

Europeiska unionens officiella tidning

ISSN 1725-2628

L 137

fyrtiosjunde årgången

30 april 2004

Svensk utgåva

Lagstiftning

Innehållsförteckning

I Rättsakter vilkas publicering är obligatorisk

.....

II Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk

Kommissionen

2004/393/EG:

- ★ **Kommissionens beslut av den 12 februari 2004 om de fördelar som regionen Valonien och Brussels South Charleroi Airport beviljat flygbolaget Ryanair i samband med dess etablering i Charleroi** [delgivet med nummer K(2004) 516] ⁽¹⁾ 1

2

⁽¹⁾ Text av betydelse för EES

SV

De rättsakter vilkas titlar är tryckta med fin stil är sådana rättsakter som har avseende på den löpande handläggningen av jordbrukspolitiska frågor. De har normalt begränsad giltighetstid.

Beträffande alla övriga rättsakter gäller att titlarna är tryckta med fet stil och föregås av en asterisk.

II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 12 februari 2004

om de fördelar som regionen Vallonien och Brussels South Charleroi Airport beviljat flygbolaget Ryanair i samband med dess etablering i Charleroi

[delgivet med nummer K(2004) 516]

(Endast de franska och nederländska texterna är giltiga)

(Text av betydelse för EES)

(2004/393/EG)

EUROPEISKA GEMSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT
DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 88.2 första stycket i detta,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a i detta,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ⁽¹⁾ ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Genom uppgifter i den belgiska pressen i juli 2001 och ett klagomål som inkom i januari 2002 underrättades kommissionen om att Belgien beviljat flygbolaget Ryanair ett antal fördelar för att det driver flygtrafik på flygplatsen i Charleroi. Genom skrivelser av den 21 november 2001, 13 juni 2002 och 4 juli 2002 samt ett sammanträde den 9 oktober 2002 inkom Belgien med upplysningar till kommissionen.

(2) Genom en skrivelse av den 13 december 2002 (SG (2002) D/233141) underrättade kommissionen Belgien om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget i fråga om dessa åtgärder. Belgien inkom med sina synpunkter den 14 februari 2003 efter att ha begärt att tidsfristen för att svara skulle förlängas till den 15 februari 2003, vilket kommissionen godkände.

(3) Kommissionens beslut att inleda förfarandet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽²⁾. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärderna inom en månad efter dagen för offentliggörandet.

(4) Kommissionen har mottagit synpunkter från berörda parter. Den skickade de synpunkter som inte innehöll konfidentiella uppgifter till Belgien i en skrivelse av den 19 mars 2003 och övriga synpunkter i en skrivelse av den 22 april 2003, efter att ha rensat bort alla konfidentiella uppgifter. Vid båda tillfällena fick Belgien en månad på sig att kommentera dessa synpunkter. Kommissionen fick in Belgiens kommentarer genom skrivelser av den 16 och 27 maj 2003.

(5) På kommissionens begäran hölls tre sammanträden med de belgiska myndigheterna den 24 juni samt den 23 och 25 juli 2003. Efter dessa sammanträden inkom Belgien den 27 augusti 2003 med de ytterligare upplysningar som kommissionen hade begärt.

⁽¹⁾ EGT C 18, 25.1.2003, s. 3.⁽²⁾ Se fotnot 1.

(6) Den 19 december 2003 skickade Belgien en sista skrivelse med kompletterande upplysningar till kommissionen. I samma skrivelse framförde de belgiska myndigheterna sin önskan om ännu ett sammanträde med kommissionen, vilket hölls den 16 januari 2004.

2. BESKRIVNING

2.1 KORTFATTAD BESKRIVNING AV ÅTGÄRDEN

(7) Regionen Vallonien, som äger flygplatsen i Charleroi, undertecknade den 6 november 2001 ett avtal med Ryanair om en nedsättning av landningsskatten med 50 procent jämfört med det belopp som regeringen fastställt och offentliggjort i Moniteur belge⁽³⁾. Denna nedsättning har den vallonska transportministern godtyckligt beviljat Ryanair genom ett individuellt avtal och inte genom någon lagstiftningsåtgärd. Medan landningsskatten beräknas utifrån flygplansvikt i det allmänna systemet, beräknas den på andra grunder för Ryanair och tas ut per ombordstigande passagerare⁽⁴⁾. Dessutom har regionen Vallonien förbundit sig att betala Ryanair ersättning för de förluster som flygbolaget skulle ådra sig vid en eventuell ändring av någon flygplatsskatt eller av flygplatsernas öppettider under perioden 2001–2016⁽⁵⁾. Dessa fördelar är inte kopplade till någon marknadsföringsåtgärd eller något annat åtagande från Ryanairs sida gentemot regionen Vallonien.

⁽³⁾ På grundval av en förordning som antogs av parlamentet 1994 antog den vallonska regeringen 1998 ett beslut om ett system med flygplatsskatter (landnings-, passagerar- och parkeringsskatter) för flygplatserna i Charleroi och Liège samt ett system med tydliga rabatter som gällde alla aktörer (den vallonska regeringens beslut av den 16 juli 1998 om fastställande av ersättning för nyttjande av regionen Valloniens flygplatser, Moniteur belge, 15.9.1998) Detta system ändrades i mars 2001 genom ett nytt beslut av den vallonska regeringen (den vallonska regeringens beslut av den 22 mars 2001 om ändring av den vallonska regeringens beslut av den 16 juli 1998, Moniteur belge, 10.4.2001). I Valloniens bestämmelser anges att den "ersättning och de avgifter som fastställs i detta beslut skall uppbäras av det företag som förvaltar flygplatsen". Dessutom anges att i slutet av varje kalenderår "skall 35 procent av den ersättning och de avgifter som fastställs i detta beslut, och som uppburits för varje flygplats, anslås till en miljöfond för den berörda flygplatsen".

⁽⁴⁾ Beräkningen, som beskrivs i detalj i punkterna 22–29 i beslutet att inleda förfarandet, ger i dagsläget en nedsättning av avgiften med cirka 50 procent beroende på flygplanstyp. Ryanair betalar sålunda cirka 104 euro för en Boeing 737–200 och 151 euro för en Boeing 737–800, medan de allmänna avgifterna uppgår till cirka 250 euro respektive 390 euro för samma flygplansmodeller.

⁽⁵⁾ "Regionen Vallonien förbinder sig att ersätta Ryanair för varje förlust som direkt beror på en ändring som stadgas av regionen förutsatt att ändringen inte dikteras av en förordning eller ett direktiv, ett krav i en förordning som utfärdats av ICAO, ett internationellt fördrag eller en federal lag."

(8) Brussels South Charleroi Airport (BSCA) är ett offentligt företag som kontrolleras av regionen Vallonien, och som förvaltar flygplatsen sedan 1991 på grundval av ett koncessionsavtal på 50 år. BSCA får ekonomisk ersättning från regionen Vallonien för att företaget fullgör vissa uppdrag av allmänt intresse som det anförtrots. Enligt detta avtal har BSCA rätt till 65 procent av skatterna på lufttrafiken liksom till intäkterna från alla tjänster som tillhandahålls⁽⁶⁾. Genom en skrivelse av den 4 juli 2002 förklarade de belgiska myndigheterna att regionen Vallonien låter BSCA få 65 procent av skatteintäkterna som en schablonmässigt fastställd ersättning: "De faktorer som beaktas är mottagning, ombordstigning, avstigning och transfer av passagerare och deras bagage samt ökningen av allmänna kostnader som inte kan tillskrivas en särskild post till följd av den snabba ökningen av det antal passagerare som skall tas om hand inom en terminalinfrastruktur som i nuläget inte är anpassad till detta." De belgiska myndigheterna preciserar att dessa "verksamheter ingår i ett uppdrag i det allmännas intresse och kan kopplas till en ersättning enligt artiklarna 73 och 86.2 i EG-fördraget".

(9) Dessa intäkter skulle göra det möjligt för BSCA att delta i Ryanairs kostnader för att öppna en bas i Charleroi (250 000 euro till kostnaderna för hotell och uppehälle för Ryanairs personal, 160 000 euro per ny linje som öppnas upp till högst tre linjer för varje flygplan som stationeras i Charleroi – det vill säga högst 1 920 000 euro, 768 000 euro till kostnaderna för att rekrytera och utbilda piloter och kabinpersonal till de nya destinationer som flygplatsen skall betjäna, 4 000 euro till inköp av kontorsutrustning, kostnadsfri tillgång till 100 kvadratmeter kontorsyta och 100 kvadratmeter tekniska lokaler ("engineering store"), tillträde till utbildningssalen ("training room") samt en minimal eller ingen kostnad för att använda en hangar för flygplansunderhåll).

(10) Dessutom uppgår det fasta priset för marktjänster till 1 euro per passagerare för Ryanair, vilket är en tiondel av det pris som BSCA uppger för övriga användare.

⁽⁶⁾ "Koncessionshavaren har rätt att ta ut de avgifter som är kopplade till lufttrafiken liksom de avgifter som utgår för alla tjänster som denne tillhandahåller [...]. Den koncession som avses i artikel 1.1 [flygplatskoncessionen] beviljas mot att regionen Vallonien varje år får en ersättning motsvarande 35 procent av de avgifter på lufttrafiken som koncessionshavaren fick under föregående år. Med avgifter på lufttrafiken avses landningsskatter, passagerarskatter och parkeringsskatter [...] Beloppet på den ersättning som avses i artikel 18.4 [ovannämnda 35 procent] går till en fond för hantering av de miljöproblem som beror på driften av flygplatsen." Artikel 18 i 1991 års koncessionsavtal.

- (11) Ryanair och BSCA har bildat ett gemensamt marknadsföringsföretag – Promocy – som finansierar Ryanairs reklam- och marknadsföringsinsatser för dess verksamhet i Charleroi. Detta företag finansierar till exempel en del av priset på Ryanairs kampanjbiljetter. BSCA och Ryanair bidrar i samma omfattning till driften av Promocy (62 500 euro till Promocys aktiekapital och ett marknadsföringsbidrag på 4 euro per passagerare till dess årliga budget).
- (12) Som motprestation förbinder sig Ryanair gentemot BSCA att stationera ett visst antal flygplan i Charleroi (mellan två och fyra) och att göra minst tre starter och landningar per flygplan från Charleroi under en period på 15 år. Det irländska företaget garanterar sålunda flygplatsförvaltaren en passagerartrafik som ger den sistnämnda anledning att förvänta sig intäkter i form av flygplatsskatter såväl som från annan verksamhet än själva flygtrafiken. Om Ryanair skulle upphöra med sin verksamhet i Charleroi skall företaget ersätta BSCA för dess deltagande i kostnaderna för att öppna Ryanairs bas liksom för dess marknadsföringsbidrag.

2.2 KOMMISSIONENS PRELIMINÄRA BEDÖMNING BAKOM BESLUTET ATT INLEDA FÖRFARANDET

- (13) I sitt beslut att inleda förfarandet ansåg kommissionen för det första att regionen Valloniens beviljande av en nedsättning av flygplatsskatterna till ett enskilt flygbolag för samtliga dess flygningar under en period på 15 år inom ramen för ett bilateralt avtal som inte på något sätt offentliggjorts, och som avviker från vad som föreskrivs i lagen, är likvärdigt med att bevilja ett företag en skatterabatt. Nedsättningen innebär att företaget hamnar i en mer fördelaktig situation än de konkurrenter som flyger från Charleroi. En garanti om ersättning till Ryanair om regionen Vallonien skulle utöva sina skattemässiga befogenheter (och höja skatterna) eller regleringsbefogenheter (och ändra flygplatsens öppettider) innebär att företaget kan driva sin verksamhet under fullständigt stabila affärsvillkor skyddad från alla affärsrisker, vilket är en fördel som bara detta flygbolag åtnjuter. Kommissionen ansåg också att principen om en privat investerare i en marknadsekonomi inte var tillämplig på regionen Valloniens uppträdande när den utövar sina skattemässiga befogenheter och regleringsbefogenheter ⁽⁷⁾.

Dessa åtgärder är specifika, beviljas med statliga medel och kan förmodas snedvrیدا konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Följaktligen kan de likställas med statligt stöd.

- (14) Kommissionen ansåg att BSCA genom att ta på sig vissa kostnader för driften av flygförbindelser dessutom försatte Ryanair i en fördelaktigare situation än företagets konkurrenter – oavsett om de flyger från Charleroi eller andra flygplatser – som själva måste finansiera sina kostnader för marknadsföring, utbildning av piloter, inhyring av anställda m.m. När det gäller principen om en privat investerare i en marknadsekonomi ansåg kommissionen att den skulle bli svår att tillämpa i det aktuella fallet eftersom regionen Valloniens roll som myndighet och BSCA:s roll som flygplatsföretag i hög grad smälter samman. Det tycktes sålunda vara svårt att med säkerhet avgöra om BSCA uppträdde som en privat investerare när företaget slöt avtalen med Ryanair, vilket skapade tvivel kring huruvida myndigheterna och det offentliga företaget BSCA, som kontrolleras av myndigheterna, skulle ha beviljat det irländska företaget ett olagligt stöd som kan vara oförenligt med den gemensamma marknaden.
- (15) I sitt beslut att inleda förfarandet konstaterade kommissionen att i den mån som de fördelar som Ryanair beviljats utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget, så tvivlade den på att detta stöd kunde vara förenligt med den gemensamma marknaden enligt de undantag som anges i artikel 87.2 och 87.3 i EG-fördraget.

3. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

- (16) Kommissionen har fått in kritiska synpunkter på avtalen såväl som synpunkter från berörda parter som försvarar avtalen.

3.1 SAMMANFATTNING AV SYNUNKTERNA FRÅN BERÖRDA PARTER

- (17) De berörda parterna kritiserar mindre det faktum att Ryanair beviljats ekonomiska incitament än de villkor under vilka dessa betalas ut (omfattning, avsaknad av proportionalitet och gradvis avveckling, obegränsad varaktighet, bristande öppenhet, diskriminering och olika behandling av företag när det gäller flygplatsskatterna).

⁽⁷⁾ Se punkt 76 i beslutet att inleda förfarandet: "Principen om en privat investerare i en marknadsekonomi kan inte tillämpas i det aktuella fallet. Den är bara tillämplig på utövandet av ekonomisk verksamhet och aldrig på utövandet av regleringsbefogenheter. En myndighet kan inte använda sig av argumentet att den kan dra ekonomisk fördel som ägare till ett flygplatsföretag för att motivera ett stöd som beviljas genom ett diskriminerande utövande av dess reglerings- eller skattemässiga befogenheter."

Nästän alla berörda parter understryker stödets konkurrensmässiga effekter på övriga flygbolag och rent av på andra transportsätt. Vissa tredje parter tar också upp en del sakfrågor (att 65 procent av flygplatsskatterna går till BSCA som ersättning för en tjänst i det allmännas intresse, att regionen Vallonien skjuter till kapital till BSCA, att flygplatsinfrastrukturen ställts till BSCA:s förfogande, att regionen Vallonien tar på sig kostnaderna för säkerhetsåtgärder samt att marknaden för marktjänster enligt direktiv 96/67/EG skall öppnas för andra aktörer).

- (18) De berörda parter som försvarar avtalen förklarar att sådana avtal utgör praxis inom flygplatsbranschen och att det är normalt att flygplatser ger fördelar till flygbolag som tillför dem passagerarvolymen som genererar betydande intäkter. De anser att regionen Vallonien och BSCA uppträdde som privata investerare i en marknads ekonomi när de tecknade avtal med Ryanair. Dessa tredje parter understryker att om nu kommissionen skulle komma fram till att det förekommer statligt stöd, så diskriminerar den mellan privata och offentliga företag i strid mot artikel 295 i EG-fördraget. Kommissionen kan inte kräva att avtal som ingås mellan allmänna flygplatser och flygbolag skall offentliggöras eftersom detta skulle innebära en konkurrensnackdel för de allmänna flygplatserna gentemot de privata flygplatserna.

3.2 SYNPKTER FRÅN BERÖRDA PARTER SOM STÄLLER SIG KRITISKA TILL AVTALEN

3.2.1 BRITANNIA

- (19) Flygbolaget Britannia anser att det är normalt att flygplatser kan erbjuda marknadsföringsstöd och rabatter som grundar sig på de passagerarvolymen som flygbolagen tillför, särskilt om det rör sig om flygplatser som ännu inte är så väletablerade. Dessa fördelar skall dock vara proportionerliga, realistiska och begränsade i tiden. Britannia oroas av den ojämlikhet som skapas mellan konkurrerande flygbolag i det aktuella fallet. Flygplatsskatterna är olika och orealistiska trots att lågkostnadsbolagen använder rullbanor, terminaler och säkerhetsutrustning på samma sätt som övriga flygbolag.

3.2.2 SCANDINAVIAN AIRLINES

- (20) SAS påminner om att avregleringen av det europeiska luftrummet ökat konkurrensen mellan de traditionella

flygbolagen och gjort det möjligt att bilda nya flygbolag som har utvecklat nya affärsidéer. Det är väsentligt att denna konkurrens stämmer överens med ett regelverk som tillämpas på ett öppet och icke-diskriminerande sätt.

3.2.3 KLM ROYAL DUTCH AIRLINES

- (21) KLM förklarar att lågprisbolagen och de traditionella bolagen erbjuder olika produkter och att de alla har sitt existensberättigande, både affärsmässigt och verksamhetsmässigt. Lågprisbolagen undviker i allmänhet de stora flygplatserna vars logistik kan vara tung och användningskostnader höga: de väljer i stället regionala plattformar som möjliggör snabba starter och landningar till en lägre kostnad. Denna utveckling bör inte ifrågasättas, men den får inte grunda sig på stöd. Enligt KLM går de fördelar som Ryanair fått i Charleroi långt utöver vad som är tillåtet enligt artikel 87.1 i EG-fördraget, och den motprestation som Ryanair gått med på, och som består i att stationera ett visst antal flygplan på flygplatsen i Charleroi, ändrar inte på detta förhållande.

3.2.4 AIR FRANCE

- (22) Air France anser att sänkningen av Ryanairs driftskostnader genom att regionen Vallonien och BSCA står för en del av dem innebär en nackdel för Ryanairs konkurrenter, som står för vissa förbindelser på den gemensamma marknaden. Nedsättningen av landningsskatten gör det möjligt för Ryanair att sänka sina driftskostnader och gör företaget konkurrenskraftigare än dess konkurrenter inte bara på de linjer som det driver från och till Charleroi, utan på hela Ryanairs linjenät. Regionen Valloniens åtagande att ge Ryanair ersättning betraktas också som en fördel som garanterar Ryanair stabila driftsvillkor trots att "verkligheten när det gäller att använda vilken som helst flygplats visar att affärs- och regleringsklimatet aldrig är bestämt. Flygplatsskatterna kan lätt komma att höjas om flygplatsförvaltaren tvingas finansiera specifika insatser, till exempel för att ta emot andra transportörer som vill etablera sig i Charleroi. Dessutom kan utarbetandet av miljöåtgärder också ändra villkoren för att använda en flygplats." Air France jämför också situationen i Charleroi med den som råder i andra medlemsstater, bland annat i Frankrike.

3.2.5 AUSTRIAN AIRLINES

- (23) Enligt Austrian Airlines får lågprisbolagens inträde flygplatser och regioner som vill locka till sig dessa transportföretag att tävla om vem som erbjuder mest subventioner. Denna utveckling innebär att principen om ersättning för de infrastrukturer som ställs till flygbolagens föfogande åsidosätts, trots att den utgör en grundläggande regel inom den civila luftfarten. Det stöd som beviljats är inte tänkt att avvecklas gradvis, är oberoende av vilka framgångar Ryanair kröner på sina förbindelser och gynnar bara ett enda flygbolag, vilket utgör diskriminering. Austrian konstaterar att ett samarbete som det mellan Ryanair och regionen Vallonien medför en kraftig snedvridning av konkurrensen mellan flygbolagen och är oförenligt med den gemensamma flygmarknaden.

3.2.6 ORGANISATIONEN FÖR KRINGBOENDE OCH INVÅNARE I KOMMUNER SOM LIGGER I NÄRHETEN AV FLYGPLATSEN CHARLEROI-GOSSELIES (ASSOCIATION DES RIVERAINS ET HABITANTS DES COMMUNES PROCHES DE L'AÉROPORT DE CHARLEROI-GOSSELIES – ARACH)

- (24) ARACH uppmärksammar kommissionen på att organisationen enligt rätten till information på miljöområdet hade begärt att få en kopia på avtalet mellan Ryanair, regionen Vallonien och BSCA av den ansvarige ministern, men att man inte hade fått det. Organisationen oroade sig över att det ekonomiska stöd som Ryanair beviljats skulle leda till en "ohämmad utveckling av flygplatsen" i ett stadsområde och att "vi både som medborgare och skattebetalare oroas över det diskutabla offentliga stöd som beviljas ett privat företag eftersom det rör sig om ett missbruk av regionen Valloniens budgetmedel".

3.2.7 BERÖRD PART A

- (25) En berörd part säger sig vara "mycket oroad" över de subventioner som beviljats av myndigheterna, och som påverkar konkurrensvillkoren mellan olika transportsätt: "Flygbolaget Ryanair åtnjuter sålunda offentliga subventioner för förbindelsen Charleroi-London, medan Eurostar, som drivs gemensamt av SNCB, de brittiska järnvägarna och SNCF, inte får något stöd. De båda transportsätten konkurrerar dock direkt på förbindelsen Bryssel-London. Järnvägsföretagen måste själva svara för sin förbindelse, köpa material och lokledning, betala avgifter för användning av infrastrukturer och kanaltunneln etc. Principen om likabehandling av konkurrenter har sålunda frångåtts."

3.2.8 BERÖRD PART B

- (26) Berörd part B hävdar att de fördelar som Ryanair beviljats minskar företagets kostnader så att det kan tillämpa lägre priser. Detta påverkar konkurrensvillkoren för de företag som bedriver flygtrafik från Charleroi eller den nationella flygplatsen i Bryssel (Zaventem) oaktat deras destinationer. Konkurrensen mellan så kallade lågkostnadsbolag bör inte bara analyseras för varje enskild linje. För många resenärer är destinationer som Venedig och Barcelona utbytbara. Dessa resenärers intresse av lågprisflygningar grundar sig inte på att de vill till en viss plats, utan på att de får ett avbrott i vardagslivet oavsett om detta sker i Venedig eller Barcelona. Konkurrensen omfattar därmed alla linjer.

- (27) Företaget förklarar att de direkta kostnaderna uppgår till 32,14 euro per passagerare för flygningar från Bryssel, jämfört med 5 euro för Ryanairs flygningar från Charleroi ⁽⁸⁾.

- (28) Även om marktjänsterna är mer begränsade för Ryanair än för andra flygbolag, påpekar denna berörda part att ett mycket stort antal marktjänster ändå är nödvändiga för alla bolag. Det faktum att marknaden för marktjänster är konkurrensutsatt på den nationella flygplatsen i Bryssel innebär att kostnaderna för dessa tjänster normalt inte borde vara högre i Bryssel än i Charleroi. Kostnaderna för sådana tjänster är i allmänhet högre på små flygplatser än på stora eftersom tjänsteföretagen vanligtvis inte blir tillräckligt stora för att uppnå stordriftsfördelar. Denna berörda part anser att Ryanair under 2003 sparade 17 miljoner euro på de reella kostnaderna för marktjänster och landningsskatter. Det framgår också att BSCA inte har beaktat effekterna av rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatser inom gemenskapen ⁽⁹⁾: flygplatsen bör ganska snabbt uppnå 2 miljoner passagerare per år, vilket innebär att BSCA måste följa detta direktiv och öppna marknaden för marktjänster för andra aktörer.

- (29) BSCA har inte agerat som en privat investerare i en marknadsekonomi, utan har handlat utifrån politiska

⁽⁸⁾ De direkta kostnaderna per flygplan och start/landning i Bryssel inbegriper landningsskatter, passageraravgifter, andra avgifter och kostnader för marktjänster. Om man utgår från prognosen om 1 700 000 passagerare under 2003 blir kostnadsskillnaden 23 miljoner euro.

⁽⁹⁾ EGT L 272, 25.10.1996, s. 36. Direktivet ändrades senast genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

och sociala motiv på uppdrag av regionen Vallonien. Det femtonåriga avtalet kommer förmodligen inte att göra det möjligt för BSCA att bli lönsamt, utan företaget lär fortsätta att stöta på driftsproblem. Utsikterna till en avkastning på investeringen kan falla om Ryanair drar sig ur affären ⁽¹⁰⁾.

(30) BSCA får bidrag från regionen Vallonien både i form av 65 procent av intäkterna från flygplatsskatterna och genom att företaget kostnadsfritt får tillgång till infrastrukturen, trots att regionen Vallonien betalar en avgift till Société wallonne des aéroports (Sowaer). I princip bör varje utbetalning från regionen Vallonien begränsas till ersättning för de kostnader som är förknippade med BSCA:s skyldigheter i det allmänna intresse, och läget är föga klart i detta avseende.

(31) Enligt detta företag, som erkänner att det ibland också åtnjuter marknadsföringsfördelar vid lanseringen av nya destinationer men aldrig några rabatter på flygplatsskatter eller på kostnaderna för marktjänster, går de fördelar som Ryanair beviljats långt utöver vad som är praxis i branschen. Det anser sig också ha tagit stora affärsrisker genom att ha etablerat sig på den nationella flygplatsen i Bryssel vid en tidpunkt då konkurrensen från Sabena var mycket hård.

(32) Det faktum att vissa andra flygplatsförvaltare beviljar Ryanair fördelar är inte relevant för att visa att flygplatsen i Charleroi har agerat som en privat investerare i en marknadsekonomi. Företaget hänvisar till EG-domstolens dom i målet Steinike & Weiling ⁽¹¹⁾.

3.2.9 BERÖRD PART C

(33) Enligt berörd part C har BSCA inte agerat som en privat investerare eftersom de fördelar som beviljats skiljer sig i

⁽¹⁰⁾ Den berörda parten nämner flygplatsen Shannon i Irland som exempel. Shannon gav under en tid Ryanair fördelar som inte förnyades. Ryanair beslutade att flytta sin verksamhet till en annan flygplats, och Shannon fick sålunda inte den avkastning på sin investering som man rimligtvis kunde ha räknat med.

⁽¹¹⁾ EG-domstolens dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steinike & Weiling mot Tyskland, Rec. 1977, s. 595: "En medlemsstats överträdelse av en skyldighet enligt fördraget i samband med förbudet i artikel 92, kan inte anses vara berättigad genom den omständigheten att även andra medlemsstater underlåter att uppfylla denna skyldighet. Verkningsarna av snedvridning i flera former av konkurrensen på handeln mellan medlemsstaterna är inte att dessa upphäver varandra ömsesidigt utan tvärtom att verkningsarna kumuleras, vilket ökar de skadliga följderna för den gemensamma marknaden." (punkt 24)

omfattning från dem som beviljats av andra flygplatser ⁽¹²⁾. Att Ryanair får fördelar från andra flygplatser är i vilket fall som helst inte relevant eftersom dessa fördelar också kan utgöra statligt stöd.

(34) Parten uppmärksammar kommissionen på följande faktorer som bör beaktas i analysen av möjligheterna för BSCA att uppnå lönsamhet, och som tycks utesluta möjligheterna att uppvisa vinst på medellång sikt:

— BSCA fick ett kapitaltillskott på fyra miljoner euro från regionen Vallonien i december 2002.

— BSCA åtnjuter ett uppskov med hälften av de avgifter som företaget är skyldigt att betala till regionen Vallonien för perioden 2001–2006. Denna fördel uppgår till en miljon euro per år som BSCA bör börja betala av från år 2007.

— Kommissionen bör beakta kostnaderna för arbetet att bygga ut flygplatsen i Charleroi, och som uppskattas till 95 miljoner euro, liksom till formerna för att finansiera dessa. Om BSCA inte står för detta arbete bör man undersöka regionen Valloniens villkor för att ställa denna utbyggda infrastruktur till BSCA:s förfogande. Denna berörda part tvivlar på att flygplatsen med sin nuvarande infrastruktur kan ta emot tillräckligt många passagerare för att säkra BSCA:s ekonomiska balans.

— Regionen Vallonien ställer kostnadsfritt den utrustning och personal som krävs för all säkerhetsverksamhet, nämligen kontroll av passagerare och deras bagage, vid flygplatsen i Charleroi till BSCA:s förfogande. Berörd part C tillägger att "kommissionen säkert är medveten om att säkerhetskostnaderna i allmänhet belastar dem som använder flygplatsen, antingen i form av en säkerhetsavgift som betalas till flygplatsförvaltaren eller genom en skatt om dessa tjänster tillhandahålls av myndigheterna".

⁽¹²⁾ De avgifter som tas ut av Frankfurt-Hahn och London Stansted är högre och rabatterna lägre, trots att Ryanair har 49 destinationer från London och 15 från Frankfurt-Hahn jämfört med 9 från Charleroi.

3.3 SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER SOM FÖRSVARAR AVTALEN

flygplatsen, vars renommé och passagerarvolymerna förbättras. TBI erbjuder denna typ av bidrag framför allt när ett flygbolag etablerar en ny linje eller ökar antalet flygningar på en viss linje.

3.3.1 TBI

- (35) TBI är ett företag som äger flera flygplatser i olika länder och som tillhandahåller olika typer av flygplatstjänster. Det äger och förvaltar flygplatserna London Luton, Cardiff International, Belfast International och Stockholm Skavsta. Det förvaltar ytterligare fyra flygplatser som ägs av regionala och lokala myndigheter. Det tillhandahåller specialiserade flygplatstjänster på ytterligare 28 flygplatser.
- (36) TBI hävdar att förhandlingar pågick med Ryanair om att använda flygplatsen Stockholm Skavsta samtidigt som företaget förhandlade med flygplatsen i Charleroi, och att de avtal som undertecknats i Charleroi liknar de avtal som TBI slutit med Ryanair och andra lågkostnadsbolag bland annat i Stockholm Skavsta.
- (37) TBI menar att utvecklingen av flygplatser som Charleroi inte får bromsas i förhållande till dess privata konkurrenter av det enda skälet att de är allmänna flygplatser.

— Att bevilja rabatter på landningsskatterna och kostnaderna för marktjänster är en vanlig affärsmetod för att locka flygbolag som kan tillföra stora passagerarvolymerna. Denna volym garanterar flygplatsen affärsintäkter⁽¹³⁾. Utan dessa passagerarvolymerna måste flygplatsen ständigt kämpa för att uppnå lönsamhet.

— Flygplatser som ägs av staten måste kunna betala ut ersättning om de regionala myndigheterna höjer skatterna eftersom de privata flygplatserna kan fastställa avgifter för hela avtalsperioden.

— Bidrag som utgår genom att flygplatsen står för hotellkostnader, utbildning av personalen eller marknadsföring är inte ovanliga och bör jämföras med de investeringar som görs och den risk som tas av en transportör som stationerar ett flygplan på en okänd flygplats.

— Marknadsföringsbidrag är vanliga på små flygplatser. De företag som använder dessa flygplatser måste göra stora insatser för att marknadsföra sina flygningar. Denna marknadsföringsstrategi gynnar

— Det vore orättvist att ålägga allmänna flygplatser att offentliggöra avtal som de förhandlat fram med flygbolag eftersom detta skulle försätta dem i en ofördelaktig situation jämfört med privata flygplatser, som inte har någon sådan skyldighet.

- (38) TBI förklarar att de regionala flygplatserna har varit underutnyttjade i årtal eftersom det inte förkom någon konkurrens mellan flygbolagen innan marknaderna öppnades på EU-nivå och eftersom de traditionella flygbolagen sedan dess har koncentrerat sig på sina plattformar (nav). Utvecklingen av flygbolag som Ryanair med direktlinjer från små flygplatser har vänt denna utveckling och gjort det möjligt för dessa flygplatser att uppnå lönsamhet. Erfarenheterna från flygplatserna London Luton, vars användare till 70 procent utgörs av lågkostnadsbolag (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd)⁽¹⁴⁾, Cardiff, som till 65 procent används av lågkostnadsbolag (bland annat Bmibaby)⁽¹⁵⁾, Belfast (Easyjet, Go) och Stockholm Skavsta⁽¹⁶⁾, som blev bas för Ryanair i januari 2003, illustrerar detta.

3.3.2 HRL MORRISON AND CO

- (39) HRL Morrison and Co äger via sitt dotterföretag Infratil 67 procent av Glasgow Prestwick, vars historia man sammanfattar i korthet. När flygplatsen i Glasgow såldes av British Airport Authority 1992 utnyttjades en procent av flygplatsens kapacitet. Eftersom det var omöjligt att locka till sig traditionella flygbolag beslutade flygplatsen 1994 att teckna ett avtal på 15 år med Ryanair om två dagliga flygningar mellan Glasgow och Dublin. Under detta första år transporterades 114 000 passagerare

⁽¹⁴⁾ Antalet passagerare i Luton ökade från 1,9 miljoner under åren 1995–1996 till 6,7 miljoner år 2002, det vill säga en ökning med 250 procent under en period som präglades av attentaten den 11 september 2001.

⁽¹⁵⁾ Antalet passagerare i Cardiff ökade från en miljon per år i början av 1990-talet till 2,25 miljoner år 2003.

⁽¹⁶⁾ Innan Ryanair etablerade sig 1997 hade Skavsta mindre än 20 000 passagerare per år. År 2002 uppgick antalet passagerare till 315 000. Etableringen av Ryanairs bas kommer att fyrdubbla denna siffra till 1,5 miljoner år 2003.

⁽¹³⁾ De utgör 55 procent av TBI:s intäkter.

rare mellan Irland och Skottland. Sedan dess har Ryanair etablerat flera linjer och beräknades transportera 1,7 miljoner passagerare under 2003. Tack vare Ryanair har flygplatsen kunnat utveckla sin affärsverksamhet för att uppnå en kritisk storlek och lönsamhet.

(40) Enligt Morrison skulle en privat investerare kunna anta samma strategi som flygplatsen i Charleroi. Flygplatsen grundar sitt erbjudande på vissa avgörande faktorer: den passagerarvolym som ett flygbolag kan tillföra flygplatsen, flygbolagets vilja att göra långsiktiga avtalsmässiga åtaganden, flygbolagets särskilda behov, tidtabellen för flygrörelser och dess överensstämmelse med flygplatsens verksamhet (befintlig trafik) samt behov och resurser i fråga om terminal- och marktjänster. Flygplatsen beräknar de samlade vinster man förväntar sig av avtalet med Ryanair (och inte dess olika beståndsdelar separat). Vinsterna av en sådan transaktion bör beräknas under en period på cirka 20 år där det tar tre till fem år för verksamheten att komma gång. Ett avtal på 15 år kan enligt Morrisons aktieägare vara affärsmässigt godtagbart om man får avkastning på investeringen inom cirka fem år efter det att avtalet undertecknades.

(41) Morrison har i princip samma synpunkter som TBI när det gäller rabatterna på olika avgifter, bidragen och de ekonomiska incitamenten, och uppger här följande:

— Det är inte onormalt att flygplatser förhandlar fram rabatter på flygplatsskatterna och kostnaderna för marktjänster i utbyte mot passagerarvolym och ett långsiktigt åtagande från Ryanairs sida som hindrar flygbolaget att välja en annan flygplats ⁽¹⁷⁾.

— Flygplatserna befinner sig i en besvärlig marknadsföringssituation eftersom det enda verkligt effektiva sättet att marknadsföra sig består i att främja flyglinjer som utgår från flygplatsen. Det faktum att flygplatsens namn inte nämns först är inte av avgörande betydelse: det som räknas är de fördelar som följer av reklamkampanjer, det vill säga ökningen av antalet passagerare.

(42) Det bästa beviset på att de avtal som tecknats i Charleroi är affärsmässiga är Morrisons intresse av att köpa in sig

i BSCA även om man inte har tillgång till BSCA:s räkenskaper.

(43) Morrison anser att kommissionen skulle göra fel i att ålägga en flygplats att bevilja alla flygbolag samma villkor utan att ta hänsyn till den trafikvolym som de genererar. Den skulle också göra fel i att införa en skyldighet att offentliggöra enskilda affärstransaktioner eftersom detta skulle ge konkurrerande flygplatser tillgång till känslig information som kan innehålla affärshemligheter.

3.3.3 RYANAIR

(44) Rent allmänt understryker Ryanair konsekvenserna av kommissionens beslut för de regionala flygplatsernas överlevnad och avregleringen av lufttransporttjänster under de kommande 20 åren. Genom att ta risker har lågkostnadsbolagen lyckats med det som de traditionella flygbolagen inte lyckats med: att göra underutnyttjade regionala flygplatser som London Stansted, Glasgow Prestwick, London Luton, Belfast m.fl. lönsamma. Dessa flygplatser konkurrerar numera med de stora flygplatserna, vilket tvingar de gamla monopolen att sänka sina kostnader och öka sin effektivitet. De som vinner på denna utveckling är konsumenterna eftersom de numera kan komma över flygbiljetter till attraktiva priser. Kommissionen bör inte beröva de mindre flygplatserna på kontinenten de erfarenheter som gjorts av flygplatser i Förenade kungariket, och som även utgör incitament.

