

Europeiska unionens officiella tidning

C 312

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

fyrtyioåttende årgången

9 december 2005

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

Kommissionen

2005/C 312/01

Meddelande från Kommissionen – Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser ⁽¹⁾ 1

⁽¹⁾ Text av betydelse för EES.

I

(Meddelanden)

KOMMISSIONEN

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

RIKTLINJER FÖR FINANSIERING AV FLYGPLATSER OCH FÖR STATLIGA
IGÅNGSÄTTNINGSSTÖD FÖR FLYGBOLAG MED VERKSAMHET PÅ REGIONALA
FLYGPLATSER

(2005/C 312/01)

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

1. Dessa riktlinjer skall ses i sitt sammanhang, nämligen den avreglering av det europeiska luftrummet som kommissionen har strävat efter i mer än tio år. De avregleringsåtgärder ("tredje luftfartspaketet") som är i kraft sedan 1993 ger sedan april 1997 alla lufttrafikföretag med gemenskapstillstånd obegränsat tillträde till den inre marknaden, vilket också gäller avgifter⁽¹⁾. För att medborgarna skall kunna garanteras kvalitetstjänster till rimliga priser har de medlemsstater som så önskat haft möjlighet att inom ramen för den allmänna trafikplikten införa skyldigheter i fråga om turtäthet, punktlighet, platstillgång eller förmånstariffer för vissa kundkategorier, under förutsättning att detta skett inom tydliga juridiska ramar och genomförts kontinuerligt och konsekvent inom hela medlemsstaten. På detta sätt har lufttransportnäringen kunnat bidra fullt ut till den ekonomiska och sociala sammanhållningen och till en balanserad regional utveckling.

2. Vid sidan av detta har en hel rad åtgärder vidtagits, bland annat när det gäller fördelning av ankomst- och avgångstider⁽²⁾, markttjänster⁽³⁾ och datoriserade bokningssystem⁽⁴⁾, i syfte att styra upp avregleringen och se till att konkurrensen sker på lika villkor för alla aktörer. Nya riktade förslag kommer snart att presenteras, t.ex. i fråga om fördelningen av ankomst- och avgångstider (för första gången kommer en marknadsmekanism för tilldelning av dessa att läggas fram för att få bättre rörlighet på hårt belastade flygplatser), rätten till lika tillträde till datoriserade bokningstjänster, samt marktservicen. Detta senaste förslag syftar till att höja konkurrensnivån mellan tjänsteleverantörerna genom att öka deras tillträde till marknaden.

3. Samtidigt har avregleringen av sektorn, som naturligtvis har fått stora effekter på de traditionella flygbolagens ("flag carriers") verksamhet och agerande, åtföljts av en strikt kontroll av statliga stöd. Tillämpningen av principen "för första och sista gången" för omstruktureringsstöd har gjort det möjligt för de mest reaktions-snabba flygbolagen att gå över från en relativt skyddad verksamhetsform till ett agerande som är normalt för en

⁽¹⁾ Rådets förordningar av den 23 juli 1992: (EEG) nr 2407/92 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (EGT L 240, 24.8.1992, s. 1), (EEG) nr 2408/92 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (EGT L 240, 24.8.1992, s. 8), (EEG) nr 2409/92 om biljettpreiser och tariffer för lufttrafik (EGT L 240, 24.8.1992, s. 15).

⁽²⁾ Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (EGT L 14, 22.1.1993, s. 1).

⁽³⁾ Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för markttjänster på flygplatserna inom gemenskapen (EGT L 272, 25.10.1996, s. 28).

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EEG) nr 2299/89 av den 24 juli 1989 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem (EGT L 220, 29.7.1989, s. 1).

ekonomisk aktör. I och med detta har hela luftfartsektorn kunnat omstruktureras i grunden – något som blev ännu viktigare efter händelserna den 11 september 2001 som fick betydande konsekvenser för lufttransporterna som helhet. Denna konsolidering har fortsatt i och med nyligen ingångna allianser såsom Air France/Alitalia, Lufthansa/Austrian Airlines eller Iberia/British Airways, samt med den sammanslagning som nyligen ägde rum mellan Air France och KLM.

4. Domstolens så kallade Open skies-domar ⁽¹⁾ har gett ny skjuts åt flyget genom att bekräfta att kommissionen har behörighet att föra internationella luftfartsförhandlingar. Dessa domar är av stor betydelse eftersom de också främjar en konsolidering mellan europeiska aktörer och deras kapacitet att utifrån en EU-bas möta konkurrens från tredjeländers flygbolag.
5. Under senare år har det gjorts två stora framsteg på den europeiska marknaden för lufttransporter. Det första är att det har växt fram ett antal nya flygbolag som har verksamhet i hela EU och som tack vare en lågkostnadsstruktur kan erbjuda attraktiva priser. Det andra rör flygplatserna, som under de senaste åren har visat sig särskilt aktiva när det gäller att locka till sig nya flygförbindelser.

1.2 Utvecklingen i fråga om flygplatser

6. Flygplatsernas utveckling byggde till en början antingen på territorialpolitiska överväganden eller militära behov. Det territorialpolitiska tänkandet har i vissa fall fortsatt, men många flygplatser har övergått från statlig styrning till regional förvaltning, eller till att ägas av offentliga eller privata företag. Den privata sektorns intåg har normalt skett genom en privatisering eller en gradvis öppning för privat kapital.
7. EU:s flygplatser har därmed genomgått grundläggande organisatoriska förändringar som inte enbart speglar de privata investerarnas aktiva intresse för flygplatserna, utan också myndigheternas förändrade inställning till att den privata sektorn deltar i deras utveckling. Denna utveckling har lett till en betydligt större diversifiering och komplexitet när det gäller de funktioner som flygplatserna fyller.

8. Flygplatserna runt om i EU berörs emellertid på olika sätt. De sju största står för mer än en tredjedel av all trafik i EU, och de 23 största står för mer än två tredjedelar ⁽²⁾. De har blivit mycket starka kommersiella aktörer, även om de fortfarande i första hand tillhandahåller den infrastruktur som behövs för lufttransporter. De flesta små flygplatser i EU ägs och drivs däremot fortfarande offentligt och i det allmännas intresse. Detta innebär att verksamheten på en viss flygplats i mycket varierande grad påverkar andra flygplatser eller handeln mellan medlemsstaterna, beroende på till vilken kategori den kan räknas (se typindelningen nedan, avsnitt 1.2.1).
9. Dessutom är man generellt överens om att en flygplats i viss mån är av betydelse för en god ekonomi på det lokala planet, och att den kan bidra till att t.ex. utbildning och sjukvård kan bevaras. Flygplatserna spelar också en viktig roll för att de mest avlägsna regionerna skall kunna integreras. Den luftburna passagerar- och fraktrafiken kan vara av avgörande betydelse för vissa regioners konkurrenskraft och utveckling. Flygplatser med många förbindelser kan verka som en magnet för flygbolagen och därmed främja ekonomiska verksamheter samt ekonomisk, social och regional sammanhållning inom EU.
10. Kommissionen har emellertid kunnat konstatera att lufttransporterna inte är den enda utvecklingsfaktorn när det gäller kommunikationerna till och från en region. Järnvägsförbindelser med höghastighetståg är mycket viktiga för den sociala och ekonomiska sammanhållningen i EU, särskilt mellan regionala storstäder. Såsom också betonades i 2001 års vitbok ⁽³⁾ bör en kombination av flyg- och järnvägstransporter kunna ge betydande kapacitetsvinster, under förutsättning att järnvägen och flyget inte konkurrerar med varandra utan i stället kompletterar varandra på sträckor mellan storstäder, nämligen med höghastighetståg.

