr. rotation eller pr. passager.
- (382) Ryanair finder, at det markedsøkonomiske investorprincip kan anvendes for visse europæiske lufthavne. I denne forbindelse mener Ryanair, at visse europæiske lufthavne kan træde i stedet for Nîmes lufthavn som følge af deres mange lighedspunkter, og har fremlagt en undersøgelse<sup>(115)</sup> med sammenligning af de lufthavnsafgifter, Ryanair betaler i Nîmes lufthavn, og de lufthavnsafgifter, der betales i de lufthavne, der anses for sammenlignelige. Ryanair konkluderer på det grundlag, at de afgifter, selskabet betaler i Nîmes, ikke er væsentligt lavere.

<sup>(111)</sup> De nye retningslinjer, punkt 53.

<sup>(112)</sup> De nye retningslinjer, punkt 66.

<sup>(113)</sup> De nye retningslinjer, punkt 59, 61 og 66.

<sup>(114)</sup> Afgørelse 2011/60/EU, betragtning 88 og 89.

<sup>(115)</sup> Undersøgelse af 25. juni 2012 foretaget af firmaet Oxera.

- (383) Den metode, Ryanair har anvendt, kan dog ikke bruges, da den begrænser sig til de tjenester og betalinger, der kan henføres til kontrakterne om lufthavnstjenester, og ikke tager højde for marketingkontrakterne. Men som tidligere påvist hænger de to kontrakttyper uløseligt sammen og skal betragtes sammen ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. Konklusionerne i den af Ryanair fremlagte komparative analyse kan derfor ikke antages.
- (384) Ryanair har i øvrigt ikke påvist, i hvilket omfang de i undersøgelsen nævnte lufthavne er tilstrækkeligt sammenlignelige med hensyn til trafikens omfang, trafiktypen, de ydede lufthavnstjenesters type og niveau, lufthavnens placering i forhold til en storby, antallet af indbyggere i lufthavnens opland, velstandsniveauet i det omkringliggende område og tilstedeværelsen af andre geografiske områder, som kunne tiltrække passagererne<sup>(116)</sup>. Hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har i øvrigt henvist til lufthavne, der er tilstrækkeligt sammenlignelige med Nîmes lufthavn, for så vidt angår disse forskellige kriterier.
- (385) Under disse betingelser mener Kommissionen, at det er den tilgang, der almindeligvis anbefales i de nye retningslinjer til anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, nemlig en forhåndsanalyse af den større (eller gradvist stigende) rentabilitet, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde.
- (386) Denne tilgang kan begrundes i det forhold, at en lufthavnsforvalter kan have en objektiv interesse i at indgå en transaktion med et luftfartsselskab, når vedkommende med rimelighed kan forvente, at denne transaktion forbedrer indtjeningen i lufthavnen (eller mindsker tabet), sammenlignet med den modsatte situation, hvor denne transaktion ikke bliver indgået<sup>(117)</sup>, uafhængigt af enhver sammenligning med de betingelser, som tilbydes luftfartsselskaberne af andre lufthavnsforvaltere, eller med de betingelser, som tilbydes andre luftfartsselskaber af samme forvalter.
- (387) Vedrørende dette sidste punkt anfører Kommissionen i de nye retningslinjer, »prisdifferentiering er standardforretningspraksis i det omfang, den er i overensstemmelse med al relevant konkurrence- og sektorlovgivning. Sådanne differentierede prispolitikker bør imidlertid være forretningsmæssigt begrundede for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip«<sup>(118)</sup>. (fodnoter udeladt).
- (388) Det skal i øvrigt bemærkes, at Frankrig og forvalterne har gjort gældende, at Nîmes lufthavn var den første regionale lufthavn, som Veolia Transport forvaltede. De vurderer, at denne position som ny på markedet gjorde det nødvendigt for VTAN at sikre Ryanairs tilstedeværelse og udviklingen af platformen, om nødvendigt gennem tab i begyndelsen, for at opnå den nødvendige erfaring i at udvikle sin lufthavnsforvaltningsvirksomhed. Hvis der blev taget hensyn til dette argument, ville det være ensbetydende med at se bort fra den gradvist stigende rentabilitet, som anbefales i de nye retningslinjer, og acceptere, at VTAN har kunnet indgå kontrakter, der førte til en stadigt mere negativ rentabilitet, uden at denne handle måde indebar en økonomisk fordel for Ryanair.
- (389) Dette argument kan dog ikke tiltrædes. Først og fremmest har hverken Frankrig eller VTAN fremlagt en analyse, der viser, at de ekstra »nettoomkostninger« for Veolia Transport som følge af kontrakterne med Ryanair/AMS, der dokumenteres i det følgende, ville blive opvejet af fremtidige fortjenester til Veolia Transport ved denne første erfaring med forvaltning af lufthavne. Der er heller ikke dokumentation for, at Veolia Transport ikke kunne have fået denne første erfaring i en anden lufthavn, hvor nettoomkostningerne var lavere.
- (390) Det skal desuden bemærkes, at VTAN's handle måde over for Ryanair/AMS ikke skal vurderes isoleret, men sammen med SMAN's handle måde. Dette er særligt relevant, eftersom »nettoomeromkostningerne« ved de kontrakter, som blev indgået med Ryanair og AMS, i virkeligheden ikke skulle afholdes af VTAN, men af SMAN via det faste bidrag, der sikrer balancen i driften og en rimelig fortjeneste til VTAN. Men SMAN havde af hensyn til sin rentabilitet ingen interesse i at fremme indgåelsen af kontrakter, som gav Veolia Transport-koncernen mulighed for at få en første erfaring med lufthavnsforvaltning med henblik på at udvikle sin aktivitet på dette område. Veolia Transports eventuelle interesse i at udvikle denne aktivitet kan derfor ikke føre til den konklusion, at SMAN sammen med VTAN har handlet som en markedsøkonomisk investor, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter.

<sup>(116)</sup> De nye retningslinjer, punkt 60.

<sup>(117)</sup> Med andre ord, hvis denne transaktions forventede gradvist stigende rentabilitet er positiv.

<sup>(118)</sup> De nye retningslinjer, punkt 62.

- (391) Det bør i øvrigt bemærkes, at visse interesserede tredjeparter i deres bemærkninger om anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige kontrakter har henvist til, at de betingelser, Ryanair fik tilbudt, blev eller ikke blev tilbudt andre luftfartsselskaber, som ville benytte Nîmes lufthavn. Dette argument er irrelevant. Som en lufthavnsforvalter, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ser det, kan objektive faktorer da også begrunde, at der tilbydes forskellige luftfartsselskaber forskellige betingelser. Man kan f.eks. nævne omfanget af den forventede trafik, antallet og typen af ruter og det tilhørende antal afgang eller også arten af de ydelser, selskabet efterspørger. Efter det markedsøkonomiske investorprincip er det derfor irrelevant, i hvor høj grad de betingelser, CCI og VTAN har tilbudt Ryanair, er blevet eller kunne være blevet tilbudt andre luftfartsselskaber.
- (392) I lyset af alt det ovenstående mener Kommissionen, at det er den tilgang, der almindeligvis anbefales i de nye retningslinjer til anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, nemlig en forhåndsanalyse af den større (eller gradvist stigende) rentabilitet, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde. Tilgangen kan begrundes i det forhold, at en lufthavnsforvalter kan have en objektiv interesse i at indgå en transaktion med et luftfartsselskab, når vedkommende med rimelighed kan forvente, at denne transaktion forbedrer indtjeningen i lufthavnen (eller mindsker tabet), sammenlignet med den modsatte situation, hvor denne transaktion ikke bliver indgået<sup>(119)</sup>, uafhængigt af enhver sammenligning med de betingelser, som tilbydes andre luftfartsselskaber, eller med de betingelser, som tilbydes af andre lufthavnsforvaltere.

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

- (393) Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede kontrakter for hver marketingkontrakt skal analysere denne kontrakt og den tilhørende kontrakt om lufthavnstjenester under ét og fastslå, om en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation som forvalter af Nîmes lufthavn, og som ledes af udsigter til rentabilitet, ville have indgået disse transaktioner. Dette indebærer, at den gradvist stigende rentabilitet af kontrakterne fastlægges over hele deres løbetid, således som den markedsøkonomiske investor ville have vurderet den på tidspunktet for kontrakternes indgåelse ud fra følgende faktorer:
- den forventede fremtidige større trafik som følge af gennemførelsen af disse kontrakter under hensyntagen til marketingydelseernes indvirkning på belægningsprocenten på de af kontrakterne omfattede ruter
  - de forventede fremtidige merindtægter som følge af gennemførelsen af disse kontrakter, herunder indtægterne fra lufthavnsafgifterne og groundhandlingsydelseerne, som skabes af de af kontrakterne omfattede ruter, samt indtægterne fra andet end luftfart som følge af den ekstra trafik, der skabes ved ikrafttrædelsen af disse kontrakter
  - de forventede fremtidige meromkostninger som følge af ikrafttrædelsen af disse kontrakter, herunder driftsomkostninger og eventuelle meromkostninger til investering, som skabes af de af kontrakterne omfattede ruter, samt omkostningerne til marketingydelseerne.
- (394) Af disse beregninger udledes fremtidige årlige pengestrømme, der svarer til forskellen mellem merindtægter og meromkostninger, som om nødvendigt aktualiseres ved hjælp af en sats, der afspejler kapitalomkostningerne for lufthavnsforvalteren. En positiv nettonutidsværdi angiver i princippet, at de pågældende kontrakter ikke udløser nogen økonomisk fordel, mens en negativ nettonutidsværdi afdækker, at der findes sådan en fordel.
- (395) Det bør bemærkes, at Ryanairs og forvalternes argumenter om, at priserne for de marketingydelser, som forvalterne købte, er lig med eller lavere end dem, som kan anses for at være »markedspriser« for sådanne ydelser, er irrelevante i en sådan vurdering. En hypotetisk markedsøkonomisk investor, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville da heller ikke være villig til at købe sådanne ydelser, selv til en pris, der var lavere end eller den samme som »markedsprisen«, hvis vedkommende forudså, at de meromkostninger, der skabes af kontrakterne, trods disse ydelsers positive indvirkning på de pågældende ruters belægning, oversteg nutidsværdien af merindtægterne. I et sådant tænkt tilfælde ville »markedsprisen« da også overstige, hvad vedkommende ville være villig til at betale, og ville derfor logisk set få aktøren til at ville afholde sig fra at købe de pågældende ydelser.

<sup>(119)</sup> Med andre ord, hvis denne transaktions forventede gradvist stigende rentabilitet er positiv.

- (396) Af samme grund ville det forhold, at priserne i kontrakten om lufthavnstjenester var højere end eller lig med de priser, der opkræves af forvaltningsorganerne for bare nogenlunde sammenlignelige lufthavne, være irrelevant i forbindelse med denne vurdering, da man ikke ville forvente, at de ville udmønte sig i gradvist stigende indtægter, som ville være tilstrækkelige til at dække de gradvist stigende udgifter.

#### 7.1.1.2.5. Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip

- (397) Med henblik på vurderingen af de omhandlede kontrakter og under hensyntagen til ovenstående redegørelse bør det erindres, at såvel eksistensen som betydningen af elementer af støtte i disse kontrakter skal vurderes under hensyntagen til den fremherskende situation på tidspunktet for deres indgåelse<sup>(120)</sup> og nærmere bestemt under hensyntagen til de tilgængelige oplysninger og den forventelige udvikling på dette tidspunkt.
- (398) Under proceduren opfordrede Kommissionen Frankrig til at fremlægge skøn over rentabilitet, meromkostninger og merindtægter for de forskellige kontrakter, der kunne være foretaget før indgåelsen af disse kontrakter. De eneste data, Frankrig fremlagde som svar på denne opfordring, følger af en forretningsplan udarbejdet af Veolia Transport i september 2006 (i det følgende benævnt »VTAN's forretningsplan«), nogle måneder før selskabet blev ny lufthavnsforvalter, med henblik på at vurdere balancen i den nye public service-kontrakt. Denne forretningsplan var ikke knyttet til en eller flere bestemte kontrakter, men indeholdt oplysninger om forventede omkostninger og indtægter ved den samlede lufthavnsdrift i hele den nye public service-kontrakts løbetid (2007-2011).
- (399) Endvidere fremlagde Frankrig indholdet af en undersøgelse foretaget for VTAN af en økonomisk konsulentvirksomhed (i det følgende benævnt »VTAN-undersøgelsen«) med det formål ud fra VTAN's forretningsplan at anslå, i hvilken grad den ekstra trafik, som tilføres af en ny kontrakt, påvirker de forskellige omkostnings- og indtægtsposter med undtagelse af de omkostninger, der følger af marketingkontrakterne.
- (400) Med hensyn til lufthavnsforvalterens indtægter følger det af VTAN-undersøgelsen, at de luftfartsindtægter, som hidrører fra lufthavnsafgifter og groundhandlingsydelser, implicit varierer i forhold til den ekstra trafik ligesom indtægterne af kommerciel karakter fra andet end luftfart (fra f.eks. restauranter, parkering og anden handel i lufthavnsområdet). Indtægter af statslig karakter fra andet end luftfart (normalt faste lejebeløb opkrævet af lufthavnsforvalteren i Nîmes fra forskellige virksomheder etableret på lufthavnsområdet) påvirkes ikke af variationer i trafikken og skal derfor ikke tages i betragtning i en inkrementel analyse.
- (401) For så vidt angår omkostningerne følger det af undersøgelsen, at visse udgiftsposter såsom udgifter til hovedkontor og strukturelle udgifter ikke bliver påvirket af trafikvariationerne, mens andre såsom indkøb er direkte knyttet til trafikken. Da infrastrukturen bruges uden forskel af Ryanair og de øvrige brugere af lufthavnen (erhvervsskole, virksomheder etableret på området, civilbeskyttelse), følger det af undersøgelsen, at de vigtigste udgifter til vedligeholdelse og reparation er faste og derfor ikke varierer i forhold til trafikken<sup>(121)</sup>. Ifølge undersøgelsen kan en lille del af disse udgifter (ca. 8 % af de samlede udgifter til vedligeholdelse og service) tilregnes Ryanair.
- (402) Der blev i undersøgelsen taget hensyn til, at en del af personaleomkostningerne var uafhængige af trafikken, idet kun omkostningerne til medarbejdere, som tager imod fly og passagerer, og en del af omkostningerne til administrative medarbejdere kan tilregnes Ryanairs trafik. I undersøgelsen blev det således vurderet, at de personaleomkostninger, der kan tilregnes Ryanair, i hele den periode, undersøgelsen dækker, udgør [40-50] % af de samlede personaleomkostninger.

<sup>(120)</sup> Se f.eks. dom i sag T-318/00, Freistaat Thüringen mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 4179, præmis 125, og dom i sag C-124/10 P, EDF, EU:C:2012:318, præmis 85, 104 og 105.

<sup>(121)</sup> Da der således mangler en eller flere kontrakter blandt dem, der er genstand for denne undersøgelse, burde de pågældende omkostninger være blevet afholdt for at vedligeholde infrastrukturen. Kommissionen finder, at lufthavnsforvalteren i et ekstremt scenario, hvor Ryanair havde valgt helt at forlade lufthavnen på grund af de forretningsbetingelser, lufthavnsforvalteren havde tilbudt under forhandlingen af en kontrakt, i det mindste en tid ville have opretholdt driften af lufthavnen for fortsat at betjene sine resterende kunder (civilbeskyttelse, erhvervsskole, virksomheder etableret på området) og forsøge at finde nye ruteflyselskaber, som var villige til at åbne ruter der. I forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige berørte kontrakter finder Kommissionen derfor, at en markedsøkonomisk investor som forvalter af lufthavnen i stedet for CCI eller VTAN ville have udelukket de vigtigste udgifter til vedligeholdelse og service af infrastrukturen fra meromkostningerne i sin vurdering under antagelse af, at disse omkostninger, da der ikke foreligger en kontrakt, under alle omstændigheder skulle afholdes. Den samme logik finder anvendelse på alle de nødvendige omkostninger til vedligeholdelse af lufthavnen i driftsmæssig stand selv uden nogen ruteflytrafik som f.eks. en del af omkostningerne til ledelses- og administrationspersonale.

- (403) Undersøgelsen omhandlede også den skat, der betales af lufthavnsforvalteren. Det blev bemærket, at ejendomsskatten, som kun afhænger af det areal, der administreres af lufthavnsforvalteren, er uafhængig af trafikken, hvorimod erhvervsskatten bl.a. afhænger af omsætningen og dermed af trafikken, og at indkomstskatten hænger direkte sammen med ovennævnte personaleomkostninger. Endelig blev det konstateret i undersøgelsen, at [40-50] % af udgifterne til markedsundersøgelser, som finansieres af lufthavnsforvalteren og både vedrører kommerciel passagertrafik, udvikling af lufthavnen med nye ruter eller nye aktiviteter og udvikling af industriområdet, kunne tilregnes Ryanairs trafik.
- (404) For hver indtægts- og udgiftspost i VTAN's forretningsplan blev der således i undersøgelsen anslået en procentdel, der skulle anvendes til bestemmelse af, hvor stor en del der skulle tilskrives Ryanairs trafik, og som dermed svævede i forhold til trafikken. Undersøgelsen tog endelig hensyn til trafikprognoserne i VTAN's forretningsplan, og på grundlag heraf blev der for hver enkelt post udledt forventede meromkostninger og -indtægter pr. passager i hele perioden.
- (405) Kommissionen finder, at VTAN's forretningsplan og VTAN's undersøgelse er pålidelige dokumenter, som kan lægges til grund i anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. Dokumentationen i sagen viser da også, at VTAN's forretningsplan er resultatet af en tilbundsgående analyse og er særdeles pålidelig, eftersom forretningsplanen skulle danne grundlag for bestemmelsen af det faste bidrag, som skulle sikre driftens finansielle balance. Desuden kan forretningsplanen ikke være blevet skævvredet af denne procedure, eftersom Kommissionen først begyndte at handle efter en klage, den modtog i januar 2010. Undersøgelsen af denne forretningsplan og de relevante dokumenter viser ingen uforsigtige eller urealistiske hypoteser blandt dem, Veolia Transport brugte som grundlag for udarbejdelsen. VTAN-undersøgelse er også baseret på fornuftige hypoteser. Kommissionen tog derfor hensyn hertil i sin analyse, som det vil fremgå af det følgende.
- (406) Med undtagelse af VTAN's forretningsplan er den eneste beregning, Frankrig har leveret, en undersøgelse om de økonomiske virkninger af Nîmes lufthavn udarbejdet i 2006. Denne undersøgelse vedrører hovedsagelig den økonomiske virkning af lufthavnsvirksomheden og navnlig de ruter, Ryanair driver med afgang fra lufthavnen, på regionens økonomi. Den er derfor ikke relevant med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, hvor det alene er lufthavnens rentabilitet, der tæller.
- (407) Ifølge Ryanair kan manglen på en forretningsplan på tidspunktet for indgåelsen af kontrakter som dem, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, ikke bruges som bevis for, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke er overholdt.
- (408) Kommissionen mener, at manglen på en forretningsplan eller mere generelt beregning af rentabiliteten foretaget før indgåelsen af kontrakten, i alvorlig grad underbygger den konklusion, at de kontrakter, der er indgået for CCI med Ryanair og AMS, ikke overholder det markedsøkonomiske investorprincip, især fordi hverken Frankrig eller CCI med hensyn til disse kontrakter har været i stand til at fremlægge den mindste, end ikke ufuldstændige, beregning af rentabiliteten foretaget før indgåelsen af kontrakterne.
- (409) Denne bemærkning gælder i høj grad for VTAN, som ganske vist har udarbejdet en solid og detaljeret forretningsplan for hele lufthavnsdriften, men ifølge sagens akter ikke efterfølgende har foretaget nogen specifik rentabilitetsanalyse af de forskellige kontrakter, der er indgået med Ryanair og AMS før indgåelsen heraf, selv om selskabet kunne have brugt førnævnte plan hertil<sup>(122)</sup>.
- (410) Ifølge Frankrig traf »den etablerede forvalter oprindelig sine beslutninger på grundlag af de udsigter til stigende trafik, som lanceringen af nye tjenester lod formode, og derudover de direkte økonomiske virkninger for lufthavnen i betragtning af de forventede økonomiske virkninger for regionen«<sup>(123)</sup>. Dette element er et yderligere tegn på, at kontrakterne med Ryanair og AMS ikke opfylder det markedsøkonomiske investorprincip.

<sup>(122)</sup> Forretningsplanen indeholder de forventede indtægter og omkostninger svarende til lufthavnens samlede aktivitet og viser de forventede resultater af denne aktivitet. Da den vedrører den samlede aktivitet, er der ingen analyse af bestemte kontraktors forventede rentabilitet. For at analysere rentabiliteten af bestemte kontrakter kunne VTAN have fastslået forventede merindtægter og -omkostninger ved disse kontrakter og dermed ved visse elementer i forretningsplanen såsom f.eks. de forventede ikkeluftfartsrelaterede indtægter for hele lufthavnen.

<sup>(123)</sup> See fodnote 85.

- (411) En anden klar indikation i den retning er, at Veolia Transport — lige før selskabet blev lufthavnsforvalter — vurderede, at Ryanairs trafik kunne forringe lufthavnens rentabilitet. Som tidligere anført hedder det nemlig i de dokumenter, Veolia Transport fremlagde i forbindelse med udbudsprocessen, at: »På længere sigt kunne erstatningen af Ryanairs aktivitet (selskab, der nyder særdeles gunstige vilkår på platformen) med fordel opvejes ved, at der kom selskaber ind, som kunne acceptere økonomiske vilkår, der var billigere for lufthavnsforvalteren ...«<sup>(124)</sup>. »Den fuldmagtsgivende myndigheds overtagelse af risikoen på mere end [...] % er begrundet i, at de turister, Ryanair bringer ind, har en strategisk betydning for departementet Gards økonomi. Som vi redegjorde for i vores tilbud, er dette selskabs ankomst (på de særdeles fordelagtige vilkår) da også økonomisk set negativ for lufthavnsforvaltningen, men er meget klart positiv for den lokale økonomi«<sup>(125)</sup>. »RYANAIR er kendetegnet ved sit valg af små og mellemstore lufthavne, bl.a. i Frankrig, hvor selskabet forhandler sig til ekstremt fordelagtige materielle og/eller finansielle vilkår«<sup>(126)</sup>. »Samlet set, og hvis man samler hovedkontrakten og Airport Marketing Services' kontrakt, udviser saldoen for transaktionerne med RYANAIR en negativ omsætning (mellem [...] tusind EUR og [...] tusind EUR alt efter sammensætning af tilbud og belægning, dvs. en gennemsnitsomkostning for lufthavnen pr. afrejsende passager i størrelsesordenen [...] til [...] EUR, ekskl. moms pr. person«<sup>(127)</sup>.
- (412) Som forklaret nedenfor bekræftes disse forskellige indikationer af Kommissionens vurdering af den rentabilitetsanalyse, som en hypotetisk markedsøkonomisk investor ville have udført.
- (413) I løbet af proceduren opfordrede Kommissionen Frankrig til at foretage en kvantificeret rekonstruktion af den rentabilitetsanalyse, som en markedsøkonomisk investor ville have udført før indgåelsen af kontrakterne med Ryanair og AMS, ved at støtte sig til de objektive oplysninger, som forvalterne kendte på tidspunktet for indgåelsen af kontrakterne og den forventelige udvikling.
- (414) Som svar på denne opfordring leverede Frankrig en rekonstruktion af de forventede meromkostninger og -indtægter ved hver kontrakt indgået med Ryanair og AMS. Med hensyn på CCI's driftsperiode bygger denne analyse for en stor dels vedkommende på forhold, der har kunnet iagttages efterfølgende, dvs. efter indgåelsen af kontrakterne. Frankrigs metode består således i at beregne gennemsnitlige enhedsomkostninger og -indtægter pr. passager ud fra lufthavnens driftsomkostninger og indtægter i perioden 2000-2006. I sin analyse af hver enkelt kontrakt har Frankrig brugt disse oplysninger og ganget dem med hver kontrakts forventede mertrafik, dvs. den trafik, som man ved indgåelsen af kontrakten kunne forvente, at kontrakten udløste. Da denne analyse for en stor dels vedkommende bygger på oplysninger om omkostninger og indtægter, der er konstateret efter indgåelsen af de forskellige kontrakter, og ikke nødvendigvis på prognoser fra tidspunktet for kontraktens indgåelse, kan denne metode ikke afspejle den rentabilitetsvurdering, som en markedsøkonomisk investor ville have foretaget før sin beslutning om at indgå disse kontrakter.
- (415) Hvad angår omkostningerne, tages der ved Frankrigs metode endvidere hensyn til de fuldstændige enhedsomkostninger, dvs. alle lufthavnens driftsomkostninger pr. passager, i stedet for meromkostningerne, dvs. de omkostninger pr. passager, der specifikt genereres af den enkelte kontrakt. Men meromkostningerne kan være forskellige fra de fuldstændige enhedsomkostninger og som regel klart mindre i betragtning af den store andel af faste omkostninger i en lufthavn. Anvendelsen af fuldstændige enhedsomkostninger udgør derfor endnu en svaghed i den metode, som Frankrig har foreslået. Den fører desuden til en klar nedsættelse af visse kontrakters rentabilitet og straffer på den måde de berørte luftfartsselskaber.
- (416) Derfor har Kommissionen ved anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip foretaget sin egen analyse ved at rekonstruere meromkostningerne og merindtægterne ved de forskellige kontrakter, sådan som en markedsøkonomisk investor ville have vurderet dem på forhånd. De anvendte hypoteser og analysens resultater beskrives i det følgende.

#### 7.1.1.2.5.1. Tidshorisont

- (417) Til bedømmelsen af, om det var interessant at indgå en kontrakt om lufthavnstjenester og/eller en marketingkontrakt, ville en markedsøkonomisk investor have valgt de pågældende kontrakters løbetid som tidshorisont for sin vurdering.

<sup>(124)</sup> Bilag 2014-1-1 til brev fra Frankrig af 19. februar 2014 s. 9.

<sup>(125)</sup> Bilag 2014-1-1 til brev fra Frankrig af 19. februar 2014 s. 15.

<sup>(126)</sup> Bilag 2014-1-4 b til brev fra Frankrig af 19. februar 2014 s. 13.

<sup>(127)</sup> Bilag 2014-1-4 b til svar fra Frankrig af 19. februar 2014 på anmodningen om oplysninger af 23. december 2013, s. 16.



- (418) Det forekommer ikke berettiget at vælge en længere periode. En fornuftig markedsøkonomisk investor ville da heller ikke ved indgåelsen af kontrakterne have satset på en forlængelse af disse kontrakter ved udløbet på samme eller særlige vilkår, især fordi lavprisselskaber som Ryanair var og er kendt for at udvikle deres virksomhed meget dynamisk med hensyn til åbning og lukning af ruter eller antallet af afgangse.
- (419) Det bør i øvrigt bemærkes, at datoen for iværksættelsen af de af kontrakten omfattede aktiviteter ikke er den samme som datoen for indgåelsen af kontrakten. I dette tilfælde er det datoen for iværksættelsen af kontrakten, der blev brugt som udgangspunkt, og ikke datoen for indgåelsen.
- (420) Det skal også bemærkes i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, at der ikke er taget hensyn til det forhold, at Ryanair ikke drev bestemte ruter i hele den periode, der var fastsat i visse kontrakter, eftersom dette element hverken var kendt eller kunne forudses på tidspunktet for indgåelsen af kontrakterne.
- (421) I det følgende vil Kommissionen beskrive de anvendte hypoteser for analysen af de kontrakter, der er indgået med Ryanair/AMS om trafik, merindtægter og meromkostninger, hvorefter resultaterne af analysen fremlægges.

#### 7.1.1.2.5.2. Forventet gradvist stigende trafik og forventet antal rotationer

- (422) Kommissionens analyse bygger på den mertrafik (dvs. antal ekstra passagerer), som en markedsøkonomisk investor, der forvalter Nîmes lufthavn i forvalternes sted, kunne have forudsagt ved indgåelsen af kontrakterne. Vedrørende kontrakten fra 2000 f.eks. skal det fastslås, hvor mange passagerer forvalteren af Nîmes lufthavn i 2000 kunne have forventet på ruten Nîmes-London, som Ryanair skulle drive, i kontraktens løbetid.
- (423) Den forventede mertrafik blev fastslået ud fra antallet af ruter og afgangse ifølge de forskellige kontrakter om lufthavnstjenester og marketingkontrakter og antal årlige rotationer som følge deraf.
- (424) I øvrigt tog Kommissionen hensyn til kapaciteten i Ryanairs fly, nemlig ifølge kontrakterne Boeing 737-200, Boeing 737-300 og Boeing 737-800.
- (425) Vedrørende kontrakter indgået fra oktober 2005, der omfattede marketingydelser leveret af AMS, opstillede Kommissionen en hypotese med en belægningsgrad på 85 % pr. flyvning. Det drejer sig om en gunstig hypotese for Ryanair, for en belægningsgrad på 85 % er en høj værdi. Denne sats er i øvrigt lidt højere end gennemsnittet for alle Ryanairs flyvninger<sup>(128)</sup> og større end eller lig med den belægningsprocent, som Frankrig foreslog for de forskellige kontrakter i sin rekonstruktion af rentabilitetsanalyserne. Kommissionen mener dog, at denne høje belægningsgrad kan anvendes, selv om den tilgodeser Ryanair, da den vil afspejle marketingydelsernes eventuelle positive indvirkning på passagerantallet på de af de forskellige kontrakter omfattede flyruter, og da der ikke foreligger andre oplysninger, der sætter tal på disse ydelsers forventede indvirkning på belægningsgraden.
- (426) For kontrakter indgået før oktober 2005 har Kommissionen derimod valgt lavere belægningsgrader. De valgte hypoteser er nærmere beskrevet nedenfor i analysen for hver af de berørte kontrakter. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det i kontrakten fra april 2000 og i de forskellige ændringer heraf ikke var forudsat, at Ryanair eller dets datterselskaber skulle levere marketingydelser, men pr-aktioner af begrænset omfang (udsendelse af pressemeddelelser, afholdelse af pressekonferencer osv.), som er CCI's ansvar.
- (427) Visse kontrakter indeholdt angivelser af forventet antal passagerer på de aftalte ruter. Da disse angivelser imidlertid ikke var bindende, ville en fornuftig markedsøkonomisk investor ikke nødvendigvis have taget dem i betragtning i sin rentabilitetsanalyse. Kommissionen tog derfor heller ikke hensyn til dem og beholdt hypotesens 85 % som belægningsprocent for alle kontrakterne, der var indgået fra 2005 (hvilket er højere end disse angivelser).

<sup>(128)</sup> Se <http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/>

- (428) I øvrigt indeholdt nogle kontrakter en forpligtelse fra luftfartsselskabets side til at sikre et minimumsantal af passagerer på de omhandlede ruter. Ikke desto mindre ville en markedsøkonomisk investor sandsynligvis have satset på et højere antal passagerer end det antal, luftfartsselskabet mindst garanterede. Vedkommende ville nemlig sandsynligvis have antaget, at luftfartsselskabet havde planlagt en sikkerhedsmargin mellem det mindsteniveau, det havde forpligtet sig til, og den trafik, man med rimelighed kunne håbe på. Kommissionen har derfor besluttet ikke at tage hensyn til disse minimumsforpligtelser i sin vurdering. Minimumsforpligtelserne er generelt lavere end de hypoteser for mertrafik, Kommissionen har anvendt.

#### 7.1.1.2.5.3. Merindtægter (kontrakter indgået med Ryanair og AMS)

- (429) Kommissionen forsøgte for hver transaktion, der var genstand for dens analyse, at bestemme merindtægterne, dvs. de indtægter, som blev genereret af transaktionen, og sådan som en markedsøkonomisk aktør kunne have forudset dem.
- (430) Ifølge »single till«-princippet mener Kommissionen, at der bør tages hensyn til indtægter fra såvel luftfart som andet end luftfart.
- (431) Luftfartsindtægterne består af provenuet fra de forskellige afgifter, luftfartsselskaberne skal betale til lufthavnsforvalteren, nemlig:
- »landingsafgiften«, der består af et fast beløb pr. rotation
  - »passagerafgiften«, der består af et fast beløb pr. afrejsende passager
  - afgiften for groundhandlingsydelser i form af et beløb pr. rotation som fastsat i de forskellige kontrakter om lufthavnstjenester.
- (432) Landingsafgiften og passagerafgiften, som forvalterne opkræver, er i princippet lovbestemte afgifter for adgang til lufthavnsinfrastrukturer, som fastsættes for alle de luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen, efter et samråd og med efterfølgende offentliggørelse. Til disse forskellige kontrakter har Kommissionen som forventet enhedsbeløb for landings- og passagerafgiften valgt de gældende officielle afgifter på tidspunktet for indgåelse af kontrakterne under hensyntagen til angivelserne i kontrakterne om beregning af de gældende afgifter for Ryanair og indeksreguleret med 2 % om året, i det omfang det var rimeligt at forvente, at de lovbestemte afgifter ville stige hvert år for at følge med inflationen. I systemet med lovbestemte lufthavnsafgifter er der ikke fastsat en automatisk indeksregulering, men forvalteren har mulighed for at tilpasse afgifterne efterhånden efter en samrådsproces. På tidspunktet for indgåelsen af de omhandlede kontrakter var det derfor ikke muligt med sikkerhed at forudse den fremtidige udvikling i de lovbestemte afgifter. Under disse betingelser vurderer Kommissionen, at en markedsøkonomisk investor ville have opstillet den enkle og logiske hypotese, at afgifterne ville blive forhøjet hvert år for at følge inflationen under hensyntagen til en inflationstakt på 2 %, som svarer til den takt, Den Europæiske Centralbank (ECB) har fastsat for euroområdet<sup>(129)</sup>.
- (433) Afgifterne for groundhandlingsydelser er til gengæld ikke lovbestemte, men forhandles bilateralt. I de forskellige kontrakter om lufthavnstjenester, der er indgået med Ryanair, har de form af et fast beløb pr. rotation uden indeksregulering undtagen i tilfælde, hvor denne afgift ikke er fastsat. Kommissionen har derfor anvendt det beløb, som følger af hver kontrakt, i sin analyse.
- (434) For at beregne summen af de tre luftfartsafgifter, som en markedsøkonomisk investor ville have forventet af hver kontrakt, har Kommissionen anvendt de prognoser for antallet af rotationer (for landingsafgiften og afgiften for groundhandlingsydelser) og den gradvist stigende trafik (for passagerafgiften), der fastsættes i hver kontrakt, og ganget dem med enhedsbeløbet for afgifterne, jf. ovenfor.