(45) Om kommissionen skulle konstatera att det förekommer statligt stöd, gör den detta

— i strid mot artikel 295 i EG-fördraget genom att diskriminera mellan privata och allmänna flygplatser; kommissionen får inte lägga sig i medlemstaternas egendomsordning,

— genom att hindra en allmän flygplats att erbjuda samma ekonomiska villkor som privata flygplatser, vilket är oacceptabelt ur både politisk och ekonomisk synvinkel,

— genom att tvinga en flygplats att offentliggöra alla sina avgifter trots att det inte finns några sådana rättsliga skyldigheter; kommissionen skulle sålunda missbruka sina fördragsenliga befogenheter på området statligt stöd eftersom fördraget innehåller en särskild rättslig grund – artikel 80 – för lagstiftning

⁽¹⁷⁾ Morrison påminner om att Ryanair efter att förvaltaren av den irländska flygplatsen Shannon (Aer Rianta) höjt avgifterna beslutade att flytta huvuddelen av sina flygningar till den irländska flygplatsen Kerry. Se även Ryanairs pressmeddelande av den 13 februari 2003 om utbytet av linjen Frankfurt-Hahn-Shannon till linjen Frankfurt-Hahn-Kerry (www.ryanair.com).

om flygplatsavgifter⁽¹⁸⁾; förslaget till rådets direktiv om flygplatsavgifter⁽¹⁹⁾ vilar på denna rättsliga grund.

3.3.3.1 Förbindelserna mellan Ryanair och de mindre flygplatserna

(46) Efter att ha påmint om karaktären hos sina förbindelser med den vallonska flygplatsen hävdar Ryanair att de avtal som ingåtts mellan Ryanair, BSCA och regionen Vallonien inte innehåller några inslag av statligt stöd av tre skäl: principen om en privat investerare i en marknadsekonomi är tillämplig, det förekommer ingen selektivitet och avtalen snedvrider inte konkurrensen.

(47) För att locka till sig investeringar i sina infrastrukturer behöver de mindre flygplatserna uppnå en kritisk passagerarvolym som de bara kan få med hjälp av långsiktiga avtal med ett flygbolag. De garanterade passagerarvolymerna varierar beroende på om Ryanair öppnar en bas eller bara en linje på en viss flygplats, vilket framgår av tabellerna 1 och 2.

Tabell 1 – Flygplatser där Ryanair har förlagt baser (passagerarvolym)

Flygplats	Antal passagerare året innan Ryanair etablerade sig	Totalt antal passagerare (2002)	Totalt antal passagerare, Ryanair (2002)	Ryanairs andel av trafiken i procent (2002)
Dublin	2 600 000 (1985)	15 085 000	4 189 509	28 %
London Stansted ⁽²⁰⁾	1 047 000 (1988)	16 048 700	8 301 356	52 %
Glasgow Prestwick	10 000 (1993)	1 486 439	1 320 920	89 %
Charleroi	< 20 000 (1997)	1 271 596	1 242 087	98 %
Frankfurt-Hahn	< 20 000 (1997)	1 457 527	1 422 566	98 %

Tabell 2 – Flygplatser dit Ryanair har förlagt linjer (passagerarvolym)

Flygplats	Antal passagerare året innan Ryanair etablerade sig	Totalt antal passagerare (2002)	Totalt antal passagerare, Ryanair (2002)	Ryanairs andel av trafiken i procent (2002)
Pisa	1 065 691 (1997)	1 654 570	627 985	38 %
Milano (Bergamo)	1 061 397 (2001)	1 252 878	360 389	29 %
Pescara	114 024 (2000)	295 875	196 389	66 %
Bologna (Forli)	45 933 (2000)	150 309	112 508	75 %
Liverpool	333 000 (1987)	2 835 088	252 310	9 %
Derry	49 000 (1998)	199 543	129 298	65 %

⁽¹⁸⁾ I artikel 80 i EG-fördraget anges att bestämmelser på transportområdet skall tillämpas på lufttransporter enligt följande förfarande: "Rådet får med kvalificerad majoritet besluta huruvida, i vilken omfattning och på vilket sätt lämpliga bestämmelser skall kunna meddelas för sjöfart och luftfart."

⁽¹⁹⁾ KOM(97) 154 slutlig (EGT C 257, 22.8.1997, s. 34).

⁽²⁰⁾ När Ryanair inledde sina flygningar från Stansted 1989 var flygplatsen relativt okänd och hade ännu ingen ny terminal. Ryanair etablerade en bas 1991, och andra flygbolag har också etablerat sig på flygplatsen, till exempel Go (1997) och Buzz (1997). Samma sak skedde 1992 i Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff och Edinburgh.

(48) För att locka till sig flygbolag är flygplatserna beredda att förhandla fram rabatter, vilket framgår av en undersökning som kommissionen beställt ⁽²¹⁾. Ryanair har lämnat kommissionen konfidentiella uppgifter om vad företaget betalar i Charleroi och på privata flygplatser såsom Stockholm-Skavsta, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool och Knock som visar att den nettoavgift som betalas i Charleroi överstiger den som betalas till övriga flygplatser ⁽²²⁾.

(49) Innan Ryanair etablerade sig i Charleroi tog flygplatsen inte emot mer än 20 000 passagerare per år, det vill säga i genomsnitt 50 per dag. Tack vare linjen Charleroi-Dublin, som öppnades den 1 maj 1997 transporterade Ryanair 178 000 passagerare under år 2000. Inom fyra år transporterade Ryanair fler passagerare mellan de båda städerna än den befintliga trafiken på linjen Bryssel-Dublin 1997. Under 2002 tog flygplatsen emot mer än 1,25 miljoner passagerare – nästan 4 000 per dag – på sex destinationer runt om i Europa. Trafikvolymen ökade med 1 455 procent mellan 1997 och 2002.

(50) Ryanair har ett antal kommentarer till hur förhandlingarna med flygplatsen förlöpte jämfört med beskrivningen i beslutet att inleda förfarandet:

— Under våren 2000 inledde Ryanair förhandlingar med andra flygplatser i syfte att antingen etablera en ny Ryanair-bas eller förlägga fler flygplan till vissa linjer från våren 2001.

— Avtalen mellan BSCA, Ryanair och regionen Vallonien antogs i februari 2001. Undertecknandet av dem i november 2001 var bara en formalisering. Förhandlingarna med Charleroi förlöpte som alla andra affärsförhandlingar.

Tillämpning av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi

(51) Principen om en privat investerare i en marknadsekonomi bör tillämpas på både BSCA, som uppträder som

⁽²¹⁾ Cranfield University, Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, september 2002, finns tillgänglig på engelska på kommissionens webbplats: http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_en.htm. Se särskilt avsnitt 5.1.4 om rabatter i olika former som beviljas av flygplatserna liksom avsnitt 4.1.3.

⁽²²⁾ Dessa uppgifter utgör affärshemligheter. De har därför inte kunnat skickas till Belgien för kommentarer och återges inte här.

vilken som helst flygplatsförvaltare genom att maximera flygplatsens lönsamhet, och regionen Vallonien, som äger flygplatsen och agerar som vilken som helst flygplatsägare genom att eftersträva att maximera flygplatsens värde. Avtalen har slutits under normala marknadsvillkor precis såsom skett med flera privata flygplatser. Ryanair har för övrigt fått mer fördelaktiga villkor från London Luton.

(52) De vinster som följer av Ryanairs etablering är större för ägaren och förvaltaren av flygplatsen än för Ryanair till exempel genom att etableringen garanterar en ökning av flygplatsens värde (en enorm investering i fyra flygplan som är permanent stationerade i Charleroi, i genomsnitt 4 000 passagerare per dag, mer än 1,5 miljoner passagerare under 2003, en effektiv användning av flygplatsen, betydande vinster inom två år, en tillväxt som hör till de högsta i Europa grundad på ett femtonårigt avtal, tio destinationer till fyra länder i Europa, en investering i marknadsföring av flygplatsen, höga straffavgifter för Ryanair om företaget inte uppfyller avtalsvillkoren i fråga om passagerarvolym, erfarenheten av att hantera ett av världens mest effektiva flygbolag och en mer rutinerad personal, ökade hyresintäkter, en ökning av flygplatsens företagsvärde samt en ökad attraktionskraft hos flygplatsen gentemot nya investerare).

(53) Avtalets varaktighet (15 år) är inte ovanlig. Ryanair har avtal på mellan 10 och 20 år med nästan alla flygplatser som flygbolaget använder. En sådan varaktighet garanterar ett intäktstillflöde som gör det möjligt att göra långsiktiga investeringar i infrastrukturer.

Tillämpning av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi på regionen Vallonien

(54) Ryanair anser att principen om en privat investerare i en marknadsekonomi är tillämplig på regionen Vallonien eftersom regionen har vidtagit de aktuella åtgärderna enbart i sin egenskap av ekonomisk aktör och inte som ett regleringsorgan som utövar sina myndighetsbefogenheter. Ryanair begär att kommissionen skall hålla i åtanke att regionen Vallonien verkar i egenskap av ägare till flygplatsen. Eftersom regionen Vallonien desutom är huvudägare till BSCA så är en fördel för BSCA också en fördel för flygplatsens ägare.

(55) Värdet på flygplatsen i Charleroi har ökat avsevärt allt sedan Ryanairs etablering för sex år sedan, särskilt under de sista fyra åren. Precis som för alla andra flygplatser är detta värde en funktion av de passagerarvolym som

transporteras, särskilt av lågkostnadsbolag ⁽²³⁾. BSCA:s affärsmässiga framgång illustreras av att företag som Morrison, Vinci och Aéroports de Paris visar intresse av att köpa 25 procent av BSCA. Som exempel på denna värdeökning nämner Ryanair flygplatserna i Glasgow och Köpenhamn samt de som ägs av British Airport Authority ⁽²⁴⁾.

- (56) Genom att ändra landningskatterna till Ryanairs fördel skulle regionen Vallonien ha agerat som en marknadsaktör och inte som ett regleringsorgan eller en skattemyndighet som höjer eller sänker "skattenivån". Det rör sig för övrigt inte om skatter utan om avgifter, vilket de kallas i Valloniens lagstiftning. Flygplatsavgifterna betalas i sin helhet till BSCA och inte till regionen Vallonien. I allmänhet och i praktiken tar flygplatserna ut dessa avgifter (enligt avtal och förhandlingar) av flygbolagen. De avgiftssatser som offentliggörs kan godkännas av staten, men de bestäms huvudsakligen av flygplatserna och förhandlas fram direkt mellan flygplatserna och flygbolagen.
- (57) Rabatter på landningsavgifterna när nya linjer införs eller när trafiken på befintliga linjer förstärks är vanliga inom branschen, med undantag för hårt belastade storflygplatser som Heathrow och Charles de Gaulle.
- (58) Kommissionen tycks anse att det är ovanligt eller rent av olagligt att fastställa landningskatten per passagerare och inte på grundval av flygplanets vikt. Ryanair har dock avtal med flera flygplatser som tillämpar denna metod.
- (59) Ryanair hävdar att de vikter som nämns i beslutet att inleda förfarandet inte är korrekta. Vikten på en Boeing 737-800 som utrustats för Ryanair – den enda flygplanstypen som används på Charleroi – uppgår till 67 ton och inte till 78 ton. Mätt utifrån denna vikt uppgår

⁽²³⁾ Ryanair nämner erfarenheterna från Belfast (EasyJet), Liverpool (EasyJet), London Luton (EasyJet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) och London Stansted (Ryanair, EasyJet och Buzz).

⁽²⁴⁾ För Glasgows del, se punkt 52 i beslutet att inleda förfarandet. För Köpenhamns del förklarar Ryanair att antalet passagerare mellan 1994 och 2002 ökade från 14,1 miljoner till 18,7 miljoner, och att flygplatsens värde samtidigt ökade från 525 miljoner euro till 956 miljoner euro. En ökning av antalet passagerare med 32 procent har medfört en ökning av flygplatsens värde med 82 procent. Värdet på de flygplatser som tillhör British Airport Authority ökade mellan 1993 och 2002 från 7 miljarder euro till 12,3 miljarder euro, det vill säga med 75 procent. Denna ökning grundade sig på en ökning av antalet passagerare med 56 procent (från 77,1 miljoner till 121,6 miljoner).

rabatten i genomsnitt till 36,7 procent och inte till 50 procent. Om det särskilda avtalet inte fanns skulle Ryanair ha rätt till det rabattsystem som anges i 1998 års belgiska lagstiftning, där en rabatt på mellan 5 och 25 procent föreskrivs.

- (60) När det gäller den ersättningsgaranti som regionen Vallonien har åtagit sig om flygplatsavgifterna eller flygplatsens öppettider skulle ändras, och som löper till år 2015, handlar det inte om regleringsfrågor utan om affärsbeslut som är väsentliga för Ryanairs etablering av en bas. Dessa garantier omfattas av "stabilitetsklausuler" eller "comfort letters" som tillämpas inom ramen för långsiktiga avtal mellan privata företag och statliga organ, till exempel när det gäller tunnlar eller ledningsrör, eller i samband med privatiseringar. Det är normalt att ett moderföretag utfärdar sådana garantier gentemot tredje parter som ingår avtal med dess dotterföretag. Det är viktigt att Ryanair får en viss säkerhet från statens sida. Dessa garantier begränsar inte regionen Valloniens oberoende genom att hindra den att ändra lagstiftningen: det föreskrivs ingen ersättning för ändringar som initieras utom ramen för regionen Valloniens befogenheter (på federal nivå, av EU eller av internationella organ). Dessa åtaganden kan enligt Ryanair inte anses äventyra eller begränsa utövandet av regleringsbefogenheter.
- (61) Om kommissionen skulle besluta att regionen Vallonien inte har rätt att ge sådana försäkringar utan att ens bedöma om en privat investerare i en marknadsekonomi skulle göra det, så diskriminerar den mellan allmänna flygplatser (vars avgifter ofta fastställs och kontrolleras av staten eller en regleringsmyndighet) och privata flygplatser (som har rätt att fastställa avgifter för den tid som ett avtal gäller).

Tillämpning av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi på BSCA

- (62) Ryanair ställer sig kritisk till att kommissionen i sitt beslut att inleda förfarandet ansåg det vara svårt att tillämpa principen om en privat investerare i en marknadsekonomi på BSCA på grund av dess komplexa förbindelser med regionen Vallonien. Kommissionen bör tillämpa denna princip genom att skilja mellan BSCA:s och regionen Valloniens olika verksamheter, och inte utgå från nuläget utan från avtalets varaktighet (15 år) eller rent av från varaktigheten hos BSCA:s koncession

- (50 år). Det faktum att BSCA uppvisar förluster under de första åren saknar betydelse eftersom en investering ger avkastning först efter några år ⁽²⁵⁾. Eftersom BSCA:s prognoser vilar på rimliga grunder och påvisar en rimlig avkastning inom fem år har kommissionen inga objektiva skäl att konstatera att det förekommer statligt stöd. Kommissionen bör inte heller bortse från bevis som i efterhand visar att investeringsbesluten var motiverade.
- (63) Kommissionen bör beakta BSCA:s samtliga intäkter enligt principen "single till" (subventionering av flygplatsavgifter med kommersiella intäkter från flygplatsen), det vill säga inte skilja mellan intäkter från flygverksamheten och de intäkter som hänger samman med BSCA:s kommersiella verksamhet. När man väl nått en kritisk passagerarvolym (som i allmänhet uppgår till två miljoner passagerare) kan BSCA förvänta sig att de kommersiella intäkterna kompenserar den eventuella bristen på intäkter från flygverksamheten.
- (64) Flygplatsens lönsamhet ökar tack vare en nätverkseffekt eftersom det finns en positiv extern växelverkan mellan en flygplats och flygbolagen, där en utvidgning av den ena partens verksamhet ger den andra incitament att också utvidga sin verksamhet ⁽²⁶⁾. En annan faktor bakom lönsamheten hos en flygplats hänger samman med inlärningskurvan ("learning curve") och stordriftsfördelar som också minskar flygplatsens enhetskostnader. Med tanke på flygplatsens snabbt ökande trafik är det troligt att ledningens förväntningar i detta skede varit inriktade på de behov som följer av hanteringen av dessa passagerarvolymerna och inte på stordriftsfördelarna.
- (65) När det gäller flygplatser som Charleroi bör kommissionen inte beakta infrastrukturkostnaderna eftersom de kan betraktas som icke återvinningsbara kostnader ("sunk costs") som finansierades för flera år sedan, ibland genom en stats militära utgifter. Dessutom påminner Ryanair om att kommissionens i allmänhet anser att finansiering av infrastrukturer inte utgör statligt stöd om den sker inom ramen för en medlemsstats eller EU:s transportpolitik.
- (66) De fördelar som BSCA drar av avtalet med Ryanair inbegriper bland intäkterna från flygplatsskatterna, som Ryanair uppskattar till 243 miljoner euro under perioden 2001–2015, liksom de marknadsföringstjänster som Ryanair tillhandahåller, och som Ryanair säljer till ett betydligt lägre pris än andra aktörer (reklamvärde, en länk på webbplatsen www.ryanair.com, kampanjbiljetter m.m.).
- (67) När det gäller de fördelar som Ryanair erhåller preciserar företaget följande:
- Engångsincitamenten, vars värde uppskattas till 2,5 miljoner euro, syftar till att utveckla nya geografiska förbindelser snarare än till att öka trafiken på ett fåtal linjer. De betalas ut mot fakturor och skall återbetalas om Ryanair drar sig ur avtalet. Det rör sig om en metod som är vanlig inom flygplatsbranschen (t.ex. Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton och Stansted), och Ryanair åtnjuter sådana incitament på Stockholm-Skavsta.
 - Marknadsföringsbidraget utgör förmodligen ett bättre redskap för att marknadsföra en flygplats än rabatterna på flygplatsavgifterna. Både ägaren och förvaltaren av flygplatsen drar nytta av Promocys kampanjer, som bidrar till att öka passagerarvolymerna, flygplatsens intäkter och värdet på flygplatsen. Sådana bidrag är vanliga inom flygplatsbranschen ⁽²⁷⁾.
 - När det gäller de kontor som ställs till Ryanairs förfogande liksom bidraget på 4 000 euro till kontorsutrustning hävdar företaget att beloppet på 4 000 euro utgör ett belopp av mindre betydelse. Ryanair har inte utnyttjat de föreslagna kontorslokalerna, och inga nya lokaler har byggts till förmån för Ryanair.

⁽²⁵⁾ Stansted uppvisade under de första åren förluster som man sedan har kompenserat.

⁽²⁶⁾ Enligt de termer som används inom Europeiska unionens konkurrenspolitik uppstår nätverkseffekter om värdet på en produkt för en användare ökar med antalet användare av samma eller en jämförbar produkt. Ekonomer talar då om externa nätverkseffekter eftersom ytterligare konsumenter som ansluter sig till nätverket av befintliga konsumenter får positiva externa effekter på de konsumenter som redan ingår i nätverket.

⁽²⁷⁾ Som exempel nämner Ryanair Morrison, som erbjuder ekonomiska incitament till de flygbolag som flyger från Prestwick för varje ny linje de öppnar. De gäller i tre år och sänks för varje år. På samma sätt som Ryanair måste motivera användningen av medlen gentemot BSCA begär Morrison fakturor innan man betalar ut några pengar. Under 1997 erbjöd Morrison en miljon pund sterling per år i fem år till det flygbolag som åtog sig att återuppta trafiken på linjen Glasgow-New York, som British Airways lagt ner. Flygplatserna Bristol och Köln/Bonn erbjuder också ekonomiska incitament.

3.3.3.2 *Avsaknaden av selektivitet*

- (68) Ryanair påminner om att avtalen i Charleroi har fått viss publicitet. De var kända inom branschen, fick viss uppmärksamhet i den belgiska, brittiska och irländska pressen under 2001 samt tillkännagavs av de vallonska myndigheterna i ett pressmeddelande i juli 2001, där det uppgavs att de beviljade fördelarna var tillgängliga för andra flygbolag som investerade i Charleroi på likvärdiga villkor. Ryanair anser att en skyldighet att offentliggöra avtal skulle innebära en diskriminering mellan offentliga och privata flygplatser (där de sistnämnda inte har den skyldigheten) i strid mot artikel 295 i EG-fördraget. Kommissionens beslut i ärendet Manchester ⁽²⁸⁾ bör inte ligga till grund för en skyldighet för allmänna flygplatser att erbjuda alla flygbolag samma villkor utan att hänsyn tas till deras ställning.
- (69) Selektivitetskriteriet är i det aktuella fallet inte uppfyllt av en rad olika skäl som Ryanair uppger: avtalen är inte exklusiva och andra användare kan också beviljas rabatter. I den belgiska lagstiftningen föreskrivs dessutom ett rabattsystem och i flygplatsens informationsdokument redovisas möjliga rabatter. Flygplatsen har vidtagit sådana åtgärder gentemot 35 flygbolag före och efter det att avtalen slöts med Ryanair. Den har också ytterligare kapacitet att ta emot andra flygbolag.

3.3.3.3 *Inverkan på konkurrensen*

- (70) Ryanair anser att konkurrensvillkoren inte har påverkats på den relevanta marknaden, som företaget definierar genom att hänvisa till konkurrenslagstiftningen och tillämpa den på lagstiftningen om statligt stöd. I själva verket förekommer ingen konkurrens när det gäller den aktuella produkttypen (charter- och reguljärflyg) och den geografiska marknaden (de linjer som trafikeras).
- (71) Tvärt emot vad kommissionen hävdar är de flygbolag som trafikerar Charlerois flygplats inte konkurrenter till Ryanair. De utgörs av charterbolag som erbjuder en eller två flygningar per vecka från Charleroi, framför allt under sommaren. Ryanair förutsätter för övrigt att dessa bolag inte har inkommit med några klagomål. Detta beror på att avtalen mellan regionen Vallonien, BSCA och Ryanair inte har några effekter på dem. De drar sna-

rare nytta av att Ryanairs och BSCA:s marknadsföring av flygplatsen gör den mer känd. Dessutom är charterbolag i allmänhet inte särskilt känsliga när det gäller kostnaderna för att utnyttja flygplatserna eftersom deras trafik är dyr och oregelbunden, och kostnaderna för mark-tjänster och flygplatsavgifterna bara utgör en liten del av de totala resekostnaderna eller "paketpriserna". Däremot utgör flygplatsavgifterna en extremt stor del av Ryanairs biljettpriser.

- (72) Det råder viss konkurrens mellan Ryanair och flygbolag som trafikerar andra flygplatser, men denna konkurrens har inte snedvridits eftersom dessa flygplatser erbjuder andra konkurrensfördelar. Ryanairs direkta konkurrenter såsom Easyjet och Virgin Express vill inte använda flygplatsen i Charleroi; deras konkurrensställning har sålunda inte påverkats av Ryanairs avtal med flygplatsen.

3.3.3.4 *Stödets förenlighet med den gemensamma marknaden*

- (73) I den händelse att kommissionen skulle konstatera att det förekommer statligt stöd måste den avgöra om åtgärderna är förenliga med den gemensamma marknaden på grundval av relevanta bestämmelser, gällande undantagsregler eller deras egna meriter. Man bör göra en analys av de socioekonomiska fördelar som regionen får, och Ryanair förbehåller sig rätten att ta närmare ställning till frågan om kommissionen skulle komma att granska åtgärdernas förenlighet utifrån artikel 87.3 i fördraget.
- (74) I bilagan till sitt svar ⁽²⁹⁾ förklarar Ryanair att flygplatsverksamhetens ekonomiska effekter på regionen är större än för andra flygplatser eftersom passagerarna inte är transitpassagerare. År 2005 beräknas Ryanair transportera närmare 1,95 miljoner passagerare och generera åtminstone 1 400 arbetstillfällen, inbegripet Ryanairs 126 anställda ⁽³⁰⁾. År 2010 kan Ryanair med 60 flygningar skapa 4 235 ytterligare arbetstillfällen

⁽²⁹⁾ En rapport från universitetet i Westminster med titeln "The Economic impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport" och en rapport från Ryanair med titeln "Socio-economic impact of the arrangements" har bifogats Ryanairs svar som bilagorna 19 och 20.

⁽³⁰⁾ Enligt Ryanair genererar en årlig volym på en miljon passagerare i allmänhet 1 100 heltidsarbeten. Enbart Ryanair kan potentiellt skapa 2 200 arbetstillfällen, vilket bör jämföras med målen för regionen Valloniens sysselsättningspolitik över sju år (att skapa 8 500 arbetstillfällen till en kostnad på 300 000 000 euro).

⁽²⁸⁾ Kommissionens beslut av den 14 juni 1999, Förenade kungariket – Manchesters flygplats, statligt stöd NN 109/98.

(2 329 direkta och 290 indirekta). Företagets verksamhet kommer att få andra företag att etablera sig i regionen eftersom flygplatsen öppnar dörren för internationella verksamheter. Ryanair stöder också utvecklingen av och intäkterna från turism i Belgien. Företaget uppmuntrar människor att resa till Belgien tack vare sina billiga biljetter.

- (75) Ryanair påminner om att regionen Hainaut är en av de fattigaste i Belgien och omfattas av artikel 87.3 c i EG-fördraget, och även om stödet inte skulle uppfylla alla de villkor som anges i undantagsbestämmelserna bör kommissionen ändå bedöma varje ärende utifrån sina egna meriter⁽³¹⁾. Ryanair begär särskilt att kommissionen skall bedöma förenligheten hos stödet till utbildning av piloter utifrån kommissionens förordning (EG) nr 68/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning⁽³²⁾.

4. KOMMENTARER FRÅN BELGIEN

- (76) Belgien inkom med sina synpunkter på att förfarandet inletts i februari 2003. Utöver kommentarer om utvecklingen av mindre flygplatser och förbindelserna med Ryanair, liksom om regionen Valloniens uppträdande som en privat investerare, inbegriper detta svar en illustration av BSCA:s uppträdande som en privat investerare i en marknadsekonomi. En affärsplan från företaget från april 2002, åtföljd av ett expertutlåtande från konsultföretaget Deloitte & Touche från 2003 som syftar till att bedöma planens rimlighet i förhållande till företagets resultat, har skickats till kommissionen. Det expertutlåtande som lagts fram för kommissionen har gjort det möjligt för konsulterna att validera den struktur och de allmänna antaganden som ligger till grund för BSCA:s affärsplan. Konsulterna konstaterar att de framtida resultat som man i nuläget kan förvänta sig rent av är bättre än dem som uppges i affärsplanen och att "om det vid en första anblick verkar som om styrelsen genom att ingå avtal med Ryanair avsevärt utvidgar verksamheten på bekostnad av lönsamheten, så visar utvecklingen under följande år tvärtom att affärsplanen åter ger positiva resultat från år 2004 för att sedan fortsätta att förbättras såsom våra kommentarer om avkastningen på investeringen i fråga om eget kapital påvisar [...] Man kan följaktligen anse att styrelsens beslut motiveras av en affärsplan som hittills visat sig vara försiktig och tillförlitlig och att en negativ avkastning under tre år utgör

en normal övergång mellan olika verksamhetsvillkor"⁽³³⁾.

- (77) Belgien inkom med ytterligare upplysningar till kommissionen i maj 2003 som svar på synpunkterna från berörda tredje parter. Belgien hävdar här att BSCA:s styrelse tack vare en god förvaltning av företagets verksamhet och affärsintäkter som ökar snabbare än väntat antog en budget för år 2003 som uppvisar ett positivt resultat, och att resultaten för tredje och fjärde kvartalen räkenskapsåret 2002 uppvisar en vinst på [...] (*) euro respektive ett nollresultat.
- (78) Kommissionen har begärt sammanträden med de belgiska myndigheterna för att klargöra flera obesvarade frågor beträffande BSCA:s uppträdande som en privat investerare i en marknadsekonomi, flygplatsskatterna, miljöfonden, avgifterna för underhåll och brandförsvaret samt kapitaltillskottet till BSCA.
- (79) Den centrala fråga som togs upp under dessa sammanträden var BSCA:s uppträdande. Kommissionen hävdar att BSCA:s affärsplan, som skickats till kommissionen, liksom konsultföretagets expertutlåtande inte är en tillräcklig grund för att tillämpa principen om en privat investerare. Planen är från våren 2002 och lades sålunda fram efter BSCA:s investeringsbeslut att göra åtaganden gentemot Ryanair år 2001. Denna plan från 2002 är desto mindre godtagbar eftersom den grundar sig på andra driftsvillkor än dem som BSCA kände till år 2001. Den inbegriper i själva verket faktorer som återspeglar den ändring av koncessionsvillkoren som gjordes 2002⁽³⁴⁾, och som beskrivs i beslutet att inleda förfarandet.
- (80) Kommissionen har sålunda begärt att de belgiska myndigheterna skall inkomma med den affärsplan som BSCA fastställde år 2001 liksom med alla andra relevanta handlingar som – i enlighet med kommissionens

⁽³³⁾ Den ekonomiska utvecklingen beror på den ökade kommersiella verksamheten och utvecklingen av de intäkter som är förknippade med den nya, större och mer attraktiva terminalen från år 2005, avvecklingen av engångsincitamenten, möjligheten för BSCA att förhandla fram nya affärsvillkor med Ryanair för flygningar utöver de 26 som anges i det nuvarande avtalet, avskaffandet av tjänster för att transportera passagerare med buss till flygplanens uppställningsplats, vilka inte längre behövs när den nya terminalen har öppnats och som innebär en besparing på [...] euro, samt stordriftsfördelar när det gäller driften av flygplatsen.

(*) Delar av denna text har utelämnats, för att säkerställa att ingen konfidentiell information offentliggörs. Dessa delar har markerats med hakparenteser.

⁽³⁴⁾ Dessa ändringar redovisas i punkterna 60–62 i beslutet att inleda förfarandet.

⁽³¹⁾ EG-domstolens dom av 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris mot kommissionen, Rec. 1980, s. 2671, punkt 24.

⁽³²⁾ EGT L 10, 13.1.2001, s. 20.

praxis och EG-domstolens rättspraxis – gör det möjligt att analysera BSCA:s uppträdande som en privat investerare när företaget beslutade om investeringen. Det är denna affärsplan, som Belgien inkommit med, som kommissionen använt för den ekonomiska analys som ligger till grund för detta beslut.

4.1 DE REGIONALA FLYGPLATSERNAS UTVECKLING OCH FÖRBINDELSERNA MED RYANAIR

(81) Precis som för många andra regionala flygplatser uppger Belgien att infrastrukturen vid Charlerois flygplats var underutnyttjad och att flygplatsen inte kunde uppnå lönsamhet. När förvaltningen och driften av de regionala flygplatserna överläts på regionerna 1988 beslutade den vallonska regeringen att utnyttja den ekonomiska potential som dessa flygplatser utgör och gjorde flera investeringar för att utveckla dem⁽³⁵⁾. Genom ett beslut av den 20 juli 2000 godkände den riktlinjerna för ett investeringsprogram för Charleroi till ett värde av 113,73 miljoner euro (4 588 miljoner belgiska franc)⁽³⁶⁾.

(82) Belgien understryker att fördragsreglerna om statligt stöd inte är tillämpliga på denna typ av finansiering. I kommissionens meddelande om tillämpningen av de tidigare artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-avtalet om statligt stöd till luftfartssektorn⁽³⁷⁾ (nedan kallade riktlinjerna för luftfartssektorn) anges att "genomförandet av infrastrukturprojekt (flygplatser, motorvägar, broar m.m.) utgör en allmän ekonomisk politisk åtgärd som kommissionen inte får kontrollera utifrån fördragsreglerna om statligt stöd. Beslut om utbyggnad

⁽³⁵⁾ Genom ett beslut av den 2 maj 1989 antog den vallonska regeringen följande analys från transportministeriet:

"Överföringen av denna befogenhet innebär för regionen Valloniens del en överföring av ett underskott som för 1989 uppskattas till 130 miljoner belgiska franc. Regeringens främsta mål är sålunda att göra allt för att Valloniens flygplatser snabbt skall bli lönsamma. För att nå detta mål måste man samtidigt genomföra flera insatser, bland annat på infrastrukturområdet. Våra flygplatser utveckling förutsätter en avsevärd ökning av våra intäkter, vilket bara är möjligt genom att utveckla nya verksamheter på flygplatserna, till exempel charterflyg, frakt, affärsflyg samt en utmärkt kundservice (...). Man måste också konstatera att grundutrustningen är långtifrån tillräcklig för att uppfylla de behov som är förknippade med utvecklingen av nya verksamheter (...). När det gäller Gosselies så har flygplatsen för tillfället effektiva byggnader och tillräckliga parkeringsytor, men rullbanans begränsade längd begränsar de verksamhetslag som flygplatsen kan inhysa." Bilaga 1 till Belgiens svar av den 14 februari 2003.

⁽³⁶⁾ Dessutom uppskattades kostnaderna för att bygga ekonomiska utvecklingszoner kring flygplatsen inräknat ersättning till fastighetsägare vid tidpunkten till 75,35 miljoner euro (3 040 miljoner belgiska franc).

⁽³⁷⁾ EGT C 350, 10.12.1994, s. 2.

av infrastrukturer omfattas inte av tillämpningsområdet för detta meddelande eftersom de syftar till att tillgodose programplaneringsbehov eller genomföra den nationella miljö- och transportpolitiken".

(83) Belgien hävdar att små flygplatser enligt en undersökning gjord av universitetet i Cranfield inte kan överleva utan offentlig finansiering om de har färre än en miljon passagerare per år och att passagerarvolymernas effekter på de enhetskostnader som flygplatserna måste bära är av avgörande betydelse. Enhetskostnaden minskar avsevärt från en volym på 500 000 passagerare per år för att stabiliseras kring tre miljoner passagerare per år. För att uppnå dessa passagerarvolym har man gjort insatser för att locka flygbolag till Charlerois flygplats från 1995–1996.

(84) Kontakter har tagits med lågkostnadsbolag (Virgin Express, Ryanair, Easyjet, Debonair) och ett stort antal regionala flygbolag och charterbolag (Neckermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours, Bosphorus), och flygplatsen har lyckats utveckla charterflyget i samarbete med Thomas Cook, British World Airlines och Wasteels Travel liksom flygningar till Algeriet och Yemen. Flygplatsen lider dock av en rad handikapp⁽³⁸⁾ och orsaker som ligger hos de kontaktade flygbolagen själva har gjort det svårt att få flygbolag att etablera sig i Charleroi⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Belgien nämner följande handikapp: avståndet till Bryssel och avsaknaden av en järnvägsförbindelse, den nedgångna nuvarande terminalen som inte är kommersiellt lockande, charterbolagens preferens för Zaventem, att flygplatsen är stängd på natten, det faktum att Virgin Express har en bas på Zaventem, Zaventems goda renommé, bristen på tekniskt underhåll av de flygplan som stationeras på flygplatsen, bristande underlag för att stationera ett flygplan på flygplatsen vilket innebär att man måste varva olika flygningar (Zaventem-Málaga-Charleroi-Málaga-Zaventem) eller tillämpa ferryflygning, flygplatsens öppettider samt en rullbana vars längd inte räcker till för flygningar på mer än två timmar (ingen ILS III).

⁽³⁹⁾ Kontakterna med Virgin (1997-2000) gav inget resultat, bland annat eftersom företaget redan hade ett gällande avtal med och anslutningar till Sabena. Easyjet var inte intresserat eftersom företaget under 2002 etablerade två nya baser på kontinenten (Genève och Amsterdam). Det ansåg också att bristen på en järnvägsförbindelse nära Charleroi utgjorde ett stort hinder och att den franska marknaden var intressantare än den belgiska. Go, som BSCA kontaktade under år 2000, fryste sin utvecklingsstrategi i avvaktan på att företaget skulle köpas upp. Företaget Buzz undersökte möjligheterna att etablera en linje mellan Charleroi och Stansted, men avfärdade tanken av rädsla för dålig lönsamhet. City Bird krävde att regionen Vallonien skulle köpa in sig i företaget innan man etablerade sig i Charleroi, vilket regionen vägrade med tanke på företagets dåliga ekonomiska tillstånd. Under år 2002 kontaktade BSCA cirka 35 flygbolag inom sektorn för så kallade etniska flygningar, i öststaterna och inom charterbranschen.

