

BESLUITEN

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 25 juli 2012

betreffende steunmaatregel SA.23324 — C 25/07 (ex NN 26/07) — Finland Finavia, Airpro en Ryanair op de Luchthaven Tampere-Pirkkala

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2012) 5036)

(Slechts de teksten in de Finse en de Zweedse taal zijn authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2013/664/EU)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) In februari 2005 heeft de Commissie een klacht ontvangen van de Finse luchtvaartmaatschappij Blue1 Oy (hierna „Blue1” genoemd), die deel uitmaakt van de SAS-groep. Blue1 stelde onder meer dat Ryanair Ltd (hierna „Ryanair” genoemd) steun ontving in de vorm van lager dan gemiddelde luchthavengelden op de luchthaven van Tampere-Pirkkala (hierna „luchthaven TMP” of „de luchthaven” genoemd).
- (2) Bij brieven van 2 maart 2005 en 23 mei 2006 heeft de Commissie Finland om aanvullende informatie over de klacht verzocht. Finland antwoordde hierop bij brieven van 27 april 2005 en 27 juli 2006.
- (3) Bij schrijven van 10 juli 2007 heeft de Commissie Finland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ⁽²⁾ in te leiden ten aanzien van de overeenkomst tussen Airpro Oy en Ryanair en de uitvoering van de kostenverlagingsstrategie door Finavia en Airpro Oy op luchthaven TMP (hierna „het besluit tot

inleiding van de procedure” genoemd). Finland heeft op 28 november 2007 opmerkingen ingediend over het besluit tot inleiding van de procedure.

- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽³⁾. De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de desbetreffende maatregel binnen een maand na de publicatiedatum kenbaar te maken.
- (5) De Commissie heeft van vier belanghebbenden (Ryanair, de SAS-groep, Air France en de Association of European Airlines) opmerkingen over de zaak ontvangen. Bij schrijven van 13 februari 2008 heeft zij deze opmerkingen doorgestuurd aan Finland. Op 15 april 2008 heeft Finland zijn opmerkingen doen toekomen aan de Commissie.
- (6) De Commissie heeft bij schrijven van 25 juni 2010 om nadere informatie verzocht. Finland antwoordde hierop bij brief van 1 juli 2010. Bij schrijven van 5 april 2011 verzocht de Commissie om aanvullende informatie over de financiering van de luchthaven. Finland antwoordde hierop bij brief van 5 mei 2011. Het antwoord van Finland was evenwel onvolledig. De Commissie stuurde daarom een herinnering krachtens artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ⁽⁴⁾. Finland antwoordde hierop bij brief van 15 juni 2011.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN EN GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE PROCEDURE

2.1. Achtergrond van het onderzoek

Luchthaven TMP

- (7) Luchthaven TMP ligt in Pirkkala, 13 kilometer ten zuidwesten van Tampere in het zuiden van Finland. Het is de op twee na grootste luchthaven in Finland (wat aantallen passagiers betreft, zie de tabel in overweging 10). De luchthaven dient niet alleen ter afhandeling van civiele vluchten, maar is ook een basis van de Finse luchtmacht.

⁽¹⁾ PB C 244 van 18.10.2007, blz. 13.

⁽²⁾ Vanaf 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 107 en 108 VWEU geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG. Met het VWEU werden ook enkele terminologische wijzigingen ingevoerd, zoals de vervanging van „Gemeenschap” door „Unie” en „gemeenschappelijke markt” door „interne markt”. In dit besluit wordt de terminologie van het VWEU gehanteerd.

⁽³⁾ Zie voetnoot 2.

⁽⁴⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

- (8) De luchthaven TMP beschikt over twee passagiersterminals:
- Terminal 1 (ook „T1” genoemd) werd in 1998 aangelegd en wordt thans door Finnair, Flybe, SAS, Blue1 en Air Baltic gebruikt. In 2003 bedroeg de capaciteit van T1 550 000 passagiers per jaar.
 - Terminal 2 (ook „T2” genoemd) werd oorspronkelijk door DHL als vrachthangar gebruikt en werd (nadat hij 2002 was komen leeg te staan) omgebouwd in een terminal voor goedkope vluchten. Momenteel worden via T2 alleen vluchten van Ryanair afgehandeld. De capaciteit van T2 bedraagt 425 000 passagiers per jaar.
- (9) De luchthaven TMP, met uitzondering van T2, is eigendom van en wordt geëxploiteerd door Finavia Oyj⁽⁵⁾ (hierna „Finavia” genoemd). T2 wordt door Finavia verhuurd aan haar dochteronderneming Airpro Oy⁽⁶⁾ (hierna „Airpro” genoemd). Airpro exploiteert de terminal en verzorgt er grondafhandelingsdiensten. Voorts heeft Airpro een overeenkomst met Ryanair gesloten [...] (*), die op 3 april 2003 in werking is getreden.
- (10) Het reizigersverkeer via de luchthaven nam toe van 304 025 passagiers in 2003 tot 617 397 in 2010. De toename is het gevolg van de groei van het aantal op T2 afgehandelde passagiers. In 2010 had Ryanair een aandeel van [...] % in het totale aantal passagiers op luchthaven TMP. De volgende tabel geeft een overzicht van de ontwikkelingen van de passagiersaantallen op luchthaven TMP van 2003 tot en met 2010.

Jaar	Aantal passagiers T1	Aantal passagiers T2	Totaal aantal passagiers op luchthaven TMP
2003	[...]	[...]	304 025
2004	[...]	[...]	495 892
2005	[...]	[...]	597 102
2006	[...]	[...]	632 010
2007	[...]	[...]	687 711

⁽⁵⁾ Tot 2009 was Finavia Oyj (vroeger bekend als Finse Dienst voor burgerluchtvaart) een overheidsonderneming. Op 1 januari 2010 werd Finavia omgevormd tot een naamloze vennootschap, bij besluit 877/2009 inzake de omvorming van de Dienst voor burgerluchtvaart tot een naamloze vennootschap). Finavia beheert 25 luchthavens in Finland. Slechts drie Finse luchthavens worden niet door haar beheerd. Naast het beheer van Finse luchthavens verzorgt Finavia luchtvaartdiensten op haar eigen luchthavens en is zij eveneens verantwoordelijk voor het toezicht op het Finse luchtruim. De onroerendgoedtransacties van Finavia worden beheerd door haar dochteronderneming Lentoasemakiinteistöt Oyj. Deze onderneming biedt facilitaire diensten aan voor ondernemingen die op de luchthaven actief zijn en fungeert als ontwikkelaar van bouwprojecten en eigenaar van de gebouwen op de luchthaven.

⁽⁶⁾ Airpro is een volledige (100 %) dochteronderneming van Finavia. Zij ontwikkelt en verzorgt luchthaven- en reisdiensten op de luchthavens van Finavia. Airpro heeft een dochteronderneming, RTG Ground Handling Ltd, die grondafhandelingsdiensten verricht.

(*) Bedrijfsgeheim

Jaar	Aantal passagiers T1	Aantal passagiers T2	Totaal aantal passagiers op luchthaven TMP
2008	[...]	[...]	709 356
2009	[...]	[...]	628 105
2010	[...]	[...]	617 397

2.2. De onderzochte maatregelen en de eerste beoordeling door de Commissie

- (11) In het besluit tot inleiding van de procedure werden de volgende vragen gesteld:
- ten eerste of Finavia als particuliere investeerder in een markteconomie handelde toen zij besloot om een vrachthangar om te bouwen in een terminal voor goedkope vluchten (T2), in welk geval deze investering geen staatssteun voor Airpro zou betekenen, en zo niet, of dergelijke steun verenigbaar zou kunnen worden geacht met de interne markt; en
 - ten tweede of een particuliere investeerder in een markteconomie een overeenkomst als die tussen Airpro en Ryanair zou hebben gesloten, en zo niet, of de volgens deze overeenkomst verleende steun verenigbaar zou kunnen worden geacht met de interne markt.
- (12) Ten aanzien van de eerste vraag betwijfelde de Commissie of het besluit van Finavia om de vrachthangar om te bouwen in een terminal voor goedkope vluchten was ingegeven door de verwachting van winstgevendheid op lange termijn. Bovendien vroeg de Commissie zich af of de investeringen van Finavia om deze vroegere hangar in een terminal voor goedkope vluchten om te bouwen niet ook zou kunnen worden beschouwd als toekenning van een selectief voordeel aan Airpro, dat deze onderneming in normale marktomstandigheden niet had verkregen.
- (13) Met betrekking tot de tweede vraag moest de Commissie onderzoeken of het optreden van Airpro in dit geval was ingegeven door de verwachting van winstgevendheid op lange termijn en of het beweerdelijk aan Ryanair toegekende voordeel een voordeel was dat Ryanair in normale marktomstandigheden niet zou hebben verkregen. De Commissie betwijfelde met name of de door Ryanair betaalde „all in”-vergoeding gebaseerd was op de kosten voor de verlening van diensten aan de luchtvaartmaatschappij door Airpro. Finland deed de Commissie noch de voorwaarden van de overeenkomst met Ryanair toekomen, noch het bedrijfsplan met de raming van de winst die de overeenkomst voor Airpro zou opleveren. Daarom uitte de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure twijfels of het optreden van Airpro was ingegeven door de verwachting van winstgevendheid op lange termijn. Volgens haar kon dan ook niet worden uitgesloten dat Ryanair bij deze overeenkomst een voordeel werd toegekend dat die onderneming in normale marktomstandigheden niet zou hebben verkregen.