<sup>(129)</sup> En målsætning for ECB er at opretholde prisstabiliteten og den årlige inflationstakt »under, men tæt på 2 % på mellemlang sigt«. Frit oversat fra den engelske originaltekst: »In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term.« Se: <http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html>

- (435) Vedrørende indtægter fra andre aktiviteter end luftfart for kontrakter indgået af VTAN har Kommissionen fulgt den af Frankrig foreslåede metode, som består i at bruge beløbet for merindtægterne pr. passager fra ikkeluftfartsrelaterede aktiviteter<sup>(130)</sup>, som følger af ovennævnte VTAN-undersøgelse. Som forklaret ovenfor udgør denne undersøgelse og VTAN's forretningsplan, som den bygger på, også et acceptabelt grundlag for en analyse af den forventede rentabilitet.
- (436) Vedrørende de kontrakter, CCI har indgået, måtte Kommissionen benytte en anden metode, eftersom CCI ikke — så vidt Kommissionen ved — havde foretaget nogen beregning af forventede indtægter fra anden virksomhed end luftfart før indgåelsen af kontrakterne. Kommissionen tog udgangspunkt i de oplysninger, Frankrig indsendte, om kommercielle indtægter fra andet end luftfart fra hele lufthavnen i løbet af perioden 1999-2006. Kommissionen vurderer, at disse oplysninger danner det mest pålidelige grundlag vel vidende, at kommercielle indtægter varierer stort set proportionalt med trafikken i modsætning til de statslige indtægter, som er faste. Kommissionen finder det sandsynligt, at en markedsøkonomisk investor ville have fastsat et beløb for merindtægter pr. passager fra andet end luftfart ved indgåelsen af de forskellige kontrakter ved at basere sig på lufthavnens samlede kommercielle indtægter pr. passager fra andet end luftfart i løbet af en periode, der var tilstrækkeligt lang til at være repræsentativ og lå umiddelbart før indgåelsen af den pågældende kontrakt. Kommissionen benyttede en periode på tre år, når oplysningerne var til rådighed i denne periode<sup>(131)</sup>. Når oplysningerne kun var til rådighed for en kortere periode (f.eks. et år i tilfælde af kontrakten fra april 2000), nøjedes Kommissionen med denne kortere periode. Kommissionen tog i øvrigt hensyn til inflationen med en indeksregulering på 2 %<sup>(132)</sup>.
- (437) Tabel 5 i denne betragtning viser lufthavnens samlede kommercielle indtægter fra andet end luftfart konstateret i løbet af perioden 1999-2011 år for år samt for hvert år det gennemsnitlige enhedsbeløb for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart i de tre forudgående år eller for den længste foregående periode, for hvilken der foreligger oplysninger, hvis denne er kortere end tre år.

Tabel 5

**Samlede kommercielle indtægter fra andet end luftfart og pr. passager**

| År   | Antal passagerer i alt | Kommercielle indtægter fra andet end luftfart i alt | Glidende gennemsnit over de tre foregående år (eller over en kortere periode efter de foreliggende oplysninger) |
|------|------------------------|---|---|
| 1999 | 297 150                | [600 000-800 000]                                   |   |
| 2000 | 277 521                | [400 000-600 000]                                   | [2-4]   |
| 2001 | 319 378                | [800 000-1 000 000]                                 | [2-4]   |
| 2002 | 231 122                | [600 000-800 000]                                   | [2-4]   |
| 2003 | 134 444                | [400 000-600 000]                                   | [2-4]   |
| 2004 | 156 581                | [400 000-600 000]                                   | [2-4]   |
| 2005 | 206 128                | [1 000 000 - 1 200 000]                             | [2-4]   |
| 2006 | 226 887                | [400 000-600 000]                                   | [2-4]   |

<sup>(130)</sup> VTAN-undersøgelsen nåede frem til et beløb for merindtægter fra andre aktiviteter end luftfart pr. passager på [2-4] EUR.

<sup>(131)</sup> En markedsøkonomisk investor ville have valgt den pågældende periode og taget hensyn til flere faktorer, først og fremmest den udjævnings effekt, som en relativt lang periode afføder, og ulemperne ved en lang periode såsom de eventuelle ændringer af passagerernes præferencer og forbrugsmønstre over en lang periode. At benytte gennemsnittet for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart i et enkelt år ville således gøre det opnåede beløb for afhængigt af det pågældende års særlige omstændigheder, hvilket berettiger valget af en længere periode. En periode på fem år forekommer for lang, for det kan være, at passagerernes forbrugsadfærd med hensyn til andet end luftfart ændrer sig væsentligt i løbet af en sådan periode. Derfor synes en treårig periode at være et rimeligt valg.

<sup>(132)</sup> Se betragtning 432 om begrundelsen for de 2 %.

- (438) De valgte hypoteser er gunstige for Ryanair. Det kan nemlig konstateres, at det beløb for merindtægter pr. passager fra andet end luftfart efter denne metode er højere end beløbet i VTAN's forretningsplan.

7.1.1.2.5.4. Meromkostninger (kontrakter indgået med Ryanair og AMS)

- (439) De meromkostninger, som en markedsøkonomisk investor, der forvalter lufthavnen i forvalternes sted, på forhånd kunne forvente ved hver transaktion (omfattende i givet fald en kontrakt om lufthavnstjenester og en marketingkontrakt) falder inden for følgende tre kategorier:

— omkostningerne ved køb af marketingydelse

— økonomiske incitamenter svarende til, at lufthavnsforvalteren ifølge kontrakten om lufthavnstjenester tilbagebetaler en del af provenuet af lufthavnsafgifterne til Ryanair efter kriterier som trafikniveau

— meromkostningerne ved de investeringer, der skyldes transaktionen

— de driftsmæssige meromkostninger, nemlig driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.), som kan påløbe ved gennemførelsen af transaktionen.

- (440) Med hensyn til omkostninger til marketingkontrakter og »økonomiske incitamenter« har Kommissionen taget hensyn til de beløb, der er fastsat i de forskellige marketingkontrakter, og de økonomiske incitamentsordninger, som er fastsat i de forskellige kontrakter om lufthavnstjenester.

- (441) Som for trafikprognosernes vedkommende er de forventede marketingomkostninger ikke nødvendigvis faktisk betalte beløb, idet visse begivenheder, der lå senere end indgåelsen af kontrakterne, har kunnet medføre en afvigelse fra de oprindeligt forventede beløb. Det er bl.a. tilfældet, når kontrakten er blevet ophævet før udløbet. Men disse begivenheder skal ikke tages i betragtning ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, eftersom de ligger senere end indgåelsen af kontrakterne.

- (442) Der er ikke taget højde for de gradvist stigende investeringsudgifter, da det ikke fremgår af oplysninger i sagen, at en markedsøkonomisk investor skulle forvente at foretage visse investeringer som følge af en eller flere kontrakter af dem, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure.

- (443) Med hensyn til de meromkostninger til driften, der kunne forventes ved indgåelsen af de forskellige kontrakter, udgør disse i mangel af en forretningsplan for hver kontrakt den vanskeligste kategori. Navnlig kan man til driftsomkostningerne ikke bruge den samme metode som den, der blev valgt til indtægter fra andet end luftfart, og som for perioden før 2007 bestod i at tage udgangspunkt i lufthavnens samlede kommercielle indtægter fra andet end luftfart og derfra trække indtægterne pr. passager.

- (444) En sådan metode ville nemlig være ensbetydende med at anse lufthavnens samlede driftsomkostninger fordelt på passagertallet for at være ydelsesspecifikke omkostninger. Men en stor del af en lufthavns driftsomkostninger er kapacitetsomkostninger, hvilket vil sige, at de samlede driftsomkostninger pr. passager i de fleste tilfælde vil være klart højere end meromkostningerne.

- (445) For at kunne beregne de ydelsesspecifikke driftsomkostninger skal Kommissionen basere sig på de oplysninger, som forvalteren for lufthavnen har haft til sin analyse, idet den ikke selv er i stand til at vurdere, hvordan en given kontrakt kan influere på lufthavnens forskellige omkostningsposter.

- (446) Men de eneste forhåndsskøn, Kommissionen kan basere sig på, findes i VTAN's forretningsplan, der danner grundlag for VTAN's undersøgelse, som resulterede i en samlet meromkostning til drift pr. passager på [2-4] EUR. I mangel af bedre mener Kommissionen, at dette tal er et acceptabelt udgangspunkt for virkningen af ekstra trafik for lufthavnens driftsomkostninger. Dette tal er da også fastlagt på grundlag af VTAN's forretningsplan, som af de allerede anførte årsager udgør en kilde til oplysninger, der som udgangspunkt er pålidelige, og VTAN-undersøgelsen. Som tidligere forklaret indeholder VTAN-undersøgelsen en præcis og plausibel vurdering af, i hvilket omfang lufthavnens forskellige driftsomkostningsposter varierer i forhold til trafikken. Kommissionen har derfor brugt denne oplysning i sin vurdering af de kontrakter, der blev indgået med Ryanair og AMS.

- (447) De kontrakter, som blev indgået af VTAN, blev det mellem 2007 og 2010, dvs. efter udarbejdelsen af VTAN's forretningsplan og i en ret begrænset periode herefter. Anvendelsen af førnævnte skøn over meromkostningen til drift pr. passager er derfor særdeles velegnet til disse kontrakter.
- (448) Det er ligeledes acceptabelt i mangel af bedre for kontrakter indgået af CCI, selv om VTAN's forretningsplan blev udarbejdet efter disse. Det er bl.a. tilfældet for kontrakter fra oktober 2005, som blot blev indgået nogle få måneder før udarbejdelsen af VTAN's forretningsplan. Kommissionen finder dog også, at en markedsøkonomisk investor ikke ville have vurderet meromkostningerne pr. passager til driften i oktober 2005 og i september 2006 meget anderledes, for det er meget lidt sandsynligt, at en investors omkostningsstruktur ændrer sig væsentligt i løbet af en periode på under et år.
- (449) Vedrørende kontrakter indgået mellem 2000 og 2004 ligger de tidsmæssigt længere fra udarbejdelsen af VTAN's forretningsplan. Da der mangler et bedre alternativ, finder Kommissionen dog, at meromkostningen til drift pr. passager på [2-4] EUR korrigeret for inflation på anslået 2 % om året på grundlag af skøn også er passende til analyse af disse ældre kontrakter.
- (450) Det bør bemærkes, at meromkostningen til driften, som Frankrig foreslog for hver kontrakt indgået med CCI ([5-7] EUR pr. passager), beregnet som et gennemsnit af de driftsomkostninger pr. passager, der kunne iagttages i perioden 2000-2006, er klart højere end den meromkostning pr. passager, som Kommissionen har valgt, og som denne finder mere relevant ud fra ovenstående betragtninger.
- (451) For hver kontrakt er den ydelsesspecifikke driftsomkostning pr. passager således blevet ganget med den forventede forøgelse af trafikmængden for at bestemme den samlede ydelsesspecifikke driftsomkostning, der år for år affødes af kontrakten.

#### 7.1.1.2.5.4.1. Analyse af de forskellige kontrakter

- (452) Kommissionen vil i det følgende fremlægge resultaterne af sin analyse af de forskellige kontrakter, som er udarbejdet efter den ovenfor beskrevne metode. De særlige karakteristika ved hver kontrakt af relevans for denne analyse vil ligeledes blive præsenteret.

##### 7.1.1.2.5.4.1.1 Kontrakten af 11. april 2000

- (453) Denne kontrakt vedrørte driften af en daglig rute til London med en Boeing 737-200 med 130 pladser. Ifølge Frankrig havde Ryanair mundtligt over for CCI forpligtet sig til at have en belægningsgrad på 70 %. Kommissionen finder, at en markedsøkonomisk investor kunne have forventet en lidt højere belægningsgrad og opstillet den rimelige hypotese, at Ryanair kunne forvente en »sikkerhedsmargin« mellem denne mundtlige forpligtelse og den reelt forventede grad. Men eftersom Ryanair ikke havde nogen erfaringer med forbindelser til Nîmes, og der ikke var fastsat marketingaktiviteter i kontrakten, som kan sammenlignes med dem, der sidenhen blev leveret af AMS, finder Kommissionen det ikke hensigtsmæssigt at bruge den valgte faktor på 85 %, som blev valgt til de kontrakter, der blev indgået fra 2005. Den valgte derfor en faktor på 75 %. Kommissionen bemærker, at denne faktor i alt væsentligt svarer til den faktor, der blev konstateret i 2000-2002.
- (454) Kommissionen har i sin analyse indarbejdet den trafikforøgelse, der følger af belægningsgraden på 75 % anvendt på en daglig forbindelse drevet med et fly med 130 pladser, samt de merindtægter og meromkostninger til driften, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Tabel 6 i denne betragtning viser resultaterne af denne analyse.

Tabel 6

## Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakten af 11. april 2000

| Kontrakt af 2000 (London) — prognoser for trafik, merindtægter og meromkostninger |                  |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                   |                  |
|---|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
|   | 2000             | 2001              | 2002              | 2003              | 2004              | 2005              | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010             |
| Antal afreisende og ankomende passagerer i alt                                    | [0-50 000]       | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [50 000-100 000]  | [0-50 000]       |
| Antal rotationer om året  | [200-250]        | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [350-400]         | [150-200]        |
| Landingsafgift  | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| Passagerafgift  | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| Groundhandlingindtægter   | —                | —                 | —                 | —                 | —                 | —                 | —                 | —                 | —                 | —                 | —                |
| Indtægter fra luftfart i alt  | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| Indtægter fra andet end luftfart  | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| <b>Indtægter i alt</b>  | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                               | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| Marketingomkostninger   | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| <b>Omkostninger i alt</b>   | [...]            | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]             | [...]            |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b>              | [50 000-100 000] | [100 000-150 000] | [100 000-150 000] | [150 000-200 000] | [150 000-200 000] | [150 000-200 000] | [150 000-200 000] | [150 000-200 000] | [150 000-200 000] | [150 000-200 000] | [50 000-100 000] |

- (455) Tabel 6 i forrige betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet positive årlige ydelsesspecifikke pengestrømme hvert år indtil udløbet af kontrakten af 2000 og dermed en positiv stigende rentabilitet.
- (456) I 2000 drev Air France i øvrigt stadig ruter med afgang fra Nîmes lufthavn. Ifølge Frankrig søgte CCI på det tidspunkt at diversificere lufthavnens erhvervs mæssige virksomhed og indledte i den forbindelse drøftelser med flere lavprisselskaber efter også at have analyseret fragt- og chartervirksomhed. Kommissionen konkluderer i den forbindelse, at kontrakten af 11. april 2000 kan anses for at være en del af gennemførelsen af CCI's overordnede strategi, som forventes at gøre lufthavnen rentabel i hvert fald på lang sigt<sup>(133)</sup>.
- (457) Det følger af ovenstående, at kontrakten af 11. april 2000 ikke har givet Ryanair en økonomisk fordel og derfor ikke udgør statsstøtte til selskabet.
- 7.1.1.2.5.4.1.2 Brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002
- (458) Kontrakten af 11. april 2000 blev ændret ved brevveksling mellem CCI og Ryanair af 28. november 2001, 11., 18., 21. og 24. december 2001, 2., 5. og 15. februar 2002 (»i det følgende benævnt brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002«).
- (459) Det fremgår af denne brevveksling og forklaringer fra Frankrig herom, at brevvekslingen udgør en transaktion, der bestod i at ændre kontrakten af 11. april 2000 med en forhøjelse af marketingbetalingerne med [...] francs (dvs. [...] EUR) pr. afrejsende passager fra den 1. januar 2002 til kontraktens udløb og endnu en forhøjelse af disse betalinger med et supplerende beløb på [...] francs (dvs. [...] EUR) pr. afrejsende passager i perioden fra 29. april til 31. oktober 2002 (»sommersæsonen 2002«) på betingelse af, at Ryanair tilføjede en ekstra daglig afgang på sin rute til London i denne periode.
- (460) Ifølge Frankrig svarer denne anden ekstra afgang til 185 mulige ekstra flyvninger i løbet af sommersæsonen 2002, hvilket på grundlag af et fly med 148 passagerer og en belægningsgrad på 75 %, som nogenlunde svarer til de tidligere gennemførte flyvninger, kunne føre til en ekstra trafikmængde på anslået 41 070 passagerer. Hypotesen om en lastfaktor på 75 % forekommer rimelig, eftersom den svarer til det antal flyvninger, der blev gennemført i løbet af den tidligere periode, og brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 omhandlede ikke supplerende reklamekampagner fra Ryanairs eller CCI's side, som kunne øge denne trafik væsentligt.
- (461) Denne ekstra trafik svarende til den anden afgang i sommersæsonen 2002 er den eneste trafikforøgelse, der er knyttet til brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002, eftersom disse ikke indeholder planer om at ændre den daglige afgang ifølge kontrakten af 11. april 2000 for ruten Nîmes-London ud over sommersæsonen 2002. Kommissionen har derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger til driften, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Hvad angår merindtægterne fra luftfarten har den taget de gældende lufthavnsafgifter i 2001 i betragtning. Vedrørende meromkostningerne til markedsføring har Kommissionen i sin analyse indarbejdet den generelle forhøjelse på [...] EUR pr. afrejsende passager indtil udløbet af kontrakten af 2000 samt den ekstra forhøjelse for sommersæsonen 2002 for samtlige passagerer (og ikke kun dem, der svarer til den ekstra afgang). Tabel 7 i denne betragtning viser resultaterne af denne analyse.

<sup>(133)</sup> De nye retningslinjer, punkt 66.





- (462) Denne tabel viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet negative årlige ydelsesspecifikke pengestrømme indtil udløbet af 2000-kontrakten som ændret ved brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002. Som følge heraf gav transaktionen i form af brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 Ryanair en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.3 Brevvekslingen fra 2004

- (463) Vilkkårene i kontrakten af 11. april 2000 blev igen ændret, men denne gang for en mere begrænset periode, ved udvekslingen af breve og e-mails af 10. og 16. marts 2004 (brevvekslingen fra 2004).
- (464) Det fremgår af denne brevveksling og forklaringerne fra Frankrig herom, at brevvekslingen førte til en ændring af kontrakten af 11. april 2000 med en forhøjelse af marketingbetalingerne med [...] EUR pr. afrejsende passager i perioden fra 29. april til 31. oktober 2004 («sommersæsonen 2004») på betingelse af, at Ryanair tilføjede en ekstra daglig afgang på sin rute til London i denne periode.
- (465) Ifølge Frankrig svarer denne anden ekstra afgang til 185 mulige supplerende flyvninger i løbet af sommersæsonen 2004, hvilket på grundlag af et fly med 148 passagerer og en belægningsgrad på 75 % kunne føre til en ekstra trafikmængde på anslået 41 070 passagerer. Hypotesen om en lastfaktor på 75 % som foreslået af Frankrig forekommer rimelig, eftersom brevvekslingen fra 2004 ikke omhandlede supplerende reklamekampagner fra Ryanairs eller CCI's side, som kunne øge denne trafik væsentligt i forhold til den tidligere.
- (466) Denne ekstra trafik, som svarer til den anden afgang i sommersæsonen 2004, er den eneste trafikforøgelse som følge af brevvekslingen fra 2004. Kommissionen har derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger til driften, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Vedrørende meromkostningerne til markedsføring har Kommissionen i sin analyse indarbejdet engangsforhøjelsen for sommersæsonen 2004 for samtlige passagerer (og ikke kun dem, der svarer til den ekstra afgang). Tabel 8 i denne betragtning viser resultaterne af denne analyse.

Tabel 8:

#### status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af brevvekslingen fra 2004

|  | 2004         |
|--|--------------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt | [0-50 000]   |
| Antal rotationer om året                       | [150-200]    |
| Landingsafgift                                 | [...]        |
| Passagerafgift                                 | [...]        |
| Groundhandlingindtægter                        | —            |
| Indtægter fra luftfart i alt                   | [...]        |
| Indtægter fra andet end luftfart               | [...]        |
| <b>Indtægter i alt</b>                         | <b>[...]</b> |

|  |                            |
|--|----------------------------|
|  | 2004                       |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]                      |
| Marketingomkostninger  | [...]                      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]                      |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>— [100 000-150 000]</b> |

(467) Denne tabel viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet en negativ ydelsesspecifik pengestrøm i 2004. Som følge heraf gav transaktionen i form af brevvekslingen fra 2004 Ryanair en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.4 Kontrakterne fra 2005

(468) Ved kontrakten om lufthavnstjenester af 10. oktober 2005 og kontrakten om marketingydelser indgået samme dag (i det følgende benævnt »kontrakterne fra 2005«) forpligtede Ryanair sig til at drive:

— en rute til London med en daglig afgang og yderligere en daglig afgang i seks måneder i løbet af sommersæsonen 2005

— en rute til Liverpool med fire ugentlige afgange

— fra slutningen af marts 2006 en tredje rute, hvis igangsættelse skulle annonceres før udgangen af 2005 med mindst [0-50 000] afrejsende passagerer om året

— fra slutningen af april 2006 en fjerde rute, hvis igangsættelse skulle annonceres før udgangen af 2005 med mindst [0-50 000] afrejsende passagerer om året.

(469) Disse kontrakter trådte i stedet for kontrakten af 11. april 2000, der således blev ophævet før sin oprindelige løbetid, idet der blev indført helt andre kontraktbestemmelser. I præamblen til kontrakten om lufthavnstjenester fra 2005 er det fastsat, at Ryanair efter at have gennemført en »forsigtig drift på forsøgsbasis«<sup>(134)</sup> med en daglig rute til London skal overveje at etablere en permanent virksomhed i Nîmes og øge antallet af ruter med afgang fra denne lufthavn »på betingelse af, at de tekniske og finansielle vilkår, som tilbydes af [CCI] er acceptable, således at driften af ruterne er rentabel«<sup>(135)</sup> (vores fremhævning).

(470) Dette afsnit tyder på, at hvis CCI ikke havde accepteret vilkårene i kontrakterne fra 2005, ville Ryanair have truet med at indstille alle sine flyvninger fra Nîmes lufthavn med den begrundelse, at driften af ruten til London ikke var økonomisk rentabel. En fornuftig markedsøkonomisk investor ville uden tvivl have taget denne trussel meget alvorligt, i særdeleshed fordi kontrakten fra april 2000 ikke indeholdt en klar og uigenkaldelig forpligtelse fra Ryanairs side til at drive ruten til London i de ti år, der var fastsat i kontrakten. En fornuftig markedsøkonomisk investor ville i CCI's sted sandsynligvis vurdere, at hvis han ikke indgik de pågældende kontrakter, ville Ryanair indstille alle sine flyvninger fra Nîmes lufthavn.

<sup>(134)</sup> Frit oversat fra den engelske tekst (»a prudent experimental operation«).

<sup>(135)</sup> Frit oversat fra den engelske tekst (»provided that both technical and financial conditions proposed by FNI were acceptable, so as to make the operation of the routes viable.«). FNI er IATA-koden for Nîmes lufthavn.

- (471) Den øgede trafikmængde, som affødtes af kontrakterne fra 2005, svarer derfor til den forventede trafik på alle de i disse kontrakter nævnte ruter og afgang. For hver af disse ruter og af ovennævnte årsager, bl.a. under henvisning til de af Ryanair tilbudte marketingydelser, blev der valgt en lastfaktor på 85 %. Da afgangene på den tredje og fjerde rute ikke var kendt ved kontraktens indgåelse, fastsatte Kommissionen dem i forhold til de minimumsantal passagerer, Ryanair havde forpligtet sig på i kontrakterne fra 2005<sup>(136)</sup>, med henblik på at rekonstruere de hypoteser, en fornuftig markedsøkonomisk investor ville have baseret sig på.
- (472) Kommissionen har derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Kommissionen har ligeledes indarbejdet omkostningerne til økonomiske »incitamenter«, jf. artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 10. oktober 2005, dvs. en betaling fra CCI til Ryanair på [...] EUR pr. afrejsende passager og [...] EUR pr. rotation.

Tabel 9:

**status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakterne af 10. oktober 2005**

|  | 2005                | 2006                | 2007                | 2008                | 2009               |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| Antal afrejsende og ankomende pasagerer i alt                        | [200 000-250 000]   | [250 000-300 000]   | [250 000-300 000]   | [300 000-350 000]   | [300 000-350 000]  |
| Antal rotationer om året   | [750-800]           | [800-850]           | [850-900]           | [900-950]           | [900-950]          |
| Landingsafgift   | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Passagerafgift   | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Groundhandlingindtægter  | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Indtægter fra luftfart i alt   | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Indtægter fra andet end luftfart                                     | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| <b>Indtægter i alt</b>   | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Marketingomkostninger  | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| Økonomiske incitamenter  | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]               | [...]               | [...]               | [...]               | [...]              |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | — [150 000-200 000] | — [250 000-300 000] | — [200 000-250 000] | — [100 000-150 000] | — [50 000-100 000] |

<sup>(136)</sup> For den fjerde rute er minimumsantallet af passagerer, der er anført i kontrakten [(0-50 000 afrejsende passagerer)] det samme som det, der er fastsat for ruten til Liverpool. En rute, der er den samme som ruten til Liverpool (fire daglige afgang), anvendes derfor til den fjerde rute. For den tredje rute var der fastsat mindst [0-50 000] afrejsende passagerer i kontrakten, hvilket med det samme ræsonnement fører til valget af hypotesen med tre ugentlige afgang.

- (473) Denne tabel viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet negative årlige ydelsesspecifikke pengestrømme indtil udløbet af kontrakterne fra 2005. Som følge heraf gav transaktionen i form af kontrakterne fra 2005 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.5 Tillægskontrakten af 30. januar 2006

- (474) Det fremgår af tillægskontrakten af 30. januar 2006 og Frankrigs forklaringer, at dette tillæg blot bekræftede, at kontrakterne fra 2005 (som først skulle udløbe i slutningen af 2009) skulle forblive i kraft, indtil CCI ophørte med at drive Nîmes lufthavn. Denne tillægskontrakt gav således ikke Ryanair/AMS en yderligere fordel i forhold til den, der følger af kontrakterne fra 2005. Tillægskontrakten af 30. januar 2006 udgør derfor ikke statsstøtte.

#### 7.1.1.2.5.4.1.6 Tillægskontrakten af 17. oktober 2006

- (475) Det fremgår af tillægskontrakten af 17. oktober 2006 og Frankrigs forklaringer, at omfanget af marketingydelse, som leveres i 2006, hermed reduceres, da CCI ikke kunne levere de marketingmedier, der skulle stå på Ryanairs websted, og leveringen af marketingydelse suspenderes i næsten et halvt år. Denne situation skyldes, at CCI ikke kunne levere de tekster, som skulle gengives på Ryanairs websted. Disse marketingydelser blev dermed forsinket og blev gennemført i løbet af andet halvår 2006, hvilket medførte en nedjustering af ydelsesbeløbet for 2006.

- (476) I det omfang den pågældende forsinkelse kan tilskrives CCI, og CCI alligevel har opnået en reduktion af marketingbetalingerne fra AMS som følge af deres kontrakt fra 2005, har CCI ved denne lejlighed handlet som en fornuftig markedsøkonomisk investor. Tillægskontrakten af 17. oktober 2006 gav derfor ikke Ryanair en økonomisk fordel og udgør derfor ikke statsstøtte.

#### 7.1.1.2.5.4.1.7 Kontrakterne af 2. januar 2007

- (477) Kontrakten om lufthavnstjenester af 2. januar 2007 og kontrakten om marketingydelser indgik samme dag (i det følgende benævnt »kontrakterne af 2. januar 2007«) er de første, VTAN indgik med Ryanair/AMS. Uden disse kontrakter ville Ryanair frit have kunnet indstille alle sine aktiviteter i Nîmes. Den øgede trafikmængde, som affødtes af kontrakterne af 2. januar 2007, svarer derfor til den forventede trafik på alle de i disse kontrakter nævnte ruter og afgang, dvs. for perioden fra 2. januar til 31. oktober 2007:

- en rute til London med én daglig afgang
- en rute til Liverpool med fire ugentlige afgang
- en rute til Charleroi med fire ugentlige afgang
- en rute til East Midlands med tre ugentlige afgang

- (478) Under anvendelse af en lastfaktor på 85 % af de tidligere nævnte årsager har Kommissionen derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Kommissionen har ligeledes indarbejdet omkostningerne til de økonomiske »incitamentter«, jf. artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 2. januar 2007, dvs. en betaling fra VTAN til Ryanair pr. afrejsende passager, som stiger trinvist med antallet af passagerer.

Tabel 10

#### Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakterne af 2. januar 2007

|  | 2007              |
|--|-------------------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt | [250 000-300 000] |
| Antal rotationer om året                       | [750-800]         |
| Landingsafgift                                 | [...]             |

|  |                            |
|--|----------------------------|
|  | 2007                       |
| Passagerafgift   | [...]                      |
| Groundhandlingindtægter  | [...]                      |
| Indtægter fra luftfart i alt   | [...]                      |
| Indtægter fra andet end luftfart                                     | [...]                      |
| <b>Indtægter i alt</b>   | [...]                      |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]                      |
| Marketingomkostninger  | [...]                      |
| Økonomiske incitamenter  | [...]                      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]                      |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>— [700 000-750 000]</b> |

(479) Tabel 10 i foregående betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet en negativ ydelsesspecifik pengestrøm på [...] EUR i perioden fra 2. januar til 31. oktober 2007. Som følge heraf gav transaktionen i form af kontrakterne af 2. januar 2007 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.8 Tillægskontrakt af 1. august 2007

(480) Ifølge tillægskontrakten af 1. august 2007 til kontrakten om marketingydelser af 2. januar 2007 (i det følgende benævnt »tillægskontrakten af 1. august 2007«) skal VTAN betale et supplerende marketingbidrag til AMS på [...] EUR for perioden mellem 1. september 2007 og 28. februar 2008. Ifølge Frankrig er »denne tillægskontrakt en forudsætning for opretholdelsen af Ryanairs rute til Charleroi i vintersæsonen 2007-2008. Det var særdeles vigtigt for VTAN at opretholde denne rute, eftersom i) Ryanair var selskabets største operatør/kunde, og ii) koncessionen på Nîmes lufthavn var den første, der blev tildelt Veolia-koncernen. Det ekstra bidrag på [...] EUR fik Ryanair »pålagt« VTAN, fordi sidstnævnte på baggrund af sin position som ny på markedet ikke var i en styrkeposition til at kunne forhandle bidraget ned.«

(481) Det følger af disse forklaringer, at en markedsøkonomisk investor som forvalter af Nîmes lufthavn ville have forventet, at Ryanair — hvis denne tillægskontrakt ikke var indgået — ville have indstillet sine fire ugentlige afgangene til Charleroi i løbet af vintersæsonen 2007-2008. Denne hypotese ville være så meget mere plausibel, eftersom kontrakterne af 2. januar 2007 udløb den 31. oktober 2007, og VTAN dermed ikke havde nogen garanti for, at Ryanair ville drive sin rute til Charleroi ud over denne dato.

- (482) Den øgede trafikmængde, som affødtes af tillægskontrakten af 1. august 2007, svarer således til disse fire ugentlige afgang i løbet af den pågældende periode, som ville have været »tabt« i den modsatte situation. Under anvendelse af en lastfaktor på 85 % af de tidligere nævnte årsager har Kommissionen derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Kommissionen har ligeledes indarbejdet omkostningerne til de økonomiske »incitament«, jf. artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 2. januar 2007, dvs. en betaling fra VTAN til Ryanair pr. afrejsende passager, som stiger trinvis med antallet af passagerer.

Tabel 1

**Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af tillægskontrakten af 1. august 2007**

| Vintersæsonen 2007-2008  |                            |
|--|----------------------------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt                       | [0-50 000]                 |
| Antal rotationer om året   | [100-150]                  |
| Landingsafgift   | [...]                      |
| Passagerafgift   | [...]                      |
| Groundhandlingindtægter  | [...]                      |
| Indtægter fra luftfart i alt   | [...]                      |
| Indtægter fra andet end luftfart                                     | [...]                      |
| <b>Indtægter i alt</b>   | [...]                      |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]                      |
| Marketingomkostninger  | [...]                      |
| Økonomiske incitament  | [...]                      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]                      |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>- [150 000-200 000]</b> |

- (483) Tabel 11 i foregående betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet en negativ ydelsesspecifik pengestrøm på [150 000-200 000] EUR i vintersæsonen 2007-2008. Som følge heraf gav tillægskontrakten af 1. august 2007 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

## 7.1.1.2.5.4.1.9 Kontrakterne af 1. november 2007

- (484) Kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om marketingydelser, der blev indgået for et år den 1. november 2007 (i det følgende benævnt »kontrakterne af 1. november 2007«) afløste kontrakterne af 2. januar 2007, som var udløbet. Uden disse kontrakter ville Ryanair kunne have indstillet alle sine aktiviteter i Nîmes. Den øgede trafikmængde, som affødtes af disse kontrakter, svarer derfor til alle de ruter og afgang, der er nævnt i disse kontrakter, dvs.:

- en rute til London med en daglig afgang i sommersæsonen og fire ugentlige afgange i vintersæsonen
- en rute til Liverpool med fire ugentlige afgange i sommersæsonen og to ugentlige afgange i vintersæsonen
- en rute til Charleroi med fire ugentlige afgange hele året <sup>(137)</sup>
- en rute til East Midlands med to ugentlige afgange i sommersæsonen.

(485) Under anvendelse af en lastfaktor på 85 % af de tidligere nævnte årsager har Kommissionen derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Kommissionen har ligeledes indarbejdet omkostningerne til de økonomiske »incitamenter«, jf. artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 1. november 2007, dvs. en betaling fra VTAN til Ryanair pr. afrejsende passager, som stiger trinvist med antallet af passagerer.