- (85) Under 2001 gjorde företaget Grands Travaux de Marseille (GTM), som var intresserat av att köpa in sig i BSCA, en undersökning av flygplatsens utvecklingspotential. Det framgick att Ryanair var BSCA:s enda alternativ som stod till buds när det gällde att omvandla flygplatsen till en lönsam affärsverksamhet på kort eller medellång sikt. Belgien preciserar att "även om de ekonomiska medgivanden som Ryanair begärde av BSCA sträckte sig längre än vad andra lågkostnadsbolag som kontaktats begärde, så visade dessa bolag ett svagt eller obefintligt intresse. Detta innebar att de inte utgjorde något hållbart alternativ till Ryanair för en etablering i Charleroi".
- (86) Belgien understryker att regionala flygplatser och lågkostnadsbolag är ett "vinnande lag". För det första kan dessa flygplatser erbjuda goda ankomst- och avgångstider, en miljö utan trafikstockningar, snabba starter och landningar, stora rabatter på flygplatsskatterna samt flexibla tjänster som passar denna typ av flygbolag. För det andra gör dessa allianser det möjligt för underutnyttjade regionala flygplatser att få uppleva en enastående tillväxt⁽⁴⁰⁾. Antalet nya passagerare som genereras för varje ny destination som Ryanair lanserar uppgår till cirka 100 000 per år med tanke på att man har dagliga flygningar. En flygplats drar därför avsevärda fördelar när en ny linje öppnas. Etableringen av en bas gör det möjligt att uppnå en kritisk massa när det gäller olika intäkter som garanterar att man snabbt täcker kostnaderna. Tack vare etableringen av Ryanairs bas har antalet passagerare ökat från 773 431 under 2001 till 1 271 979 under 2002. Antalet passagerare under 2003 uppskattas till 1 700 000. Ett nät av flera direktlinjer förstärker flygplatsens framgångar. Flygplatserna Stansted, Liverpool och Luton redovisade förluster efter att man erbjudit lågkostnadsbolagen rabatter på avgifterna för att sedan uppvisa en fenomenal tillväxt tack vare den passagerarvolym som dessa bolag genererar och redovisa positiva resultat.
- (87) Flygplatserna har lärt sig att diversifiera sina intäktskällor och insett att deras lönsamhet främst beror på det antal passagerare som reser via deras infrastrukturer. Affärsintäkterna tenderar att allt mer överstiga intäkterna från flygverksamheten, särskilt för de största flygplatserna. Sålunda förhandlar de flygplatser som utvecklats till affärsföretag i varje enskilt fall fram fördelaktiga villkor för att locka till sig flygbolag och på så sätt öka trafikvolymen. Efter Ryanairs etablering har flera andra företag etablerat sig på Charlerois flygplats⁽⁴¹⁾. Den garanterade avtalstiden har också gjort det lättare att fastställa lönsamhetsparametrar för uppförandet av den nya terminalen, som skall göra det möjligt att öka flygplatsens kapacitet genom en bättre mottagning av fler passagerare och en utbyggnad av de kommersiella ytor som kan utnyttjas.
- (88) Belgien understryker det intresse som privata förvaltare av privata flygplatser, såsom Grands Travaux de Marseille⁽⁴²⁾ eller Morrison, visar för BSCA genom att uttrycka sitt intresse av att förvärva 25 procent av kapitalet i BSCA: "Det faktum att privata aktörer som Vinci och Morrison har visat sitt intresse att förvärva upp till 25 procent av kapitalet i BSCA visar tydligt att det avtal som ingåtts med Ryanair skulle ha kunnat ingås av en privat investerare eftersom det framgår att BSCA kommer att bli ett lönsamt företag inom en nära framtid."
- (89) När det gäller flygplatskapacitet preciserar Belgien att det är felaktigt att betrakta flygplatsen som hårt belastad. För närvarande är 25 procent av affärskapaciteten och 50 procent av driftskapaciteten ledig. Den aktuella teoretiska infrastrukturkapaciteten uppskattas till 5,5 miljoner passagerare, även om det är mer realistiskt att anta att flygplatsen kan ta emot 2,5 miljoner passagerare. Detta ger ett tillväxutsrymme på cirka 50 procent jämfört med antalet passagerare under 2002. BSCA anser att den nya terminalen kommer att öka kapaciteten med 100 procent, vilket gör det möjligt för åtminstone ytterligare två flygbolag att öppna en bas i Charleroi. Nya användare kan komma att etablera sig i Charleroi, som till exempel flygbolaget Flyco som räknar med att lansera fem destinationer i december 2003 och uppnå 300 000 passagerare under det första verksamhetsåret.

⁽⁴¹⁾ Här nämns följande: en bokhandel, ett avtal med Coca Cola om dryckesautomater och ett avtal med Air Terminal Publicity, som sköter flygplatsens marknadsföring (februari 2002), en klädbutik (guide du routard) (mars/april 2002), en Internetleverantör (juni 2002), en butik för skattefri försäljning (Belgian Sky Shops) (juli 2002), ett nytt kafé (augusti 2002), ett biluthyrningsföretag (Budget) (oktober 2002), ett bankkontor (Dexia) (november 2002) och ett växelkontor (februari 2003). Under 2002 kunde BSCA också omförhandla sin provision på olika koncessioner (kafé, biluthyrning, skyttelbussar till Bryssel och flygbränsletjänster).

⁽⁴²⁾ I detta avseende preciserar Belgien att det faktum att GTM inte köpt in sig i BSCA tvärtemot vad kommissionen hävdar i punkt 9 i beslutet att inleda förfarandet inte beror på de villkor som BSCA beviljat Ryanair. Två skrivelser daterade i april 2001 från koncernen Vinci, som köpt upp GTM, visar att denna koncern fortfarande är intresserad av att köpa in sig i BSCA.

⁽⁴⁰⁾ Här nämns flygplatserna Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Paris Beauvais m.fl. Flygplatsen i Liverpool, ett dotterföretag till den privata koncernen Peel Holdings, har tredubblat antalet passagerare efter sin privatisering och Easyjets etablering 1997. Easyjets etablering har för övrigt inte hindrat andra flygbolag som Ryanair och Euroceltic Airways samt charterbolag att etablera sig. Efter att en ny terminal invigdes under 2002 har flygplatsen gett många rabatter på de officiella priserna.

4.2 TILLÄMPNING AV PRINCIPEN OM EN PRIVAT INVESTERARE I EN MARKNADSEKONOMI

4.2.1 TILLÄMPNING AV PRINCIPEN OM EN PRIVAT INVESTERARE PÅ REGIONEN VALLONNIEN

4.2.1.1 Nedsatt landningsskatt

- (90) Belgien anser att principen om en privat investerare bör tillämpas på regionen Vallonien eftersom dess strategi "ingår i regionens utövande av ekonomisk verksamhet och inte i dess utövande av myndighetsbefogenheter". Tvärt emot vad Belgien tidigare hävdade förklarar landet att man inte skall betrakta flygplatsskatterna som skatter eftersom de belastar användaren på grundval av dennes konsumtion, medan skattebegreppet innebär likabehandling av alla användare. Det handlar om en "avgift som består av ett pris för användarnas användning av flygplatsen och som utgör en motprestation för de tjänster som tillhandahålls".
- (91) Vid sammanträdet den 24 juni 2003 frågade kommissionen exakt vilken tjänst som avgiften avser. Belgien svarade att avgiften inte avser en viss tjänst utan utgör en ekonomisk delbetalning för användning av flygplatsinfrastrukturen enligt bestämmelserna i Valloniens beslut av den 16 juli 1998.
- (92) Vid detta sammanträde frågade kommissionen också om det är regionen Vallonien eller BSCA som har rätten till skatteintäkterna. Belgien svarade att det är regionen Vallonien som har den förstahandsrätt till dessa intäkter, men att denna förmedlar 65 procent av intäkterna till BSCA. Mot bakgrund av att det i beslutet av den 16 juli 1998 anges att BSCA skall uppbära (percevoir) flygplatsskatterna frågade kommissionen om ordet "uppbära" bara innebär "ta ut" eller om BSCA har äganderätt till dessa intäkter. Belgien svarade att det helt enkelt handlar om att ta ut avgifterna.
- (93) I sin skrivelse av den 27 augusti 2003 kom emellertid Belgien med andra förklaringar. Landet förklarade att BSCA har äganderätt till skatterna från det att de har tagits ut av användarna, med undantag för de 35 pro-

cent som betalas in till miljöfonden⁽⁴³⁾. Belgien förklarar att BSCA ansvarar för en koncession i det allmänna intresse: "Det handlar om en koncession i det allmänna intresse, det vill säga om en enskild aktörs förvaltning av en tjänst i det allmänna intresse på dennes bekostnad och risk under överinsyn och enligt de former som bestäms av koncessionsgivaren mot en ersättning som koncessionshavaren skall uppbära av användarna." Eftersom det är BSCA som förvaltar och driver flygplatsen, och tillhandahåller olika tjänster till användarna, "är det logiskt att det är BSCA som uppbär och behåller de avgifter som tas ut för de tjänster som tillhandahålls användarna".

- (94) Belgien anser att det faktum att BSCA förfogar över 65 procent av flygplatsskatterna inte utgör statligt stöd från regionen Vallonien till förmån för BSCA eftersom det inte handlar om någon överföring av offentliga medel från en enhet till en annan. Som stöd åberopar landet rättspraxis från målet PreussenElektra⁽⁴⁴⁾.
- (95) Belgien understryker att varje medlemsstat eller myndighet har rätt att fastställa flygplatsskatter för de flygplatser som omfattas av deras behörighet. Vissa flygplatser fastställer själva sina avgifter under överinsyn av en tillsynsmyndighet. Dessa avgifter är knappast jämförbara eftersom de avser mycket olika strukturella kostnader, affärsstrategier, utvecklingsnivåer, transportpolitiska strategier och flygplatser. De regionala flygplatserna har lägre strukturella kostnader och skatter än de storflygplatserna. När det gäller jämförelserna med andra flygplatser anser Belgien att påståendet att berörd part B måste betala avgifter på 32 euro per passagerare på Zaventem medan Ryanair bara betalar 4 euro för samma tjänster är felaktigt. Per passagerare betalar Ryanair 1

⁽⁴³⁾ Enligt koncessionsavtalet av den 9 juli 1991 mellan regionen Vallonien och BSCA överläts rätten att uppbära avgifterna till koncessionshavaren på så sätt att BSCA får äganderätt till dessa från det att de har tagits ut av användarna för de tjänster som BSCA tillhandahåller dem på grundval av koncessionen, med undantag för de 35 procent som först betalades in till miljöfonden och därefter inom ett visst tak till Sowaer från och med år 2002. Detta beskrivs för övrigt mer i detalj i kravspecifikationen av den 9 juli 1991. I artikel 7 i denna anges i själva verket att "koncessionshavaren skall uppbära de avgifter som avser flygtrafiken med beaktande av gällande bestämmelser eller av de bestämmelser som antas av regionen Valloniens regering. I förekommande fall betraktas denna avgiftsuppbörd enligt föreliggande skrivelse som överlåtten till koncessionshavaren."

⁽⁴⁴⁾ EG-domstolens dom av 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra och Schleswig, REG 2001, s. I-2099, punkterna 59 och 61: "I förevarande fall medför inte skyldigheten för privata elförsörjningsföretag att köpa el från förnybara energikällor till fastställda minimipriser att det direkt eller indirekt överförs statliga medel till de företag som producerar denna el [...] Den omständigheten att inköpskyldigheten föreskrivs i lag och ger vissa företag en obestridlig fördel kan således inte ge regleringen karaktär av ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget."

euro i landningsavgift, 1 euro i avgift för marktjänster, 7 euro i passageraravgift och 4 euro som bidrag till Promocy, det vill säga totalt 13 euro.

(96) Belgien motiverar de rabatter som Ryanair beviljats på landningsskatten med "den passagerarvolym som flygbolaget bidrar med, det vill säga minst 27 miljoner passagerare under avtalstiden på 15 år". "De vallonska myndigheterna får bevilja rabatter till utvalda flygbolag för att locka nya användare såsom Ryanair som gör det möjligt för en regional flygplats som Charleroi att nå över en miljon passagerare per år och därmed att uppnå lönsamhet." Nedsättningen av landningsskatterna får inte innebära att man bortser från att de totala skatteintäkterna ökar avsevärt tack vare Ryanair: de har stigit till 5,2 miljoner euro, medan de bara skulle uppgå till 310 000 euro utan Ryanair.

(97) Belgien anser att "BSCA [regionen Vallonien⁽⁴⁵⁾] stod inför den affärsmässiga nödvändigheten att bevilja rabatter på landningsavgifterna eftersom det fanns en risk att Ryanair skulle kontakta en annan flygplats och välja den" och hänvisar till rättspraxis i målet Van der Kooy, som handlade om prissättningen på gasleveranser i Nederländerna⁽⁴⁶⁾. I sin dom av den 2 februari 1988 ansåg EG-domstolen att en förmånstaxa som beviljats växthusodlare inte utgjorde en stödåtgärd "om det hade kunnat visas att den var objektivt berättigad av ekonomiska skäl, såsom nödvändigheten av att möta den konkurrens som utövades på marknaden av andra energikällor vars priser var konkurrenskraftiga i jämförelse med priset på den ifrågakvarande energikällan". Domstolen bekräftade denna rättspraxis i sin dom av den 29 februari 1996 enligt vilken "det tillhör normalt handelsbruk att ett företag lämnar rabatt, när det är nödvändigt ur affärsmässig synvinkel, om det finns ett ekonomiskt utrymme för detta"⁽⁴⁷⁾.

(98) Allmänna flygplatser bör inte ha någon skyldighet att offentliggöra rabatter som de beviljar på flygplatsskatterna när privata flygplatser, som också använder sig av denna typ av förhandlingar, är skyddade mot kommissionens förfaranden i fråga om statligt stöd. Belgien nämner här flera exempel på flygplatser som har gått med på att sänka sina avgifter utan att i förhand ha offentliggjort detta.

⁽⁴⁵⁾ Kommissionen antar att Belgien menar regionen Vallonien och inte BSCA.

⁽⁴⁶⁾ EG-domstolens dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67, 68 och 70/85, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV med fler mot kommissionen, Rec. 1988, s. 219, punkt 30.

⁽⁴⁷⁾ EG-domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, Rec. 1996, s. I-723, punkt 82.

(99) Belgien hävdar att flygplatsen i Charleroi är beredd att bevilja sådana rabatter till varje flygbolag som genererar en passagerarvolym som är jämförbar med Ryanairs. BSCA:s affärsplan har för övrigt upprättats på grundval av en landningsskatt motsvarande den som Ryanair betalar, nämligen 1 euro per passagerare, för alla som använder flygplatsen, vilket bevisar att åtgärderna inte är selektiva. Belgien har delgett kommissionen BSCA:s erbjudanden till tre flygbolag ([...]) med samma flygplatsavgift på 1 euro.

(100) Belgien förklarar att de vallonska myndigheterna förbereder en ändring av sitt beslut av den 16 juli 1998 "som ska göra det möjligt att mer exakt beakta olika objektiva kriterier för att skilja på olika typer av användare av de vallonska flygplatserna".

4.2.1.2 Klausulen om ersättning från regionen Vallonien

(101) Belgien bestrider kommissionens påstående att principen om en privat investerare inte kan tillämpas på regionen Vallonien bara för att den har regleringsbefogenheter. Landet svarar att "kommissionen inte kan ålägga regionen Vallonien att agera utifrån kriterierna för en privat aktör i en marknadsekonomi, vilket inbegriper att sluta bilaterala avtal, och samtidigt förneka regionen rätten att ge sin avtalspart den rättssäkerhet som denne har rätt att vänta sig". Det är helt normalt att regionen Vallonien i utövandet av sina egna befogenheter kan göra åtaganden gentemot sin motpart och garantera en viss rättssäkerhet för det avtal som slutits för en period på 15 år.

(102) Det bör också understrykas att regionen Vallonien inte har avsagt sig sina regleringsbefogenheter vad gäller flygplatsens skattenivåer och öppettider. Ersättningsklausulen avser bara regionens affärsförbindelser med Ryanair. Dessa klausuler är inte diskriminerande eftersom det inte finns någon konkurrent som bedriver en liknande verksamhet som Ryanair i Charleroi. Regionen Vallonien påstår sig vara beredd att bevilja en sådan klausul till varje potentiell konkurrent till Ryanair som vill starta reguljära flygningar.

(103) Vid sammanträdet den 24 juni 2003 frågade kommissionen om Ryanair i den händelse att en ny skatt införs (t.ex. en miljöskatt) skulle få betala den under avtalets löptid. Belgien förklarade att regionen Vallonien inte kommer att införa någon ny flygplatsavgift på eget ini-

tiativ, men att detta inte hindrar att gemenskapen eller den belgiska federala regeringen införa nya avgifter som Ryanair måste betala.

4.2.2 TILLÄMPNING AV PRINCIPEN OM EN PRIVAT INVESTERARE PÅ BSCA

4.2.2.1 Typ av fördelar som Ryanair beviljats

(104) De belgiska myndigheternas kommentarer om den typ av fördelar som Ryanair beviljats stämmer överens med kommentarerna från Ryanair, TBI och Morrison.

— Engångsincitamenten har beviljats som motprestation för den stora risk som Ryanair tar och den investering företaget gör för att utveckla nya destinationer från en obeprövad regional flygplats. BSCA är berett att bevilja andra flygbolag samma incitament.

— Det låga priset på markttjänster förklaras av tjänsternas begränsade och grundläggande karaktär och av en optimal användning av mänskliga resurser. Dessa tjänster bör fortsätta att rationaliseras för att minimera förlusterna på de tjänster som tillhandahålls Ryanair. De övergående förlusterna bör ses mot bakgrund av hela transaktionen med Ryanair; de kompenseras av intäkterna från flygplatsskatterna och den kommersiella verksamheten.

— På berörd part B:s kommentar om öppnandet av marknaden för markttjänster i Charleroi svarar Belgien "att detta direktiv [direktiv 96/67/EG] för närvarande inte är tillämpligt på flygplatsen i Charleroi eftersom den ännu inte nått tröskeln på två miljoner passagerare per år. När kriterierna för att tillämpa direktivet är uppfyllda kommer BSCA naturligtvis att vidta alla åtgärder som krävs för att rätta sig efter det."

— När det gäller marknadsföringsbidraget anser Belgien att det inte är intressant att främja en flygplats i sig eftersom passagerarna väljer ett flygbolag snarare än en viss flygplatsinfrastruktur. Det är flygbolaget som för med sig passagerarflödet, som i sin tur utgör motsvarande intäktskälla för flygplatsen. Förvisso är marknadsföringsinsatserna centrerade kring Ryanairs flygningar, men de bidrar direkt till skapandet av BSCA:s flygplatsintäkter och kommersiella intäkter

tack vare den ökning av antalet passagerare som skapas av reklam inriktad på flygbolagets verksamhet. Bilden av flygplatsen i Charleroi förbättras eftersom den gynnas av reklam på Ryanairs webbplats, som är den mest besökta resesajten inom den europeiska flygplatssektorn. De regionala flygplatserna är mindre kända bland konsumenterna och flygbolagen, och måste göra större insatser för att skapa sig ett rykte och betraktas som ett verkligt alternativ till de större flygplatserna, som gynnas av bättre järnvägs- och vägförbindelser liksom ett mer etablerat rykte.

4.2.2.2 Beslutsgången inom BSCA

(105) I frågan hur förhandlingarna med Ryanair förlöpte uppger Belgien följande:

— En affärsplan lades fram för BSCA:s styrelse under år 2000. Denna affärsplan betraktades dock som föga trovärdig på grund av en tendens att underskatta vissa kostnader och överskatta intäkterna.

— Nya kontakter togs med Ryanair för att omförhandla dessa villkor. Efter tre månaders intensiva förhandlingar nådde man fram till ett principavtal i februari 2001 som innebar en höjning av passagerarskatten från 200 belgiska franc (cirka 5 euro) till 7 euro⁽⁴⁸⁾ och en höjning av skatterna med tiden för att räkna in inflationen. Man tog också bort taket för landningsskatten, som ursprungligen bara skulle ha avsett de 130 första passagerarna per flygning.

— Dessa faktorer inlemmades i en ny affärsplan som sedan formellt godkändes av BSCA:s styrelse innan avtalstexterna undertecknades.

— I BSCA:s styrelse sitter bland annat flera företagsledare som är förtrogna med förvaltningen av stora privata företag, vilket innebär att deras godkännande av avtalet naturligtvis grundar sig på en ingående granskning.

(106) Vid sammanträdet den 24 juni 2003 frågade kommissionen de belgiska myndigheterna exakt när BSCA fattade sitt beslut att satsa på Ryanair. I sina skriftliga svar hävdar Belgien och Ryanair att dagen för undertecknandet

⁽⁴⁸⁾ Detta avtal återspeglas i en ändring av den 22 mars 2001 av beslutet av den 16 juli 1998.

av avtalet mellan Ryanair, BSCA och regionen Vallonien (november 2001) bara utgjorde en formalisering av det avtal man nådde fram till i februari 2001 (Ryanair) eller april 2001 (Belgien). Belgien svarade att beslutet fattades av BSCA:s styrelse den 31 juli 2001. Protokollen från BSCA:s styrelsemöten gör det möjligt att härleda förhandlingarnas gång.

(107) Vid styrelsemötet den 30 maj 2001 underrättade den vallonska regeringens företrädare med ansvar för flygplatsfrågor BSCA:s styrelse, som nyligen hade valt sin vice ordförande och en ny direktion, om att förhandlingarna med Ryanair var inne i sitt slutskede. Avtalet skulle inom kort läggas fram för styrelsen, som "snarast möjligt ville få en ekonomisk prognos över den framtida verksamheten tillsammans med Ryanair" ⁽⁴⁹⁾.

(108) Vid styrelsemötet den 15 juni 2001 handlade en punkt på dagordningen om förhandlingarna med Ryanair. Dessa fördes av två styrelseledamöter i BSCA som också var medlemmar i den vallonska ministerpresidentens och transportministerns kabinet. Detta möte gav framför allt styrelsen tillfälle att lyssna till en redogörelse från BSCA:s internrevisor av företagets uppdrag enligt 1991 års koncessionsavtal. Denna redogörelse innehöll följande punkter: ett brandförsvar som strikt uppfyller ICAO:s normer, tekniskt underhåll av byggnader, rullbanor och taxibanor, försäljning av flygbränsle, förvaltning av hangarer, förvaltning och utveckling av parkeringstjänsten, förvaltning av lokaler i administrativa byggnader, kafeterian och restaurangen, förvaltning av reklamutrymmen, marktjänster, catering, kommersiella ytor, butik för skattefri försäljning samt en informationstjänst för passagerare. Koncessionshavaren skall inom ramen för förvaltningen av statens egendom också säkra underhåll av mark, byggnader, anläggningar, utrustning

⁽⁴⁹⁾ Vid detta möte tog man upp frågan om den eventuella förekomsten av statligt stöd: "[den vallonska regeringens företrädare] understryker att Europeiska kommissionen tycks godta att den regionala myndighet som ansvarar för att utveckla flygplatsernas verksamhet gör utvecklingsfrämjande insatser. Denna intervention, som på grund av sammansättningen av BSCA:s aktieägare kan likställas med en offentlig utgift, bör undslippa kritik från kommissionen med tanke på utgiftens syfte. Vissa styrelseledamöter anser att man skall ta inofficiell kontakt med någon företrädare för kommissionen för att sondera dess känslighet i frågan huruvida det avtal som slutits med Ryanair är förenligt med reglerna om statligt stöd och konkurrensreglerna. En majoritet av ledamöterna anser att man bör invänta slutförandet av förhandlingarna, som naturligtvis förs med förbehåll för styrelsens godkännande, för att då bedöma de villkor som man nått fram till innan man – inofficiellt eller officiellt – vänder sig till kommissionen."

och material som omfattas av koncessionen eller som ställs till koncessionshavarens förfogande så att de hålls i gott skick.

(109) Styrelsemötet den 29 juni 2001 ägnades till stor del åt förhandlingarna med Ryanair. Företrädaren för den vallonska regeringen förklarade att avtalet "fortfarande befann sig på förslagsstadiet, men att parterna nått fram till ett muntligt avtal". Följande frågor togs upp:

— Antalet plan som skall stationeras på flygplatsen hade fastställts till mellan två och fyra.

— En begränsning av antalet flygningar till 26 per dag på grund av "flygplatsens kapacitet liksom bidragets begränsning. På sikt är målet också att kunna diversifiera verksamheten och finna andra flygbolag eftersom man inte vill att Ryanair skall vara den enda kunden på flygplatsen i Charleroi".

— Landningsskatten; "[styrelseledamöten] påminner om att landningsskatten vad gäller punkterna 1.2 och 1.4 fastställs av Valloniens regering. Ministern kan godkänna att BSCA tar ut en förmånlig avgift som förvaltningsföretaget får äganderätten till. Ministern har i detta avseende för övrigt interPELLERATS av parlamentet, och svarade att alla flygbolag som flyger på en vallonsk flygplats skall betala samma skatt." "[en annan styrelseledamot frågade honom] om de 7 euro som anges i punkt 1.4 och det belopp i euro som anges i punkt 1.2 förblir BSCA:s egendom. [Styrelseledamöten] svarade jakande".

(110) Styrelsemötet den 10 juli 2001 ägnades också till mycket stor del åt förhandlingarna med Ryanair, där företrädaren för den vallonska regeringen kommenterade förslaget till avtal för styrelseledamöterna. En styrelseledamot "uppgav att huvudavtalet var nära att slutföras men att styrelseledamöterna bara kände till några få av de detaljer som behövs för en finansiell bedömning av avtalet. Denna finansiella bedömning är mycket viktig eftersom den binder flygplatsen och därmed ligger på styrelseledamöternas ansvar." Styrelseledamöterna ville få klagöranden av Ryanairs möjligheter att erhålla ekonomiska fördelar utöver de fyra stationerade flygplanen ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁵⁰⁾ Om antalet flygplan kommer att överstiga de fyra som anges i avtalet måste man omförhandla avtalsvillkoren. Ryanair kommer inte att kunna få några ytterligare ekonomiska fördelar utan att stationera flygplan eftersom fördelarna bara avser 26 flygningar per dag.

(113) Belgien har utöver dessa uppgifter inkommit med en prognos för driften av Charleroi-flygplatsen (BSCA, Brussels South Charleroi Airport) efter år 2010. Prognosen sammanfattas i tabell 4.

Tabell 4

(Belopp i euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
(PAX = passagerare)					
Pax Ryanair	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Pax charter	9 314	9 593	9 881	10 177	10 483
Pax övriga lågprisbolag	500 000	525 000	551 250	578 813	607 753
Pax övrigt reguljärflyg	315 000	330 750	347 288	364 652	382 884
Avresande pax totalt	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Pax totalt	3 048 627	3 130 686	3 216 837	3 307 283	3 402 240
Driftsintäkter	37 602 132	39 163 998	40 830 948	42 610 535	44 510 875
Flygavgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Paxavgift	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Boardingavgift	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Per pax totalt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Flygavgifter totalt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Markttjänster	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Staliga royaltys	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bränsleförsäljning	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tax-free shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parkering	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Försäljningskommision	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reklam	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Brandförsvar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reklamsubventioner	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kostnader	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bränsleinköp	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Varuinköp till tax-free shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inköp totalt (post 60)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diverse varor och tjänster	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Löneavgifter och sociala avgifter ⁽²⁾	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Avskrivningar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Miljöfond	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Engångsbidrag	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rörelsens resultat	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kaptialsubventioner	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finansiella intäkter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finansiella kostnader	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Resultat efter finansiella intäkter och kostnader	13 703 048	14 129 726	14 577 641	15 047 097	15 538 295

(Belopp i euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
⁽¹⁾ Varav personalavgifter för handling/ticketing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(114) På styrelsemötet diskuterade man också den redogörelse för den strategiska inriktningen som har överlämnats till styrelsen. Där beskrivs de mål som flygplatsen måste uppnå i fråga om passagerarvolymer (2 500 000–3 000 000) till utgången av 2010. Den volymen skulle inte överskrida 10 % av den totala belgiska marknaden. I redogörelsen beskrivs också huvuddragen i en nischinriktad strategi som syftar till att införa en slimmad organisation som kan erbjuda flygbolagen attraktiva ekonomiska villkor och korta s.k. rotations-tider (tid till start med samma plan efter landning). Vidare skulle nischstrategin koncentreras på korta affärs- eller turistresor till närliggande destinationer. De potentiella operatörer strategin riktar in sig på är lågprisbolag och östeuropeiska flygbolag. Samtidigt betonas svårigheten att dra till sig regionala flygbolag ⁽⁵¹⁾.

(115) Genomförandet av denna strategi bygger på en utveckling av flygtrafiken. Flygtrafiken bör öka till 1 400 000 passagerare per år tack vare de 26 dagliga flygningar från Charleroi genom vilka Ryanair bidrar med en miljon passagerare från år 2000. Utvecklingen av Ryanairs verksamhet bör ske genom en omförhandling och utökning av avtalet till 40 dagliga flygningar, det vill säga cirka 2 miljoner passagerare per år. I meddelandet preciseras att " [...] Man ansåg att det med Ryanairs närvaro blir svårt för ett annat lågkostnadsbolag att etablera en bas och att man måste positionera flygplatsen som en potentiell destination för avgångar från en annan bas.

(116) BSCA:s internrevisor har analyserat affärsplanen för 2001 och gjort försiktiga antaganden, med understryker följande problem:

"Rent allmänt är de antaganden som gjorts för utarbetandet av denna affärsplan försiktiga bland annat när det gäller intäkter från parkeringsavgifter liksom allmänna kostnader om man jämför med de faktiska kostnaderna i slutet av juni. Emellertid bör följande påtalas:

a) I resultaten beaktas en avgift för underhåll och brandförsvar som belastar regionen Valloniens budget, och som gradvis ökar med tiden, liksom ett investeringsstöd till underhåll och brandförsvar för

⁽⁵¹⁾ De regionala flygbolagen har "... en strategi som följer det ledande flygbolaget i den allians de tillhör. De försöker dra till sig kunder till det ledande flygbolagets huvudnav. Sett ur denna synvinkel är Charleroi-flygplatsen av litet intresse för dem." Charterbolagen "... föredrar alla Zaventem-flygplatsen på grund av kvaliteten på tjänsterna. Som alternativ lösning väljer de flygplatsen i Liège eftersom den är öppen dygnet runt".

perioden 2001–2003. Dessa intäkter förutsätter att bestämmelserna i koncessionsavtalet och kravspecifikationen, som löpte ut den 31 december 2000, iakttas [internrevisorns understrykning].

b) Det är lämpligt att se till att de avgifter som tillämpas på Ryanair helt stämmer överens med den valonska regeringens beslut av den 16 juli 1998, bland annat i fråga om premien på 4 euro per passagerare [internrevisorns understrykning]. [...]. I ett bifogat meddelande med kommentarer till BSCA:s affärsplan för 2001 hävdas det att miljöfonden kommer att få ett indexerat tak på 75 miljoner belgiska franc från 2003 (inget avtal har hittills undertecknats)."

4.2.2.4 *Analys av vissa parametrar bakom affärsplanen för år 2001*

Täckning av kostnaderna för brandförsvar och underhåll

(117) Kommissionen har påpekat att BSCA får ekonomisk ersättning från regionen Vallonien för tjänsterna underhåll och brandförsvar, som företaget tillhandahåller å regionens vägnar. Denna ersättning tas upp i 2001 års affärsplan under rubriken intäkter.

(118) Kommissionen har undersökt om det är BSCA eller regionen Vallonien som ansvarar för dessa tjänster. I detta syfte har den undersökt koncessionshandlingarna mellan de båda parterna. I artikel 12 i den kravspecifikation som bifogats 1991 års koncessionsavtal anges att det är BSCA som skall säkra och utveckla "brandförsvarstjänsten med strikt iakttagande av ICAO:s normer" liksom "tjänsten tekniskt underhåll av byggnader, rullbanor, taxibanor, fordon m.m."

(119) I övergångsbestämmelserna (artikel 25) anges dock att mellan 1991 och 1997 så skall "koncessionsgivaren [regionen Vallonien] stå för kostnaderna för tjänsterna brandförsvar och underhåll".

(120) Efter en ändring av koncessionsavtalet i augusti 1999 kvarstår principen att BSCA skall ansvara för tjänsterna, men det är åter regionen Vallonien som skall finansiera dem mellan 1997 och slutet av år 2000: "Under en period av 3 år från och med den 1 januari 1997 skall koncessionsgivaren [regionen Vallonien] stå för kostnaderna för tjänsterna brandförsvar och underhåll enligt

vad som avses i artiklarna 12 och 19 ovan. Parterna kommer överens om att på nytt granska dessa bestämmelser inom ramen för budgeten för år 2000 utifrån koncessionens finansiella jämvikt liksom den beräknade och budgeterade utvecklingen av BSCA:s resultaträkning under senare år."

- (121) Vid sitt sammanträde med de belgiska myndigheterna den 23 juli 2003 hävdade kommissionen att när BSCA beslutade att underteckna avtalen med Ryanair i juli 2001, så hade man inga garantier för att regionen Vallonien skulle fortsätta att stå för kostnaderna för dessa tjänster under kommande år. I koncessionshandlingarna från den tiden angavs tvärtom att det var BSCA som skulle stå för dessa kostnader⁽⁵²⁾, precis som företagets internrevisor uppgivit vid styrelsemötet den 15 juni 2001⁽⁵³⁾. Kommissionen frågade därför Belgien på vilka grunder BSCA kunde förvänta sig att regionen Vallonien skulle fortsätta att subventionera kostnaderna för dessa tjänster. Belgien har inkommit med de rättsliga grunderna för de subventioner till brandförsvaret och underhåll som BSCA beviljats för åren 2000 och 2001⁽⁵⁴⁾.
- (122) I sin sista inlägga av den 19 december 2003 inkom Belgien med en ny handling avseende denna subvention till underhåll och brandförsvaret. Det rörde sig om en skrivelse som BSCA skickade till den vallonska transportministern den 5 juli 2001 med en detaljerad beskrivning av de kostnader för denna utgiftspost som flygplatsen budgeterat för 2002. Denna skrivelse skall ha följt på ett telefonsamtal mellan de båda parterna. De belgiska myndigheterna har däremot inte inkommit med någon svarskrivelse från den vallonska regeringen till BSCA som bekräftar att den accepterade att stå för dessa kostnader från år 2001.
- (123) I samma inlägga ansåg Belgien att den ersättning som betalats ut till BSCA för tjänsterna underhåll och brandförsvaret stämmer överens med EG-domstolens rättspraxis i Altmark-målet⁽⁵⁵⁾.
- Miljöfonden och ersättningen för infrastrukturer som ställs till förfogande**
- (124) Enligt regionen Valloniens beslut av den 16 april 1998, som fortfarande gäller, skall 35 procent av intäkterna från flygplatskatterna anslås till en miljöfond. Kommissionen har frågat Belgien om dessa 35 procent verkligen förs över till denna fond eftersom BSCA tycks behålla en del av dessa intäkter.
- (125) Vid sammanträdet med kommissionen den 24 juni 2003 preciserade Belgien att denna fond inte längre finns och att denna bestämmelse skall avskaffas. Kommissionen noterar dock att den fortfarande gäller. BSCA skall ha betalat dessa 35 procent till miljöfonden under 2001. Bidraget skulle få ett tak på 75 miljoner belgiska franc (1,86 miljoner euro) under 2002. I sin inlägga av den 19 december 2003 hävdade Belgien att fondens tak på 75 miljoner belgiska franc, indexreglerat med 2 procent, ingår i Sowaers finansieringsplan, som godkändes av den vallonska regeringen den 23 maj 2001 och översändes till BSCA den 1 augusti 2001. Efter de ändringar som gjordes av koncessionsavtalet under 2002⁽⁵⁶⁾ skall miljöbidraget ha omvandlas till en ersättning till förmån för Sowaer för användningen av infrastrukturer.
- (126) Som svar på synpunkterna från berörd part C, som påstod att BSCA inte betalar någon ersättning för infrastrukturen, hävdar Belgien i själva verket att detta påstående är oriktigt eftersom "dessa 35 procent av flygplatsavgifterna betalas till Sowaer enligt underavtalet av den 15 april 2002 avseende egendomskoncessionen" och att "en del av de avgifter som belastar användarna av denna infrastruktur, det vill säga både flygbolagen och passagerarna, går till Sowaer för att bidra till finansieringen av

⁽⁵²⁾ Efter ändringen av koncessionsavtalet i april 2002 skall regionen Vallonien stå för dessa kostnader.

⁽⁵³⁾ Internrevisorn förklarade att regionen Vallonien stod för kostnaderna för underhåll och brandförsvaret fram till 1997 och sedan under en övergångsperiod på tre år, det vill säga till och med den 31 december 2000, men att den inte längre behöver göra det: "För övrigt uppger interrevisorn att om så är fallet, så måste man förnya avtalet om brandförvarstjänsten, vilket har löpt ut. [BSCA:s styrelseledamot och ministerns kabinettschef med ansvar för flygplatsförvaltning] uppger att texterna har uppdaterats, bland annat så att brandförvarsbidraget betalas ut mer regelbundet under året och förvaltningsföretaget inte betalar ut alltför stora belopp innan det får ersättning, precis som tidigare. Dessa texter kommer att lämnas ut relativt snabbt."

⁽⁵⁴⁾ För subventionen under år 2000: budgetförordning av den 16 december 1999 (Moniteur belge, 28.6.2000), program 54.02, rubrik 31.04.22 (s. 22440). För subventionen under år 2001: budgetförordning av 14 december 2000 (Moniteur belge, 22.6.2001), program 54.02, rubrik 31.04.22 (s. 21524). För övrigt har de belgiska myndigheterna försäkrat kommissionen om att den ersättning som beviljats inte innebär någon överkompensation eftersom den beräknats på grundval av separat bokförda kostnader för tjänsterna.

⁽⁵⁵⁾ EG-domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH, ännu ej offentliggjord i REG.

⁽⁵⁶⁾ Se punkterna 60–62 i beslutet att inleda förfarandet.

infrastrukturkostnaderna. Sålunda är detta påstående omotiverat" ⁽⁵⁷⁾.

Regionen Valloniens kapitaltillskott till BSCA

- (127) Vid sitt möte den 31 juli 2001 varskoddes BSCA:s styrelse om de förluster som var förknippade med Ryanairs etablering under avtalstidens första år. Man bedömde att företaget behövde ett kapitaltillskott på 5 miljoner euro från regionen Vallonien "för att undvika att hamna i en prekär situation" ⁽⁵⁸⁾.
- (128) Principen om ett kapitaltillskott återfinns i ett beslut från maj 2001 av den vallonska regeringen ⁽⁵⁹⁾ samt i bilagan till denna, som innehåller Sowaers finansieringsplan. I denna plan föreskrivs "ett förvärv av andelar i BSCA

på ± 60 miljoner belgiska franc [...] och därefter 3 gånger 30 miljoner fördelat på tre år (ett eget kapital på 600 miljoner där Sowaer äger 25 procent, det vill säga 150 miljoner)".

⁽⁵⁷⁾ Som svar på synpunkterna från berörd part C, som anser att BSCA åtnjuter befrielse från hälften av den ersättning som företaget skall betala till Sowaer, förklarar Belgien vidare att "I de koncessionsavtal som knyter Sowaer till de företag som förvaltar flygplatser i regionen Vallonien anges att de sistnämnda skall betala en ersättning för att de förfogar över flygplatsinfrastrukturen liksom för uppgraderingen av denna. Enligt artikel 11 i underavtalet om egendoms-koncession av den 15 april 2002 mellan Sowaer och BSCA fastställdes det årliga ersättningsbeloppet till 35 procent av flygplatsavgifterna upp till ett tak på 883 689 euro från och med räkenskapsåret 2003. Detta belopp är indexreglerat med 2 procent per år. [...] Taket för den ersättning på 35 procent som skall betalas till Sowaer kommer att höjas till 2 651 067 euro från och med 2007 för att sedan räknas upp med 2 procent per år från och med 2008, det vill säga strax efter det att den nya terminalen har ställts till BSCA:s förfogande. Denna höjning av taket motiveras med att den nya infrastrukturen kommer att göra det möjligt för BSCA att generera högre kommersiella intäkter (butiker, hotell och restauranger, bilparkering m.m.). Beräkningen har gjorts genom att man har multiplicerat priset för egendomskoncessionen med tre från och med 2007, samtidigt som man gjort en årlig indexuppräknings 2 procent." "Det förekommer ingen befrielse från någon del av BSCA:s ersättning till Sowaer, men däremot en gradvis anpassning av ersättningsbeloppet efterhand som infrastrukturen uppgraderas."