1.2.1 Olika typer av flygplatser

11. Inom flygplatssektorn förekommer idag olika konkurrensnivåer mellan olika flygplatstyper. Detta är en viktig aspekt i granskningen av statliga stöd, som innebär att man undersöker i vilken mån konkurrensen kan komma att snedvridas och den inre marknaden påverkas. Konkurrenssituationen måste bedömas från fall till fall, och med hänsyn till vilka marknader det rör sig om. Utredningar ⁽⁴⁾ har visat att *de internationella storflygplatserna* i allmänhet konkurrerar med liknande flygplatser

⁽¹⁾ 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-9427–9741.

⁽²⁾ Enligt siffror från Airports Council International, för 2004 (EU-25).

⁽³⁾ Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden KOM(2001) 370, 12.9.2001.

⁽⁴⁾ "Study on competition between airports and the application of State aid rules" – Cranfield University, juni 2002.

på alla berörda transportmarknader, och att konkurrensnivån också kan bero på faktorer som trafikstockningar och huruvida det finns alternativa transporter, eller att de i vissa fall (se nedan) konkurrerar med stora regionala flygplatser. *De stora regionala flygplatserna* kan inte bara konkurrera med andra stora regionala flygplatser, utan också med storflygplatserna i EU och med transporter på marken, särskilt om det finns goda markförbindelser till flygplatsen i fråga. I allmänhet konkurrerar *de små flygplatserna* inte med andra flygplatser, utom i vissa fall då de konkurrerar med närliggande flygplatser av liknande storlek, om marknaderna överlappar varandra.

12. I Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet ⁽¹⁾ definieras tre flygplatskategorier:

- Internationella storflygplatser (med minst 5 000 000 passagerare per år).
- EU-flygplatser (med mellan 1 000 000 och 4 999 999 passagerare per år).
- Regionala och lätt tillgängliga flygplatser (med mellan 250 000 och 999 999 passagerare per år).

13. I sitt yttrande av den 2 juli 2002 om kapaciteten vid de regionala flygplatserna ⁽²⁾ föreslår Regionkommittén att de europeiska flygplatserna delas in i följande fem kategorier:

- Storflygplatser (med mer än 25 miljoner passagerare; 4 flygplatser), som står för cirka 30 % av flygtrafiken i Europa.
- Nationella flygplatser (med 10–25 miljoner passagerare; 16 flygplatser), som står för cirka 35 % av flygtrafiken i Europa.
- 15 flygplatser med mellan 5 och 10 miljoner passagerare, som står för cirka 14 % av flygtrafiken i Europa.

- 57 flygplatser med mellan 1 och 5 miljoner passagerare, som står för cirka 17 % av flygtrafiken i Europa.

- 67 flygplatser med mellan 200 000 och 1 miljon passagerare, som står för cirka 4 % av flygtrafiken i Europa ⁽³⁾.

14. Enligt Regionkommittén återfinns de regionala flygplatserna i allmänhet i de två sistnämnda kategorierna, även om några flygplatser i den mellersta kategorin också kan klassas som regionala flygplatser.

15. Kommissionen anser att de två kategoriindelningarna till stor del överlappar varandra och har därför i dessa riktlinjer bestämt sig för följande fyra kategorier:

- Kategori A: "stora EU-flygplatser", med mer än 10 miljoner passagerare per år.
- Kategori B: "nationella flygplatser", med mellan 5 och 10 miljoner passagerare per år.
- Kategori C: "stora regionala flygplatser", med mellan 1 och 5 miljoner passagerare per år.
- Kategori D: "små regionala flygplatser", med färre än 1 miljon passagerare per år.

1.3 Lågprisbolag

16. Jämfört med de klassiska flygbolagen har lågprisbolagens andel växt från 4,0 % år 1998 till 20,8 % år 2004, även om andelen varierar starkt mellan medlemsstaterna ⁽⁴⁾. År 2004 transporterade de tre största lågprisbolagen mer än 62 miljoner passagerare inom EU ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG av den 23 juli 1996 om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet (EGT L 228, 9.9.1996, bilaga II, avsnitt 6).

⁽²⁾ Regionkommitténs yttrande av den 2 juli 2002 om kapaciteten vid de regionala flygplatserna (CdR 393/2002 fin).

⁽³⁾ Det finns dessutom cirka 200 flygplatser som har mindre än 200 000 passagerare per år.

⁽⁴⁾ Över 40 % i Förenade kungariket, Irland och Slovakien, 38 % i Spanien, över 25 % i Belgien, Tyskland, Italien, Österrike, Ungern och Sverige, 19 % i Frankrike och Grekland, 18 % i Tjeckien och under 15 % i övriga medlemsstater. Källa: OAG Summer Schedules 2004, tillgängliga flygstolar på flygningar inom EU.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet och AirBerlin. Källa: Airclaims.

17. Kommissionen kan bara glädja sig åt detta och uppskatta att dessa aktörer bidragit till de allmänt sjunkande priserna på flygresor och till att flyget blivit mer demokratiskt. Som väktare av fördraget måste kommissionen emellertid se till att bestämmelserna för den inre marknaden följs, särskilt i fråga om garantier för rättvis konkurrens, bland annat när det gäller statliga stöd. Faktum är att det sätt på vilket lågprisbolagen för närvarande förhandlar om subventioner från myndigheterna, vare sig detta sker direkt eller via ett företag som driver en flygplats, har skapat frågetecken när det gäller tillämpningen av EG-fördragets konkurrensregler, och resultatet har blivit att kommissionen fått in flera klagomål. Därför såg sig kommissionen föranledd att nyligen anta ett beslut rörande Ryanairs etablering i Charleroi ⁽¹⁾. Resultatet blev att marknaden nu förväntar sig en lagstiftning med klara regler för den situation som uppstått.

2. SYFTET MED DESSA NYA RIKTLINJER, SAMT SITUATIONEN JÄMFÖRT MED RIKTLINJERNA FRÅN 1994

18. Kommissionens riktlinjer från 1994 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-avtalet på statligt stöd till luftfartssektorn ⁽²⁾ (nedan kallade "riktlinjerna för luftfartssektorn") täcker inte helt och hållet de nya aspekterna av finansiering av flygplatser och igångsättningsstöd för nya flyglinjer.

19. Dessa gamla riktlinjer innehåller nästan enbart villkoren för att bevilja flygbolagen statliga stöd, och direktstöden för att trafikera en linje begränsas till de fall där det föreligger allmän trafikplikt eller stöd av social karaktär. När det gäller flygplatserna handlar del II.3 i riktlinjerna om offentliga investeringar i infrastruktur. I riktlinjerna anges att "ett genomförande av infrastrukturprojekt (flygplatser [...]) är en åtgärd inom den generella ekonomiska politiken som kommissionen inte kan kontrollera med stöd av fördragets regler om statliga stöd (...). Denna generella princip gäller endast för medlemsstaternas genomförande av infrastrukturprojekt, och den påverkar inte bedömningen av huruvida det förmånliga utnyttjande av infrastrukturen som beviljas vissa företag skall betraktas som stöd." De nya riktlinjerna ersätter inte de gamla från 1994. De kompletterar dem i stället genom att precisera hur konkurrensreglerna skall tillämpas på olika typer av flygplatsfinansiering (avsnitt 4) och på

igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (avsnitt 5)

20. Därför beaktar kommissionen det faktum att utbyggnaden av regionala flygplatser bidrar till att nå målen för EU: s politik på många andra områden:

— En ökad användning av regionala flygplatser är positiv i kampen mot trafikstockningar på Europas storflygplatser. I sin Vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 ⁽³⁾, säger kommissionen följande: "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."