Tabel 12

**Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakterne af 1. november 2007**

|  | Vinteren 2007-2008         | Sommeren 2008              |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt                       | [50 000-100 000]           | [100 000-150 000]          |
| Antal rotationer om året   | [250-300]                  | [400-450]                  |
| Landingsafgift   | [...]                      | [...]                      |
| Passagerafgift   | [...]                      | [...]                      |
| Groundhandlingindtægter  | [...]                      | [...]                      |
| Indtægter fra luftfart i alt   | [...]                      | [...]                      |
| Indtægter fra andet end luftfart                                     | [...]                      | [...]                      |
| <b>Indtægter i alt</b>   | [...]                      | [...]                      |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]                      | [...]                      |
| Marketingomkostninger  | [...]                      | [...]                      |
| Økonomiske incitamenter  | [...]                      | [...]                      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]                      | [...]                      |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>- [700 000-750 000]</b> | <b>- [800 000-850 000]</b> |

<sup>(137)</sup> Vedrørende ruten til Charleroi skal det bemærkes, at selv om VTAN ifølge tillægskontrakten af 1. august 2007 bevilgede yderligere betalinger for markedsføring på [...] EUR mod videreførelse af driften af denne rute i vintersæsonen 2007-2008, ser det på grundlag af sagens akter ikke ud til, at Ryanair formelt forpligtede sig over for VTAN til at videreføre driften af ruten i august 2007. Således kunne Ryanair i november 2007 frit afbryde denne aktivitet.

- (486) Tabel 12 i foregående betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet negative ydelsesspecifikke pengestrømme. Som følge heraf gav kontrakterne af 1. november 2007 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.10 Kontrakterne af 27. august 2008

- (487) Kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om marketingydelser, der blev indgået for et år den 1. august 2008 og skulle gælde fra den 1. november 2008 (i det følgende benævnt »kontrakterne af 27. august 2008«) afløste kontrakterne af 1. november 2007, som var udløbet. Uden disse kontrakter ville Ryanair kunne have indstillet alle sine aktiviteter i Nîmes. Den øgede trafikmængde, som affødtes af disse kontrakter, svarer derfor til alle de ruter og afgang, der er nævnt i disse kontrakter, dvs.:

— en rute til London med en daglig afgang i sommersæsonen og fire ugentlige afgang i vintersæsonen

— en rute til Charleroi med fire ugentlige afgang hele året.

- (488) Under anvendelse af en lastfaktor på 85 % af de tidligere nævnte årsager har Kommissionen derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Kommissionen har ligeledes indarbejdet omkostningerne til de økonomiske »incitamenter«, jf. artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 27. august 2008, dvs. en betaling fra VTAN til Ryanair pr. afrejsende passager, som stiger trinvist med antallet af passagerer.

Tabel 13

#### Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakterne af 27. august 2008

|  | Vinteren 2008-2009 | Sommeren 2009    |
|--|--------------------|------------------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt | [50 000-100 000]   | [50 000-100 000] |
| Antal rotationer om året                       | [200-250]          | [250-300]        |
| Landingsafgift                                 | [...]              | [...]            |
| Passagerafgift                                 | [...]              | [...]            |
| Groundhandlingindtægter                        | [...]              | [...]            |
| Indtægter fra luftfart i alt                   | [...]              | [...]            |
| Indtægter fra andet end luftfart               | [...]              | [...]            |
| <b>Indtægter i alt</b>                         | <b>[...]</b>       | <b>[...]</b>     |



|  | Vinteren 2008-2009         | Sommeren 2009              |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]                      | [...]                      |
| Marketingomkostninger  | [...]                      | [...]                      |
| Økonomiske incitamenter  | [...]                      | [...]                      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]                      | [...]                      |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>- [450 000-500 000]</b> | <b>- [500 000-550 000]</b> |

(489) Tabel 13 i foregående betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet negative ydelsesspecifikke pengestrømme. Som følge heraf gav kontrakterne af 27. august 2008 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.11 Kontrakterne af 25. august 2009

(490) Den 25. august 2009 indgik VTAN to kontrakter (i det følgende benævnt »kontrakterne af 25. august 2009«) med Ryanair og AMS i form af tillægskontrakter, hvormed anvendelsen af kontrakterne af 27. august 2008 med udløb den 1. november 2009 blev forlænget til den 31. december 2011. Uden kontrakterne af 25. august 2009 ville Ryanair kunne have indstillet alle sine aktiviteter i Nîmes. Den øgede trafikmængde, som affødtes af disse kontrakter, svarer derfor til alle de ruter og afgang, der er nævnt i kontrakterne af 27. august 2008,

(491) Under anvendelse af en lastfaktor på 85 % af de tidligere nævnte årsager har Kommissionen derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper. Kommissionen har ligeledes indarbejdet omkostningerne til de økonomiske »incitamenter«, jf. artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 27. august 2008.

Tabel 14

#### Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakterne af 25. august 2009

|   | Vinteren 2009-2010 | Sommeren 2010    | Vinteren 2010-2011 | Sommeren 2011    | Vinteren 2011-2012 (indtil den 31.12.2011) |
|---|--------------------|------------------|--------------------|------------------|--|
| Antal afrejsende og ankomende pasagerer i alt | [50 000-100 000]   | [50 000-100 000] | [50 000-100 000]   | [50 000-100 000] | [0-50 000]                                 |
| Antal rotationer om året                      | [200-250]          | [250-300]        | [200-250]          | [250-300]        | [50-100]                                   |
| Landingsafgift                                | [...]              | [...]            | [...]              | [...]            | [...]                                      |
| Passagerafgift                                | [...]              | [...]            | [...]              | [...]            | [...]                                      |
| Groundhandlingindtægter                       | [...]              | [...]            | [...]              | [...]            | [...]                                      |
| Indtægter fra luftfart i alt                  | [...]              | [...]            | [...]              | [...]            | [...]                                      |
| Indtægter fra andet end luftfart              | [...]              | [...]            | [...]              | [...]            | [...]                                      |
| <b>Indtægter i alt</b>                        | [...]              | [...]            | [...]              | [...]            | [...]                                      |

|  | Vinteren 2009-2010         | Sommeren 2010              | Vinteren 2010-2011         | Sommeren 2011              | Vinteren 2011-2012 (indtil den 31.12.2011) |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--|
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                                      |
| Marketingomkostninger  | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                                      |
| Økonomiske incitamenter  | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                                      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                      | [...]                                      |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>— [450 000-500 000]</b> | <b>— [500 000-550 000]</b> | <b>— [450 000-500 000]</b> | <b>— [450 000-500 000]</b> | <b>— [150 000-200 000]</b>                 |

(492) Tabel 14 i foregående betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet negative ydelsesspecifikke pengestrømme. Som følge heraf gav kontrakterne af 25. august 2009 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.2.5.4.1.12 Tillægskontrakten af 18. august 2010

(493) Tillægskontrakten af 18. august 2010 til kontrakten om marketingydelser af 27. august 2008 (i det følgende benævnt »tillægskontrakten af 18. august 2010«) bestod i en engangsførhøjelse på [20 000-50 000] EUR af VTAN's betalinger til markedsføring ifølge vilkårene i marketingkontrakten af 27. august 2008, som blev forlænget ved tillægskontrakten af 25. august 2009. Denne forhøjelse var ikke betinget af nogen forpligtelse fra Ryanairs side til at åbne nye ruter, øge antallet af afgang, til ikke at lukke ruter eller til ikke at reducere antallet af afgang.

(494) Ifølge Frankrig vedrører »tillægskontrakten af 18. august 2010 enkeltstående ændringer (ekstra betaling for enkeltstående marketingydelser) for meget små beløb, som ikke er af en sådan art, at de ændrer de i den oprindelige kontrakt (kontrakten af 27. august 2008) fastsatte ruter og afgang eller den forventede trafik [...]. Undertegnelsen heraf er et led i opretholdelsen af gode forretningsforbindelser mellem lufthavnsforvalteren og Ryanair, som også er meget vigtige for VTAN, eftersom i) Ryanair var selskabets vigtigste forvalter/kunde, og ii) koncessionen på Nîmes lufthavn var den første, Veolia-koncernen havde fået tildelt. Tillægskontrakten kan således sidestilles med en forretningsmæssig gestus, som ikke skader den generelle økonomi i koncessionen.«

(495) De enkeltstående marketingydelser, der er fastsat i denne tillægskontrakt, var ikke af en sådan art, at de øgede trafikken på de berørte ruter. Frankrig fremførte i øvrigt ikke det argument, men nøjedes med at beskrive tillægget som en »forretningsmæssig gestus« fra VTAN's side. Forhøjelsen af marketingbetalingerne udgjorde dermed en nettomeromkostning for VTAN, uden at der kunne forventes en merindtægt til gengæld. Den udgør derfor en negativ ydelsesspecifik nettopengestrøm [- 50 000-0] EUR for 2010. Således gav tillægskontrakten af 18. august 2010 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

Tabel 15

**Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af kontrakten af 18. august 2010**

|  | 2010                | 2011 |
|--|---------------------|------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt                       |                     |      |
| Antal rotationer om året   |                     |      |
| Landingsafgift   |                     |      |
| Passerafgift   |                     |      |
| Groundhandlingindtægter  |                     |      |
| Indtægter fra luftfart i alt   |                     |      |
| Indtægter fra andet end luftfart                                     |                     |      |
| Andre (finansielle indtægter)  |                     |      |
| <b>Indtægter i alt</b>   | —                   | —    |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  |                     |      |
| Marketingomkostninger  | [0-50 000]          |      |
| Økonomiske incitamenter  |                     |      |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | <b>[0-50 000]</b>   | —    |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>- [0-50 000]</b> | —    |

## 7.1.1.2.5.4.1.13 Tillægskontrakten af 30. november 2010

- (496) Tillægskontrakten af 30. november 2010 til kontrakten om marketingydelser af 27. august 2008 (i det følgende benævnt »tillægskontrakten af 30. november 2010«) bestod i en engangsforhøjelse på 50 000 EUR af VTAN's betalinger til markedsføring ifølge vilkårene i marketingkontrakten af 27. august 2008, som blev forlænget ved tillægskontrakten af 25. august 2009. Det fremgår af tillægskontrakten af 30. november 2010, af den elektroniske brevveksling mellem Ryanair og VTAN, som gav anledning til dette tillæg, og af forklaringerne fra Frankrig, at Ryanair havde gjort driften af tre ugentlige afgange i stedet for to på ruten Nîmes-Liverpool i sommersæsonen 2011 betinget af en supplerende betaling for markedsføring på [35 000-65 000] EUR. I et elektronisk brev fra en repræsentant for Ryanair til en repræsentant for VTAN af 29. november 2010 står der bl.a.: »Ja, [...] afgangene bliver der i [...], og til gengæld giver De os de [...]«<sup>(138)</sup>.
- (497) Den øgede trafikmængde, som affødtes af tillægskontrakten af 30. november 2010, svarer således kun til én ugentlig afgang. Under anvendelse af en lastfaktor på 85 % af de tidligere nævnte årsager har Kommissionen derfor i sin analyse indarbejdet denne trafikforøgelse samt de merindtægter og meromkostninger, der er forbundet hermed, efter ovenstående principper.

<sup>(138)</sup> Frit oversat fra den engelske tekst (»Yes the ... frequencies will be there for ... and in return you will give us ...«) se fodnote 92.

Tabel 16

**Status over rekonstruktionen af den forudgående rentabilitetsanalyse af tillægskontrakten af 30. november 2010**

|  | Sommeren 2011      |
|--|--------------------|
| Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt                       | [0-50 000]         |
| Antal rotationer   | [0-50]             |
| Landingsafgift   | [...]              |
| Passagerafgift   | [...]              |
| Groundhandlingindtægter  | [...]              |
| Indtægter fra luftfart i alt   | [...]              |
| Indtægter fra andet end luftfart                                     | [...]              |
| <b>Indtægter i alt</b>   | [...]              |
| Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)                  | [...]              |
| Marketingomkostninger  | [...]              |
| <b>Omkostninger i alt</b>  | [...]              |
| <b>Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)</b> | <b>-[0-50 000]</b> |

(498) Tabel 16 i foregående betragtning viser, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet en negativ ydelsesspecifik pengestrøm på  $-[0-50\ 000]$  EUR. Som følge heraf gav tillægskontrakten af 30. november 2010 Ryanair/AMS en økonomisk fordel.

#### 7.1.1.3. Fordrejninger af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne

(499) Når finansiel støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder i samhandelen inden for Fællesskabet, skal sidstnævnte anses for at være berørt af støtten. Ifølge fast retspraksis<sup>(139)</sup> er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder, for at en støtteforanstaltning kan betragtes som konkurrenceforvridende.

(500) Siden tredje fase af liberaliseringen af lufttransporten blev iværksat den 1. januar 1993<sup>(140)</sup>, er der intet til hinder for, at luftfartsselskaber i EU driver flyforbindelser inden for EU og udnytter den ubegrænsede cabotagetilladelse.

<sup>(139)</sup> Sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest (regionen Flandern) mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

<sup>(140)</sup> Rådets forordninger (EØF) nr. 2407/92 (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1), (EØF) 2408/92 (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8) og (EØF) 2409/92 (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 15).

- (501) De fordele, Ryanair/AMS fik gennem de forskellige kontrakter, som er omfattet af denne undersøgelse, og for hvilke forekomsten af en fordel blev fastslået ovenfor, har derfor styrket deres position i forhold til alle andre luftfartsselskaber i Unionen i faktisk eller potentiel konkurrence med Ryanair på de ruter, hvor selskabet er til stede. De har således fordrejet eller truet med at fordreje konkurrencen og påvirket samhandelen i EU.

#### 7.1.1.4. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte til Ryanair/AMS*

- (502) Følgende kontrakter opfylder de kumulative betingelser i artikel 107, stk. 1, i TEUF og udgør statsstøtte til fordel for Ryanair/AMS:
- brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 og marts 2004, som ændrede indholdet af den kontrakt, CCI indgik med Ryanair den 11. april 2000, væsentligt
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 10. oktober 2005, som CCI indgik med Ryanair/AMS
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 2. januar 2007, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - tillægskontrakten af 1. august 2007 til kontrakten om marketingydelser af 2. januar 2007
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og marketingydelser af 1. november 2007, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 27. august 2008, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - tillægskontrakterne om ændringer af kontrakterne af 27. august 2008 dateret den 25. august 2009, 18. august 2010 og 30. november 2010.

- (503) De øvrige kontrakter, der er omfattet af denne undersøgelse, udgør ikke statsstøtte.

#### 7.1.2. STATSTØTTENS ULOVLIGE KARAKTER

- (504) Da den ovennævnte statsstøtte er blevet iværksat uden forudgående tilladelse fra Kommissionen, udgør den ulovlig støtte.

#### 7.1.3. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (505) Den pågældende støtte udgør driftsstøtte. Men en sådan støtte kan kun erklæres for forenelig med det indre marked under særlige og behørigt begrundede omstændigheder.
- (506) Desuden følger det af Domstolens retspraksis<sup>(141)</sup>, at det påhvilede Frankrig at anføre, på hvilket retsgrundlag den omhandlede støtte kunne anses for forenelig med det indre marked, og at påvise, at betingelserne for forenelighed var opfyldt. Kommissionen opfordrede derfor i sin åbningsafgørelse og i sin anmodning om supplerende oplysninger Frankrig til at angive det potentielle retsgrundlag for forenelighed og at godtgøre, at de gældende betingelser for forenelighed var opfyldt, navnlig såfremt den omhandlede støtte skulle anses for at være startstøtte til åbning af nye forbindelser. Frankrig har dog aldrig hævdet, at de undersøgte foranstaltninger var startstøtte, som var forenelig med det indre marked, og har aldrig foreslået et eventuelt andet retsgrundlag for forenelighed eller fremsat argumenter, der kunne have gjort det muligt at erklære denne støtte for forenelig med det indre marked. Desuden er der ingen tredjeparter, der har forsøgt at påvise disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked.
- (507) Kommissionen finder det ikke desto mindre nyttigt at undersøge, i hvilket omfang denne støtte kunne erklæres for forenelig i kraft af sit eventuelle bidrag til åbningen af nye ruter eller nye afgange. Det skal dog understreges, at denne undersøgelse er overflødig, for i mangel af dokumentation for, at statsstøtten er forenelig, fra medlemsstaten eller tredjeparterne bør støtten erklæres uforenelig.

<sup>(141)</sup> Se dom i sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 2097, præmis 20.

- (508) I de nye retningslinjer bestemmes følgende om en sådan støtte: »Kommissionen vil i forbindelse med startstøtte til luftfartsselskaber anvende principperne i disse retningslinjer på al anmeldt startstøtte, som den skal tage stilling til efter den 4. april 2014, selv hvor foranstaltningerne blev anmeldt inden denne dato. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den vil derfor ikke anvende principperne i disse retningslinjer på ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber, som er ydet inden den 4. april 2014«<sup>(142)</sup>.
- (509) I 2005-retningslinjerne er følgende bestemt: »Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten«<sup>(143)</sup>.
- (510) Kommissionen minder om, at den omhandlede støtte delvist blev tildelt for at stimulere åbningen af nye flyforbindelser eller øge antallet af afgang på de eksisterende ruter eller fastholde forbindelser, som ellers kunne være blevet lukket. Det drejer sig således om driftsstøtte, som har til formål at fremme lufttrafikken fra en regional lufthavn. I den forbindelse skal det erindres, at driftsstøtte sjældent vil kunne erklæres for forenelig med det indre marked, i det omfang den sædvanligvis fordrejer konkurrencevilkårene i de sektorer, hvor den tildeles.
- 7.1.3.1. Foranstaltninger, der ligger før 2005-retningslinjernes ikrafttræden**
- (511) Nogle af de omhandlede foranstaltninger blev ydet før offentliggørelsen af 2005-retningslinjerne den 9. december 2005<sup>(144)</sup>. Hvad angår foreneligheden af den støtte, der blev ydet før denne dato, henvises der i punkt 85 i 2005-retningslinjerne og i punkt 173 i de nye retningslinjer til de regler, der er gældende på tidspunktet for tildeling af støtten.
- (512) Før vedtagelsen af 2005-retningslinjerne havde Kommissionen vedtaget retningslinjerne fra 1994<sup>(145)</sup>. Imidlertid omhandlede disse retningslinjer ikke specifikt problemstillingen med driftsstøtte til fremme af lufttrafik ud af regionale lufthavne. Denne problemstilling er da også gradvis dukket op som følge af den stigende trængsel i visse store europæiske lufthavne og udviklingen hos lavprisselskaberne, som endnu ikke fandtes i 1994. Kommissionen vurderer derfor, at 1994-retningslinjerne heller ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde. Kommissionen skal derfor i princippet vurdere foreneligheden af den omhandlede støtte direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (513) I den forbindelse bør det bemærkes, at Kommissionens vurdering af denne type statsstøtte har udviklet sig i tidens løb, samtidig med at den har fastholdt visse punkter. Disse vedrører de generelle principper for støttens forenelighed i overensstemmelse med førnævnte bestemmelse i traktaten.
- (514) Således fandt Kommissionen i afgørelsen om Manchester lufthavn fra juni 1999<sup>(146)</sup>, at en række nedsættelser af lufthavnsafgifter tildelt uden forskelsbehandling og begrænset i tid var forenelige med statsstøttereglerne, fordi der var tale om foranstaltninger til fremme af nye forbindelser.

<sup>(142)</sup> De nye retningslinjer, punkt 174.

<sup>(143)</sup> Retningslinjerne fra 2005, punkt 85.

<sup>(144)</sup> Se afsnit 3.2.2.1.

<sup>(145)</sup> Kommissionens retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

<sup>(146)</sup> Beslutning i sag NN 109/98, Det Forenede Kongerige, Manchester Airport.

- (515) Endelig forklarede Kommissionen i beslutningen fra februar 2004 vedrørende Charleroi lufthavn<sup>(147)</sup>, at »Det kan være nødvendigt at yde driftsstøtte i forbindelse med lancering af nye luftruter eller forøgelse af antallet af afgang på visse ruter for at stimulere udviklingen i de små regionale lufthavne. Støtten vil reelt kunne overbevise interesserede virksomheder om, at de bør løbe den risiko, der er forbundet med at investere i nye ruter. For at en sådan støtte kan betragtes som forenelig med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), skal det imidlertid fastslås, om støtten er nødvendig og står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, og om den påvirker samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse«<sup>(148)</sup>. Kommissionen havde på det tidspunkt udpeget visse betingelser, der skulle opfyldes for at kunne erklære denne driftsstøtte forenelig med det indre marked, bl.a.:
- Støtten skal bidrage til opnåelsen af et mål af fællesskabsinteresse om at udvikle en regional lufthavn ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter<sup>(149)</sup>.
  - Støtten skal være nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute<sup>(150)</sup>.
  - Støtten skal have en tilskyndende karakter, idet den skal bidrage til udviklingen af en aktivitet, som efter en vis periode vil kunne blive rentabel, hvilket indebærer, at støtteperioden er begrænset<sup>(151)</sup>.
  - Støtten skal være proportional, dvs. at beløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken<sup>(152)</sup>.
  - Støtten skal være tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling og må ikke kumuleres med andre former for støtte.
- (516) Retningslinjerne fra 2005 og de nye retningslinjer indeholder præcist definerede principper for forenelighed, men driftsstøtte til luftfartsselskaber kan dog stadig erklæres for forenelig af Kommissionen, såfremt den bidrager til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter, såfremt støtten er nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute<sup>(153)</sup>, såfremt den er begrænset i tid, og den forbindelse, som støtten tildeles, vil kunne blive rentabel<sup>(154)</sup>, såfremt beløbet er knyttet til nettoudviklingen i trafikken, samt såfremt støtten er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling, og den ikke er kumuleret med andre former for støtte<sup>(155)</sup>.
- (517) Endvidere anførte Kommissionen i punkt 301 i åbningsafgørelsen, at den havde til hensigt at undersøge denne støttes forenelighed med det indre marked på baggrund af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, og hverken interesserede tredjeparter eller Frankrig modsatte sig denne tilgang.
- (518) Kommissionen konkluderer således, at den i det foreliggende tilfælde bør undersøge foreneligheden af følgende foranstaltninger i lyset af ovennævnte generelle principper:
- brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 og marts 2004, som ændrede indholdet af den kontrakt, CCI indgik med Ryanair den 11. april 2000, væsentligt
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 10. oktober 2005, som CCI indgik med Ryanair/AMS<sup>(156)</sup>.

<sup>(147)</sup> Beslutning 2004/393/EF. Denne beslutning blev ophævet ved dom af 17. december 2008 i sag T-196/04, Ryanair Ltd mod Kommissionen (Charleroidommen), Sml. 2008 II, s. 3643, men vidner ikke desto mindre om udviklingen i Kommissionens vurderingspraksis for den pågældende støtte.

<sup>(148)</sup> Charleroi-beslutningen, betragtning 279.

<sup>(149)</sup> Se betragtning 283-297.

<sup>(150)</sup> Se betragtning 288-309.

<sup>(151)</sup> Se betragtning 311-317.

<sup>(152)</sup> Se betragtning 318-325.

<sup>(153)</sup> Se punkt 71-75 og punkt 79, litra b) og c), i 2005-retningslinjerne og punkt 139, 140, 141 og 151 i de nye retningslinjer.

<sup>(154)</sup> Se punkt 79, litra b), d) og i), i 2005-retningslinjerne og punkt 147 i de nye retningslinjer.

<sup>(155)</sup> Se punkt 79, litra g) og h), og punkt 80 i 2005-retningslinjerne og punkt 150, 152 og 153 i de nye retningslinjer.

<sup>(156)</sup> Disse kontrakter indeholder en bestemmelse om anvendelse med tilbagevirkende kraft pr. 1. januar 2005.

- (519) Kommissionen vil derfor foretage en undersøgelse af disse foranstaltningers forenelighed i lyset af ovennævnte kriterier.
- (520) Bidrag til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter: Som tidligere forklaret er brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 på den ene side og brevvekslingen fra 2004 på den anden knyttet til engangsdriften af en ekstra rute til London i sommersæsonen. Den skabte dermed en forøgelse af trafikken fra Nîmes lufthavn.
- (521) Kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om marketingydelser, som blev indgået med henholdsvis Ryanair og AMS den 10. oktober 2005 og trådte i kraft fra den 1. januar 2005, er knyttet til åbningen af tre nye ruter, men også til opretholdelsen af den eksisterende rute til London. Disse kontrakter har derfor bidraget til en nettoforøgelse af trafikken fra Nîmes lufthavn, samtidig med at de havde til formål at bidrage til opretholdelsen af den eksisterende rute til London.
- (522) Støtten er ikke rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute: Brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 og brevvekslingen fra 2004 vedrørte en rute, som allerede blev drevet, nemlig London-Nîmes. Alligevel sigtede den mod at åbne mulighed for en enkeltstående åbning af en anden afgang på den samme rute. Kontrakterne fra 2005 vedrørte ikke udelukkende åbning af nye ruter, men opretholdelse af den allerede eksisterende rute til London. De opfylder derfor ikke kriteriet om, at støtten ikke må være rettet mod en rute, som allerede drives, eller en lignende rute.
- (523) Støtten skal være begrænset i tid og vedrøre ruter, der vil kunne blive rentable: Brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 på den ene side og brevvekslingen fra 2004 på den anden havde til formål at gøre det muligt i en periode at drive en ekstra rute til London, henholdsvis i sommersæsonen 2002 og sommersæsonen 2004. Det fremgår ikke af sagens akter, at driften af en anden daglig rute til London i sommerperioden i slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 eller i 2004 ville kunne blive rentabel uden støtte. Det ser da også ud til, at den pågældende støtte blev ydet, for at denne anden rute kunne drives i en periode i en enkelt sæson og ikke med henblik på at opretholde den i de følgende sommersæsoner. Hverken brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 eller brevvekslingen fra 2004 opfylder derfor kriteriet om, at støtten skal ydes til ruter, der kan blive rentable.
- (524) Kommissionen bemærker desuden, at Frankrig til trods for opfordringen hertil ikke fremsendte nogen rentabilitetsundersøgelse om de forskellige ruter og afgang, som var genstand for brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002, brevvekslingen fra 2004 og 2005-kontrakterne, som Ryanair kunne have fremlagt med henblik på at godtgøre, at det var velbegrundet at tildele den pågældende støtte. Af dokumentationen i sagen fremgår det således, at der set fra de støttebevilgende myndigheders side ikke fandtes klare udsigter til, at disse ruter og afgang kunne blive rentable uden støtte i en overskuelig fremtid. Det skal derfor endvidere bemærkes, at 2005-kontrakterne vedrørte forskellige ruter, hvoraf nogle endnu ikke engang var udpeget på tidspunktet for indgåelse af kontrakterne, hvilket bekræfter, at de berørte myndigheder ikke havde nogen dokumentation for disse ruters og afganges rentabilitet. Kommissionen understreger i øvrigt, at de undersøgelser, som de franske myndigheder har fremlagt om de økonomiske virkninger af eksistensen af flyforbindelser drevet af Ryanair, indeholder en analyse af de karakteristiske træk ved Ryanairs kunder og de virkninger, de kan få for regionens udvikling, men omfatter ikke fremskrivninger vedrørende den fremtidige rentabilitet på disse ruter eller andre ruter, der ville kunne drives af Ryanair i fremtiden. Tværtimod viser analysen af kontrakterne med Ryanair, at den støtte, der er tildelt Ryanair til disse ruter, har måttet sættes op med tiden, selv efter ophævelsen af de kontrakter, der var indgået mellem 2001 og 2005, netop for at sikre, at de blev tilstrækkeligt rentable for Ryanair, til at selskabet ville videreføre dem.
- (525) I betragtning af ovenstående konkluderer Kommissionen, at brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002, brevvekslingen fra 2004 og kontrakterne fra 2005 ikke opfylder kriteriet om, at støtten skal være begrænset i tid og vedrøre ruter, der vil kunne blive rentable.
- (526) Støttebeløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken: støttebeløbet ifølge brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 er knyttet til udviklingen i trafikken, eftersom disse foranstaltninger sigtede mod at åbne mulighed for at drive en anden daglig afgang til London. Til gengæld er det ikke tilfældet med 2005-kontrakten, som både vedrørte åbningen af nye ruter og opretholdelsen af den allerede eksisterende rute til London.



- (527) Støtten er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling, og den ikke er kumuleret med andre former for støtte: Ifølge Frankrig, som Kommissionen spurgte ud om opfyldelsen af dette kriterium, ønsker CCI at understrege, at selskabet har gjort en betydelig indsats for at tiltrække andre luftfartsselskaber end Ryanair på de samme betingelser. CCI begyndte angiveligt allerede i 1997 at søge efter luftfartsselskaber for at afhjælpe det fald i trafik, der blev fremkaldt ved indsættelsen af TGV-tog. Ifølge CCI var ruteselskaberne ikke interesserede, og CCI var derfor blevet nødt til at forhandle med lavprisselskaber.
- (528) Ifølge Frankrig understreger CCI, at selskabets første kontakter med Ryanair var i 1997 og førte til åbningen af den første rute Nîmes-London Stansted i juni 2000. Da TGV var kommet til Nîmes i midten af 2001 og efter lukningen af Paris-Nîmes-ruten, som blev drevet af Air France, søgte CCI at opretholde denne rute og tog kontakt til Air Littoral, som genoptog flyvningen indtil juli 2003.
- (529) CCI mødtes endvidere i 2001 og de følgende år med flyselskaberne easyJet, Buzz, Volare, My Travel og FlyBe, men til trods for Ryanairs tilstedeværelse på platformen, der kunne have virket som incitament, ønskede ingen af disse selskaber til syvende og sidst at etablere sig der. Ifølge Frankrig understreger CCI, at drøftelserne blev ført på det samme grundlag som drøftelserne med Ryanair, og at disse betingelser blev tilbudt alle selskaber, der kunne være interesserede.
- (530) Det fremgår af disse forklaringer og de øvrige sagsakter, at støtten, der følger af brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002, brevvekslingen fra 2004 og kontrakterne fra 2005, blev forhandlet bilateralt uden åbenhed og en procedure, der kunne garantere ligebehandling såsom et offentligt udbud. Denne støtte opfylder således ikke kriteriet om åbenhed og ikkediskrimination.
- (531) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at statsstøtten, der følger af brevvekslingen fra februar 2002 og marts 2004, og som i væsentlig grad ændrede indholdet af den kontrakt, CCI indgik med Ryanair den 11. april 2000 og kontrakterne om henholdsvis lufthavnstjenester og marketingydelser af 10. oktober 2005, som CCI indgik med Ryanair/AMS, er uforenelige med det indre marked.

#### 7.1.3.2. *Foranstaltninger, der ligger efter 2005-retningslinjernes ikrafttræden*

- (532) Ryanair finder ikke, at 2005-retningslinjerne giver en troværdig referenceramme for vurdering af den formodede statsstøtte til Ryanair<sup>(157)</sup>. Eftersom disse retningslinjer danner den referenceramme, der er anvendt fra deres ikrafttræden indtil vedtagelsen af de nye retningslinjer, finder Kommissionen imidlertid, at det faktisk er den ramme der skal anvendes på de pågældende foranstaltninger. Kommissionen er da også forpligtet til at overholde de retningslinjer, den vedtager, medmindre de strider mod traktaten, hvilket hverken Frankrig eller Ryanair har hævdet, endsigse påvist.
- (533) I 2005-retningslinjerne præciseres det, at driftsstøtte, der tilstås luftfartsselskaber (som startstøtte til nye ruter) kun undtagelsesvis kan erklæres for forenelig med det indre marked og kun på meget strenge betingelser i de fattigste områder i Europa, dvs. regioner, der berøres af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, regionerne i den yderste periferi og tyndt befolkede regioner<sup>(158)</sup>. Nîmes lufthavn er ikke beliggende i en sådan region, hvorfor undtagelsen ikke kan finde anvendelse.
- (534) Nîmes lufthavn er klassificeret i kategori D (lille regional lufthavn), jf. 2005-retningslinjerne<sup>(159)</sup>. De mindre lufthavne har ofte heller ikke passagerer nok til at nå op på den kritiske størrelse og rentabilitetstærsklen. Som følge heraf bemærker Kommissionen, at luftfartsselskaberne ikke altid er villige til — uden incitamenter hertil — at løbe den risiko at åbne ruter med afgang fra ukendte og uprøvede lufthavne.

<sup>(157)</sup> Ryanairs bemærkninger til åbningsafgørelsen.

<sup>(158)</sup> 2005-retningslinjerne, punkt 27.

<sup>(159)</sup> 2005-retningslinjerne, punkt 15.

- (535) Derfor accepterer Kommissionen ifølge 2005-retningslinjerne, at der midlertidigt ydes offentlig støtte til luftfartsselskaberne på visse betingelser, hvis de dermed tilskyndes til at oprette nye ruter eller indsætte flere afgang fra regionale lufthavne og kan tiltrække et passagertal, som gør det muligt for dem at nå op på rentabilitetstærsklen på sigt. Kommissionen vil sørge for, at denne form for støtte ikke begunstiger store lufthavne, der allerede har en betydelig international trafik og drives på markedsmæssige vilkår <sup>(160)</sup>.
- (536) De specifikke forenelighedsbetingelser står i punkt 79 i 2005-retningslinjerne.
- (537) Kommissionen finder, at foreneligheden af følgende statsstøtteforanstaltninger bør undersøges på baggrund af 2005-retningslinjerne:
- kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 2. januar 2007, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - tillæggene af 1. august 2007 til kontrakterne af 2. januar 2007
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 1. november 2007, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 27. august 2008, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - tillægskontrakterne om ændringer af kontrakterne af 27. august 2008 dateret den 25. august 2009, 18. august 2010 og 30. november 2010.
- (538) Kommissionen finder ikke, at den tildelte støtte kan erklæres forenelig med traktaten. Kommissionen finder nemlig, at flere forenelighedsbetingelser ikke er opfyldt, bl.a.:
- (539) Langsigtet bæredygtighed og gradvis degression (kriterium d), manglen på en forretningsplan (kriterium i) og foranstaltningens varighed og intensitet (kriterium f) <sup>(161)</sup>: Ingen af de omhandlede foranstaltninger er i sin struktur udformet, så den sikrer et degressivt støttebeløb, der er begrænset til en vis procentdel af de støtteberettigede omkostninger, som ikke er nævnt i de pågældende kontrakter, eller så vidt Kommissionen ved i noget andet dokument, VTAN eller SMAN måtte have haft til rådighed på det tidspunkt, kontrakterne blev indgået. Kriteriet vedrørende degressivitet og maksimal intensitet er derfor ikke opfyldt af nogen af foranstaltningerne.
- (540) Endvidere anførte Frankrig, at Ryanair ikke havde givet VTAN en »virksomhedsplan, hvori det godtgøres, at ruten efter ophøret af de finansielle incitament/betalinger for markedsføringsydelser vil være bæredygtig i en betydelig periode« <sup>(162)</sup>. På den baggrund og i mangel af andre oplysninger til støtte for den modsatte opfattelse konkluderer Kommissionen, at den pågældende støtte ikke er blevet ydet til ruter, der kan blive rentable uden støtte. I øvrigt tyder rækken af foranstaltninger til støtte for ruterne til London (fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002), Liverpool (siden 2005), Charleroi og East Midlands (siden 2006) på, at Ryanair ikke ville drive disse ruter, hvis de ophørte med at modtage denne støtte.
- (541) På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at ovennævnte betingelser ikke er opfyldt af nogen af de omhandlede foranstaltninger.
- (542) Relation med nye ruter eller supplerende rotationer (afgange) på eksisterende ruter (kriterium c): Kommissionen konstaterer, at de pågældende kontrakter ikke udelukkende er indgået med henblik på at åbne nye ruter eller supplerende afgange.
- (543) Således fastsættes det ikke i kontrakterne af 2. januar 2007 at åbne ruter eller indsætte nye afgang på eksisterende ruter i forhold til dem, der var fastsat i kontrakterne fra 2005.
- (544) Vedrørende tillægskontrakten af 1. august 2007, som ifølge Frankrig var en betingelse for opretholdelsen af Ryanairs rute til Charleroi i vintersæsonen 2007-2008. Den var dermed ikke knyttet til åbningen af en ny rute eller indsættelsen af nye afgange.