⁽⁵⁸⁾ I det strategiska meddelande som lades fram för BSCA:s styrelse den 31 juli 2001 uppgavs följande: "Efter de tre första åren beräknas BSCA ha dragit på sig 164 miljoner belgiska franc i kumulerade förluster. Den 31 december 2003 torde dess egna kapital ha krympt till 23 miljoner belgiska franc, det vill säga mindre än 20 procent av det nuvarande kapitalet på 153 miljoner belgiska franc. Av denna anledning bör man göra ett kapitaltillskott på 5 miljoner euro för att undvika att hamna i en prekär situation. I avvaktan på slutförandet av denna transaktion, som med tanke på det stora antalet aktieägare kan ta flera månader, kan man vända sig till Sowaer för att erhålla en kredit eftersom Sowaer har budgeterat ett belopp på 150 miljoner belgiska franc i syfte att delta i kapitaltillskottet."

⁽⁵⁹⁾ Beslut av den 23 maj 2001 om utveckling av flygplatserna, inrättande av en finansieringsmekanism samt bildande av ett specialiserat företag. Det var genom detta beslut som den vallonska regeringen godkände Sowaers ställning samt företagens finansieringsplan, budgetprognoser och ledningsstruktur. Regeringen uppmanade Sogepa att gå vidare med bildandet av Sowaer och föreskrev att "finansieringen av miljöåtgärder med undantag för isolering skall undersökas av Sowaer i samarbete med koncessions-havarna".

- (129) När BSCA:s styrelseledamöter beslutade att underteckna avtalen med Ryanair verkade de emellertid inte vara säkra på detta kapitaltillskott. [Styrelseledamot A] "frågade om man redan hade lämnat Sowaer en begäran om ett kapitalkott. [Styrelseledamot B] svarade att Sowaer planerar ett kapitaltillskott på 150 miljoner belgiska franc. Detta kapitaltillskott måste göras under 2002. [Styrelseledamot C] ser med oro att styrelsen förväntas anta en plan utan att veta om aktieägarna kommer att följa upp den. [Styrelseledamot B] föreslog att man skulle föra upp denna punkt på dagordningen för Sowaers nästa styrelsemöte. [En annan styrelseledamot] konstaterade att man borde begära att styrelsen godkänner detta avtal utan vara säkra på Sowaers kapitaltillskott. [...] [Styrelseledamot B] informerade styrelsen om att Sowaer kommer att skicka BSCA en skrivelse där man bekräftar att Sowaers styrelse har godkänt finansieringsplanen med kapitaltillskottet." ⁽⁶⁰⁾.

- (130) Den 19 december 2003 inkom de belgiska myndigheterna med en skrivelse av den 1 augusti 2001 från Sowaer till BSCA som innehöll en kopia av den vallonska regeringens beslut av den 23 maj 2001 att göra ett kapitaltillskott på 150 miljoner belgiska franc till var och en av de båda vallonska flygplatserna. I skrivelsen preciserades att detta dokument hade godkänts av Sowaer den 1 juli 2001.

- (131) Frågan om kapitaltillskottet till BSCA har tagits upp av berörd part C. I sina skriftliga svar uppgav Belgien att Sowaer genomförde ett kapitaltillskott på 3 961 340 euro till BSCA den 3 december 2002, vilket rent principiellt hade beslutats under 2001.

- (132) Denna transaktion genomfördes i enlighet med principen om en privat investerare i en marknadsekonomi. I sin analys av 2002 års affärsplan uppgav konsultföretaget Deloitte & Touche att regionen Vallonien/Sowaer hade agerat som en privat investerare eftersom investe-

⁽⁶⁰⁾ Protokoll från BSCA:s styrelsemöte den 31 juli 2001.

ringen i BSCA beräknades ge en avkastning i storleksordningen 27 procent med tanke på de resultat som väntas för BSCA under perioden 2001–2010 ⁽⁶¹⁾.

räknar nu med en nettovinst på cirka 1 500 000 euro i stället för den förlust på 1 531 793 euro som man räknade med i affärsplanen ⁽⁶³⁾.

- (133) I sin inlägga av den 19 december 2003 uppgav de belgiska myndigheterna att Sowaer den 27 november 2003 hade begärt att Deloitte & Touche skulle analysera jämförelsen mellan 2001 och 2002 års affärsplaner. De har också inkommit med Deloitte & Touches svar av den 27 november 2003. Konsultföretaget ansåg att de allmänna slutsatserna i dess undersökning av 2002 års affärsplan på det stora hela också gällde 2001 års affärsplan.

5. BEDÖMNING AV STÖDET

5.1 BEDÖMNING AV FÖREKOMSTEN AV STÖD I DEN MENING SOM AVSES I ARTIKEL 87 I EG-FÖRDRAGET

4.2.2.5 Andra kommentarer från de belgiska myndigheterna

- (134) Som svar på berörd part C:s synpunkter på finansieringen av säkerhetsverksamheten uppger Belgien att denna verksamhet utgör "ett uppdrag i det allmänna intresse som medlemsstaten ansvarar för" och att verksamheten "bedrivs av regionen Vallonien och att BSCA inte har någon som helst del i den". "Det är medlemsstaten som avgör hur den skall finansiera denna verksamhet, men det faktum att regionen Vallonien har beslutat att inte ta ut någon säkerhetsavgift av BSCA är ett politiskt ställningstagande som inte på något sätt utgör ett statligt stöd till förmån för BSCA."
- (135) Belgien delar Ryanairs ståndpunkt när det gäller den relevanta marknaden: övriga bolag som utnyttjar flygplatsen är charterbolag vars transporttjänster skiljer sig från lågkostnadsbolagens, vilket framgår av kommissionens beslut i koncentrationsärenden ⁽⁶²⁾.
- (136) De belgiska myndigheterna hävdar i sin inlägga av den 19 december 2003 att BSCA:s uppträdande som en privat investerare förstärks av att man i efterhand kan konstatera att det resultat som väntas för år 2003 klart överstiger det som man räknade med i affärsplanen: man
- (137) Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget och artikel 61.1 i EES-avtalet är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden och med nämnda avtal i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
- 5.1.1 FÖRDELAR SOM RYANAIR BEVILJATS
- (138) Kommissionen skilde i sitt beslut att inleda förfarandet mellan två typer av fördelar som Ryanair beviljats: de som beviljats av regionen Vallonien och de som beviljats av BSCA.
- 5.1.1.1 Fördelar som beviljats av regionen Vallonien
- (139) Innan vi går in på den specifika frågan om de fördelar som Ryanair beviljats i form av rabatter på landnings-skatten, som uppskattas till cirka 50 procent av den allmänna avgiften utan att denna nivå i sig är det problem som skall tas upp här, påminner kommissionen om den inte motsätter sig att flygbolag under vissa villkor beviljas rabatter. I sitt ovannämnda beslut i ärendet Manchester beslutade kommissionen att rabatter som är tillgängliga under en begränsad tid och beviljas av en flygplats utan diskriminering mellan olika användare inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87 i EG-fördraget eftersom de inte snedvrider konkurrensen. Kommissionen preciserade däremot att en rabatt eller ett rabattsys-

⁽⁶¹⁾ "Det framgår av denna analys att den genomsnittliga årliga avkastningen på de medel som investerats på grundval av den korrigerade affärsplanen under en prognosperiod på tio år uppgår till [...] procent" och att "denna avkastningsnivå bör jämföras med en marknadsrisk för denna verksamhetstyp på 15 procent per år".

⁽⁶²⁾ Belgien nämner kommissionens beslut av den 5 mars 2002 i ärende N IV/M.2672, SAS/Spainair (EGT C 93, 18.4.2002, s. 7) och kommissionens beslut av den 11 augusti 2000 i ärende N IV/M.0019, KLM/Alitalia (EGT C 96, 5.4.2000, s. 5).

⁽⁶³⁾ Anmärkning: denna nettoförlust på 1 531 793 euro för 2003 utgör i själva verket och i enlighet med den analys som Deloitte & Touche presenterade den 13 februari 2003 den förlust som man räknade med i affärsplanen av den 22 april 2002. Den förlust som man räknade med i affärsplanen för 2001, och som låg till grund både för BSCA:s beslut och denna analys, uppgick till 1 066 672 euro i rörelseresultat.

tem där ett enskilt företag får en förmånlig behandling kan förmodas omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87 i EG-fördraget ⁽⁶⁴⁾.

(140) Kommissionen anser att det är den andra hypotesen som gäller i det aktuella ärendet: både nedsättningen av landningsskatten och ersättningsgarantin har bara beviljats ett enda företag under en period på 15 år och inte alla flygbolag som är etablerade på Charlerois flygplats. Det är därför troligt att artikel 87 i EG-fördraget är tillämplig om den fördel som följer av ett undantag från det allmänna avgiftssystemet inte har objektiva ekonomiska motiv.

(141) Den första frågan som bör tas upp i detta ärende är huruvida Ryanair har beviljats en fördel i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget. I själva verket anser Belgien och Ryanair att den sistnämnda inte åtnjuter någon fördel i den mening som avses i lagstiftningen om statligt stöd eftersom regionen Vallonien har uppträtt som en privat investerare i en marknadsekonomi genom att erbjuda en förmånlig men ekonomiskt hållbar avgift.

(142) I punkt 76 i beslutet att inleda förfarandet hävdade kommissionen att principen om en privat investerare i en marknadsekonomi inte kan tillämpas på regionen Valloniens uppträdande för att motivera nedsättningen av landningsskatten och garantin om ersättning i fall flygplatsens öppettider eller skattenivå skulle ändras. Den preciserade att denna princip bara gäller "inom ramen för utövandet av ekonomisk verksamhet och aldrig på utövandet av regleringsbefogenheter" och att "en myndighet inte kan använda sig av argumentet att den kan dra ekonomisk fördel som ägare till ett flygplatsföretag för att motivera ett stöd som beviljas genom ett diskriminerande utövande av dess reglerings- eller skattemässiga befogenheter".

(143) Under förfarandet har Belgien och Ryanair hävdat att ovannämnda fördelar har beviljats Ryanair inom ramen för en ekonomisk verksamhet och inte inom ramen för utövandet av myndighetsbefogenheter, som en motprestation för de åtaganden och de fördelar som Ryanair

erbjuder. Regionen Vallonien skulle därmed ha agerat som andra – däribland privata – flygplatser i Europa och i enlighet med principen om en privat investerare i en marknadsekonomi.

(144) Kommissionen vidhåller att fastställandet av flygplats-skatte hör till regionen Valloniens lagstiftnings- och regleringsbefogenheter och att principen om en privat investerare i en marknadsekonomi inte är tillämplig under dessa omständigheter. Regionen Valloniens organisation av sina flygplatser omfattas av följande lagstiftning:

— Regionen Valloniens befogenheter när det gäller flygplatser härrör från en federal belgisk lag: regionen fick befogenheter att etablera och driva allmänna flygplatser inom sitt territorium genom en federal belgisk lag av den 8 augusti 1988 om ändring av den särskilda lagen av den 8 augusti 1980.

— Den vallonska regeringen har rätt att reglera tillträdet till de vallonska flygplatserna (Charleroi, Liège, Saint-Hubert och Spa) på grundval av en rättsakt som Valloniens parlament antog 1994 ⁽⁶⁵⁾. Enligt denna rättsakt får den vallonska regeringen ge koncession på driften av vallonska flygplatser "enligt de former som den bestämmer. Den får också fastställa och ta ut avgifter (...) samt överlåta rätten att uppbära avgifterna på koncessionshavarna." Den vallonska lagstiftaren har sålunda föreskrivit att uppbördsrätten under vissa former kan överlåtas till en koncessionshavare, även om rätten att fastställa avgifter för närvarande inte har överlåtit eller kan överlåtas. Denna rätt ingår i Valloniens politiska befogenheter och regleringsbefogenheter. Varken BSCA eller det företag som förvaltar flygplatsen Liège-Bierset kan få denna rätt att fastställa avgifterna. De är bara "passiva" mottagare av en del av avgiftsintäkterna, och har inga befogenheter att bestämma avgiftsbeloppet. Till exempel har den del som skall betalas in till en miljöfond, och som har fastställts till 35 procent av avgiftsintäkterna, regelbundet ändrats av regionen Vallonien både vad gäller dess tak och dess mottagare, nämligen en särskild fond eller BSCA:s nya offentliga aktieägare, Sowaer. Den senaste ändringen bestod i att fonden likviderades och de belopp som BSCA var skyldigt fonden fördelades om.

⁽⁶⁴⁾ I ovannämnda förslag till direktiv om flygplatsavgifter underströk kommissionen tillämpningen av reglerna om statligt stöd på följande sätt: "Rabatter och undantag som inte motiveras av kostnadskillnader kan snedvridera konkurrensen mellan användarna. De kan få diskriminerande effekter (...). Eftersom flygplatserna i många fall ännu kontrolleras direkt eller indirekt av offentliga myndigheter så kan dessa förfaranden utgöra indirekt statligt stöd vilket strider mot gemenskapsrätten om det påverkar eller kan komma att påverka konkurrensen."

⁽⁶⁵⁾ Det vallonska regionrådets förordning av den 23 juni 1994 om inrättande och drift av flygplatser som tillhör regionen Vallonien (Moniteur belge, 15.7.1994).

- Den vallonska regeringen fattade i juli 1998 ett beslut som omfattar alla vallonska flygplatser, och som ändrades genom ett beslut år 2001. Genom beslutet fastställs nivån på de avgifter som skall tas ut av användarna, inrättas ett system för rabatter på landningsskatten på grundval av flygplanens vikt i artikel 7.1 och 7.2, föreskrivs en rådgivande användarkommitté som skall yttra sig om förslag till ändringar av avgiftssystemet eller avgiftsnivån⁽⁶⁶⁾, bestäms formerna för att uppbära avgifterna samt anges att "alla tänkbara medel skall utnyttjas för att informera användarna om avgifterna, till exempel anslag och information i A.I.P. (Aeronautical Information Publication)".
- (145) Genom den gällande lagstiftningen, som offentliggjorts i *Moniteur belge*, agerar regionen Vallonien som en myndighet som reglerar och säkrar tillträdet till vallonsk offentlig egendom på lika villkor för alla användare. Även om regionen Vallonien såsom Belgien och Ryanair hävdar bedriver en ekonomisk verksamhet, så kan dess funktion likställas med en regleringsmyndighet. Genom att fastställa flygplatsskatter för användning av Valloniens flygplatser organiserar regionen förvisso en ekonomisk verksamhet, men definitivt inte i egenskap av företag.
- (146) I beslutet att inleda förfarandet klassificeras de flygplatsavgifter som regionen Vallonien har fastställt för flygplatsen i Charleroi som "skatter" och i detta beslut har denna benämning hittills varit oförändrad: man kan hävda att det rör sig om vad EG-domstolen klassificerar som "skattelikhande avgifter", det vill säga avgifter som kännetecknas av att de redan när de påförs är avsedda att finansiera en viss medelstilleddning⁽⁶⁷⁾. I det aktuella fallet går de flygplatsavgifter som fastställs av regionen Vallonien till driften av flygplatsen, där 65 procent tilldelas förvaltningsföretaget och 35 procent anslås till en miljöfond. De gör det möjligt att finansiera en viss medelstilleddning. EG-domstolen⁽⁶⁸⁾ har tidigare betraktat sådana finansieringsformer som skattelikhande avgifter.
- (147) I det aktuella fallet skulle man kunna använda sig av begreppet "avgift" – definierat som ersättning för en utförd tjänst – med en ganska vid tolkning. I det vallonska systemet för flygplatsavgifter är emellertid det direkta sambandet mellan avgiftsnivån och den tjänst som utförs för användarna ganska svagt. De avgifter som tas ut utgör inte en direkt ersättning för en tjänst. De tjänster som denna ersättning avser är inte exakt definierade och "avgifterna" fastställs inte med direkt hänvisning till någon viss parameter, till exempel driftskostnader, utan att på ett relativt abstrakt vis⁽⁶⁹⁾.
- (148) Kommissionen bör dock också ta hänsyn till sin praxis i tidigare beslut om flygplatsavgifter, där den många gånger har tagit ställning till avgiftsbegreppet⁽⁷⁰⁾. Även om syftet med dessa beslut i allmänhet inte var att skilja mellan skatter och avgifter, och även om den terminologi som den använt hade kunnat användas oberoende av den definition som användes i själva anmälan, så anser kommissionen att dess praxis att betrakta denna ersättning som avgifter snarare än skatter är etablerad. Kommissionen konstaterar att domstolen inte har bestridit denna definition⁽⁷¹⁾.
- (149) Kommissionen anser därför att det – utöver själva definitionen – är lämpligt att betrakta de belopp som regionen Vallonien har fastställt för landning och parkering av flygplan i Charleroi som avgifter och att använda det allmänna begreppet flygplatsavgifter.
- ⁽⁶⁶⁾ Kommissionen påpekar här att den vallonska regeringen uppenbarligen inte rådfrågade den rådgivande användarkommittén när man genom 2001 års beslut ändrade nivån på flygplatsskatterna, bland annat för att ta hänsyn till Ryanairs etablering i Charleroi, och höjde passagerar- och landningsskatterna för alla användare. Denna rådfrågning nämns inte i skälen i 2001 års beslut.
- ⁽⁶⁷⁾ Se punkt 167 i generaladvokatens slutsatser i de förenade målen C-34/01 och C-38/01 *Enirisorse SpA mot Ministero delle Finanze* (ännu ej offentliggjorda i REG).
- ⁽⁶⁸⁾ Bland annat i sin dom av den 2 juli 1974 i mål C-173/73, *Italien mot kommissionen*, Rec. 1974, s. 709, där den preciserade att "eftersom medlen i fråga tillförs genom obligatoriska bidrag som föreskrivs i den nationella lagstiftningen och eftersom de, som detta fall utvisar, förvaltas och fördelas enligt denna lagstiftning, finns det anledning att anse dem som statliga medel enligt artikel 92 även om de förvaltas av andra institutioner än de offentliga myndigheterna" (punkt 35). På samma sätt bekräftade domstolen i sin dom av den 11 mars 1992 i de förenade målen C-78 till C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*, Rec. 1992, s. I-01847, att stöd som finansieras med skattelikhande avgifter utgör stöd i den mening som avses i artikel 87 i fördraget.
- ⁽⁶⁹⁾ Se regionen Valloniens beslut av den 16 juli 1998: "En avgift skall betalas för landning av ett flygplan" (artikel 3.1), "En avgift skall betalas för parkering av ett flygplan" (artikel 4.1) och "En avgift skall betalas för användning av passagerarterminaler" (artikel 5).
- ⁽⁷⁰⁾ Se bland annat kommissionens beslut 95/364/EG av den 28 juni 1995 om Belgien (EGT L 216, 12.9.1995, s. 8), 1999/199/EG av den 10 februari 1999 om Portugal (EGT L 69, 16.3.1999, s. 31) och 2000/521/EG av den 26 juli 2000 om Spanien (EGT L 208, 18.8.2000, s. 36).
- ⁽⁷¹⁾ EG-domstolens dom av den 29 mars 2001 i mål 163/99, *Portugal mot kommissionen*, REG 2001, s. I-2613, där den bekräftade beslut 1999/199/EG.

- (150) I vilket fall som helst konstaterar kommissionen att denna terminologifråga inte påverkar dess bedömning av avgifterna. Det är den regionala myndigheten som har fastställt avgifterna och bestämt att en del av avgiftsintäkterna skall gå till koncessionshavaren av flygplatsen och en del till en miljöfond som regionen inrättat.
- (151) I regionen Valloniens beslut av den 16 juli 1998 anges i artikel 7.3 att den vallonska transportministern får bevilja än mer fördelaktiga rabatter på landningsavgifterna för att främja flygplatsen. Om detta skulle visa sig nödvändigt är det också möjligt att ändra beräkningsunderlaget för flygplatsavgiften (per passagerare eller per ton) genom att ange detta i lämplig rättsakt.
- (152) I stället för att göra så har de vallonska myndigheterna genom ett privaträttsligt avtal som inte var tänkt att offentliggöras förbundet sig att under en period på 15 år sänka landningsavgifterna för en enda användare på grundval av ett beräkningsunderlag som skiljer sig från det som anges i lagstiftningen – utan att detta kan ge andra användare några rättigheter. Regionen Vallonien har också utfärdat en ersättningsgaranti för att kompensera Ryanair för eventuella förluster som uppstår när regionen utövar sin regleringsbefogenheter.
- (153) Kommissionen anser att regionen Vallonien har försatt sig i en situation där den blandar samman sina olika befogenheter. I stället för att agera inom ramen för sina myndighetsbefogenheter har den avvikit från de regler som den själv har fastställt genom att göra dessa åtaganden gentemot Ryanair. Den "affärsmässiga nödvändigheten" att knyta Ryanair till Charleroi har sålunda fått regionen att gå utanför de ramar som gäller för fastställandet av flygplatsavgifter i Vallonien. Belgien erkänner underförstått detta när landet förklarar att de vallonska myndigheterna håller på att förbereda en ändring av sitt beslut av den 16 juli 1998 "som ska göra det möjligt att mer exakt beakta olika objektiva kriterier för att skilja på olika typer av användare av de vallonska flygplatserna". Principen om en privat investerare i en marknads ekonomi kan inte åberopas för att motivera denna sammanblandning av befogenheter eller de fördelar som beviljats Ryanair.
- (154) Ryanair hävdar att om kommissionen skulle besluta att regionen Vallonien inte har rätt att ge Ryanair fördelar utan att ens bedöma om en privat investerare skulle göra det, så diskriminerar den mellan allmänna flygplatser (vars avgifter ofta fastställs och kontrolleras av staten eller en regleringsmyndighet) och privata flygplatser (som har rätt att fastställa avgifter för den tid som ett avtal gäller). Kommissionen skulle sålunda diskriminera mellan offentliga och privata flygplatser trots att "fördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning" (artikel 295 i EG-fördraget).
- (155) Ryanairs påstående att privata flygplatser fritt fastställer sina avgifter medan de allmänna flygplatsernas avgifter fastställs och kontrolleras av en myndighet eller ett tillsynsorgan saknar grund. Det finns många sätt att fastställa flygplatsavgifter i Europa och de kan variera mellan olika medlemsstater eller rent av inom en och samma medlemsstat⁽⁷²⁾. Dessa olika sätt att fastställa flygplatsavgifter kan inte delas in i offentliga och privata flygplatser såsom Ryanair låter påskina.
- (156) En flygplats uppfyller alltid en funktion som allmännyttig tjänst, vilket förklarar varför den alltid omfattas av vissa former av reglering även om den tillhör och/eller förvaltas av ett privat företag. Privata flygplatsförvaltare kan omfattas av denna reglering och deras befogenheter att fastställa avgifter omfattas ofta bestämmelser som utfärdats av nationella regleringsmyndigheter på grund av deras monopolliknande ställning. Flygplatsernas styrkeposition gentemot användarna kan sålunda regleras av de nationella regleringsmyndigheterna, som fastställer avgiftsnivåer som inte får överstigas ("price caps" eller pristak). Att påstå att en privat flygplats fritt fastställer sina avgifter utan att de omfattas av vissa former av reglering är inte helt korrekt.
- (157) Det är inte heller korrekt att påstå att en allmän flygplats inte har friheten att fastställa sina flygplatsavgifter. Det finns inget som hindrar en allmän flygplatsförvaltare att själv fastställa avgiftsnivån, även om dess befogenheter att göra detta kan omfattas av regleringar. Sålunda skulle regionen Vallonien kunna besluta att BSCA får fastställa en avgift för de tjänster företaget erbjuder användarna med beaktande av vissa principer och villkor. Att ställa offentliga och privata flygplatser mot varandra när det gäller fastställandet av flygplatsavgifter är en felaktig förenkling av en mycket mer komplex verklighet.
- (158) Kommissionen diskriminerar inte på något sätt mellan offentliga och privata flygplatser. Den begränsar sig till att undersöka det system som regionen Vallonien själv har valt och till att konstatera att regionen – när den fastställer flygplatsavgifterna och beslutar att avvika från sina regler på området – inte agerar som ett företag, utan som en myndighet. Kommissionen bedömer bara vad som kännetecknar en viss organisationsform, och överträder därmed inte artikel 295 i fördraget.
- (159) Kommissionen vill påminna om att regionen Vallonien enligt dess synsätt hade full frihet att lagligt införa ett

⁽⁷²⁾ För ekonomisk reglering av flygplatser, se till exempel kapitel 5.1.2 i ovan nämnda rapport från universitetet i Cranfield.

system med attraktiva flygplatsavgifter på Charlerois flygplats. Det öppna rabattsystem som föreskrivs i regionens egen lagstiftning gav Vallonien den möjligheten. Kommissionen har för sin del redan erkänt att en flygplats får införa ett icke-diskriminerande och tidsbegränsat rabattsystem, till exempel i ovannämnda beslut i ärendet Manchester. Ett system med rabatter som främjar flygplatsens verksamhet, och som införs på transportministerns initiativ kan höra hit. Eftersom medlemsstaternas och/eller flygplatsförvaltarnas metoder när det gäller att fastställa flygplatsavgifter i dagsläget inte är harmoniserade på EU-nivå, hade och har regionen Vallonien slutligen full frihet att införa ett nytt offentligt avgiftssystem som gynnar alla flygbolag och uppmuntrar dem att i större utsträckning använda Charlerois flygplats. Kommissionen måste dock konstatera att regionen Vallonien inte har använt sig av någon av dessa lagliga möjligheter att erbjuda alla intresserade flygbolag samma avgift som den som tas ut av Ryanair på icke-diskriminerande grunder.

- (160) Kommissionen konstaterar därmed att principen om en privat investerare i en marknadsekonomi inte är tillämplig på regionen Valloniens uppträdande liksom att rabatten på flygplatsavgifterna och ersättningsgarantin utgör en fördel i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget. Dessa fördelar gör det möjligt för Ryanair att sänka sina driftskostnader.

5.1.1.2 Fördelar som Ryanair beviljats av BSCA

a) Tillämpning av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi på en flygplats vars ekonomiska struktur är knuten till staten, en region eller en lokal myndighet

- (161) I sitt beslut att inleda förfarandet ansåg kommissionen att det var svårt att tillämpa principen om en privat investerare i en marknadsekonomi på BSCA: "Regionens roll som myndighet och BSCA:s roll som flygplatsföretag smälter till stor del samman, vilket gör det mycket svårt att tillämpa denna princip (dvs. principen om en privat investerare i en marknadsekonomi)".
- (162) I själva verket löper BSCA, vars ekonomiska struktur är nära knuten till regionen Valloniens ekonomiska struktur, inte alla de risker som kännetecknar ett privat företags verksamhet.

- (163) För det första har BSCA fått en exklusiv rättighet, nämligen att förvalta flygplatsen, genom ett koncessionsavtal på 50 år som ger företaget rätt till 65 procent av intäkterna från flygplatsavgifterna, hyresintäkterna från affärsidkare på flygplatsen, intäkterna från marktjänster som företaget fritt fastställer samt andra intäkter (försäljning av flygbränsle och andra tjänster som erbjuds användarna).

- (164) För det andra behöver BSCA inte bära alla kostnader och därmed inte ta alla de risker som är förknippade med den samlade flygplatsverksamheten i Charleroi⁽⁷³⁾. Dessutom har regionen Vallonien full frihet att ändra BSCA:s uppdrag genom att ändra koncessionsavtalen i syfte att minska företagets ekonomiska börda genom att ta över vissa kostnader eller låta skattebetalarna stå för dem.

- (165) För det tredje är BSCA:s ställning fortfarande inte klarlagd. Det handlar om ett företag med olika uppdrag i det allmänna intresse som inte är tydligt identifierade, och ersättningen för dessa uppdrag är inte heller exakt identifierad.

- (166) Under dessa omständigheter kan kommissionen inte på ett effektivt sätt bekräfta att de medel som BSCA uppstår för sina uppdrag i det allmänna intresse inte inbegriper någon överkompensation. Dessa intäkter kan sålunda användas för att finansiera kommersiell verksamhet. Man kan därför inte utesluta risken för korssubventioner mellan olika typer av verksamheter.

- (167) Frågan om analysen av huruvida BSCA uppträder som en privat investerare står dock i centrum för kommentarerna från berörda parter, bland annat Ryanair och privata flygplatsförvaltare som anser att det är en vanlig affärsmetod att bevilja ett flygbolag fördelar i utbyte mot de intäkter som det genererar.

⁽⁷³⁾ Regionen Vallonien och Sowaer ansvarar för flera verksamheter, såsom uppförande av ny infrastruktur och större renoveringar på flygplatsen i Charleroi, miljöåtgärder, säkerhet och övervakning av flygplatsen (som till exempel inbegriper tillträde till ombordstigningszonen och bagagekontroll) försäkringar som täcker det civilrättsliga ansvaret för polis- och säkerhetspersonal liksom för personal som inspekterar transporter, undersökningar av och konferenser i flygplatsfrågor, återbetalning av vissa kostnader för flygledning som Belgocontrol står för, inköp av varaktig lösegendom som är specifik för flygplatsen m.m. Se till exempel regionen Valloniens intäkt- och utgiftsbudget för år 2003 (organisatorisk indelning 54 – transporter – program 02: regionala flygplatser). Webbplats: <http://mrw.wallonie.be/sg/db/Depenses/>.
|Kubla|KU %20DO5205402.htm

(168) Dessutom bidrar domen i målet *Aéroports de Paris* (ADP) med ett viktigt klargörande inom flygplatssektorn: i denna dom klassificeras förvaltningen av en flygplats som en företagsverksamhet. I analogi med denna dom kan man hävda att BSCA är ett företag i den mening som avses i konkurrensrätten eftersom dess verksamhet kan vara av ekonomisk karaktär⁽⁷⁴⁾, nämligen genom att kontrollera och organisera marktjänster samt att ställa anläggningar som används gemensamt av användarna och de tjänsteleverantörer som verkar på flygplatsen till förfogande. Förvaltningen av de infrastrukturer som används gemensamt kräver att all verksamhet som bedrivs inom dessa infrastrukturer organiseras och samordnas. Denna typ av ekonomisk verksamhet bedrivs också av privata flygplatsförvaltare som TBI eller Morrison.

(169) Kommissionen påminner dock om följande begränsningar av principen om en privat investerare som den gjorde i punkt 82 i beslutet att inleda förfarandet: "Man kan inte anse att åtaganden som en flygplatsförvaltare har gjort, och som inte kan bevisas leda till att flygplatsverksamheten i sig genererar tillräckliga vinster inom en rimlig tid, är förenliga med principen om en privat investerare i en marknadsekonomi. Det säger sig självt att eventuella positiva återverkningar på ekonomin i den region som flygplatsen ligger i inte på något sätt kan inverka på denna bedömning, som bara syftar till att avgöra huruvida åtgärden har inslag av statligt stöd." Kommissionen undrade vid en första anblick hur man skall utvärdera hur kriteriet om en privat investerare skulle kunna anses vara helt tillämpligt under sådana omständigheter, där investeringarna i flygplatsens infrastruktur har finansierats med offentliga medel och inte inbegripits i lönsamhetsberäkningarna. Med tanke på det aktuella ärendets banbrytande karaktär och eftersom denna princip har återopats av olika parter under förfarandets gång, kommer kommissionen emellertid att undersöka om villkoren för att tillämpa nämnda kriterium är uppfyllda.

(170) I linje med domen i målet *Aéroports de Paris* och trots svårigheterna att göra en sådan undersökning har kommissionen sålunda efter moget övervägande gjort en bedömning av huruvida dessa kriterier för att definiera en privat investerare kan anses vara uppfyllda i fråga om BSCA:s avtal med Ryanair.

⁽⁷⁴⁾ Se punkt 107 i förstainstansrättens dom av den 12 december 2000 i mål T-128/98, *Aéroports de Paris* mot kommissionen, REG, s. II-3929: "Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att enligt gemenskapens konkurrensrätt omfattar begreppet företag varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras [...] och att ekonomisk verksamhet i sin tur utgörs av verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad."

b) Jämförelser mellan offentliga och privata flygplatser

(171) Ryanair har lämnat kommissionen vissa konfidentiella uppgifter som visar att flygbolagets nettobetalingar till BSCA överstiger de som företaget betalar till andra, privata flygplatser med vilka företaget har slutit avtal på mellan 10 och 20 år. Dessa uppgifter skulle sålunda visa att BSCA uppträder på samma sätt som privata flygplatser och därmed som en privat investerare. Man kan dock bara avgöra om BSCA verkligen uppträder som en privat investerare genom att beakta BSCA:s driftsvillkor, som bestämmer dess utbud.

(172) Denna analys kan av tre huvudskäl inte göras på grundval av jämförelser med privata flygplatsförvaltares utbud.

(173) Det första skälet är att andra flygplatsers positionering inte nödvändigtvis är identisk med BSCA:s. Uppdraget som flygplatsförvaltare varierar mellan olika flygplatser bland annat beroende på gällande regleringar. Samma sak gäller deras rörelsekostnader och rörelseintäkter liksom deras geografiska belägenhet och utvecklingsstadium (antal passagerare och flygbolag, tillgänglig kapacitet m.m.).

(174) Det andra skälet är – såsom vissa berörda parter påpekar – att jämförelser med andra flygplatser kan förvrängas av det faktum att även privata flygplatser kan erhålla offentlig finansiering av olika slag, bland annat för att de skall kunna locka till sig flygbolag. Sålunda erhåller flygplatsen i Knock, som Ryanair nämner som exempel på en flygplats som erbjuder företaget bättre villkor än Charleroi, marknadsföringsbidrag från den irländska regeringen. Dessa bidrag gör det möjligt för flygplatsen att sänka nivån på de flygplatsavgifter som Ryanair och, i mindre grad, British Airways betalar⁽⁷⁵⁾.

(175) Det tredje skälet är att när Ryanair väljer att etablera sig på flygplatser som förvaltas av ett privat företag, så är det inte omöjligt att det får anslag från de lokala myndigheterna. Sålunda har det framgått att Ryanair på flygplatsen Stockholm-Skavsta, som förvaltas av TBI och som vid flera tillfällen nämnts som exempel under detta ärendes gång, fått ett "marknadsföringspaket" värt 55

⁽⁷⁵⁾ Se ovannämnda rapport från universitet i Cranfield, sidorna 5–24 och 5–25. Se även en rapport från det irländska transportministeriet: www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm.

miljoner svenska kronor under en period på 10 år från Nyköpings kommun. I september 2003 förklarade en svensk domstol att detta arrangemang var olagligt eftersom det strider mot reglerna om offentlig upphandling ⁽⁷⁶⁾.

(176) Kommissionen anser att man i detta avseende bör beakta huruvida det förekommer offentliga medel hos den avtalsslutande flygplatsen eller inom ramen för ett parallellt avtal och huruvida det aktuella flygbolaget får en fördel till följd av att myndigheten beviljat dessa medel. I detta avseende skulle de stora anslag som betalas som ersättning för uppdrag i det allmännas intresse, som inte bestrids i sig, och som sedan återinvesteras i ett affärsavtal med ett flygbolag betraktas som potentiellt stöd, särskilt om räkenskaperna inte är separerade och med tanke på risken för överkompensation eller missbruk av ersättningen.

(177) Mot denna bakgrund anser kommissionen att uppdelningen mellan offentliga och privata flygplatser i hög grad är artificiell eftersom även en privat flygplats kan få olika typer av offentlig finansiering som gör det möjligt för flygplatsen att bevilja flygbolag fördelar. Kommissionen kan därmed inte beakta parternas exempel på privata flygplatser. Den kommer i stället att undersöka BSCA:s uppträdande som privat investerare utifrån de begränsningar som gäller för flygplatsen i Charleroi och inte i jämförelse med andra flygplatser vars villkor, funktionssätt och finansiering inte alls är desamma som Charlerois.

c) Tillämpning av principen om en privat investerare i en marknadsekonomi med tiden

(178) Det går inte att avgöra om BSCA har uppträtt som en privat investerare i en marknadsekonomi utifrån företagets nuvarande resultat, det vill säga på grundval av analyser som gjorts efter det investeringsbeslut som fattades under 2001. För att undersöka om företaget har uppträtt som en privat investerare måste man enligt EG-domstolens rättspraxis gå tillbaka till de omständigheter som rådde när de finansiella stödåtgärderna vidtogs. Kommis-

sionen bör i själva verket undvika alla bedömningar som grundar sig på ett senare datum för att avgöra om BSCA:s uppträdande var ekonomiskt rationellt ⁽⁷⁷⁾. Det är desto viktigare att gå tillbaka de förhållanden som rådde när BSCA fattade sitt investeringsbeslut eftersom BSCA:s uppdrag och de koncessionsvillkor under vilka företaget verkar har ändrats från och med år 2002. Dess nuvarande kostnads- och intäktsstruktur är inte densamma som vid tidpunkten för investeringsbeslutet 2001 ⁽⁷⁸⁾. Det är av denna anledning som kommissionen inte kan grunda sin bedömning på 2002 års affärsplan eller Deloitte & Touches undersökning från 2003 för att analysera BSCA:s uppträdande som investerare.