- (14) De Commissie betwijfelde of in deze zaak was voldaan aan de voorwaarden voor de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt, zoals omschreven in de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven⁽⁷⁾ (hierna „de luchtvaatrichtsnoeren van 2005” genoemd), en of de steunmaatregelen overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het VWEU verenigbaar met de interne markt konden worden beschouwd.

3. OPMERKINGEN VAN FINLAND

3.1. De kostenverlagingsstrategie van Finavia en Airpro op de luchthaven TMP

- (15) Finland verstrekke in zijn opmerkingen allereerst achtergrondinformatie over de kostenverlagingsstrategie van Finavia en Airpro op de luchthaven TMP. Finland verklaarde dat T2 in 1979 was gebouwd voor voorlopig gebruik als luchthavengebouw. In 1995 werd de terminal omgebouwd in een hangar voor vrachtafwikkeling, die door DHL werd gebruikt. In 2002 werd de huurovereenkomst door DHL opgezegd en kwam de terminal leeg te staan.
- (16) Finland gaf aan dat Finavia er niet in slaagde een andere vrachtonderneming aan te trekken of een huurder voor de hangar te vinden en daarom besloot de hangar om te bouwen tot een terminal voor goedkope vluchten die geschikt zou zijn voor de afwikkeling van eenvoudige grondafhandelingsdiensten. De oorspronkelijke bouwkosten van T2 waren tegen die tijd reeds afgeschreven en de renovatie van de terminal vergde slechts kleinere verbouwingen⁽⁸⁾. De volgende tabel bevat nadere gegevens over de investeringskosten van de renovatie van T2, die in totaal 760 612 EUR beliepen.

Renovatiwerkzaamheden	Investeringskosten in EUR
Planning	[...]
Kopieën, vergunningen, reiskosten	[...]
Verbouwingwerkzaamheden	[...]
Verwarming/leidingen/airconditioning	[...]
Elektriciteit	[...]
Laagspanningsinstallaties	[...]
Transportbanden	[...]
Apparatuur voor veiligheidscontroles	[...]
Totaal bedrag	760 612

- (17) Bij het hierboven weergegeven kostenoverzicht merkte Finland op dat bepaalde verbouwingwerkzaamheden met totale kosten van rond 100 000 EUR in elk geval nodig waren, ook al had Finavia een nieuwe huurder kunnen vinden. Bovendien zouden de transportbanden altijd nog op andere luchthavens van Finavia kunnen worden gebruikt.
- (18) Finland verklaarde voorts dat Finavia voornemens was de nieuwe terminal voor goedkope vluchten beschikbaar te stellen aan alle luchtvaartmaatschappijen die bereid waren de beperkte dienstverleningscapaciteit te aanvaarden. De volgende tabel bevat een vergelijking van het niveau van de dienstverlening en de voorzieningen in respectievelijk T1 en T2 van de luchthaven TMP.

	Terminal 1 (T1)	Terminal 2 (T2)
Bedrijfsmodel	Traditioneel model: incheckdiensten, veiligheidscontroles, vervoer, sorteren, in- en uitladen van bagage door verschillende groepen werknemers en ondernemingen.	Lageprijzenmodel: dezelfde personen verrichten alle taken van de verschillende werknemersgroepen op T1, zoals inchecken, veiligheidscontroles, in- en uitladen van bagage. De taken worden binnen een klein deel van de terminal verricht, zodat slechts een minimum aan personeel vereist is en passagiersstromen sneller kunnen worden verwerkt.
Capaciteit voor grondafhandeling	Drie tot vijf gelijktijdige starts en landingen (afhankelijk van het type vliegtuig).	Eén vertrekkende vlucht per uur.
Voorzieningen	Voorzieningen voor kwaliteitsvolle dienstverlening, inclusief een geavanceerd systeem voor vervoer van bagage, prettige wachtruimten met bijbehorende diensten, voorzieningen voor verschillende aanbieders van grondafhandelingsdiensten enz.	Basisvoorzieningen overeenkomstig de inrichting van een opslaghal (betonnen vloeren, weinig ramen).

⁽⁷⁾ PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

⁽⁸⁾ De verbouwingwerkzaamheden omvatten de bouw van een vertrekhal, kantoormuimte, toiletten en voorzieningen voor landende en vertrekkende reizigers, voorzieningen voor persoonlijke veiligheidscontroles en de screening van bagage, een cafetaria/restaurant en de renovatie van het elektriciteitsnet, leidingen, verwarming en airconditioning en de aanpassing van de infrastructuur buiten de terminal voor voetgangers en automobilisten.

- (19) Finland stelde dat T2 slechts grondafhandelingsdiensten voor één vertrekkende vlucht per uur kon verzorgen, zodat de terminal alleen geschikt was voor luchtvaartmaatschappijen die met grote vliegtuigen point-to-point-vluchten aanbieden. Om het personeel zo efficiënt mogelijk te kunnen inzetten, dwong de exploitant van de terminal de luchtvaartmaatschappijen langlopende overeenkomsten en overeenkomsten over de dienstregeling te sluiten. Zo konden bijvoorbeeld vluchten niet altijd op het door de luchtvaartmaatschappij gewenste tijdstip plaatsvinden, wat op T1 wel het geval was. Volgens Finland konden door de rationalisering van de personeelskosten en het aangeboden dienstverleningsniveau kosten van rond [...] worden bespaard ten opzichte van T1.
- (20) Finland verklaarde dat deze kwestie voor het begin van de renovatie van T2 en de invoering van een lageprijzenstrategie voor die terminal verschillende keren was besproken tijdens vergaderingen van de raad van bestuur van Finavia. Voor dit doeleinde werd ook een bedrijfsplan opgesteld. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van het bedrijfsplan (worstcasescenario) voor de renovatie van T2 en de implementatie van de lageprijzenstrategie: [...]
- (21) Finland gaf aan dat het vooraf opgestelde bedrijfsplan was gebaseerd op voorzichtige aannamen, die tot een onderschatting van de te verwachten inkomsten en een overschatting van de te verwachten kosten in de laatste jaren van het onderzoekstijdvak leidden. Volgens de andere scenario's zou de lageprijzenstrategie tot nog hogere winsten leiden. De door de luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van T2 betaalde „all in“-vergoedingen varieerden in de verschillende scenario's tussen [...] per aankomst en vertrek van een toestel. Aangezien de beslissing over de lageprijzenstrategie op basis van ramingen en studies werd genomen door de raad van bestuur van Finavia, is die beslissing niet toe te schrijven aan de overheid. De maatregelen waren niet het resultaat van voorschriften of verordeningen van de autoriteiten, noch waren deze betrokken bij de goedkeuring van de maatregelen.
- (22) Finland verklaarde dat Finavia en Airpro in overeenstemming met zakelijke beginselen hebben gehandeld en hun activiteiten hebben gefinancierd met vergoedingen voor diensten, en inkomsten van klanten en uit andere bedrijfsactiviteiten verkregen middelen. Met name heeft noch Finavia noch Airpro steun ontvangen uit de overheidsbegroting: hun bedrijfsactiviteiten waren winstgevend en zij droegen jaarlijks een deel van hun winst af aan de staat, in overeenstemming met de aan de ondernemingen opgelegde winstvereisten.
- (23) Finland verklaarde dat de prestatiedoelstellingen voor Finavia werden vastgelegd door het ministerie van Vervoer en Communicatie. Deze prestatiedoelstellingen golden echter voor de groep als geheel, terwijl de doelstellingen voor de afzonderlijke ondernemingen door Finavia zelf worden bepaald. In de voorafgaande jaren (2003 tot en met 2005) bedroeg de winstdoelstelling voor Finavia

rond 4 % op het geïnvesteerde kapitaal. De volgende tabel bevat een overzicht over de prestaties van Finavia:

**Financiële kerngegevens van Finavia in miljoenen EUR
(feitelijke cijfers)**

Jaar	2003	2004	2005
Inkomsten	219	234	243
Winst	17	15	22
Aan de overheid uitgekeerde dividenden	6	5	10

- (24) Finland verklaarde dat Finavia geen specifieke jaarrekeningen per luchthaven opstelde, aangezien alle luchthavens toebehoorden aan dezelfde rechtspersoon. Sinds 2000 had Finavia echter wel specifieke gegevens voor elke luchthaven verzameld op basis van haar eigen interne berekeningen (feitelijke gegevens). Deze gegevens waren gebaseerd op de ontwikkelingen met betrekking tot het aantal passagiers en de daaraan verbonden inkomsten en op de kosten voor de op de luchthavens ingezette middelen, zoals personeel, externe diensten en de afschrijving van vaste activa. De prestaties van Finavia op de luchthaven TMP (uitgezonderd door Airpro verleende diensten) worden weergegeven in onderstaande tabel: [...]
- (25) De financiële resultaten van Finavia op de luchthaven TMP omvatten naast haar commerciële activiteiten ook activiteiten op het gebied van overheidsdiensten, zoals luchtverkeersleiding en het gebruik van de start- en landingsbaan op de luchthaven TMP voor militaire doeleinden. Finland gaf aan dat de start- en landingsbaan op de luchthaven TMP 24 uur per dag en 365 dagen per jaar beschikbaar moest zijn voor militaire doeleinden. De start- en landingsbaan werd inderdaad voor militaire doeleinden gebruikt (ten minste 30 % van de jaarlijkse vliegbewegingen). De kosten gemaakt voor luchtverkeersleidingstaken beliepen rond [...]. In de bovenstaande cijfers is rekening gehouden met de door Airpro aan Finavia betaalde huur voor het gebruik van T2 en de landingsheffingen en andere luchthavengelden voor de aan luchtvaartmaatschappijen verleende diensten op T2.
- (26) Wat Airpro betreft, legde Finland uit dat het om een vennootschap gaat die juridisch gescheiden is van Finavia. De volgende tabel geeft een overzicht van de door Airpro met haar activiteiten op de luchthaven TMP behaalde financiële resultaten: [...]
- (27) In de financiële resultaten van Airpro op de luchthaven TMP is rekening gehouden met de kosten, zoals de huur voor T2, de eigen kosten van Airpro voor personeel en uitrusting, alsmede de kosten voor dienstverlening door Finavia. In de jaarrekeningen zijn ook de inkomsten, zoals de door Ryanair betaalde „all in“-vergoedingen, parkeergelden en andere uit commerciële activiteiten behaalde inkomsten opgenomen.

- (28) Finland is derhalve van mening dat Finavia en Airpro als particuliere investeerders in een markteconomie handelden toen zij besloten een lageprijzenstrategie in te voeren en de vrachthangar in een terminal voor goedkope vluchten te veranderen.
- (29) Finland voerde aan dat de financiering van de renovatie van T2, ook al zou deze als staatssteun worden aangemerkt, verenigbaar was met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het VWEU, aangezien de financiering aan de verenigbaarheidscriteria van de luchtvaarttrichtsnoeren van 2005 voldeed.
- (30) Finland voerde voorts aan dat de maatregelen geacht konden worden aan doelstellingen van algemeen belang te voldoen, gezien het algemene belang van luchthavenactiviteiten en van de diversificatie van verkeersverbindingen in de regio met het oog op de behoeften van de regionale bevolking en de samenleving als geheel. Volgens Finland waren de aanpassingen van T2 daarom evenredig in het licht van de doelstelling en de behaalde resultaten.
- (31) Voorts stelde Finland dat rekening moest worden gehouden met de specifieke kenmerken van het luchthavenbeheer. Zo zou de luchthaven TMP in overeenstemming met de doelstelling van de Unie hebben bijgedragen tot een verbetering van de mobiliteit op overbelaste luchthavens. Het beheer van de luchthaven TMP droeg bij tot een evenwichtige regionale ontwikkeling in een dunbevolkt land als Finland. In dit verband zou het bijzonder belangrijk zijn om de luchtverkeersverbindingen tussen afgelegen gebieden in Finland en de rest van Europa te waarborgen, aangezien andere vormen van vervoer geen levensvatbaar alternatief vormden. De kosten van de aanleg van de terminal waren evenredig aan het gestelde doel en waren noodzakelijk. Gezien het bedrijfsplan en de feitelijke cijfers waren de vooruitzichten voor deze infrastructuur op middellange termijn goed. T2 was voor alle luchtvaartmaatschappijen op eerlijke en niet-discriminerende wijze toegankelijk. Tot dusver had echter alleen Ryanair belangstelling getoond.
- (32) Volgens Finland had de infrastructuur geen handelsverstoring effect waardoor het belang van de Unie werd geschaad. De luchthaven TMP zou kleinschalig zijn, zodat het effect van de maatregelen op het niveau van de Unie te verwaarlozen zouden zijn. Bovendien zouden de voordelige gevolgen van de maatregelen voor de regio opwegen tegen een eventueel nadelig effect op het niveau van de Unie.
- ### 3.2. De huurovereenkomst tussen Finavia en Airpro voor T2 van luchthaven TMP
- (33) Finland verklaarde dat Finavia op 23 februari 2003 met Airpro een huurovereenkomst betreffende T2 voor de periode 1 april 2003 tot en met 31 maart 2013 had gesloten (hierna „de huurovereenkomst” genoemd). Weliswaar had Finavia de kosten voor de renovatie oorspronkelijk voor haar rekening genomen, maar Airpro zou deze kosten via de huur aan Finavia terugbetalen. Finland verstreekte ook een kopie van de huurovereenkomst.
- (34) Volgens de huurovereenkomst betaalt Airpro maandelijks een huur van [...], vermeerderd met [...] % btw, voor het gebruik van de voorzieningen. De maandelijkse huur inclusief btw belooft dus [...]. In de overeenkomst is bepaald dat de huur naast de basishuur ook de kosten voor de verbouwing van de vrachthangar in een terminal voor goedkope vluchten omvat, vermeerderd met rente.
- (35) Finland verklaarde dat de aanpassing van T2 ten tijde van de ondertekening van de overeenkomst nog gaande was en dat de kosten van de renovatie moesten worden geraamd om de hoogte van de huur te kunnen bepalen. De kosten werden op 700 000 EUR geschat, met een maandelijks effect op de huur van naar schatting rond [...]. Volgens de ramingen van Finavia zouden naast de geraamde kosten voor de renovatie bijkomende kosten ter hoogte van [...] ontstaan voor werken en aanpassingen na de inbedrijfstelling van T2, met een maandelijks effect op de huur van [...]. In overeenstemming met de voorgaande ramingen werden de door Finavia gemaakte kosten voor de aanpassing van T2 door Airpro vergoed door een maandelijks huur van [...].
- (36) Finland voerde aan dat de door Airpro betaalde maandelijkse huur niet onder de marktprijs lag. De door Airpro betaalde huur was zelfs hoger dan de huur die door de eerdere huurder, DHL, werd betaald. DHL betaalde een maandelijkse huur van [...], exclusief btw, voor het gebruik van de voorzieningen, een bedrag dat ongeveer overeenkwam met [...] (%). De btw over de huur bedroeg [...], zodat de totale maandelijkse huur inclusief btw [...] beliep, wat ongeveer overeenkwam met [...].
- (37) Finland merkte voorts op dat T2 zonder de invoering van de lageprijzenstrategie en de ombouw van de vrachthangar tot een terminal voor goedkope vluchten mogelijkere wijs leeg had gestaan, wat een financiële belasting voor de luchthaven TMP had betekend.