— Ett större antal flygplatser med förbindelser till övriga länder i Europa gör det lättare för medborgarna att resa.

— Sådana flygplatser är viktiga för ekonomin på regional nivå.

Om de vill bredda sitt utbud hamnar de regionala flygplatserna i ett sämre läge än de europeiska storflygplatserna i t.ex. London, Paris eller Frankfurt. De har inte något stort och välkänt flygbolag som koncentrerar sin verksamhet dit för att erbjuda passage-rarna så många anslutande förbindelser som möjligt och för att få de stordriftsfördelar som detta medför. Det är inte säkert att de har blivit så stora att de är tillräckligt attraktiva. En regional flygplats måste dessutom ofta kompensera en sämre image eller brist på renommé på grund av sitt isolerade läge i EU: s allra mest avlägsna områden (t.ex. Azorerna), eller sitt läge mitt i en region som drabbats av den ekonomiska krisen (t.ex. Charleroi, före detta kolgruvedistrikt).

21. I de här nya riktlinjerna har kommissionen en positiv syn på de regionala flygplatsernas framtid, samtidigt som den ser till att principerna om öppenhet och insyn, icke-diskriminering och proportionalitet följs till punkt och pricka. Syftet är att se till att offentlig finansieringen av regionala flygplatser och statliga stöd till flygbolag inte på något sätt får leda till en snedvriden konkurrens som strider mot det gemensamma intresset.

⁽¹⁾ Kommissionens beslut 2004/393/EG 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 (EUT L 137, 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁾ Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-avtalet på statligt stöd inom luftfartsområdet (EGT C 350, 10.12.1994, s. 5).

⁽³⁾ Vitbok – Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägal inför framtiden KOM(2001) 370 slutlig.

22. Denna inställning ligger i linje med de övergripande målen för transportpolitiken, t.ex. intermodalitet med järnvägstransporter. EU har de senaste åren bidragit stort både politiskt och finansiellt till de ambitiösa programmen för att bygga ut ett järnvägsnät för höghastighetståg. Dessa tåg är ett mycket attraktivt alternativ till flyget, både när det gäller tid, priser, komfort och hållbar utveckling. Även om det kommer att ta lång tid innan höghastighetståg blir en realitet i alla delar av EU så måste vi utnyttja deras kapacitet att ge konkurrenskraftiga och högkvalitativa förbindelser, och vi måste uppmuntra aktörerna inom järnvägs- och luftfartssektorn att satsa på samarbete inom ramen för artikel 81 i EG-fördraget så att järnvägen och flyget kan komplettera varandra ännu bättre, vilket ligger i resenärernas intresse.
23. I den mån dessa nya riktlinjer tar ställning i frågan om huruvida det förekommer statliga stöd eller inte, så är det kommissionens generella tolkning i dagsläget som ges i informativt syfte. Dessa ställningstaganden skall endast anses vara vägledande, och de påverkar inte en framtida tolkning i EG-domstolen eller förstainstansrätten.
24. Genom denna ram fastställs i vilken mån och enligt vilka villkor som kommissionen, i enlighet med gemenskapens regler och förfaranden för statliga stöd, kommer att bedöma offentlig finansiering av flygplatser och statliga igångsättningsstöd för flyglinjer. I sin granskning kommer kommissionen att tillämpa artikel 86.2 eller artikel 87.3 a, b eller c i fördraget.
25. Enligt artikel 86.2 i fördraget får medlemsstaterna, i fråga om företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, medge undantag från gemenskapens regler för statliga stöd, nämligen om tillämpningen av dessa regler rättsligt eller i praktiken skulle hindra att det uppdrag som tilldelats detta företag fullgörs, eller om handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.
26. I artikel 87.3 i fördraget förtecknas de stöd som kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden. I punkterna a och c medges undantag för stöd som är avsedda att främja eller underlätta utvecklingen i vissa regioner och/eller av vissa näringsverksamheter.
27. I sina meddelanden och bestämmelser om regionalstöd har kommissionen slagit fast på vilka villkor sådana stöd kan anses förenliga med den gemensamma marknaden, på grundval av artikel 87.3 a och c. Enligt dessa bestämmelser kan driftsstöd⁽¹⁾ som beviljas flygplatser eller flygbolag (t.ex. igångsättningsstöd) endast godkännas i undantagsfall och på vissa bestämda villkor, nämligen i mindre gynnade områden, t.ex. områden som omfattas av undantaget i artikel 87.3 a i fördraget, de yttersta randområdena, samt glest befolkade områden⁽²⁾.
28. På grundval av artikel 87.3 b kan stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse anses förenliga med den gemensamma marknaden. En särskild hänvisning görs till projekt inom ramen för de transeuropeiska näten, och sådana kan omfatta flygplatsprojekt.
29. Om dessa bestämmelser inte kan tillämpas kommer kommissionen att granska såväl finansieringen av flygplatser som igångsättningsstöden på grundval av artikel 87.3 c. I de följande bestämmelserna redovisas principerna för denna granskning.

3. TILLÄMPNINGSSOMRÅDE OCH GEMENSAMMA REGLER FÖR FÖRENLIGHET

3.2 Förekomst av statliga stöd

3.1 Tillämpningsområde och rättslig grund

3.2.1 Flygplatsernas ekonomiska verksamhet

30. Fördraget är neutralt till en stats val när det gäller offentlig eller privat egendom. Beträffande förekomsten av statligt stöd är den centrala frågan huruvida stödmottagaren bedriver en ekonomisk verksamhet⁽³⁾. Det står utom allt tvivel att ett flygbolag bedriver ekonomisk verksamhet. Det samma gäller för en flygplats: om den
- (¹) 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).
- (²) Se punkt 4.15 och följande i riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål.
- (³) Enligt domstolens rättspraxis utgör all sådan verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad ekonomisk verksamhet; mål C 35/96, domstolens dom av den 18 juni 1998, Europeiska kommissionen mot Italien, REG 1998, s. 3851, och i målen C 180/98–184/98, Pavlov, REG 2000, s. I-6451.

bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess juridiska status eller finansiering, utgör den ett företag i den mening som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget, och då skall fördragets bestämmelser rörande statliga stöd tillämpas ⁽¹⁾.

31. I målet "Aéroports de Paris" ⁽²⁾ beslutade Europeiska gemenskapernas domstol att drift och utnyttjande av flygplatser, inklusive tillhandahållandet av flygplatstjänster till flygbolag och olika tjänsteleverantörer på en flygplats, utgör verksamhet av ekonomisk natur eftersom den å ena sidan "består i tillhandahållande av flygplatsanläggningar till flygbolag och olika tjänsteleverantörer, för vilket det utgår en avgift som förvaltaren ensidigt har bestämt, och å andra sidan inte innefattar verksamhet som utgör myndighetsutövning och som därför är skild från verksamhet som innefattar sådan myndighetsutövning". Sålunda utövar den som driver flygplatsen i princip sådan ekonomisk verksamhet som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget och på vilken reglerna för statliga stöd skall tillämpas.

32. All verksamhet som bedrivs av en flygplatsförvaltare är dock inte nödvändigtvis av ekonomisk natur. Det är nödvändigt att skilja dessa olika typer av verksamheter från varandra och att fastställa i vilken mån de är av ekonomisk natur eller ej ⁽³⁾.