(179) Ryanair anser att kommissionen när den tillämpar principen om en privat investerare i en marknadsekonomi inte skall utgå ifrån nuläget, utan från avtalets varaktighet (15 år) eller rent av från varaktigheten hos BSCA:s koncessionsavtal (50 år). Om en nulägesanalys inte är giltig kan kommissionen inte utgå från en referensperiod på 50 år när varken avtalet på 15 år eller någon annan faktor kan motivera en så lång referensperiod. Kommissionen noterar för övrigt att BSCA har gjort sina viktigaste ekonomiska prognoser och begärt bekräftelser av dessa från externa konsulter för en tid på tio år. Kommissionen kommer därmed att inrikta sin analys på perioden 2001–2010, för vilken BSCA och dess rådgivare gjort sina viktigaste undersökningar. Den noterar dock att flera uppgifter som utgör underlag för BSCA:s affärsplan sträcker sig över en period på 15 år fram till år 2015, precis som avtalet med Ryanair. Kommissionen behöver därför inte extrapolera sina prognoser för att erhålla uppgifter för en längre period. Den har inte för avsikt att ersätta investerarens bedömning med sin egen

⁽⁷⁷⁾ EG-domstolens dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-4397: "Det är i det förevarande fallet ostridigt mellan parterna att det är mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det skall bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas." (punkt 71). Se även kommissionens meddelande till medlemsstaterna om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och av artikel 5 i kommissionens direktiv 80/723/EEG på offentliga företag inom tillverkningsindustrin (EGT C 307, 13.11.1993, s. 3). "Det är uteslutet att kommissionen först i efterhand utnyttjar sin kännedom om sakförhållandena för att besluta att offentliga medel som ställts till förfogande utgör statligt stöd av den enda anledning att den slutliga avkastningen på medlen skulle vara för liten. Endast åtgärder där kommissionen anser att det inte fanns några objektiva motiv att rimligen räkna med en lämplig avkastning i ett jämförbart privat företag när investerings- eller finansieringsbeslutet fattades kan behandlas som statligt stöd." (punkt 28).

⁽⁷⁸⁾ Se punkterna 60, 61 och 62 i beslutet att inleda förfarandet om de ändringar av 1991 års koncessionsavtal som gjordes den 29 mars och den 15 april 2002, det vill säga efter att avtalen med Ryanair undertecknats i november 2001.

⁽⁷⁶⁾ Se http://www.nykoping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911.

vare sig det handlar om den period som väljs för de finansiella prognoserna eller de grundhypoteser som väljs för att göra prognoserna. Såsom kommissionen tidigare har haft möjlighet att förklara "inser kommissionen att varje affärsmässigt investeringsbeslut förutsätter en betydande bedömningsmarginal" ⁽⁷⁹⁾. Kommissionen kommer framför allt att använda uppgifter som sträcker sig över 15 år för att bedöma den samlade ekonomiska grunden för avtalet vid beräkningarna av nuvärden på kassaflöden eller av transaktionens internavkastning.

- (180) Kommissionen kommer att undersöka om BSCA verkligen har uppträtt som en privat investerare i en marknadsekonomi genom att utgå från uppgifter i protokollet från företagets styrelsemöten, analysera giltigheten hos den affärsplan som fastställdes under 2001 samt beakta BSCA:s driftsvillkor, uppdrag och skyldigheter enligt den vallonska lagstiftningen och de koncessionshandlingar som gällde vid tidpunkten.

Analys av BSCA:s uppträdande

- (181) Kommissionen konstaterar att BSCA:s styrelse har tagit upp villkoren i avtalet med Ryanair under åtminstone fyra möten (den 15 och 29 juni samt den 10 och 31 juli 2001). Den har vid flera tillfällen även fått rapporter från personer som deltog i förhandlingarna (t.ex. den juridiska rådgivaren till den vallonska minister som ansvarar för flygplatsfrågor och två förhandlare som samtidigt är styrelseledamöter i BSCA och medlemmar i två vallonska ministrars kabinett).
- (182) Styrelseledamöterna beslutade att underteckna ett avtal med Ryanair den 31 juli 2001 efter att ha bedömt avtalets ekonomiska konsekvenser för BSCA. Även om dessa ekonomiska uppgifter lades fram för styrelsen relativt

⁽⁷⁹⁾ Se punkt 29 i ovannämnda meddelande från kommissionen om företag inom tillverkningssektorn liksom punkt 27: "Kommissionen har inte och har aldrig gjort anspråk på att dess bedömning skulle ersätta investerarens. Varje begäran om ytterligare resurser föranleder naturligtvis de offentliga företagen och myndigheterna att bedöma projektets risk och förmodade resultat precis som privata företag och privata investerare skulle göra. För att göra denna riskanalys vet kommissionen för sin del att offentliga såväl som privata företag måste tillämpa lönsamhetskriterier som, med tanke på själva problemets karaktär, förutsätter en betydande bedömningsmarginal hos investeraren. Investerarens frihet att göra bedömningar inom ramen för denna marginal skall inte anses utgöra ett statligt stöd."

⁽⁸⁰⁾ Den 30 maj 2001 önskade styrelsen "så snart som möjligt få tillgång till en ekonomisk prognos om de framtida transaktionerna med Ryanair". Den 10 juli 2001 uppgav en styrelseledamot för styrelsen att styrelseledamöterna bara hade kännedom om ett fåtal uppgifter som kunde ligga till grund för en ekonomisk bedömning av avtalet och underströk deras betydelse eftersom avtalet låg på styrelseledamöternas ansvar. Affärsplanen lades inte fram för styrelsen och diskuterades inte förrän den 31 juli 2001.

sent ⁽⁸⁰⁾, den 31 juli 2001, kunde de stödja sig på ekonomiska prognoser som de också hade diskuterat. BSCA gjorde också åtaganden på grundval av en strategi som på tydligt och samstämmigt formulerats i ett meddelande om strategisk inriktning, vilket lagts fram för styrelseledamöterna.

- (183) Precis som en privat investerare har BSCA sålunda fastställt en flerårig affärsplan för perioden 2001–2010 där de intäkter och kostnader som är förknippade med Ryanairs etablering framgår. Denna plan, vars huvuddrag redovisas i tabell 3, har undersökts av kommissionen som, såvida inte annat anges i punkterna 185 och följande, har kunnat bekräfta att planen väl motsvarar samtliga de kostnader och intäkter som är förknippade med utvecklingen av BSCA:s verksamhet. Man har sålunda fastställt intäktsprognoser på grundval av de väntade passagerarvolymerna och de rörelsekostnader som är förknippade med den "omfattande förändring" som Ryanairs etablering medfört och med öppnandet av en ny terminal år 2005. Det bör noteras att BSCA:s internrevisor, som studerat affärsplanen för år 2001, har konstaterat att "rent allmänt så är de antaganden som gjorts för utarbetandet av denna affärsplan försiktiga bland annat när det gäller intäkter från parkeringsavgifter liksom allmänna utgifter om man jämför med de faktiska utgifterna i slutet av juni".

- (184) Även om BSCA:s styrelse har diskuterat villkoren i avtalet med Ryanair, gjort en bedömning av de långsiktiga konsekvenserna för BSCA utifrån en affärsplan för perioden 2001–2010 och bundit företaget på grundval av en tydlig och samstämmig strategi, så konstaterar kommissionen slutledningsvis att BSCA inte har uppträtt som en privat investerare i en marknadsekonomi. När företaget fattade sitt investeringsbeslut hade det inte gjort en samstämmig analys med alla de antaganden som låg till grund för avtalet med Ryanair. Det beaktade heller inte flera av de faktorer som kunde förmodas äventyra alla utsikter till lönsamhet på lång sikt. På så sätt tog företaget risker som en privat investerare i en marknadsekonomi inte skulle ha tagit.

- (185) Dessa risker hänger också samman med själva uppgifterna i affärsplanen liksom med andra uppgifter som avser förbindelserna mellan BSCA och regionen Vallonien. De förstnämnda uppgifterna, som framgår av kom-

missionens undersökning av affärsplanen, visar att BSCA valt gynnsamma antaganden eller, i vissa fall, antaganden som är oberoende av samarbetet med Ryanair för utarbetandet av sin affärsplan. De sistnämnda uppgifterna avser framför allt kostnaderna för underhåll och brandförsvar samt miljöfonden, vilka inte har bedömts på ett korrekt sätt. Med de antaganden som gjorts har BSCA överskattat sina framtida vinster med ett belopp i storleksordningen 33–56 miljoner euro under perioden 2001–2010. En privat investerare skulle aldrig ha tagit en sådan risk eftersom detta belopp i bästa fall är lika stort som de vinster BSCA räknat med under en tioårsperiod (35 miljoner euro).

BSCA:s (Charleroi-flygplatsens) ekonomiska situation före undertecknandet av avtalet med Ryanair

- (186) Kommissionen anser det vara viktigt att sätta in det planerade avtalet med Ryanair i det sammanhang som BSCA tidigare bedrivit sin verksamhet i, och i den ekonomiska situation BSCA då hade. Under tidigare år har BSCA bedrivit verksamheten med en försiktig företagspolitik och utan särskilt högt risktagande. Därför låg verksamhetens omfattning 1997–1999 mycket under den nivå som hade varit möjlig enligt avtalet. Trafiken uppgick till 210 000–235 000 passagerare per år, vilket gav intäkter på 5,9–6,9 milj. euro per år. Verksamheten gav ett positivt nettoresultat – visserligen litet men ändå stadigt – som uppgick till omkring 136 000 euro 1997, 12 000 euro 1998 och 168 000 euro 1999. Det ekonomiska läget var oförändrat år 2000, som var det sista avslutade räkenskapsåret innan avtalet med Ryanair undertecknades. Det året passerades flygplatsen av 255 000 passagerare, intäkterna var 7,3 milj. euro och nettovinsten omkring 117 000 euro.
- (187) BSCA hade en sund ekonomi. Företaget var praktiskt taget skuldfritt och hade under perioden ett stort eget kapital som varierade mellan 4,3 och 4,6 milj. euro samtidigt som det samlade finansieringsbehovet var 6,3–9,5 milj. euro per år.

Affärsmässiga antaganden som används i affärsplanen

- (188) Kommissionen anser att följande antaganden, som använts i affärsplanen, är felaktiga. För det första förutsätter antagandena att lönsamheten kommer att bli bättre i samband med att reguljära flygbolag kommer att trafikera flygplatsen. Men avtalet med Ryanair behövs inte alls leda till detta, vare sig direkt eller indirekt. För det andra bygger affärsplanens antaganden på att kostnaderna för den marknadsföring vilken överenskommit i avtalet med Ryanair är begränsade.

a) Större marginaler tack vare ökat reguljärflyg

- (189) Den affärsplan BSCA lagt fram omfattar företagets hela verksamhet, oberoende av om den genereras av avtalet med Ryanair eller inte. Kommissionen har inget att invända mot detta, eftersom Ryanair år 2001 – det första året i affärsplanen – flög 360 000 avresande passagerare av totalt 384 400, dvs. knappt 94 %. Det är därför rimligt att anse att nästan alla utgifter och kommersiella intäkter i planen är att hänföra till verksamheten med Ryanair.
- (190) Men flygplatsen tar för närvarande emot ett begränsat antal andra passagerare som kommer från andra reguljära flygbolag än lågprisbolag (16 600 år 2001) och från charterbolag (7 800 under samma år), dvs. omkring 25 000 passagerare totalt. I affärsplanen kommer antalet charterpassagerare att ligga kvar på nästan samma nivå, men som framgår av tabellerna 3 och 4 förutses en betydande ökning av passagerare som flyger reguljärt – år 2002 var antalet avresande 20 000, och år 2003 var antalet 25 000. Hittills har denna ökande tendens emellertid inte kunnat konstateras i verkligheten. Tvärtom visar BSCA:s årliga verksamhetsrapport för år 2002 bara att totalt 25 800 passagerare – varav 12 900 avresande – flyger med andra bolag än Ryanair, såväl charterbolag som reguljära bolag.
- (191) I affärsplanen förutses en stadig ökning av reguljärflyget med volymer som kommer att uppgå till 40 000 avresande passagerare år 2004, 60 000 år 2005, 150 000 år 2006 och 300 000 och fler från år 2010 och framåt.
- (192) Affärsplanen innehåller emellertid inga närmare belägg för detta. Man hänvisar till den redogörelse för den strategiska inriktningen som överlämnades till BSCA:s styrelsemöte den 31 juli 2001. I redogörelsen påpekas att det faktiskt är möjligt att vidareutveckla flygplatsen till att omfatta mer än bara Ryanair. Fokus skall då läggas på andra lågprisbolag såsom Easyjet och Virgin (Virgin framställs som en blandning av ett lågprisbolag och ett konventionellt bolag). De andra reguljära flygbolag som nämns skulle komma från Nordafrika och de länder i Östeuropa som håller på att anslutas till EU. I samma redogörelse framhålls det emellertid att flygplatsen i Charleroi inte är speciellt intressant för regionala flygbolag och att "enbart ett fullt utnyttjande av Zaventem-flygplatsen skulle kunna få dem att ompröva sin inställning, något som man inte kan förvänta före 2005–2010 (eller t.o.m. senare om Sabena skulle inskränka sin verksamhet i betydande omfattning)."

- (193) I redogörelsen erinrar BSCA också om att Ryanair, med hänsyn till dess betydelse för flygplatsen, "alltid kommer att ges prioritet i trafikplaneringen". Närmare bestämt "är detta skälet till varför man bör få flygbolag att flyga på Charleroi under lågtrafiktid så att man kan optimera det arbete som personalen inom 'handling' och incheckning utför. För att åstadkomma detta får man inte tveka om att erbjuda stora rabatter på avgifterna för dessa tjänster som för BSCA utgör en fast kostnad."
- (194) Antagandena i affärsplanen förknippar emellertid denna trafik med en hög marginal på de rörliga kostnaderna. Den var i storleksordningen 23 euro per avresande passagerare 2002–2003, och den förväntas stiga för att nå 27 euro år 2007, knappt 30 euro år 2011 och drygt 32 euro år 2015. Marginalen rör avgifter för "handling" i storleksordningen [...]–[...] euro per passagerare under de aktuella åren, flygavgifter på [...]–[...] euro, parkeringsavgifter från passagerare (omkring [...] euro) och en marginal på det bränsle som levereras till flygplanen (omkring [...] euro).
- (195) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att en planering för en sådan betydande ökning av den reguljära trafiken, dessutom kopplat till en så hög marginalintäkt per passagerare, inte grundades på någon som helst grad av säkerhet vid utarbetandet av den affärsplan som skulle berättiga avtalet med Ryanair. Denna planerade trafikökning – förutom den osäkerhet den var förknippad med – hade dessutom inget som helst samband med avtalet och kunde inte användas för att styrka lönsamheten vid en prövning som en försiktig och omdömesgill investerare skulle ha gjort.
- (196) Kommissionen anser vidare att en omdömesgill investerare inte skulle ha tagit risken att planera för en så hög marginal för marktjänster, även om passagerarvolymen i detta skede av affärsplanen vida överstiger 2 miljoner per år. I detta sammanhang skulle man med det obligatoriska genomförandet av det redan omnämnda direktivet 96/67EG inte kunna räkna med en sådan kommersiell verksamhet och lönsamhet, om man inte tog risken att medvetet nonchalera de krav och de sannolika följder som genomförandet av nämnda direktiv innebär, framför allt genom ökad konkurrens på ett verksamhetsområde som skulle visa sig vara så lönsamt.
- (197) En privat investerare skulle heller inte ha undertecknat ett avtal som – med hänsyn till dess 15-åriga löptid och de förväntade volymer det skulle generera – antingen skulle innebära att han inte skulle kunna uppfylla det på grund av behovet av insyn i den ekonomiska redovisningen av marktjänsterna, eller att marknaden i praktiken skulle stängas för andra operatörer.
- (198) På kostnadssidan genererar dessa öknings av trafikvolymen (över 100 000 passagerare per år under perioden 2006–2010, dvs. totalt 500 000) t.ex. ökade lönekostnader för biljett- och "handling"-tjänster på enbart 2,5 % per år, dvs. bara en normal löneökning. Under dessa antaganden skulle 2006 års personalstyrka, eller t.o.m. 2002 års personalstyrka, klara 1,5–2 gånger fler passagerare år 2010. Argumentet att personalen skulle utnyttjas bättre under lågtrafiktid förefaller inte hållbart för att motivera ett 12 gånger högre genomsnittspris för dessa tjänster med hänvisning till den ökade arbetsbelastning som dessa nya flygbolags verksamhet leder till.
- (199) Inte heller har ökningarna inom andra kostnadsslag något samband med denna trafikökning. Enligt de antaganden som åberopas i affärsplanen, har kostnadsslagen "Diverse varor och tjänster", "Parkering" och "Löner" i huvudsak indexerats för att hänsyn skall tas till ökade faktorkostnader, med undantag av vissa år. Det gäller t.ex. 2005 då man tog hänsyn till andra variationer – både uppåt och nedåt – i samband med att man tog den nya terminalbyggnaden i drift.
- (200) Kommissionen konstaterar slutligen att en del av denna trafikökning är baserad på genomförandet av ett omfattande investeringsprogram. Det omfattar bl.a. uppförandet av en ny terminalbyggnad 2005, en förlängning av landningsbanan, arbeten med flygplanens uppställningsplatser och förvärv av ny mark. Kostnaden för genomförandet av programmet angavs till 3,75 miljarder BEF, dvs. 93 milj. euro, i den finansieringsplan för Sowaer som antogs den 23 maj 2001 av regionen Valloniens regering. Denna trafikökning – om den någonsin blir verklighet – skulle därför ha andra orsaker än enbart undertecknandet av avtalet med Ryanair. I detta avseende skulle genomförandet av nya offentliga investeringar för att ta emot de nya passagerarna vara av central betydelse.
- b) Man har inte tagit hänsyn till marknadsföringsbidraget på 4 euro per passagerare för lågprisbolagen, med undantag av bidraget för de första 700 000 Ryanair-passagerarna
- (201) I affärsplanen har man tagit med marknadsföringsbidraget på 4 euro per avresande passagerare enbart för de första 700 000 lågprisresenärerna som tilldelats Ryanair. Trots det kommer under perioden 2004–2010 det förväntade antalet lågprisresenärer att öka till 1 150 000. Från 2013 kommer antalet att passera 1 250 000. I protokollet från BSCA:s styrelsemöte den 31 juli 2001

nämns ett mål på 2 000 000 Ryanair-passagerare (dvs. 1 000 000 avresande). I den redogörelse för strategin som lades fram vid mötet och som omnämns i punkt 192 sägs att det vore "vilsledande att anta att något annat bolag skulle upprätta en bas i Gosselies".

(202) Det förefaller därför orealistiskt att anta att dessa passagerare inte skulle flyga med Ryanair. Det betyder att man måste räkna in dessa kostnader för alla Ryanair-passagerare – upp till maxgränsen 26 avtalsenliga rotationer⁽⁸¹⁾ – vilket successivt skulle dra ner resultatet, med 200 000 euro år 2004 för 50 000 passagerare och upp till 1 800 000 euro år 2010 för 450 000 passagerare. Totalt skulle resultatminskningen bli 6 620 000 euro under affärsplanens löptid 2001–2010. Detta belopp skulle öka ytterligare efter år 2010, eftersom antalet passagerare skulle uppnå 550 000 från år 2013. Det bidrag till marknadsföringen som på det sättet inte tagits med i beräkningen skulle uppgå till 17 320 000 euro för perioden 2001–2015.

(203) Med hänsyn till den effekt på affärsplanet som härrör från dessa två gynnsamma kommersiella antaganden – dvs. att man räknat in den marginal som kommer från nya reguljärpasagerare och att man inte har räknat in alla marknadsföringskostnader för samtliga potentiella Ryanair-passagerare – konstaterar kommissionen att den vinstnivå som BSCA förväntar sig för perioden 2001–2010, nämligen ett samlat rörelseresultat på 35,6 milj. euro, befinner sig minska med 26,9 respektive 6,6 milj. euro, dvs. totalt med 33,5 milj. euro. Det innebär med andra ord att praktiskt taget hela den förväntade vinsten försvinner. Det samlade rörelseresultatet skulle nå en botten i slutet av 2005 med omkring -5,4 milj. euro i förluster att täcka. De samlade förlusterna skulle fortsätta till och med år 2009, och rörelseresultatet skulle vända till att bli positivt med +2,1 milj. euro först år 2010. Räknat i nettoresultat, diskonterat med 6,33 %, skulle resultatet för perioden 2001–2010 uppgå till ett negativt nuvärde (NPV) på omkring 776 000 euro.

(204) Under hela löptiden på 15 år för avtalet med Ryanair – 2001–2015 – har det samlade resultat som BSCA förväntat sig – 108,6 milj. euro – på grund av de ovan nämnda två faktorerna överskattats med 78,4 respektive 17,3 milj. euro, dvs. med totalt 95,7 milj. euro. Det samlade rörelseresultatet för avtalstiden skulle därför inte bli mer än 12,9 milj. euro. Om betalningsflödena diskon-

teras med 6,33 % som ovan skulle nuvärdet bli 2,7 milj. euro, dvs. bara något över plus.

(205) Kommissionen vill klargöra att diskonteringsräntan 6,33 %⁽⁸²⁾ motsvarar den referensränta som användes av kommissionen för perioden 1 januari–1 december 2001, alltså den tidsperiod då avtalet mellan BSCA och Ryanair förhandlades fram och ingicks. BSCA har baserat sina egna beräkningar, som lagts fram för kommissionen, på diskonteringsräntan 4,27 %, som motsvarar den belgiska tioåriga statsobligationsräntan (OLO, "Obligations linéaires"). Kommissionen kan inte godta att en sådan räntesats används som diskonteringsränta för företag. Det rör sig ju om en räntesats som används av en suverän stat för att ta upp obligationslån och som betraktas som riskfri för borgenären. Kommissionens diskonteringsränta innebär ett riskpremietillägg med ca 200 baspunkter ovanpå statsobligationsräntan. Redan det är en nivå som kommissionen anser vara högst fördelaktig med hänsyn till risknivån på luftfarmsmarknaden, i synnerhet i slutet av 2001 då avtalet undertecknades. Denna riskränta förefaller också vara måttlig med hänsyn till det belopp som skall finansieras. Om man utgår från de 4,5 miljonerna euro i samlade förluster i slutet av 2005 rör det sig om ett belopp som överstiger företagets egna kapital vid tidpunkten för avtalets under-tecknande, dvs. omkring 4,6 milj. euro. Dessutom innebär användning av en tioårsränta – också för beräkningen av nuvärdet av betalningsflödena under 15 år – en annan gynnsam faktor vid prövningen av projektets lönsamhet för BSCA, eftersom längre löptider normalt innebär högre räntesatser.

(206) Med hänvisning till sitt meddelande om metoden för fastställande av referens- och diskonteringsränta⁽⁸³⁾ vill kommissionen också erinra om att referensräntan fastställs som en femårig interbankränta med tillägg av en riskpremie på 75 baspunkter och att detta är en minimiränta. Just därför räknade kommissionen med att man skulle använda en ränta med längre löptid – t.ex. tio år – och en högre riskpremie, upp till 400 baspunkter eller mer.

(207) Kommissionen anser därför att en försiktig och omdömesgill privat investerare inte skulle ha undertecknat avtalet med Ryanair, och detta enbart på grund av överskattningen av de affärsintäkter och underskattningen av de affärsutgifter som är direkt knutna till avtalet. Denna slutsats bygger framför allt på följande: det nuvärde (NPV) som räknats fram i punkterna 203 och 204 för avtalet är negativt över en period på 10 år och ligger något över plus över en period på 15 år, med beaktande av de risker som är förbundna med avtalet, behovet av att täcka förluster under mellantiden samt företagets utgångsläge, som kännetecknades av en försiktig företagspolitik med låg vinstnivå. När det gäller de frågor som redan tagits upp om huruvida "principen om en

⁽⁸¹⁾ Beroende på vilket plan som används (B737/200 eller B737/800) och med en lastfaktor på minst 70 % – samma som anges i BSCA:s affärsplan – skulle 26 rotationer (dvs. 26 avgångar) innebära transport av mellan 850 000 och 1 250 000 avresande passagerare per år. Den sista siffran har satts som tak för Ryanairs verksamhet i den prövning av affärsplanen som kommissionen gjort och för beräkningen av den maximala anpassning som anges ovan.

⁽⁸²⁾ På kommissionens webbplats finns en historik över kommissionens referensränta: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/ot-hers/reference_rates.html

⁽⁸³⁾ EGT C 273, 9.9.1997, s. 3.

privat investerare" får tillämpas konstaterar kommissionen att prövningen av de konkreta kriterier som motiverade BSCA:s ingående av avtalet med Ryanair visar att "kriteriet för en privat investerare" under inga omständigheter är uppfyllt i detta fall. Det är emellertid inte enbart de kommersiella antagandena som har syftat till att bättra på BSCA:s resultat inom ramen för avtalet med Ryanair – när det gäller förbindelserna mellan BSCA och regionen Vallonien har man nämligen även byggt på två andra antaganden.

Kostnader för underhåll och brandförsvär

- (208) BSCA har inte beaktat det faktum att företaget enligt koncessionsavtalen med regionen Vallonien, som var i kraft vid den aktuella tidpunkten, skulle svara för kostnaderna för brandförsvär och underhåll. I 1991 års koncessionsavtal, som reviderades 1999, föreskrevs att det var BSCA som i första hand bar ansvaret för dessa kostnader.
- (209) Under perioden 1991–1997 togs dessa kostnader upp i regionen Valloniens budget med stöd av "övergångsbestämmelser" till 1991 års koncessionsavtal, och därefter 1997–2000 med stöd av 1999 års revidering av koncessionsavtalen, men man hade kommit överens om att "på nytt granska dessa bestämmelser inom ramen för budgeten för år 2000 utifrån koncessionens finansiella jämvikt liksom den beräknade och budgeterade utvecklingen av BSCA:s resultaträkning under senare år." De belgiska myndigheterna har överlämnat regionen Valloniens budgetbeslut av den 16 december 1999 och 14 december 2000. De visar att regionen svarade för de aktuella kostnaderna för åren 2000 och 2001, men att regionen inte gjort något åtagande efter denna tidpunkt.
- (210) Den 5 juli 2001 skickade BSCA ett brev till regionen Valloniens transportministerium. Det har vidarebefordrats till kommissionen av de belgiska myndigheterna. Brevet rör 2002 års budget för underhåll och brandförsvär men innehåller inga övertygande upplysningar om den vallonska regeringens inställning eftersom Belgien inte har överlämnat något svar på regeringen Valloniens vägnar vilket eventuellt skulle visa att den under år 2001 har kommit överens om att täcka dessa kostnader åt BSCA.
- (211) Eftersom någon översyn av koncessionsbestämmelserna inte gjordes före våren 2002, befann sig BSCA – vid den tidpunkt under 2001 då det ingick sitt avtal med Ryanair – i ett "rättsligt vakuum" i fråga om kostnadslaget "Brandförsvär och underhåll". De ekonomiska följderna av detta "rättsliga vakuum" för BSCA kan på basis av
- 2001 års affärsplan beräknas till över 28 milj. euro (närmare bestämt 28 159 047 euro) ⁽⁸⁴⁾. Detta belopp är anmärkningsvärt högt också beroende på att BSCA utöver "permanentandet" av tidigare betalningar redan hade planerat in en framtida ökning av ersättningen från regionen Vallonien för detta ändamål, en ersättning som skulle uppnå 5,6 milj. euro för perioden 2002–2010.
- (212) BSCA:s revisor uppmärksammade den 15 juni 2001 styrelsens ledamöter på situationen med detta "rättsliga vakuum": "För övrigt uppger interrevisorn att om så är fallet, så måste man förnya avtalet om brandförsvärstjänsten, vilket har löpt ut". Han underströk på nytt i sin revisorsberättelse i BSCA:s årsredovisning för 2001 följande: "I resultaten beaktas en avgift för underhåll och brandförsvär som belastar regionen Valloniens budget, och som gradvis ökar med tiden, liksom ett investeringsstöd till underhåll och brandförsvär för perioden 2001–2003. Dessa intäkter förutsätter att bestämmelserna i koncessionsavtalet och kravspecifikationen, som löpte ut den 31 december 2000, iaktas".
- (213) En omdömesgill investerare skulle inte ha tagit risken att ingå ett avtal med Ryanair utan att i förväg ha skaffat sig en klar bild av läget i fråga om kostnaderna för underhåll och brandförsvär. De summor som stod på spel var alltför höga för att man skulle kunna bortse ifrån dem. Beloppet 28 159 047 euro för åren 2002–2010 måste ställas mot BSCA:s samlade rörelseresultat under samma period – 35 591 420 euro – för att man skall inse hur stor risken är. Kostnaderna för underhåll och brandförsvär uppgår under denna period till omkring 79 % av BSCA:s förväntade resultat baserat på 2001 års affärsplan.
- (214) I detta avseende bestrider kommissionen inte de vallonska myndigheternas legitima rätt att fortsätta att bära kostnaderna för underhåll och brandförsvär. Den konstaterar däremot att detta inte har inplanerats på ett sådant sätt att det gynnade företaget, BSCA, skulle kunna vara förvissad om att regionen Vallonien skulle fortsätta att täcka kostnaderna, eftersom koncessionsavtalen, som reviderades 1999, i princip föreskrev att de skulle bäras av BSCA:

⁽⁸⁴⁾ Beloppet 28 159 047 euro motsvarar i ovannämnda affärsplan summan av subventionerna "Brandförsvär och underhåll" för åren 2002–2010, eftersom kommissionen tar hänsyn till den omständighet att regionen Vallonien i sitt budgetbeslut från december 2000 garanterat att stå för kostnaderna under 2001 och att BSCA kunde räkna med att få detta belopp. Efter 2001 hade företaget däremot inga garantier.

(215) Kommissionen vidhåller sin ståndpunkt avseende den grundinställning som en omdömesgill investerare skulle ha haft. Samtidigt kan kommissionen emellertid ta i beaktande det faktum att en del av dessa kostnader är fasta kostnader som skulle ha uppkommit i alla händelser, även om tvivel kvarstår beträffande huruvida de skulle ha burits av BSCA eller av regionen Vallonien. Vid en granskning av denna punkt har kommissionen också kunnat konstatera att kostnaden inte är fast, utan att den har ökat till följd av verksamheten:

— Motsvarande subventioner för underhåll/brandförsvaret var [...] miljoner euro 1997, [...] miljoner 1998 och [...] miljoner 1999. Om man tar detta historiska värde på 1,6 miljoner euro som en fast kostnad för BSCA, eller för regionen Vallonien, skulle endast överskjutande belopp, dvs. skillnaden mellan detta belopp och de uppgifter som anges i affärsplanen, kunna betraktas som tilläggskostnader som härrör från utvecklingen av verksamheten efter det att ett avtal har undertecknats med Ryanair.

— På så sätt skulle 1,6 miljoner euro per år dras av för vart och ett av de nio åren under perioden 2002–2010, dvs. sammanlagt 14,4 miljoner euro, från de 28,1 miljoner som nämndes i punkt 211. Detta skulle emellertid resultera i en merkostnad, som härrör från Ryanair-avtalet och för vilken BSCA inte hade någon som helst visshet, på cirka 13,7 miljoner euro. Samma beräkning för perioden 2002–2015 skulle resultera i en risk på 22,2 miljoner euro för BSCA.

(216) Endast det särskilda förhållandet mellan BSCA och regionen Vallonien skulle kunna göra det möjligt för BSCA att förutse dessa punkter. En omdömesgill investerare skulle inte ha tagit sådana risker utan formella garantier.

Miljöfonden

(217) Bortsett från frågan om underhålls- och brandförsvartjänster skulle en omdömesgill investerare i BSCA:s situation inte ha underskattat en andra parameter som fastställs i lag, nämligen att 35 % av flygplatsskatten skall överföras till miljöfonden.

(218) Enligt BSCA:s affärsplan för 2001 skall 35 % av flygplatsskatten avsättas till denna fond för åren 2001 och 2002. Mellan 2003 och 2010 har man dock fastställt ett tak för detta belopp i affärsplanen, och det motsvarar inte längre 35 % av skatten. Belgien har förklarat att taket för BSCA:s bidrag till fonden har fastställts till 75 miljoner BEF (1,86 miljoner euro) och att detta skulle kunna verifieras i den finansieringsplan som Sowaer

överlämnade den 1 augusti 2001 till BSCA. Därefter har beloppet indexerats med 2 % årligen. Detta tak anges också i en anmärkning som bifogats slutsatserna från BSCA:s företagsrevisor år 2001. Där påminns om den antagna hypotesen: miljöfonden "kommer att få ett indexerat tak på 75 miljoner belgiska franc från 2003 (inget avtal har hittills undertecknats)". Den vallonska regeringens godkännande av Sowaer:s finansieringsplan den 23 maj 2001 ("(den vallonska regeringen) godkände ... företagets finansieringsplan") kan inte som sådant betraktas som en faktisk förändring av lagstiftningen så länge det aktuella företaget, Sowaer, ännu inte har fått i uppdrag att uppbära denna avgift, något som skulle bli fallet först under 2002. Enligt kommissionens beräkningar är effekten av detta tak, i förhållande till det belopp som anges i den vallonska förordningen, en besparing på nästan 9 miljoner BEF (8 968 784 euro) för åren 2001–2010. För perioden 2001–2015 blir effekten av taket nästan 23,4 miljoner euro.

(219) En privat investerare som agerar i en marknadsekonomi skulle, i en affärsplan för en tioårsperiod, inte ha kunnat räkna med att behålla en del av de skatter som enligt lag skall betalas till en miljöfond. Han skulle inte ha räknat med att tillägna sig nästan 9 miljoner euro under perioden 2001–2010, motsvarande cirka 25 % av det samlade rörelseresultatet under samma period (35 591 420 euro), utan att få någon garanti för att detta tak faktiskt skulle stadfästas genom en rättsakt och att dess effekter således skulle komma honom till godo.

(220) Det är dock först sedan man gjort ändringar i koncessionsavtalet år 2002, dvs. efter undertecknandet av avtalet med Ryanair, som BSCA har rätt att betala ett belopp med ett "tak" på 35 % av avgifterna till Société wallonne des aéroports. Detta belopp – för vilket "taket" fastställdes till 883 689 euro från 2003 (indexerat med 2 %), varefter det ökar så att det uppgår till 2 651 067 euro 2007 (indexerat med 2 %) – skall betalas av BSCA till Sowaer som en avgift för tillhandahållande av infrastruktur. Det bör noteras att detta tak för övrigt skiljer sig från det tak man räknar med i affärsplanen och att det i själva verket minskar BSCA:s börda med cirka en miljon euro per år under de första åren. Därefter ökar bördan, något som gör det möjligt att i motsvarande grad förbättra de resultat som rapporteras av BSCA från och med 2003. I detta avseende, tvärt emot vad de belgiska myndigheterna påstår i sin skrivelse av den 19 december 2003, medför skillnaden mellan konsekvenserna av de tak som anges i affärsplanerna för 2001 respektive 2002 – konsekvenser som bekräftats av fakta – en betydande fördel för BSCA. De siffror som tillhandahållits av de belgiska myndigheterna den 27 augusti 2003 visar att det andra taket, som fastställs i 2002 års affärsplan, genererar en fördel på 2 964 000 euro för BSCA jämfört med 2001 års affärsplan, vilken sålunda inte byggde på validerade data i detta avseende. Den vallonska regeringen beslutade dessutom i juni 2003 att de belopp som BSCA skulle betala till fonden, dvs. cirka 2,8 miljoner euro, skulle betalas till Sowaer efter avdrag med 250 000 euro i förvaltningskostnader för fonden.

(221) I detta skede av granskningen konstaterar kommissionen att en privat investerare inte skulle ha bundit sig, genom ett avtal med Ryanair, för en period av 15 år – för det första på grund av risken för att, åtminstone delvis, behöva betala kostnaderna för "underhåll-brandförsvaret" och för det andra på grund av de belopp som han skulle behöva betala till miljöfonden. En sådan investerare skulle i själva verket inte ha accepterat att utsätta sig för risken att ådra sig utgifter i storleksordningen 22,7 miljoner euro för perioden 2001–2010, motsvarande mer än 60 % av företagens samlade rörelseresultat under 10 år (35,6 miljoner euro), utan att erhålla garantier i detta avseende.

Slutsats beträffande affärsplanens giltighet

(222) Slutligen skulle en korrigering av den hypotes som antas i affärsplanen leda till följande konsekvenser. Det bör noteras att det rör sig om en resultatberäkning pro forma för en privat investerare (som alltså inte har kännedom om framtida fördelar som kommer från regionen Vallonien och som inte är formaliserade i överenskommelser) som är försiktig (och som således har använt enhetliga hypoteser för kostnader och intäkter, enbart med utgångspunkt i det avtal som skall granskas) vid tidpunkten för undertecknande av avtalet med Ryanair, men att denna beräkning i själva verket aldrig kommer att avspeglar BSCA:s situation.

(223) För basperioden 2001–2010 är det resultat som presenterats – 35,5 miljoner euro – behäftat med åtminstone följande osäkra faktorer, vilka motsvarar mer än 56,2 miljoner euro, varav

a) 33,5 miljoner euro helt och hållet avser affärs- och kostnadshypoteser i affärsplanen, dvs.

— 26,9 miljoner euro som ytterligare marginal på grundval av hypoteser för volym och enhetsmarginal i fråga om den framtida trafikökningen för reguljära flygbolag,

— 6,6 miljoner euro från begränsningen av marknadsföringsbidrag till en bestämd nivå som inte fastställs i avtal,

b) 22,7 miljoner euro som avser hypoteser som härrör från förhållandet mellan BSCA och de vallonska myndigheterna, dvs.