<sup>(160)</sup> 2005-retningslinjerne, punkt 71 og 74.

<sup>(161)</sup> Den degressive støtte kan ydes for en periode på højst tre år. Den årlige støtte må ikke overstige 50 % af de støtteberettigede omkostninger i det pågældende år og må for hele støtteperioden ikke nå op over gennemsnitligt 30 % af de støtteberettigede omkostninger.

<sup>(162)</sup> Brev fra Frankrig af 25. april 2014, punkt 103.

- (545) Der stod heller ikke i kontrakterne af 1. november 2007, at der skulle åbnes ruter, men at der skulle være det samme antal afgang eller færre, som var fastsat i kontrakterne af 2. januar 2007 alt efter sæson undtagen ruten til London, hvor der blev indsat en ekstra daglig afgang i sommersæsonen. På samme måde vedrørte kontrakterne af 27. august 2008 kun to ruter blandt de fire, der var dækket af de foregående kontrakter (London og Charleroi), med det samme antal afgang som var fastsat i kontrakterne af 1. november 2007. Ændringerne fra 2009, som blot var en forlængelse af disse kontrakter, gav heller ikke anledning til åbning af flere ruter eller afgang.
- (546) Vedrørende tillægskontrakt nr. 1 af 18. august 2010 bekræftede Frankrig, at det meget lave ydelsesbeløb ikke kunne ændre de i den oprindelige kontrakt fastsatte ruter og afgang eller den forventede trafik. Ifølge Frankrig er landets underskrift et led i opretholdelsen af gode forretningsforbindelser mellem lufthavnsforvalteren og Ryanair og kan sidestilles med en forretningsmæssig gestus, som ikke skader den generelle økonomi i koncessionen<sup>(163)</sup>.
- (547) Vedrørende tillægskontrakt nr. 2 af 30. november 2010 bekræftede Frankrig, at denne kontrakt var blevet indgået »under pres fra Ryanair mod VTAN vedrørende forbindelsen til Liverpool«<sup>(164)</sup>. Frankrig fremlagde en udveksling af e-mails mellem Ryanair og VTAN dateret den 23. og 29. november 2010, der viser, at Ryanair havde truet med at nedlægge to afgang på den rute (fra fire til to afgang) og havde gjort opretholdelsen af disse afgang for sommeren 2011 (perioden fra marts 2011 til oktober 2011) betinget af køb af supplerende marketingydelser for at støtte promoveringen af denne rute for et beløb på [35 000-65 000] EUR. Uden en engangsforhøjelse af bidraget kunne Ryanair være ophørt med at drive ruten til Liverpool. Denne tillægskontrakt var derfor ikke knyttet til åbningen af nye ruter eller indsættelsen af supplerende afgang, men udelukkende til beskyttelse af en eksisterende rute.
- (548) Således blev ingen af de omhandlede foranstaltninger ydet med henblik på at få åbnet nye ruter eller indsat supplerende afgang på eksisterende ruter.
- (549) Kompensation for ekstra startomkostninger (kriterium e)<sup>(165)</sup>: Kommissionen mener, at dette kriterium ikke er opfyldt for nogen af de omhandlede foranstaltninger. De beløb, forvalterne udbetalte, er ikke beregnet som en brøkdel af de supplerende startomkostninger, der så vidt Kommissionen ved, aldrig har været genstand for skøn, som Ryanair/AMS har givet forvalterne. Heraf følger i øvrigt, at betingelsen om maksimal støtteintensitet ikke kan opfyldes.
- (550) Sammenhæng med udviklingen af ruten:(kriterium g)<sup>(166)</sup>: »Incitamentsordningen«, som er fastsat i de kontrakter, der blev indgået med Ryanair fra den 10. oktober 2005 hænger ikke sammen med udviklingen af ruterne, men med den trafikmængde, Ryanair opnår i form af passagerantal. F.eks. vedrører kontrakten om lufthavnstjenester af 1. januar 2007 fire ruter med afgang fra Nîmes, London, Liverpool, Charleroi og East Midlands. Ifølge incitamentsordningen er der fastsat rabatter i forhold til antallet af afrejsende passagerer<sup>(167)</sup>, uden at passagerernes konkrete destination dog er præciseret<sup>(168)</sup>. Analysen af de øvrige kontrakter ville ligne denne. Mere generelt er ingen af de pågældende kontrakter som påvist for nylig udelukkende blevet indgået med henblik på at åbne nye ruter eller nye afgang. De heraf følgende støttebeløb hænger derfor ikke sammen med udviklingen af bestemte ruter. Derfor finder Kommissionen, at dette kriterium ikke er opfyldt af nogen af de omhandlede foranstaltninger.
- (551) Ikkediskriminerende tildeling (kriterium h): Frankrig anfører, »VTAN præciserer, at de ikke før indgåelsen af de forskellige kontrakter offentligt har givet udtryk for, at de ville give finansielle incitamenter og/eller betale Ryanair for marketingydelser. VTAN havde dog fremsat de samme tilbud til alle luftfartsselskaberne og dermed givet alle de interesserede luftfartsselskaber mulighed for at tilbyde deres tjenester, som Ryanair gjorde.«<sup>(169)</sup> Således opfyldte ingen af de omhandlede foranstaltninger betingelsen om ikkediskrimination som fastsat i 2005-retningslinjerne. Tilbud fremsat under hånden til visse selskaber efter lufthavnsforvalterens skøn er utilstrækkelige til, at denne betingelse er opfyldt.

<sup>(163)</sup> Se fodnote 38.

<sup>(164)</sup> Brev fra Frankrig af 20. marts 2014, s. 8.

<sup>(165)</sup> Støttebeløbet skal hænge nøje sammen med de ekstra startomkostninger, der er forbundet med lanceringen af en ny rute eller indsættelsen af en ny afgang, og som operatøren ikke længere skal afholde senere i forløbet

<sup>(166)</sup> Udbetalingen af støtten skal knyttes nøje sammen med den faktiske udvikling i passagertallet.

<sup>(167)</sup> Artikel 8 i kontrakten om lufthavnstjenester af 1. januar 2007.

<sup>(168)</sup> De eneste destinationer, hvor der tages hensyn til antallet af passagerer, er Charleroi og East Midlands (artikel 8, stk. 2, i kontrakten om lufthavnstjenester af 1. januar 2007).

<sup>(169)</sup> Brev fra Frankrig af 25. april 2014, punkt 102.

- (552) På grundlag af alle de ovennævnte punkter finder Kommissionen, at ingen dele af den ulovlige støtte, der er tildelt Ryanair/AMS gennem de kontrakter, som er omfattet af denne undersøgelse, opfylder alle kriterierne i 2005-retningslinjerne. Således er støtten i overensstemmelse med følgende foranstaltninger uforenelige med det indre marked:
- kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 2. januar 2007, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - tillæggene af 1. august 2007 til kontrakterne af 2. januar 2007
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 1. november 2007, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - kontrakterne om lufthavnstjenester og om marketingydelser af 27. august 2008, som VTAN indgik med Ryanair/AMS
  - tillægskontrakterne om ændringer af kontrakterne af 27. august 2008 dateret den 25. august 2009, 18. august 2010 og 30. november 2010.

#### 7.2. VURDERING AF DE FINANSIELLE TILSKUD TIL CCI-LUFTHAVN OG VTAN

- (553) Kommissionen vil i denne del analysere de forskellige finansielle støtteforanstaltninger, der blev tildelt CCI-lufthavn og VTAN, jf. afsnit 3.2.

##### 7.2.1. FOREKOMST AF STATSSTØTTE EFTER ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

- (554) 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 til fordel for visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med traktaten, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (555) Betegnelsen af en foranstaltning som statsstøtte forudsætter således, at følgende kumulative betingelser er opfyldt:
- Støttemodtageren er en virksomhed efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvilket forudsætter, at den udøver en økonomisk aktivitet.
  - Den pågældende støtte ydes ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten.
  - Støtten giver støttemodtageren en selektiv fordel.
  - Den pågældende støtte fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (556) Med henblik på at fastslå, om ovennævnte tilskud udgør statsstøtte, skal det først kontrolleres om rækken af støttemodtagere, dvs. CCI-lufthavn og VTAN udgjorde virksomheder, dvs. udøvede en økonomisk aktivitet på tidspunktet, hvor støtten blev tildelt. I forbindelse med dette spørgsmål analyserer Kommissionen herefter de tilskud, CCI-lufthavn og VTAN modtog efter det nationale system for finansiering af statslige opgaver i franske lufthavne som beskrevet i betragtning 32 ff. Endelig undersøger Kommissionen, i hvilket omfang driften af Nîmes lufthavn kunne eller ikke kunne udgøre en tjeneste af almindelig økonomisk interesse i løbet af den undersøgte periode. Efter at have foretaget disse tre foreløbige analyser vurderer Kommissionen ved hjælp af resultaterne hver af de foranstaltninger, der er omfattet af undersøgelsen, for at fastslå, om de udgør statsstøtte.

### 7.2.1.1. Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet

- (557) Som Kommissionen har forklaret i de nye retningslinjer<sup>(170)</sup>, skal driften og anlæggelsen af lufthavnsinfrastrukturer fra datoen for Aéroports de Paris-dommen (12. december 2000) anses for at falde ind under reglerne for kontrol med statsstøtte. Omvendt kunne offentlige myndigheder — på grund af den usikkerhed, der herskede før denne dom — med rette antage, at finansiering af en lufthavnsinfrastruktur ikke udgjorde statsstøtte, og at det derfor ikke var nødvendigt at anmelde en sådan foranstaltning til Kommissionen. Kommissionen kan derfor ikke længere med henvisning til statsstøttereglerne anfægte finansieringsforanstaltninger af denne type, som er tildelt før den 12. december 2000.
- (558) Som ligeledes anført i de nye retningslinjer<sup>(171)</sup> er i øvrigt ikke alle aktiviteter i en lufthavn nødvendigvis af økonomisk karakter. Aktiviteter, der normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, er ikke af økonomisk art og er sædvanligvis ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde.
- (559) Vedrørende CCI-lufthavn er de foranstaltninger, der er omfattet af åbningsafgørelsen, de tilskud, der blev modtaget efter det nationale system for finansiering af statslige opgaver i franske lufthavne (i det følgende benævnt »tilskud til statslige opgaver«), forskellige tilskud til periodevis drift modtaget fra forskellige lokale og regionale myndigheder og CCI's afdeling for generelle anliggender mellem 2000 og 2006, tilbagebetalingspligtige forskud, som CCI-lufthavn fik bevilget af CCI's afdeling for generelle anliggender mellem 2002 og 2006 (»tilbagebetalingspligtige forskud«) og den formodede manglende fakturering af kapacitetsomkostninger afholdt af CCI's afdeling for generelle, jf. de nye retningslinjer, med hensyn til forenelighed af den driftsstøtte, der er tildelt af CCI's afdeling for generelle anliggender i forbindelse med driften af lufthavnen i perioden 2000-2006.
- (560) Det fremgår af forklaringerne fra Frankrig, der er opsummeret i betragtning 55-57, at med undtagelse af visse tilskud fra FIATA, som indgår i tilskud til statslige opgaver og vil blive undersøgt senere, er kun tilskuddene på 250 000 EUR, 600 000 EUR og 500 000 EUR modtaget i 2005 og tilskuddet på 200 000 EUR modtaget fra CCI's afdeling for generelle anliggender i 2006 (i det følgende benævnt »periodevis driftstilskud«) blevet brugt til at finansiere lufthavnens økonomiske aktivitet. Disse tilskud havde da også til formål at dække det driftsunderskud, der skyldtes den manglende balance mellem driftsudgifter og indtægter fra tilrådighedsstillelsen af lufthavnsinfrastruktur for passagerer og luftfartsselskaber. I det omfang disse tilskud blev ydet efter den 12. december 2000 og blev brugt til at finansiere lufthavnens økonomiske aktivitet, kan de efter begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet være omfattet af statsstøttereglerne. Det samme gælder for de tilbagebetalingspligtige forskud, som også blev ydet efter den 12. december 2000 og havde til formål at sikre balance i lufthavnens driftsregnskab.
- (561) Med hensyn til den formodede manglende faktura for kapacitetsomkostninger afholdt af CCI's afdeling for generelle anliggender i forbindelse med driften af lufthavnen i perioden 2000-2006, drejede det sig om en formodning, Kommissionen fremsatte i sin åbningsafgørelse. Som anført i betragtning 59 indgav Frankrig oplysninger, der viste, at CCI's afdeling for generelle anliggender i virkeligheden viderefakturerede den del af sine kapacitetsomkostninger, som vedrørte lufthavnsaktiviteten, til CCI-lufthavn, efter en objektiv omkostningsfordelingsnøgle. Denne handlemåde er i overensstemmelse med den handlemåde, en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter i sine relationer med et datterselskab eller en afdeling, som benytter dens generelle tjenester, ville udvise. Som følge heraf viser den hypotese, der fremsættes i åbningsafgørelsen om den formodede manglende fakturering af visse af CCI's generelle afdelings kapacitetsomkostninger, sig at være faktisk forkert, og det system til fakturering af kapacitetsomkostninger, CCI har anvendt, medfører ikke en fordel for CCI-lufthavn. Der er derfor ikke grund til at behandle denne »foranstaltning« yderligere i nærværende afgørelse. På samme måde viser oplysningerne fra Frankrig om de investeringer, der er foretaget i Nîmes lufthavn, da denne blev forvaltet af CCI, jf. betragtning 51, at CCI-lufthavn kun afholdt de udgifter til investeringer, som det påhvilede dem at finansiere. Der skal derfor ikke undersøges investeringstilskud til CCI-lufthavn i denne vurdering.
- (562) Hvad angår foranstaltningerne til fordel for VTAN, drejer det sig hovedsagelig om det faste bidrag, som anført i CDSP og efterfølgende ændret. Dette faste bidrag skulle dække driftsunderskuddet som følge af den manglende balance mellem driftsomkostninger og indtægter hidrørende for tilrådighedsstillelsen af lufthavnsinfrastruktur for passagerer og luftfartsselskaber under hensyntagen til omkostningerne til de forskellige investeringer, som påhvilede VTAN ifølge CDSP og tillæggene hertil. Da det faste bidrag blev indført og ændret efter den 12. december 2000 og blev brugt til at finansiere lufthavnens økonomiske aktivitet, er det omfattet af statsstøttereglerne.

<sup>(170)</sup> De nye retningslinjer, punkt 28 og 29.

<sup>(171)</sup> De nye retningslinjer, punkt 34 og 35.

- (563) De øvrige foranstaltninger til fordel for VTAN, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, består af et specifikt offentligt bidrag, der blev udbetalt for år 2011 for at tage hensyn til de nye driftsomkostninger, som påhvilede VTAN efter lukningen af BAN (i det følgende benævnt »det specifikke offentlige bidrag), og tilskud til infrastruktur for 2011 og 2012 (i det følgende benævnt »infrastrukturtilskuddene«). Disse forskellige foranstaltninger, som blev tildelt efter den 12. december 2000, blev i hvert fald for en dels vedkommende brugt til at finansiere lufthavnens drift (bl.a. dens kommercielle aktivitet med tilrådighedsstillelse af lufthavnsinfrastruktur) samt investeringer i naturlig forbindelse med lufthavnens kommercielle aktivitet. Disse foranstaltninger vil derfor i henseende til begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet kunne være omfattet af statsstøtteregele.
- (564) I det følgende vil Kommissionen derfor undersøge tilskud vedrørende statslige opgaver samt:
- for CCI's driftsperiode de periodevise driftstilskud og tilbagebetalingspligtige forskud
  - for VTAN's driftsperiode det faste bidrag, det specifikke offentlige bidrag og infrastrukturtilskuddene.

#### 7.2.1.2. Tilskud til statslige opgaver

- (565) Som Kommissionen minder om i de nye retningslinjer, har Domstolen fastslået, at aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter, og at de sædvanligvis ikke er omfattet af statsstøtteregele. Ifølge de nye retningslinjer<sup>(172)</sup> anses aktiviteter som f.eks. flyvekontrol, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger, og investeringer i nødvendig infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis for at være af ikkeøkonomisk karakter.
- (566) Det fastslås i øvrigt i de nye retningslinjer, at offentlig finansiering af sådanne ikkeøkonomiske aktiviteter ikke udgør statsstøtte, men bør være begrænset til kun at kompensere for de udgifter, som de giver anledning til, og ikke må føre til uretmæssig diskriminering mellem lufthavnene. Det præciseres yderligere til sidstnævnte betingelse, at hvis det under en bestemt retsorden er normalt, at civile lufthavne skal afholde visse omkostninger, som nødvendigvis er forbundet med driften, mens andre civile lufthavne ikke skal, kan der være tale om, at sidstnævnte får indrømmet en fordel, uanset om disse omkostninger vedrører en aktivitet, der sædvanligvis anses for at være af ikkeøkonomisk karakter<sup>(174)</sup>.
- (567) De aktiviteter, der finansieres via det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne, jf. betragtning 32 ff., er beskyttelse af den civile luftfart mod ulovlige handlinger<sup>(175)</sup>, politiarbejde<sup>(176)</sup>, redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer<sup>(177)</sup>, luftfartssikkerhed<sup>(178)</sup> samt beskyttelse af det menneskelige og naturlige miljø<sup>(179)</sup>. Disse aktiviteter kan lovligt anses for at henhøre under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Derfor kan Frankrig i henseende til statsstøtteregele lovligt anse disse opgaver for at være af »statslig« karakter, med andre ord ikkeøkonomisk. Frankrig kan dermed også yde offentlig finansiering til at kompensere for de omkostninger, som lufthavnsforvalterne pådrager sig ved udførelsen af disse opgaver, såfremt de er pålagt ved national lov, og såfremt finansieringen hverken giver anledning til overkompensation eller diskriminering mellem lufthavnene.

<sup>(172)</sup> Sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, præmis 7 og 8, og sag C-30/87, Bodson mod Pompes funèbres des régions libérées, Sml. 1988 I, s. 2479, præmis 18.

<sup>(173)</sup> De nye retningslinjer, punkt 35.

<sup>(174)</sup> De nye retningslinjer, punkt 36 og 37.

<sup>(175)</sup> Heri indgår screening af indskrevet bagage, screening af passagerer og kabinebagage og kontrol af fælles indgange til lufthavnsområdet.

<sup>(176)</sup> Heri indgår automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation.

<sup>(177)</sup> Som nævnt ovenfor er disse tre kategorier udtrykkeligt nævnt i de nye retningslinjer som eksempler på ikkeøkonomiske aktiviteter.

<sup>(178)</sup> Heri indgår forebyggelse af fare fra dyr.

<sup>(179)</sup> Heri indgår miljøkontrolforanstaltninger.

- (568) Men det følger af beskrivelsen i betragtning 32 ff., at systemet ifølge den franske lovgivning bygger på mekanismer til streng forudgående såvel som efterfølgende omkostningskontrol, der skal sikre, at lufthavnsforvalterne via lufthavnsafgifter og den supplerende ordning kun modtager, hvad der nøje svarer til omkostningerne.
- (569) Desuden gælder dette system for alle franske civile lufthavne, både hvad angår opgaveområder, der giver anledning til kompensation, og finansieringsordninger. Betingelsen vedrørende ikkediskriminering er således opfyldt. Når fransk lov overdrager udførelsen af statslige opgaver til lufthavnsforvalterne, pålægger den da også staten og ikke lufthavnsforvalterne at afholde omkostningerne herved. Kompensationen for omkostningerne ved disse opgaver ved hjælp af offentlige midler indebærer således ikke en lettelse af omkostninger, som normalt skal afholdes af lufthavnsforvalterne i henhold til fransk ret.
- (570) Dette nationale system har været gældende for Nîmes lufthavn siden 2000. Den finansiering, som er modtaget ifølge dette system, udgør derfor ikke statsstøtte til CCI-lufthavn eller VTAN. Denne konklusion gælder bl.a. for de tilskud, CCI-lufthavn modtog fra FIATA, jf. betragtning 55.

#### 7.2.1.3. Statsmidler og tilregnelser til staten

- (571) De forskellige foranstaltninger, der stadig skal undersøges af de lokale og regionale myndigheder (CGG, CAAC og CANM), SMAN (som er en gruppe af lokale forvaltningsmyndigheder) og CCI.
- (572) De lokale og regionale forvaltningsmyndigheders midler er statsmidler, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF<sup>(180)</sup>. I øvrigt falder sådanne lokale forvaltningsmyndigheders handlemåde, i lighed med foranstaltninger truffet af centralmagten, ind under denne artikels anvendelsesområde, hvis betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt.<sup>(181)</sup> Således skal beslutninger truffet af lokale forvaltningsmyndigheder som CGG, CAAC og CANM anses for at kunne tilregnes staten (i bred forstand) efter retspraksis om statsstøtte.
- (573) Denne konklusion gælder i forlængelse heraf for en gruppe af lokale og regionale forvaltningsmyndigheder som SMAN. Som anført i afsnit 2.2 er SMAN's budget endvidere understøttet af bidrag fra de lokale forvaltningsmyndigheder, som indgår heri. SMAN's ressourcer omfatter således bl.a. i) medlemsbidrag, ii) tilskud, iii) provenu af gaver og arv, iv) afkast af lån, v) provenu af afgifter fra operatører og forvaltere og vi) mere generelt alle direkte og indirekte afkast af udøvelsen af kompetencen ifølge SMAN's vedtægter. Endvidere administreres SMAN af en Comité Syndical, der udelukkende består af delegerede repræsentanter for de lokale og regionale forvaltningsmyndigheder, som er medlemmer. SMAN's ressourcer er således statsmidler, og alle SMAN's beslutninger kan »tilregnes staten« efter retspraksis om statsstøtte.
- (574) Vedrørende den støtte, CCI-lufthavn fik tildelt af CCI's afdeling for generelle anliggender, jf. afsnit Ressources d'Etat et imputabilité 7.1.1.1, er CCI en offentlig myndighed, hvis ressourcer skal betragtes som statsmidler, og hvis beslutninger alle kan »tilregnes staten« efter retspraksis om statsstøtte.
- (575) Alle de foranstaltninger, der er genstand for nærværende undersøgelse, kan således »tilregnes staten« og er finansieret af statsmidler.

#### 7.2.1.4. Selektiv økonomisk fordel

- (576) For at vurdere, om en statslig foranstaltning giver en virksomhed en fordel, jf. artikel 107, stk. 1, skal det fastslås, om den pågældende virksomhed får en økonomisk fordel, hvorved den undgår omkostninger, som den normalt ville have skullet afholde af sin egen kapital, eller om den får en fordel, som den på normale markedsvilkår ikke ville have fået<sup>(182)</sup>, eller om den pågældende foranstaltning kan anses for at være en kompensation for en offentlig tjeneste, som opfylder kriterierne i Altmarkdommen.

<sup>(180)</sup> Rettens dom af 12. maj 2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'agglomération du Douaisis mod Kommissionen, EU:T:2011:209, præmis 108.

<sup>(181)</sup> Rettens dom af 6. marts 2002 i forenede sager T-127/99 og T-129/99, T-140/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 1330, præmis 142.

<sup>(182)</sup> Dom i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 41.

#### 7.2.1.4.1. Begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse og anvendelse af Altmarkdommen

##### 7.2.1.4.1.1. Anvendelse af begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse

- (577) Der skal tages stilling til, om de forskellige foranstaltninger, der mangler at blive undersøgt, kan betragtes som kompensationer for offentlig tjeneste tildelt med henblik på drift af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (578) Det skal i den forbindelse erindres, at Domstolen i sin dom i Altmarksagen fastslog, at kompensationer for offentlig tjeneste ikke udgjorde statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, forudsat at fire kumulative betingelser var opfyldt. For det første skal den modtagende virksomhed faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret. For det andet skal de kriterier, der danner grundlag for beregningen af kompensationen, være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. For det tredje må kompensationen 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. Endelig gælder det for det fjerde, at når udvælgelsen af den virksomhed, der har fået overdraget 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 tilbudsgiver, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med de relevante midler, ville have ved at opfylde forpligtelserne. Med henblik på anvendelsen af disse betingelser er det første punkt, der skal undersøges, om der er tale om en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (579) Frankrig mener i lighed med forvalterne, at forvaltningen af Nîmes lufthavn som helhed i betragtning af dens størrelse og lokale rolle bør betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Frankrig anfører: »Selv om man antager, at Languedoc Roussillon ikke er en isoleret region, og at tilgængeligheden hertil ikke er betinget af Nîmes lufthavns flyruter, hvilket kan anfægtes, jf. ovennævnte punkt 2, ligger det dog på baggrund af ovenstående fast, at forvaltningen af Nîmes lufthavn er behæftet med en række forpligtelser til offentlig tjeneste, og at Kommissionen ikke har påvist, at en privat markedsøkonomisk aktør ville være klar til at påtage sig sådanne forpligtelser i samme omfang eller på de samme betingelser uden kompensation for offentlige tjeneste. Det betyder ikke meget i den forbindelse, om lufthavnen ligger i en isoleret region. Kommissionens retningslinjer og fast retspraksis anerkender medlemsstaternes skønsmargin med hensyn til at definere forpligtelser til offentlig tjeneste. Det afgørende kriterium for at fastslå, om der er tale om en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, er, om en aktør i betragtning af sin egen kommercielle interesse ville påtage sig den pågældende tjeneste i samme omfang eller på de samme betingelser«<sup>(183)</sup>.
- (580) Denne argumentation er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Med henblik på at analysere, i hvilken grad forvaltningen af en lufthavn er en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, er det vigtigt at se på, hvilket behov for almindelig interesse den pågældende aktivitet opfylder. I den henseende er lufthavnens størrelse heller ikke et relevant kriterium.
- (581) Som Kommissionen allerede har anført i sin afgørelsespraksis: »Den økonomiske udvikling er ikke [...] tilstrækkelig til at begrunde, at en tjenesteydelse kan kaldes en [tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse]. En sådan betegnelse skal være begrundet i forpligtelser til offentlig tjeneste ud over den almindelige interesse i at udvikle økonomiske aktiviteter«<sup>(184)</sup>. Traktaten indeholder allerede en specifik bestemmelse om forenelighed for støtte, der sigter mod at fremme økonomiske aktiviteter (artikel 107, stk. 3, litra c)), mens tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ifølge Domstolens retspraksis er tjenesteydelser, der adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter<sup>(185)</sup>, og virksomheder, der har fået overdraget en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, har fået overdraget en særlig opgave<sup>(186)</sup>. Generelt indebærer overdragelsen af en »særlig offentlig tjeneste« udbud af tjenester, som en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme vilkår<sup>(187)</sup>. Medlemsstaterne eller Unionen kan knytte særlige betingelser til sådanne tjenester med henvisning til kriteriet om en almindelig økonomisk interesse.

<sup>(183)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen.

<sup>(184)</sup> Se beslutning N 381/04, »Frankrig, Projekt vedrørende højhastigheds-telekommunikationsnet i Pyrénées-Atlantiques« (DORSAL), EUT C 162 af 2.7.2005, s. 5, punkt 53.

<sup>(185)</sup> Se dom i sag C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Sml. 1991 I, s. 5889, præmis 27, dom i sag C-242/95, *GT-Link A/S*, Sml. 1997 I, s. 4449, præmis 53 og dom i sag C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Sml. 1998 I, s. 3949, præmis 45.

<sup>(186)</sup> Se bl.a. dom i sag C-127/73, *C-127/73, BRT mod SABAM*, C-127/73, Sml. 1974 I, s. 51.

<sup>(187)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4), punkt 46 og 47.



- (582) Kommissionen fastsætter i øvrigt i de nye retningslinjer: »For så vidt angår lufthavne, finder Kommissionen, at den overordnede drift af en lufthavn i velbegrundede tilfælde kan anses for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen finder [...], at det kun kan være tilfældet, hvis en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden lufthavnen ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke den pågældende dels sociale og økonomiske udvikling negativt. En sådan vurdering bør tage behørigt hensyn til andre transportmidler, navnlig højhastighedstog og færgeforbindelser«<sup>(188)</sup>.
- (583) Nîmes lufthavns bidrag til den økonomiske dynamik i lokalområdet, som Frankrig især har fremhævet til støtte for sin påstand om, at der er tale om en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, er ikke i sig selv en relevant faktor, eftersom det vurderes uafhængigt af denne lufthavns bidrag til regionens tilgængelighed. Det betvivles ikke, at en lufthavn kan have positive følgevirkninger for lokalområdets økonomiske udvikling, hvis den forbedrer tilgængeligheden til en region, især når den bryder områdets isolation. Dog kan det forhold alene, at tilstedeværelsen af en lufthavn og dens aktivitet skaber direkte og indirekte arbejdspladser og stimulerer lokale virksomheders aktivitet, ikke betragtes som et relevant kriterium til at fastslå, om der foreligger en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (584) For så vidt angår Nîmes lufthavns bidrag til regionens tilgængelighed har Frankrig især erkendt, at Montpellier lufthavn kun ligger 63 km fra Nîmes lufthavn, hvilket giver en køretid på bare 49 minutter. Frankrig har ligeledes erkendt, at Nîmes har haft højhastighedstog (TGV) siden 2001. Byen har således hyppige togforbindelser til f.eks. Paris og Lyon med rejsetider på henholdsvis 3 timer og 1 time og 30 minutter. Frankrig har undladt at tage hensyn til disse togforbindelser i sine argumenter om forekomsten af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Ser man på vejnettet, ligger Nîmes tæt på motorvej A9 og A54, som giver byen direkte forbindelse til de store byer i den sydvestlige fjerdedel af Frankrig, bl.a. Lyon, Marseille og Montpellier. På baggrund af disse oplysninger kan det ikke hævdes, at en del af det område, som potentielt betjenes af Nîmes lufthavn, uden denne ville være isoleret fra resten af Unionen i en grad, der ville være skadelig for områdets økonomiske og sociale udvikling.
- (585) Vedrørende Montpellier lufthavn anfører Frankrig: »selv om ovenstående oplysninger placerer den i samme opland som Nîmes lufthavn på grund af køretiden mellem dem på under 60 minutter og prisen for returkørsel på højst 20 EUR, skal det dog understreges, at Ryanairs nuværende fire ruter fra Montpellier opfylder et turistbehov, som snarere ligger vest end øst for lufthavnen (forbindelsen til Hahn er et eksempel herpå, mens Ryanair har nedlagt sine ruter til Tyskland fra Marseille), og Nîmes lufthavn dækker et delvist andet opland end Montpellier lufthavn (bl.a. Cevennerne, Uzège og den nordøstlige del af Gard/den sydlige del af Ardèche i Rhône-dalen). Lufthavnen har dermed sit eget opland. Det skal også anføres, at 51 % af lavprispassagererne bor under 50 km fra deres lufthavn«.
- (586) Frankrig har således erkendt, at der forelå faktorer, der kunne placere Nîmes lufthavn i samme opland som Montpellier lufthavn. På de betingelser, kan det ikke hævdes, at tilstedeværelsen af Nîmes lufthavn kan forhindre en isolation, der kunne skade den økonomiske og sociale udvikling i en del af området, som betjenes af denne lufthavn, så meget desto mere fordi Nîmes som nævnt er dækket af en TGV-forbindelse. Frankrig har endvidere ikke fremlagt nogen vurdering af omfanget af en sådan hypotetisk skade. Det forhold, at Nîmes og Montpellier lufthavnene opland ikke præcist overlapper hinanden, er ikke et tilstrækkeligt argument. Uanset hvor tæt to forskellige lufthavne ligger, overlapper deres oplande da heller aldrig helt hinanden. Endelig beviser den kendsgerning, at 51 % af de lavprispassagerer, der bor under 50 km fra deres lufthavn, ikke, at de rejsende, som ønsker at komme til lufthavnens opland eller rejse derfra, ikke i vid udstrækning ville være parate til at benytte flyvninger med afrejse fra eller ankomst til Montpellier lufthavn.
- (587) Frankrig gjorde endvidere gældende, at opgaven med at udvikle flytrafikken, som VTAN havde fået overdraget gennem CDSP »kan betragtes som en forpligtelse til offentlig tjeneste efter Altmarkdommen. Ifølge Frankrig vedrører denne opgave »økonomisk og turistmæssig udvikling af lokalområdet«, som ifølge Frankrig skulle kræve en »i) forøgelse af passagerstrømme, der skaber indtægter og arbejdspladser for den regionale økonomi [...] og ii) udvikling af erhvervsområdet lige ved lufthavnen.« Om dette erhvervsområde nævner Frankrig flere virksomheder, som er etableret her, og anfører, at »I dette industriområde har VTAN til opgave at udvikle aktiviteter i forbindelse med luftfartssektoren og styrke den industrielle eller kommercielle aktivitet, der skaber arbejdspladser til området«<sup>(189)</sup>.

<sup>(188)</sup> De nye retningslinjer, punkt 72.

<sup>(189)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen.