33. Enligt domstolen är sådana verksamheter som normalt faller under en stats ansvar i dess myndighetsutövning inte av ekonomisk natur, och de omfattas inte av reglerna för statliga stöd. Det rör sig om verksamheter som säkerhet, trafikledning, polis, tull etc. Finansieringen av dessa verksamheter skall begränsas till enbart en kompensation för de kostnader som verksamheterna i fråga medför, och den får inte beviljas för andra verksamheter av ekonomisk natur ⁽⁴⁾. I sitt meddelande av den 10 oktober 2001 till följd av attentaten den 11 september 2001 förklarade kommissionen att det säger sig självt att om vissa åtgärder direkt åläggs flygbolagen eller andra aktörer inom sektorn, t.ex. flygplatser eller flygbolag, så får de offentliga myndigheternas finansiering av dessa inte ge upphov till driftsstöd som är oförenliga med fördraget.

3.2.2 Verksamheter på flygplatserna som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

34. Vissa av flygplatsernas ekonomiska verksamheter skulle av myndigheterna kunna anses vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I dessa fall ålägger myndigheten flygplatsförvaltaren vissa skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, i syfte att se till att det allmänna intresset tas till vara på lämpligt sätt. Under dessa omständigheter kan det företag som driver flygplatsen få kompensation från myndigheterna för sådana extra kostnader som uppstår till följd av skyldigheterna att tillhandahålla vissa allmännyttiga tjänster. Det är inte heller uteslutet att driften av en flygplats i dess helhet i undantagsfall kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Myndigheten kan då ålägga en sådan flygplats (till exempel i en isolerad region) skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och därefter eventuellt fatta ett beslut om kompensation. Det bör emellertid påpekas att i de fall driften av en flygplats i dess helhet utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, får detta inte inbegripa verksamheter som inte är direkt kopplade till de basverksamheter som nämns i punkt 53 iv.

35. Kommissionen vill erinra om domstolens dom i målet Altmark ⁽⁵⁾, som ligger till grund för rättspraxis på detta område. Domstolen beslutade att en kompensation för tillhandahållande av allmännyttiga tjänster inte utgör ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 i EG-fördraget, under förutsättning att fyra villkor är uppfyllda:

1) Det mottagande företaget skall faktiskt ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter skall vara klart definierade.

2) De kriterier som ligger till grund för kompensationen skall på ett objektivt och öppet sätt ha fastställts i förväg.

3) Kompensationen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som erhålls och till en rimlig vinst i fullgörandet av dessa skyldigheter.

⁽¹⁾ Målen C-159/91 och C-160/91; dom av den 17 februari 1993, Poucet och Pistre/AGF och Cancava, Rec. 1993, s. I-637.

⁽²⁾ Mål T-128/98, dom av den 12 december 2002, Aéroports de Paris mot Europeiska kommissionen, REG 2000, s. II-3929, bekräftad av mål C-82/01, dom av den 24 oktober 2002, REG 2002, s. I-09297, punkterna 75-79.

⁽³⁾ Mål C-364/92, dom av den 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Rec. 1994, s. I-43.

⁽⁴⁾ Mål C-343/95, dom av den 18 mars 1997, Calì & Figli/Service Ecologici Porto di Genova, REG 1997, s. I-1547. Kommissionens beslut av den 19 mars 2003, N 309/2002, Luftfartsskydd – Ersättning för kostnader till följd av attentaten av den 11 september 2001. Kommissionens beslut av den 16 januari 2002, N 438/2002, Stöd till hamnförvaltningen för utförande av myndighetsuppgifter.

⁽⁵⁾ Mål C-280/00, dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747.

- 4) Om det företag som ges ansvaret att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, skall den nödvändiga kompensationen fastställas på grundval av de kostnader som ett genomsnittligt, välskött och välutrustat företag skulle ha haft för att tillhandahålla tjänsterna, med hänsyn tagen till intäkter och rimlig vinst i fullgörandet av skyldigheterna.
36. Om de villkor som fastställs genom domen Altmark uppfylls utgör en kompensation för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster inte ett statligt stöd.
37. Annan offentlig finansiering av flygplatser än de som tas upp ovan kan, om de påverkar konkurrensen och handeln inom gemenskapen, utgöra statligt stöd enligt artikel 87.1.

3.2.3 Effekter som finansieringen av flygplatser får på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna

38. Konkurrensen mellan olika flygplatser kan bedömas utifrån vilka kriterier som ligger till grund för flygbolagens val, särskilt genom en jämförelse av faktorer som flygplatsernas tjänsteutbud, befolkningen, de ekonomiska verksamheterna, trafikstockningarna, tillfartsvägar, samt avgifterna för att använda anläggningarna och tjänsterna. Avgiftsnivån är en betydande faktor eftersom ett stöd som beviljas en flygplats kan användas till att hålla flygplatsavgifterna på en konstlat låg nivå för att locka till sig trafik, vilket kan leda till påtaglig snedvridning av konkurrensen.
39. Inom ramen för dessa riktlinjer anser kommissionen emellertid att de kategorier som anges i avsnitt 1.2.1 kan användas som indikatorer på dels i vilken grad flygplatserna konkurrerar med varandra, dels i vilken grad finansieringen av en flygplats kan ha en snedvridande effekt på konkurrensen.

Offentliga subventioner till EU-flygplatser och nationella flygplatser (kategorierna A och B) kommer som regel att anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Å andra sidan kan finansieringen av små regionala flygplatser (kategori D) knappast förmodas snedvrida konkurrensen eller påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

40. Utöver dessa generella synpunkter är det emellertid omöjligt att ställa en diagnos som skulle kunna gälla för alla tänkbara situationer, särskilt för flygplatserna i kategorierna C och D.

Alla åtgärder som skulle kunna utgöra statliga stöd måste därför anmälas så det blir möjligt att granska hur konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna påverkas och huruvida åtgärderna är förenliga med fördraget eller inte.

41. I de fall en flygplats i kategori D har fått i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse har kommissionen emellertid beslutat att medge ett undantag i fråga om skyldigheten att anmäla och få ett godkännande för statliga stöd som ges som kompensation för allmännyttiga tjänster, under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda ⁽¹⁾.

3.2.4 Principen om en investerare i en marknadsekonomi

42. I Romfördragets artikel 295 sägs det att fördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning. Medlemsstaterna kan således äga och driva företag, och de kan köpa aktier eller på annat sätt bli ägare i offentliga eller privata företag.
43. Denna princip innebär att kommissionen inte kan agera för att vare sig straffa eller förmånsbehandla en myndighet om denna köper aktier eller andelar i ett företag. Det är inte heller kommissionens uppgift att uttala sig om företagets val av finansiering.
44. I de här riktlinjerna görs det ingen åtskillnad mellan olika stödmottagare med avseende på deras juridiska struktur eller om de tillhör den offentliga eller privata sektorn. Flygplatser eller företag som driver flygplatser kan alltså ha vilken juridisk form som helst.
45. Enligt principerna om icke-diskriminering och likabehandling måste nationella myndigheter och offentliga företag givetvis följa konkurrensreglerna.
46. Om det rör sig om offentlig finansiering av flygplatser, eller om myndigheter som direkt eller indirekt beviljar flygbolag en finansiering, kommer kommissionen att göra en bedömning av huruvida en privat investerare

⁽¹⁾ Kommissionens beslut av den 13 juli 2005 om tillämpningen av bestämmelserna i artikel 86.2 i fördraget på statliga stöd i form av ersättning för tillhandahållande av allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som ansvarar för förvaltningen av tjänster av allmänekoniskt intresse.

under liknande förhållanden och på grundval av en förväntad lönsamhet, utan sociala eller regionalpolitiska överväganden, skulle ha skjutit till samma kapital ⁽¹⁾.