(⁹) De wisselkoers voor de euro werd op 31 december 1998 vastgesteld op 5,94573 FIM.

3.3. Uitvoering van de lageprijzenstrategie door Airpro en de overeenkomst van 3 april 2003 tussen Airpro en Ryanair

- (38) Met betrekking tot de invoering van de lageprijzenstrategie door Airpro verklaarde Finland dat de gesprekken met luchtvaartmaatschappijen op een eerder tijdstip waren begonnen. Zo werden bijvoorbeeld met Ryanair reeds sinds enkele jaren gesprekken gevoerd, voordat de beslissing werd genomen om op de luchthaven TMP een lageprijzenstrategie in te voeren.
- (39) Volgens Finland vormde de brief die door Airpro aan een aantal luchtvaartmaatschappijen was verstuurd met de uitnodiging om activiteiten te ontplooien op de terminal voor goedkope vluchten, slechts een deel van de marketingstrategie voor T2. Voor T2 op de luchthaven TMP werd vanaf 2002 een aantal jaren actief reclame gemaakt op de jaarbeurs Routes⁽¹⁰⁾. Er werd aangenomen dat naast Ryanair ook andere luchtvaartmaatschappijen belangstelling zouden tonen om activiteiten op deze terminal te ontplooien.
- (40) Finland heeft een kopie van de uitnodigingsbrief verstrekt. In de brief worden de vergoedingen vermeld die op T2 van toepassing zijn, zoals de vergoedingen voor grondafhandeling en terminalgebruik, waarvan de hoogte afhankelijk is van het type vliegtuig. Naast de vergoedingen die op T2 worden toegepast, moeten luchtvaartmaatschappijen de normale landingsheffingen, plaatselijke luchtvaartverzekeringen en veiligheidsvergoedingen betalen.
- (41) Finland heeft een kopie overgelegd van de tussen Airpro en Ryanair gesloten overeenkomst van 3 april 2003 (hierna „de overeenkomst” genoemd), die een looptijd heeft van [...]. In de overeenkomst worden de operationele en financiële voorwaarden beschreven waaronder Ryanair commerciële vluchten van en naar T2 op de luchthaven TMP zal uitvoeren. De overeenkomst trad op de dag na ondertekening ervan in werking (d.w.z. op 4 april 2003) en eindigt op [...].
- (42) Voor op de luchthaven TMP geleverde diensten betaalt Ryanair vanaf 4 april 2003 één vergoeding per aankomst en vertrek van een toestel, d.w.z. een „all in”-vergoeding voor elk vliegtuig van het type B-737-800 of elke andere variant van de B-737 met een MTOW⁽¹¹⁾ van ten hoogste 67 000 kg. De vergoeding omvat een landings- en startheffing, licht-, lawaai- en nachtvergoedingen, de plaatselijke luchtvaartverzekeringen, vergoedingen voor platform- en passagiersafhandeling, met inbegrip van veiligheids- en beveiligingsvergoedingen, en de passagiersheffing.
- (43) Zoals in de tabellen hieronder is aangegeven is de „all in”-vergoeding afhankelijk van de dagelijkse frequentie waarmee toestellen van Ryanair de luchthaven aandoen en van het jaar van de looptijd van de overeenkomst: [...]
- (44) In de overeenkomst verbindt Ryanair zich ertoe haar activiteiten op de luchthaven van TMP met [...] dagelijkse vluchten naar en vanaf de luchthaven te beginnen. Bovendien zegt Ryanair toe om Airpro met inachtneming van een termijn van [...] in kennis te stellen van een eventuele verlaging van het aantal vluchten naar en vanaf de luchthaven.
- (45) [...]
- (46) Volgens de overeenkomst verwachtte Ryanair gedurende de eerste 12 maanden voor rond [...] vanaf de luchthaven TMP vertrekkende passagiers te zorgen en voor rond [...] vertrekkende passagiers in de 12 maanden daarna.
- (47) Volgens de overeenkomst heeft T2 op de luchthaven TMP een maximale capaciteit van één aankomst/vertrek per uur tussen 7.00 en 24.00 uur. Ryanair en Airpro zullen vooraf een dienstregeling overeenkomen.
- (48) Airpro zal een centraal gelegen balie onderhouden in de hoofdterminal (T1) van de luchthaven en zal reserveringsvoorzieningen voor passagiers van Ryanair verzorgen. Volgens de overeenkomst betaalt Ryanair aan Airpro een commissie van [...] over alle boekingen van Ryanairvluchten (exclusief belastingen, vergoedingen en andere heffingen) die door Airpro worden verkocht en die door middel van een betaalkaart of creditcard worden betaald.
- (49) Tevens voorziet de overeenkomst in een regeling voor de periode in de zomer van 2003 wanneer noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden aan de start- en landingsbaan worden uitgevoerd en de luchthaven voor het gehele luchtverkeer zal worden gesloten. Tijdens deze periode zal het luchtverkeer met bestemming luchthaven TMP worden omgeleid naar de luchthaven van Pori, van waaruit Airpro busvervoer voor passagiers van Ryanair zal verzorgen.
- (50) Volgens Finland werd de overeenkomst tussen Airpro en Ryanair op commerciële voorwaarden gesloten, zonder dat er staatssteun aan te pas kwam. Andere luchtvaartmaatschappijen hadden eveneens de mogelijkheid om met Airpro op vergelijkbare voorwaarden een overeenkomst te sluiten. Zo werd bijvoorbeeld in de reclamebrochure *The Case for Tampere-Pirkkala Airport*, die voor de

⁽¹⁰⁾ De jaarbeurs Routes is een beurs voor de verhandeling van vliegverbindingen voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens.

⁽¹¹⁾ Het Maximum Take-off Weight (MTOW) van een vliegtuig is het maximaal toegestane startgewicht waarbij de piloot mag opstijgen en is afhankelijk van structurele en andere factoren. Het MTOW is met andere woorden het maximale gewicht waarbij een toestel nog aan de luchtwaardigheidsvereisten kan voldoen.

jaarbeurs van 2004 was opgesteld, gewezen op het feit dat T2 toegankelijk was voor alle marktdeelnemers, aangezien op de terminal op dat tijdstip capaciteit voor nog eens twee luchtvaartmaatschappijen beschikbaar was.

(51) Finland was voorts van mening dat de door Ryanair op de luchthaven TMP betaalde vergoedingen kostengebaseerd waren en economisch voordeel opleverden in het kader van de bedrijfsactiviteiten van Airpro en Finavia op de luchthaven TMP. Airpro inde van Ryanair de heffingen voor de door Airpro zelf en door Finavia geleverde diensten. Vervolgens werden de vergoedingen voor de activiteiten van Ryanair op de luchthaven door Airpro uitbetaald aan Finavia overeenkomstig de Aeronautical Information Publication (AIP) ⁽¹²⁾ van Finavia. Eventueel verschillende heffingen zouden zijn gebaseerd op de aard en de omvang van de verleende diensten.

(52) Finland verklaarde dat alle luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven TMP gebruik maken, voor dezelfde diensten dezelfde vergoedingen betaalden. De passagiersheffing voor de op T2 geleverde diensten was bijvoorbeeld afhankelijk van de kwaliteit van de op de terminal verleende diensten. Noch Finavia noch Airpro was betrokken bij het innen van de op de tickets van Ryanair aangegeven passagiersheffing, die door Ryanair van haar passagiers werd geïnd. In tegenstelling tot wat Blue1 beweerde was Ryanair niet vrijgesteld van betaling van de passagiersheffing. Uit het feit dat de activiteiten van Airpro op T2 winstgevend waren, zou blijken dat Ryanair een heffing moest betalen voor de door Airpro geleverde diensten.

(53) Op de luchthaven TMP inde Finavia via Airpro de volgende vergoedingen van Ryanair, die in totaal [...] beliepen.

— landingsheffing ⁽¹³⁾: [...]

— heffing voor luchtverkeersleidings-diensten: [...]

(54) Wat de heffingen voor luchtverkeersleidingsdiensten betreft, verklaarde Finland dat deze gebaseerd waren op het gewicht van het toestel, de afstand van de vlucht en de aard van de benutte diensten. Tot de inkomsten van

Finavia behoorde ook een jaarlijkse heffing per vliegverbinding ⁽¹⁴⁾, die in 2006 rond [...] beliep en afhankelijk was van het aantal vluchten van Ryanair.