— 13,7 miljoner euro för den fortlöpande återbetalningen av underhålls- och brandförsvarkostnader av regionen Vallonien efter 2001, och detta enbart för den del som överstiger 1,6 mil-

joner euro årligen, vilket är den fasta avgift som ursprungligen betraktats som nödvändig för driften av flygplatsen och som sålunda skulle kunna exkluderas från utvärderingen av avtalet med Ryanair,

— 9 miljoner euro för fastställande av ett tak för avgiften till miljöfonden.

(224) För hela perioden 2001–2015 som omfattas av avtalet med Ryanair, är det resultat som presenterats – 108,6 miljoner euro – behäftat med samma osäkra faktorer, vilka motsvarar åtminstone 141,3 miljoner, varav

a) 95,7 miljoner euro helt och hållet avser affärs- och kostnadshypoteser i affärsplanen, dvs.

— 78,4 miljoner euro som ytterligare marginal på grundval av hypoteser för volym och enhetsmarginal i fråga om den framtida trafikökningen för reguljära flygbolag,

— 17,3 miljoner euro från begränsningen av marknadsföringsbidrag till en bestämd nivå som inte fastställs i avtal,

b) 45,6 miljoner euro som avser hypoteser som härrör från förhållandet mellan BSCA och de vallonska myndigheterna, dvs.

— 22,2 miljoner euro för den fortlöpande återbetalningen av underhålls- och brandförsvarkostnader av regionen Vallonien efter 2001, och detta enbart för den del som överstiger 1,6 miljoner euro årligen, vilket är den fasta avgift som ursprungligen betraktats som nödvändig för driften av flygplatsen och som sålunda skulle kunna exkluderas från utvärderingen av avtalet med Ryanair,

— 23,4 miljoner euro för fastställande av ett tak för avgiften till miljöfonden.

(225) Kommissionen vill fästa uppmärksamheten på att BSCA:s samlade rörelseresultat för perioderna 2001–2010 eller 2001–2015 förblir negativa i alla dessa fall: det är alltså inte nödvändigt att beräkna det faktiska värdet av det resultatflöde som genererats för att bestämma den faktiska lönsamheten. I den hypotes enligt vilken man utesluter de mest överdrivet optimis-

tiska affärshypoteserna, vilka nämns i led a i skälen 223 och 224, erhåller man en märkbar lönsamhet under 15 år, även om den är mycket svag såsom den har beräknats tidigare. Hypotesen har redan gett kommissionen anledning att konstatera att svagheten i denna motsedda vinst inte är representativ för det uppträdande som en privat investerare skulle ha haft.

(226) Kommissionen vidhåller att en omdömesgill investerare dessutom i sin affärsplan skulle ha tagit hänsyn, åtminstone i form av en okänd faktor, till de risker som är förbundna med investerarens relationer med de vallonska myndigheterna (se led b i skälen 223 och 224).

(227) I fallet BSCA och dess avtal med Ryanair anser kommissionen således att volymen och karaktären hos de därmed förbundna riskerna, vilka härletts från en analys av affärsplanen med avseende på förväntade vinster, inte skulle kunna karakterisera resonemanget hos en privat investerare i en marknadsekonomi. En sådan investerare senare skulle i själva verket ha sökt formella garantier från regionen Vallonien beträffande kontinuiteten i, eller t.o.m. beträffande en ökning av, kompensationen för underhåll/brandförsvar – och detta under en period av 10 eller t.o.m. 15 år. Han skulle också ha sökt liknande garantier avseende det faktiska taket, under samma period, för sitt bidrag till miljöfonden. I synnerhet skulle han ha gjort en omsorgsfull jämförelse mellan förväntade intäkter och utgifter inom ramen för avtalet, och han skulle ha uteslutit intäkter från annan affärsverksamhet från sina förväntade vinster till följd av avtalet med Ryanair.

(228) Beträffande de belgiska myndigheternas konstaterande i december 2003 att det förväntade resultatet 2003 för BSCA, viktet tillkännagavs vid en presskonferens den 15 november 2003, är en vinst på cirka 1 500 000 euro (varvid uppgifterna måste bekräftas och verifieras av företagets revisorer), jämfört med en planerad förlust på cirka 1 066 000 euro enligt affärsplanen för 2001⁽⁸⁵⁾, noterar kommissionen först och främst att det handlar om uppgifter som erhållits i efterhand och som inte kan bidra till att klargöra BSCA:s beslut vid tidpunkten för händelserna i juli 2001. Kommissionen konstaterar framförallt att flera bokföringsposter, enligt regionen Valloniens bedömning, förbättrar 2003 års resultat jämfört med det resultat som förväntades i affärsplanen för 2001:

— En ytterligare sänkning av taket för miljöfonden via Sowaer genererar sålunda en ytterligare besparing på

cirka 1 030 000 euro genom skillnaden mellan den kostnad som anges i affärsplanen för 2001 (1 934 313 euro) och den kostnad som kommer att bäras av BSCA till följd av det underavtal som undertecknades i april 2002; motsvarande belopp i affärsplanen för 2002 är 901 363 euro.

— På samma sätt uppgår subventionen för underhåll/brandförsvar – som slutligen beviljades av den vallonska regeringen för 2003 genom ett beslut av den 6 februari 2003 – till 4 288 000. Detta skall jämföras med 2 914 900 euro i den affärsplan för 2001 som tillställts kommissionen. En vinst på cirka 1 370 000 euro kommer att inkluderas i räkenskaperna för 2003 till följd av denna förändring i hypotesen.

— Under i övrigt lika förhållanden bör den vinst på 1 500 000 euro som BSCA tillkännagett för 2003 reduceras med dessa två ytterligare besparingar. Besparingarna härrör dels från en lägre fakturering av Sowaer, dels från en större kompensation från regionen Vallonien. Dessa två åtgärder motsvarar en samlad bonus på cirka 2 400 000 euro för BSCA år 2003. Om man drar av dessa besparingar från det tillkännagivna resultatet, för att få ett mått på BSCA:s ekonomiska framgångar som är jämförbart med hypoteserna i affärsplanen för år 2001, får man en förlust på cirka 900 000 euro. Denna förlust är något mindre än de 1 066 000 euro som anges i affärsplanen, men den innebär inte – som de belgiska myndigheterna påstår – någon avgörande förbättring av situationen.

(229) Beträffande den bekräftelse som begärts och erhållits från Deloitte & Touche i fråga om överensstämmelse mellan analyserna av affärsplanerna för 2001 respektive 2002, kan kommissionen inte fullt ut godkänna de uttalanden som görs av de belgiska myndigheterna och deras sakkunnige:

— Kommissionen noterar först och främst att dokumentet från Deloitte & Touche är ett enkelt brev på en halv sida som är daterat samma dag som Sowaer begärt denna analys, dvs. den 27 november 2003. Därför förefaller det inte kunna betraktas som en fullständig analys av planen för 2001.

— Även om brevet pekar på ett antal betydande skillnader mellan de två affärsplanerna, t.ex. priset för "handling" för andra flygbolag än Ryanair (som är mycket lägre i 2002 års plan jämfört med 2001 års plan) och personalkostnaderna, nöjer man sig med att konstatera att skillnaderna påverkar de förväntade resultaten, vilka var mer gynnsamma i 2001 års affärsplan.

⁽⁸⁵⁾ Och en planerad förlust på cirka 1 531 000 euro i affärsplanen för 2002 efter undertecknandet av avtalet med Ryanair.

- Kommissionen ser emellertid att de belgiska myndigheterna själva har erkänt att prisskillnaden mellan de båda affärsplanerna för exempelvis "handling", med en minskning på mellan 10 och 15 euro per passagerare jämfört med de reguljära flygbolagens inkomster per enhet fram till år 2010, skulle leda till inkomstminskningar på över 5 miljoner euro under perioden 2001–2010. Detta är ett talande exempel på kommissionens kritik avseende de marginaler som andra flygbolag än Ryanair genererar i planen.
- Den sakkunnige uttalar sig däremot inte alls om vilka följder de olika hypoteserna skulle få för det ovan nämnda förhållandet mellan BSCA, Sowaer och regionen Vallonien, trots att detta är av avgörande betydelse. Kommissionen påminner om att BSCA:s företagsrevisor tog ställning till dessa frågor i samband med att avtalet godkändes.
- Slutligen noterar kommissionen att konsulten varken i sin ursprungliga rapport från februari 2003 eller i de tillägg till denna av den 15 juli och 27 november 2003, som överlämnats till kommissionen, har tagit ställning till de affärsmässiga antaganden som ligger till grund för affärsplanen. I synnerhet hade Deloitte & Touche inte tagit upp hur relevant det var att ta hänsyn till de reguljära företagens passagerare, det faktum att deras antal ständigt ökar i planen, eller inkomsterna per passagerarenhet, varken för att bekräfta eller motsäga uppgifterna. Detta är särskilt viktigt med tanke på att den ursprungliga rapporten, som är konsultens mest detaljerade bidrag, endast omfattar perioden fram till 2005, där de förväntade intäkterna från de mycket lönsamma reguljära flygbolagen ännu är begränsade. Dokumentet av den 15 juli 2003 består endast av resultatberäkningar som kompletterar perioden fram till 2010, dvs. den period där de reguljära bolagens intäkter blir avgörande för affärsplanen. Detta kommenteras inte alls, och inga andra punkter i affärsplanen tas heller upp.

Kapitaltillskottet

- (230) Kommissionen anser att en försiktig investerare i BSCA:s läge inte skulle ha ingått några åtaganden gentemot Ryanair utan att i förväg ha försäkrat sig om att företaget skulle få kapitaltillskott.
- (231) Det bör påminnas om att även enligt den mest positiva hypotesen i BSCA:s affärsplan skulle BSCA göra förluster under de första åren till följd av att Ryanair etablerade sig i Charleroi. Dessa tillfälliga förluster uppgick i slutet av 2003–2004 till sammanlagt nästan 4 miljoner euro och måste jämföras med företagets egenkapital på 4,6 miljoner år 2000. Det hade därför varit nödvändigt att

uppväga förlusterna genom en kapitalökning på 5 miljoner euro för att bevara företagets finansiella jämvikt. BSCA:s investeringsbeslut av den 31 juli 2001 fattades emellertid utan att styrelsen fick någon säkerhet avseende kapitaltillskott via Société wallonne des aéroports. Vid den tidpunkten kunde styrelsen endast hoppas på att Sowaer skulle skicka en skrivelse till BSCA för att bekräfta att Sowaer antagit en finansieringsplan som omfattade ett kapitaltillskott. Detta väckte även styrelsens oro: ([styrelseledamot C] ser med oro att styrelsen förväntas anta en plan utan att veta om aktieägarna kommer att följa upp den, [en annan styrelseledamot] konstaterar att man begär att styrelsen skall anta avtalet utan att kunna vara säker på att få ett kapitaltillskott från Sowaer) ⁽⁸⁶⁾. Det kan påminnas om att denna skrivelse skickades till BSCA den 1 augusti 2001.

- (232) I samband med granskningen av BSCA:s roll som privat investerare och som svar på de frågor som den berörda parten C lagt fram noterar kommissionen att Société wallonne des aéroports slutligen gav BSCA ett kapitaltillskott i december 2002. Belgien förklarade att beslutet om kapitaltillskott till BSCA togs av Société wallonne des aéroports enligt principerna för privata investerare i en marknadsekonomi, utgående från BSCA:s affärsplan från april 2002. Konsultföretaget Deloitte & Touche ansåg att detta beslut var rimligt ⁽⁸⁷⁾.
- (233) Kommissionen noterar däremot att även om kapitaltillskott till de båda företag som förvaltar flygplatserna i Liège (SAB) och Charleroi (BSCA) ingår i Sowaers finansieringsplan, som den vallonska regeringen godkände den 23 maj 2001, har beslutet genomförts på ett helt annat sätt.

- (234) I båda fallen förutsågs ⁽⁸⁸⁾ en första utbetalning från Sowaer på 60 miljoner belgiska franc (ungefär 1,49 miljoner euro), och sedan deltagande över tre år med ett belopp på tre gånger 30 miljoner belgiska franc (ungefär 0,74 miljoner euro) i ytterligare kapitaltillskott. Samman-

⁽⁸⁶⁾ Protokoll från BSCA:s styrelsemöte den 31 juli 2001.

⁽⁸⁷⁾ Om beslutet hade fattats i maj 2001 hade kommissionen däremot haft anledning att tvivla på att kapitaltillskottet var förenligt med principerna för en privat investerare i en marknadsekonomi. I maj 2001 kunde varken regionen Vallonien eller Sowaer (som höll på att bildas) konkret beräkna utdelningen av investeringar i form av kapitaltillskott till BSCA. Vid den tidpunkten hade BSCA:s styrelse ännu inte i detalj behandlat avtalsvillkoren med Ryanair och hade inga ekonomiska prognoser för avtalet: dessa fanns att tillgå först den 31 juli 2001.

⁽⁸⁸⁾ Sidan 9 i Sowaers finansieringsplan, bilaga till den vallonska regeringens beslut.

lagt skulle detta för var och en av flygplatserna innebära tillskott på 150 miljoner belgiska franc (cirka 3,72 miljoner euro) eller 25 % av ett sammanlagt kapitaltillskott på 600 miljoner belgiska franc, där andra investerare skulle bidra kraftigt.

(235) Om man ser på Sowaers räkenskaper för 2002 syns det att denna punkt i Sowaers finansieringsplan, som godkänts av den vallonska regeringen, inte har tillämpats på samma sätt för SAB och BSCA, och att den i själva verket inte har tillämpats för BSCA:

— För SAB visar Sowaers räkenskaper för 2002 att 50 andelar inköpts till ett belopp av 1 408 486 euro och att ett kapitaltillskott på 2 353 829,90 euro i kontanter betalats ut, motsvarande 25 %, vilket överensstämmer med finansieringsplanen.

— För BSCA visar Sowaers räkenskaper för 2002 däremot att 6 143 aktier köpts för 3 808 660 euro, och BSCA:s räkenskaper för samma period bekräftar detta och tar den 3 december 2002 upp en kapitalökning på sammanlagt 3 942 000 euro i kontanttillskott, dvs. cirka 3 809 000 euro till Sowaer och resten, cirka 133 000 euro, till de små aktieägarna. Av BSCA:s bokföring framgår det dessutom att hela det utlovade kapitalet hade betalats ut. Sowaer hade alltså förutsett kapitaltillskotten till BSCA.

(236) Kommissionen konstaterar därför att Sowaers finansieringsplan, så som den godkänts av den vallonska regeringen, senare har anpassats till BSCA:s faktiska behov, som inte bara har att göra med företagets historiska verksamhet (som visats vara lönsam och präglad av kraftigt positiva egna medel) och dess investeringsbehov, utan framför allt har att göra med de tillfälliga finansieringsbehov som uppstått till följd av det avtal som under tiden slutits med Ryanair.

Slutsatser

(237) Kommissionens analys visar att BSCA:s ekonomiska struktur stöder sig på regionen Valloniens ekonomiska struktur och att BSCA aldrig skulle ha gjort åtagandena gentemot Ryanair utan den underförstådda säkerhet och de underförstådda försäkringar som regionen erbjuder sitt offentliga företag (genom att stå för vissa kostnader,

avstå från vissa intäkter, skjuta till kapital m.m.) och med tanke på de affärsrisker som kvarstod i affärsplanen. Även om BSCA i teorin bedriver företagsverksamhet inom flygplatssektorn befann sig inte BSCA i samma situation som ett företag som måste beräkna sina risker och investeringsbeslut. BSCA fattade inte heller sitt beslut på grundval av den faktiska avkastning som man rimligen kunde vänta sig.

(238) Mot denna bakgrund konstaterar kommissionen att de fördelar som BSCA beviljat Ryanair utgör fördelar i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget genom att de gör det möjligt för flygbolaget att sänka sina driftskostnader.

5.1.2 STÖDETS SPECIELLA KARAKTÄR

(239) Enligt artikel 87.1 i fördraget måste en åtgärd gynna "vissa företag eller viss produktion" för att kunna klassificeras som statligt stöd. I det här fallet konstaterar kommissionen att det bara är Ryanair som kommit i åtnjutande av de aktuella fördelarna, oavsett om de beviljats av BSCA eller regionen Vallonien.

(240) Ryanair och Belgien har hävdats att det inte finns något annat företag som drivs under liknande villkor som Ryanair och att det därför inte kan förekomma någon diskriminering mellan Ryanair och något annat flygbolag. Belgien har vid flera tillfällen också hävdats att de åtgärder som vidtagits till förmån för Ryanair har offentliggjorts på olika sätt och att landet har åtagit sig att erbjuda liknande fördelar till alla bolag som genererar en lika stor passagerarvolym som Ryanair.

(241) Kommissionen noterar att varken BSCA eller regionen Vallonien har inrättat system som grundar sig på objektiva kriterier, till exempel det antal passagerare som varje flygbolag kan bidra med, och som gör det möjligt att hindra alla former av diskriminering mellan flygbolag som är etablerade eller vill etablera sig i Charleroi. Den noterar också att regionen Valloniens och BSCA:s "offentliggörande" inte på något sätt var officiellt och att det i vilket fall som helst inte gav andra användare någon anledning att vänta sig några rättigheter. Rabatten på landningsavgiften och regionen Valloniens ersättningsgarantier fanns sålunda inte automatiskt tillgängliga

för andra användare. Även om dessa avtal var kända inom branschen, hade blivit omskrivna i pressen och regionen Vallonien hade tillkännagett dem i pressmeddelanden omfattades de exakta villkoren i avtalet mellan Ryanair och BSCA av en sekretessbestämmelse⁽⁸⁹⁾. Avtalen fanns absolut inte tillgängliga för intresserade parter, vilket ARACH vittnar om.

- (242) Kommissionen noterar att de argument som rör offentliggörande och icke-diskriminering inte på något sätt tyder på att de beviljade åtgärderna fanns tillgängliga för andra bolag på ett öppet sätt och inte bara hade beviljats Ryanair. Åtgärderna gynnar sålunda ett visst företag i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget.

5.1.3 STATLIGA MEDEL

- (243) När det gäller överföringen av statliga medel till Ryanair hänvisar kommissionen till den analys den gjorde i punkterna 97–111 i beslutet att inleda förfarandet. Denna analys, bland annat av regionen Valloniens ansvar för de åtgärder som BSCA har vidtagit, har inte ifrågasatts av vare sig de berörda parterna eller Belgien. Med hänvisning till ovannämnda rättspraxis från domen i målet PreussenElektra bestrider de belgiska myndigheterna däremot att de flygplatsavgifter som BSCA tar ut skulle utgöra statliga medel.
- (244) Kommissionen bestrider denna analys och anser att slutsatserna i denna dom inte är tillämpliga i detta ärende. Såsom den redan visat utgör fastställandet av flygplats-, landnings- och parkeringsavgifter i Belgien ett offentligt prerogativ som de federala myndigheterna har överlåtit på regionerna. Det är sålunda regionen Vallonien som genom ett myndighetsbeslut har fastställt dessa avgifter och föreskrivit att 35 procent av avgiftsintäkterna skall anslås till en särskild fond för varje flygplats. Enligt de belgiska myndigheternas egna uppgifter beslutade regionen därefter att sätta en övre gräns för dessa anslag när den godkände Sowaers finansieringsplan. Regionen Vallonien har sedan själv undertecknat ett avtal med Ryanair som innebar att BSCA:s och miljöfondens resurser

minskade. Vid det praktiska införandet av denna övre gräns i april 2002 beslutade regionen slutligen att tillämpa ett annat differentierat system som syftade till att begränsa BSCA:s avgifter fram till år 2006 för sedan låta dem höjas något. Den beslutade också att Sowaer skulle ersätta fonden och att de återstående medel som BSCA skulle betala in till denna fond i stället skulle överföras till Sowaer.

- (245) Allt detta visar tydligt att det inte handlade om en fond vars medelstilleddning skulle vara mekanisk och oberoende av myndigheten, vilket var skälet till att EG-domstolen i sin dom i målet PreussenElektra konstaterade att det inte rörde sig om statliga medel. Tvärtom anser kommissionen här att regionen Vallonien hela tiden har haft rätten – som den utnyttjat vid flera tillfällen – att fastställa, använda och fördela intäkterna från flygplatsavgifterna mellan aktörer som BSCA, miljöfonden, Sowaer och rent av Ryanair, och på så sätt direkt påverka deras driftsvillkor. Den anser därmed att flygplatsavgifterna faktiskt utgör statliga medel.

- (246) Kommissionen konstaterar att Ryanairs fördelar har beviljats direkt av regionen Vallonien i form av en ersättningsgaranti (som om den används skulle innebära en förbrukning av regionala medel) och en rabatt på landningsavgifterna (som innebär att staten avstår från intäkter) och indirekt genom att använda medel som tillhör BSCA. Även om BSCA är ett företag i den mening som avses i konkurrenslagstiftningen och dess verksamhet är ekonomisk, så är BSCA i själva verket ett offentligt företag som kontrolleras av regionen Vallonien, vilken utövar ett dominerande inflytande på företaget och ansvarar för de aktuella åtgärderna i den mening som avses i rättspraxis från ovannämnda dom i målet Stardust Marine. Efter denna formella granskning är punkterna 97–111 i beslutet att inleda förfarandet fortfarande helt giltiga i detta avseende.

5.1.4 SNEDVRIDNING AV HANDELN MELLAN MEDLEMSSTATERNA OCH AV KONKURRENSEN

⁽⁸⁹⁾ I artikel 5.1 i avtalet mellan BSCA och Ryanair anges att "ingen av parterna får offentliggöra eller på annat sätt meddela aspekter som tas upp i detta avtal eller i bilagorna till detta utan att först delge den andra parten förslaget till det planerade offentliggörandet eller meddelandet och ha fått dennes skriftliga godkännande, såvida inte detta offentliggörande eller meddelande av handlingar krävs enligt lag eller en internationell, gemensam eller federal jurisdiktion i vilket fall den andra parten först skall informeras om dessa bestämmelser".

- (247) Varken de berörda parterna eller Belgien har bestridit kommissionens bedömning i punkt 112 i beslutet att inleda förfarandet när det gäller effekterna på handeln mellan medlemsstaterna, en bedömning som kommissionen vidhåller. Däremot bestrider Belgien och Ryanair kommissionens bedömning när det gäller snedvridningen av konkurrensen. De hävdar i själva verket att

åtgärderna inte kan ha påverkat konkurrensen på den relevanta marknaden (lågkostnadssegmentet) eller på den aktuella geografiska marknaden (flyglinjerna).

förenliga med artikel 87.2 och 87.3 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-avtalet.

(248) Kommissionen påminner om att den inte gör samma analys av effekterna på konkurrensen på området statligt stöd som när det granskar en allians mellan eller en sammanslagning av flygbolag⁽⁹⁰⁾. Att utvidga den definition av de relevanta och geografiska marknaderna som görs i konkurrensärenden till området statligt stöd skulle innebära att man förbiser själva syftena med reglerna på dessa båda områden, som skiljer sig åt i gemenskapens ekonomiska lagstiftning.

(249) Inom området statligt stöd snedvrider en fördel som beviljats genom att staten står för driftskostnader som normalt belastar ett flygbolag inte bara konkurrensen på en eller flera linjer eller inom ett visst marknadssegment. Fördelen förstärker också flygbolagets ekonomiska ställning gentemot konkurrerande flygbolag inom hela dess linjenät, oavsett om det handlar om så kallade traditionella flygbolag, lågkostnadsbolag, charterbolag eller regionala flygbolag. Under år 2003 flög Ryanair på mer än 100 linjer i 13 länder, där man konkurrerade med ett stort antal flygbolag, och inte bara med dem som inkommit med sina synpunkter inom ramen för detta förfarande. Kommissionen påminner om att lufttransporttjänster är en sektor där konkurrensen i Europa är hård efter ikraftträdandet av den tredje reformen i syfte att liberalisera lufttransporterna ("det tredje åtgärds paket") den 1 januari 1993⁽⁹¹⁾.

5.1.5 SLUTSATS

(250) Eftersom kriterierna för statligt stöd är uppfyllda i detta fall konstaterar kommissionen att de fördelar som Ryanair har beviljats av regionen Vallonien och BSCA utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget. Man bör därför undersöka om dessa åtgärder är

⁽⁹⁰⁾ Se till exempel förstainstansrättens dom av den 15 juni 2000 i mål T-298/97, Alzetta Mauro, REG, s. II-2319, punkterna 80 och 81.

⁽⁹¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (EGT L 240, 24.8.1992, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (EGT L 240, 24.8.1992, s. 8) (som senast ändrades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003) och rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpreiser och tariffer för lufttrafik (EGT L 240, 24.8.1992, s. 15).

5.2 RÄTTSLIG GRUND FÖR BEDÖMNINGEN

(251) Kommissionen förklarade i sitt beslut att inleda förfarandet att den tvivlade på att stödet kunde förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden utifrån de undantag som anges i fördraget och att inget undantag tycktes vara tillämpligt i detta fall.

(252) Bestämmelserna i artikel 87.2 i fördraget är inte tillämpliga eftersom stödet inte utgör stöd av social karaktär till enskilda konsumenter och inte syftar till att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser. Det utgör inte heller stöd som ges till näringslivet i vissa områden i Förbundsrepubliken Tyskland.

(253) Artikel 87.3 i fördraget innehåller en förteckning över stöd som kan förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden.

(254) I leden a och c i denna artikel anges undantag för stöd som syftar till att främja eller underlätta utvecklingen i vissa regioner. I sina riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål⁽⁹²⁾ har kommissionen fastställt de kriterier som skall vara uppfyllda för att stöd ska kunna förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden. Dessa riktlinjer syftar till att förlika regionala utvecklingsmål och den fria konkurrensen genom att fastställa gränser för beviljandet av regionalstöd till företag. Dessa gränser har fastställts för att verkligen och varaktigt bidra till utvecklingen i regionerna, särskilt de allra fattigaste, genom att se till att stödet till företagen inte överskrider vad som är absolut nödvändigt och proportionerligt för att säkra denna utveckling. Riktlinjerna skall hindra att regionerna eller medlemsstaterna med hänvisning till den regionala utvecklingen hamnar i en spiral av stöd där subventioner betalas ut till företag för att till varje pris locka dem till sitt territorium på bekostnad av konkurrerande företag. En hämningslös konkurrens där regionerna tävlar om att subventionera företagen skulle inte främja en hållbar utveckling i Europas regioner utan tvärtom strida mot gemenskapens strukturpolitik.

⁽⁹²⁾ EGT C 74, 10.3.1998, s. 9.

- (255) Kommissionen förnekar inte att stödet till Ryanair kan få regionala socioekonomiska effekter i Vallonien, precis som allt annat stöd som myndigheterna beviljar för att främja ett företags ekonomiska verksamhet. Stödet uppfyller dock inte den disciplin som kommissionen tillämpar sedan många år.
- (256) För det första är huvuddelen av det stöd som beviljats Ryanair driftsstöd i den mening som avses i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål och inte stöd till en nyinvestering⁽⁹³⁾. Denna typ av driftsstöd är i princip förbjuden förutom i undantagsfall och under strikta villkor i Europas fattigaste regioner⁽⁹⁴⁾. Även om Hainaut normalt har rätt till övergångsstöd inom ramen för mål 1 handlar detta bara om möjligheterna att genomföra gemenskapsfinansiering såsom strukturfonderna⁽⁹⁵⁾.
- (257) När det gäller statligt stöd har staden Charleroi, som flygplatsen i Gosselies tillhör, emellertid rätt till regionalstöd enligt artikel 87.3 c i fördraget, enligt vilken endast stöd till nyinvesteringar är tillåtet⁽⁹⁶⁾. Detta utesluter tydligt driftsstöd, som bara kan tillåtas enligt artikel 87.3 a i fördraget. Dessutom utgör det stöd som Ryanair beviljats ett individuellt stöd för ett särskilt ändamål som inte ges inom ramen för någon stödordning, för vilket kommissionen normalt intar en mycket restriktiv hållning⁽⁹⁷⁾, även om EG-domstolens dom i målet Hytasa⁽⁹⁸⁾ innebär att tillfälligt stöd kan vara förenligt som regionalstöd. I detta fall har dock kommissionen uteslutit att stödet skulle ha något rent regionalt ändamål som hänger samman med en investering. Det handlar om ett stöd till utveckling av lufttransporter. Den konstaterar därför att det aktuella stödet inte kan förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden med hänvisning till dess effekter på utvecklingen i vissa regioner.
- (258) Punkterna b och d i artikel 87.3 i fördraget är inte tillämpliga eftersom det inte handlar om stöd som syftar till att genomföra viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse, till att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi eller till att främja kultur och bevara kulturarvet.
- (259) Det undantag som anges i artikel 87.3 c i fördraget om stöd som syftar till att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter kan vara tillämpligt. Man bör här utgå från kommissionens regler för bedömning av statligt stöd för övergripande ändamål och riktlinjerna för luftfartssektorn. Kommissionen konstaterar att stödet inte syftar till att främja forskning och utveckling⁽⁹⁹⁾, skydda miljön⁽¹⁰⁰⁾, undsätta och omstrukturera företag i svårigheter⁽¹⁰¹⁾, stödja små och medelstora företag⁽¹⁰²⁾ eller främja tillgången till riskkapital⁽¹⁰³⁾.
- (260) Ryanair anser att stödet till pilotutbildning bör granskas utifrån förordning (EG) nr 68/2001 och att detta stöd kan likställas med allmän utbildning. Belgien har inte tagit upp denna grund för förenlighet. Kommissionen konstaterar att "det individuella och schablonmässiga bidraget på 768 000 euro till rekrytering och utbildning av piloter och besättningsmedlemmar för flygplatsens nya destinationer" inte har beviljats i enlighet med de villkor som anges i förordning (EG) nr 68/2001: de kostnader som täcks är inte begränsade till de stödberättiga.
- ⁽⁹³⁾ Driftsstöd definieras i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål som stöd "som är avsedda att minska ett företags löpande kostnader" (punkt 4.15), medan stöd till nyinvestering avser "en investering i anläggningstillgångar i samband med etablering av en ny anläggning, utökning av kapaciteten vid en befintlig anläggning eller igångsättning av en verksamhet som medför en genomgripande förändring av en befintlig verksamhets produkter eller produktionsprocesser." (punkt 4.4).
- ⁽⁹⁴⁾ Se punkt 4.15 och följande i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål.
- ⁽⁹⁵⁾ Kommissionens beslut 1999/502/EG av den 1 juli 1999 om upprättande av en förteckning över regioner som omfattas av strukturfondernas mål 1 för perioden 2000 till och med 2006 (EGT L 194, 27.7.1999, s. 53).
- ⁽⁹⁶⁾ . Se statligt stöd N 799/1999 – Belgien – Regionalstödkarta för Belgien.
- ⁽⁹⁷⁾ Se riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål: "Ett individuellt stöd för ett särskilt ändamål till ett enda företag eller stöd som är begränsade till en enda verksamhetssektor kan ha betydande effekter på konkurrensen på den berörda marknaden, medan deras effekter på den regionala utvecklingen riskerar att bli alltför begränsade [...] Följaktligen kommer de undantag som det är fråga om i princip bara att beviljas till förmån för stödordningar som täcker flera sektorer och som, i en given region, är öppna för alla företag inom de berörda sektorerna."
- ⁽⁹⁸⁾ EG-domstolens dom av den 14 september 1994 i de förenade målen C-278, C-279 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, Rec. 1994, s. I-4103.
- ⁽⁹⁹⁾ Gemenskapsramar för statligt stöd till forskning och utveckling (EGT C 45, 17.2.1996, s. 5), ändrade (EGT C 48, 13.2.1998, s. 2), och förlängda (EGT C 111, 8.5.2002, s. 3).
- ⁽¹⁰⁰⁾ Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (EGT C 37, 3.2.2001, s. 3).
- ⁽¹⁰¹⁾ Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (EGT C 288, 9.10.1999, s. 2) samt riktlinjerna för luftfartssektorn.
- ⁽¹⁰²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, 13.1.2001, s. 33).
- ⁽¹⁰³⁾ Meddelande från kommissionen – Statligt stöd och riskkapital (EGT C 235, 21.8.2001, s. 3).

gade kostnaderna i den mening som avses i artikel 4.7 i nämnda förordning ⁽¹⁰⁴⁾ eftersom de inbegriper rekrytering av piloter. Eftersom det rör sig om att schablonmässigt och individuellt bidrag är kostnaderna inte heller styrkta, öppna eller fördelade mellan olika redovisningsposter. Dessutom har stödnivån mätt som andel av de stödberättigade kostnaderna inte fastställts. Detta stöd är därför inte förenligt med den gemensamma marknaden enligt förordning (EG) nr 68/2001. Det är inte heller förenligt enligt kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002 av den 12 december 2002 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt sysselsättningsstöd ⁽¹⁰⁵⁾.

(261) Ryanair har också åberopat kommissionens förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse ⁽¹⁰⁶⁾ när det gäller stödet på 4 000 euro till kontorsutrustning. Kommissionen påminner om att denna förordning inte gäller stöd som beviljats företag inom transportsektorn. Eftersom Ryanair är ett lufttransportföretag kan företaget inte omfattas av detta undantag.

(262) Det undantag som anges i artikel 87.3 c i fördraget kan därmed inte ligga till grund för gemenskapens regler för befintligt stöd för övergripande ändamål eller för riktlinjerna för lufttransportsektorn såsom de fastställdes för tio år sedan, 1994 ⁽¹⁰⁷⁾. Med tanke på den ekonomiska utvecklingen inom lufttransport- och flygplatssektorerna, som inleddes genom den fullständiga avregleringen av marknaderna för lufttransporttjänster på EU-nivå 1997, anser kommissionen dock att det undantag som anges i artikel 87.3 c i fördraget också bör beaktas fullt ut efter-

⁽¹⁰⁴⁾ Stödberättigande kostnader är personalkostnader för lärare, resekostnader för lärare och deltagare, löpande utgifter (material och utrustning), avskrivning av hjälpmedel och utrustning, i den utsträckning de används uteslutande för utbildningsprojektet, kostnader för vägledning och rådgivning med avseende på utbildningsprojektet samt personalkostnader för deltagarna i utbildningsprojektet inom vissa gränser.

⁽¹⁰⁵⁾ EGT L 337, 13.12.2002, s. 3. Stöd till skapande av sysselsättning omfattas inte av denna förordnings tillämpningsområde eftersom det rör sig om stöd till transportsektorn (artikel 1). Inom transportsektorn omfattar förordningen bara stöd till rekrytering av mindre gynnade kategorier av arbetstagare och arbetstagare med funktionshinder eller stöd för att täcka de ytterligare kostnader som sammanhänger med anställning av funktionshindrade arbetstagare. Den aktuella åtgärden har inte detta syfte och uppfyller inte heller övriga kriterier i förordningen.

⁽¹⁰⁶⁾ EGT L 10, 13.1.2001, s. 30.

⁽¹⁰⁷⁾ Se punkt 115 fjärde strecksatsen i beslutet att inleda förfarandet.

som detta stöd är viktigt för de regionala flygplatsernas utveckling ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3 BEDÖMNING AV OM STÖDET ÄR FÖRENLIGT MED DEN GEMENSAMMA MARKNADEN MOT BAKGRUND AV ARTIKEL 87.3 C I FÖRDRAGET

5.3.1 RABATTER PÅ FLYGPLATSAVGIFTER OCH GARANTIER OM ERSÄTTNING SOM REGIONEN VALLONIEN BEVILJAT OM FLYGPLATSAVGIFTERNA ELLER FLYGPLATSENS ÖPPETTIDER SKULLE ÄNDRAS

(263) Flera berörda parter har uttryckt sin oro över förekomsten av diskriminerande rabatter på flygplatsavgifterna. Även om flygplatsavgifterna på små flygplatser inte nödvändigtvis måste återspegla samtliga kostnader för användning av flygplatsens infrastruktur ⁽¹⁰⁹⁾, skall avgifterna – inklusive eventuella rabatter – fastställas enligt objektiva kriterier, helst efter samråd med de företag som använder flygplatsen, i syfte att skapa öppenhet och rättvisa mellan användarna, och enligt regler som de kan åberopa ⁽¹¹⁰⁾. De små flygplatserna bör också få behålla det manöverutrymme de behöver när det gäller att anpassa avgifter såväl som öppettider gentemot flygbolagen.

(264) Kommissionen konstaterar att det för närvarande inte finns några gemenskapsregler som styr fastställandet av

⁽¹⁰⁸⁾ Kommissionen har redan tidigare haft tillfälle att direkt tillämpa artikel 87.3 c för att ta hänsyn till den ekonomiska utvecklingen inom vissa sektorer genom att fastställa de villkor som gäller för beviljande av stöd i enskilda beslut. Se till exempel kommissionens meddelande till medlemsstaterna och övriga berörda beträffande statligt stöd N 376/01 – Italien – Stödordning för linbaneanläggningar (EGT C 172, 18.7.2002, s. 2), punkterna 44–49. På samma sätt påminde generaladvokat Francis G. Jacobs i punkt 38 i sina slutsatser av den 18 september 2003 (ännu ej offentliggjorda i REG) i mål C-91/01, Italien mot kommissionen, om att "kommissionens skönsmässiga bedömning inte en gång för alla kan läsas genom att dylika dokument antas" (dvs. riktlinjer eller annan "mjuk" lagstiftning).

⁽¹⁰⁹⁾ Att låta alla kostnader på en liten flygplats täckas av flygplatsavgifterna skulle ofta leda till en mycket tung börda för ett relativt litet antal användare. Detta skulle avskräcka dem från att etablera sig på mindre flygplatser. I kommissionens ovannämnda förslag till flygplatsavgifter föreslås att avgifterna skall återspegla flygplatsverksamhetens reella kostnader samtidigt som man beaktar de små flygplatserna, som inte klarar sig utan offentligt stöd (se punkt 32). Kommissionen noterar för övrigt att det finns medlemsstater som tillämpar system för ekonomisk utjämning mellan flygplatser där de största flygplatserna ofta subventionerar de minsta. Att kräva att de små flygplatsernas avgifter helt skall återspegla deras kostnader skulle i onödan störa deras organisation.