47. Domstolen har preciserat att den likabehandlingsprincip som myndigheterna åberopar i fråga om relationerna mellan offentliga och privata företag förutsätter att de två kategorierna av företag befinner sig i jämförbara situationer. De privata företagen utformar emellertid sina industriella eller kommersiella strategier i första hand på grundval av lönsamhetskrav. De offentliga företagens beslut kan däremot påverkas av andra faktorer, t.ex. myndigheternas strävan efter att uppnå andra mål i det allmänna intresse ⁽²⁾. Det centrala begreppet är således den förutsägbara lönsamheten för den aktör som skjuter till kapital.

48. Kommissionen har också preciserat att en offentlig investerares agerande måste jämföras med hur en privat investerare agerar i en situation där även den sistnämnde driver en generell eller sektoriell strukturpolitik som skall ge lönsamhet på längre sikt ⁽³⁾. Sådana överväganden är särskilt relevanta när det gäller investeringar i infrastruktur.

49. Om en medlemsstat eller en myndighet använder statliga medel till förmån för en flygplats eller ett flygbolag, måste detta således analyseras på grundval av dessa principer. Sådana förmåner utgör inte statliga stöd om en stat eller myndighet då agerar på samma sätt som om den hade varit en privat ekonomisk aktör, i den mening som avses ovan.

50. Om offentliga resurser ställs till ett företags förfogande på förmånligare villkor (dvs. till lägre kostnad) än vad en privat ekonomisk aktör skulle ha beviljat ett företag som befann sig i en jämförbar finansiell eller konkurrensutsatt situation, innebär detta att det förstnämnda företaget åtnjuter en förmån som utgör ett statligt stöd.

51. I fråga om igångsättningsstöd är det möjligt att en offentlig flygplats ger ett flygbolag ekonomiska fördelar som finansieras med egna resurser, dvs. intäkter från flygplatsens ekonomiska verksamheter, och som inte utgör ett statligt stöd om det visar sig att flygplatsen agerar i sin egenskap av privat investerare och utifrån en affärsplan som redovisar lönsamhetsutsikterna för sin ekonomiska verksamhet. Å andra sidan kan det visa sig att en privat flygplats beviljar en finansiering som i realiteten bara innebär att sådana offentliga medel som flygplatsen själv fått i samma syfte bara slussas vidare. En sådan subvention måste då anses utgöra ett statligt stöd eftersom ett beslut om att slussa offentliga medel vidare måste fattas av en myndighet.

52. Tillämpningen av principen om den privata investeraren, dvs. att det inte förekommer något statligt stöd, förutsätter att den aktör som betraktas som investerare har en ekonomisk modell som i sin helhet är trovärdig: en flygplats som inte finansierar sina egna investeringar, eller som inte på annat sätt bär kostnaderna för dessa, eller som får en del av sina driftskostnader betalda av allmänna medel i en utsträckning som går längre än dess uppdrag i det allmänna intresset, kan i normala fall inte anses vara en privat aktör i en marknadsekonomi, med förbehåll för en prövning från fall till fall. Det torde vara nästan omöjligt att tillämpa resonemanget om den privata investeraren på en sådan flygplats.

4. FINANSIERING AV FLYGPLATSER

53. Verksamheterna på en flygplats kan delas upp i följande kategorier:

i) Byggnad av själva flygplatsen (start- och landningsbanor, terminaler, flygledartorn) och tillhörande anläggningar (för brandskydd, säkerhetsutrustning etc.).

ii) Drift, inklusive underhåll och förvaltning.

iii) Tillhandahållandet av tjänster i anknytning till flygningarna, t.ex. marktjänster, annan infrastruktur, brandförsvar, räddningstjänst, säkerhetstjänst etc.

iv) Kommersiella verksamheter som inte är direkt knutna till flygplatsens basverksamheter, t.ex. att uppföra, finansiera, driva och hyra ut utrymmen, lokaler och byggnader för kontor och lager, men också för hotell och industriföretag inom flygplatsens område, samt affärer, restauranger och parkeringar. Sådana verksamheter tillhör inte kategorin "transporter" och omfattas därför inte av dessa nya riktlinjer. En offentlig finansiering av dem kommer att granskas på grundval av de relevanta sektoriella och generella reglerna.

⁽¹⁾ Dom av den 10 juli 1986, Konungariket Belgien/kommissionen, mål 40/85, Rec. 1986, s. I-2321.

⁽²⁾ Dom av den 6 juli 1982, Frankrike, Italien och Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland mot Europeiska gemenskapernas kommission, förenade målen 188/80 och 190/80, Rec. 1982, s. 2571, punkt 21 i skälen.

⁽³⁾ Domstolens dom av den 21 mars 1991, Italien/kommissionen ("Alfa Romeo"), mål C-305/89, Rec. 1991, s. I-1603, punkt 20; dom av den 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/kommissionen, mål T-228/99, REG 2003, s. II-435, punkterna 250–270.

54. De här riktlinjerna skall gälla för samtliga verksamheter på en flygplats, med undantag för skydd och säkerhet, flygledning eller sådana tjänster som hör till en medlemsstats ansvarsområde inom ramen för dess myndighetsutövning ⁽¹⁾.

4.1 Finansiering av infrastruktur på flygplatser

55. I det här avsnittet behandlas stöd för att bygga infrastruktur och utrustning på flygplatser, eller direktstöd för detta, i enlighet med punkterna 53 i och 54 ovan.
56. Infrastrukturen utgör basen för flygplatsförvaltarens ekonomiska verksamheter. Den innebär också en möjlighet för en stat att agera i fråga om regional utvecklingspolitik och transportpolitik.
57. Om en flygplatsförvaltare bedriver en ekonomisk verksamhet i enlighet med vad som avses i den dom av domstolen som det hänvisas till i punkt 30, måste förvaltaren med egna medel finansiera kostnaderna för användandet och byggandet av infrastrukturen. Om en medlemsstat (även på lokal eller regional nivå) ställer infrastruktur till en flygplatsförvaltares förfogande, utan krav på ekonomisk motprestation och utan att agera som en privat investerare skulle ha gjort, eller om en stat ger subventioner som går till att finansiera infrastruktur, kan detta innebära att förvaltaren får en ekonomisk fördel som blir en nackdel för konkurrenterna. Sådana fall måste därför anmälas och granskas utifrån reglerna om statliga stöd.
58. Kommissionen har redan tidigare preciserat på vilka villkor en försäljning av mark eller byggnader ⁽²⁾, eller en privatisering av ett företag ⁽³⁾, inte är problematisk med tanke på ett eventuellt inslag av statligt stöd. Några problem föreligger generellt inte om detta sker till marknadspris, t.ex. om priset är resultatet av ett anbudsförfarande som är öppet, ovillkorat och icke-diskriminerande och som i tillräcklig omfattning har offentliggjorts på ett sätt som ger garantier för likabehandling av alla potentiella anbudsgivare. Utan att det i tillämpliga fall påverkar skyldigheter enligt reglerna och principerna för offentlig upphandling och koncessioner, gäller i princip samma resonemang i tillämpliga delar för

myndigheternas försäljning eller upplåtande av infrastruktur.