- (588) Denne argumentation kan ikke godtages, for som anført nedenfor kan en aktivitets bidrag til den lokale økonomiske udvikling ikke i sig selv begrunde, at aktiviteten betegnes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Endvidere opfylder den erhvervsmæssige udvikling af en lufthavn med åbning af nye flyruter eller udvidelse af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed ikke som sådan kriteriet om almindelig økonomisk interesse, der berettiger, at en tjenesteydelse defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen mener navnlig ikke, at de offentlige myndigheders kompensation for de nettoomkostninger, der er forbundet med leveringen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, må påvirke en lufthavnsforvalters økonomiske incitament til at etablere forretningsforbindelser med luftfartsselskaber.
- (589) Under henvisning til ovenstående og på baggrund af Frankrigs argumenter og i betragtning af bl.a. den korte afstand til Montpellier lufthavn og Nîmes' TGV-forbindelser finder Kommissionen, at Frankrig har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at hævde, at forvaltningen af Nîmes lufthavn som helhed var en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Især kan aktiviteten som forvalter af Nîmes lufthavn, der består i at modtage kommercielle passagerflyvninger, ikke betragtes som en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Såfremt de forskellige finansielle støtteforanstaltninger, der er genstand for denne undersøgelse, havde til formål at finansiere driften af lufthavnsaktiviteten som helhed, kan de derfor ikke betragtes som finansielle kompensationer for forvaltning af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. De opfylder således ikke de kumulative betingelser i Altmarkdommen.
- (590) Hvis det antages, at forvaltningen af Nîmes lufthavn, helt eller delvis, gyldigt kunne betegnes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ville de pågældende foranstaltninger alligevel ikke opfylde de kumulative betingelser i Altmarkdommen. De opfylder nemlig ikke den første, anden og fjerde betingelse i denne dom, som det fremgår af det følgende, på baggrund af meddelelsen om anvendelsen af statsstøtteregele på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(190)</sup> (i det følgende benævnt »meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse«). Kommissionen finder, at det i tilfældet Nîmes lufthavn er hensigtsmæssigt at foretage analysen af disse betingelser i Altmarkdommen ved at skelne mellem de enheder, som faktisk har udøvet denne økonomiske aktivitet i perioden 2000-2012.

#### 7.2.1.4.1.2. Klart definerede forpligtelser til offentlig tjeneste, der påhviler virksomheden (første betingelse)

- (591) Eftersom Frankrig har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at betegne forvaltningen af lufthavnen som helhed som tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og foranstaltningerne, der er genstand for denne undersøgelse, blev brugt til at finansiere driften af lufthavnen som helhed, er den første betingelse i Altmarkdommen ikke opfyldt.
- (592) For at den første betingelse i Altmarkdommen er opfyldt, skal den offentlige opgave ifølge meddelelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(191)</sup> endvidere overdrages gennem en eller flere akter, der afhængigt af, hvilken medlemsstat det drejer sig om, kan tage form af et lovgivningsmæssigt eller administrativt instrument eller en kontrakt. Desuden skal akten eller akterne i det mindste fastlægge indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste, virksomheden og eventuelt det omhandlede geografiske område, eventuelle eksklusive eller særlige rettigheder, som den omhandlede myndighed overdrager til virksomheden, parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation. De eneste akter, som er fremlagt af Frankrig, og som eventuelt kunne opfylde denne funktion, er 1965-bekendtgørelsen, tilladelsen til midlertidig benyttelse, konventionskontrakten, CDSP og de senere tillæg, såfremt disse pålægger CCI forskellige forpligtelser med hensyn til drift (herunder åbningstider og ligebehandling af brugerne), vedligeholdelse og indretning i en nærmere angiven periode. Bortset fra CDSP og de senere tillæg hertil, som kun gælder for VTAN, indeholder ingen af disse akter dog de nærmere anvisninger på beregning og revision af en finansiel kompensationsmekanisme. Således opfylder de akter, hvormed forpligtelserne blev overdraget CCI-lufthavn, ikke kravene i den første betingelse i Altmarkdommen, heller ikke selv om de forpligtelser, CCI-lufthavn fik overdraget, ikke udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

#### 7.2.1.4.1.3. Kriterier for kompensationen er fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (anden betingelse)

##### 7.2.1.4.1.3.1. CCI-lufthavns driftsperiode (2000-2006)

- (593) De engangstilskud og tilbagebetalingspligtige forskud, CCI-lufthavn modtog, er engangsstøtte, der blev tildelt efterhånden for at finansiere lufthavnens driftsunderskud. De er dermed ikke et resultat af på forhånd definerede beregningskriterier.

<sup>(190)</sup> Meddelelse fra Kommissionen af 20.12.2011 om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregele på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).

<sup>(191)</sup> EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4, punkt 52.

- (594) Det skal bemærkes, at CCI-lufthavns opgaver for perioden fra 2000 til februar 2006 er fastlagt i 1965-bekendtgørelsen og betingelserne i bilaget hertil, samt i tilladelsen til midlertidig benyttelse fra 1986. Men disse akter indeholder ikke en finansiel kompensationsmekanisme til fordel for CCI på grundlag af kriterier, der er fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
- (595) Ligeledes er der heller ikke i koncessionskontrakten om CCI-lufthavns forpligtelser i perioden fra februar til december 2006 fastlagt nogen finansiel kompensationsmekanisme til fordel for lufthavnsforvalteren.
- (596) Således opfylder de finansielle støtteforanstaltninger til CCI-lufthavn ikke den anden betingelse i Altmarkdommen.

#### 7.2.1.4.1.3.2. VTAN's driftsperiode (2007-2012)

- (597) Kompensationerne fra SMAN til VTAN blev betalt i overensstemmelse med CDSP og bilagene hertil, der præciserer de to parter forpligtelser i forbindelse med driftsopgaven og fastlægger de nærmere betingelser for beregning af SMAN's faste bidrag til VTAN.
- (598) Imidlertid er betingelserne for beregning af dette bidrag senere blevet ændret ved fire tillægskontrakter. Især fastsættes det i tillæg nr. 3 til CDSP, at SMAN skal yde VTAN et tilskud på [100 000-300 000] EUR for 2009, og navnlig ændres formuleringen af bestemmelse 27-4 i CDSP til, at [det faste bidrag] fra denne dato »kan [...] forhøjes med det tilskudsbeløb, den fuldmagtsgivende myndighed opkræver fra de øvrige lokale forvaltningsmyndigheder«. Med tillæg nr. 3 er der således indført nye beregningskriterier, som ikke er objektive, idet de ikke står i forhold til VTAN's omkostninger og indtægter.
- (599) Således opfylder det faste bidrag ikke den anden betingelse i Altmarkdommen. Det specifikke offentlige tilskud og infrastrukturtilskuddet, jf. betragtning 565, opfylder heller ikke denne betingelse, eftersom der er tale om finansielle engangstilskud, som ikke var fastsat fra starten.

#### 7.2.1.4.1.4. Betingelser for udvælgelse af leverandør af tjenesteydelser (fjerde betingelse)

##### 7.2.1.4.1.4.1. CCI-lufthavns driftsperiode (2000-2006)

- (600) CCI blev ikke valgt til at drive lufthavnen efter en udbudsprocedure, og Kommissionen har ingen dokumentation for, at de finansielle støttebeløb, CCI fik, kunne bestemmes på grundlag af en analyse af de omkostninger, en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med de nødvendige transportmidler, ville have.
- (601) Således opfylder de finansielle støtteforanstaltninger til CCI-lufthavn ikke den fjerde betingelse i Altmarkdommen.

##### 7.2.1.4.1.4.2. VTAN's driftsperiode (2007-2012)

- (602) Veolia Transport blev udvalgt efter en udbudsprocedure med forhandling, der fulgte en offentlig udbudsbekendtgørelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Ifølge EU-retten benyttede de franske myndigheder et udbud med forhandling efter forudgående udbudsbekendtgørelse<sup>(192)</sup>.

<sup>(192)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv Nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114), artikel 30

- (603) Kommissionen finder generelt, at udbud med forhandling efter forudgående udbudsbekendtgørelse kun i ekstraordinære tilfælde kan anses for at opfylde den fjerde betingelse i Altmarkdommen<sup>(193)</sup>. Kommissionen anfører i den forbindelse, at SMAN indledte forhandlinger med hver af de to kandidater, der havde svaret på udbuddet, da selskabet havde modtaget tilbuddene fra dem<sup>(194)</sup>. Der var bl.a. kontakter mellem Veolia Transport og SMAN med det formål at præcisere eller ændre nogle vigtige aspekter af Veolia Transports tilbud. Frankrig anførte f. eks., at Veolia Transport havde fremsat supplerende forslag i forhold til sit oprindelige tilbud den 20. september 2006 under henvisning til oplysninger i SMAN's brev af 6. september 2006. Desuden fremsatte Veolia Transport den 4. oktober 2006 en række præciseringer, der ændrede væsentlige elementer i selskabets tilbud såsom i) indførelse af et »tilbagegangsscenario«, der førte til en ændring af det faste tilbud i tilfælde af nedgang i lufthavnens aktivitet, ii) ændring af de formler, der var fastsat til aktualisering af økonomien i kontrakten og iii) ændring i forpligtelserne i forhold til personaleomkostninger<sup>(195)</sup>.
- (604) Ifølge beslutningen om tildeling af kontrakten<sup>(196)</sup> efter proceduren fandt SMAN desuden, at tilbuddet fra selskabet Veolia Transport var det mest fordelagtige i forhold til de kriterier, der var fastsat i høringsreglerne, bl.a.: i) forretningsudviklingspolitik, ii) finansstyring, iii) sikkerhed og iv) kvalitetsforpligtelse<sup>(197)</sup>. De omhandlede kriterier gav dog SMAN en betydelig frihed i valget af leverandør, eftersom disse kriterier var formuleret meget generelt og gik ud over den leverede tjenesteydelses kvalitet og omkostningerne for samfundet. Det er bl.a. tilfældet med det kriterium, der kaldes »forretningsudviklingspolitik«, som ikke må sidestilles med et kvalitetskriterium for en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (605) Af alle disse grunde var den procedure, SMAN fulgte, ikke af en sådan art, at den giver mulighed for at »udvælge den ansøger, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet«. Endvidere er der intet, der viser, at de omkostningsprognoser, VTAN havde udarbejdet, og som dannede grundlag for beregning af det faste bidrag, svarede til de omkostninger, en veldrevet og tilstrækkeligt udstyret gennemsnitsvirksomhed, ville have til at drive lufthavnen. Det ser i den forbindelse ud til, at VTAN primært baserede sig på CCI-lufthavns driftsoplysninger ved fastsættelsen af sine prognoser. Men der findes ingen oplysninger, der kan bekræfte, at CCI-lufthavn handlede som en gennemsnitsvirksomhed, der var veldrevet og tilstrækkeligt udstyret.
- (606) Således opfylder de finansielle støtteforanstaltninger til VTAN ikke den fjerde betingelse i Altmarkdommen.
- (607) Som tidligere påvist opfylder ingen af de omhandlede foranstaltninger de kumulative betingelser i Altmarkdommen. Tilbage står nu at kontrollere, om de forskellige foranstaltninger var af en sådan art, at CCI-lufthavn eller VTAN kunne undgå at afholde udgifter, som de normalt skulle have afholdt af deres egen kapital, eller om de svarer til normale markedsvilkår.

#### 7.2.1.4.2. **Analyse af forekomst af en økonomisk fordel — Foranstaltninger af en sådan art, at CCI-lufthavn eller VTAN kunne undgå at afholde udgifter, som de normalt skulle have afholdt**

##### 7.2.1.4.2.1. *CCI-lufthavns driftsperiode (2000-2006)*

- (608) De »engangstilskud« til et samlet beløb på 1,35 mio. EUR fra CAAC, CANM og CGG i 2005 er tilskud, som blev tildelt uden udsigt til afkast for de berørte forvaltningsmyndigheder. Det samme gælder tilskuddet på 200 000 EUR, som CCI-lufthavn fik bevilget af CCI's afdeling for generelle anliggender i 2006. Dette tilskud blev da også bevilget til finansiering af det driftsunderskud, CCI-lufthavn fik det sidste år i den periode, hvor det forvaltede lufthavnen, og som følge heraf uden nogen udsigt til rentabilitet for CCI's afdeling for generelle anliggender.
- (609) Vedrørende de tilbagebetalingspligtige forskud skal det først og fremmest bemærkes, at de svarer til rentefrie lån, som CCI's afdeling for generelle anliggender bevilgede CCI-lufthavn. Frankrig anfører, »Den omstændighed, at forskuddene blev stillet rentefrit til rådighed er dog ikke tilstrækkeligt til, at Kommissionen konkluderer, at der foreligger statsstøtte. I overensstemmelse med Den Europæiske Unions Rets retspraksis skal det indrømmes, at långivere på grund af deres forudgående egenskab som aktionærer accepterer at yde rentefrie lån eller garantier, for hvilke der ikke skal betales præmier. På samme måde skal det indrømmes, at det var normalt for CCI som koncessionshaver i lufthavnen at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed for sin lufthavnsafdeling, så sidstnævnte

<sup>(193)</sup> Ovennævnte meddelelse, punkt 65.

<sup>(194)</sup> Se fodnote 85.

<sup>(195)</sup> Dokument af 4. oktober 2006 fra Veolia Transport: Précisions concernant notre offre selon les demandes du Syndicat Mixte au 29/09/06.

<sup>(196)</sup> Beslutning af 30. november 2006.

<sup>(197)</sup> Sammenfattende rapport af analysen af tilbud med henblik på tildeling af kontrakten om offentlig tjeneste vedrørende forvaltning af den civile zone i Nîmes-Garons lufthavn af 23. november 2006.

kunne sikre kontinuiteten i Nîmes lufthavns drift.«<sup>(198)</sup> (fodnoter udeladt). Et sådant argument kunne kun være relevant, hvis CCI ved tildeling af disse forskud for at muliggøre opretholdelsen af driften af Nîmes lufthavn kunne forvente, at denne på kortere eller længere sigt skaber en rentabilitet, der giver CCI mulighed for ikke blot at få tilbagebetalt disse forskud, men yderligere modtage et »afkast« gennem forrentning af den indskudte kapital i kraft af et eventuelt overskud af lufthavnen.

- (610) Kommissionen spurgte derfor Frankrig, hvilken fortjeneste CCI kunne forvente ved at tildele disse tilbagebetalingspligtige forskud. Men i sit svar<sup>(199)</sup> gjorde Frankrig ikke rede for noget forventet hypotetisk overskud ved tildelingen af disse tilskud. Frankrig nøjedes med at henvise til koncessionsbetingelserne, som er vedlagt 1965-bekendtgørelsen, og hvorefter staten forpligtede sig til ved koncessionens udløb at tilbagebetale CCI udestående lån, der var bevilget dets lufthavnsafdeling. I sit svar nævner Frankrig ikke udsigten til et »afkast« af de tilbagebetalingspligtige forskud ud over statens forsikring om tilbagebetaling ved koncessionens udløb.
- (611) Da CCI tildelte de forskellige tilbagebetalingspligtige forskud, kunne CCI tydeligvis forvente, at driften af lufthavnen ville blive rentabel og ville give CCI-lufthavn mulighed for at tilbagebetale de bevilgede forskud og samtidig få en fortjeneste, der kunne forrente den kapital CCI's afdeling for generelle anliggender havde indskudt. De tilbagebetalingspligtige tilskud blev tildelt fra 2002. På det tidspunkt havde Air France allerede forladt Nîmes lufthavn, og byen havde allerede TGV-forbindelser. Som det fremgår af tabel 2, havde lufthavnens resultat i øvrigt været negativt siden 1999 og var gradvist blevet dårligere siden, idet det faldt fra 269 000 EUR til 796 000 EUR. Det blev fortsat dårligere, og tabene nåede op på 2,4 mio. EUR i 2003 (det år, hvor Air Littoral indstillede sine flyvninger til Paris), inden det endte på 643 000 EUR i 2005. Som påvist i analysen af kontrakterne mellem CCI-lufthavn og Ryanair/AMS, var CCI-lufthavn allerede i 2002 begyndt at indgå kontrakter med Ryanair, der kunne forringe lufthavnens rentabilitet, hvilket fortsatte til og med 2005. Uden engangstilskuddene kunne CCI-lufthavns resultater være blevet endnu dårligere og således endelig udelukke enhver udsigt til forrentning af den investerede kapital.
- (612) I betragtning af alle disse faktorer kunne CCI ikke anse det for sandsynligt, at den kapital, det havde indskudt gennem de bevilgede forskud til CCI-lufthavn på nogen måde kunne forrentes på kortere eller længere sigt. CCI kunne med rette nære alvorlig tvivl om, hvorvidt CCI-lufthavn en dag kunne blive i stand til at tilbagebetale CCI. Der måtte i øvrigt bevilges meget betydelige tilbagebetalingspligtige forskudsbeløb hvert år fra 2002 til 2006 til et samlet beløb på ca. 7 mio. EUR oven i en positiv saldo på 2,7 mio. EUR i tilbagebetalingspligtige forskud ved udgangen af 2001.
- (613) I den forbindelse præciserede Frankrig, at der ikke var fastsat en præcis forfaldsdato for CCI-lufthavns tilbagebetaling af forskuddene, og at forskuddene blev bestemt hvert år for at bringe balance i CCI-lufthavns budget.
- (614) Endvidere var det forudsat, at staten tilbagebetalte de tilbagebetalingspligtige forskud, der var trukket ved koncessionens udløb, men ikke, at den skulle sikre en korrekt forrentning af den kredit, CCI havde ydet sin lufthavnsafdeling.
- (615) På baggrund af ovenstående ser det ikke ud til, at CCI over for sin lufthavnsafdeling handlede som en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter.
- (616) Det kan konkluderes, at engangstilskuddene og de tilbagebetalingspligtige forskud hver især gav CCI-lufthavn en økonomisk fordel. I øvrigt er de selektive, idet hver af disse fordele kun har gavnet en enkelt virksomhed.

#### 7.2.1.4.2.2. VTAN's driftsperiode (2007-2012)

- (617) Ifølge CDSP forpligtede SMAN sig til at betale et fast bidrag til VTAN i hele public service-kontraktens varighed på [1,2-1,5] mio. EUR i »referencescenariet« og på [1,0-1,3] mio. EUR i »tilbagegangsscenariet«. VTAN forpligtede sig på sin side til at betale en årlig statsafgift på 1 EUR for benyttelse af arealer, anlæg og faciliteter. Eftersom denne kontrakt udgør en betydelig nettoomkostning for SMAN, som ikke kunne håbe på et mærkbart finansielt afkast af de indskudte beløb ifølge kontrakten, svarer den ikke til normale markedsbetingelser og giver VTAN en økonomisk fordel.

<sup>(198)</sup> Brev fra Frankrig af 27. juli 2012.

<sup>(199)</sup> Se fodnote 47.

- (618) Tillægskontrakt nr. 1 til CDSP omhandlede en forhøjelse af det faste bidrag på [20 000-50 000] EUR uden nogen udsigt til rentabilitet for SMAN, idet målet var at godtgøre VTAN tabet af en indtægt, selskabet kunne påregne, da det blev forvalter af lufthavnen, men som det senere måtte give afkald på. I lighed med CDSP udgør tillægskontrakt nr. 1 en nettoomkostning for SMAN uden udsigt til afkast og svarer ikke til normale markedsvilkår. Den gav derfor VTAN en økonomisk fordel.
- (619) Det samme ræsonnement gælder for tillægskontrakt nr. 3, som igen øgede det faste bidragsbeløb uden udsigt til rentabilitet for SMAN og derfor gav VTAN en økonomisk fordel.
- (620) Til gengæld ser det anderledes ud med tillægskontrakt nr. 2. Ifølge den skulle VTAN renovere terminalbygningens kølegruppe, og SMAN skulle godtgøre op til den ikkeafskrevne værdi af udstyret ved kontraktens udløb. Inden indgåelsen af tillægskontrakt nr. 2 viste det sig dog i henhold til artikel 25, stk. 2, i CDSP, at alle de nødvendige investeringer påhvilede SMAN med undtagelse af en begrænset udtømmende liste over investeringer, der skulle foretages af VTAN, jf. artikel 25, stk. 1, i CDSP. Uden tillægskontrakt nr. 2 ville det således have været SMAN og ikke VTAN, der skulle finansiere renoweringen af kølegruppen, som var ude af drift. Således førte tillægskontrakt nr. 2 ikke til en nedsættelse de omkostninger, VTAN normalt skulle have afholdt. Tværtimod er den en finansielt fordelagtig løsning for SMAN, som skulle foretage den pågældende investering, men som takket være tillægskontrakt nr. 2 ikke skulle forpligte de nødvendige beløb, idet selskabet nu kun skulle finansiere den ikkeafskrevne værdi af aktivet ved kontraktens udløb. Tillægskontrakt nr. 2 gav derfor ikke VTAN en økonomisk fordel og udgør derfor ikke statsstøtte.
- (621) På samme måde fik VTAN ifølge tillægskontrakt nr. 4 pålagt investeringer, som ikke påhvilede VTAN i overensstemmelse med CDSP, idet der blev fastsat »infrastrukturtilskud« til finansieringen heraf. Det var forudsat, at infrastrukturtilskuddene skulle justeres ved kontraktens ophør med henblik på at tilpasse betalingerne til de udgifter, VTAN faktisk havde afholdt. Uden tillægskontrakt nr. 4 skulle de tilsvarende investeringsomkostninger, som var blevet nødvendige på grund af lukningen af BAN, være afholdt af SMAN. Infrastrukturtilskuddene førte derfor ikke til en nedsættelse af de omkostninger, VTAN normalt skulle have afholdt.
- (622) Eftersom VTAN drev lufthavnen, var det ud fra SMAN's synsvinkel til gengæld økonomisk fornuftigt at bede VTAN, om at foretage de nødvendige investeringer, der var udpeget af nogle arbejdsgrupper, som repræsenterede forskellige interessenter, ved at yde en finansiell godtgørelse begrænset til de afholdte udgifter takket være justeringsmekanismen ved kontraktens ophør. Ud fra et driftsmæssigt perspektiv var det da også effektivt at få lufthavnsforvalteren til at foretage disse investeringer. Infrastrukturtilskuddet gav derfor ikke VTAN en økonomisk fordel og udgør ikke statsstøtte.
- (623) Med hensyn til det specifikke offentlige bidrag, som også blev indført med tillægskontrakt nr. 4, er det ligesom det faste bidrag ifølge den oprindelige version af CDSP, et tilskud, der ydes af SMAN uden udsigt til rentabilitet. Det svarer ikke til normale markedsvilkår og gav derfor VTAN en økonomisk fordel.
- (624) Det kan konkluderes, at det faste bidrag, jf. den oprindelige version af CDSP, som blev forhøjet med tillægskontrakt nr. 1 og nr. 3, gav VTAN en økonomisk fordel. I øvrigt er disse fordele selektive, idet de kun har gavnet en enkelt virksomhed. Det samme gælder for det specifikke offentlige tilskud. Derimod gav hverken tillægskontrakt nr. 2 eller infrastrukturtilskuddene VTAN en økonomisk fordel, og disse foranstaltninger udgør derfor ikke statsstøtte.

#### **7.2.1.5. Påvirkning af konkurrencen og samhandelen på det indre marked**

- (625) Nîmes lufthavn er bl.a. i konkurrence med de øvrige fordelingslufthavne og navnlig de lufthavne, der helt eller delvist betjener samme opland, dvs. Montpellier og Avignon. Et tilskud til lufthavnsforvalteren i Nîmes (CCI-lufthavn eller VTAN) risikerer dermed at fordrøje konkurrencen. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at Montpellier lufthavn kun ligger 63 km fra Nîmes lufthavn. Markedet for lufthavnstjenester og markedet for lufttransport er åbne for konkurrence i EU, og derfor risikerer støtten også at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (626) Mere generelt skal det bemærkes, at lufthavnsforvalterne i EU er i konkurrence med hinanden om at tiltrække luftfartsselskaber. Luftfartsselskaberne bestemmer da også, hvilke ruter de driver, og de tilhørende afgang efter forskellige kriterier. Disse kriterier omfatter den potentielle kundekreds for deres ruter, men også karakteristika for de lufthavne, der er udgangspunkt og mål for disse ruter.

- (627) Luftfartsselskaberne undersøger navnlig udvælgelseskriterier som arten af de tilbudte lufthavnstjenester, befolkning eller den økonomiske aktivitet i lufthavnens opland, trængselsproblemer, adgangsveje til lufthavnen samt afgiftsniveauet og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -tjenester. Afgiftsniveauet er en væsentlig faktor, fordi offentlig finansiering til en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne nede på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække luftfartsselskaber og følgelig fordreje konkurrencen i betydelig grad<sup>(200)</sup>.
- (628) Derfor fordeler luftfartsselskaberne deres midler, navnlig luftfartøjer og besætning, mellem forskellige forbindelser under hensyntagen til bl.a. de tjenester, som lufthavnsforvalterne tilbyder, og den pris, de fakturerer herfor.
- (629) Det fremgår af disse oplysninger, at de forskellige foranstaltninger, der er truffet til fordel for CCI-lufthavn og VTAN, og som er genstand for denne undersøgelse — såfremt de har givet en af disse to virksomheder en økonomisk fordel — kan have styrket de to virksomheders respektive position i forhold til de øvrige europæiske lufthavnsforvaltere. Derfor kan disse foranstaltninger have fordrejet konkurrencen og påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 7.2.1.6. *Konklusion angående forekomsten af statsstøtte*

- (630) Tilskuddene til de statslige opgaver udgør ikke statsstøtte. Engangstilskuddene til driften og de tilbagebetalingspligtige forskud, CCI-lufthavn modtog, udgør statsstøtte til fordel for sidstnævnte. Det faste bidrag, som blev indført med den oprindelige version af CDSP og forhøjet med tillægskontrakt nr. 1 og nr. 3, udgør statsstøtte til fordel for VTAN ligesom det specifikke offentlige bidrag. Tillægskontrakt nr. 2 og infrastrukturtilskuddene er ikke statsstøtte.

#### 7.2.2. ULOVLIG STØTTE

- (631) Engangstilskuddene til driften, de tilbagebetalingspligtige forskud, det faste bidrag og de forskellige ændringer heraf samt det specifikke offentlige bidrag blev iværksat uden at være blevet anmeldt.
- (632) Kommissionens beslutning af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i TEUF på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (i det følgende benævnt »SGEI-beslutningen fra 2005«) indeholder betingelserne for, at visse former for støtte, der ydes som kompensation for offentlig tjeneste, kan fritages for anmeldelsespligten efter traktatens artikel 108, stk. 3, i TEUF. Ifølge Frankrig opfylder foranstaltningerne, som blev ydet til CCI-lufthavn eller VTAN efter den 19. december 2005, disse betingelser.
- (633) Kommissionen finder ikke, at dette er tilfældet. For det første kan forvaltningen af Nîmes lufthavn nemlig ikke som helhed betragtes som en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som det tidligere er påvist. Da ovennævnte foranstaltninger blev ydet for at finansiere driften af lufthavnen som helhed, opfylder de da heller ikke kriterierne i SGEI-beslutningen fra 2005.
- (634) Selv om man for det andet antog, at driften af lufthavnen som helhed kunne betegnes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ville ingen af de pågældende foranstaltninger af den grund udgøre anvendelsen af en kompensationsmekanisme, for hvilke kriterierne var opstillet på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde. Som før nævnt opfylder de pågældende foranstaltninger da heller ikke den anden betingelse i Altmarkdommen. Således opfylder foranstaltningerne ikke betingelserne i artikel 4, litra d) og e), i SGEI-beslutningen fra 2005, hvorefter den eller de akter, hvorved forvaltningen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse overdrages, skal indeholde en beskrivelse af kompensationsmekanismen og parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt betingelserne for, hvordan eventuel overkompensation undgås eller i givet fald betales tilbage. Det er den anden grund til, at ovennævnte foranstaltninger ikke ifølge SGEI-beslutningen fra 2005 kan blive fritaget for anmeldelsespligten, jf. artikel 108, stk. 3, i TEUF.
- (635) På baggrund af ovenstående udgør engangstilskuddene til driften, de tilbagebetalingspligtige forskud, det faste bidrag som indført i den oprindelige version af CDSP og forhøjet med tillægskontrakt nr. 1 og nr. 3 samt det specifikke offentlige bidrag ulovlig statsstøtte.

<sup>(200)</sup> De nye retningslinjer, punkt 43.

## 7.2.3. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

- (636) Frankrig foretog et åbenbart urigtigt skøn ved at påstå, at forvaltningen af Nîmes lufthavn som helhed var en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Især kan aktiviteten som forvalter af Nîmes lufthavn, der består i at modtage kommercielle passagerflyvninger, ikke betragtes som en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Disse konklusioner gælder både for CCI-lufthavns driftsperiode og VTAN's driftsperiode. Såfremt de forskellige finansielle støtteforanstaltninger, der er genstand for denne undersøgelse, havde til formål at finansiere driften af lufthavnsaktiviteten som helhed, kan de ikke betragtes som finansielle kompensationer for forvaltning af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.
- (637) Selv om driften af Nîmes lufthavn, helt eller delvis, gyldigt kunne være blevet betegnet som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, hidrører ingen af de finansielle støtteforanstaltninger, der er omfattet af denne undersøgelse, fra en finansiell kompensationsmekanisme, hvis kriterier var fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde og omfattede regler for kontrol og revision af kompensationen samt regler for tilbagebetaling af eventuel overkompensation og midler til at undgå en sådan. Således opfylder de pågældende foranstaltninger ikke de kumulative betingelser i rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste, som finder tidsmæssig anvendelse i det foreliggende tilfælde<sup>(201)</sup>. Af de samme grunde, og som det blev fastlagt i betragtning 633-635, opfylder de omhandlede foranstaltninger heller ikke de kumulative betingelser i SGEI-beslutningen fra 2005. Disse foranstaltninger kan derfor ikke erklæres forenelige med det indre marked efter artikel 106, stk. 2, i TEUF.
- (638) Kommissionen vil nu analysere de foranstaltninger, der er omfattet af denne undersøgelse, i lyset af kriterierne i artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (639) De forskellige former for statsstøtte, der er afdækket i denne vurdering, er driftsstøtte, eftersom de har finansieret driften af Nîmes lufthavn og ikke specifikke investeringer i denne lufthavn. Denne driftsstøtte er ydet ulovligt før den 4. april 2014, hvor de nye retningslinjer trådte i kraft, og hvor Kommissionen erklærede, at den ville anvende principperne i retningslinjerne på alle verserende sager om driftsstøtte til lufthavne, selv om støtten blev ydet før den 4. april 2014<sup>(202)</sup>.
- (640) Ifølge de nye retningslinjer kan driftsstøtte ydet til lufthavne før den 4. april 2014 erklæres for forenelig for hele det beløb, der svarer til driftsomkostningerne, hvis en række betingelser er opfyldt<sup>(203)</sup>. Disse betingelser kan opsummeres som følger:
- Støtten bidrager til et veldefineret mål af fælles interesse (forbedring af borgernes mobilitet og forbindelsen til regionerne, bekæmpelse af trafiktætheden i EU's store hovedlufthavne, regional udvikling).
  - Statslig indgriben er nødvendig.
  - Støtten er et egnet politikinstrument.
  - Støtten virker som incitament på den måde, at den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville være væsentligt lavere uden driftsstøtten.
  - Støtten er proportionel i den forstand, at den er begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at frembringe den støttemodtagende aktivitet.
  - Der skal i analysen tages hensyn til konkurrencefordrejningen som følge af støtten og dens påvirkning af samhandelen.
- (641) Kommissionen vil anvende disse kriterier på den omhandlede støtte.

<sup>(201)</sup> Meddelelse fra Kommissionen: Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011), EUR C 8 af 11.1.2012, s. 15, punkt 16. d) og e), og punkt 69.

<sup>(202)</sup> De nye retningslinjer, punkt 172.

<sup>(203)</sup> De nye retningslinjer, punkt 137.



### 7.2.3.1. *Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse*

- (642) Da denne støtte har finansieret Nîmes lufthavns driftsunderskud, har den gjort det muligt at opretholde aktiviteten. Som Frankrig har understreget, har lufthavnens aktivitet haft en positiv indvirkning på den økonomiske udvikling i departementet Gard, især i turistsektoren. Den lokale økonomiske udvikling er ifølge de nye retningslinjer anerkendt som et mål af fælles interesse, som kunne begrunde ydelsen af driftsstøtte til en lufthavn før den 4. april 2014, hvis visse betingelser er opfyldt.
- (643) Vedrørende turistsektoren kan det ikke nægtes, at Nîmes lufthavn betjener et turistområde, og at Ryanairs ruteflyvninger til denne lufthavn siden 2000 har bragt store turiststrømme til området omkring Nîmes. Eksempelvis præciseres det i førnævnte undersøgelse fra 2006 om de økonomiske virkninger af Nîmes lufthavn <sup>(204)</sup>, at de turister, som blev bragt til Nîmes lufthavn alene i 2006, tilførte den lokale økonomi 100 mio. EUR i løbende udgifter <sup>(205)</sup>, heraf 21 mio. til overnatning, 26 mio. til restaurationssektoren, 20 mio. til andre indkøb af fødevarer, 9 mio. til transport (ud over flytransport), 4 mio. til rundvisninger og 6 mio. til souvenirs. Den afsmittende økonomiske virkning (dvs. virkningen på resten af den lokale økonomi) af lufthavnens aktiviteter anslås i øvrigt til 2,38 mia. EUR under hensyntagen til virkningen af investeringerne.
- (644) Desuden hedder det i undersøgelsen fra 2006, at 2 200 arbejdspladser var direkte knyttet til lufthavnsvirksomheden <sup>(206)</sup>. Indtil lukningen af BAN i juli 2011 gav denne sig således udslag i modtagelsen af mange familier i Nîmes-området (over 800 børn af militærfolk gik i skole i Gard).
- (645) Tilstedeværelsen af BAN og den civile luftfartsvirksomhed gjorde det også muligt at udvikle et luftfartsindustriområde omkring lufthavnen. Dette område omfatter aktiviteter som:
- GHSC (Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile), som både er hovedkvarter for de 22 permanente og operationelle baser for civilbeskyttelse, der er fordelt over hele det franske fastland og i de oversøiske departementer, center for vedligeholdelse af indenrigsministeriets helikopterflåde og center for personaleuddannelse og videreuddannelse af piloter (antal medarbejdere på stedet: 140 personer)
  - Sabena Technics (TAT-koncernen): Serviceselskab for vedligeholdelse af civilt og militært flymateriel (antal ansatte på stedet: 336 personer)
  - AVDEF: Aviation Défense Service (EADS-koncernen), arbejder inden for offentlig transport og sygetransport på anmodning, luftfartsarbejde for hæren og bekæmpelse af skovbrande (antal ansatte på stedet: 51 personer)
  - Airways Formation: pilotskole med en lufttransportlinje med alle adgangsgivende forberedelsesuddannelser til luftfartsselskaberne og en instruktørlinje, der giver alle de lovfæstede instruktørkvalifikationer (antal ansatte på stedet: 11 personer).
- (646) Ifølge Frankrig skabte industriområdet i alt 680 civile arbejdspladser i 2012, hvortil kommer over 3 000 afledte arbejdspladser som følge af platformens aktivitet.
- (647) Frankrig anfører endvidere, at man for at opveje flytningen af BAN har besluttet at oprette et erhvervsaktivitetsområde på over 140 ha lige ved Nîmes lufthavn, midt i et erhvervsareal på over 500 ha. Omkring vedligeholdelsesvirksomhed og serviceydelse til luftfarten ventes 85 ha at være til rådighed for modtagelse af en erhvervsark, cluster, vedrørende dels risikostyring dels grønt byggeri Denne park, som støder op til Nîmes lufthavns erhvervsområde ville blive det største erhvervsområde i den næststørste by i Languedoc-Roussillon og et af de vigtigste erhvervsområder i regionen. Det ventes at modtage 100 virksomheder med 2 000 arbejdspladser.
- (648) Den omhandlede støtte har således ydet et væsentligt bidrag til den lokale økonomiske udvikling.