(55) Finland verklaarde voorts dat de opbrengst uit de activiteiten van Ryanair op de luchthaven TMP in 2005 in totaal [...] bedroeg. Tot slot voerde Finland aan dat Ryanair volgens de overeenkomst had toegezegd het vluchtverkeer te zullen uitbreiden en de in de overeenkomst vastgelegde passagiersdoelstellingen te verwezenlijken.

4. OPMERKINGEN VAN DERDEN

(56) De Commissie heeft opmerkingen van vier belanghebbenden ontvangen.

4.1. Ryanair

(57) Allereerst verklaarde Ryanair in haar opmerkingen van 16 november 2007 dat de inleiding van een formele onderzoeksprocedure naar haar mening oneerlijk en onnodig was. Tevens verklaarde Ryanair te betreuren dat de Commissie haar niet in de gelegenheid had gesteld om aan het voorlopig onderzoek mee te werken.

(58) Inhoudelijk was Ryanair van oordeel dat de Commissie haar beoordeling had moeten baseren op commerciële standaardovereenkomsten en tot de conclusie had moeten komen dat de overeenkomst in overeenstemming was met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en dat er dus geen sprake was van staatssteun. Daar volgens Ryanair zowel Finavia als Airpro van de aanwezigheid van de luchtvaartmaatschappij op de luchthaven TMP profiteerden, handelden zij beide als particuliere investeerders in een markteconomie en was er bij de financiering van T2 op generlei wijze staatssteun in het spel.

(59) Met betrekking tot de ontwikkeling van de terminal voor goedkope vluchten op de luchthaven TMP verklaarde Ryanair dat er verschillende projecten in de maak waren gericht op de differentiëring van de door luchthavens in de Unie aangeboden diensten, teneinde in te spelen op de behoeften van goedkope luchtvaartmaatschappijen en hun passagiers. De door de luchthavens aangeboden gedifferentieerde diensten zouden gedifferentieerde vergoedingen van de kant van de luchtvaartmaatschappijen tot gevolg hebben. De luchthaven TMP was een van de eerste die het model van een gedifferentieerd aanbod van diensten op één en dezelfde luchthaven in de praktijk brachten. Ryanair bevestigde dat luchthavenexploitant Finavia zijn besluitvorming over T2 had gebaseerd op een solide bedrijfsplan dat snel ten uitvoer werd gelegd en in een toename van de inkomsten van Finavia resulteerde. Ryanair was derhalve van mening dat de ontwikkeling van de terminal voor goedkope vluchten geen enkel element van staatssteun voor de activiteiten van Finavia op de luchthaven TMP omvatte.

⁽¹²⁾ Volgens Finland wordt de AIP opgesteld in overeenstemming met bijlage 15 bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart en de Aeronautical Information Services Manual (ICAO Doc 8126). In het algemene deel van de AIP wordt ook ingegaan op de luchtverkeersheffingen door Finavia.

⁽¹³⁾ Op basis van een aangenomen MTOW van 69 900 kg.

⁽¹⁴⁾ Deze heffing wordt door Eurocontrol geïnd en uitgekeerd aan Finavia.

- (60) Wat het beheer van T2 betreft, lichtte Ryanair toe dat de concurrentie tussen de terminals op dezelfde luchthaven tot meer efficiency en lagere kosten leidde. Volgens Ryanair zorgde de grotere efficiency op T2 voor een verhoging van de efficiency op T1, waarvan alle luchtvaartmaatschappijen profiteerden die van de luchthaven gebruik maakten. Naar beste weten van Ryanair verhuurde Airpro de terminal op commerciële voorwaarden. Finavia profiteerde bovendien van de toename van het luchtverkeer op de luchthaven en van een toename van de inkomsten uit landings- en luchtverkeersleidingshellingen. Bijgevolg was er naar mening van Ryanair geen sprake van staatssteun in de commerciële overeenkomsten tussen Finavia en Airpro betreffende het beheer van T2.
- (61) Met betrekking tot de overeenkomst tussen Ryanair en Airpro verklaarde Ryanair allereerst dat haar bedrijfsmodel gebaseerd was op een verhoging van de efficiency, waarmee de passagiers hun voordeel zouden doen in de vorm van lagere vliegprijzen. De op de luchthaven TMP betaalde „all in”-vergoeding omvatte alle heffingen die op de luchthaven van toepassing waren op de luchtvaartmaatschappijen. De gedifferentieerde heffingen voor het gebruik van T2 waren gerechtvaardigd op grond van het geboden dienstverleningsniveau. Met betrekking tot de korting op de luchthavenheffingen in verband met een hogere frequentie van vluchten voerde Ryanair aan dat dit een normale commerciële praktijk was die in alle bedrijfstakken wordt toegepast. De meeste voorwaarden van de overeenkomst tussen Ryanair en Airpro voor T2 waren algemeen van toepassing op alle luchtvaartmaatschappijen die vluchten vanaf T2 zouden verzorgen. Daarom was Ryanair van mening dat deze overeenkomst met Airpro geen selectief karakter had. Voorts voerde Ryanair aan dat zowel Finavia als Airpro profijt trokken van haar aanwezigheid op de luchthaven TMP.

4.2. De SAS-groep

- (62) De SAS-groep diende haar opmerkingen bij brief van 16 november 2007 in. De SAS-groep wees erop dat haar opmerkingen met name betrekking hadden op de relaties tussen Finavia en Airpro, de kosten van de ombouw van T2 en de voorkeursbehandeling van Ryanair op de luchthaven TMP.
- (63) Wat de relaties tussen Finavia en Airpro betreft, verklaarde de SAS-groep dat de directeur van de luchthaven TMP lid van de raad van bestuur van Airpro was op het tijdstip waarop Finavia besloot T2 aan Airpro te verhuren. Daarnaast zouden de nauwe relaties tussen Finavia en Airpro duidelijk tot uitdrukking komen in de publicatie getiteld *Tampere-Pirkkala Airport Finland's Future-Ready Airport*.
- (64) De SAS-groep voerde aan dat Finavia T2 met inkomsten uit T1 subsidieerde. De SAS-groep was in het bijzonder

van oordeel dat op T2 geen passagiersheffingen werden betaald. Bovendien beheerde Airpro de parkeerplaats bij T2 en behield zij de uit de parkeergelden verkregen inkomsten. De parkeertarieven op de parkeerplaats bij T2 waren twee keer zo hoog als die bij T1.

- (65) Wat de kosten voor de op T2 verleende diensten betreft, voerde de SAS-groep aan dat Finland haar geen toegang tot desbetreffende informatie had verleend. De SAS-groep beschikte niet over informatie over de vraag of T2 en de luchthaven TMP rendabel waren en of Airpro voor de door Finavia ter beschikking gestelde infrastructuur had betaald. Zo had Finavia bijvoorbeeld apparatuur voor veiligheidscontroles op T2 aangeschaft. De SAS-groep verklaarde dat het prijspeil op T2 volgens Finland en Airpro te maken had met het niveau van de dienstverlening. De SAS-groep voerde aan dat het niveau van de dienstverlening normaliter was gebaseerd op het grondafhandelingconcept dat wordt overeengekomen door de luchtvaartmaatschappij en de grondafhandelingsonderneming, en niet op de beschikbare ruimte of voorzieningen.
- (66) Voorts voerde de SAS-groep aan dat de afspraken betreffende T2 op de luchthaven TMP één bepaald bedrijfsmodel begunstigen en duidelijk in strijd waren met artikel 107, lid 1, van het VWEU.

4.3. Air France

- (67) Air France diende haar opmerkingen in bij brief van 16 november 2007. Allereerst beschreef Air France haar commerciële situatie in Finland. Air France verzorgde in Finland geen vluchten van en naar de luchthaven van TMP. Wel bood Air France via een code-sharingovereenkomst met Finnair vijf dagelijkse vluchten aan tussen de luchthaven Charles de Gaulle in Parijs en de luchthaven van Helsinki (op een afstand van rond de 180 kilometer van de luchthaven TMP).
- (68) Air France verklaarde de luchtvaatrichtsnoeren van 2005 en de voorlopige beoordeling van de financiële afspraken op de luchthaven TMP door de Commissie te onderschrijven. Inzonderheid was Air France van opvatting dat Ryanair door de vrijstelling van de betaling van de passagiersheffing een voordeel werd verschafte dat duidelijk discriminerend van aard was en derhalve geacht moest worden in strijd te zijn met de interne markt.