59. Det är å andra sidan inte möjligt att *a priori* utesluta inslag av stöd i samtliga fall av den här typen. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om stöd om det visar sig att infrastrukturen upplåts åt en flygplatsförvaltare som utsetts i förväg och som får en orättmätig fördel av detta, eller om en oförklarlig skillnad mellan försäljningspriset och priset för en nyligen uppförd infrastruktur ger köparen en orättmätig fördel.
60. Om flygplatsförvaltaren dessutom får tillgång till ytterligare infrastruktur som inte var planerad när den befintliga infrastrukturen upplåts, är det ett krav att förvaltaren måste betala en marknadsmässig hyra som baseras på kostnaden för denna och på nyttjandeperioden. Om en utbyggnad av infrastrukturen inte var planerad från början är det ett ovillkorligt krav att den nya infrastrukturen skall ha en nära anknytning till nyttjandet av den redan befintliga, och att det ursprungliga kontraktet skall fortsätta att gälla.
61. I de fall förekomsten av statligt stöd inte kan uteslutas skall åtgärden anmälas. Om det förekommer statligt stöd kan detta anses förenligt med fördraget enligt artikel 87.3 a, b eller c eller artikel 86.2, samt i förekommande fall tillämpningsföreskrifterna för dessa. Kommissionen kommer i första hand att granska följande:

- Att byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer ...).
- Att infrastrukturen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till det uppsatta målet.
- Att infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen.

⁽¹⁾ Se kommissionens beslut N 309/2002 – Frankrike: Luftfartssäkerhet – Kompensation för kostnader till följd av attentaten den 11 september 2001.

⁽²⁾ Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader, EGT C 209, 10.7.1997, s. 3.

⁽³⁾ Rapport från kommissionen om konkurrenspolitiken, 1993, punkterna 402 och 403.

— Att alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen.

— Att handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

4.2 Stöd för nyttjande av flygplatsinfrastruktur

62. Kommissionen anser i princip att ett företag som driver en flygplats, i likhet med alla aktörer som är verksamma på en marknad, med egna medel skall kunna bära de normala driftskostnaderna för denna. All offentlig finansiering innebär att det företag som driver flygplatsen slipper kostnader som det i normala fall skulle ha haft för sin löpande verksamhet.
63. En sådan finansiering utgör inte ett statligt stöd om den är en kompensation för allmännyttiga tjänster i driften av flygplatsen, enligt den praxis som fastslogs i målet om Altmark⁽¹⁾. I övriga fall betraktas subventioner för nyttjande som statliga stöd i form av driftsstöd. Som redan sagts i avsnitt 3.1 kan sådana stöd endast godkännas enligt artikel 87.3 a eller c, och på följande villkor: i mindre gynnade områden, eller enligt artikel 86.2 om vissa villkor uppfylls i fråga om garantier för att de är nödvändiga för nyttjandet av en tjänst av allmänekonomiskt intresse och att de inte påverkar handeln i en utsträckning som strider mot gemenskapens intresse.
64. I fråga om tillämpningen av artikel 86.2 har kommissionen, vilket redan sagts i punkt 40, beslutat att på vissa villkor godkänna statliga stöd som ges som kompensation till flygplatser i kategori D som tillhandahåller allmännyttiga tjänster. Alla kompensationer för allmännyttiga tjänster som ges genom statliga stöd till de större flygplatserna (kategorierna A, B och C), eller som inte följer kriterierna och villkoren i de här riktlinjerna, skall anmälas och granskas från fall till fall.
65. Kommissionen kommer då att granska huruvida flygplatsen verkligen har fått i uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och att kompensationen inte är högre än vad som är nödvändigt för att täcka de kostnader som detta ger upphov till, med hänsyn tagen till intäkter och en rimlig vinst.
66. Det skall framgå av minst en officiell handling, vars form medlemsstaterna själva får välja, att flygplatsen i fråga verkligen har fått i uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Denna handling skall innehålla all den information som krävs för att identifiera de särskilda kostnaderna för den allmännyttiga tjänsten, t.ex. följande:

- Exakt vilken typ av skyldighet att tillhandahålla en allmännyttig tjänst som det rör sig om.

- De flygplatsförvaltare och det område som berörs.
 - Vilken typ av särskild eller exklusiv rättighet som flygplatsen beviljas.
 - Parametrarna för beräkning, kontroll och översyn av kompensationen.
 - Rutiner för att undvika eventuella över- eller underkompensationer, och för att vid behov korrigera sådana.
67. Kompensationen skall beräknas på grundval av samtliga intäkter från den aktuella tjänsten av allmänekonomiskt intresse. Om flygplatsförvaltaren åtnjuter andra särskilda eller exklusiva rättigheter som är direkt eller indirekt knutna till denna tjänst skall även intäkterna från dessa beaktas. Därför måste det finnas ett öppet bokförings-system, och flygplatsförvaltarens olika verksamheter måste bokföras separat⁽²⁾.

4.3 Subventioner för flygplatstjänster

68. Markttjänster är en kommersiell verksamhet som är öppen för konkurrens från och med en tröskel på 2 miljoner passagerare per år, i enlighet med direktiv 96/67/EG⁽³⁾.

En flygplatsförvaltare som erbjuder markttjänster kan ta ut olika avgifter från olika flygbolag, under förutsättning att avgifterna speglar olika kostnader för eller omfattning av de tjänster som tillhandahålls⁽⁴⁾.

69. Om passagerarna är färre än 2 miljoner får den flygplatsförvaltare som erbjuder markttjänster kvitta sina olika intäkter och förluster mellan olika verksamheter av

⁽²⁾ Även om de inte är tillämpliga på transporter kan gemenskapens regler om statliga stöd i form av kompensation för allmän trafikplikt, av den 13 juli 2005, ge viss vägledning om tillämpningen av punkterna 65–67.

⁽³⁾ Se fotnot 3 på sidan 1.

⁽⁴⁾ Punkt 85 i beslutet att inleda förfarandet rörande ärendet Ryanair i Charleroi: "När det gäller avgifterna för markttjänster inser kommissionen att man kan uppnå stordriftsfördelar när en användare av flygplatsen utnyttjar ett företags markttjänster 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."

⁽¹⁾ Se fotnot 3 på sidan 8.

rent kommersiell art (t.ex. mellan "handling" och en parkeringsplats), med undantag för offentliga medel som förvaltaren får i sin egenskap av flygplatsmyndighet eller leverantör av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Om det inte finns någon konkurrens i fråga om "handling" måste flygplatsförvaltaren vara särskilt uppmärksam på att inte bryta mot nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser, t.ex. att inte missbruka en dominerande ställning på ett sätt som avses i artikel 82 i fördraget (som förbjuder företag som har en dominerande ställning på hela eller en stor del av EU-marknaden att gentemot flygbolagen tillämpa olika villkor för likvärdiga tjänster och på så sätt åsamka vissa av dem en nackdel i konkurrensen).

70. Med mer än 2 miljoner passagerare bör markttjänsterna vara självbärande, oberoende av flygplatsens övriga kommersiella intäkter eller offentliga medel som den får i sin egenskap av flygplatsmyndighet eller leverantör av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

5. IGÅNGSÄTTNINGSTÖD

5.1 Mål

71. Små flygplatser har ofta inte tillräckligt många passagerare för att bli lönsamma.
72. Det finns inga absoluta siffror på vilken 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. Detta visar att det förekommer skillnader mellan olika länder och beroende på hur flygplatsen fungerar ⁽¹⁾.
73. Även om vissa regionala flygplatser kan räkna med att klara sig i de fall passagerarantalet uppnås tack vare flygbolag som har allmän trafikplikt ⁽²⁾ eller om myndigheterna inför stöd av social karaktär, så föredrar bolagen av flera skäl de väl inkörda storflygplatserna: dessa har ett bra läge, det går snabbt att byta till anslutande flyg, resenärerna är vana vid dem, och bolagen har start- och landningstider som de inte vill bli av med. Dessutom har den politik som sedan många

år har förts i fråga om investeringar i flygplatser och flygtrafik lett till att trafiken koncentrerats till de största städerna i respektive land.