<sup>(204)</sup> Bilag 11.0.5 til brev fra Frankrig af 27. februar 2012.

<sup>(205)</sup> Ud over investeringer som f.eks. køb af fast ejendom.

<sup>(206)</sup> 1 400 arbejdspladser på BAN og 800 arbejdspladser skabt af 20 virksomheder, der var etableret i lufthavnsområdet.

- (649) Hvis en lufthavn ifølge de nye retningslinjer har det samme opland som en anden lufthavn med overskydende kapacitet, skal forretningsplanen, som skal være baseret på en velfunderet prognose for passager- og fragttrafik, identificere de sandsynlige virkninger på trafikken i andre lufthavne i oplandet<sup>(207)</sup>. Det fremgår af Frankrigs bemærkninger i den forbindelse, at CCI-lufthavn og VTAN forventede, at trafikken i Nîmes ikke ville få nogen mærkbar virkning på trafikken i lufthavnene i Marseille, Avignon og Montpellier. Især vurderede CCI, at disse tre lufthavne ikke var beliggende i Nîmes' opland. Det kan derfor konkluderes, at den sandsynlige indvirkning af trafikken i Nîmes på nabolufthavnene er taget i betragtning.
- (650) Selv om Kommissionen ikke deler forvalternes opfattelse af, at oplandene er adskilt, finder den, at den pågældende støttes virkning på nabolufthavnene ikke var af et sådant omfang, at den kunne udligne støttens bidrag til det pågældende mål af fælles interesse eller skade nabolufthavnenes driftsbetingelser væsentligt.

#### 7.2.3.2. *Behov for statslig indgriben og støtteforanstaltningens hensigtsmæssighed som politikinstrument*

- (651) Den støtte, der blev udbetalt som tilbagebetalingspligtige forskud og driftsstøtte, var nødvendig for at sikre økonomisk balance i driften af Nîmes lufthavn og dermed dens fortsatte drift.
- (652) Endvidere hedder det i de nye retningslinjer, »Derfor kan små lufthavne under de nuværende markedsbetingelser have problemer med at sikre finansiering af deres drift uden offentlige midler«<sup>(208)</sup>. Det præciseres i øvrigt i de nye retningslinjer, at lufthavne, som modtager op til 700 000 passagerer om året måske ikke er i stand til i vidt omfang selv at dække deres driftsomkostninger. Nîmes lufthavn er en af de små lufthavne, da antallet af passagerer i perioden 1999-2011 ikke oversteg 320 000.
- (653) Statens indgriben for at sikre Nîmes lufthavns økonomiske balance og dermed dens fortsatte drift i perioden 2000-2011 var således nødvendig.
- (654) Ifølge de nye retningslinjer skal det undersøges, om der kunne have været anvendt andre, mindre fordrejende politik- eller støtteinstrumenter<sup>(209)</sup>. Som allerede anført havde lufthavnen konstateret et meget stort driftsunderskud hvert år i perioden 2002-2011. For at opretholde driften var det derfor vanskeligt i den sammenhæng at se andre instrumenter end driftstilskud såsom engangstilskuddene til drift, det faste bidrag og det specifikke offentlige bidrag samt rentefrie tilbagebetalingspligtige forskud uden en præcis forfaldsdato.

#### 7.2.3.3. *Støttens virkning som incitament samt proportionalitet*

- (655) Ifølge de nye retningslinjer skal det tjekkes, om den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville have været væsentligt lavere uden driftsstøtten, og om støtten i øvrigt var begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at frembringe den støttemodtagende aktivitet<sup>(210)</sup>.
- (656) Som tidligere forklaret forårsagede indsættelsen af TGV, men også udflytningen af Air France i 2001 efterfulgt to år senere af Air Littoral et dramatisk fald i antallet af flyvninger til Nîmes lufthavn. Sammen med betingelserne for de kontrakter, der blev indgået med Ryanair/AMS i 2002, forværrede disse faktorer ligeledes lufthavnens finansielle situation væsentligt. Uden støtteforanstaltninger til at finansiere lufthavnens driftsunderskud ville dens aktivitet således være blevet stærkt reduceret, måske indstillet.
- (657) Som forklaret nedenfor blev støttebeløbene endvidere reduceret til det minimum, der var nødvendigt.

<sup>(207)</sup> De nye retningslinjer, punkt 114 og 131.

<sup>(208)</sup> De nye retningslinjer, punkt 117.

<sup>(209)</sup> De nye retningslinjer, punkt 120.

<sup>(210)</sup> De nye retningslinjer, punkt 124 og 125.

#### 7.2.3.3.1. CCI-lufthavns driftsperiode (2000-2006)

- (658) De forskellige former for driftsstøtte, der blev ydet CCI-lufthavn, blev begrænset til de beløb, som var nødvendige for at sikre finansiell balance i driften og ikke mere. Såfremt CCI-lufthavn uden denne støtte havde konstateret et stort driftsunderskud hvert år, ville man have været nødt til at reducere lufthavnens virksomhed betydeligt for at sikre finansiell balance eller måske helt indstille den. Støtten havde derfor en virkning som incitament, jf. punkt 124 i de nye retningslinjer.
- (659) Vedrørende engangstilskuddene til driften, der blev modtaget i 2005, forklarede Frankrig, at CCI's budget for 2005 var opstillet på grundlag af indtægts- og omkostningsprognoser under hensyntagen til trafikprognoserne, og at prognoserne for 2005 på baggrund af lufthavnsprogrammet viste et finansieringsbehov på [1-3] mio. EUR. Dette behov svarede til forskellen mellem forventede udgifter ([4-6] mio. EUR) og forventede indtægter ([2-4] mio. EUR).
- (660) De engangstilskud til driften, CCI-lufthavn modtog i 2005, udgjorde dog kun et samlet beløb på 1,35 mio. EUR, hvilket var meget under finansieringsbehovet på [1-3] mio. EUR. Forskellen på ca. [600 000-800 000] EUR blev afholdt af CCI til dels i form af tilbagebetalingspligtige forskud.
- (661) På samme måde dækkede engangstilskuddet til drift på 200 000 EUR fra CCI's afdeling for generelle anliggender i 2006, kun en del af driftsunderskuddet. Beslutningen fra CCI's generalforsamling den 14. december 2005 viser da også, at dette engangdriftstilskud var et resultat af en aftale mellem SMAN og CCI, hvorefter sidstnævnte kun havde forpligtet sig til at afholde en del af lufthavnens driftsunderskud, begrænset til 200 000 EUR <sup>(211)</sup>, idet SMAN som ny ejer påtog sig resten.
- (662) Vedrørende de tilbagebetalingspligtige forskud, som blev ydet af CCI's afdeling for generelle anliggender, var de et resultat af CCI's forpligtelse ifølge koncessionskontrakten til at fremvise et budget for lufthavnen i balance. Forskudsbeløbet blev fastsat ved udarbejdelsen af budgettet hvert år for at bringe det i balance. Udarbejdelsen af budgetter for lufthavne, som forvaltes af handels- og industrikamre, er reguleret af strenge procedurer, der skal sikre, at de offentlige bidrag til balancering af budgettet, begrænses til det nødvendige minimum.
- (663) I cirkulære nr. 111 af 30. marts 1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for handels- og industrikamre fastsættes der således en nøjagtig procedure for, bl.a. hvordan et handels- og industrikammers afdeling for generelle anliggender fastlægger budgettet for forvaltning af en lufthavn. Det fastsættes bl.a. i dette cirkulære, at handels- og industrikammeret med henblik på udarbejdelse af budgettet bestemmer i) status for driftsoperationerne, ii) status for selvfinansieringskapaciteten, og iii) status for kapitaltransaktionerne. Derudover er det et krav, at budgetforslaget vedlægges en række dokumenter, som skal være godkendt (tabel over ydelser og bidrag på tværs af tjenesterne, stillingsfortegnelse og lønningsliste osv.). Målet med denne procedure er navnlig at garantere, at budgettet er i balance uden overkompensation.
- (664) De tilbagebetalingspligtige forskud oversteg derfor ikke det, der var nødvendigt for at finansiere CCI-lufthavns driftsunderskud i betragtning af engangstilskuddene til drift.
- (665) Således virkede de forskellige driftstilskud, CCI-lufthavn modtog, som incitament og var begrænset til det, der var nødvendigt.

#### 7.2.3.3.2. VTAN's driftsperiode (2007-2011)

- (666) De forskellige former for driftsstøtte, der blev ydet VTAN, og som repræsenterer store beløb, var også nødvendige for at sikre driftens finansielle balance. Uden denne støtte ville driften have givet stort underskud, og lufthavnens aktivitet skulle have været reduceret væsentligt eller været helt indstillet.

---

<sup>(211)</sup> Bilag 2014-II-32 til brev fra Frankrig af 25. april 2014.

- (667) Det faste bidrag som bestemt fra begyndelsen blev defineret på grundlag af et foreløbigt budget opstillet af Veolia Transport. Ifølge dette budget skulle det faste bidrag på [1,2-1,5] mio. EUR i »referencescenariet« gøre det muligt for VTAN at få en nettofortjeneste på [fra 0-5 % i gennemsnit] i hele public service-kontraktens varighed. Desuden opstillede Veolia Transport på SMAN's opfordring et »tilbagegangsscenario« svarende til en aktivitetsnedgang, hvor det faste bidrag ville blive nedsat til [1,0-1,3] mio. EUR. I dette scenario forudsatte VTAN nettoavancer på [fra 0-5 % i gennemsnit] i hele public service-kontraktens varighed <sup>(212)</sup>.
- (668) På baggrund af disse oplysninger forekommer de af Veolia Transport forventede nettoavancer rimelige, og tilbagegangsscenariet blev opstillet, for at disse avancer ikke skulle øges uforholdsmæssigt i tilfælde af nedgang i aktiviteten.
- (669) Det faste bidrag blev således fra starten udformet, så det var begrænset til det nødvendige minimum for at sikre VTAN finansiell balance i driften samt en fornuftig fortjeneste. De senere ændringer fulgte denne logik. Forhøjelsen af det faste bidrag ved tillægskontrakt nr. 1 svarede til det uforudsigelige tab af en indtægt, som Veolia Transport oprindeligt havde indregnet i sine forudgående skøn, mens forhøjelsen som følge af tillægskontrakt nr. 3 svarede til de ekstra marketingudgifter, VTAN havde forpligtet sig til, og som ikke var forudsat fra starten.
- (670) Yderligere viser VTAN's resultatopgørelser efterfølgende, at det faste bidrag ikke oversteg det nødvendige minimum, eftersom det ikke førte til, at VTAN fik en uforholdsmæssigt stor fortjeneste. Ifølge tabel 6 i åbningsafgørelsen var VTAN's nettoavance endda også negativ i hele perioden 2007-2010.
- (671) Det specifikke offentlige bidrag ifølge tillægskontrakt nr. 4 til CDSP blev beregnet på grundlag af et foreløbigt budget, der afspejlede VTAN's nye driftsudgifter efter lukningen af BAN, og det var desuden fastsat, at beløbet skulle justeres efterfølgende i forhold til det faktiske driftsregnskab for at undgå for store betalinger.
- (672) Således virkede de forskellige driftstilskud, VTAN modtog, som incitament og var begrænset til det, der var nødvendigt.

#### 7.2.3.4. *Vurdering af fordrejningen af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen*

- (673) Ved vurdering af, om driftsstøtten, som blev ydet før den 4. april 2014, er forenelig med det indre marked tager Kommissionen ifølge de nye retningslinjer hensyn til fordrejningen af konkurrencevilkårene og påvirkningen af samhandelen <sup>(213)</sup>.
- (674) Støtte til en lufthavn i Unionen kan potentielt have en negativ virkning på alle de øvrige lufthavne i Unionen. Alle Unionens lufthavne er nemlig i konkurrence med hinanden om at tiltrække luftfartsselskaber inden for rammerne af det indre marked for lufttransport. Når det drejer sig om driftsstøtte, så lufthavnen kan forblive økonomisk levedygtig, afhænger styrken af denne generelle virkning på de øvrige lufthavne af den støttede lufthavns aktivitetsomfang, som navnlig kan udtrykkes i antal passagerer, forbindelser og afgang.
- (675) Det skal i den forbindelse bemærkes, at Nîmes lufthavn i den undersøgte periode (2002-2011) er forblevet en lufthavn af beskeden størrelse. Dens trafik kulminerede med 320 000 passagerer i 2001 og lå de øvrige år på mellem 130 000 og 300 000 passagerer om året. I løbet af denne periode kan ruteflyvningerne fra denne lufthavn sammenfattes til Air Littorals rute til Paris, som dog kun blev drevet indtil 2003, og nogle få forbindelser drevet af Ryanair (højst fire samtidig) med en afgang om dagen eller derunder undtagen eventuelt om sommeren, hvor der for visse ruter kunne tilbydes to daglige afgang alt efter år. Nîmes lufthavns aktivitetsniveau er dermed forblevet beskeden. Den generelle virkning af støtten til denne lufthavn på alle de øvrige lufthavn har derfor været relativt afgrænset.

<sup>(212)</sup> Bilag nr. 2014-1-1 til brev fra Frankrig af 19. februar 2014.

<sup>(213)</sup> De nye retningslinjer, punkt 131 og 137.

- (676) Imidlertid påvirker driftsstøtte til en given lufthavn en anden lufthavn langt stærkere, jo tættere de to lufthavne ligger på hinanden. Navnlig er konkurrencen mellem dem om at tiltrække luftfartsselskaber, som ønsker at betjene deres område, særdeles intens, når en af dem ligger i den andens opland. Når der findes ruter fra hver af de to lufthavne til den samme destination, vil de to lufthavne desuden konkurrere om at tiltrække passagerer, som ønsker at rejse til den pågældende destination, og som her har valget mellem de to lufthavne.
- (677) Avignon lufthavn ligger 68 km fra Nîmes lufthavn, men på grund af begrænsninger i forbindelse med dens start- og landingsbaner kan den kun modtage private flyvninger og forretningsflyvninger. Den er således ikke i konkurrence med Nîmes lufthavn om at modtage rutenflyvninger. Marseille lufthavn ligger 115 km væk, hvilket giver en køretid på 1 t 15 min. Den ligger derfor for langt væk til at blive berørt af den omhandlede støtte. Som tidligere anført ligger Montpellier lufthavn kun 63 km fra Nîmes lufthavn, hvilket giver en køretid på 49 minutter. Da Kommissionen finder, at en afstand på under 100 km og en køretid på under en time er kriterier, der gør det muligt at definere et foreløbigt skøn over en lufthavns opland, ligger Montpellier allerede i Nîmes' opland. Endvidere har visse ruter fra Montpellier det samme destinationsområde som visse ruter fra Nîmes lufthavn. Det gælder bl.a. ruter til Bruxelles og London, som tilbydes fra begge lufthavne.
- (678) I den henseende anfører Frankrig, at en lufthavns opland defineres ud fra to kriterier, nemlig: i) køretiden og ii) i lufthavne, hvor lavpristrafikken er dominerende som i Nîmes, køretidens pris. Frankrig finder således, at en regional lufthavns opland er begrænset til de lufthavne, der kan nås i bil på højst 60 minutter <sup>(214)</sup>. Frankrig anfører »Selv om ovenstående oplysninger placerer Montpellier lufthavn i samme opland som Nîmes lufthavn på grund af køretiden mellem dem på under 60 minutter og prisen for returkørslen på højst 20 EUR, skal det dog understreges, at Ryanairs nuværende fire ruter fra Montpellier opfylder et turistbehov, som snarere ligger vest end øst for lufthavnen (forbindelsen til Hahn er et eksempel herpå, mens Ryanair har nedlagt sine ruter til Tyskland fra Marseille), og Nîmes lufthavn dækker et delvist andet opland end Montpellier lufthavn (bl.a. Cevennerne, Uzège og den nordøstlige del af Gard/den sydlige del af Ardèche i Rhône-dalen). Lufthavnen har dermed sit eget opland. Det skal også anføres, at 51 % af lavprispassagererne bor under 50 km fra deres lufthavn.«
- (679) Disse elementer kan faktisk dæmpe virkningerne på Montpellier lufthavn af den driftsstøtte, Nîmes lufthavn har modtaget. Hertil kommer, at Montpellier lufthavn i hele perioden har haft en klart større trafik end Nîmes lufthavn. Faktisk har trafikken her svinget mellem 1,2 mio. og 1,6 mio. passagerer om året. Støtten til Nîmes lufthavn, som er ca. seks gange mindre, har højst kunnet have en begrænset virkning på Montpellier lufthavn. Endelig er køretiden mellem de to lufthavne på under en time, nemlig omkring 50 minutter, også en faktor, der kan mildne den omhandlede støttes virkning på Montpellier lufthavn.
- (680) Således har den omhandlede driftsstøtte haft en begrænset virkning på Nîmes' nabolufthavne.
- (681) Under hensyntagen til disse positive og negative forhold, som den pågældende støtte overordnet set har fremkaldt, vurderer Kommissionen, at støtten ikke har påvirket samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse.
- (682) På baggrund af ovenstående elementer vedrørende den omhandlede støttes virkning på konkurrencen og samhandelen og i betragtning af støttens vigtige bidrag til det økonomiske område, Nîmes lufthavn er beliggende i, bl.a. på grund af dens positive indvirkning på den lokale turisme og erhvervscentret på lufthavnsområdet, mener Kommissionen, at den pågældende støtte ikke har påvirket konkurrencen og samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse.

<sup>(214)</sup> Frankrigs bemærkninger til åbningsafgørelsen, s. 35.

### 7.2.3.5. Konklusion vedrørende foreneligheden af støtten til CCI-lufthavn og VTAN

- (683) På baggrund af ovenstående udgør engangstilskuddene til drift, de tilbagebetalingspligtige forskud, det faste bidrag som indført i den oprindelige version af CDSP og forhøjet med tillægskontrakt nr. 1 og nr. 3 samt det specifikke offentlige bidrag støtte, der er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (684) Denne konklusion bygger på de specifikke kriterier i de nye retningslinjer til vurdering af, om driftsstøtte ydet til lufthavne før den 4. april 2014 er forenelig med det indre marked. Den foregriber på ingen måde vurderingen af eventuel fremtidig støtte til Nîmes lufthavn, som Kommissionen måtte skulle foretage fremover på grundlag af de nye retningslinjer for støtte ydet efter den 4. april 2014.

## 8. TILBAGESØGNING

- (685) Kommissionen har fastslået, at Ryanair/AMS modtog ulovlig statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked. Ifølge Domstolens praksis har Kommissionen, så snart den fastslår, at en støtte er uforenelig med det indre marked, beføjelse til at pålægge den berørte medlemsstat at afskaffe eller ændre den pågældende støtte<sup>(215)</sup>. Det fastsættes i artikel 14 i forordning (EF) nr. 659/1999, at »i negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren, (i det følgende benævnt »beslutning om tilbagebetaling«). Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen«.
- (686) Ifølge Domstolens faste praksis er formålet med en medlemsstats forpligtelse til at afskaffe ulovlig støtte, som Kommissionen har fundet uforenelig med fællesmarkedet, at genoprette den oprindelige situation<sup>(216)</sup>. I denne henseende mener Domstolen, at formålet er opfyldt, når støttemodtagerne har tilbagebetalt de ulovligt tildelte støttebeløb og dermed mister den fordel, som de havde fået i forhold til konkurrenterne. Således genoprettes situationen, som den var før udbetalingen af støtten<sup>(217)</sup>.
- (687) I det foreliggende tilfælde fremgår det, at intet overordnet EU-retligt princip strider mod tilbagebetalingen af den ulovlige støtte, der er identificeret i forbindelse med nærværende afgørelse. Navnlige har hverken Frankrig eller interesserede tredjeparter fremført argumenter herfor.
- (688) Frankrig skal derfor træffe alle nødvendige forholdsregler til tilbagesøgning hos Ryanair/AMS af den støtte, der er tildelt ulovligt gennem de omhandlede kontrakter.
- (689) For så vidt angår støttebeløb ifølge kontrakter indgået med CCI skal de tilbagebetales til sidstnævnte. Støttebeløb ifølge kontrakter indgået med VTAN skal derimod tilbagebetales til SMAN, eftersom de statsmidler, der blev brugt til at finansiere fordelene ifølge de pågældende kontrakter, hidrører fra SMAN via driftstilskud til VTAN.

<sup>(215)</sup> Dom i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, (Sml. 1973, s. 813, præmis 13).

<sup>(216)</sup> Forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.

<sup>(217)</sup> Sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.

- (690) De støttebeløb, der skal tilbagesøges for hver kontrakt, fastlægges som følger. Hver undersøgt transaktion (eventuelt sammensat af en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om marketingydelser) anses for at have givet anledning til støttebeløb beregnet for hvert af de år, hvor de kontrakter, der er omfattet af transaktionen, har været gældende, eller for hver periode, hvor de ydelsesspecifikke pengestrømme er blevet beregnet<sup>(218)</sup>. Hvert af disse beløb er beregnet ud fra den negative del af den forventede ydelsesspecifikke pengestrøm (indtægter minus omkostninger) på tidspunktet for indgåelsen af transaktionen, tabel 7-16. Disse beløb svarer da også til de beløb, som man havde måttet regne med at trække fra beløbet for marketingydelserne (eller som man havde skullet forvente at lægge til lufthavnsafgifterne og groundhandlingafgifterne, som blev faktureret luftfartsselskaberne), for at nettonutidsværdien af kontrakten bliver positiv, med andre ord for at kontrakten overholder det markedsøkonomiske investorprincip.
- (691) For at tage hensyn til den faktiske fordel, som Ryanair/AMS fik ved anvendelsen af kontrakterne, kan de i ovenstående betragtning nævnte beløb på grundlag af dokumentation fremlagt af Frankrig justeres med i) differencen mellem på den ene side de reelle betalinger, sådan som disse efterfølgende har kunnet konstateres, som Ryanair har erlagt for landingsafgift, passagerafgift og groundhandlingydelser ifølge kontrakten om lufthavnstjenester<sup>(219)</sup>, og på den anden side de (på forhånd) forventede pengestrømme svarende til disse indtægtsposter, jf. tabel 7-12, ii) differencen mellem på den ene side de reelle marketingbetalinger, sådan som disse efterfølgende har kunnet konstateres, der er overført til Ryanair eller AMS ifølge kontrakten om marketingydelser, og på den anden side de (på forhånd) forventede tilhørende marketingomkostninger, jf. tabel 7-16.
- (692) Endvidere mener Kommissionen, at den egentlige fordel for Ryanair/AMS er begrænset til den pågældende kontrakts faktiske varighed. Efter ophævelsen af den enkelte kontrakt fik Ryanair/AMS ikke betalinger og havde ikke længere adgang til lufthavnsinfrastrukturen eller groundhandlingydelserne ifølge kontrakten. Derfor er de støttebeløb, som er beregnet som ovenfor angivet og knyttet til en given kontrakt, reduceret til nul for de perioder, hvor kontrakten ikke længere gjaldt (bl.a. på grund af førtidig ophævelse ved fælles aftale mellem parterne).
- (693) Derfor skal det støttebeløb, der skal tilbagesøges hos Ryanair/AMS for visse kontrakter, som ikke er udløbet, nedsættes til nul for perioden fra kontraktens faktiske udløbsdato og indtil den udløbsdato, der var planlagt ved kontraktens indgåelse.
- (694) Tabel 17 nedenfor indeholder relevante oplysninger om de beløb, der danner grundlag for beregningen af de beløb, der skal tilbagebetales. Disse beløb består af de negative dele af de ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger), som er fastslået ved anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip, med fradrag for de år, hvori kontrakterne med Ryanair/AMS ikke udløb.

---

<sup>(218)</sup> Som forklaret i analysen af, om de forskellige kontrakter indebærer en økonomisk fordel, resulterer støtten i pengestrømme begge veje mellem lufthavnsforvalteren og Ryanair eller Ryanair/AMS. Disse pengestrømme har forskellig hyppighed, og nogle af dem er løbende eller har betalingshyppigheder, som ikke kan forudses præcist ved indgåelsen af kontrakterne. Det samme gælder betalingen af lufthavnsafgifterne. Men til analysen af forekomsten af en økonomisk fordel er det disse forventede ydelsesspecifikke strømme, der skal bruges. Det fremgår af VTAN's forretningsplan og Frankrigs forslag til rekonstruktion af forretningsplaner for de øvrige kontrakter, at en fornuftig markedsøkonomisk investors adfærd normalt ville have bestået i at fastlægge de forventede ydelsesspecifikke pengestrømme i de forskellige kontrakter på årsbasis. Det er derfor logisk, at de støttebeløb, som er resultatet af de forskellige kontrakter, også normalt fastslås på årsbasis. Disse støttebeløb svarer da også til de summer, som en markedsøkonomisk investor ved forhandlingen af de forskellige aftaler ville have krævet af Ryanair/AMS hvert år oven i lufthavnsafgifterne og groundhandlingafgifterne, alt andet lige i øvrigt (f.eks. marketingbetalingerne), for at gøre kontrakten rentabel. For nogle kontrakter har det dog vist sig at være mere logisk at beregne de forventede ydelsesspecifikke pengestrømme for hver IATA-sæson (vinter/sommer) eller for andre perioder end kalenderåret i forbindelse med særlige forhold ved de pågældende kontrakter som f.eks. variationer i afgangene i løbet af sommersæsonen. For visse kontrakter beregnes beløbene derfor på årsbasis, mens de for andre beregnes for andre perioder end fulde kalenderår.

<sup>(219)</sup> Under hensyntagen til de eventuelle »finansielle incitamenter« i kontrakterne om lufthavnsydelser, som består i at refundere Ryanair en del af de betalinger, selskabet har betalt ifølge disse kontrakter, når visse trafikmål bliver nået.

Tabel 17

Oplysninger om de beløb, der skal tilbagebetales<sup>(1)</sup>

| Vejledende beløb (EUR)  | Periode hvor støttebeløbet blev modtaget |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
|---|--|------------|------------|--------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|------|--------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------------------|
|   | 2002                                     | 2003       | 2004       | 2004 (sommersæson) | 2005              | 2006              | 2007 (januar til oktober) | 2007-2008 (vintersæson) | 2008 (sommersæson) | 2008-2009 (vintersæson) | 2009 (sommersæson) | 2009-2010 (vintersæson) | 2010 | 2010 (sommersæson) | 2010-2011 (vintersæson) | 2011 (sommersæson) | 2011 (vintersæson indtil den 31.12.) |
| <b>CCI's periode</b>  |  |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| brevvekslingen fra slutningen af 2001 til begyndelsen af 2002 | [0-50 000]                               | [0-50 000] | [0-50 000] |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| brevvekslingen fra 2004                                       |  |            |            | [100 000-150 000]  |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| kontrakterne fra 2005   |  |            |            |                    | [150 000-200 000] | [250 000-300 000] |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| <b>VTAN's periode</b>   |  |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| kontrakterne af 2. januar 2007                                |  |            |            |                    |                   |                   | [700 000-750 000]         |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| tillægskontrakten af 1. august 2007                           |  |            |            |                    |                   |                   |                           | [150 000-200 000]       |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| kontrakterne af 1. november 2007                              |  |            |            |                    |                   |                   |                           | [700 000-750 000]       |                    |                         | [800 000-850 000]  |                         |      |                    |                         |                    |                                      |
| kontrakterne af 27. august 2008                               |  |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |      |                    |                         | [500 000-550 000]  | [450 000-500 000]                    |



| Vejledende beløb (EUR)                 | Periode hvor støttebeløbet blev modtaget |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |            |                    |                         |                    |                                      |
|--|--|------------|------------|--------------------|-------------------|-------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|------------|--------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------------------|
|  | 2002                                     | 2003       | 2004       | 2004 (sommersæson) | 2005              | 2006              | 2007 (januar til oktober) | 2007-2008 (vintersæson) | 2008 (sommersæson) | 2008-2009 (vintersæson) | 2009 (sommersæson) | 2009-2010 (vintersæson) | 2010       | 2010 (sommersæson) | 2010-2011 (vintersæson) | 2011 (sommersæson) | 2011 (vintersæson indtil den 31.12.) |
| kontrakterne af 25. august 2009        |  |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    | [450 000-500 000]       |            | [500 000-550 000]  | [450 000-500 000]       | [450 000-500 000]  | [150 000-200 000]                    |
| tillægskontrakten af 18. august 2010   |  |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         | [0-50 000] |                    |                         |                    |                                      |
| tillægskontrakten af 30. november 2010 |  |            |            |                    |                   |                   |                           |                         |                    |                         |                    |                         |            |                    |                         | [0-50 000]         |                                      |
| <b>I alt</b>                           | [0-50 000]                               | [0-50 000] | [0-50 000] | [100 000-150 000]  | [150 000-200 000] | [250 000-300 000] | [700 000-750 000]         | [850 000-900 000]       | [800 000-850 000]  | [450 000-500 000]       | [500 000-550 000]  | [450 000-500 000]       | [0-50 000] | [500 000-550 000]  | [450 000-500 000]       | [500 000-550 000]  | [150 000-200 000]                    |

(<sup>1</sup>) Når der i denne tabel henvises til et ikke nærmere præciseret år (f.eks. »2002«), er der tale om det fulde kalenderår. Vedrørende renteberegningen anses støtten for at være ydet den sidste dag i hver af de perioder, som nævnes i de forskellige kolonner. Jf. betragtning 699.

- (695) Som forklaret i afsnit 7.1.1.2.3 mener Kommissionen, at Ryanair og AMS udgør én samlet økonomisk enhed, og at marketingkontrakterne og kontrakterne om lufthavnstjenester, som blev indgået samtidig, skal anses for at udgøre én enkelt transaktion mellem denne enhed og enten CCI eller VTAN. Som følge heraf mener Kommissionen, at Ryanair og AMS hæfter solidarisk for hele tilbagebetalingen af den støtte, de har modtaget gennem de kontrakter, der er indgået fra 2005 til 2010, dvs. et vejledende beløb på [5 000 000-7 000 000] EUR i hovedstol. Vedrørende kontrakter indgået før 2005 og i det omfang CCI kun indgik dem med Ryanair, er kun sidstnævnte ansvarlig for tilbagebetaling af støtten ifølge disse kontrakter, dvs. et vejledende beløb på [150 000-300 000] EUR i hovedstol.
- (696) De franske myndigheder skal tilbagesøge de førnævnte beløb inden fire måneder fra datoen for meddelelse af denne afgørelse.
- (697) I den forbindelse skal de franske myndigheder desuden tillægge støttebeløbet renter beregnet fra den dato, hvor den omhandlede støtte blev stillet til rådighed for virksomheden, dvs. på hver dato for faktisk udbetaling af støtten og indtil tilbagebetaling er sket<sup>(220)</sup> i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004<sup>(221)</sup>. Da de pengestrømme, som i det foreliggende tilfælde udgør støtten, er komplekse og effektueres på mange forskellige datoer i løbet af året, endda løbende for visse indtægtskategorier, vurderer Kommissionen, at det er acceptabelt vedrørende beregningen af renter at antage, at tidspunktet for betaling af den omhandlede støtte ligger den sidste dag i den periode, for hvilken beløbet er beregnet (f.eks. den 31. december, hvis den pågældende periode er et kalenderår, eller den 31. oktober, hvis den pågældende periode går fra 1. januar til 31. oktober et givet år). Ved at vælge den sidste dag i den undersøgte periode anlægger Kommissionen således den gunstigste tilgang for støttemodtagerne.
- (698) Ifølge Domstolen kan en medlemsstat, der støder på uforudsete eller uforudsigelige problemer eller opdager virkninger, som Kommissionen kan have overset, fremlægge disse problemer for Kommissionen, som kan overveje dem, samt fremsætte forslag til passende ændringer. I så fald skal Kommissionen og den berørte medlemsstat samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, samtidig med at bestemmelserne<sup>(222)</sup> i TEUF fuldt ud overholdes.
- (699) Kommissionen anmoder således de franske myndigheder om at forelægge enhver vanskelighed, de måtte støde på under efterlevelsen af denne afgørelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

1. Følgende foranstaltninger, som indeholder ulovlig statsstøtte, er blevet iværksat af Frankrig til fordel for Ryanair i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er uforenelige med det indre marked:
- a) transaktionen om ændring af kontrakten af 11. april 2000 mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Ryanair og bestående af brevvexlingen mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Ryanair dateret den 28. november 2001, 11., 18., 21. og 24. december 2001 og 2., 5. og 15. februar 2002
- b) transaktionen om ændring af kontrakten af 11. april 2000 mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Ryanair og bestående af brevvexlingen mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Ryanair dateret den 10. og 16. marts 2004.

<sup>(220)</sup> Se artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 659/99 (nævnt ovenfor).