4.4. Association of European Airlines

- (69) De Association of European Airlines (hierna „AEA” genoemd) diende haar opmerkingen bij schrijven van 16 november 2007 in. De opmerkingen van de AEA waren geheel in overeenstemming met die van de SAS-groep en Air France.

5. OPMERKINGEN VAN FINLAND NAAR AANLEIDING VAN DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (70) De opmerkingen van de vier belanghebbenden werden doorgestuurd naar Finland.
- (71) Ten aanzien van de opmerkingen van Ryanair merkte Finland op dat de luchtvaartmaatschappij zich zowel over de algemene ontwikkelingen op de luchtvaartmarkt in Europa als over de ontwikkelingen op de luchthaven TMP had uitgelaten. Met betrekking tot deze aspecten verwees Finland naar zijn eerdere opmerkingen die het naar aanleiding van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure had ingediend.
- (72) Volgens Finland werden in de opmerkingen van de SAS-groep nieuwe vraagstukken opgeworpen die opheldering behoeven. Finland verklaarde dat Airpro, zoals het eerder had meegedeeld, een zelfstandige rechtspersoon was die geen enkele steun van haar eigenaar Finavia ontving.
- (73) Finland gaf aan dat de directeur van de luchthaven TMP ten tijde van de ondertekening van de huurovereenkomst geen lid van de raad van bestuur van Airpro was. De directeur van de luchthaven TMP maakte slechts van mei 2003 tot april 2007 deel uit van de raad van bestuur van Airpro. Met betrekking tot de reclamepublicatie over de luchthaven TMP en zijn lageprijzenstrategie voerde Finland aan dat de aard van de juridische en economische relaties tussen de betrokken ondernemingen niet uit dergelijke marketingactiviteiten kunnen worden opgemaakt. De SAS-groep, die activiteiten ontplooid op T1 van de luchthaven TMP, werd niet genoemd in de publicatie, omdat deze erop gericht was de lageprijzenstrategie van de luchthaven TMP onder de aandacht te brengen.
- (74) Met betrekking tot de beweringen van de SAS-groep over mogelijke kruissubsidiëring tussen T2 en T1 op de luchthaven TMP verklaarde Finland dat het reeds bewijzen had verstrekt dat de activiteiten van Airpro op de luchthaven TMP winstgevend waren en dat Airpro geen subsidies van Finavia ontving.
- (75) Met betrekking tot de verschillende aanpassingen van de infrastructuur in verband met de renovatie van T2 gaf Finland aan dat de desbetreffende kosten inclusief rente werden gedekt door de door Airpro aan Finavia betaalde huur. Wat de aanschaf door Finavia van apparatuur voor veiligheidscontroles voor T2 betreft, verklaarde Finland dat deze kosten werden aangerekend in de betaalde huur. De parkeerplaats naast T2 behoorde tot het aan Airpro verhuurde terrein. Het stond Airpro vrij de hoogte van de parkeertarieven zelf vast te stellen, zolang dit op transparante wijze gebeurde.

- (76) Met betrekking tot de beweringen van de SAS-groep over het gedifferentieerde prijsbeleid op de terminals van de luchthaven TMP verwees Finland naar zijn opmerkingen over de inleiding van de procedure.

6. DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STEUN

- (77) Volgens artikel 107, lid 1, van het VWEU „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (78) De criteria van artikel 107, lid 1, van het VWEU zijn cumulatief. Een maatregel wordt alleen aangemerkt als steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU indien aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan. De financiële steun moet:
- door de overheid of uit overheidsmiddelen worden toegekend;
 - bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen begunstigen;
 - de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen;
 - de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

6.1. Is er bij de financiële afspraken in verband met de lageprijzenstrategie op de luchthaven TMP sprake van staatssteun?

- (79) In het kader van de beoordeling of de financiële afspraken in verband met de lageprijzenstrategie op de luchthaven van TMP een element van staatssteun omvatten, met name waar het gaat om de ombouw van een leegstaande vrachthangar tot een terminal voor goedkope vluchten en de daarop volgende huurovereenkomst met Airpro, moet de Commissie onderzoeken of een particuliere investeerder in een markteconomie dezelfde of soortgelijke commerciële afspraken had gemaakt als Finavia⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Met het oog op deze beoordeling heeft de Commissie Ecorys (hierna „de deskundige van de Commissie” genoemd) opdracht gegeven een studie uit te voeren. De deskundige van de Commissie heeft de financiële gegevens en de aannames van het bedrijfsplan voor de lageprijzenstrategie van Finavia en Airpro, de huurovereenkomst tussen Finavia en Airpro voor de exploitatie van T2 en de overeenkomst geanalyseerd.

- (80) Overeenkomstig de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen moet de Commissie het optreden van Finavia verklaard met dat van een particuliere investeerder in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement op lange termijn⁽¹⁶⁾. Daarnaast moet de Commissie, overeenkomstig het arrest in de zaak Charleroi⁽¹⁷⁾, bij de beoordeling van de maatregelen in kwestie rekening houden met alle met alle relevante elementen en hun context. De Commissie moet met andere woorden het besluit van Finavia om de vrachthangar op de luchthaven TMP te renoveren en de geplande invoering van de lageprijzenstrategie op de luchthaven TMP door Airpro beoordelen op basis van een geïntegreerde aanpak waarbij alle elementen van de maatregelen in kwestie in aanmerking worden genomen.
- (81) Het Hof heeft in zijn arrest in de zaak Stardust Marine verklaard dat „[...] met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie”⁽¹⁸⁾.
- (82) Om het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie te kunnen toepassen, dient de Commissie zich te verplaatsen in de context van de periode waarin Finavia besloot de leegstaande vrachthangar te renoveren en deze vervolgens aan Airpro te verhuren, d.w.z. de situatie begin 2003. De Commissie moet haar beoordeling bovendien baseren op de informatie en de aannamen waarvan de marktdeelnemer kon uitgaan toen de besluiten over de financiële afspraken voor de invoering van de lageprijzenstrategie werden genomen.
- (83) Finland voert aan dat Finavia rationeel heeft gehandeld en staft zijn argumenten met een kopie van het vooraf opgestelde bedrijfsplan van Finavia en de destijds door Finavia en Airpro op de luchthaven TMP geboekte resultaten.
- (84) In dit verband wijst de Commissie erop dat de vrachthangar op de luchthaven leeg kwam te staan nadat DHL haar huurovereenkomst had opgezegd. Finavia verloor daarmee maandelijkse huurinkomsten van rond [...]. Na een aantal maanden werd duidelijk dat Finavia er niet in zou slagen een andere luchtvrachtonderneming naar de luchthaven TMP te halen. Evenmin waren goedkope luchtvaartmaatschappijen bereid om terminal 1 op de luchthaven te gebruiken, omdat de kosten van de grondafhandelingsdiensten voor deze luchtvaartmaatschappijen te hoog waren. Volgens prognoses van 2002 voor de luchtvaartsector viel echter een groot groeipotentieel van rond 30 % voor goedkope luchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair te verwachten.
- (85) De Commissie constateert verder dat de leegstaande vrachthangar volledig was afgeschreven en dat de kosten voor de ombouw van de hangar tot een passagiersterminal voor goedkope vluchten 760 612 EUR beliepen. Ook als de hangar niet tot een passagiersterminal was omgebouwd, zou Finavia toch bepaalde renovatiewerkzaamheden hebben verricht, die ongeveer 100 000 EUR zouden hebben gekost.
- (86) Bovendien was Finavia verplicht de start- en landingsbaan van de luchthaven TMP 24 uur per dag en 365 dagen per jaar ter beschikking te stellen voor militaire doeleinden. Een toename van het luchtverkeer op de luchthaven zou daarom kunnen resulteren in een betere toewijzing van middelen en een vermindering van mogelijke overcapaciteiten. Tevens zouden door een diversificatie van de luchtvaartmaatschappijen die gebruik maakten van de luchthaven, de zakelijke risico's van de luchthaven (zoals het risico van onbenutte capaciteit indien een van de luchtvaartmaatschappijen haar activiteiten zou beëindigen) worden verminderd en de start- en landingsbaan efficiënter kunnen worden gebruikt.
- (87) Deze situatie wordt toegelicht in het bedrijfsplan van Finavia voor de invoering van de lageprijzenstrategie. Zoals uit het worstcasescenario van het bedrijfsplan van Finavia naar voren kwam, zou het investeringsproject naar verwachting een positief effect hebben: de gemiddelde winstmarge⁽¹⁹⁾ zou naar verwachting rond [...] bedragen (zie de tabel in overweging 20), wat volgens de gegevens waarover de Commissie beschikt ruwweg overeenkomt met de winstmarges van andere luchthavens in de Unie⁽²⁰⁾. De Commissie merkt voorts op dat het vooraf opgestelde bedrijfsplan was gebaseerd op voorzichtige aannamen, die tot een onderschatting van de te verwachten inkomsten en een overschatting van de te verwachten kosten in de laatste jaren van het onderzoekstijdvak leidden. Bovendien werd in het vooraf opgestelde bedrijfsplan geen rekening gehouden met de winst die Finavia uit landingsheffingen zou verkrijgen, aangezien deze inkomsten van de omzet werden afgetrokken. Ook werden de renovatiekosten en een vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal volledig aangerekend in de door Airpro aan Finavia betaalde huur, die eveneens van de verwachte omzet werd afgetrokken.