74. Flygbolagen är därför inte alltid beredda att utan särskilda incitament ta risken att öppna en linje från en okänd och oprövad flygplats. Kommissionen kan därför acceptera att flygbolagen får temporära offentliga stöd, direkt eller indirekt och på vissa villkor, om sådana stöd hjälper dem att öppna nya linjer eller öka turtätheten och att få en passagerarvolym som inom rimlig tid gör dem lönsamma. Kommissionen kommer att se till att sådana stöd inte innebär fördelar för stora flygplatser som redan har en betydande internationell trafik och som är konkurrensutsatta.
75. Med tanke på det redan nämnda övergripande målet intermodalitet och optimalt utnyttjande av infrastrukturer skulle det vara oacceptabelt att bevilja stöd för en ny flyglinje för vilken det redan finns ett alternativ i form av höghastighetståg.
76. I enlighet med kommissionens strävan sedan lång tid tillbaka kommer vissa lättnader att medges för de yttersta randområdena som ju dras med många permanenta nackdelar i form av besvärliga kommunikationer.

Kommissionen har fastställt riktlinjer ⁽³⁾ för en harmonisk utveckling i dessa områden. Utvecklingsstrategin vilar på tre pelare: att förbättra kommunikationerna, att höja deras konkurrenskraft och se till att de kan integreras i den geografiska regionen, vilket skulle mildra effekterna av det långa avståndet till den europeiska ekonomin, eftersom de ju rent geografiskt ligger närmare marknaderna i Karibien, Amerika och Afrika.

Kommissionen kan därför acceptera att det finns mildare kriterier för att godkänna igångsättningsstöd för linjer från de yttersta randområdena, t.ex. i fråga om stödnivå och varaktighet, och den kommer inte att resa några invändningar mot stöd för linjer till grannländer utanför EU. Liknande bestämmelser i fråga om stödnivå och varaktighet kommer också att godtas för sådana områden som nämns i artikel 87.3 a och för glest befolkade områden.

⁽¹⁾ Rapporten "Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules", Cranfield University, september 2002, punkterna 5.33 och 6.11.

⁽²⁾ Ibid. s. 5–27: "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."

⁽³⁾ Meddelanden från kommissionen av den 26 maj 2004 (KOM (2004) 343 slutlig) och av den 6 augusti 2004 (SEK(2004) 1030) om ett stärkt partnerskap för de yttersta randområdena.

5.2 Kriterier för förenlighet

77. De finansiella incitamenten i igångsättningsfasen, utom i de fall myndigheterna agerar på samma sätt som en privat investerare i en marknadsekonomi (se avsnitt 3.2.4), ger de stödmottagande bolagen fördelar och kan således direkt leda till en snedvridning av konkurrensen mellan olika bolag, i så måtto att dessa incitament ger stödmottagarna lägre driftskostnader.
78. De kan också indirekt påverka konkurrensen mellan olika flygplatser genom att de hjälper vissa av dem att utvecklas. Det kan till och med bli så att ett bolag lockas att "utlokalisera" sin verksamhet till en annan flygplats och att överföra en linje från en stor EU-flygplats till en regional flygplats. I dessa fall utgör incitamenten statliga stöd som skall anmälas.
79. Med tanke på de mål som nämns ovan och de stora svårigheter som kan uppstå när en ny linje lanseras kan kommissionen godkänna stöd av den här typen, under förutsättning att följande villkor uppfylls:
- a) Stödmottagare: stöden skall betalas ut till lufttrafikföretag som har ett giltigt tillstånd som utfärdats av en medlemsstat i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 2407/92 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag.
 - b) Regionala flygplatser: stöden skall betalas ut för linjer mellan en regional flygplats i kategori C eller D och en EU-flygplats. Stöd för linjer mellan nationella flygplatser (kategori B) kan inte godkännas annat än i undantagsfall och om särskilda skäl kan åberopas, t.ex. att en av flygplatserna ligger i ett mindre gynnat område. Undantag från dessa villkor kan beviljas för linjer från de yttersta randområdena till grannländer utanför EU, med förbehåll för en prövning från fall till fall.
 - c) Nya linjer: stöden skall betalas ut för nya linjer eller ökad turtäthet som leder till en nettoökning av passagerarvolymen ⁽¹⁾.

Stöden får inte bidra till att trafiken bara flyttas över från en linje till en annan eller från ett bolag till ett annat. Stöden får inte leda till att trafiken på ett omotiverat sätt, i fråga om turtäthet eller ekonomisk bärkraft för de linjer som redan finns, flyttas över till en annan flygplats i samma stad, i samma sammanhängande storstadsområde ⁽²⁾ eller i samma flygplatssystem ⁽³⁾, med bibehållande av samma destination eller en jämförbar destination enligt samma kriterier.

Igångsättningsstöd får inte heller beviljas för en ny linje om samma linje redan trafikeras med ett jämförbart höghastighetståg, enligt samma kriterier.

Kommissionen kommer inte att acceptera ett missbruk som innebär att ett bolag försöker kringgå igångsättningsstödet temporära karaktär genom att ersätta en linje som får stöd med en linje som påstås vara ny men som i realiteten är jämförbar. Stöd får inte beviljas ett flygbolag som redan fått stöd för en viss linje och som sedan försöker få stöd för en konkurrerande linje från en annan flygplats i samma stad, i samma sammanhängande storstadsområde eller i samma flygplatssystem, med bibehållande av samma destination eller en jämförbar destination. Att en linje under den period då ett stöd betalas ut bara ersätts med en annan linje från samma flygplats som ger minst samma antal passagerare innebär emellertid inte att den fortsatta utbetalningen under hela den planerade perioden ifrågasätts, under förutsättning att detta byte av linje inte innebär att övriga kriterier för det ursprungliga stödet åsidosätts.

- d) Bärkraft på lång sikt, samt gradvis minskande stöd: en linje för vilken stöd beviljas skall på sikt visa sig bärkraftig, dvs. den skall åtminstone utan offentlig finansiering kunna bära sina egna kostnader. Detta är skälet till att igångsättningsstöden måste vara gradvis minskande och tidsbegränsade.
- e) Kompensation för extra igångsättningskostnader: stödet skall enbart avse de extra kostnader som uppstår när en ny linje eller en ny turtäthet lanseras, dvs. kostnader som flygbolaget inte har för redan etablerade linjer. Dessa kostnader får avse t.ex. marknadsföring och reklam. Det kan också röra sig om etableringskostnader på en regional flygplats i samband med att en ny linje lanseras, under förutsättning att flygplatsen tillhör kategori C eller D och att stöd inte redan har beviljats för dessa kostnader. Stödet får däremot inte avse normala driftskostnader, t.ex. för flygplanshyra eller amorteringar, bränsle, besättningarnas löner, flygplatsavgifter eller proviantering (catering). De stöd-

⁽¹⁾ Detta gäller särskilt om en årstidsbegränsad linje blir permanent, eller om avgångar som inte är dagliga åtminstone blir dagliga.

⁽²⁾ Rådets förordning (EEG) nr 2408/92.