⁽¹¹⁰⁾ När det gäller frågan om flygplatsavgifter i Europa, se till exempel Airport charges in Europe, Airport Council International Europe, 8.5.2003.

flygplatsavgifter. Medlemsstaterna fastställer sålunda fritt sina avgifter genom att definiera en avgiftsnivå som är anpassad till rådande omständigheter, vilket regionen Vallonien har kunna göra och kommer att fortsätta att kunna göra. De får emellertid inte tillämpa diskriminerande metoder, oavsett om diskrimineringen är direkt eller indirekt, till exempel genom att välja ut flygplans-typer som får användas. De får heller inte frångå tydliga regler som de själva har fastställt i förhand.

(265) Kommissionen påminner om att den – under vissa villkor – inte motsätter sig rabatter som flygbolagen beviljas för uppmuntra dem att etablera nya linjer eller förstärka trafiken i syfte att främja en ökning av antalet passagerare. I sitt beslut i ärendet Manchester beslutade kommissionen att rabatter som var tillgängliga under en begränsad tid och beviljades utan diskriminering mellan olika användare av en flygplats inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 87 i EG-fördraget eftersom de inte snedvred konkurrensen. Kommissionen förklarade här att en rabatt eller ett rabattsystem där ett enskilt företag får en förmånlig behandling kan förmodas omfattas av tillämpningsområdet för artikel 87 i EG-fördraget och därmed utgör stöd.

(266) Såsom den redan uppgett anser kommissionen att regionen Vallonien enligt de regler som slogs fast i ärendet Manchester hade möjligheten att bevilja Ryanair rabatter förutsatt att de tillämpas utan diskriminering och under en begränsad tid. Belgien har inte utnyttjat denna möjlighet trots att den anges i regionen Valloniens förordning om reglering av dessa avgifter, utan i stället valt att betala ut stöd till ett enda företag, och därmed på ett diskriminerande och oöverskådligt sätt. Stödet utgår också under en period på 15 år, vilket inte är en begränsad tid i den mening som avses i beslutet i ärendet Manchester. Att betala ut av ett sådant stöd enbart till Ryanair, i strid mot den nationella rättsliga grunden, är varken nödvändigt eller proportionerligt i förhållande till det eftersträfvade målet att utveckla flygplatsen när det finns andra, lagliga sätt att göra detta. Under dessa omständigheter anser kommissionen att de rabatter som Ryanair redan har beviljats på flygplatsavgifterna liksom regionen Valloniens ersättningsgarantier inte kan betraktas som stöd som är förenliga med den gemensamma marknaden.

5.3.2 RABATTER PÅ SOM BEVILJAT BSCA PÅ AVGIFTERNA FÖR MARKTJÄNSTER

(267) Markttjänster utgör en affärsverksamhet som på vissa flygplatser är konkurrensutsatta enligt direktiv

96/67/EG. Precis som kommissionen underströk i sitt beslut att inleda förfarandet är det därför inte förvånande att en flygplatsförvaltare erbjuder ett flygbolag rabatter på avgifterna för dessa tjänster⁽¹¹¹⁾. Rabatterna kan dock ifrågasättas om det företag som tillhandahåller tjänsterna varaktigt går med förlust och denna förlust kan täckas av offentliga medel som förvaltaren till exempel får i sin egenskap av flygplatsmyndighet eller förvaltare av en tjänst i det allmännas intresse⁽¹¹²⁾. För BSCA:s del kan till exempel den ersättning som företaget får för kostnaderna för underhåll och brandförsvar räknas till den sistnämnda kategorin.

(268) När en flygplats går med förlust på sådana tjänster som den tillhandahåller till ett flygbolag bör den kunna visa att dessa förluster är motiverade och kompenseras av de intäkter som den räknar med från annan affärsverksamhet. Dessa förluster får inte under några omständigheter kompenseras med intäkter som flygplatsen har i egenskap av flygplatsmyndighet eller förvaltare av en tjänst i det allmännas intresse. Detta förutsätter att de uppdrag en flygplats har i egenskap av flygplatsmyndighet, förvaltare av en tjänst i det allmännas intresse eller leverantör av kommersiella tjänster liksom de ekonomiska flöden som är förknippade med dessa är tydligt definierade.

(269) När det gäller flygplatsen i Charleroi finner den särskilda avgift som Ryanair beviljats för marktjänsterna inget som helst stöd i en tydlig analys av de kostnader som dessa tjänster åsamkar BSCA. Tvärtom tycks delar av de uppgifter som härrör från analysen av affärsplanen visa att intäkterna från marktjänsterna inte täcker kostnaderna för dessa tjänster.

⁽¹¹¹⁾ Punkt 85 i beslutet att inleda förfarandet: "När det gäller avgifterna för marktjänster inser kommissionen att man kan uppnå stordriftsfördelar när en användare av flygplatsen utnyttjar ett företags marktjänster i betydande omfattning. Det är i själva verket inte förvånande att den avgift som tillämpas gentemot vissa flygbolag understiger den allmänna avgiften om de tjänster som efterfrågas av dessa bolag är mindre betungande än de som efterfrågas av andra kunder."

⁽¹¹²⁾ I direktiv 96/67/EG tas risken för korssubventioner uttryckligen upp genom kravet på bokföringsmässig uppdelning mellan marktjänster och annan verksamhet på flygplatsen. I artikel 4 anges att "1. Ledningsenheten på en flygplats, användaren eller den leverantör av marktjänster som tillhandahåller marktjänster skall göra en strikt bokföringsmässig uppdelning, enligt gällande handelspraxis, mellan den verksamhet som är knuten till tillhandahållandet av dessa tjänster och övrig verksamhet.

2. En oberoende kontrollant, utsedd av medlemsstaten, skall övervaka att denna bokföringsmässiga uppdelning verkligen iaktas.

Denne skall även kontrollera att det inte förekommer någon överföring av finansiella medel mellan den verksamhet som ledningsenheten bedriver i egenskap av flygplatsmyndighet och den verksamhet som den bedriver i fråga om marktjänster."

- (270) Om man jämför lönekostnaderna för "handling-ticketing" med intäkterna från marktjänster så som de presenteras i affärsplanen kommer man fram till en ungefärlig marginal för marktjänster. Det rör sig naturligtvis om en grov uppskattning, eftersom de övriga marktjänstsiffrorna utom personalkostnaderna (förbrukningsvaror, tjänster, underhåll av utrustning osv.) inte ingår, men däremot omfattas den personal som har hand om incheckning. Jämförelsen visar att marginalen är negativ fram till och med 2006 (mellan -650 000 euro och -1 370 000 euro beroende på vilket år man ser på), med lönekostnader per passagerare som minskar från 4,42 till 2,37 euro, vilket fortfarande ligger långt över de 1,13 euro som fakturerats Ryanair.
- (271) Först från och med 2007 går verksamheten med vinst tack vare ungefär 50 000 extra passagerare varje år (dvs. 300 000 till år 2010) som skall komma från de reguljära flygbolagen. Marktjänsterna för dessa kommer att faktureras med i snitt 14 euro per passagerare. På så sätt skulle 1 150 000 lågprispassagerare år 2010 generera sammanlagt 1,5 miljoner euro i marktjänstintäkter, och de kvarvarande 300 000 reguljära passagerarna skulle generera 4,5 miljoner euro i intäkter.
- (272) Utan detta beräknade tillskott från de reguljära flygbolagen, som integrerats i affärsplanen och börjar med 100 000 euro år 2003 för att uppnå 1 700 000 euro 2007 och nästan 4 miljoner euro 2010, skulle den beräknade marginalen för marktjänster förbli negativ. Man kan fråga sig om ett reguljärt flygbolag skulle gå med på att i Charleroi betala ett pris som är jämförbart med vad som tas ut på stora flygplatser, om det samtidigt visste att det betalade tolv gånger så mycket som ett annat bolag på samma anläggning. Enligt Belgien rör det sig framför allt om flygbolag som flyger på Afrika, och som därför har stora bagagevolymen och därmed behöver mycket omfattande marktjänster.
- (273) Utgående från de uppgifter som kommissionen förfogar över kan man också beräkna att marktjänster, utan tankning, för en Boeing 737 skulle uppgå till cirka 800 till 1 200 euro per plan på en regional flygplats, om man utgår från ett tjugotal rotationer per dag och 100 till 200 passagerarplatser, motsvarande Ryanairs trafikering av Charleroi. Denna siffra ligger redan 20 % under priserna på större flygplatser. Det motsvarar en kostnad per passagerare på 6–8 euro, vilket också motsvarar de priser som BSCA tar ut av andra flygbolag. Det finns följaktligen mycket starka indicier för utpräglad prisdumpning från BSCA:s sida om man betraktar marktjänster för sig.
- (274) Marktjänsterna är dessutom i hög grad konkurrensutsatta på de stora flygplatserna, och om Charlerois framgångar fortsätter bör flygplatsen snart följa den väg som föreskrivs i gemenskapens lagstiftning förutsatt att man når de två miljoner passagerare per år som man enligt affärsplanen räknar med från år 2006/2007. Kommissionen påminner här om att direktiv 96/67/EG syftar till att garantera en effektiv och lojal konkurrens⁽¹¹³⁾ och att de regler som är nödvändiga för att flygplatsernas infrastrukturer skall fungera väl skall respektera principerna om objektivitet, genomblickbarhet och icke-diskriminering⁽¹¹⁴⁾. I en fråga som hänskjutits för förhandsavgörande, och som avsåg den avgift som tas ut som motprestation för tillträdet till flygplatsens anläggningar, ansåg EG-domstolen i sin dom av den 16 oktober 2003⁽¹¹⁵⁾ att direktiv 96/67/EG inte hindrar att "avgiften fastställs på ett sådant sätt att flygplatsens ledningsenhet inte bara kan täcka kostnaderna för att tillhandahålla och underhålla flygplatsanläggningarna utan även erhålla en vinstmarginal". Den 19 december 2003 bekräftade de belgiska myndigheterna själva att tröskeln på två miljoner passagerare per år bör uppnås i slutet av 2004 eller under år 2005. Enligt artikel 4 i direktiv 96/67/EG kommer detta att medföra en strikt bokföringsmässig uppdelning i syfte att se till att denna konkurrensutsatta verksamhet inte kompenseras av någon annan verksamhet på flygplatsen. När denna tröskel väl har uppnåtts blir det möjligt för en eller flera oberoende aktörer att erbjuda sina tjänster, och det är uppenbart att den nuvarande avgiften i storleksordningen en euro per passagerare under en period på 15 år i praktiken kommer att göra det omöjligt att konkurrensutsätta marktjänsterna.
- (275) Fram till dess att man har uppnått denna tröskel på två miljoner passagerare per år kan flygplatsen naturligtvis kompensera mellan vinst- och förluskällor mellan olika rent kommersiella verksamheter, till exempel mellan ett underskott på hanteringsverksamheten och ett överskott från passagerarbilparkeringen. Denna kompensation mellan olika affärsverksamheter kommer inte längre att vara möjlig när man uppnått den tröskel på två miljoner passagerare per år som anges i direktiv 96/67/EG. En sådan kompensation är dessutom redan utesluten mellan affärsverksamheter och verksamheter av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen vill också påminna om att den ständigt verkar för att åstadkomma en verklig avreglering på området marktjänster⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹³⁾ Skäl 16 i direktiv 96/67/EG.

⁽¹¹⁴⁾ Skäl 23 i direktiv 96/67/EG.

⁽¹¹⁵⁾ EG-domstolens dom av den 16 oktober 2003 i mål C-363/00, Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH / Deutsche Lufthansa AG (ännu ej offentliggjord i REG).

⁽¹¹⁶⁾ Kommissionen pekar här på EG-domstolens avgöranden gentemot Tyskland den 12 september 2003 och Italien den 19 december 2002 för att dessa medlemsstater inte hade införlivat direktiv 96/67/EG i enlighet med gällande bestämmelser, vilket innebar att det fanns direkta hinder för nya aktörer att etablera sig på de största flygplatserna i de båda länderna.

(276) BSCA:s uppdrag som flygplatsmyndighet, förvaltare av en tjänst i det allmännas intresse och leverantör av kommersiella tjänster är inte tydligt åtskilda på Charlerois flygplats, vilket också gäller de ekonomiska flöden som är förknippade med dessa uppdrag. Under dessa omständigheter kan man inte utesluta korssubventioner mellan finansieringen av marktjänster och finansieringen av annan icke-kommersiell verksamhet och därmed inte att det förekommer stöd i detta avseende.

(277) I detta fall tycks det tvärtom inte krävas en offentlig ekonomisk intervention på området. Med tanke på den avreglering som nyligen gjordes på området marktjänster och nödvändigheten att låta denna genomföras på ett effektivt sätt när rabatter på marktjänsterna kan förmodas utgöra statligt stöd till förmån för ett flygbolag, anser kommissionen att det inte är troligt att detta stöd kan förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden. Det tycks i själva verket varken vara nödvändigt eller främja utvecklingen av en flygplats på en avreglerad marknad.

5.3.3 ANDRA BIDRAG SOM SYFTAR TILL ATT FRÄMJA FLYGTRAFIKEN PÅ REGIONALA FLYGPLATSER

(278) Stöd som gör det möjligt att utveckla och säkra en bättre drift av regionala flygplatsinfrastrukturer som i dagsläget är underutnyttjade och medför en kostnad för samhället kan vara av ett visst gemenskapsintresse och rymmas bland målen för den gemensamma transportpolitiken.

(279) Driftsstöd som syftar till att bidra till etableringen av nya flyglinjer eller förstärka viss trafik kan vara nödvändigt för de små regionala flygplatsernas utveckling. Sådant stöd kan övertyga intresserade företag att ta risken att investera i nya linjer. För att ett sådant stöd skall vara förenligt enligt artikel 87.3 c i fördraget måste man emellertid slå fast att stödet är nödvändigt och står i proportion till det eftersträlvade målet samt att det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

(280) Det är sällsynt att driftsstöd kan förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden eftersom det ofta snedvrider konkurrensvillkoren inom de sektorer där det beviljas, samtidigt som det inte heller bidrar till att nå de mål som fastställs i fördragets undantagsbestämmelser. Om stödet inte medför någon teknisk eller struk-

turell förändring inom företaget utan bara gynnar dess affärsutveckling, innebär det bara att företaget kan erbjuda sina kunder artificiellt fördelaktiga villkor och öka sin vinstmarginal utan att ha gjort skäl för det.

(281) Det finns dock vissa undantag från denna princip och kommissionen har tidigare godkänt denna typ av stöd förutsatt att vissa villkor är uppfyllda. Till exempel har kommissionen godkänt driftsstöd inom sjöfartssektorn i samband med upprättandet av närsjöfartsförbindelser mellan två eller flera franska hamnar eller mellan hamnar i Frankrike och övriga gemenskapen⁽¹¹⁷⁾. En fransk stödordning syftade till att dämpa de ekonomiska problemen som var förknippade med de nya förbindelserna genom att bevilja ett stöd som gradvis avvecklas under en period på högst tre år med ett tak på 30 procent av de stödberättigade driftskostnaderna plus ett absolut tak. Efter att ha inlett det formella granskningsförfarandet godkände kommissionen stödet enligt artikel 87.3 c i fördraget eftersom den ansåg att närsjöfartens utveckling omfattas av målen för den gemensamma transportpolitiken: "I sitt meddelande om utvecklingen av närsjöfarten understryker kommissionen den roll som detta transportsätt spelar för att främja en hållbar och säker rörlighet, stärka sammanhållningen inom unionen och effektivisera transportererna i den intermodala planeringen. Kommissionen påtalar också att närsjöfarten bör främjas både på gemenskaplig, nationell och regional nivå."

(282) Det är i det aktuella ärendet därför viktigt att undersöka om de kriterier som kan göra det möjligt att godkänna detta stöd, förutom rabatterna på flygplatsavgifterna och avgifterna på marktjänsterna, är uppfyllda.

5.3.3.1 Åtgärdens syfte och förekomsten av gemenskapsintresse

(283) Det första villkoret för att ett stöd skall beviljas är att det uppnår sitt syfte, det vill säga att det ingår i en konsekvent politik som syftar till att utveckla flygplatserna och som kännetecknas av en tydlig vilja att öka lönsamheten hos infrastrukturerna som inte alltid är lönsamma.

⁽¹¹⁷⁾ Kommissionens beslut 2002/610/EG av den 30 januari 2002 om det stödsystem som Frankrike planerar att införa för upprättandet av nya närsjöfartsförbindelser (EGT L 196, 25.7.2002, s. 31).

- (284) Denna konsekventa politik som primärt syftar till att utveckla flygplatsverksamheten på ett hållbart sätt får då som följd att främja regional utveckling, turism, den lokala ekonomin eller bilden av regionen.
- (285) Även om statligt stöd till storflygplatser eller rent av till medelstora flygplatser bara kan motiveras i undantagsfall kan det tvärtom visa sig att ett stöd är nödvändigt för små flygplatser. Utan offentligt stöd skulle de små flygplatserna, som inte uppnått lönsamhet, inte kunna överleva. För att fortsätta sin verksamhet behöver de offentlig finansiering, vilket kommissionen erkänt bland annat i sitt förslag om flygplatsavgifter ⁽¹¹⁸⁾: "För att dessa små flygplatser, som spelar en väsentlig roll för unionens ekonomiska och sociala sammanhållning, skall fungera krävs ofta ett betydande och regelbundet statligt eller kommunalt stöd, eller i vissa fall ekonomiskt stöd från större flygplatser (...)."
- (286) Det finns för närvarande inga definitioner av stora, medelstora och små flygplatser. I sitt förberedande yttrande av den 2 juli 2003 om kapaciteten vid de regionala flygplatserna föreslog Regionkommittén att de europeiska flygplatserna skulle delas in i följande fem kategorier ⁽¹¹⁹⁾:
- Kategori A: Storflygplatserna (mer än 25 miljoner passagerare, 4 flygplatser), som svarar för cirka 30 procent av EU:s flygtrafik.
 - Kategori B: De nationella flygplatserna (10–25 miljoner passagerare, 16 flygplatser), som svarar för cirka 35 procent av EU:s flygtrafik.
 - Kategori C: 15 flygplatser med 5–10 miljoner passagerare, som svarar för cirka 14 procent av EU:s flygtrafik.
 - Kategori D: 57 flygplatser med 1–5 miljoner passagerare, som svarar för cirka 17 procent av EU:s flygtrafik.
 - Kategori E: 67 flygplatser med 200 000–1 miljon passagerare, som svarar för cirka 4 procent av EU:s flygtrafik.
- Enligt Regionkommittén motsvarar de regionala flygplatserna i allmänhet kategorierna D och E, även om några av flygplatserna i kategori C också kan klassas som regionala flygplatser.
- (287) De regionala flygplatserna skulle också kunna erbjuda en lösning på ett transportpolitiskt problem, nämligen kapacitetsmättningen på de stora flygplatserna.
- (288) I vitboken Gemenskapens transportpolitik fram till 2010: vägval inför framtiden ⁽¹²⁰⁾ menade kommissionen att tillväxten i trafiken gör det nödvändigt att omorganisera flygplatsverksamheten för att optimera användningen av befintlig kapacitet.
- (289) De regionala flygplatsernas utveckling är såsom kommissionen förklarar desto intressantare: "Flygtransport-systemets nuvarande struktur leder till att bolagen koncentrerar sin verksamhet till stora flygplatser, som får utgöra nav för verksamheten inom gemenskapen och internationellt. Trafikstockningarna koncentreras kring de stora huvudflygplatserna, vilket medför sanitära olägenheter och försvårar flygtrafikledningen. Överbelastningen av luftrummet är redan föremål för en konkret handlingsplan, men trafikstockningarna på marken har hittills inte fått den uppmärksamhet de förtjänar. Nära hälften av de femtio största europeiska flygplatserna lider i dag av en överbelastning på marken eller närmar sig gränsen för flygplatskapaciteten."
- (290) I Regionkommitténs yttrande, som nämns i punkt 286 ovan och som utarbetats på begäran av kommissionen inför utformningen av en politik beträffande flygplatskapaciteten i Europa, förklaras följande:
- "Regionala flygplatser kännetecknas ofta av överkapacitet i fråga om terminalutrymme och utnyttjande av start- och landningsbanor, samtidigt som storflygplatser och nationella flygplatser ofta saknar tillväxtkapacitet. Så länge som de stora flygbolagen fortsätter att tillämpa sin navstrategi går det inte att komma till rätta med denna uppenbara paradox. Det finns vissa indikationer på att somliga flygbolag nu undersöker möjligheten att starta kompletterande 'point-to-point-verksamhet.'
- Det finns potential att utveckla point-to-point-strategin vid regionala flygplatser. Vi har sett detta på senare tid med framväxten av lågprisbolag, men detta är inte det enda marknadssegment som kan dra nytta av dessa flyglinjer. Regioner och flygbolag bör samarbeta för att hitta en balans mellan point-to-point-strategin och navtrafikstrategin. Det gäller att identifiera det potentiella trafikflöde som kan flyga från en regional flygplats utan att transitera via ett nav."

⁽¹¹⁸⁾ Ovannämnda KOM(97) 154 slutlig.

⁽¹¹⁹⁾ CdR 393/2002 slutlig.

⁽¹²⁰⁾ KOM(2001) 370 slutlig.

- (291) Även om det ofta krävs offentligt stöd till vissa mindre flygplatser i form av stöd till utbyggnad av infrastruktur eller driftsstöd för att de skall överleva, bygger en hållbar utveckling av flygplatserna uppenbarligen på att man utvecklar flygtrafiken och ökar passagerarvolymerna. Såsom nämnts i synpunkterna från berörda parter har de små flygplatserna i allmänhet inte de passagerarvolymmer som krävs för att uppnå en kritisk storlek och lönsamhet. Det är först efter att de har uppnått en kritisk storlek som de kan uppträda som verkliga affärsföretag och begränsa användningen av offentliga medel.
- (292) Det finns inga absoluta uppgifter om denna kritiska storlek som krävs för att uppnå lönsamhet. Regionkommittén uppskattar den till en och en halv miljon passagerare per år, medan man i ovannämnda undersökning från universitetet i Cranfield nämner siffror på både en halv miljon och en miljon passagerare per år. Detta visar att det förekommer skillnader mellan olika länder och beroende på flygplatsens organisation ⁽¹²¹⁾.
- (293) Att uppnå denna kritiska storlek och lönsamhet utgör ett konststycke för de små flygplatserna eftersom de måste förmå traditionella flygbolag, lågkostnadsbolag eller charterbolag att etablera sig där, vilket BSCA:s erfarenheter tydligt visar. De traditionella flygbolagen föredrar de inarbetade huvudflygplatserna som ligger väl till rent geografiskt och möjliggör snabba förbindelser, och som konsumenterna är vana att använda och där dessa flygbolag har ankomst- och avgångstider som de inte vill förlora. Precis som de traditionella bolagen, som i allmänhet nöjer sig med kända plattformar, är lågkostnadsbolagen inte alltid beredda att utan särskilda incitament ta risken att starta flyglinjer från okända och obeprövade flygplatser.
- (294) I viss mån lider de regionala flygplatserna i Europa av en flygplats- och flygtrafikpolitik som i årtal har varit inriktad på storstäderna. Det är inte lätt för dem att utvecklas med tanke på attraktionskraften hos de centrala flygplatserna, som utöver sitt "uppsamlingsområde" och sin geografiska belägenhet gynnas av många års investeringar i infrastruktur och av de nationella flygbolagens verksamhet. Vissa flygplatser kan räkna med att dessa bolag drar sig ur spelet när passagerarvolymerna tillförs av flygbolag som har allmän trafikplikt ⁽¹²²⁾ eller när de nationella myndigheterna inrättar system för stöd av social karaktär.
- (295) Flygplatserna, inte minst de regionala, har stor ekonomisk och social betydelse och inverkan i Europa, vilket understryktes i organisationen ACI-Europes undersökning *Creating Employment and Prosperity in Europe* från 1998 ⁽¹²³⁾. Gemenskapen uppmuntrar redan flygplatsernas, bland annat de regionala flygplatsernas, utveckling genom att bevilja finansiering till utbyggnad av flygplatsinfrastruktur inom ramen för sin regionalpolitik och med hjälp av lån från Europeiska investeringsbanken.
- (296) För att de aktuella infrastrukturerna verkligen skall användas och de offentliga medel som anslås i detta syfte verkligen skall ge avkastning, kan utbetalning av stöd till flygbolagen från de regionala flygplatserna under vissa villkor vara ett nödvändigt verktyg för att locka till sig passagerarvolymerna som gör det möjligt för dem att uppnå lönsamhet och sedan klara sig utan offentliga medel.
- (297) I det aktuella ärendet ingår stödet i en känd och konsekvent plan för att utveckla flygplatsverksamheten i Charleroi. Kommissionen konstaterar här att de valonska myndigheterna sedan slutet av 1980-talet har fört en konsekvent flygplatspolitik som bland annat går ut på att specialisera de flygplatser regionen som ansvarar för, utveckla flygplatsinfrastrukturerna och söka användare som kan förmodas bidra med de passagerarvolymerna som krävs för en varaktig utveckling. Flygplatsen i Charleroi tillhörde för några år sedan kategori E bland Europas regionala flygplatser enligt Regionkommitténs definition (200 000–1 miljon passagerare per år). Den tillhör nu kategori D och uppvisar en av de största passagerarökningarna i Europa. BSCA har antagit en nischstrategi som inte syftar till att erbjuda samma tjänster som den nationella flygplatsen i Bryssel, utan till att specialisera sig till väl definierade nischer och ett utbud av bastjänster.
- (298) Handelsvillkoren kan påverkas av denna typ av stöd på två olika nivåer. Den första nivån avser effekter på han-

5.3.3.2 Stödets nödvändighet

⁽¹²¹⁾ Sidorna 5.33 och 6.11 i ovannämnda rapport.

⁽¹²²⁾ Se sidorna 5–27 i ovannämnda undersökning från universitetet i Cranfield: "I viss mån kan stöd till flyglinjer inom ramen för allmän trafikplikt tolkas som ett indirekt stöd till en flygplats. Vissa avlägsna flygplatser i Skottland och Irland är nästan helt beroende av flyglinjer som får stöd inom ramen för allmän trafikplikt."

⁽¹²³⁾ Även om flygplatserna direkt skapar 1 100 arbetstillfällen för varje miljon passagerare som behandlas under ett år, så uppskattas deras samlade verkan (som inbegriper indirekta arbetstillfällen) till cirka 2 200 arbetstillfällen, det vill säga det dubbla. De utgör ekonomiska motorer, "strategiska katalysatorer", som har en roll som magnet för en rad andra ekonomiska verksamheter.

deln på marknaden för lufttransporttjänster. Stöd som betalas ut till ett flygbolag snedvrider konkurrensen inom det europeiska luftrummet oavsett om dessa flygbolag flyger från samma flygplats eftersom stödet sänker deras driftskostnader.

(299) Den andra nivån avser en snedvridning av handeln på marknaden för flygplatstjänster. Stödet kan indirekt orsaka snedvridningar mellan centrala och regionala flygplatser. Subventionerna kan uppmuntra ett flygbolag att omlokalisera sin verksamhet från en flygplats till en annan och att flytta en linje från en central flygplats till en regional. En sådan omlokalisering är dock föga trolig eftersom kostnaden för flytten kan vara mycket stor och ekonomiskt riskabel för ett flygbolag. Dessutom är flygbolagen känsliga för vilken typ av flygplatstjänster som erbjuds, och som motsvarar fastlagda affärsstrategier: de centrala och de regionala flygplatserna erbjuder inte flygbolagen samma typ av flygplatstjänster. De förstnämnda erbjuder ett fullständigt utbud av tjänster, medan de sistnämnda i allmänhet erbjuder mer rudimentära tjänster.

(300) En ny flyglinje från en regional flygplats kan locka passagerare som tidigare flög från en central flygplats. Detta kan leda till en omdirigering av trafiken och därmed till en omdirigering av de intäkter som hänger samman med flygplatsverksamheten. Denna typ av snedvridning måste dock sättas i sitt sammanhang. De mindre flygplatserna medför nackdelar för passagerarna jämfört med de centrala flygplatserna (avståndet till storstäderna, dåliga förbindelser mellan dessa storstäder och de mindre flygplatserna och bristen på anslutningar mellan olika flyglinjer), som därmed inte automatiskt "dräneras" på passagerare till de mindre flygplatserna. Dessutom verkar det som om ett flygbolags etablering på en mindre flygplats inte nödvändigtvis medför en omdirigering av passagerartrafiken från den centrala till den mindre flygplatsen. Däremot verkar en sådan etablering kunna stimulera marknaden för båda flygplatserna. Detta illustreras av Ryanairs etablering på linjen Charleroi/Bryssel-Dublin 1997. Den totala reguljära trafiken, det vill säga från den nationella flygplatsen i Bryssel och Charleroi till Dublin, har fördubblats mycket snabbt för att sedan fortsätta att öka stadigt under sju år. Enligt uppgifter från Ryanair har de traditionella flygbolagen, som flyger från den centrala flygplatsen (Aer Lingus och Sabena, fram till år 2001), inte förlorat passagerare efter Ryanair etablering. De har däremot sänkt sina priser till följd av konkurrenstrycket från Ryanair, vilket har stimulerat marknaden och skapat en ytterligare efterfrågan på transporttjänster.

(301) Snedvridningar på marknaden för flygplatstjänster kan uppstå mellan regionala flygplatser, och denna typ av

snedvridningar är mycket allvarligare. Det finns många små flygplatser som vill utvecklas i Europa, medan antalet flygbolag som för närvarande är beredda att ta risken att inrätta nya linjer är relativt begränsat. De aktuella flygbolagen har därför en fördel gentemot de regionala flygplatserna och kan lätt förmå dem att konkurrera med varandra, Ryanair spelar på konkurrensen mellan närliggande flygplatser, till exempel i Frankrike där företaget har utnyttjat rivaliteten mellan flygplatserna i Pau och Tarbes, som ligger 30 kilometer ifrån varandra. Företaget kan göra samma sak mellan flygplatser i olika medlemsstater.

(302) De regionala flygplatserna förvaltas inte alltid som företag, utan som offentliga infrastrukturer med uppgifter som är kopplade till transportpolitiken, den fysiska planeringen eller den lokala utvecklingen. Det är inte ovanligt att de lokala myndigheterna går med på att betala ut stöd, till exempel via ett företag som förvaltar flygplatsen. Offentliga medel kan då ställas till ett flygbolags förfogande av andra skäl än att åstadkomma en hållbar utveckling av flygplatsen, till exempel för att utveckla en regional verksamhet, öka turismen eller förbättra bilden av en region. Om dessa subventioner inte regleras kan de nå orimliga proportioner och inte nödvändigtvis bidra till det eftersträvade målet, nämligen att utveckla regionala flygplatser på ett hållbart sätt.

(303) Det andra villkoret är att stödet bara betalas ut till flygbolagen när nya linjer inrättas eller när turtätheten ökas så att antalet passagerare som reser från den regionala flygplatsen ökar, för att på sätt ta en del av den risk som flygbolaget är exponerat för.

(304) I princip skall stöd inte betalas ut för en linje som redan trafikeras: flygbolaget löper då liten eller ingen risk, och något stöd är inte motiverat. När ett flygbolag redan trafikerar en linje från en flygplats bör det sålunda inte kunna åberopa något offentligt stöd.

(305) Stöd bör heller inte betalas ut till ett flygbolag för en ny linje som bolaget inrättat efter att ha lagt ner en annan linje som redan fått igångsättningsstöd. Allt annat lika erhåller flygplatsen i detta fall inte några positiva nettoeffekter i fråga om det antal passagerare som tas emot på flygplatsen. Att en linje under stödperioden ersätts av en annan, som också utgår från Charleroi, och som bör

generera åtminstone lika många passagerare innebär däremot inte att man behöver ifrågasätta att stödet fortsätter att betalas ut under hela stödperioden.

(306) I framtiden får stöd inte heller beviljas till en linje som Ryanair inrättar för att ersätta en annan linje som företaget tidigare trafikerade från en annan flygplats inom samma ekonomiska upptagningsområde eller befolkningsområde. Kommissionen anser i själva verket att det är viktigt att igångsättningsstöd inte skapar ett överbud av subventioner, till exempel genom omlokaliseringar av linjer när väl det maximala stödet har beviljats. Sådana förfaranden skulle i själva verket strida mot själva syftet med igångsättningsstödet, nämligen en utveckling av den aktuella flygplatsen som stämmer överens med det gemensamma intresset.

(307) Stödet får inte heller syfta till att hjälpa en ny aktör att öppna förbindelser som redan finns och direkt konkurrera med en befintlig aktör som redan trafikerar denna linje från flygplatsen. Den nya aktören måste konfrontera befintliga aktörer av egen kraft och inte med hjälp av offentligt stöd.

(308) I det aktuella ärendet har stödet betalats ut till Ryanair som motprestation för den risk som företaget tar genom att stationera upp till fyra flygplan med vardera åtminstone tre flygningar per dag under 15 år, vilket innebär ett åtagande att åtminstone trafikera 12 linjer eller turer från Charleroi. De nya linjer som öppnats sedan avtalen med BSCA undertecknades under 2001 är London, Milano, Liverpool, Rom, Carcassonne, Barcelona/Girona, Venedig, Pisa, Shannon och Glasgow. Ingen annan transportör har trafik på ovannämnda linjer från Charleroi, vilket innebär att stödet från regionen Vallonien inte har bidragit till att utveckla en direkt konkurrens med en befintlig transportör som har trafik från Gosselies.

(309) Kommissionen noterar också att Ryanair under sin tid på flygplatsen inte har lagt ner några andra linjer som företaget trafikerar från Charleroi. Om företaget skulle göra det bör de belgiska myndigheterna beakta detta i beräkningen av taket för det stöd som eventuellt får beviljas.

(310) Däremot har behovet av stöd på intet sätt påvisats för linjen Charleroi-Dublin: denna linje trafikerades redan

sedan fyra år när avtalen undertecknades 2001 och linjen var redan lönsam. Det behövs därmed inget driftstöd för trafiken på denna linje.

5.3.3.3 Stödets stimulerande karaktär

(311) Ett stöd skall ha stimulerande effekter: det skall göra det möjligt för ett företag att utveckla en verksamhet som den inte skulle bedriva utan offentligt stöd. Denna verksamhet skall dock på sikt bli lönsam utan stöd. Det är därför som stöd som syftar till att inrätta nya förbindelser eller förstärka trafiken på befintliga förbindelser skall vara begränsat i tiden. Stödet syftar till att inrätta en ny linje, men det får inte upprätthålla denna linje på ett konstlat sätt: linjen skall vara ekonomiskt bärkraftig. Man kan också kräva att stödet med tiden gradvis skall avvecklas för att på så sätt förstärka stödets stimulerande effekter. Ett stöd som gradvis avvecklas gör det möjligt att hjälpa en transportör när en linje inrättas samtidigt som denne i fortsättningen måste räkna med sina egna krafter. Avvecklingstakten kan också bygga på flygplatsens storlek för att på så sätt ge ett större stöd under mindre flygplatsers initiala utveckling och sedan sänka stödnivån när de börjar bli kända och ökar sin attraktionskraft.

(312) Marknadsföringsstödet betalas ut under avtalstiden på 15 år och uppgår till 4 euro per passagerare under hela avtalstiden. Detta stöd har därför inga stimulerande effekter på inrättandet av nya linjer, utan utgör helt enkelt ett outsinligt driftstöd. Det bör därför förkortas och kopplas till verkliga kostnader under igångsättningsperioden. Med tanke på kommissionens praxis i fråga om igångsättningsstöd till sjöfartsförbindelser och likheten med system för allmän trafikplikt, anser kommissionen att det är rimligt med en period på högst fem år efter att varje linje har inrättats, särskilt för direktförbindelser inom Europa. Även om linjen och flygplatsen behöver göra sig känd och igångsättningsstöd kan motiveras i detta syfte, så måste man också bevara den allmänna konkurrensen inom sektorn för lufttransporter.

(313) Kommissionen noterar att en period på tre år tillämpas inom sektorn för fraktsjöfart. En period på högst fem år kan tillämpas inom sektorn för lufttransporter, särskilt för lågkostnadsbolag. Denna sektor utvecklas starkt i Europa med en exceptionell ökning av omsättningen. I

en rapport från universitetet i Cranfield ⁽¹²⁴⁾ uppskattas att lågkostnadsbolagen, som för närvarande står för 4 procent av passagerartransporterna i Europa, kommer att få se sin andel öka till 12–15 procent av marknaden år 2010. Med tanke bland annat på omständigheterna i det aktuella fallet och synpunkterna från vissa berörda parter, till exempel HRL Morrison, konstaterar kommissionen också att en period på upp till fem år är rimlig för att inleda en verksamhet på en flygplats och uppnå lönsamhet. Denna begränsning är i det aktuella fallet nödvändig för att bevara stödets karaktär av igångsättningsstöd för nya linjer, vilket inte skulle vara möjligt med längre eller obegränsade stödperioder.

(314) Lönsamhet på själva flyglinjerna uppnås normalt snabbare: omsättningen för den berörda aktören, Ryanair, har ökat från mindre än 300 miljoner euro under räkenskapsåret 1999 till mer än 840 miljoner euro under räkenskapsåret 2003. Samtidigt har antalet passagerare som flyger med Ryanair ökat från 5,3 miljoner till 15,7 miljoner. Företagets vinst har uppvisat en liknande utveckling genom att öka från cirka 57 miljoner euro till mer än 239 miljoner euro. Man uppnår därmed mycket snabbt lönsamhet på lågkostnadslinjer. Ryanairs verksamhetsrapport från tredje kvartalet räkenskapsåret 2003-2004, som publicerades den 28 januari 2003, visar för övrigt att 73 av de 146 linjer som företaget trafikerar har varit lönsamma i minst 12 månader. Kommissionen noterar att Ryanair trots detta lyckades uppnå en nettovinstmarginal på mellan 19 och 25 procent beroende på kvartal och på 28 procent för det senaste räkenskapsåret, nämligen räkenskapsåret 2002, som avslutades den 31 mars 2003.

(315) Det står därmed klart att Ryanair nästan omedelbart uppnått lönsamhet på de linjer som företaget öppnat och mycket snabbt uppnått en kabinfaktor på cirka 80 procent, även om man senare har aviserat en viss minskning av kabinfaktorn. Företaget bekräftade detta i sin verksamhetsrapport för första halvåret 2003-2004, som publicerades den 3 november 2003, och uppgav att man redan planerade att ersätta de linjer som öppnats under våren 2003, till exempel i Sverige, Nederländerna och Frankrike, som uppvisar en platsbeläggning under den väntade om denna inte kom att förbättras avsevärt från och med följande vinter.

(316) Kommissionen är medveten om att den i detta ärende för första gången kommer att anta ett beslut om stöd som beviljats ett flygbolag för igångsättning av flyglinjer. Den anser att såväl stödets stimulerande karaktär som dess proportionalitet bör bedömas utifrån tre olika parametrar som redan nämnts, och som samtliga är av gemenskapsintresse. Det handlar om den allmänna kampen mot trafikstockningar i luftrummet genom att

utveckla utbudet, framför allt i tätbefolkade områden, den allmänna ekonomiska situationen och utvecklingsnivån i den aktuella regionen samt den utveckling av konkurrensen som riktat stöd kan underlätta. Kommissionen kommer i det aktuella fallet att beakta det faktum att staden Charleroi samtidigt ligger i en provins, Hainaut, som har en bruttoregionprodukt per invånare som ligger klart under genomsnittet i gemenskapen, och i ett större område präglad av ekonomiskt välstånd och en stor befolkning genom sin närhet till Bryssel och Lille med goda vägförbindelser för resenärerna. Kommissionen konstaterar också att det ursprungliga avtalet möjliggör subventioner under 15 år. Kommissionen anser sålunda att det i detta första beslut är lämpligt att godkänna ovannämnda varaktighet på fem år för stödet i syfte att tillåta utbetalning av igångsättningsstöd, och på så sätt gradvis anpassa förvaltningen av de aktuella linjerna och beakta flygplatsens särskilda förhållanden vad gäller både dess positionering som regional flygplats och dess mycket begränsade flygverksamhet.

(317) När det gäller engångsbidragen, och detta oberoende av deras eventuella proportionalitet, innebär deras schablonmässiga karaktär genom att de bara betalas ut när nya linjer öppnas liksom deras avsaknad av kopplingar till Ryanairs verkliga kostnader att man – såvida inte de belgiska myndigheterna påvisar annat – inte kan anse att de stimulerar en lönsam utveckling av de linjer som dessa bidrag avser. I vilket fall som helst bör eventuella engångsbidrag såväl som marknadsföringsbidragen bedömas sammantaget i förhållande till kostnaderna för att starta varje ny linje i syfte att undvika varje kumulering av stöd utöver den godkända stödnivån.

5.3.3.4 Stödets proportionalitet

(318) Stödets proportionalitet bör bedömas utifrån två kriterier. För det första bör det finnas ett strikt samband mellan målet att utveckla flygplatsen, som går ut på att öka passagerartrafiken, och nivån på det stöd som betalas ut till flygbolaget. Stödbeloppet bör därför betalas ut per passagerare. Ett flygbolag som inte kan bidra med de passagerarvolymerna som krävs för att en flygplats skall utvecklas skall på så sätt inte otillbörligen favoriseras. Däremot skall ett flygbolag som uppfyller de mål som gör det möjligt för flygplatsen att utvecklas belönas för detta. I BSCA:s fall beräknas marknadsföringsbidraget per ombordstigande passagerare. Det finns därmed ett samband mellan stödet och den ökning av passagerartrafiken som krävs för att utveckla flygplatsverksamheten. Däremot beräknas inte engångsstödet per ombords-

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

tigande passagerare och har sålunda inte detta samband. Om tolv linjer öppnas skulle detta stöd uppgå till totalt cirka 2,9 miljoner euro⁽¹²⁵⁾. Fördelat per väntad ombordstigande passagerare på dessa tolv linjer, nämligen 600 000 passagerare per år⁽¹²⁶⁾, skulle detta belopp motsvara cirka 4,8 euro per passagerare under ett år och 1,3 euro per passagerare under en period på tre år. Det återstår därför att påvisa detta stöds proportionalitet utifrån det andra kriteriet.

- (319) Det andra proportionalitetskriteriet går ut på att bedöma sambandet mellan stödet och stödmottagarens kostnader. Marknadsföringsbidraget på 4 euro per passagerare motsvarar 50 procent av marknadsföringskostnaderna, vilket verkar vara mycket. I vilket fall som helst bör bedömningen av denna proportionalitet kontrolleras och analyseras av Belgien utifrån de ytterligare marknadsföringskostnader som företaget faktiskt tar på sig för att under en period på fem år främja varje stödberättigad flyglinje. I nuläget tycks marknadsföringskostnaderna snarare bestämmas i efterhand genom Promocys användning av beloppet på 8 euro, där BSCA och Ryanair står för hälften var, vilket inte tycks garantera att stödet är proportionellt. Framför kan det faktum att rabatterade biljetter räknas in i dessa kostnader genom att Promocy ersätter Ryanair för skillnaden mot det normala biljettpriset tänkas utgöra en i princip obegränsad kostnad.
- (320) En täckning på 50 procent av igångsättningskostnaderna under en period på upp till fem år i en omgivning som såsom tidigare nämnts präglas av snabb utveckling skulle i kommissionens ögon redan utgöra en anmärkningsvärd kombination av varaktighet och stödnivå för igångsättningsstödet. Framför allt skulle detta enligt kommissionen svårligen göra det möjligt att fastställa affärsplaner för varje linjes utveckling för en period som överstiger denna tid. Detta stöd skulle med lätthet göra det möjligt att göra en linje allmänt känd, och utgör enligt kommissionen en adekvat kompromiss mellan detta krav och kravet att bevara konkurrensen. Under avtalsperioden på 15 år kan dessutom varje ytterligare ny linje få detta igångsättningsstöd.
- (321) När det gäller engångsbidragen kan sägas att även om vissa av Ryanairs faktiska etableringskostnader i Charleroi, såsom utbildning av markpersonal, investeringar som görs på plats m.m., i teorin också skulle kunna visa sig vara stödberättigade, så tycks andra kostnader, till exempel för pilotutbildningen, vara mer allmänna och tydligt falla utanför BSCA:s verksamhetsramar. Det uppvisar därmed inte samma proportionalitet och tycks inte

heller ha någon stimulerande karaktär. För tillfället innebär detta stöds schablonmässiga karaktär och det faktum att de inte motsvarar några bestämda kostnader att kommissionen inte kan fatta något positivt beslut i detta avseende.

- (322) I bägge fallen säger det sig självt att kommissionen utesluter alla möjligheter till kumulering av stöd: även om igångsättningskostnaden för att marknadsföra en linje eller den initiala engångsinvesteringen skulle visa sig vara stödberättigad, så får de gemensamma kostnaderna för de bägge flygplatser som linjen trafikerar inte beaktas, oavsett var de ligger, eftersom detta skulle kunna innebära att man godkänner ett igångsättningsstöd med en kumulerad stödnivå som överstiger 50 procent.
- (323) När det gäller stödnivån, som kommissionen i detta fall begränsar till 50 procent, påminner kommissionen om att denna nivå absolut inte avser de totala driftskostnaderna – efter intäkter – för de berörda flyglinjerna. Det är bara de ytterligare igångsättningskostnader som flygbolaget inte behöver stå för under normala driftsförhållanden, och som kräver ett offentligt stöd för att dela den förlustrisk som är förknippad med igångsättningsperioden, som är berättigade till en stödnivå på 50 procent under en period på högst fem år. Detta gäller till exempel initiala marknadsföringskostnader för att sprida kännedom om en förbindelse, Ryanairs etableringskostnader i Charleroi och särskilda rabatter på flygplatsavgifterna i samband med att ny linje lanseras. Däremot kan stödet inte täcka normala driftskostnader såsom hyra eller avskrivning av flygplan, bränsle, besättningens löner eller kostnader för catering.
- (324) Kommissionen anser fortfarande att man vid bedömningen av driftsstöd bör se till att stödet gradvis avvecklas för att garantera att den understödda verksamheten gradvis uppnår lönsamhet. Det aktuella ärendet är något annorlunda eftersom det inte finns någon direkt koppling till varje flyglinjes lönsamhet för transportören, Ryanair, utan i stället till det faktum att den ena flygplatsen som dessa linjer trafikerar, nämligen Charleroi, är föga känd och attraktiv. Det krävs sålunda att stödet gradvis avvecklas eftersom grunden för stödet, det vill säga affärsplanen för varje linje, i sig bör innehålla incitament som gradvis trappas ner: till exempel bör marknadsföringen av en nyöppnad linje utan tvekan vara maximal under igångsättningsåret för att sedan minska avsevärt under följande år. Belgien kan dock föreskriva en sådan gradvis nertrappning av den valda stödnivån, i detta fall 50 procent, utan att det kumulerade stödet överstiger det belopp som beräknats till 50 procent av de stödberättigade kostnaderna under fem år.
- (325) Kommissionen noterar också att flygplatsen i Charleroi innan avtalet med Ryanair undertecknades tillhörde flygplatskategori E enligt Regionkommitténs klassifice-

⁽¹²⁵⁾ Detta belopp inbegriper 250 000 euro i hotellkostnader, 1 920 000 euro – det vill säga 160 000 euro per varje öppnad linje – 768 000 euro till pilotutbildning och 4 000 euro till kontorsutrustning.

⁽¹²⁶⁾ Var och en av Ryanairs linje bidrar med cirka 100 000 passagerare i bägge riktningarna, av vilka 50 000 stiger ombord i Charleroi.

ring, det vill säga den kategori som har den minsta verksamhetsvolymen med under en miljon passagerare per år. Kommissionen anser här att det är rimligt att flygplatsen i Charleroi har kunnat bevilja stöd med en högsta stödnivå på 50 procent. Det gemensamma intresset av att utveckla de regionala flygplatserna innebär i själva verket att denna flygplats måste kämpa hårt för att övervinna sina handikapp, till exempel det faktum att flygplatsen är okänd. Stödets effekter på konkurrensen tycks i kommissionens ögon därför inte vara alltför stora i förhållande till detta gemensamma intresse. Kommissionen skulle däremot kunna anse att en flygplats som redan hanterar en större passagerarvolym inte behöver bevilja samma nivå av igångsättningsstöd. Att öppna en ny linje från en flygplats som redan är mer känd och har fler förbindelser tycks medföra mindre rörelse- och lönsamhetsrisker än vad som för närvarande är fallet för Charleroi. Sådana flygplatser bör därför kunna säkra sin utveckling med ett lägre igångsättningsstöd.

5.3.3.5 Öppenhet, likabehandling av aktörer och icke-diskriminering när stödet beviljats

- (326) Det stödbelopp som beviljats ett flygbolag för utveckling av flygförbindelser bör vara överskådligt. Det bör beräknas per ombordstigande passagerare för att lätt kunna identifieras.
- (327) Att en flygplats är beredd att bevilja stöd som motprestation för ekonomiska tjänster, som till exempel lanseringen av nya flyglinjer, bör offentliggöras så att intresserade flygbolag kan visa sitt intresse och få del av stödet. De regler och principer som gäller för offentlig upphandling och koncessioner bör i förkommande fall iakttas. Vissa flygplatser har till exempel använt sig av *Europeiska unionens officiella tidning*, serie S, för sådana offentliggöranden ⁽¹²⁷⁾.
- (328) En flygplats som vill främja utvecklingen av flygförbindelser bör fastställa objektiva kriterier för högsta stödbelopp och stödets varaktighet för att säkra likabehandling mellan flygbolag.
- (329) Det bör införas mekanismer för att överklaga stödbeslut på nationell nivå i syfte att se till att det inte förekommer någon diskriminering i beviljandet av stöd och att inget flygbolag får otillbörliga fördelar på en viss flygplats.
- (330) Belgien har hittills inte inrättat något öppet system som gör det möjligt för intresserade flygbolag att öppna nya flyglinjer från Charleroi. Belgien har inte heller infört

något system som kan garantera likabehandling av olika aktörer när det gäller beviljande av stöd genom att fastställa objektiva stödkriterier och tillkännage högsta stödbelopp och längsta varaktighet för stödet. Landet har heller inte infört någon överklagandemekanism som garanterar att det inte förekommer någon diskriminering mellan transportörer.

5.3.3.6 Sanktioner och återbetalning

- (331) Det bör införas sanktionsmekanismer för fall där en transportör inte uppfyller de åtaganden som den gjorde gentemot en flygplats när stödet betalades ut. Ett system för återbetalning av stödet eller ett system där transportören lämnar en garanti skulle göra det möjligt för flygplatsen att försäkra sig om att flygbolaget uppfyller sina åtaganden.
- (332) Avtalet mellan Ryanair och BSCA innehåller en mekanism för återbetalning av stöd om transportören inte uppfyller sina åtaganden. Kommissionen noterar här att det avtal som undertecknats mellan Ryanair och BSCA innehåller flera bestämmelser i punkt II-2 – ”Bristande verkställande från Ryanairs sida” – som gör det möjligt för flygplatsen att åtminstone delvis gardera sig om företaget skulle avveckla sin verksamhet på flygplatsen. I själva verket innebär detta att om Ryanair skulle minska sin verksamhet på Charlerois flygplats med mer än 50 procent under de fem första åren eller minska antalet flygplan som är stationerade i Charleroi till färre än två, så måste företaget betala tillbaka allt stöd det tagit emot. Denna återbetalningsskyldighet sjunker till 66 procent av det utbetalade stödet under det sjätte året för att sedan sjunka med 6,66 procentenheter per år för att försvinna helt efter tio hela år.
- (333) Kommissionen anser att denna klausul som parterna förhandlat fram är väl anpassad till gemenskapens intresse att se till att flygplatsen utvecklas på lång sikt och när en passagerarvolym som gör det möjligt att uppnå lönsamhet. Den anser därför att denna klausul är ett väsentligt villkor för att man skall kunna förklara att stödet är proportionerligt och därmed förenligt med den gemensamma marknaden.

⁽¹²⁷⁾ Se till exempel EGT S 219, 14.11.2001, s. 150993, och EGT S 240, 11.12.2002, s. 191371.

5.3.3.7 Kumulering av stöd

- (334) Det beviljade stödet får i princip inte kumuleras med andra subventioner som flygtransportörerna får i form av stöd av social karaktär eller ersättning för allmän trafikplikt om de senare skulle klassificeras som statligt stöd. Enligt de proportionalitetsregler som fastställts ovan får stödet heller inte kumuleras med annat stöd som avser samma kostnader, inräknat stöd som betalas ut av ett annat land. Det totala stödet till en ny linje får aldrig överstiga 50 procent av igångsättnings-, marknadsförings- och engångskostnaderna sammanräknade på de båda destinationer som den nya linjen trafikerar. På samma sätt får de bidrag som betalas ut för en destination inte överstiga 50 procent av kostnaderna på denna destination.
- (335) För att bevara den stimulerande karaktären hos igångsättningsstöd för flygförbindelser med tiden, som ett verktyg för att utveckla de regionala flygplatserna, anser kommissionen att den måste försäkra sig om att sådant stöd inte kan ge stora flygplatser som har internationell trafik och är konkurrensutsatta någon indirekt fördel. Man måste därför särskilt uppmärksamma gränserna för de stödberättigade kostnaderna när en flyglinje binder samman (i det här fallet) Charleroi med en större flygplats, det vill säga som tillhör kategorierna A och B enligt Regionkommitténs klassificering, och/eller med en "samordnad" eller "fullständigt samordnad" flygplats⁽¹²⁸⁾.
- (336) Sådant stöd får inte heller beviljas när tillträdet till en linje har reserverats för en enda transportör i den mening som avses i artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92, särskilt punkt 1 d i denna artikel.
- (337) Ryanair får för sina linjer från Charleroi inget stöd av social karaktär eller någon ersättning för allmän trafikplikt. Tillträdet till de linjer som Ryanair trafikerar från Charleroi har inte heller reserverats för denna transportör.

⁽¹²⁸⁾ Enligt definitionerna och klassificeringen i rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1995 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (EGT L 14, 22.1.1993, s. 1). Denna förordning ändrades senast genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1554/2003 (EUT L 221, 4.9.2003, s. 1).

5.4 BESKRIVNING AV DE ÅTGÄRDER SOM DEN BERÖRDA MEDLEMSSTATEN MÅSTE VIDTA FÖR ATT STÖDET SKALL BLI FÖRENLIGT MED DEN GEMENSAMMA MARKNADEN

- (338) Kommissionen konstaterar att det stöd som BSCA har betalat ut till Ryanair uppfyller vissa av de villkor som är tillämpliga på bidrag för att främja flygförbindelser från regionala flygplatser, men att andra villkor inte är uppfyllda. I vissa fall måste man därför fastställa villkor för att stödet skall vara förenligt med den gemensamma marknaden.

5.4.1 RABATTER PÅ FLYGPLATSAVGIFTER

- (339) Ingen åtgärd kan tänkas göra de rabatter på flygplatsavgifterna som regionen Vallonien beviljar Ryanair förenliga med den gemensamma marknaden i deras nuvarande form. Belgien skall beräkna det stödbelopp som skall återkrävas med beaktande av det allmänna rabattsystem som anges i den vallonska lagstiftningen, nämligen i artikel 7.1 och 7.2 i 1998 års beslut, och som Ryanair kan göra anspråk på, för hela den period under vilken man har tillämpat den särskilda avgift som fastställts i avtalet med Ryanair.

- (340) I framtiden skall regionen Vallonien – om den vill anpassa sina avgifter så att de får bättre stimulans effekter – offentliggöra en ny avgift som riktar sig till alla flygbolag. Enligt den praxis som kommissionen redan har godtagit kan den också införa rabatter med begränsad varaktighet som är tillgängliga för alla användare av flygplatsen och som beviljas utan att diskriminera mellan dem.

5.4.2 GARANTIER OM ERSÄTTNING SOM REGIONEN VALLONIE BEVILJAT OM FLYGPLATSAVGIFTERNA ELLER ÖPPETTIDERNAS VID FLYGPLATSEN I CHARLEROI SKULLE ÄNDRAS

- (341) Ingen åtgärd kan tänkas göra de garantier om ersättning för ekonomiska förluster, vilka regionen Vallonien har utfärdat till Ryanair om regionen skulle utnyttja sina regleringsbefogenheter, förenliga med den gemensamma marknaden. Belgien skall se till att dessa garantier upphävs.

5.4.3 RABATTER SOM BEVILJAT BSCA PÅ AVGIFTERNA FÖR MARKTJÄNSTER

- (342) Eftersom BSCA inte har några rent affärsmässiga motiv att bevilja dessa rabatter utgör de belopp som Ryanair

beviljats i detta avseende statligt stöd. Med tanke på den förestående konkurrensutsättningen av dessa tjänster på Charlerois flygplats kan detta stöd förmodas snedvrída konkurrensen och påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Mot denna bakgrund kan ingen åtgärd tänkas göra de rabatter på avgifterna för markttjänster som BSCA beviljar Ryanair förenliga med den gemensamma marknaden. Belgien skall beräkna det stödbelopp som skall återkrävas genom att beräkna skillnaden mellan de kostnader som BSCA har haft för de markttjänster som tillhandahållits Ryanair och de avgifter som fakturerats flygbolaget. Eftersom den tröskel på två miljoner passagerare per år som anges i direktiv 96/67/EG ännu inte har uppnåtts får Belgien från detta belopp dra av de eventuella vinster som BSCA har gjort på annan rent kommersiell verksamhet.

5.4.4 ANDRA BIDRAG SOM SYFTAR TILL ATT FRÄMJJA FLYGTRAFIKEN PÅ REGIONALA FLYGPLATSER

(343) Övriga bidrag som BSCA har beviljat inom ramen för de avtal som undertecknats mellan parterna, till exempel i form av marknadsföringsbidrag, engångsincitament och kontorslokaler som ställts till Ryanairs förfogande, och som är föremål för detta beslut, kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden som igångsättningsstöd för nya flyglinjer under följande villkor:

- Alla bidrag skall vara begränsade i tiden. För inomeuropeiska destinationer får bidragen inte utgå under en längre period än fem år efter att en ny linje har öppnats. Dessa bidrag får inte betalas ut om denna nya linje öppnas som ersättning för en annan linje som Ryanair lagt ner under de föregående fem åren. I framtiden får stöd inte heller beviljas till en linje som Ryanair inrättar för att ersätta en annan linje som företaget tidigare trafikerade från en annan flygplats inom samma ekonomiska upptagningsområde eller befolkningsområde.
 - Marknadsföringsbidragen, som för närvarande uppgår till 4 euro per passagerare, skall motiveras i en utvecklingsplan som fastställts av Ryanair och som i förhand godkänts av BSCA för varje berörd linje. I denna plan skall företaget precisera sina stödberättigade kostnader, som direkt skall avse främjandet av linjen och syfta till att göra den lönsam utan stöd efter en initial period på fem år. BSCA skall efter denna femårsperiod godkänna de igångsättningskostnader som Ryanair faktiskt haft för varje flyglinje. Vid behov skall BSCA anlita en oberoende revisor för denna uppgift.
 - När det gäller den del av dessa bidrag som BSCA redan har betalat ut skall en liknande insats göras för att godkänna detta stöd utifrån samma principer.
 - Engångsbidragen till öppnandet av en linje tycks i nuläget inte kunna motiveras på samma sätt och skall återkrävas med undantag för den del som Belgien kan visa är direkt kopplad till Ryanairs kostnader på Charlerois flygplats, och som är proportionerlig och ger stimulans effekter.
 - Det totala stödet till en ny linje får aldrig överstiga 50 procent av igångsättnings-, marknadsförings- och engångskostnaderna sammanräknade på de båda destinationer, däribland Charleroi, som den nya linjen trafikerar. På samma sätt får de bidrag som betalas ut för en destination inte överstiga 50 procent av de faktiska kostnaderna på denna destination. Vid dessa bedömningar skall man särskilt uppmärksamma de linjer som förbinder Charleroi med en större flygplats, det vill säga som tillhör kategorierna A och B enligt Regionkommitténs klassificering, och/eller med en "samordnad" eller "fullständigt samordnad" flygplats.
 - De bidrag som betalas ut av BSCA, och som efter igångsättningsperioden på fem år visar sig vara oförenliga med de kriterier som fastställts enligt ovan, skall återbetalas av Ryanair.
 - De bidrag som kan ha betalats ut för linjen Dublin-Charleroi enligt de avtal från november 2001 som granskas här skall återkrävas.
 - Belgien skall införa en icke-diskriminerande stödordning som syftar till att säkra likabehandling av alla flygbolag som vill utveckla nya flygförbindelser från Charleroi enligt de objektiva kriterier som fastställs genom detta beslut.
- (344) I den mån som dessa villkor inte är uppfyllda för en del av detta stöd, antingen det motsvarar en viss typ av stöd eller en understödd linje, eller om villkoren i avtalen mellan Ryanair och BSCA avsevärt skulle ändras, skall Belgien återkräva allt motsvarande stöd som avses i föregående punkt.

5.5 KOMMISSIONENS PÅMINNELSE OM DESS POLITISKA
RIKTLINJER FÖR FINANSIERING AV FLYGPLATSER OCH
FLYGFÖRBINDELSER

- (345) Innan den formulerar sina slutsatser vill kommissionen påminna om det allmänna sammanhanget och gränserna för dessa slutsatser. Den tänker också ge preliminära indikationer till både offentliga och privata aktörer om de politiska åtgärder som den tänker föreslå för att längre fram klargöra dessa båda frågor rörande finansieringen av flygplatser och igångsättningsstöd till nya flygförbindelser.
- (346) Det allmänna sammanhanget för detta ärende utgörs av den avreglering av det europeiska luftrummet som kommissionen har verkat för i mer än tio år. Det "tredje luftfartspaketet" trädde i kraft 1993 och har skapat nya friheter att bedriva affärsverksamhet genom införandet av gemenskapstillståndet, tillträdet till den inre marknaden utan begränsningar sedan april 1997 samt friheten att fastställa avgifter. I anslutning till detta har bestämmelserna om allmän trafikplikt gjort det möjligt för de medlemsstater som så önskar att genomföra åtgärder för att utveckla sitt territorium.
- (347) Utöver detta regelverk har det vidtagits riktade åtgärder kring denna avreglering, varav vissa redan har nämnts. De handlar bland annat om fördelning av ankomst- och avgångstider, särskilt vid hårt belastade flygplatser, avregleringen av marktjänster och lika tillträde till datoriserade bokningssystem.
- (348) På samma sätt har avregleringen av sektorn, som naturligtvis har fått stora effekter på de traditionella flygbolagens (så kallade flag carriers) verksamhet och uppträdande, åtföljts av en strikt kontroll på området statligt stöd. Tillämpningen av principen "en gång – sista gången" för undsättningsstöd har gjort det möjligt för de mest reaktionssnabba flygbolagen att gå över från en relativt skyddad verksamhetsform till ett uppträdande som är normalt för en ekonomisk aktör.
- (349) Den senaste tidens utveckling har möjliggjort EG-domstolens så kallade open skies-domar⁽¹²⁹⁾, som också kommer att främja konsolideringen hos de europeiska aktörerna och deras förmåga att konkurrera med flygbolag från tredje land på gemensamma grunder.
- (350) Under senare år har det också gjorts andra stora framsteg på den europeiska marknaden för lufttransporter. Ett av dessa är framväxten av ett antal nya flygbolag med verksamhet i hela gemenskapen, vilka erbjuder attraktiva priser och har en lågkostnadsstruktur som möjliggör låga priser. Ryanair är en av de främsta aktörerna i detta snabbväxande segment och har krönt stora framgångar. Kommissionen kan bara glädja sig åt detta och uppskatta dessa aktörers bidrag till de allmänt sjunkande priserna på lufttransporter i Europa och till ett mer demokratiskt tillträde till detta transportsätt. Som väktare av fördraget måste kommissionen emellertid se till att bestämmelserna om den inre marknaden följs. Kommissionen måste här särskilt se till de bestämmelser som skall garantera en rättvis konkurrens genomförs på ett korrekt sätt, bland annat när det gäller oförenligt statligt stöd. Utan denna kontroll skulle vissa flygförbindelser kunna vara en följd enbart av slumpmässiga effekter och inte utgöra ett varaktigt erbjudande till passagerarna.
- (351) På samma sätt har många flygplatser, som ofta följer en rent territoriell logik och i Europa ofta har inrättats som militära flygplatser, förts över från staten till regionerna, offentliga företag eller rent av till den privata sektorn. Kommissionen känner dock inte till ett enda fall där en privat flygplats har skapats ur tomma intet helt utan anslag av offentliga medel. Den privata sektorns intåg har normalt skett genom en gradvis privatisering eller börsintroduktion.
- (352) En del av dessa flygplatsers kostnader är dock – oavsett om det handlar om privata eller allmänna flygplatser – föremål för ersättning för tjänster i det allmänna tjänst i form av säkerhetsuppdrag eller för andra bidrag till kostnader som inte medger lönsamhet, men som ändå är nödvändiga för verksamheten vid dessa flygplatser. Det kan röra sig om flygledning, polisiära uppdrag, brandförsvar m.m. På samma sätt svarar offentliga medel fortfarande i hög grad för finansiering eller underhåll av infrastrukturer.
- (353) Såsom påpekats ovan finns det i nuläget ingen gemensam syn på myndigheternas finansiering av vissa av dessa avgifter och därmed ingen gemenskapsram för fastställandet av avgifter för användning av flygplatsinfrastrukturer. Kommissionen tänker dock inom kort föreslå en sådan gemenskapsram, till exempel i form av ett meddelande om finansieringen av flygplatser, som gör det möjligt för medlemsstaterna, myndigheterna och de offentliga eller privata flygplatsförvaltarna att inlemma sina mellanhavanden i en enhetlig konkurrenssituation på EU-nivå. Kommissionen kommer att se till att denna gemenskapsram inbegriper praxis beträffande rabatter på flygplatsavgifter liksom en tydlig avgränsning mellan de avgifter som kan finansieras med offentliga medel och de som flygplatsförvaltarna skall täcka med

⁽¹²⁹⁾ EG-domstolens dom av den 5 december 2002 i målen C-466 till C-469/98 och C-470 till C-472/98, kommissionen mot Förenade kungariket, Danmark, Sverige, Finland, Belgien respektive Luxemburg, REG 2002, s. I-9427 till 9741.

egna medel. Den kommer i detta avseende att visa att det är en oriktig förenkling av en mycket mer komplex verklighet att ställa offentliga och privata flygplatser mot varandra när det gäller fastställandet av flygplatsavgifter.

- (354) Flygplatserna har också fått utveckla sitt utbud, det vill säga de flygförbindelser som de tillåter, antingen för att utnyttja sina befintliga offentliga infrastrukturer bättre och få en bättre avkastning på dem eller för att uppfylla krav till följd av deras ställning som företag. De mindre eller regionala flygplatserna som Charleroi står här inför en annan ekvation än europeiska storflygplatser som London, Paris eller Frankfurt. I likhet med andra medelstora flygplatser har dessa inte något stort flygbolag som koncentrerar sin verksamhet dit för att erbjuda sina passagerare så många förbindelser som möjligt och dra de stordriftsfördelar som denna struktur möjliggör. En regional flygplats som Charleroi måste dessutom motväga ett svagt renommé jämfört med större flygplatser.
- (355) När det gäller Ryanair noterar kommissionen att detta företag till skillnad från andra lågkostnadsbolag har valt att nästan enbart trafikera mindre flygplatser. Detta val är ganska speciellt och inte nödvändigtvis representativt för lågkostnadssegmentet eftersom företagets konkurrenter inom detta segment ofta trafikerar centrala eller väl-etablerade regionala flygplatser.
- (356) I enlighet med sitt beslut i detta ärende konstaterar kommissionen här att en sådan ökad användning ger ett bidrag till kampen mot trafikstockningar på Europas storflygplatser. Fler tillträdespunkter till inomeuropeiska flygningar utgör sålunda ett positivt inslag på området, men dessa flygningar kan ofta inte utvecklas utan ett initialt offentligt stöd. Öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet i fråga om den finansiering som flygplatserna erbjuds liksom förekomsten av ett gemensamt intresse i fråga om det statliga stöd som flygbolagen beviljas bör göra det möjligt att utveckla dessa flygplatsers verksamhet samtidigt som fördragsreglerna följs. I denna anda godtar kommissionen i detta beslut för första gången denna princip om igångsättningsstöd till lufttransporter samtidigt som den ser till att de sedvanliga reglerna om statligt stöd följs.

6. SLUTSATSER

- (357) Kommissionen konstaterar att Belgien har beviljat stöd till förmån för flygbolaget Ryanair i strid mot artikel 88.3 i EG-fördraget. Med tanke på det bidrag som detta stöd kan ge till lanseringen av nya flygförbindelser och en varaktig utveckling av en regional flygplats kan dock en del av detta stöd förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden, förutsatt att de villkor som anges i skälen 338–344 uppfylls.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det stöd som Belgien har genomfört enligt ett avtal av den 6 november 2001 mellan regionen Vallonien och Ryanair i form av en rabatt på landningsavgifterna utöver den officiella avgift som fastställts i artikel 3 i den vallonska regeringens beslut om fastställande av ersättning för nyttjande av regionen Valloniens flygplatser och de allmänna rabatter som fastställs i artikel 7.1 och 7.2 i detta beslut är oförenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget.

Artikel 2

Det stöd som Belgien genomfört enligt ett avtal av den 2 november 2001 mellan företaget Brussels South Charleroi Airport (BSCA) och flygbolaget Ryanair i form av en rabatt på avgifterna för marktjänster jämfört med flygplatsens officiella avgift är oförenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget.

Belgien skall fastställa det stödbelopp som skall återkrävas genom att beräkna skillnaden mellan de kostnader som BSCA har haft för de marktjänster som tillhandahållits Ryanair och de avgifter som flygbolaget fakturerats. Så länge som den tröskel på två miljoner passagerare per år som anges i direktiv 96/67/EG inte har uppnåtts får Belgien från detta belopp dra av de eventuella vinster som BSCA har gjort på annan rent kommersiell verksamhet.

Artikel 3

Belgien skall se till att upphäva de ersättningsgarantier som regionen Vallonien beviljade genom ett avtal av den 6 november 2001, och som innebär att Ryanair skall ersättas för ekonomiska förluster till följd av att regionen utnyttjar sina regleringsbefogenheter. Regionen Vallonien har gentemot Ryanair precis som gentemot andra flygbolag full frihet att fastställa flygplatsavgifter, flygplatsens öppettider och andra bestämmelser av regleringskaraktär.

Artikel 4

Övrigt stöd som BSCA har beviljat i form av marknadsföringsbidrag, engångsincitament och kontorslokaler som ställts till Ryanairs förfogande förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden som igångsättningsstöd för nya flyglinjer förutsatt att följande villkor uppfylls:

- 1) Bidragen skall avse öppnandet av en ny flyglinje och vara begränsade i tiden. För inomeuropeiska destinationer får bidragen inte utgå under en längre period än fem år efter

- att ett ny linje har öppnats. Dessa bidrag får inte betalas ut för en linje som öppnas som ersättning för en annan linje som Ryanair lagt ner under de föregående fem åren. I framtiden får stöd inte heller beviljas till en linje som Ryanair inrättar för att ersätta en annan linje som företaget tidigare trafikerade från en annan flygplats inom samma ekonomiska upptagningsområde eller befolkningsområde.
- 2) Marknadsföringsbidragen, som för närvarande uppgår till 4 euro per passagerare, skall motiveras i en utvecklingsplan som fastställts av Ryanair och som godkänts av BSCA för varje berörd linje. I denna plan skall företaget precisera sina stödberättigade kostnader, som direkt skall avse främjandet av linjen och syfta till att göra den lönsam utan stöd efter en initial period på fem år. BSCA skall efter denna femårsperiod godkänna de igångsättningskostnader som Ryanair faktiskt haft för varje flyglinje. Vid behov skall BSCA anlita en oberoende revisor för denna uppgift.
- 3) När det gäller den del av dessa bidrag som BSCA redan har betalat ut skall en liknande insats göras för att godkänna detta stöd utifrån samma principer.
- 4) De engångsbidrag som schablonmässigt betalades ut när Ryanair etablerade sig i Charleroi eller till öppnandet av varje ny linje skall återkrävas, med undantag för den del som Belgien kan visa är direkt kopplad till Ryanairs kostnader på Charlerois flygplats, och som är proportionerlig och ger stimulans effekter.
- 5) Det totala stödet till en ny linje får aldrig överstiga 50 procent av igångsättnings-, marknadsförings- och engångskostnaderna sammanräknade på de båda destinationer, däribland Charleroi, som den nya linjen trafikerar. På samma sätt får de bidrag som betalas ut för en destination inte överstiga 50 procent av de faktiska kostnaderna på denna destination. Vid dessa bedömningar skall man särskilt uppmärksamma de linjer som avses i detta beslut och som förbinder Charleroi med en större flygplats, och/eller med en "samordnad" eller "fullständigt samordnad" flygplats i den mening som avses i förordning (EEG) nr 95/93, det vill säga som tillhör kategorierna A och B enligt klassificeringen i det förberedande yttrandet från Regionkommittén om kapaciteten vid de regionala flygplatserna.
- 6) De bidrag som betalas ut av BSCA, och som efter igångsättningsperioden på fem år visar sig vara oförenliga med de kriterier som fastställts enligt ovan, skall återbetalas av Ryanair.
- 7) De bidrag som kan ha betalats ut för linjen Dublin-Charleroi enligt de avtal från november 2001 som granskas i detta beslut skall återkrävas.
- 8) Belgien skall införa en icke-diskriminerande stödordning som syftar till att säkra likabehandling av alla flygbolag som vill utveckla nya flygförbindelser från Charleroi enligt de objektiva kriterier som fastställs genom detta beslut.

Artikel 5

1. Belgien skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att återvinna det stöd som avses i artiklarna 1 och 2, och som redan ställts till Ryanairs förfogande. Det stöd som avses i artikel 1 behöver dock inte återkrävas vad gäller den del som inte överstiger stödtaket och som uppfyller de villkor som anges i artikel 4. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa detta beslut. Det återbetalningspliktiga stödet inbegriper ränta från den dag då stödet kom mottagaren till godo fram till den dag då det återbetalas. Röntan skall beräknas enligt den referensränta som tillämpas för att beräkna nettobidragsekvivalenten för regionalt stöd med sammansatt ränta.

2. I den mån som de villkor som anges i artikel 4 inte är uppfyllda för en del av detta stöd, antingen det motsvarar en viss typ av stöd eller en understödd linje, eller om villkoren i avtalen mellan Ryanair och BSCA avsevärt skulle ändras, skall Belgien återkräva allt motsvarande stöd som avses i denna artikel.

Artikel 6

Belgien skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 7

Detta beslut riktar sig till Belgien.

Utfärdat i Bryssel den 12 februari 2004.

På kommissionens vägnar

Loyola DE PALACIO

Vice ordförande i kommissionen