⁽¹⁶⁾ Zaak C-305/89, *Italië/Commissie*, Jurispr. 1991, blz. I-1603, punt 20 (hierna „de zaak Alfa Romeo” genoemd); zaak T-296/97, *Alitalia/Commissie*, Jurispr. 2000, blz. II-3871, punt 84.

⁽¹⁷⁾ Zaak T-196/04, *Ryanair/Commissie*, Jurispr. 2008, blz. II-3643, punt 59 (hierna „de zaak Charleroi” genoemd).

⁽¹⁸⁾ Zaak C-482/99, *Frankrijk/Commissie*, Jurispr. 2002, blz. I-4397, punt 71 (hierna „de zaak Stardust Marine” genoemd).

⁽¹⁹⁾ De winstmarge (de „return on sales”) is de verhouding tussen de nettowinst en de omzet (inkomsten). Uit deze verhouding blijkt of een onderneming rendabel is, aangezien zij aangeeft hoeveel winst er wordt gemaakt voor elke euro aan omzet. Dit is een indicator voor winstgevendheid en efficiency.

⁽²⁰⁾ Zie tabel 6 van het besluit van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C 12/08, Slowakije — Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair, PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24.

- (88) Om de lageprijzenstrategie van Finavia en Airpro op basis van een geïntegreerde benadering te kunnen beoordelen, werden de in het vooraf opgestelde bedrijfsplan (basisscenario) aangegeven inkomsten en kosten door de deskundige van de Commissie geconsolideerd. Met name werden de betalingen tussen de ondernemingen onderling (zoals de door Airpro aan Finavia betaalde huur voor het gebruik van T2, de landingsheffingen en de plaatselijke luchtnavigatieheffingen) in aanmerking genomen als inkomsten. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de berekende inkomsten en kosten in verband met de hierboven beschreven invoering van de lageprijzenstrategie op de luchthaven TMP en de bijdrage ervan aan het resultaat vóór interest en belastingen („earnings before interest and taxes” - EBIT) op geconsolideerd niveau (d.w.z. voor Finavia én Airpro) voor de volgende tien jaar: [...] ⁽²¹⁾
- (89) De Commissie merkt op dat op grond van het vooraf opgestelde bedrijfsplan en de positieve contante nettowaarde ⁽²²⁾ moet worden geoordeeld dat het besluit van Finavia om een lageprijzenstrategie in te voeren op de luchthaven TMP in overeenstemming was met de handelwijze van een particuliere investeerder in een markteconomie. Door de positieve netto contante waarde van de lageprijzenstrategie werd het eigen vermogen van Finavia verhoogd. De Commissie merkt voorts op dat de aannamen van het vooraf opgestelde bedrijfsplan en de verwachtingen met betrekking tot de resultaten van de lageprijzenstrategie verder worden gestaafd door de feitelijk geboekte positieve resultaten van de activiteiten van Airpro op de luchthaven TMP (zie in het bijzonder de tabel in overweging 26). Bovendien blijkt uit de gecombineerde financiële resultaten van de luchthaven TMP (rekening houdend met de financiële resultaten van de activiteiten van Airpro en Finavia op de luchthaven TMP, zie de tabellen in de overwegingen 24 en 26) dat de activiteiten van de luchthaven als geheel winstgevend zijn geworden dankzij de exploitatie van de terminal voor goedkope vluchten.
- (90) In het licht van het bovenstaande kan de Commissie concluderen dat het besluit van Finavia om de lageprijzenstrategie in te voeren en de onderliggende financiële afspraken te maken, in overeenstemming is met het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie en daarom geen enkel economisch voordeel heeft verschaft dat niet met normale marktomstandigheden strookt.
- (91) Aangezien niet is voldaan aan een van de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, van het VWEU, is de Commissie van oordeel het besluit van Finavia om de lageprijzenstrategie in te voeren en de onderliggende financiële afspraken te maken, generlei staatssteun inhoudt in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU.
- (92) Ten aanzien van een mogelijke kruissubsidiëring van Airpro door Finavia (in de vorm van gedeelde huurinkomsten of vergoeding voor operationele verliezen) merkt de Commissie op dat op grond van het feit dat alle financiële afspraken in verband met de lageprijzenstrategie op de luchthaven TMP zijn gebaseerd op een vooraf in overeenstemming met het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie opgesteld bedrijfsplan, dat Airpro een marktconforme huur betaalt voor het gebruik van T2, dat de volledige kosten van de activiteiten van Airpro op de luchthaven TMP worden gedekt door vergoedingen betaald door de van T2 gebruik makende luchtvaartmaatschappijen (d.w.z. Ryanair) en dat de activiteiten van Finavia op de luchthaven TMP alleen dankzij de exploitatie van T2 winstgevend zijn, kruissubsidiëring van Airpro door Finavia kan worden uitgesloten.

6.2. Vormt de overeenkomst tussen Airpro en Ryanair staatssteun?

- (93) Wat de tussen Airpro en Ryanair gesloten overeenkomst betreft, heeft Finland aangevoerd dat Airpro heeft gehandeld zoals een particuliere investeerder in een markteconomie in een soortgelijke situatie gehandeld zou hebben. Indien dit het geval is, heeft Ryanair door de overeenkomst geen voordeel verkregen en is er geen sprake van staatssteun.
- (94) Bij haar beoordeling of de overeenkomst onder normale marktomstandigheden werd gesloten, moet de Commissie onderzoeken of een in normale marktomstandigheden en in de verwachting winstgevendheid op lange termijn opererende luchtvaartmaatschappij in soortgelijke omstandigheden dezelfde of soortgelijke commerciële afspraken zou hebben gemaakt als Airpro ⁽²³⁾. Bovendien moet de Commissie het verwachte effect van de overeenkomst op de activiteiten van Airpro en Finavia op de luchthaven TMP op basis van een geïntegreerde benadering en rekening houdend met alle elementen van de maatregel in kwestie analyseren ⁽²⁴⁾.
- (95) Om het criterium van de particuliere investeerder toe te kunnen passen, moet de Commissie zich verplaatsen in de context van de periode waarin de overeenkomst werd gesloten. De Commissie moet haar beoordeling tevens baseren op de informatie en de aannamen waarvan de marktdeelnemer kon uitgaan toen de overeenkomst werd gesloten. Airpro heeft de overeenkomst met Ryanair op 3 april 2003 gesloten met een looptijd van [...].
- (96) Volgens de overeenkomst verbond Ryanair zich ertoe haar activiteiten op de luchthaven van TMP met [...] dagelijkse starts en landingen te beginnen. Op basis hiervan verwachtte Ryanair gedurende de eerste 12 maanden

⁽²¹⁾ [...]

⁽²²⁾ De contante nettowaarde („net present value” – NPV) geeft aan of de inkomsten uit een bepaald project groter zijn dan de (alternatieve) kapitaalkosten. Een project geldt als economisch rendabele investering als het een positieve contante nettowaarde oplevert. Investerings die inkomsten lager dan de (alternatieve) kapitaalkosten opleveren, zijn economisch gezien niet rendabel. Met de (alternatieve) kapitaalkosten wordt rekening gehouden in de vorm van het discontopercentage.