<sup>(221)</sup> Kommissionens forordning (EF) Nr 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1.

<sup>(222)</sup> Se sag C-94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1989, s. 175, præmis 9, og sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. 1995, s. 673, præmis 17.

2. Følgende foranstaltninger, som indeholder statsstøtte og blev ydet ulovligt af Frankrig til fordel for Ryanair og Airport Marketing Services under ét i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelige med det indre marked:

- a) kontrakten om lufthavnstjenester indgået mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Ryanair den 10. oktober 2005 og kontrakten om marketingydelser indgået mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Airport Marketing Services samme dag
- b) kontrakten om lufthavnstjenester indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Ryanair den 2. januar 2007 og kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services samme dag
- c) tillægskontrakten af 1. august 2007 til kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services den 2. januar 2007
- d) kontrakten om lufthavnstjenester indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Ryanair den 1. november 2007 og kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services samme dag
- e) kontrakten om lufthavnstjenester indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Ryanair den 27. august 2008 og kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services samme dag
- f) tillægskontrakten af 25. august 2009 til kontrakten om lufthavnstjenester indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Ryanair den 27. august 2008 og tillægskontrakten af 25. august 2009 til kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services den 27. august 2008
- g) tillægskontrakten af 18. august 2010 til kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services den 27. august 2008
- h) tillægskontrakten af 30. november 2010 til kontrakten om marketingydelser indgået mellem Veolia Transport Aéroport de Nîmes og Airport Marketing Services den 27. august 2008.

#### Artikel 2

1. Kontrakten af 11. april 2000 mellem Ryanair og handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
2. Tillægskontrakten af 30. januar 2000 til kontrakten om marketingydelser mellem Ryanair og handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Airport Marketing Services af 10. oktober 2005 udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
3. Tillægskontrakten af 17. oktober 2006 til kontrakten om marketingydelser mellem handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Airport Marketing Services af 10. oktober 2005 udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

#### Artikel 3

1. De tilbagebetalingspligtige forskud, som afdelingen for generelle anliggender under handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan ydede sin lufthavnsafdeling fra 2002 til 2006, er statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne statsstøtte blev ydet ulovligt af Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
2. Engangstilskuddene til drift, som forskellige lokale forvaltningsmyndigheder og afdelingen for generelle anliggender under handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan ydede lufthavnsafdelingen under handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan i 2005-2006, er statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne statsstøtte blev ydet ulovligt af Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

3. Det faste bidrag, som blev indført til fordel for Veolia Transport Aéroport de Nîmes ved public service-kontrakten af 8. december 2006 af Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes og Veolia Transport og forhøjet ved tillægskontrakt nr. 1 og nr. 3 til denne kontrakt, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne statsstøtte blev ydet ulovligt af Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
4. Det specifikke offentlige bidrag, der blev indført til fordel for Veolia Transport Aéroport de Nîmes ved tillægskontrakt nr. 4 til den i stk. 3 omhandlede kontrakt, udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Denne statsstøtte blev ydet ulovligt af Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
5. Tillægskontrakt nr. 2 til den i stk. 3, omhandlede kontrakt, udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
6. De infrastrukturtilskud, der blev indført ved tillægskontrakt nr. 4 til den i stk. 3 omhandlede kontrakt, udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
7. De tilskud, som blev bevilget handels- og industrikammeret i Nîmes-Uzès-Le Vigan og Veolia Transport Aéroport de Nîmes i overensstemmelse med det nationale system for finansiering af statslige opgaver i franske lufthavne, udgør ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
8. Den i stk. 1-4, i denne artikel omhandlede statsstøtte er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

#### Artikel 4

1. Frankrig skal tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede statsstøtte fra støttemodtagerne. Ryanair og Airport Marketing Services hæfter solidarisk for tilbagebetaling af den i artikel 1, stk. 2, omhandlede støtte.
2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er blevet tilbagebetalt.
3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 <sup>(223)</sup> om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.
4. Frankrig annullerer alle igangværende udbetalinger af den i artikel 1 omhandlede støtte fra det tidspunkt, hvor denne afgørelse vedtages.

#### Artikel 5

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.
2. Frankrig skal efterkomme denne afgørelse senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

#### Artikel 6

1. Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om følgende:
  - a) de støttebeløb, der skal tilbagesøges i henhold til artikel 4

---

<sup>(223)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

- b) beregningen af renter
- c) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme afgørelsen
- d) dokumenter, der godtgør, at støttemodtagerne har fået besked på at tilbagebetale støtten.

2. Frankrig holder løbende Kommissionen orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. På Kommissionens anmodning giver Frankrig omgående oplysninger om de planlagte eller allerede gennemførte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse. Frankrig fremsender ligeledes detaljer vedrørende de støttebeløb og renter, støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

*Artikel 7*

Denne afgørelse er rettet til Republikken Frankrig.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2014.

*På Kommissionens vegne*

Joaquín ALMUNIA

*Næstformand*

---

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2016/634**

af 21. januar 2016

**om statsstøtte SA.25338 (2014/C) (ex E 3/2008 og ex CP 115/2004), som Nederlandene har gennemført — Fritagelse af offentlige virksomheder for selskabsskat**

(meddelt under nummer C(2016) 167)

**(Kun den nederlandske 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<sup>(1)</sup>, under henvisning til deres bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) I 1997 indledte Kommissionens tjenestegrene en undersøgelse af særlige skatteregler for offentlige virksomheder i medlemsstaterne. Som svar på Kommissionens spørgeskema fremlagde de nederlandske myndigheder oplysninger om den nederlandske lov om selskabsbeskatning («Wet Vennootschapsbelasting 1969» — «Wet Vpb 1969») i et brev af 23. januar 1998.
- (2) Den 2. juli 2004 indledte Kommissionens tjenestegrene af egen drift en procedure, som blev registeret under nummer CP 115/2004, vedrørende fritagelsen af nederlandske offentlige virksomheder for selskabsbeskatning i henhold til Wet Vpb 1969. De fremsendte anmodninger om oplysninger den 9. juli 2004, 22. november 2004, 29. juni 2006 og 2. juli 2007, som de nederlandske myndigheder besvarede den 3. september 2004, 4. april 2005, 26. september 2006, 13. december 2006, 22. januar 2007 og 27. juli 2007.
- (3) Ved brev af 9. juli 2008 («artikel 17-brevet») iværksatte Kommissionens tjenestegrene samarbejdsproceduren, jf. artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999<sup>(2)</sup> («procedureforordningen»). De meddelte de nederlandske myndigheder, at deres foreløbige konklusion var, at fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsskat i Wet Vpb 1969 tilsyneladende udgjorde uforenelig statsstøtte i betydningen i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde («TEUF»). De bad de nederlandske myndigheder fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med artikel 17, stk. 2, i procedureforordningen.
- (4) Efter at have sendt artikel 17-brevet modtog Kommissionen i september 2010 en klage vedrørende fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsskat i henhold til Wet Vpb 1969. Klagen vedrørte en provinslufthavn oprettet i form af et aktieselskab (NV), der angiveligt ikke var underlagt selskabsskat. Klageren anførte, at eftersom den retlige og faktuelle situation kunne sammenlignes med Schiphol-sagen<sup>(3)</sup>, burde lufthavnen have været medtaget på listen over skattepligtige indirekte offentlige virksomheder i artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969. Kommissionens tjenestegrene medtog denne klage i den samarbejdsprocedure, der var indledt i sagen.

<sup>(1)</sup> EUT C 280 af 22.8.2014, s. 68.

<sup>(2)</sup> 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). Med virkning fra den 14. oktober 2015 blev forordning (EF) nr. 659/1999 ophævet ved Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9). Alle de proceduremæssige skridt i denne sag blev taget i henhold til forordning (EF) nr. 659/1999.

<sup>(3)</sup> Se Kommissionens beslutning af 3. juli 2001 i sag SA.16035 (ex E 45/2000) (EUT C 37 af 11.2.2004, s. 13). Kommissionen afgjorde, at fritagelsen af den offentligt ejede Schiphol Group for selskabsskat var eksisterende støtte.

## FORSLAG TIL PASSENDE FORANSTALTNINGER

- (5) Den 2. maj 2013 vedtog Kommissionen en afgørelse med forslag om passende foranstaltninger i henhold til artikel 18 i procedureforordningen med henblik på afskaffelse af selskabsskattefritagelsen af offentlige virksomheder i henhold til artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969, med henblik på at sikre, at selskabsskatteordningen for offentlige virksomheder, der er involveret i økonomiske aktiviteter i EU-retlig forstand, var den samme som for private virksomheder.
- (6) De nederlandske myndigheder blev bedt om at give Kommissionen deres ubetingede og utvetydige accept af forslaget til passende foranstaltninger skriftligt inden for en måned, jf. artikel 19 i procedureforordningen.
- (7) I et brev af den 24. maj 2013 meddelte de nederlandske myndigheder Kommissionen, at »med forbehold af parlamentets godkendelse har den nederlandske regering til hensigt inden for 18 måneder at vedtage lovgivning for at sikre, at offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, vil være selskabsskattepligtige på samme måde som private virksomheder. Denne lovgivning træder i kraft senest i det efterfølgende skatteår. Dette betyder i praksis, at lovgivningen vil træde i kraft den 1. januar 2015 og gælde fra den 1. januar 2016.«
- (8) Kommissionen fandt, at erklæringen i brevet ikke var nogen ubetinget accept, eftersom den kun udtrykte en betinget hensigt om at vedtage lovgivningen.
- (9) I et brev af 11. marts 2014 henlede Kommissionen opmærksomheden på acceptens betingede karakter og bad de nederlandske myndigheder om inden tre uger fra modtagelsen af brevet at underrette Kommissionens tjenestegrene om, hvorvidt Nederlandene ubetinget og utvetydigt accepterede de passende foranstaltninger. Nederlandene besvarede ikke brevet.

## INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (10) Ved brev af 9. juli 2014 informerede Kommissionen Nederlandene om, at den havde truffet afgørelse om at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF med hensyn til støtten (»åbningsafgørelsen«).
- (11) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(4)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til foranstaltningen.
- (12) Efter den 27. juli 2014 at have indrømmet en forlængelse af den oprindelige frist modtog Kommissionen bemærkninger fra Nederlandene i et brev af 10. september 2014. Kommissionen modtog ligeledes fælles bemærkninger fra interesserede parter i brev af 19. september 2014 og videresendte dem til Nederlandene med henblik på at indhente deres bemærkninger i brev dateret den 3. oktober 2014. Kommissionen modtog bemærkningerne fra Nederlandene i brev af 3. november 2014.

## LOV OM MODERNISERING AF OFFENTLIGE VIRKSOMHEDERS SELSKABSSKATTEPLIGT

- (13) Den 14. april 2014 indledte de nederlandske myndigheder en offentlig høring om et lovforslag om ændring af Wet Vpb 1969. Formålet med forslaget var at modernisere offentlige virksomheders selskabsskattepligt med henblik på at indføre ensartede vilkår for offentlige og private virksomheder inden for selskabsskatte lovgivningen.
- (14) Den 16. september 2014 blev lovforslaget fremsat i det nederlandske parlament. Førstekammeret vedtog forslaget den 26. maj 2015 og den nye lov ved navn »Wet Modernisering Vpb-plicht overheidsonderneming« (»Wet Vpb 2015«) blev ophøjet til lov den 4. juni 2015. Formålet med den nye lov er at underlægge offentlige virksomheder selskabsskat på samme måde som private virksomheder og gælder for første gang i finansåret, der indledes den 1. januar 2016, og efterfølgende. De nederlandske myndigheder anmeldte ikke den nye lov til Kommissionen i henhold til artikel 108 i TEUF.

<sup>(4)</sup> Se fodnote 1.

- (15) Wet Vpb 2015 indeholder imidlertid visse undtagelsesbestemmelser:
- a) Den opretholder udtrykkeligt fritagelsen af visse offentlige virksomheder for selskabsskat, navnlig seks virksomheder, der driver offentlige havne i Nederlandene, dvs. Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, NV Port of Den Helder og Zeeland Seaports NV. Enheder, hvis primære aktiviteter består af forvaltning, udvikling eller drift af havne, er ligeledes undtaget. For disse nederlandske havne gælder fritagelsen for selskabsskat indtil en dato, som fastsættes af de nederlandske myndigheder ved kongeligt dekret <sup>(5)</sup>.
  - b) Den fritager ligeledes enheder, der udfører undervisning eller forskning, hvis visse betingelser er opfyldt <sup>(6)</sup>.
- (16) Kommissionens tjenestegrene holdt et møde med de nederlandske myndigheder den 27. august 2015. I et brev af den 10. september 2015 forklarede de nederlandske myndigheder årsagerne, der efter deres mening kunne begrunde en overgangsperiode, indtil offentlige havne i Nederlandene skal gøres selskabsskattepligtige.
- (17) Denne afgørelse omhandler ikke kun den selskabsskattefritagelse for offentlige virksomheder, der gælder på tidspunktet for afgørelsen om indledning af den formelle undersøgelsesprocedure, dvs. den 9. juli 2014, men tager også hensyn til ændringerne i Wet Vpb 2015 vedrørende fritagelsen af nederlandske offentlige virksomheder for selskabsskat, jf. artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969. Denne afgørelse gælder med forbehold af vurderingen af eventuelle mulige ændringer af Wet Vpb 1969, som ligger uden for rammerne af denne undersøgelse. I denne afgørelse vurderes navnlig ikke undtagelserne i artikel 5 og 6 i Wet Vpb 1969 eller eventuelle ændringer heraf. Denne afgørelse vedrører udelukkende fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsskat i artikel 2, stk. 1, artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969 <sup>(7)</sup>.

## 2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

### 2.1. Den nederlandske selskabsskattelov

- (18) Ifølge Wet Vpb 1969 er selskaber i Nederlandene underlagt selskabsskat.
- (19) Inden ændringen af artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, med den nye lov indebærer Wet Vpb 1969, at der anvendes forskellige beskatningsordninger for private og offentlige virksomheder. Private virksomheder er selskabsskattepligtige i henhold til den almindelige ordning. For privatretlige juridiske personer, der er oprettet med henblik på at drive virksomhed, såsom aktieselskaber (NV) og anpartsselskaber (BV), gælder selskabsskattepligten deres samlede indtægter. Fonde (stichtingen) og foreninger (vereniging) er selskabsskattepligtige i det omfang, de driver virksomhed (artikel 2, stk. 1, litra e), i Wet Vpb 1969). Virksomhedsdrift (het drieven van een onderneming) defineres i artikel 4 i Wet Vpb 1969 som enhver aktivitet, der udøves i konkurrence med andre virksomheder.
- (20) Formålet med Wet Vpb 2015 er at fjerne fritagelsen af de fleste offentlige virksomheder for selskabsskat på visse betingelser. Med henblik herpå ændres artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969, således at offentlige virksomheder gøres skattepligtige. Men med de nye bestemmelser videreføres fritagelsen for selskabsskat for havne samt for undervisnings- og forskningsinstitutioner, der opfylder visse betingelser (se betragtning 15).

<sup>(5)</sup> Artikel I D (indsættelse af en ny artikel 6c), artikel II og artikel VIII(2) i Wet Vpb 2015.

<sup>(6)</sup> Artikel I D (indsættelse af en ny artikel 6b) i Wet Vpb 2015. Den nye artikel 6b indeholder ligeledes en fritagelse for universitetshospitaler, der udøver aktiviteter i henhold til artikel 1.4, stk. 1, i loven om videregående uddannelse og videnskabelig forskning. Formålet med denne undtagelse er at skabe lige vilkår for offentlige og private hospitaler. Den hænger sammen med undtagelsen i artikel 5 i Wet Vpb 1969, som ligger uden for rammerne af denne procedure, og denne undtagelse behandles derfor ikke i denne afgørelse. Denne afgørelse gælder med forbehold af vurderingen af undtagelsen for universitetshospitaler i Wet Vpb 2015.

<sup>(7)</sup> Se fodnote 6 til afgørelsen om passende foranstaltninger og fodnote 2 til afgørelsen om at indlede proceduren.



## 2.2. Undtagelsen for offentlige virksomheder i henhold til Wet Vpb 1969

- (21) Offentlige virksomheder er omfattet af særlige selskabsskatte regler i henhold til artikel 2, stk. 1, artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969<sup>(8)</sup>.
- (22) I Wet Vpb 1969 sondres der mellem direkte og indirekte offentlige virksomheder. En direkte offentlig virksomhed (direct overheidsbedrijf) udgør en del af en offentligretlig juridisk person (publiekrechtelijke rechtspersoon). Eksempler på direkte offentlige virksomheder er et kommunalt ejendomsudviklingsagentur eller en kommunal afdeling for affaldsindsamling.
- (23) En indirekte offentlig virksomhed er en organisation (normalt et aktie- eller anpartsselskab eller en fond), der er privatretlig, men som styres af en offentlig institution. Dette er tilfældet, når a) de eneste aktionærer i virksomheden er nederlandske offentlige institutioner, eller b) når der er tale om andre privatretlige enheder, hvis kapital ikke er fordelt på aktier (fonde og foreninger), hvor direktørerne kun kan udnævnes og afskediges af offentlige institutioner, og aktiverne i tilfælde af likvidation udelukkende overgår til offentlige institutioner.
- (24) I henhold til artikel 2, stk. 1, litra g), i Wet Vpb 1969, er virksomheder tilhørende offentligretlige juridiske personer (ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersoonen) kun selskabsskattepligtige, hvis de står opført i artikel 2, stk. 3. Denne udtømmende liste omfatter:
- a) landbrugsbedrifter (landbouwbedrijven)
  - b) industrivirksomheder (nijverheidsbedrijven), medmindre de udelukkende eller næsten udelukkende leverer vand<sup>(9)</sup>
  - c) minevirksomheder
  - d) handelsvirksomheder (handelsbedrijven), der ikke udelukkende eller næsten udelukkende handler med fast ejendom eller rettigheder vedrørende fast ejendom<sup>(10)</sup>
  - e) transportvirksomheder med undtagelse af virksomheder, der udelukkende eller næsten udelukkende beskæftiger sig med passagertransport inden for en kommune
  - f) byggesparekasser (bouwkassen).

<sup>(8)</sup> I artikel 5 og 6 i Wet Vpb 1969 kombineret med gennemførelsesbestemmelsen Uitvoeringsbesluit Vennootschapsbelasting 1971 fritages visse enheder, der forfølger et socialt formål eller er ikke-udbyttegivende eller har et begrænset udbyttegivende formål for selskabsskat. Disse omfatter hospitaler, ældrepleje, bedemandstjenester og biblioteker. Som Kommissionen bemærkede i artikel 17-brevet, er spørgsmålet om, hvorvidt en enhed er udbyttegivende, ikke et kriterium, man skal tage hensyn til, når det skal fastslås, hvorvidt en enhed er en virksomhed, og undtagelserne i artikel 5 og 6 i Wet Vpb 1969 kan i visse tilfælde også udgøre statsstøtte. Disse bestemmelser behandles imidlertid ikke nærmere i denne afgørelse, som udelukkende vedrører fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsskat i artikel 2, stk. 1, artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969.

<sup>(9)</sup> Ifølge Wet Vpb 1969 omfatter betegnelsen »industrivirksomheder« (nijverheidsbedrijven) virksomheder, der fremstiller, transporterer eller leverer gas, elektricitet eller varme, og virksomheder, der anlægger eller forvalter netværk til transport af gas, elektricitet eller varme.

<sup>(10)</sup> Dette henviser til virksomheder, der køber og sælger varer, snarere end generelt til virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter i betydningen i EU-reglerne. De nederlandske myndigheder har bekræftet, at artikel 2, stk. 1, litra g), i Wet Vpb 1969 ikke finder anvendelse på levering af tjenesteydelser.

- (25) Listen over virksomheder i artikel 2, stk. 3, har i det store og hele været uændret siden indføjelser i Wet Vpb i 1969, som overtog selskabsskatteregler, der blev indført i 1956. Den omfatter navnlig ikke nogen offentlige virksomheder, der leverer tjenesteydelser. Offentlige virksomheder, der er aktive inden for affaldsforvaltning eller catering, kommunale kreditinstitutter, havne, lufthavne og Holland Casino, fonden, der driver casinoer, er f.eks. fritaget for selskabsskat i henhold til artikel 2, stk. 1, litra g) <sup>(11)</sup>.
- (26) Direkte og indirekte offentlige virksomheder er kun selskabsskattepligtige, hvis de opfylder kriterierne i artikel 2, stk. 1, litra g) samtidig med artikel 2, stk. 3, i Wet Vpb 1969. Med andre ord er både direkte og indirekte offentlige virksomheder kun selskabsskattepligtige, hvis de står opført i artikel 2, stk. 3, i Wet Vpb 1969.
- (27) Bortset fra de indirekte offentlige virksomheder, der står opført i artikel 2, stk. 3, har en række indirekte offentlige virksomheder været selskabsskattepligtige i enkelte tilfælde. Artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969 indeholder en udtømmende liste over disse, som omfatter:
- a) het Nederlands Meetinstituut NV
  - b) de NV Nederlands Inkoopcentrum (NIC)
  - c) de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij
  - d) de Koninklijke Nederlandse Munt NV
  - e) enheder, hvor en juridisk person, der ejer en distributionsvirksomhed, der ligger inden for anvendelsesområdet for loven om energidistribution (Wet energiedistributie), er aktionær, og enheder, der sammen med en sådan juridisk person udgør en gruppe i betydningen i artikel 24b i Bind 2 i civillovgivningen (Burgerlijk Wetboek), i det omfang denne enhed udøver aktiviteter, som den juridiske person, som er aktionær, er udelukket fra selv at udøve, jf. artikel 12, stk. 1, i lov om energidistribution, medmindre enheden udelukkende eller næsten udelukkende leverer vand
  - f) enheder, der udøver en industriel aktivitet i betydningen i artikel 2, stk. 3, andet led, i Wet Vpb 1969, med undtagelse af enheder, der udelukkende eller næsten udelukkende leverer vand
  - g) NOB Holding NV
  - h) de NV Luchthaven Schiphol
  - i) de NV KLIQ
  - j) de NV Bank Nederlandse Gemeenten
  - k) de Nederlandse Waterschapsbank NV
  - l) Fortis Bank (Nederland) NV
  - m) ASR Nederland NV
  - n) ABN AMRO Group NV
  - o) de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV

---

<sup>(11)</sup> I et memo til OECD fra 2002 næves ligeledes videregående uddannelser (udlejning af auditorier og mødelokaler og urimelige kombinationer af uddannelse og forskning og kommercielle aktiviteter, f.eks. inden for markedsundersøgelser), udlicitering af bygge- og anlægs- og montagearbejde, provins- og byplanlægningskontorer, udlejning af konference- og mødelokaler, halvkommercielle aktiviteter i kommunale bygninger, børnepasning med tilskud, kommerciel drift af lystbådehavne, brandvæsener samt rekreative aktiviteter og boligforeninger. Se OECD, DAFNE/COMP/WD(2002)54, 19. september 2002, punkt 7.

p) Ultra Centrifuge Nederland NV

q) SNS REAAL NV

og alle enheder, hvor ovennævnte virksomheder er aktionærer, og alle enheder, hvis direktører udnævnes og afskediges af ovennævnte virksomheder, med undtagelse af enheder, der udelukkende eller næsten udelukkende leverer vand.

(28) Denne liste er blevet ændret løbende, og visse indirekte offentlige virksomheder er blevet tilføjet. Ellers ville disse indirekte offentlige virksomheder ikke have været selskabsskattepligtige, eftersom de ikke står opført på listen i artikel 2, stk. 3, i Wet Vpb 1969. Følgende virksomheder er f.eks. blevet tilføjet:

a) NOB Holding NV (1999)

b) Weerbureau HWS BV (2002)

c) Luchthaven Schiphol NV (2002) — som reaktion på Kommissionens afgørelse af den 3. juli 2001 med forslag om passende foranstaltninger i sag E45/2000

d) KLIQ NV (2002)

e) Bank Nederlands Gemeenten (2005)

f) Nederlandse Waterschapsbank NV (2005)

g) ABN AMRO Group NV og SNS REAAL NV, efter deres nationalisering.

(29) Indirekte offentlige virksomheder, der ikke står opført i artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969, og som ikke falder inden for artikel 2, stk. 3, er ikke selskabsskattepligtige. Følgende er eksempler på sådanne virksomheder: De Nederlandse Bank NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, NV Luchthaven Maastricht, Twinning Holding BV, NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij, NV Industriebank LIOF, NV Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij, Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV og Holland Casino<sup>(12)</sup>.

### 2.3. Undtagelse for offentlige virksomheder i henhold til Wet Vpb 2015

(30) Formålet med Wet Vpb 2015 er i princippet at gøre offentlige virksomheder selskabsskattepligtige på samme måde som private virksomheder. Den ændrer navnlig artikel 2 i Wet Vpb 1969 for at gøre offentligretlige juridiske personer, der driver virksomhed, og virksomheder drevet af staten, selskabsskattepligtige.

(31) Men som forklaret i betragtning 15 ovenfor indeholder Wet Vpb 2015 visse undtagelser:

a) Med Wet Vpb 2015 indsættes en ny artikel 6c i Wet Vpb 1969. I denne bestemmelse hedder det udtrykkeligt, at fritagelsen for selskabsskat opretholdes for en række offentlige nederlandske havne og for enheder, hvis aktiviteter hovedsagelig består af forvaltning, udvikling eller drift af en havn, på betingelse af, at visse betingelser er opfyldt<sup>(13)</sup>.

b) Med Wet Vpb 2015 indsættes også en ny artikel 6b i Wet Vpb 1969. Med denne bestemmelse fritages undervisningsinstitutioner eller enheder, der bedriver forskning, hvis udgifterne til undervisning eller forskning dækkes med offentlige midler, med lovbestemte undervisningsafgifter eller med de i kapitel 7, afsnit 3, punkt 2, i lov om videregående uddannelser og forskning anførte universitetsuddannelsesafgifter, med undervisningsafgifter i henhold til artikel 3 i lov om undervisnings- og kursusafgifter, med udenlandske betalinger, der som følge af deres art og formål er sidestillet med universitetsuddannelsesafgifter eller undervisningsafgifter, eller med betalinger fra almennyttige institutioner, hvor der ikke er tale om aftaleforhold.

<sup>(12)</sup> Se parlamentsdokument *Belastingplicht overheidsbedrijven — Inventarisatie van de gevolgen van de ondernemingsvariant, 11 mei 2012, Kamerstukken II 31213, nr. 7, s. 26 og 46.*

<sup>(13)</sup> Der er tale om følgende betingelser: 1) Deres direktører udnævnes og afskediges, direkte eller indirekte, udelukkende af de nævnte havneoperatører, og hvis de går konkurs, skal deres aktiver udelukkende stilles til rådighed for disse operatører, 2) udelukkende de nævnte havneoperatører er direkte eller indirekte aktionærer, partnere, deltagere eller medlemmer i disse havne.

### 3. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (32) Kommissionen modtog fælles bemærkninger fra seks interesserede parter, nemlig følgende seks nederlandske havneoperatører: Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, Port of Den Helder NV og Zeeland Seaports NV («de interesserede havne»).
- (33) De interesserede havne hævder, at afgørelsen om at indlede proceduren er ulovlig, eftersom Nederlandene accepterede de passende foranstaltninger uden forbehold og forpligtede sig til inden 18 måneder at vedtage lovgivning med henblik på at sikre, at offentlige virksomheder gøres selskabsskattepligtige på samme måde som private virksomheder. Eftersom manglende accept af Kommissionens forslag til passende foranstaltninger er en forudsætning for at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, burde afgørelsen om at indlede proceduren ikke være truffet. De interesserede havne hævder ligeledes, at Kommissionen ved at undlade at begrunde sine afgørelser har overtrådt et grundlæggende princip i EU-retten, som er kodificeret i artikel 41, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (34) Ifølge de interesserede havne konkurrerer de nederlandske havne direkte med andre europæiske havne, navnlig i området mellem Hamburg og Le Havre, der nyder godt af forskellige former for offentlig støtte. Det forhold, at Kommissionens undersøgelser af beskatningen af Europas havne er foregået i forskelligt tempo og er indledt på forskellige tidspunkter, indebærer en risiko for at give havnene i de medlemsstater, der befinder sig i en tidligere fase af undersøgelsen, en konkurrencefordel. Dette strider imod princippet om ligebehandling og forbuddet imod forskelsbehandling på grund af nationalitet. De interesserede nederlandske havne hævder, at de er villige til at overholde statsstøttereglerne, men kun på den udtrykkelige betingelse, at der gælder ensartede regler for alle havne i alle europæiske lande.
- (35) De interesserede havne hævder, at alle havne i Nederlandene er omfattet af den gældende nederlandske selskabsbeskatningslovgivning på lige vilkår. Derfor medfører fritagelsen af havnene for selskabsskattepligt ikke en selektiv fordel, den er ikke diskriminerende, og den fordrejer ikke konkurrencen på nationalt niveau.
- (36) Ifølge de interesserede havne er der betydelige forskelle med hensyn til omfanget af offentlig støtte til de forskellige havne i området fra Hamburg til Le Havre. Skattefritagelsen fører ikke til præferencebehandling af de nederlandske havne, men højst til, at de nederlandske havne står lidt mindre ugunstigt i forhold til andre europæiske havne. Derfor er der heller ikke tale om nogen fordrejning af konkurrencen på europæisk plan som følge af den selskabsskatteordning, der er emnet for denne afgørelse, eller i henhold til den nye lovgivning.

### 4. BEMÆRKNINGER FRA NEDERLANDENE

- (37) Nederlandene fremsatte bemærkninger ved brev af 10. september 2014. De nederlandske myndigheder fremførte udelukkende proceduremæssige argumenter og ingen bemærkninger til indholdet af statsstøttevurderingen i afgørelsen om at indlede proceduren. Nederlandene anfægter, at de nederlandske myndigheder har accepteret de passende foranstaltninger i henhold til artikel 19, stk. 1, i procedureforordningen.
- (38) Ifølge Nederlandene kræves det ikke udtrykkeligt i procedureforordningen, at de passende foranstaltninger skal accepteres »ubetinget« og »utvetydigt«, og i forordningen udelukker man ikke brugen af en betingelse om, at parlamentets godkendelse skal sikres. Uanset om en sådan betingelse nævnes i brevet med accepten eller ej, skal parlamentet vedtage et forslag fra regeringen om de passende foranstaltninger. De nederlandske myndigheder henviser til artikel 4, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, hvori det hedder, at Den Europæiske Union skal respektere medlemsstaternes grundlæggende strukturer.
- (39) Ifølge de nederlandske myndigheder kunne Kommissionen først drage konklusionen om, at de passende foranstaltninger (de facto) ikke var accepteret, efter at regeringen har fremsat et lovforslag i parlamentet, eller når parlamentet forkaster lovforslaget. Først da kan der være grundlag for at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. De nederlandske myndigheder hævder, at dette ikke var tilfældet den 9. juli 2014.

- (40) Efter de nederlandske myndigheders mening anførte Kommissionen ikke formelt, at den ikke betragtede Nederlandenes svar som en accept af de passende foranstaltninger. De nederlandske myndigheder mener ikke, at Kommissionens brev af 11. marts 2014 er et formelt brev i forbindelse med den aktuelle procedure. Det var underskrevet af vicegeneraldirektøren og stilet til vicegeneraldirektøren for beskatning i det nederlandske finansministerium. Det blev ikke sendt via den officielle kanal til den permanente repræsentation, men pr. e-mail.
- (41) For så vidt angår indholdet bemærker de nederlandske myndigheder, at efter deres mening var der ikke tale om ensartede regler i Europa på daværende tidspunkt. De nederlandske myndigheder fastslår ligeledes, at de nederlandske havnes position i forhold til havnene i nabolandene er af største betydning.
- (42) De nederlandske myndigheder fandt, at de har accepteret de passende foranstaltninger fra den 2. maj 2013, og at de er i færd med at tage de nødvendige skridt. Derfor ser de nederlandske myndigheder ingen grund til at reagere yderligere på Kommissionens vurdering i afgørelsen om at indlede proceduren.
- (43) Bemærkningerne fra de interesserede parter blev sendt til Nederlandene den 3. oktober 2014. De nederlandske myndigheder svarede ved brev af 3. november 2014. De nederlandske myndigheder deler de interesserede havnes synspunkt om, at Nederlandene har accepteret de passende foranstaltninger. De nederlandske myndigheder støtter også de interesserede havnes synspunkt om, at det er vigtigt med ensartede vilkår for europæiske havne. Ifølge de nederlandske myndigheder er der i øjeblikket ikke tale om ensartede vilkår for europæiske havne. De nederlandske myndigheder kommenterede ikke de interesserede parter indholdsmæssige bemærkninger til vurderingen af, hvorvidt der er tale om statsstøtte.
- (44) Ved brev dateret den 10. september 2015 anførte Nederlandene, at hvis den fortsatte fritagelse af de interesserede havne for selskabsskat blev anset for uforenelig statsstøtte, ville der være grundlag for en overgangsperiode til afskaffelse af foranstaltningen. De anførte, at det ikke var muligt at gøre de offentlige havne i Nederlandene selskabsskattepligtige pr. 1. januar 2016. De fremlagde tre argumenter som begrundelse for en overgangsperiode.
- (45) For det første ville det være en meget kompleks og langvarig operation at udarbejde en primobalance for de interesserede havne til beskatningsformål. På balancen til regnskabsformål blev aktiver og passiver værdiansat til historiske omkostninger, men til beskatningsformål blev de værdiansat til fair markedsværdi. Bestemmelsen af aktivers og passivers fair markedsværdi var en vanskelig og tidskrævende øvelse. Dette skyldes, at de fleste af havnenes aktiver var ikkesalgbare aktiver, der var underlagt et komplekst system af ejerforhold og brugsrettigheder mellem forskellige juridiske enheder. Problemerne med værdiansættelse kunne f.eks. vedrøre aktiver som kajer, veje, vandveje, jernbaner, havnebassiner, bygninger med særlige funktioner eller fortøjningsfaciliteter. Havne, der i øjeblikket er selskabsskattepligtige — mindre marinaer eller fiskerihavne — kan ikke anvendes som målestok, eftersom deres aktiviteter adskilte sig betydeligt fra de større havnes, der hovedsagelig beskæftigede sig med aktiviteter som omladning af gods eller forvaltning af infrastruktur.
- (46) For det andet anførte Nederlandene, at der ikke fandtes nogen klar sondring mellem havnenes økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter, og at Kommissionen skulle yde yderligere vejledning om dette. Det var en vanskelig opgave for de nederlandske myndigheder og havnene at bestemme, hvilke havneaktiviteter der skulle klassificeres som økonomiske aktiviteter eller ikke-økonomiske aktiviteter. Desuden var Kommissionens linje ikke konsekvent, og der var ingen sikkerhed på europæisk plan om, hvilke havneaktiviteter der skulle betragtes som økonomiske aktiviteter, og hvilke der skulle betragtes som offentlige opgaver.
- (47) For det tredje fandt de nederlandske myndigheder, at det var vigtigt, at Kommissionen sikrer ensartede vilkår for konkurrerende havne. Der var ikke rimelig konkurrence mellem europæiske havne: De bad Kommissionen sikre, at alle havne i Europa var selskabsskattepligtige eller i det mindste de havne, der konkurrerede med nederlandske havne.

- (48) Endelig foreslog de nederlandske myndigheder, at datoen, hvor fritagelsen af nederlandske havne for selskabsbeskatning skulle ophøre ved kongeligt dekret, skulle være den 1. januar 2017. Havnene ville blive selskabsskattepligtige på den første dag i skatteåret, der indledes efter den 1. januar 2017. I praksis ville dette betyde, at nederlandske havne ville blive selskabsskattepligtige pr. 1. januar 2018.

#### 5. BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (49) Både de nederlandske myndigheder og de interesserede tredjeparter anfører, at Kommissionen ikke havde ret til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Kommissionen er ikke enig i denne påstand. Kommissionen var fuldt berettiget og måske endda forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, fordi Nederlandene ikke havde accepteret de passende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, i procedureforordningen, og fordi konkurrenceproblemerne, der blev nævnt i afgørelsen om de passende foranstaltninger, ikke var fjernet fuldt ud.
- (50) Eftersom de nederlandske myndigheder gjorde deres accept betinget af parlamentets godkendelse, og brevet fra de nederlandske myndigheder af 24. maj 2013 var udtryk for en hensigt og ikke et løfte, udgjorde dette brev ikke en ubetinget og utvetydig accept i henhold til artikel 19, stk. 1, i procedureforordningen.
- (51) I artikel 19, stk. 2, i procedureforordningen hedder det, at hvis den pågældende medlemsstat ikke accepterer de foreslåede foranstaltninger, og Kommissionen under hensyntagen til den pågældende medlemsstats argumenter stadig er af den opfattelse, at de passende foranstaltninger er nødvendige, indleder Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure.
- (52) Det fremgik desuden af lovforslaget, at Nederlandene ikke havde til hensigt at afskaffe fritagelsen for selskabsskat for alle offentlige virksomheder. Derfor havde Kommissionen stærke indicier for, at Nederlandene ikke ville bringe lovgivningen i fuld overensstemmelse med statsstøttereglerne.
- (53) Med hensyn til Nederlandenes argument om, at Kommissionen ikke informerede Nederlandene korrekt om, at den ikke anså svaret for at være en accept i betydningen i artikel 19, stk. 1, i procedureforordningen, påpeger Kommissionen, at dens brev af 11. marts 2014 blev sendt til den kompetente nationale myndighed, blev modtaget af denne myndighed og blev drøftet af Kommissionen og de nederlandske myndigheder. Nederlandene er udmærket klar over Kommissionens vurdering og kan ikke påberåbe sig rent formelle argumenter vedrørende modtageren af brevet.
- (54) Kommissionen indledte den formelle undersøgelse, fordi den var bekymret over, at selskabsskattefritagelsen af offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, kunne give dem en fordel i forhold til andre virksomheder, der var selskabsskattepligtige i Nederlandene. Offentlige virksomheder og private virksomheder befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation med hensyn til formålet med den nederlandske selskabsskatteLovgivning, som er, at selskabers overskud er skattepligtige.

#### 6. EKSISTENSEN AF STATSSTØTTE EFTER ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

- (55) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er 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, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

### 6.1. Virksomheder

- (56) I henhold til gældende retspraksis »omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset enhedens juridiske status og måden, hvorpå den finansieres«<sup>(14)</sup>. Med henblik på at fastslå, hvorvidt en enhed er en virksomhed, er det ikke afgørende, hvorvidt den søger at opnå et overskud<sup>(15)</sup>. En økonomisk aktivitet er en aktivitet, der består i at udbyde varer og/eller tjenesteydelser på markedet. Ikke-udbyttegivende enheder kan ligeledes udbyde varer og tjenesteydelser på et marked<sup>(16)</sup>.
- (57) De nederlandske myndigheder har ikke anfægtet, at offentlige virksomheder, herunder offentlige havne, ud over deres sædvanlige opgaver som offentlige myndigheder også kan udbyde varer og tjenesteydelser på markedet. De nederlandske myndigheder har erkendt, at offentlige virksomheder i stigende grad udøver økonomiske aktiviteter. Desuden har de interesserede tredjeparter udtrykkeligt erkendt, at havneaktiviteter i de senere år har udviklet sig til fuldgældige økonomiske aktiviteter. Derfor kan offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, klassificeres som virksomheder i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (58) For så vidt angår undtagelsen for uddannelsesinstitutioner eller institutioner, der driver forskning, jf. artikel 6(b) i Wet Vpb, ændret ved Wet Vpb 2015, hedder det i punkt 26-28 i meddelelsen om levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse<sup>(17)</sup>, at i henhold til gældende retspraksis kan »offentlig uddannelse, der organiseres inden for rammerne af det nationale uddannelsessystem, og som finansieres og overvåges af staten, (...) betragtes som en ikke-økonomisk aktivitet«. Det forhold, at der skal betales undervisnings- eller indskrivningsgebyrer, påvirker ikke tjenestens ikke-økonomiske karakter. I artikel 6b i Wet Vpb kræves det klart, at udgifterne til undervisning eller forskning skal finansieres med offentlige midler eller lovbestemte undervisningsgebyrer. Som følge af undervisnings- eller forskningstjenesternes ikke-økonomiske karakter skal uddannelsesinstitutioner derfor ikke klassificeres som virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (59) For så vidt angår forskningsinstitutioner hedder det i punkt 29 i meddelelsen om levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, at forskning, der udøves af universiteter og forskningsinstitutioner, falder uden for statsstøttereglernes anvendelsesområde.

### 6.2. Brug af statsmidler

- (60) Ifølge artikel 107, stk. 1, i TEUF skal støtten være ydet af en medlemsstat eller med statsmidler under enhver tænkelig form. Manglende skatteindtægter svarer til forbrug af statsmidler i form af skatteudgifter.
- (61) Som EU-Domstolen fastslog i Banco Exterior de España, er en foranstaltning, hvorved offentlige myndigheder indrømmer visse virksomheder en afgiftsfritagelse, der, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler, giver de fritagne virksomheder en gunstigere økonomisk stilling end andre afgiftspligtige, ydet »med statsmidler« i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF<sup>(18)</sup>.
- (62) De nederlandske myndigheder går glip af indtægter, der udgør statsmidler, ved at fritage offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, herunder offentlige havne, for selskabsskat. Derfor har Kommissionen den holdning, at fritagelsen af nederlandske offentlige virksomheder for selskabsskat i henhold til Wet Vpb 1969 indebærer et tab af statsmidler og dermed ydes af staten med statsmidler. Tilsvarende indebærer fritagelsen af visse nederlandske havne for selskabsskat i henhold til Wet Vpb 2015 et tab af statsmidler og ydes dermed af staten med statsmidler. Dette er hverken blevet anfægtet af de nederlandske myndigheder eller af de interesserede tredjeparter.

<sup>(14)</sup> Domstolens dom i Höfner og Elser mod Macroton, C-41/90, EU:C:1991:161, præmis 21.

<sup>(15)</sup> Domstolens dom i MOTOE mod Elliniko Dimosio, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 27 og 28.

<sup>(16)</sup> Domstolens dom i Van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, 209/78-215/78 og 218/78, EU:C:1980:248, præmis 21; FFSA m.fl. mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, sag C-244/94, EU:C:1995:392; og MOTOE, nævnt ovenfor, EU:C:2008:376, præmis 27 og 28.

<sup>(17)</sup> Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).

<sup>(18)</sup> Domstolens dom i Banco de Crédito Industrial SA, nu Exterior de España SA mod Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, EU:C:1994:100, præmis 14.

### 6.3. Tilstedeværelsen af en fordel

- (63) Foranstaltningen skal desuden give støttemodtageren en fordel. Begrebet fordel dækker ikke kun positive fordele, men ligeledes indgreb, som på forskellig vis indebærer en lempelse af de udgifter, der normalt indgår i en virksomheds budget <sup>(19)</sup>.
- (64) De nederlandske myndigheder har ikke anfægtet, at en fortsat fritagelse af visse offentlige virksomheder for selskabsskat giver disse virksomheder en økonomisk fordel.
- (65) I henhold til Wet Vpb 1969 er offentlige virksomheder i princippet fritaget for selskabsskat, mens private virksomheder i princippet er selskabsskattepligtige. Derfor nyder offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, godt af en klar skattefordel. Kommissionen påpeger, at den nye (Wet Vpb 2015) udtrykkeligt viderefører fritagelsen for selskabsskat for visse nederlandske offentlige havne, som dermed fortsat vil nyde godt af skattefordelen. Skattefritagelsen mindsker de byrder, som normalt udgør en del af driftsomkostningerne for en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet. Dermed giver den disse offentlige virksomheder en økonomisk fordel sammenlignet med virksomheder, der er underlagt nederlandsk selskabsskat, og som ikke nyder godt af denne skattefordel.

### 6.4. Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

- (66) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal en foranstaltning for at blive betragtet som statsstøtte påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. I det foreliggende tilfælde kan offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, og som er omfattet af skattefritagelsen, være involveret i samhandel inden for EU. Offentlige havne, der fortsat er fritaget for skat i henhold til Wet Vpb 1969 — selv efter ændringen i form af Wet Vpb 2015 — er tydeligvis offentlige virksomheder, der er involveret i samhandel mellem medlemsstaterne. Dermed vil Wet Vpb 1969, der giver mulighed for at fritage offentlige virksomheder for skat, nødvendigvis påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. Tilsvarende påvirker fritagelsen for selskabsskat, som videreføres med Wet Vpb 2015 for de interesserede havnes vedkommende, samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene.
- (67) Ifølge de interesserede havne er der ikke tale om nogen fordrejning af konkurrencen på europæisk plan som følge af den selskabsskatteordning, der er genstand for denne afgørelse, eller i henhold til den nye lovgivning. De interesserede havne anfører, at havne i Hamburg-Le Havre-området modtager forskellige former for offentlig støtte. Derfor anfører de, at skattefritagelsen ikke fører til særbehandling af de nederlandske havne, men højst til, at de nederlandske havne stilles lidt mindre ugunstigt i forhold til andre europæiske havne.
- (68) Kommissionen er ikke enig i de interesserede tredjeparters argument. Statsstøtte anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, når det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens stilling i konkurrencen i forhold til andre konkurrerende virksomheder <sup>(20)</sup>. Derfor er det tilstrækkeligt, at støtten giver modtageren mulighed for at fastholde en stærkere konkurrenceposition, end hvis støtten ikke var blevet ydet. Derfor betyder det forhold, at nogle europæiske havne muligvis modtager statsstøtte, ikke, at konkurrencen ikke fordrejes, når offentlige virksomheder i almindelighed og offentlige havne i særdeleshed fritages for at betale selskabsskat.

### 6.5. Selektivitet

- (69) For at blive betragtet som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv <sup>(21)</sup>, forstået således, at den begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner. Ifølge retspraksis <sup>(22)</sup> skal en foranstaltnings materielle selektivitet vurderes i tre etaper: Først skal man identificere den almindelige eller »normale« ordning (»referencesystem«), der er gældende i den pågældende medlemsstat. For det andet skal man i forhold til denne almindelige eller »normale« skatteordning

<sup>(19)</sup> Domstolens dom i De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, 30/59, EU:C:1961:2, og Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke mod Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, EU:C:2001:598, præmis 38.

<sup>(20)</sup> Domstolens dom i Phillip Morris Holland mod Kommissionen, 730/79, EU:C:1980:209, præmis 11.

<sup>(21)</sup> Domstolens dom i Italien mod Kommissionen, C-66/02, EU:C:2005:768, præmis 94.

<sup>(22)</sup> Se bl.a. Domstolens domme i Portugal mod Kommissionen, C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 56, og Ministero dell'Economia e delle Finanze og Agenzia delle Entrate mod Paint Graphos m.fl., C-78/08 til C-80/08, EU:C:2011:550, præmis 49.



fastslå, hvorvidt fordele som følge af den pågældende skatteforanstaltning kan være selektive. Dette skal ske ved at påvise, at foranstaltningen afviger fra den almindelige ordning ved at differentiere mellem erhvervsdrivende, som i lyset af formålet med ordningen befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Hvis der for det tredje er tale om en sådan afvigelse, skal man undersøge, hvorvidt den skyldes afgiftssystemets karakter eller generelle opbygning, og hvorvidt den er berettiget af afgiftssystemets karakter eller generelle opbygning. I denne forbindelse er det op til medlemsstaterne at påvise, at den differentierede skattemæssige behandling udspringer direkte af det pågældende systems grundlæggende eller vejledende principper<sup>(23)</sup>.

#### *Referencesystem*

- (70) I den foreliggende sag skal referencesystemet defineres som det nederlandske selskabsbeskatningssystem som fastsat i Wet Vpb 1969. Det følger af denne lov, at i henhold til de normale regler er overskuddet af virksomheder etableret i Nederlandene selskabsskattepligtigt.
- (71) For så vidt angår fritagelsen for selskabsskat for de interesserede havne i henhold til Wet Vpb 2015 skal referencesystemet også defineres som det nederlandske system for selskabsbeskatning som fastsat i Wet Vpb 2015. Det følger ligeledes af denne lov, at i henhold til de normale regler er overskuddet af virksomheder etableret i Nederlandene selskabsskattepligtigt.

#### *Afvigelse fra referencesystemet*

- (72) I henhold til Wet Vpb 1969 er offentlige virksomheder i modsætning til private virksomheder i princippet fritaget for selskabsbeskatning. Offentlige virksomheder er kun skattepligtige, hvis de står opført i artikel 2, stk. 3, eller artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969.
- (73) Listen over virksomheder i artikel 2, stk. 3, i Wet Vpb 1969 har ikke ændret sig siden 1956. Listen tager ikke hensyn til det forhold, at siden 1956 har offentlige virksomheder, direkte og indirekte, i stigende grad udbudt varer og tjenesteydelser på markedet i konkurrence med private virksomheder, der er selskabsskattepligtige. Der er navnlig tale om en diskrepans mellem de virksomheder, der står opført i artikel 2, stk. 3, i Wet Vpb 1969, og som er skattepligtige, og begrebet »økonomisk aktivitet« i EU-lovgivningen. Den nuværende nederlandske lov giver mulighed for at fritage et betydeligt antal offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, for beskatning, mens de i forhold til loven om selskabsskat befinder sig i den samme faktuelle og retlige situation som privatejede virksomheder.
- (74) Det forhold, at de nederlandske myndigheder i enkelte tilfælde har besluttet at gøre et begrænset antal indirekte offentlige virksomheder selskabsskattepligtige, fjerner ikke de nuværende skatteordningers selektive karakter. De nederlandske myndigheder erkender, at denne fremgangsmåde fra sag til sag ikke sikrer, at alle offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, også vil være selskabsskattepligtige. Den nuværende lov favoriserer helt klart offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter, og som ikke er med på listen.
- (75) Dermed er en lang række offentlige virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, fritaget for selskabsskat. Kommissionen bemærker, at denne skattefritagelse vil fortsætte også under den nye lov, navnlig for de interesserede havne. Dette er en afvigelse i forhold til det almindelige selskabsbeskatningssystem i Nederlandene og giver en selektiv fordel til offentlige virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter.
- (76) I henhold til Wet Vpb 2015 er offentlige virksomheder i princippet selskabsskattepligtige. Men loven fritager visse offentlige havne for selskabsskat. Wet Vpb 2015 giver de interesserede havne mulighed for fritagelse for beskatning, selvom de befinder sig i den samme faktuelle og retlige situation som andre privatejede og offentligt ejede virksomheder i henhold til målsætningen for selskabsbeskatningsloven, som er, at selskabers overskud er skattepligtigt.

<sup>(23)</sup> Dom i *Adria-Wien Pipeline*, nævnt ovenfor, EU:C:2001:598, præmis 42.

- (77) De nederlandske myndigheder har ikke anfægtet, at fritagelsen for selskabsskat giver offentlige virksomheder en selektiv fordel. Men de interesserede havne, der nyder godt af den fortsatte fritagelse for selskabsskat, anfægter, at der er tale om en selektiv fordel. De hævder, at den nuværende nederlandske lovgivning om selskabsskat gælder ensartet for alle havne i Nederlandene. Derfor medfører havnenes fritagelse for selskabsskat ikke nogen selektiv fordel.
- (78) Kommissionen er ikke enig i dette argument. I relation til EU's statsstøtteregler skal selektivitet vurderes på grundlag af en intern sammenligning inden for en medlemsstat mellem virksomheder, der faktisk og retligt befinder sig i en tilsvarende situation i lyset af målsætningerne for den pågældende skattelovgivning. Virksomheder med selskabsindkomst, der er omfattet en fritagelse for selskabsskat, som de interesserede havne, nyder klart godt af en selektiv fordel sammenlignet med virksomheder, der er aktive inden for den samme sektor og inden for andre sektorer. I lyset af målsætningen for selskabsskatelovgivningen befinder de to grupper sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.
- (79) Som følge af den manglende harmonisering af den direkte beskatning vil skattesituationen for havne i forskellige medlemsstater altid være mere eller mindre forskellig. Der gælder f.eks. forskellige selskabsskattesatser i de forskellige medlemsstater. Det er fastlagt i retspraksis, at en medlemsstat ikke kan retfærdiggøre opretholdelsen af skattefritagelser, der udgør statsstøtte, ved at henvise til andre medlemsstater, der måtte have tilsvarende foranstaltninger <sup>(24)</sup>.

#### *Begrundelse for systemets indretning*

- (80) Eftersom Kommissionen som udgangspunkt anser skattefritagelsen for at være selektiv, vil den i henhold til retspraksis ved de europæiske domstole skulle fastslå, hvorvidt denne fritagelse kan begrundes i karakteren eller den generelle opbygning af det afgiftssystem, som den er en del af. En foranstaltning, der udgør en undtagelse fra anvendelsen af det generelle skattesystem, kan være begrundet, hvis medlemsstaten kan påvise, at foranstaltningen udspringer direkte af skattesystemets grundlæggende eller vejledende principper.
- (81) Eksistensen af lignende undtagelser for offentlige virksomheder i andre medlemsstater eller manglen på ensartede vilkår på europæisk plan kan ikke begrunde manglende gennemførelse af Kommissionens afgørelse om passende foranstaltninger vedrørende offentlige havne. I henhold til EU's statsstøtteregler skal virksomheder, der er retligt og faktisk sammenlignelige i henhold til målsætningerne for skattesystemet i en medlemsstat, behandles ens i den pågældende medlemsstat. Selektivitetsvurderingen i henhold til EU's statsstøtteregler er således baseret på en intern sammenligning inden for en enkelt medlemsstat <sup>(25)</sup>. Som følge af den manglende harmonisering af den direkte beskatning vil skattesituationen for havne i forskellige medlemsstater altid være mere eller mindre forskellig.
- (82) De nederlandske myndigheder har ikke fremført argumenter, det kan begrunde fritagelsen med henvisning til indretningen af det nederlandske selskabsbeskatningssystem. Kommissionen har heller ikke kunnet identificere en sådan begrundelse. Formålet med selskabsskattesystemet er at beskatte overskud. En gunstigere behandling af offentlige virksomheder, herunder offentlige havne, der udøver økonomiske aktiviteter, end private virksomheder, passer ikke med dette formål.

#### **6.6. Konklusion**

- (83) Derfor konkluderer Kommissionen, at fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsskat i Wet Vpb 1969 medfører en forskellig skattemæssig behandling af offentlige og private virksomheder, der udøver økonomiske aktiviteter. Denne forskelsbehandling kan tilregnes staten og ydes ved hjælp af statsmidler. Den giver disse offentlige

<sup>(24)</sup> Rettens dom af 1. juli 2004 i Salzgitter mod Kommissionen, T-308/00, EU:T:2004:199, præmis 81.

<sup>(25)</sup> Dom i Salzgitter, nævnt ovenfor, EU:T:2004:199, præmis 81.

virksomheder en selektiv fordel, som ikke kan begrundes med karakteren og den generelle opbygning af det nederlandske selskabsskattesystem. Desuden fordrejer den gunstigere behandling konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Derfor udgør skattefritagelsen af offentlige virksomheder statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF<sup>(26)</sup>.

- (84) Kommissionen erkender, at ændringerne som følge af Wet Vpb 2015 afskaffer fritagelsen for selskabsskat for de fleste nederlandske offentlige virksomheder, som oprindeligt ikke blev beskattet i henhold til artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969, med virkning fra den 1. januar 2016. Men i Wet Vpb 2015 bevares fritagelsen for selskabsskat for visse offentlige havne, der udøver økonomiske aktiviteter. Denne forskelsbehandling kan tilregnes staten og ydes ved hjælp af statsmidler. Den giver disse offentlige virksomheder en selektiv fordel, som ikke kan begrundes med karakteren og den generelle opbygning af det nederlandske selskabsskattesystem. Desuden fordrejer den gunstigere behandling konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Derfor udgør skattefritagelsen af de interesserede havne statsstøtte i betydningen i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

## 7. FORENELIGHED

### 7.1. Artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF

- (85) Eftersom den undersøgte ordning udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal det undersøges, hvorvidt den er forenelig med det indre marked i henhold til undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF.
- (86) De nederlandske myndigheder har ikke fremført nogen argumenter vedrørende anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF på den almindelige fritagelse af offentlige virksomheder for selskabsskat.
- (87) Kommissionen mener ikke, at nogen af undtagelserne i artikel 107, stk. 2, i TEUF, finder anvendelse, eftersom den undersøgte foranstaltning ikke er rettet mod nogen af de formål, der står opført i denne bestemmelse. Mere specifikt gælder det, at den undersøgte foranstaltning tilsyneladende ikke vedrører støtte af social karakter til enkelte forbrugere eller støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, eller støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder.
- (88) Det hedder videre i artikel 107, stk. 3, i TEUF, at følgende betragtes som forenelige med det indre marked: a) støtte til fremme af udviklingen af visse områder, b) støtte til visse vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse, c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven og e) støtte, der specificeres i Rådets afgørelse.
- (89) For så vidt angår den mulige anvendelse af undtagelserne i henhold til artikel 107, stk. 3, litra a)-e), i TEUF bemærker Kommissionen, at skattefritagelsen for nederlandske offentlige virksomheder udgør driftsstøtte og ydes uden skelnen til de mål, som de pågældende virksomheder forfølger. Derfor mener Kommissionen, at undtagelserne i artikel 107, stk. 3, i TEUF generelt ikke finder anvendelse. Desuden har de nederlandske myndigheder ikke fremlagt oplysninger, der godtgør, at disse undtagelser finder anvendelse i visse specifikke tilfælde. På grundlag af det ovenstående er Kommissionen nået til den konklusion, at ingen af grundene i artikel 107, stk. 3, i TEUF finder anvendelse.

<sup>(26)</sup> I 2002 vedtog Kommissionen en negativ beslutning med tilbagesøgningspåbud i en tilsvarende sag vedrørende en treårig fritagelse for selskabsskat for visse italienske offentlige virksomheder, som var oprettet af lokale myndigheder (Kommissionens beslutning 2003/193/EF af 5. juni 2002 om skattefritagelser og lån på lempelige vilkår, som Italien har indrømmet til fordel for offentlige forsyningsværker med offentlig aktiemajoritet (EUT L 77 af 24.3.2003, s. 21)). Beslutningen blev stadfæstet ved Domstolens dom i A2A tidligere ASM Brescia mod Kommissionen, C-318/09 P, EU:C:2011:856.

## 7.2. Artikel 106, stk. 2, i TEUF

- (90) Ud over grundene i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF kan støtten også være forenelig i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF, når staten har overdraget virksomheder at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.
- (91) De nederlandske myndigheder har ikke fremlagt nogen oplysninger, som giver anledning til at konkludere, at (visse) offentlige virksomheders fritagelse for selskabsskat kan være begrundet i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at fritagelsen af nederlandske offentlige virksomheder for selskabsskat i denne sag under alle omstændigheder er indrømmet uden sondring mellem de mål, som de pågældende virksomheder forfølger. De nederlandske myndigheder har heller ikke fremlagt oplysninger, der ville gøre det muligt at anvende artikel 106, stk. 2, i TEUF i specifikke tilfælde. Derfor er Kommissionen nået til den konklusion, at artikel 106, stk. 2, i TEUF ikke finder anvendelse.

## 8. OVERGANGSPERIODE FOR DE INTERESSEREDE HAVNE

- (92) Når Kommissionen træffer en endelig afgørelse om eksisterende statsstøtte og konkluderer, at støtteforanstaltningen ikke er forenelig med det indre marked, skal foranstaltningen ophæves eller ændres så hurtigt som muligt. På dette stadium i proceduren skal medlemsstaten i princippet ikke have nogen overgangsperiode. Under alle omstændigheder er der ingen ekstraordinære omstændigheder i den undersøgte sag, der kan begrunde en sådan overgangsperiode. Nederlandenes argumenter kan ikke betragtes som ekstraordinære omstændigheder.
- (93) Med hensyn til argumentet om, at sondringen mellem økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter ikke er tilstrækkeligt tydelig for havne, bemærker Kommissionen, at andre offentlige virksomheder end havne også skal afgøre, hvad der udgør en økonomisk aktivitet, og hvad der er en offentlig opgave, og at der ikke er indrømmet nogen overgangsperiode i denne forbindelse. Desuden har Kommissionen allerede vedtaget mere end 20 afgørelser om havne, der udgør tilstrækkelig vejledning om de omstændigheder, hvor havneaktiviteter udgør økonomiske aktiviteter<sup>(27)</sup>.
- (94) På samme måde kan argumentet om at sikre ensartede vilkår i EU ikke begrunde en overgangsperiode. Som forklaret i betragtning 82 ovenfor kan en skattefritagelse for offentlige havne, set ud fra et statsstøtteperspektiv, ikke begrundes med, at der findes lignende foranstaltninger i visse andre medlemsstater, eller at der ikke er tale om ensartede vilkår på europæisk plan. I mangel af EU-harmonisering inden for direkte beskatning kan beskatnings-situationen for offentlige havne indebære visse forskelle medlemsstaterne imellem. Derfor må indførelsen af passende foranstaltninger i henhold til Kommissionens afgørelse af 2. maj 2013 ikke være betinget af beskatningen af offentlige havne i andre medlemsstater.
- (95) Med hensyn til Nederlandenes argument om, at det kan være en kompleks og langvarig proces at gøre havne selskabsskattepligtige, bemærker Kommissionen, at de særlige kendetegn ved havne ikke kan antages at være grundlæggende anderledes end for lufthavne, og at Schiphol-lufthavnen blev gjort selskabsskattepligtig seks måneder efter vedtagelsen af Kommissionens afgørelse med forslag til passende foranstaltninger<sup>(28)</sup>. Under alle omstændigheder gælder det, at i det omfang, de særlige kendetegn for aktiver ejet af havne og ejerstrukturen for disse aktiver gør det kompliceret at udarbejde en primobalance til beskatningsformål, kan disse problemer drøftes

<sup>(27)</sup> Se f.eks. Kommissionens beslutning af 15. december 2009 i statsstøttesag C 39/2009 (ex N 385/2009) — Letland — Offentlig finansiering af havneinfrastrukturen i Ventspils havn (EUT C 62 af 13.3.2010, s. 7), Kommissionens afgørelse af 15. juni 2011 i statsstøttesag SA.30381 (N 44/2010) — Letland — Offentlig finansiering af havneinfrastruktur i Krievu Sala (EUT C 215 af 21.7.2011, s. 2), Kommissionens afgørelse af 22. februar 2012 i statsstøttesag SA.30742 (N 137/2010) — Litauen — Anlæg af infrastruktur til færgeterminalen i Klaipeda (EUT C 121 af 26.4.2012, s. 1), Kommissionens afgørelse af 2. juli 2013 i statsstøttesag SA.35418 (2012/N) — Grækenland — Udvidelse af havnen i Piræus (EUT C 256 af 5.9.2013, s. 2), Kommissionens afgørelse af 18. september 2013 i statsstøttesag SA.36953 (2013/N) — Spanien — Havnemyndigheden i Bahía de Cádiz (EUT C 335 af 5.9.2013, s. 5), Kommissionens afgørelse af 18. december 2013 i statsstøttesag SA.37402 — Ungarn — Intermodal udvikling af frihavnen i Budapest (EUT C 141 af 9.5.2014, s. 5), Kommissionens afgørelse af 17. oktober 2012 i statsstøttesag SA.34501 — Tyskland — Udvidelse af indlandshavnen Königs Wusterhausen/Wildau (EUT C 176 af 21.6.2013, s. 1), Kommissionens afgørelse af 1. oktober 2014 i statsstøttesag SA.38478 — Ungarn — Udvikling af den offentlige havn i Győr-Gönyű (EUT C 418 af 21.11.2014, s. 9). Se også Kommissionens beslutning af 20. oktober 2004 i statsstøttesag N 520/2003 — Belgien — Finansiell støtte til infrastrukturarbejder i flamske havne (EUT C 176 af 16.7.2005, s. 12).

<sup>(28)</sup> Kommissionens beslutning af 3. juli 2001 i statsstøttesag SA.16035 (ex E 45/2000).

med skattemyndighederne, også efter at enhederne er gjort skattepligtige. Eftersom det næste skatteår for de berørte havne i Nederlandene indledes den 1. januar 2017, vil havnene desuden have tid til at forberede sig på den nye situation. Derfor mener Kommissionen, at argumenterne vedrørende den administrative håndterbarhed, som Nederlandene anfører, ikke kan begrunde en overgangsperiode for de interesserede havne.

#### 9. EKSISTERENDE STØTTE

- (96) Efter at have fastslået, at fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsbeskatning udgør uforenelig statsstøtte, skal Kommissionen afgøre, hvorvidt foranstaltningerne udgør ny eller eksisterende støtte.
- (97) En eksisterende støtteforanstaltning som defineret i artikel 1, litra b), i procedureforordningen vil være en foranstaltning, der er indført, inden EF-traktaten trådte i kraft i Nederlandene, eller en foranstaltning, som tidligere er godkendt, eller en foranstaltning, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15 i procedureforordningen, eller en foranstaltning, som ikke udgjorde støtte, da den blev indført, men som blev til støtte på grund af udviklingen på det indre marked. Enhver støtte, som ikke falder ind under definitionen af eksisterende støtte, skal anses for ny støtte i henhold til artikel 1, litra c), i procedureforordningen.
- (98) De nederlandske myndigheder har anført, at hvis skattefritagelsen for selskaber i Wet Vpb 1969 udgør støtte, er der tale om eksisterende støtte.
- (99) Kommissionen deler dette synspunkt. Det fremgår af oplysningerne fra de nederlandske myndigheder, at hovedtrækkene i skattefritagelsen for offentlige virksomheder i Wet Vpb 1969 som fastlagt i artikel 2, stk. 1, litra g), og artikel 2, stk. 3, i Wet Vpb 1969, eksisterede, inden EF-traktaten trådte i kraft i Nederlandene. Wet Vpb 1969, der blev indført i 1969, overtog allerede eksisterende bestemmelser fra skattelovbogen fra 1956 (før EF-traktaten trådte i kraft), og der er ikke indført nye undtagelser efterfølgende.
- (100) Wet Vpb 2015 har fjernet fritagelsen af offentlige virksomheder for selskabsskat, som findes i artikel 2, stk. 1, litra g), artikel 2, stk. 3, og artikel 2, stk. 7, i Wet Vpb 1969 med virkning fra den 1. januar 2016, men har udtrykkeligt fastholdt fritagelsen af visse nederlandske offentlige havne for selskabsskat. Kommissionen bemærker, at for disse offentlige virksomheder har den nye lov ikke ændret grundlæggende ved den eksisterende fritagelse for selskabsskat. Den har ikke indført nye støttekomponenter og har ikke øget antallet af modtagere. Derfor konkluderer Kommissionen, at den fortsatte fritagelse af de interesserede havne for selskabsskat har bevaret sin karakter af eksisterende støtte.

#### 10. KONKLUSION

- (101) Fritagelsen af visse nederlandske offentlige havne for selskabsskat udgør uforenelig statsstøtte.
- (102) Kommissionen bemærker, at den nye lov, Wet Vpb 2015, som ændrede Wet Vpb 1969, afskaffede fritagelsen for selskabsskat for offentlige virksomheder med virkning fra den 1. januar 2016.
- (103) Fritagelsen for selskabsskat opretholdes i Wet Vpb 2015 for visse nederlandske offentlige havne. Nederlandene skal ophæve denne undtagelse senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse, og den således ændrede selskabsskatteordning skal træde i kraft senest med virkning fra skatteåret efter vedtagelsen af denne afgørelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

#### Artikel 1

Den fritagelse for selskabsskat, der er indrømmet Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, NV Port of Den Helder og Zeeland Seaports NV for så vidt angår disse havnes økonomiske aktiviteter, udgør statsstøtte og er uforenelig med det indre marked.

*Artikel 2*

Nederlandene ophæver fritagelsen af de i artikel 1 nævnte havne for selskabsskat senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse, og den således ændrede selskabsskatteordning træder i kraft senest med virkning fra skatteåret efter vedtagelsen af denne afgørelse.

*Artikel 3*

Nederlandene underretter senest to måneder efter datoen for meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme afgørelsen.

*Artikel 4*

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Nederlandene.

Udfærdiget i Bruxelles, den 21. januar 2016.

*På Kommissionens vegne*

Margrethe VESTAGER

*Medlem af Kommissionen*

---



ISSN 1977-0634 (elektronisk udgave)  
ISSN 1725-2520 (papirudgave)



**Den Europæiske Unions Publikationskontor**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBOURG

**DA**