⁽³⁾ Enligt definitionen i artikel 2 m i rådets förordning (EEG) nr 2408/92.

berättigande kostnaderna skall utgöras av faktiska kostnader under normala marknadsförhållanden.

- f) Stödnivå och varaktighet: gradvis minskande stöd får beviljas för en period på högst tre år. Stödet får varje år uppgå till högst 50 % av de stödberättigande kostnaderna under året i fråga, och under hela treårsperioden till i genomsnitt 30 % av de stödberättigande kostnaderna.

För linjer från mindre gynnade områden, särskilt de yttersta randområdena, och från sådana områden som nämns i artikel 87.3 a får de gradvis minskande stöden beviljas under en period på högst fem år. Stödet får varje år uppgå till högst 50 % av de stödberättigande kostnaderna under året i fråga, och under hela stödperioden till i genomsnitt 40 % av de stödberättigande kostnaderna. Om ett stöd beviljas för en period på fem år får det under de tre första åren behållas på 50 % av de stödberättigande kostnaderna.

Den period under vilken ett flygbolag får igångsättningsstöd måste emellertid under alla omständigheter vara kortare än den period för vilken bolaget åtar sig att bedriva verksamheten från flygplatsen i fråga, i enlighet med den affärsplan som krävs i punkt 79 i. Dessutom skall stödet omedelbart upphöra när målet i fråga om passagerarvolym har uppnåtts eller när linjen visar sig lönsam, även om detta inträffar tidigare än beräknat.

- g) Koppling till lanseringen av en linje: stödet skall vara kopplat till en reell ökning av antalet passagerare. För att stödet skall kunna behålla sin karaktär av incitament och inte överskrida de övre gränserna, skall de belopp som betalas ut gradvis minskas i takt med att trafiken ökar.
- h) Icke-diskriminerande stöd: en myndighet som har för avsikt att bevilja igångsättningsstöd för en ny linje, via en flygplats eller ej, skall offentliggöra sådana planer tillräckligt lång tid i förväg och i tillräcklig omfattning, så att alla intresserade flygbolag får möjlighet att erbjuda sina tjänster. Offentliggörandet skall innehålla en beskrivning av linjen, samt objektiva kriterier i fråga om belopp och varaktighet. De regler och principer som gäller för offentlig upphandling och koncessioner skall iakttagas i den mån de är tillämpliga.
- i) Effekter på andra linjer, samt krav på en affärsplan: ett flygbolag som erbjuder sina tjänster när en myndighet har för avsikt att bevilja igångsättningsstöd skall tillsammans med sin intresseanmälan

lämna in en affärsplan som visar att linjen kommer att vara bärkraftig under en överskådlig tid efter det att stödet upphört. Innan ett igångsättningsstöd beviljas skall myndigheten i fråga göra en konsekvensbeskrivning i fråga om vilka effekter den nya linjen kommer att få på konkurrerande linjer.

- j) Offentliggörande: medlemsstaterna skall se till att det varje år och för varje flygplats offentliggörs en förteckning över de linjer för vilka stöd betalas ut. För varje linje skall följande redovisas: varifrån den offentliga finansieringen kommer, vilket eller vilka bolag som får stöd, vilka belopp som betalats ut, samt antalet passagerare som berörs.
- k) Överklagande: förutom de förfaranden som föreskrivs i direktiven 89/665/EEG och 92/13/EEG ⁽¹⁾ om offentlig upphandling, när dessa direktiv är tillämpliga, bör det i varje medlemsstat finnas förfaranden för att överklaga ett beslut så att all eventuell diskriminering kan undvikas.
- l) Påföljder: det bör finnas påföljder i de fall ett flygbolag inte uppfyller de åtaganden som gjordes gentemot en flygplats när stödet beviljades. En möjlighet att ställa krav på återbetalning av stödet, eller att förklara ett flygbolags ursprungliga säkerhet som förverkad, skulle ge flygplatsen garantier för att flygbolaget fullgör sina åtaganden.

80. Kumulering: igångsättningsstöden får inte kumuleras med andra typer av stöd för att trafikera en linje, t.ex. stöd av social karaktär för vissa passagerarkategorier, eller kompensation för allmän trafikplikt. Sådana stöd får inte heller beviljas när en linje har reserverats för ett enda flygbolag, i den mening som avses i artikel 4 i förordning (EEG) nr 2408/92, särskilt punkt 1 d i den artikeln. Enligt proportionalitetsreglerna får stöden inte heller kumuleras med andra stöd som avser samma kostnader, inklusive stöd som betalas ut i en annan stat.

81. Igångsättningsstöd skall anmälas till kommissionen. För att kunna få en konsekvent handläggning av sådana här ärenden uppmanar kommissionen medlemsstaterna att inte anmäla individuella stöd utan i stället anmäla sina generella regler för igångsättningsstöd. Kommissionen kan från fall till fall granska individuella stöd eller

⁽¹⁾ Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, 30.12.1989, s. 33). Rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (EGT L 76, 23.3.1992, s. 14).

generella stödregler som inte till alla delar iakttar de kriterier som anges ovan, men som skulle leda till en jämförbar situation.

6. MOTTAGARE AV TIDIGARE OLAGLIGA STÖD

82. Om ett företag har beviljats ett olagligt stöd som kommissionen inte har godkänt och som skall betalas tillbaka, och om detta ännu inte skett i enlighet med artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget ⁽¹⁾, skall granskningen av stöd för finansiering av en flygplats eller av igångsättningsstöd ta hänsyn till i första hand kumuleringseffekten av det gamla och det nya stödet, och för det andra till det faktum att det gamla stödet inte har betalats tillbaka ⁽²⁾.

7. LÄMPLIGA ÅTGÄRDER ENLIGT ARTIKEL 8.1

83. I enlighet med artikel 88.1 i fördraget föreslår kommissionen att medlemsstaterna ändrar eventuella regler för sådana statliga stöd som täcks av de här riktlinjerna så att de senast den 1 juni 2007 överensstämmer med dessa nya riktlinjer. Medlemsstaterna uppmanas att före den 1 juni 2006 skriftligen bekräfta att de godtar dessa förslag.

84. Om en medlemsstat inte inkommer med en skriftlig bekräftelse före detta datum kommer kommissionen att tillämpa artikel 19.2 i förordning (EG) nr 659/1999, och den kommer om så krävs att inleda det förfarande som anges i den artikeln.

8. IKRAFTTRÄDANDE

85. Kommissionen kommer att tillämpa dessa riktlinjer från och med den dag då de offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*. De anmälningar som registrerats hos kommissionen före den dagen kommer att granskas utifrån de regler som gällde när anmälan gjordes.

I fråga om stöd som beviljas efter det att dessa riktlinjer har offentliggjorts i EUT kommer kommissionen att använda dessa nya riktlinjer som underlag för sin granskning av sådana stöd för finansiering av infrastruktur eller av sådana igångsättningsstöd som beviljats utan dess godkännande och således i strid med artikel 88.3 i fördraget. I övriga fall kommer granskningen att göras utifrån de regler som gällde när stödet beviljades.

86. Kommissionen vill slutligen informera medlemsstaterna och berörda parter om att en grundlig utvärdering av tillämpningen av de nya riktlinjerna kommer att göras fyra år efter ikraftträdandet. Resultaten av denna utvärdering kan föranleda kommissionen att revidera riktlinjerna.

⁽¹⁾ EGT L 83, 27.3.1999, s. 1. Förordningen ändrad genom 2003 års anslutningsakt.

⁽²⁾ Mål C-355/95 P, Textilwerke Degendorf/kommissionen, REG 1997, s. I-2549.