⁽²³⁾ Arrest in zaak *Alfa Romeo*, punt 20, arrest in zaak *Alitalia/Commissie*, punt 84.

⁽²⁴⁾ Arrest in zaak *Charleroi*, punt 59.

voor rond [...] vanaf de luchthaven TMP vertrekkende passagiers te zorgen en voor rond [...] vertrekkende passagiers in de 12 maanden daarna. De overeenkomst voorziet in een schema voor vergoedingen per aankomst/vertrek op basis van het aantal dagelijkse vluchten (zie met name de tabel in overweging 43). De gemiddelde prijs voor een aankomst/vertrek (bij drie vluchten per dag) bedraagt [...]. In de volgende tabel worden de vergoedingen die worden betaald door de luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven TMP gebruik maken van T1, vergeleken met de door Ryanair betaalde gemiddelde prijs:

Geleverde dienst	Luchthavenvergoedingen van toepassing op terminal 1 (T1) in EUR	Luchthavenvergoedingen betaald door Ryanair (gemiddeld tarief) op terminal 2 (T2)
Landingsheffing	442	442
Plaatselijke lucht-navigatieheffingen	92	92
Veiligheidsheffing	410	410
Heffingen voor terminaldiensten (passagiers) en grondafhandeling	[...]	[...]
Totale prijs per aankomst/vertrek	[...]	[...]

(97) De Commissie constateert dat Ryanair dezelfde landings-, plaatselijke luchtvaart- en veiligheidsvergoedingen betaalt als de luchtvaartmaatschappijen die op luchthaven TMP gebruik maken van T1. Volgens de door Finland verstrekte informatie is Ryanair niet vrijgesteld van de passagiersheffing. Het enige verschil tussen de door Ryanair en andere luchtvaartmaatschappijen betaalde prijs houdt verband met de heffingen voor terminaldiensten voor passagiers en grondafhandelingsdiensten. De kwaliteit van de aan Ryanair en haar passagiers op T2 verleende diensten is echter lager dan de kwaliteit van de op T1 geleverde diensten, en de daardoor bereikte verlaging van de onderliggende kosten, met name personeelskosten, vertegenwoordigt rond [...] van de totale kosten van Airpro (met inbegrip van aan Finavia betaalde huur en landings- en plaatselijke luchtvaartdiensten). Anders dan op T1 wordt op T2 een klein aantal personeelsleden ingezet, die verschillende taken vervullen op het gebied van inchecken, veiligheidscontroles en grondafhandeling. Volgens de door de luchthaven aan de deskundige van de Commissie verstrekte informatie zijn de personeelskosten op T2 rond [...] lager dan op T1. Tevens constateert de Commissie dat de door Ryanair voor terminaldiensten voor passagiers en grondafhandelingsdiensten betaalde luchthavenvergoedingen slechts rond [...] lager zijn dan de op T1 betaalde vergoedingen. De discrepantie tussen

de kostenbesparing (rond [...]) enerzijds en het verschil van de door de luchtvaartmaatschappijen voor het gebruik van de beide terminals betaalde vergoedingen (rond [...]) anderzijds is het gevolg van een door Airpro gegenereerde winstmarge (rond [...], zie ook de tabel in overweging 20). Derhalve is de Commissie van oordeel dat het verschil tussen de door Ryanair op T2 en de door andere luchtvaartmaatschappijen op T1 betaalde vergoedingen gerechtvaardigd is.

(98) Op basis van de voorgaande informatie was Airpro in staat te voorspellen welke inkomsten zij uit de overeenkomst met Ryanair kon verwachten. Airpro nam aan dat Ryanair in jaar 1 [...] dagelijkse vluchten met een bezettingsgraad van [...] zou uitvoeren; voorts was de verwachting dat Ryanair vanaf jaar 2 voor de resterende looptijd van de overeenkomst [...] dagelijkse vluchten zou uitvoeren met dezelfde bezettingsgraad als in jaar 1. In het resultaat is rekening gehouden met zowel de uit luchtvaartdiensten als de niet uit luchtvaartdiensten verkregen inkomsten (zoals parkeergelden, enz.). De kosten van Airpro over de looptijd van de overeenkomst werden geschat aan de hand van de geraamde kosten voor de lageprijzenstrategie op de luchthaven TMP. Zo werd verwacht dat de personeelskosten [...] per aankomst/vertrek zouden bedragen (en [...] per dag).

(99) In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de berekening van de ontvangsten en uitgaven in verband met de overeenkomst en het positieve effect van de overeenkomst op het eigen vermogen van Airpro gedurende de looptijd. Deze berekeningen zijn gebaseerd op het door Finland ingediende bedrijfsplan en de voorgaande aannamen. [...] ⁽²⁵⁾

(100) De Commissie merkt op dat de overeenkomst met Ryanair gedurende de looptijd naar verwachting een positieve bijdrage zou opleveren aan het eigen vermogen van Airpro, met een netto contante waarde van 0,5 miljoen EUR. Bovendien werd verwacht dat de activiteiten van Airpro en Finavia als geheel gedurende de looptijd van de overeenkomst een positief resultaat zouden opleveren.

(101) Daarnaast constateert de Commissie dat de inkomsten uit de overeenkomst alle door Airpro op de luchthaven TMP en door Finavia in verband met de overeenkomst gemaakte kosten dekken. De totalekostenbenadering omvat in dit geval de kapitaalkosten (d.w.z. afschrijvingskosten voor de luchthaveninfrastructuur) en de operationele kosten (kosten voor personeel, energie, materiaal enz.). Tevens vallen hieronder de kosten voor beveiligings- en veiligheidsmaatregelen die mogelijk onder overheidstaken zouden kunnen vallen die niet als economische activiteit in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU worden beschouwd. De berekening van de netto contante waarde is derhalve te laag uitgevallen, terwijl de positieve bijdrage van de overeenkomst zelfs nog groter zou kunnen zijn.

⁽²⁵⁾ [...]

- (102) De Commissie constateert dat op basis van het vooraf opgestelde bedrijfsplan moet worden geoordeeld dat het besluit van Airpro om als dochteronderneming van Finavia de overeenkomst in kwestie met Ryanair te sluiten, in overeenstemming was met de handelwijze van een particuliere investeerder in een markteconomie. De Commissie merkt voorts op dat de aannamen van het vooraf opgestelde bedrijfsplan en de verwachtingen met betrekking tot de resultaten van de overeenkomst verder worden gestaafd door de feitelijk geboekte positieve resultaten van de activiteiten van Airpro op de luchthaven TMP (zie in het bijzonder de tabel in overweging 26). Bovendien blijkt uit de gecombineerde financiële resultaten van de luchthaven TMP (rekening houdend met de financiële resultaten van de activiteiten van Airpro én Finavia op de luchthaven TMP, zie met name de tabellen in de overwegingen 24 en 26) dat niet alleen de activiteiten van de terminal voor goedkope vluchten, maar ook die van de luchthaven als geheel winstgevend zijn geworden.
- (103) Op grond van het bovenstaande concludeert de Commissie dat het besluit van Airpro om de overeenkomst in kwestie met Ryanair te sluiten, in overeenstemming was met het criterium van een particuliere investeerder in een markteconomie en derhalve geen enkel economisch voordeel heeft verschaft dat niet met normale marktomstandigheden strookt.
- (104) Aangezien niet aan de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, van het VWEU is voldaan, is de Commissie van oordeel dat de op 3 april 2003 tussen Airpro en Ryanair gesloten overeenkomst generlei staatssteun inhoudt in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door Finavia Oyj en Airpro Oy genomen maatregelen bestaande uit financiële afspraken betreffende de invoering van een lageprijzenstrategie op de luchthaven Tampere-Pirkkala, in het bijzonder betreffende de renovatiekosten voor terminal 2 en de op 23 februari 2003 tussen Finavia Oyj en Airpro Oy gesloten huurovereenkomst, vormen geen steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

De op 3 april 2003 tussen Airpro Oy en Ryanair Ltd gesloten overeenkomst vormt geen steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Republiek Finland.

Gedaan te Brussel, 25 juli 2012.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter