KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1226

af 23. juli 2014

om statsstøtte SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) som Frankrig har iværksat til fordel for handels- og industrikammeret i Angoulême, SNC-Lavalin, Ryanair og Airport Marketing Services

(meddelt under nummer C(2014) 5080)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit ([1]),

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ([2]), under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Luftfartsselskabet Air France indgav ved brev af 26. januar 2010 en klage vedrørende visse fordele, som luftfartsselskabet Ryanair angiveligt skulle nyde i en række regionale og lokale franske lufthavne. Med hensyn til Angoulême Brie-Champniers lufthavn (»Angoulême lufthavn«) indeholder klagen ligeledes en påstand om, at lufthavnens forvaltningsorgan, industri- og handelskammeret i Angoulême (»CCI i Angoulême«), skulle have modtaget finansielle tilskud.

(2) Ved brev af 16. marts 2010 sendte Kommissionen klagen til de franske myndigheder i en ikkefortrolig version og opfordrede dem til at redegøre nærmere for disse foranstaltninger. De franske myndigheder svarede ved brev af 31. maj og 7. juni 2010.

(3) Ved brev af 2. november 2011 sendte luftfartsselskabet Air France yderligere oplysninger til støtte for sin klage. Kommissionen sendte ved brev af 5. december 2011 disse oplysninger videre til Frankrig og anmodede om en yderligere redegørelse. De franske myndigheder anmodede den 22. december 2011 om en forlængelse af svarfristen, som Kommissionen accepterede ved brev af 4. januar 2012. De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger og svar ved brev af 20. januar 2012.

(4) Ved brev af 21. marts 2012 underrettede Kommissionen Frankrig om sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF vedrørende den eventuelle støtte til Angoulême lufthavn og luftfartsselskabet Ryanair. Kommissionens beslutning om at indlede proceduren (»indledningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([3]) den 25. maj 2012.

(5) De franske myndigheder fremsatte deres bemærkninger og deres svar på spørgsmålene i indledningsafgørelsen og på Kommissionens efterfølgende spørgsmål ved brev af 22. maj 2012 og 21. september 2012.

(6) Selskaberne Air France, Ryanair og Airport Marketing Services (»AMS«) fremsatte deres bemærkninger inden for den i indledningsafgørelsen herfor fastsatte frist. Ved brev af 20. august 2012 og 3. maj 2013 fremsendte Kommissionen disse bemærkninger til de franske myndigheder. I deres brev af 12. september 2012 og 7. juni 2013 underrettede Frankrig Kommissionen om, at der ikke ville blive fremsat supplerende bemærkninger fra fransk side hertil.

([1]) Med virkning fra 1.12.2009 er EF-traktatens artikel 87 og 88 blevet til henholdsvis artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De to sæt bestemmelser er i det væsentlige identiske. I denne afgørelse skal henvisninger til artikel 107 og 108 i TEUF efter omstændighederne forstås som henvisninger til EF-traktatens artikel 87 og 88. Med TEUF er der endvidere sket en række terminologiske ændringer, bl.a. er »Fællesskabet« erstattet af »Unionen«, »fællesmarkedet« af »det indre marked« og »Retten i Første Instans« af »Retten«. I denne afgørelse anvendes terminologien fra TEUF.

([2]) EUT C 301 af 5.10.2012, s. 1.

([3]) EUT C 149 af 25.5.2012, s. 29.

(7) Kommissionen modtog supplerende bemærkninger fra Ryanair den 13. april 2012, den 10. april 2013, den 20. december 2013, den 17. januar 2014 og den 31. januar 2014. Disse supplerende bemærkninger blev videresendt til Frankrig ved brev af 13. juli 2012, 3. maj 2013, 9. januar 2014, 23. januar 2014 og 4. februar 2014. Ved brev af 17. juli 2012, 4. juni 2013, 29. januar 2014, 3. februar 2014 og 21. maj 2014 underrettede Frankrig Kommissionen om, at der ikke ville blive fremsat supplerende bemærkninger fra fransk side hertil.

(8) Den 24. februar, 13. marts og 19. marts 2014 opfordrede Kommissionen efter vedtagelsen af EU's retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (»de nye retningslinjer«) ([4]) Frankrig og de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de nye retningslinjers anvendelse, navnlig i den foreliggende sag. Den 19. marts 2014 fremsatte de franske myndigheder deres bemærkninger herom.

(9) Desuden blev der den 15. april 2014 offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* ([5]), som opfordrede medlemsstaterne og interesserede parter til at fremsætte bemærkninger, herunder til den foreliggende sag, i lyset af de nye retningslinjers ikrafttræden. Selskaberne Air France og Transport and Environment fremsatte deres bemærkninger inden for den herfor fastsatte frist. Ved brev af 28. maj 2014 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til de franske myndigheder. Ved brev af 21. maj 2014 underrettede Frankrig Kommissionen om, at der ikke ville blive fremsat supplerende bemærkninger fra fransk side hertil.

2. DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

2.1. Driftsansvarlige og ejere af lufthavnsinfrastrukturerne

(10) Angoulême lufthavn blev forvaltet af CCI i Angoulême frem til 2011. Ved ministeriel anordning af 20. september 2002 overdrog staten, der dengang ejede lufthavnen, Angoulême lufthavn til CCI i Angoulême for en femårig periode. Af aftalen ([6]) mellem CCI i Angoulême og staten fremgik det, at CCI i Angoulême skulle forestå opbygningen, vedligeholdelsen og driften af lufthavnen. I denne forbindelse havde CCI i Angoulême som driftsansvarlig og forvaltningsorgan for Angoulême lufthavn (»CCI-aéroport«) et regnskab, som var adskilt fra det almindelige regnskab for CCI i Angoulême ([7]). Ved præfektens anordning af 22. december 2006 blev ejerskabet af Angoulême lufthavn efterfølgende overdraget til »Syndicat mixte des aéroports de Charente« (»SMAC«). SMAC indtrådte således i statens sted som overdragende myndighed pr. 1. januar 2007. Fra og med denne dato henhører alle lufthavnens investeringer og finansieringer under SMAC's ansvarsområde.

(11) SMAC, som har ansvaret for anlæggelse, udstyrelse, vedligeholdelse, forvaltning og drift af Angoulême lufthavn, er sammensat af departementet Charente (»CG16«), fællesskabet for bysamfundet Angoulême og opland (»COMAGA«), det kommunale fællesskab for Braconne Charente (»CCBC«), CCI i Angoulême, det kommunale fællesskab for Cognac (»CCC«) og handels- og industrikammeret i Cognac. Som nævnt i indledningsafgørelsen ([8]) fastsættes det i SMAC's vedtægter, at udgifterne til lufthavnsanlægget i Angoulême skal fordeles mellem medlemmerne.

(12) Overdragelsen til CCI i Angoulême blev forlænget frem til den 31. december 2008, hvorefter SMAC undertegnede et kontrakttillæg om forvaltning med CCI i Angoulême den 22. januar 2009 (»kontrakttillægget fra 2009«). Fra og med den 1. januar 2009 og for en treårig periode henhørte de investeringer, der blev foretaget i forbindelse med lufthavnens drift, under SMAC's ansvarsområde og altså ikke længere under CCI-aéroports ansvarsområde.

(13) Efter et udbud blev forvaltningen og driften af lufthavnen endelig overdraget til det private selskab SNC-Lavalin den 1. januar 2012 ([9]).

2.2. Karakteristika for lufthavnen og dens trafik

(14) Som nævnt i indledningsafgørelsen ligger Angoulême lufthavn i departementet Charente, og den er åben for erhvervsmæssig indenlandsk og international lufttrafik. Den ligger 75 km fra lufthavnene i Périgueux og Limoges, 80 km fra lufthavnen i Niort og ca. 120 km fra lufthavnene i La Rochelle og Bordeaux.

([4]) EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.
([5]) EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.
([6]) Overdragelsesaftalen af 22.4.2002, i det følgende benævnt »overdragelsesaftalen«.
([7]) Punkt 37 i driftsbetingelserne i overdragelsesaftalen.
([8]) Jf. betragtning 13 i ovennævnte indledningsafgørelse, tabel 2.
([9]) Som nævnt i betragtning 23 i indledningsafgørelsen har SMAC valgt en procedure for tildeling af offentlige kontrakter.

Tabel 1

Angoulême lufthavns nabolufthavne ([1])

	Niort	Périgueux	Limoges	La Rochelle	Bordeaux
Køretid i min.	93	106	79	119	102
Afstand i km	108	110	97	156	127

([1]) De i tabellen anførte køretider og afstande stammer fra Michelins ruteberegner og tager udgangspunkt i den korteste køretid.

(15) En fast rute med forpligtelse til offentlig tjeneste mellem Angoulême og Lyon, der blev befløjet af Twin Jet, blev indstillet i april 2007. I 2008 og 2009 befløj Ryanair fra april til oktober en rute til London Stansted tre gange om ugen. Fra 2004 til 2011 blev de øvrige erhvervsmæssige flyvninger fra og til Angoulême lufthavn primært foretaget af flyveklubber, helikopterklubber og forretningsfly.

(16) Passagertrafikken i Angoulême lufthavn, som opsummeret i tabel 2 nedenfor, placerer den i kategori D i henhold til punkt 15 i EF-retningslinjerne fra 2005 for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne ([10]) (»retningslinjerne fra 2005«).

Tabel 2

Trafik og bevægelser i Angoulême lufthavn ([1])

	Passagerer	heraf Ryanair	% rutefart	Bevægelser
2004	5 496	0	85,53 %	26 731
2005	6 789	0	89,45 %	28 328
2006	6 553	0	94,26 %	24 381
2007	2 362	0	66,30 %	22 868
2008	25 596	24 494	95,69 %	22 650
2009	28 216	27 490	97,43 %	31 358
2010	345	0	0,00 %	24 632
2011 ([2])	394	0	0,00 %	26 060

([1]) Trafik og bevægelser ifølge brev fra de franske myndigheder af 20.1.2012.
([2]) Tal for januar til november 2011.

(17) En analyse af Angoulême lufthavns finansielle situation viser, at den har kørt med et stort underskud i de gennemgåede perioder. De bidrag, som lufthavnens forvaltningsorgan modtog til drift af lufthavnen i perioden 2004-2011, beløb sig i alt til 10 232 310 EUR ([11]). De ikkestatslige investeringer, som lufthavnens forvaltningsorgan foretog i perioden 2004-2011, beløb sig til 1 277 000 EUR. De blev finansieret af de interesserede lokale myndigheder samt af SMAC og CCI-aéroport ([12]).

([10]) EUT C 312 af 9.12.2005 s. 1.
([11]) Jf. betragtning 28 i denne afgørelse.
([12]) Jf. betragtning 21 i denne afgørelse.

3. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGERNE

3.1. Finansielle tilskud til lufthavnen

3.1.1. *Kontraktlige rammer for lufthavnens tilskud*

(18) En del af Angoulême lufthavns investeringer og driftsunderskud blev betalt af CG16, COMAGA og CCBC i henhold til en partnerskabsaftale ([13]) (»2002-aftalen«) indgået med CCI i Angoulême. Denne aftale blev indgået efter statens overdragelse af offentligt lokalt driftsmateriel. Det betød, at frem til den 31. december 2006 ydede CG16, COMAGA og CCBC finansiel bistand til CCI i Angoulême til lufthavnens drift ([14]). SMAC overtog de i 2002-aftalen nævnte forpligtelser pr. 1. januar 2007.

(19) I henhold til kontrakttillægget fra 2009 har SMAC dækket CCI-aéroports driftsunderskud for perioden 2009-2011. Fordelingen mellem SMAC's stiftende medlemmer for denne periode af de udgifter, der kan henføres til Angoulême lufthavn, sker efter den samme fordelingsnøgle som i 2002-aftalen.

(20) Endelig har virksomheden SNC-Lavalin, som det tidligere er blevet konstateret, varetaget forvaltningen af Angoulême lufthavn siden den 1. januar 2012 i henhold til en offentlig driftskontrakt på seks år, som den har fået tildelt af SMAC ([15]). Hver udbudsdeltager ([16]) skulle fremlægge en strategisk handlingsplan med et basisscenarie ([17]) og et målrettet scenarie ([18]). Den fuldmagtsgivende myndighed valgte dette andet scenarie.

3.1.2. *Investeringer i infrastruktur*

(21) De detaljerede oplysninger om de forskellige offentlige myndigheders faktisk ydede bidrag til CCI-aéroport til finansiering af investeringer i lufthavnsinfrastruktur fremgår af indledningsafgørelsen ([19]). Kommissionen minder om, at de ikkestatslige investeringer, som CCI-aéroport foretog i perioden 2004-2011, beløb sig til 1 277 000 EUR. De blev finansieret af de interesserede lokale myndigheder (CG16, COMAGA, CCBC) samt af SMAC og CCI-aéroport.

(22) Disse investeringer havde til formål at forlænge start- og landingsbanen med 50 meter, så Angoulême lufthavn opfyldte de nødvendige tekniske krav for at modtage luftfartsselskaber, der kunne være med til at udvikle lufttrafikken. De franske myndigheder oplyser ligeledes, at arbejdet på terminalen og de modulopbyggede faciliteter primært havde til formål at opfylde de gældende forskriftsmæssige standarder for anlæg, der er åbne for offentligheden.

(23) SMAC har siden den 1. januar 2012 påtaget sig udgifterne til og bygherrens forpligtelser i forbindelse med investeringerne i anlæggelse og udstyrelse af lufthavnen, med undtagelse af de statslige beføjelser. Der er ikke fastsat noget endeligt program, men disse investeringer anslås til 1 200 000 EUR for perioden 2012-2017 ([20]).

([13]) Aftale af 23.5.2002 om betingelserne for finansiering af driften og udviklingen af lufthavnen Angoulême Brie-Champniers.
([14]) Fordelingsnøglen for disse bidrag fremgår af tabel 2 i indledningsafgørelsen.
([15]) SNC-Lavalins kontraktskrivelse af 19.7.2011, accepteret af SMAC den 8.8.2011 i henhold til en beslutning af 23.6.2011.
([16]) Udbudsbekendtgørelse offentliggjort den 9.3.2011 i BOAMP nr. 48-B, annonce nr. 222.
([17]) Basisscenariet svarer til de mål og resultater, som den driftsansvarlige finder det realistisk at undersøge og påtage sig i længden på vilkårene for gennemførelse af den kontrakt, han har fået overdraget, i lyset af den økonomiske situation, de særlige forhold og konjunkturen på markedet for lufttransport samt lufthavnens beliggenhed og omgivelser.
([18]) Det målrettede scenarie har til formål at sikre udviklingen af regelmæssige erhvervsflyvninger. Det vurderer indvirkningen på lufthavnens regnskab og eventuelt den driftsansvarliges godtgørelse samt de finansielle udfordringer i forbindelse med den yderligere finansielle bistand, som SMAC skal iværksætte uden for kontrakten.
([19]) Jf. betragtning 30 i (ovennævnte) indledningsafgørelse, tabel 3.
([20]) SMAC's beslutning af 23.6.2011.

3.1.3. *Finansiering af omkostningerne ved statslige opgaver*

(24) 2002-aftalen udelukker udtrykkeligt investeringer, der er direkte forbundet med statslige opgaver, fra aftalens anvendelsesområde. Ifølge de franske myndigheder omfatter disse omkostninger ([21]) driftsomkostningerne samt udgifterne til sikkerhedsudstyr ([22]) og sikkerhedsbeskyttelse ([23]). Disse udgifter fordeler sig således:

Tabel 3

Udgifter til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse

(EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sikkerhed	244 858	234 727	243 989	255 209	292 450	255 555	536 194	517 307	463 595	315 065
Sikkerheds-beskyttelse	59 490	108 626	120 002	130 078	111 919	59 943	276 869	254 428	57 206	45 269
Generalom-kostninger	0	0	0	0	0	0	0	77 174	52 080	36 033
I alt	304 348	343 353	363 991	385 287	404 369	315 498	813 063	848 909	572 881	396 367

(25) Disse udgifter blev i takt med hensættelserne til afskrivninger dækket af lufthavnsafgifterne og de supplerende tilskud fra interventionsfonden for lufthavne og luftfart (FIATA), som i 2008 blev erstattet af en forhøjelse af lufthavnsafgifterne. I henhold til § 1609, stk. 24, i den almindelige skattelov opkræves lufthavnsafgifterne af de driftsansvarlige i lufthavne, hvor der blev transporteret over 5 000 passagerer med indgående eller udgående fly i det seneste kendte kalenderår. En ministeriel anordning indeholder en liste over de berørte lufthavne og den gældende afgiftssats for hver enkelt lufthavn ([24]).

(26) Ifølge de franske myndigheder er de således opkrævede midler fordelt som følger:

Tabel 4

Midler til finansiering af statslige aktiviteter

(EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Afgift	45 560	48 704	26 087	30 657	32 673	11 995	130 734	82	1 359	1 644
Forhøjelse	0	0	0	0	0	0	786 190	838 362	582 712	133 340
FIATA	389 000	131 802	296 639	336 184	307 806	590 775	0	0	0	0
I alt	434 560	180 506	322 726	366 841	340 479	602 770	916 924	838 444	584 071	134 984

3.1.4. *Driftstilskud*

(27) Frem til 2008 påtog CG16, COMAGA og CCBC sig driftsunderskuddet og annuitetsbetalingerne i henhold til 2002-aftalen, mens CCI i Angoulême dækkede en eventuel underskudssaldo med et bidrag fra CCI's almindelige tjeneste ([25]). Den øvre grænse for det årlige underskud, som 2002-aftalens parter skulle dække, og som oprindeligt var fastsat til 350 000 EUR, blev hævet fra og med 2004. Endelig har SMAC udlignet hele CCI-aéroports driftsunderskud fra og med 2008 og efter den 1. januar 2009, hvor SMAC forpligtede sig hertil i henhold til kontrakttillægget fra 2009.

([21]) Ud over de kapitalstrømme, der er forbundet med de statslige investeringer, jf. betragtning 24 i nærværende afgørelse, mindes der om de kapitalstrømme, der er forbundet med driften, jf. betragtning 43, tabel 4, i indledningsafgørelsen.
([22]) Brandbiler, biler til bekæmpelse af dyre- og fuglerisici, hegn.
([23]) Udstyr til passagerkontrol og kontrol af indskrevet bagage.
([24]) Jf. afsnit 8.1.1.2 i nærværende afgørelse.
([25]) Jf. betragtning 36 i indledningsafgørelsen.

(28) De bidrag, som CCI-aéroport modtog til drift af Angoulême lufthavn i perioden 2004-2011, er fordelt som følger:

Tabel 5

Driftstilskud modtaget af CCI-aéroport

(1 000 EUR)

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tilskud	801,38	999,23	1 295,37	1 222,77	1 896,21	1 679,63	1 313,90	1 023,82

(29) Siden 2012 har SNC-Lavalin varetaget driften i henhold til en offentlig kontrakt. Basisscenariet og det målrettede scenarie, jf. ovenfor (se fodnote 17 og 18), indeholdt, alt efter det forventede driftsresultat, det højeste beløb for det af SMAC finansierede udligningsbidrag og størrelsen af den faste godtgørelse, der blev tildelt organismen med delegerede opgaver. De af SNC-Lavalin fremsatte forslag så ud som følger:

Tabel 6

Øvre grænse for driftstilskud og godtgørelse ydet til SNC-Lavalin — basisscenarie

(EUR)

År	2012	2013	2014	215	2016	2017
Udligningsbidrag	401 000	364 000	374 000	357 000	350 000	342 000
Godtgørelse	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400
I alt	580 400	543 400	553 400	536 400	529 400	521 400

Tabel 7

Øvre grænse for driftstilskud og godtgørelse ydet til SNC-Lavalin — målrettet scenarie

(EUR)

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Udligningsbidrag	464 722	425 471	448 416	384 230	341 228	296 389
Godtgørelse	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400	179 400
I alt	644 122	604 871	627 816	563 630	520 628	475 789

3.2. **Prismæssig ramme for Angoulême lufthavn**

(30) CCI i Angoulême udarbejdede fire på hinanden følgende prisafgørelser, hvoraf de to sidste blev godkendt af SMAC:

Tabel 8

Luftfartsrelaterede afgifter i Angoulême lufthavn

(EUR)

	Priser pr. 15.6.2003	Priser pr. 1.12.2005	Priser pr. 1.1.2009	Priser pr. 1.6.2010
Landing	Flere trancher	Flere trancher	Flere trancher	Flere trancher

(EUR)

	Priser pr. 15.6.2003	Priser pr. 1.12.2005	Priser pr. 1.1.2009	Priser pr. 1.6.2010
Landing B737-800	284,56	296,77	296,81	305,94
Banebelysning	26,25	27,35	27,35	35
Parkering (pr. time og pr. ton ud over to timer)	0,25	0,26	0,26	0,27
EU-passagerer	3,61	3,76	2,76	2,85
PHMER-afgift ([1])	—	—	—	0,42

([1]) Afgift for handicappede og bevægelseshæmmede passagerer.

(31) Der kunne indgås specifikke aftaler med selskaber, der programmerede regelmæssige ruteflyvninger, alt efter de ønskede ydelser. I denne forbindelse kunne der aftales prisnedsættelser ([26]).

3.3. **Forbindelser med Ryanair**

3.3.1. *Kontrakter indgået med Ryanair og Airport Marketing Services*

(32) Efter bekendtgørelse af en europæisk indkaldelse af projekter ([27]) blev der den 8. februar 2008 indgået to kontrakter mellem henholdsvis SMAC og luftfartsselskabet Ryanair og SMAC og virksomheden Airport Marketing Services, et 100 % ejet datterselskab af Ryanair (»AMS«). Disse to kontrakter (»kontrakterne fra 2008«) havde til formål at sikre regelmæssige ruteflyvninger mellem Angoulême lufthavn og London Stansted.

(33) Den kontrakt, der blev indgået med Ryanair, vedrørte lufthavnstjenesterne (»kontrakten om lufthavnstjenester«). Den kontrakt, der blev indgået med AMS (»kontrakten om markedsføringstjenester«), vedrørte det salgsfremmende arbejde og markedsføringen af ruten.

(34) Aftalerne fra 2008 blev indgået for en periode på fem år at regne fra datoen for rutens lancering ([28]). Der er ikke indgået nogen lignende kontrakt med andre luftfartsselskaber, men alle disse prisforanstaltninger fremgår af prisafgørelsen af 1. marts 2009. I afgørelsen nævnes et »bidrag til omkostningerne til udvikling af ruten« på henholdsvis 15 EUR, 12 EUR og 9 EUR pr. passager i de første tre år efter rutens åbning, dog højst henholdsvis 400 000 EUR, 300 000 EUR og 225 000 EUR. Denne foranstaltning fremgår ikke af prisafgørelsen fra 2010.

3.3.2. *Kontrakt om lufthavnstjenester*

(35) Ifølge kontrakten om lufthavnstjenester forpligter Ryanair sig til at foretage tre ugentlige flyvninger frem og tilbage i sommerperioden ([29]). Som nævnt i indledningsafgørelsen ([30]) indrømmer SMAC i øvrigt Ryanair en række rabatter i forhold til de almindeligt gældende takster:

Tabel 9

Lufthavnsafgifter for Ryanair

(EUR)

År	2008	2009	2010	2011	2012
Afgift pr. passager	1,18	1,44	2,1	2,76	2,76

([26]) Jf. betragtning 35, tabel 9, i denne afgørelse vedrørende Ryanair.
([27]) EUT S 144-179348 af 28.7.2007.
([28]) Punkt 2.1 i begge kontrakter.
([29]) Punkt 4.1 i kontrakten om lufthavnstjenester.
([30]) Jf. betragtning 55 ff. i indledningsafgørelsen.

(EUR)

År	2008	2009	2010	2011	2012
Afgift ved landing pr. rotation	252,29	252,29	252,29	252,29	252,29
Groundhandlingafgift pr. rotation	195	245	245	245	245

(36) SMAC forpligtede sig til at fastholde dette afgiftsniveau i hele kontraktens løbetid og til hverken direkte eller indirekte at indføre andre afgifter eller gebyrer ([31]). Endelig var der i kontrakten om lufthavnstjenester fastsat en bøde, som Ryanair skulle betale ved selskabets eventuelle opsigelse af kontrakten ([32]). Hvis Ryanair opsagde kontrakten inden udgangen af det tredje kontraktår, skulle selskabet ifølge denne bestemmelse betale et beløb på 17 000 EUR for det fjerde år og 8 500 EUR for det femte år.

3.3.3. *Kontrakt om markedsføringstjenester*

(37) Kontrakten om markedsføringstjenester er udtrykkeligt baseret på Ryanairs forpligtelse til at beflyve ruten Angoulême-London Stansted, der er beskrevet i kontrakten om lufthavnstjenester ([33]). Ved denne kontrakt forpligter AMS sig til at levere markedsføringstjenester på Ryanairs websted i kontraktens tre første år mod en godtgørelse betalt af SMAC ([34]).

(38) Selv om kontrakten om markedsføringstjenester var undertegnet af AMS, indeholdt den ([35]) en bestemmelse om, at hvis Ryanair opsagde kontrakten inden udgangen af det tredje kontraktår, skulle Ryanair betale SMAC en bøde på 50 000 EUR for det fjerde år og 25 000 EUR for det femte år.

3.3.4. *Kontraktens gennemførelse fra SMAC's, CCI i Angoulêmes og Ryanairs/AMS' side*

(39) I 2008 og 2009 udgjorde Ryanairs erhvervsmæssige virksomhed mellem 95 % og 97 % af trafikken i Angoulême lufthavn. Denne virksomhed optog mellem 25 % og 28 % af lufthavnens teoretiske samlede kapacitet, der af de franske myndigheder blev anslået til 100 000 passagerer om året.

(40) Kapitalstrømmene mellem lufthavnens forvaltningsorgan, SMAC, Ryanair og AMS i perioden 2008-2010 er fordelt som følger:

Tabel 10

Kapitalstrømme i perioden 2008-2010

(EUR)

	2008	2009	2010	I alt
Afgifter	54 086	70 294	0	124 380
Markedsføringsstøtte ([1])	400 000	300 000	0	700 000
Nettooverførsel ([2])	454 086	370 294	0	824 380

([1]) Betalingerne i medfør af kontrakten om markedsføringstjenester blev foretaget direkte af SMAC til AMS.
([2]) Denne nettooverførsel tager ikke højde for andre indtægter eller udgifter i forbindelse med Ryanairs virksomhed.

(41) Aftalerne fra 2008 blev ikke gennemført efter 2009. Efter at have betinget den fortsatte beflyvning af ruten i 2010 af, at de i kontrakten om markedsføringstjenester nævnte betalinger på 225 000 EUR for det tredje år og 400 000 EUR for det fjerde år blev opgivet, og dernæst af, at beløbene for tjenesterne i kontrakten om markedsføringstjenester blev opretholdt, men med en begrænsning af tjenesterne til de to sommermåneder i stedet for de otte måneder, der var fastsat i kontrakten, varslede Ryanair, at selskabet ville indstille ruten.

([31]) Punkt 6 i kontrakten om lufthavnstjenester.
([32]) Punkt 10.3 i kontrakten om lufthavnstjenester.
([33]) Punkt 1 i kontrakten om markedsføringstjenester.
([34]) Jf. betragtning 60 i indledningsafgørelsen.
([35]) Punkt 7 i kontrakten om markedsføringstjenester.

(42) Den 28. juni 2010 indbragte SMAC en sag for forvaltningsdomstolen i Poitiers med et krav om erstatning for den lidte skade som følge af aktiviteternes ophør. Ryanair indbragte sagen for den internationale voldgiftsdomstol i London, hvis kompetence SMAC siden har anfægtet ved statsrådet. Sidstnævnte sag er endnu ikke afsluttet.

4. BAGGRUND FOR INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

(43) I forbindelse med sin beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure har Kommissionen på den ene side udtrykt tvivl om de finansielle tilskud, som lufthavnens driftsansvarlige har modtaget ([36]).

(44) Kommissionen har for det første udtrykt tvivl om omfanget af de aktiviteter, der ikke er af økonomisk art, og som den offentlige myndighed kan påtage sig. Kommissionen har understreget, at opfattelsen af alle Angoulême lufthavns aktiviteter som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (SGEI) muligvis udgjorde en åbenlys fejl i lyset af den første betingelse i Altmark-dommen ([37]).

(45) For det andet har Kommissionen udtrykt tvivl om overholdelsen af den anden betingelse i Altmark-dommen, i henhold til hvilken de kriterier, der danner grundlag for beregning af kompensationen for de udøvede aktiviteter, skal være fastlagt på forhånd.

(46) For det tredje har Kommissionen udtrykt tvivl om størrelsen af den kompensation, som SNC-Lavalin har modtaget for de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste (tredje betingelse i Altmark-dommen). Endelig har Kommissionen for det fjerde udtrykt alvorlig tvivl om proceduren for udvælgelse af leverandører af tjenesteydelser (fjerde betingelse i Altmark-dommen), herunder i den periode, hvor SNC-Lavalin har forestået driften, da der ikke foreligger oplysninger om det konkurrerende tilbud.

(47) På den anden side har Kommissionen udtrykt tvivl om de foranstaltninger, Ryanair nød godt af. Efter at have fastslået, at der var en potentiel forbindelse mellem kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, mente Kommissionen ikke, at Ryanair havde betalt markedsprisen for anvendelsen af lufthavnstjenesterne ([38]).

5. FRANKRIGS BEMÆRKNINGER

5.1. De finansielle tilskud til lufthavnen

5.1.1. *Definitionen af støtte*

5.1.1.1. Begrebet økonomisk aktivitet

a) Enheder, der varetager driften af lufthavnen

(48) Allerførst peger de franske myndigheder på, at SMAC har beholdt nogle ansvarsområder med hensyn til investering og handelspolitik. SMAC er det eneste organ, der har undertegnet kontrakterne med Ryanair. De franske myndigheder mener, at dette indgreb i lufthavnens drift er berettiget i lyset af opgaverne af almindelig økonomisk interesse, som henhører under de offentlige myndigheders ansvarsområde.

b) Retsgrundlag for vurderingen af den offentlige finansiering af infrastrukturerne

(49) De franske myndigheder mener, at vurderingen af finansieringen af lufthavnens infrastrukturer bør tage udgangspunkt i retningslinjerne fra 1994 ([39]). I denne forbindelse finder de franske myndigheder, at punkt 12 heri udelukker enhver kontrol af denne finansiering i medfør af statsstøttereglerne. De tilføjer, at definitionen af lufthavnsaktiviteter og -infrastrukturer var forbundet med en vis juridisk usikkerhed, inden retningslinjerne fra 2005 trådte i kraft, og at en udtalelse fra Den Europæiske Unions Ret ikke var nok til klart at fastslå, hvorvidt en lufthavns forvaltning og drift var aktiviteter af økonomisk karakter.

([36]) Jf. betragtning 175 i (ovennævnte) indledningsafgørelse.
([37]) Domstolens dom af 24.7.2003 i sag C-280/00, Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sml. 2003 I, s. 7747.
([38]) Jf. betragtning 240 i (ovennævnte) indledningsafgørelse.
([39]) Kommissionens retningslinjer om anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

c) Beføjelser som offentlig myndighed

(50) De franske myndigheder understreger, at Kommissionen i sin beslutning om Leipzig lufthavn ([40]) var af den opfattelse, at visse lufthavnsinfrastrukturer, som anvendes til udøvelse af beføjelser i forbindelse med den offentlige sikkerhed, brandbekæmpelse og driftssikkerhed, ikke kan opfattes som økonomiske aktiviteter. Ifølge de franske myndigheder finansieres disse sikkerheds- og sikkerhedsbeskyttelsesopgaver ([41]) via indtægterne fra lufthavnsafgifterne ([42]). Disse afgifter fastsættes hvert år i forhold til de omkostninger, der skal dækkes, og opkræves til fordel for de offentlige eller private personer, der driver lufthavnene, når aktiviteten overstiger 5 000 trafikenheder ([43]). De mener, at denne ordning er berettiget i lyset af de specifikke sikkerheds- og sikkerhedsbeskyttelseskrav, der rækker videre end de behov, der er forbundet med selve driften.

(51) De franske myndigheder præciserer, at nogle af de således dækkede udgifter ikke dækkes i deres helhed ([44]). De oplysninger fra det igangværende år og de to foregående år, der indberettes af lufthavnenes driftsansvarlige, kan i øvrigt underkastes kontrol.

(52) De franske myndigheder bekræfter, at denne ordning ikke på nogen måde medfører overkompensation. For det første anvendes lufthavnsafgifterne først til at godtgøre udgifterne efter kontrol af de indberettede oplysninger. For det andet blev kompensationen for investeringerne ydet i takt med hensættelserne til investeringer. Dernæst blev en positiv saldo overført til de efterfølgende år og behæftet med finansielle udgifter, som den driftsansvarlige skulle afholde. I denne forbindelse rapporterer de franske myndigheder om et hyppigt finansieringsunderskud via lufthavnsafgifterne som følge af de stigende udgifter til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse ([45]).

(53) Derudover præciserer de franske myndigheder, at CCI i Angoulême afholdt andre omkostninger foranlediget af udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed i overensstemmelse med aftalen og driftsbetingelserne for overdragelsen. I denne forbindelse varetog den driftsansvarlige flyinformationstjenesten ([46]), når staten ikke udøvede nogen kontroltjeneste. Når staten udøvede denne aktivitet, betalte den driftsansvarlige stat en del af udgifterne dertil ([47]). I henhold til tillægsaftalen mellem CCI og SMAC var det CCI i Angoulême, der varetog flyinformationstjenesten (AFIS) uden for de timer, hvor staten udøvede kontroltjenesten. Ifølge de franske myndigheder ser de omkostninger, der var forbundet med disse opgaver, og som CCI i Angoulême afholdt, ud som følger:

(1 000 EUR)

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AFIS	113	114	115	117	125	122	82	63	44	37
Lufthavnskontrol	0	0	0	0	0	0	240	0	0	0
I alt	113	114	115	117	125	122	322	63	44	37

(54) Endelig henviser de franske myndigheder til, at det var CCI i Angoulême, de lokale myndigheder og SMAC, der finansierede renoveringsarbejdet på kontroltårnet i 2004 og 2005 med et beløb på 84 800 EUR samt arbejdet med banebelysningen og en uafbrudt elforsyning på start- og landingsbanen i 2008 med et beløb på 89 300 EUR.

5.1.1.2. Den eventuelle selektive fordel

(55) For så vidt angår finansieringen af infrastrukturer og driften uden for rammerne af de statslige aktiviteter understreger de franske myndigheder først og fremmest, at de offentlige myndigheder, der medvirkede til finansieringen af Angoulême lufthavn, ikke kun forfulgte et rentabilitetsmål. De tog ligeledes højde for den økonomiske og sociale gevinst for området. Dermed er testen vedrørende den private operatør, der handler på

([40]) Kommissionens beslutning 2008/948/EF af 23. juli 2008 om Tysklands foranstaltninger til fordel for DHL og Leipzig/Halle lufthavn C 48/06 (ex N 227/06) (EUT L 346 af 23.12.2008, s. 1).
([41]) De franske myndigheder mener, at disse aktiviteter omfatter tiltag til bekæmpelse af dyrerisici.
([42]) Ordningen med lufthavnsafgifter er oprettet i henhold til § 1609, stk. 24, i den almindelige skattelov og ved ministeriel anordning af 30. december 2009 om bestemmelserne om indberetninger fra lufthavnes driftsansvarlige til fastsættelse af lufthavnsafgiften pr. passager.
([43]) En trafikenhed svarer til en passager eller til 100 kg post eller gods.
([44]) Det er f.eks. kun halvdelen af udgifterne til hegn, der dækkes.
([45]) Udgifterne til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse var efter sigende 6,4 gange højere i 2010 i forhold til 1999.
([46]) Tjenesten *Air Flight Information Service* (AFIS).
([47]) De franske myndigheder præciserer, at en del af disse udgifter blev betalt i regnskabsåret 2008.

markedsøkonomiske vilkår, ikke tilstrækkelig til at berettige disse finansieringer. De franske myndigheder nævner dog, at SMAC var villig til at optimere lufthavnens drift for at begrænse sit eget bidrag. De nævner til støtte for deres udtalelse det ved kontrakt fastsatte loft over det garanterede underskud, der blev indført efter udbudsproceduren, samt rationaliseringen af den forventede investeringsrytme i aftalens løbetid.

5.1.1.3. Påvirkning af konkurrencen og samhandelen

(56) De franske myndigheder bekræfter, at det offentlige finansielle tilskud til Angoulême lufthavn ikke påvirker konkurrencen. I betragtning af, at lufthavnene i Périgueux, Limoges, Niort, La Rochelle og Bordeaux ligger over en times kørsel ([48]) fra Angoulême lufthavn, mener de ikke, at disse lufthavne tilhører Angoulême lufthavns forretningsområde.

(57) Derudover er Niort lufthavn ikke udstyret til at modtage erhvervsflyvninger. Trafikken til og fra lufthavnen er praktisk taget lig nul. Périgueux lufthavn kan kun modtage fly med to turbopropmotorer med en kapacitet på under 60 pladser, der ikke overholder specifikationerne for de europæiske mellemdistancefly, som de fleste lavprisselskaber flyver med. En undersøgelse af passagertrafikken til London fra Bordeaux, Limoges og La Rochelle påviste ikke nogen væsentlig forskel i trafikken som følge af åbningen og lukningen af ruten Angoulême-London Stansted:

Passagerer London	Angoulême	Limoges	La Rochelle	Bordeaux
2007	0	0	112 257	83 171
2008	24 494	0	100 312	88 826
2009	27 490	94 133	60 432	80 073
2010	0	81 817	54 773	143 171 ([1])

([1]) Denne voldsomme stigning i trafikken skulle hænge sammen med ibrugtagningen af terminalen Billi, som er forbeholdt lavpristrafik, i juni 2010.

(58) De franske myndigheder mener i øvrigt ikke, at togforbindelserne til og fra Angoulême konkurrerer med flyruten til London. Disse markeder er adskilt som følge af prisforskellen og forskellen i rejsetid med højhastighedstog og Eurostar. Derudover er der stort set ikke nogen intermodalitet mellem højhastighedstoget og Bordeaux lufthavn, da strækningen Tours-Angoulême-Bordeaux ikke er en højhastighedsstrækning.

(59) De franske myndigheder henviser mere overordnet til retningslinjerne for luftfart fra 2005, i henhold til hvilke der ikke er »stor sandsynlighed for, at den støtte, der ydes til små regionale lufthavne (kategori D), kan forvride konkurrencen eller berøre samhandelen i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse«. Uanset ovenstående betragtninger mener de franske myndigheder, at kun lufthavnene i Bordeaux, Limoges og La Rochelle i lyset af deres trafik og karakteristika eventuelt kan tilhøre Angoulême lufthavns forretningsområde.

(60) Det forhold, at Ryanair åbnede en rute til London Stansted fra lufthavnene i La Rochelle og Limoges, betyder imidlertid, at luftfartsselskaberne opfattede dem som separate markeder. På samme måde virker køretiden fra Angoulême by til lufthavnene i Bordeaux, Limoges og La Rochelle, der er den samme som flyvetiden mellem Angoulême lufthavn og London Stansted, afskrækkende på Angoulêmes indbyggere.

(61) Derfor finder de franske myndigheder ikke, at kriteriet om påvirkning af konkurrencen er opfyldt, og de mener heller ikke, at Kommissionens påstande vedrørende den offentlige støtte til Angoulême lufthavn er berettigede, når en af de væsentlige betingelser for anvendelsen af artikel 107, stk. 1, i TEUF ikke er opfyldt i det konkrete tilfælde.

([48]) De franske myndigheder baserer denne tærskel på Kommissionens beslutning af 16. maj 2006, NN 21/06, Det Forenede Kongerige — City of Derry Airport (EUT C 272 af 9.1.2006, s. 13). De vurderer i øvrigt køretiderne ud fra Michelins ruteberegner og tager udgangspunkt i den korteste køretid.

5.1.2. *Foreneligheden med det indre marked*

5.1.2.1. Forenelighed i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF

(62) De franske myndigheder mener, at den støtte, der blev ydet de driftsansvarlige i Angoulême lufthavn, kan erklæres forenelig med det indre marked og fritaget fra anmeldelse, også selv om alle de i Altmark-dommen opstillede betingelser ikke er opfyldt. De mener, at lufthavnen globalt set burde opfattes som en tjeneste af almindelig økonomisk interesse, som har til formål at medvirke til den regionale økonomiske udvikling. Ifølge de franske myndigheder er denne forenelighed direkte baseret på artikel 106, stk. 2, i TEUF og på Kommissionens beslutning 2005/842/EF ([49]) (»SGEI-beslutningen fra 2005«)for perioden forud for den 30. januar 2012. Derefter er den baseret på Kommissionens afgørelse 2012/21/EU ([50]) (»SGEI-afgørelsen fra 2011«).

a) Perioden under CCI i Angoulêmes forvaltning eller under CCI i Angoulême og SMAC's forvaltning

i) Overdragelsesaktens eksistens

(63) De franske myndigheder mener, at den overdragelsesakt, der ligger til grund for CCI i Angoulêmes offentlige tjeneste, har hjemmel i § 170-1 i handelsloven. I henhold til denne bestemmelse er organet med til at forbedre den økonomiske udvikling i området, områdets tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt til at støtte virksomhederne og deres foreninger ved at påtage sig alle offentlige tjenester og alle tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er nødvendige for, at disse tjenester kan udføres. Det fastsættes endvidere, at de enkelte institutioner i denne forbindelse kan påtage sig en tjeneste til oprettelse og forvaltning af infrastruktur, navnlig i lufthavne.

(64) De franske myndigheder tilføjer, at denne lovramme er et supplement til de dokumenter, der overdrager CCI i Angoulême ansvaret for lufthavnens forvaltning og drift. Den har udmøntet sig i udstedelse af en overdragelsesakt til CCI i Angoulême vedrørende opbygningen og forvaltningen af lufthavnsinfrastrukturerne. Det samme gælder de beslutninger, hvorved CCI i Angoulême og de implicerede lokale myndigheder besluttede at medvirke til lufthavnens finansiering.

ii) Kompensationsniveauet

(65) De franske myndigheder finder, at den budget- og regnskabsramme, der fandt anvendelse på CCI i Angoulême ([51]), forhindrede enhver form for overkompensation.

(66) Overordnet set var der afsat en specifik post til lufthavnsaktiviteterne. Denne kontrol var i øvrigt et resultat af de valgte medlemmer af CCI i Angoulêmes vedtagelse af lufthavnens budget efter CCI-direktionens godkendelse ([52]). I denne forbindelse præciserer de franske myndigheder, at budgetudarbejdelsen var ledsaget af dokumenter vedrørende status for driftsoperationerne, status for selvfinansieringskapaciteten, status for kapitaloperationerne, tabellen over ydelser og bidrag på tværs af tjenesterne samt stillingsfortegnelsen og lønningslisten.

(67) Tilsvarende hævder de franske myndigheder, at det i SMAC's vedtægter fastsættes, at SMAC's opgaver ene og alene vedrører den offentlige lufthavnstjeneste. Lufthavnens aktiviteter er omfattet af et særskilt budget. De franske myndigheder tilføjer, at budgettet vedtages af et fagligt udvalg. Alle nye foranstaltninger samt enhver stigning med 5 % i forhold til det foregående budget skal godkendes med kvalificeret flertal.

(68) Endelig mener de franske myndigheder, at rapporteringer med jævne mellemrum gør det muligt at kontrollere, at det vedtagne budget gennemføres korrekt, hvilket udelukker enhver form for overkompensation. Generalforsamlingen afholder en ny afstemning i n+1 for at godkende de gennemførte budgetter. Et sidste kontrolniveau består i, at CCI i Angoulêmes regnskaber overdrages til præfekturet, som efterprøver den formelle rigtighed. Frem til den 31. december 2006 afgav den civile luftfartstjeneste udtalelse til præfekturet. SMAC godkendte selv som overdragende myndighed de oprindelige, ændrede og gennemførte budgetter.

([49]) Kommissionens beslutning 2005/842/EF af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 67).

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

([51]) Cirkulære nr. 111 af 30.3.1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for CCI i Angoulême.

([52]) CCI-direktionen er sammensat af valgte medlemmer, der udtaler sig om et budgetforslag med eventuelle ændringer.

b) Periode under selskabet SNC-Lavalins og SMAC's forvaltning

i) Overdragelsesaktens eksistens

(69) De franske myndigheder finder, at definitionen af de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som blev overdraget til selskabet SNC-Lavalin, er omfattet af driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser ([53]). De bekræfter, at lufthavnens udvikling udgør en integrerende del heraf.

ii) Kompensationsniveauet

(70) De franske myndigheder hævder, at CCI-aéroports resultatopgørelser gør det muligt at afvise enhver form for overkompensation.

(71) Ud over en regnskabsmæssig adskillelse i kraft af oprettelsen af et datterselskab til selskabet SNC-Lavalin ([54]) sikrer SMAC's kontrol, at der ikke finder overkompensation sted ([55]), idet denne kontrol har til formål at undgå, at SMAC's bidrag til tjenesteydelserne af almindelig økonomisk interesse udgør overkompensation.

(72) I øvrigt mener de franske myndigheder ikke, at SNC-Lavalins godtgørelse er uforholdsmæssig. På den ene side skulle tilbudsgiveren fastsætte det maksimale garantibeløb, der ville blive anmodet om fra SMAC med henblik på at skabe balance i driften, i henholdsvis basisscenariet (drift uden erhvervsmæssig lufttrafik) og i det målrettede scenarie (drift med erhvervsmæssig lufttrafik). Det var det målrettede scenarie, der blev valgt, og de franske myndigheder understreger, at selskabet SNC-Lavalins tilbud var det laveste på det finansielle plan. På den anden side fremhæver de, at de udgifter, som SMAC afholdt i regnskabsåret 2012 uden erhvervsmæssig lufttrafik, beløb sig til 644 000 EUR mod 810 000 EUR i 2010.

(73) Endelig præciserer de franske myndigheder, at ejendomsskatten var en byrde for SMAC, der som ejer havde valgt ikke at pålægge den driftsansvarlige at afholde den.

(74) Dermed mener de franske myndigheder, at de tilskud, der blev ydet Angoulême lufthavns forvaltningsorganer, kan erklæres forenelige med det indre marked med udgangspunkt i artikel 106, stk. 2, i TEUF og i henhold til SGEI-beslutningen fra 2005 for perioden forud for den 30. januar 2012 og derefter i henhold til SGEI-afgørelsen fra 2011.

5.1.2.2. Forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF

a) Infrastrukturinvesteringerne

(75) De franske myndigheder finder, at såfremt Kommissionen mener, at den offentlige støtte til infrastrukturinvesteringer udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal den opfattes som værende forenelig med det indre marked i overensstemmelse med bestemmelserne i retningslinjerne fra 2005.

i) Klart defineret formål af almindelig interesse (første kriterium)

(76) De franske myndigheder mener, at økonomisk udvikling og udvikling af turismen i departementet Charente er et klart defineret formål af almindelig interesse. De mener, at Kommissionen i praksis ([56]) tillader, at den offentlige forvaltning opfatter udviklingen af en regional lufthavn som svarende til et sådant formål.

ii) Investeringernes nødvendighed og forholdsmæssighed for det fastlagte formål (andet kriterium)

(77) Disse investeringer opfylder kriterierne om nødvendighed og forholdsmæssighed. I denne forbindelse nævner de franske myndigheder en undersøgelse ([57]), som berettiger oprettelsen af en struktur, der forener alle de lokale myndigheder, offentlige institutioner og fagfolk inden for turismen, og som påviser interessen i at udvikle netop Angoulême lufthavn frem for en anden infrastruktur og indeholder en vurdering af de hermed forbundne minimumsinvesteringer.

([53]) I henhold til punkt 8 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser skal SNC-Lavalin varetage udførelsen af statslige opgaver, indførelsen af en flyinformationstjeneste, udførelsen af opgaver, som garanterer sikker anvendelse af lufthavnen, vedligeholdelsen af lufthavnens areal og net samt opretholdelsen af lufthavnens kapacitet til modtagelse af regelmæssig erhvervsmæssig lufttrafik.

([54]) Det drejer sig om selskabet Société d'exploitation de l'aéroport d'Angoulême Cognac.

([55]) De franske myndigheder finder, at denne kontrol er omfattet af udbudsbetingelserne.

([56]) Kommissionens beslutning af 27. januar 2007, N 491/06, Italien — Tortoli-Arbatax (EUT C 133 af 15.6.2007, s. 3).

([57]) Denne undersøgelse blev foretaget af Alliance de conseils pour l'économie locale des services aéroportuaires. Den blev offentliggjort den 14. juni 2006.

iii) Tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen på mellemlang sigt (tredje kriterium)

(78) De franske myndigheder hævder, at der i den nævnte undersøgelse blev fastsat udsigter for trafikken på mellemlang sigt med et årligt passagerantal på over 100 000, hvilket er at opfatte som tilfredsstillende udsigter for anvendelsen på mellemlang sigt. Ifølge myndighederne var disse udsigter baseret på en hypotetisk stigning i antallet af afgange for den første rute til London og på åbningen af endnu en rute.

iv) Lige adgang til infrastrukturen uden forskelsbehandling (fjerde kriterium)

(79) De franske myndigheder understreger, at der ikke blev udøvet forskelsbehandling med hensyn til adgangen til infrastrukturen. Det eneste krav, der blev stillet til anvendelsen af Angoulême lufthavns infrastrukturer, hang sammen med forpladsens og terminalens begrænsede modtagelseskapacitet. Der blev iværksat tilskyndelsesforanstaltninger for alle de selskaber, der åbnede en ny rute, men kun Ryanair nød reelt godt af dem.

v) Ingen påvirkning af samhandelen i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse (femte kriterium)

(80) De franske myndigheder hævder, at alene det forhold, at Angoulême lufthavn er omfattet af kategori D i retningslinjerne for luftfart fra 2005, er et bevis på, at konkurrencen ikke påvirkes i et omfang, der strider mod Fællesskabets interesse.

vi) Støttens nødvendighed og forholdsmæssighed (sjette kriterium)

(81) De franske myndigheder mener, at den offentlige finansiering af 100 % af investeringerne var nødvendig for at opretholde lufthavnens potentiale og for dens udvikling. Ifølge de franske myndigheder er det dette kriterium, der berettiger en fordeling af investeringernes finansiering mellem SMAC og den driftsansvarlige ved kontrakttillægget af 22. januar 2009. Denne situation skal holdes adskilt fra den, der fra og med 2012 indebar, at SMAC betalte en årlig godtgørelse på 179 400 EUR for leveringen af en tjenesteydelse efter en udbudsprocedure. De franske myndigheder præciserer, at det i dette retsgrundlag ikke var fastsat, at SMAC skulle foretage investeringer, men at organet skulle varetage bygherrens forpligtelser i forbindelse med de investeringer, som tjenesteyderen foreslog, eller SMAC traf beslutning om.

b) Driftens finansiering

(82) De franske myndigheder fremfører først og fremmest, at CCI i Angoulême foretog forskudsudbetalinger til lufthavnen i perioden 1984-2001. De mener, at denne periode skal holdes uden for Kommissionens undersøgelse. Efter denne periode var den ellers udbetalte støtte at opfatte som driftsstøtte.

(83) Dernæst hævder de franske myndigheder, at det underskud, som de lokale myndigheder påtog sig, ekskl. investeringsfinansiering, var begrænset til 350 000 EUR i regnskabsårene 2002 og 2003 ([58]). De tilføjer, at lufthavnsstyrelsens beslutninger for regnskabsårene 2004-2006 ikke omfattede indberetninger i denne henseende. CCI i Angoulêmes almindelige tjeneste indbetalte det beløb, der var nødvendigt for at skabe balance på det gennemførte budget.

(84) Endelig mener de franske myndigheder ikke, at denne driftsfinansiering påvirker konkurrencen, af de grunde, der fremgår af betragtning 56 til 61 i nærværende afgørelse. Det betyder ifølge de franske myndigheder, at kriteriet om påvirkning af konkurrencen ikke er opfyldt, og at den offentlige driftsfinansiering af Angoulême lufthavn ikke kan opfattes som støtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(85) De franske myndigheder påstår i øvrigt, at selv om den pågældende finansiering udgjorde en form for støtte, så skulle den erklæres forenelig med det indre marked og fritaget fra anmeldelse. De franske myndigheder baserer sig i denne forbindelse på retningslinjerne fra 2005 samt på SGEI-beslutningen fra 2005.

5.2. **Forbindelserne med Ryanair**

5.2.1. *Definitionen af støtte*

(86) De franske myndigheder mener først og fremmest, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester skal behandles under ét. Dernæst mener de ikke, at SMAC har handlet som en rationel markedsøkonomisk investor, af de grunde, der fremsættes i betragtning 55 i nærværende afgørelse. Ifølge de franske myndigheder var det den manglende deltagelse i indkaldelsen af projekter vedrørende åbningen af internationale luftruter, der fik CCI i Angoulême til med fuldmagt fra SMAC at indlede forhandlinger med Ryanair om åbning af en rute mellem London Stansted og Angoulême.

([58]) Denne grænse blev fastsat ved partnerskabsaftalen af 23.5.2002.

(87) De understreger endvidere, at det anlægsarbejde ([59]), der blev indledt i 2006, ikke havde til formål at tilfredsstille et bestemt selskab, men at gøre det muligt at modtage luftfartsselskaber. Ikke desto mindre påpeger de franske myndigheder, at det forhold, at ingen andre luftfartsselskaber fløj regelmæssigt til lufthavnen, betød, at disse investeringer nærmest udelukkende var til fordel for Ryanair.

(88) Med hensyn til omkostningerne til de erhvervsmæssige forbindelser med Ryanair anfører de franske myndigheder, at lufthavnens driftsansvarlige var nødt til at øge personaleomkostningerne. De henviser til en forskel mellem de forventede omkostninger og de faktisk afholdte omkostninger:

Sikkerhed	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Antal medarbejdere	5	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6	+ 6
Fuldtidsækvivalenter	4,6	+ 1,46	+ 1,35	+ 3	+ 1,35	+ 3
Personaleomkostninger (1 000 EUR)	219,1	+ 137,4	+ 116,8	+ 109,3	+ 52,17	+ 133,1

Sikkerhedsbeskyttelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Antal medarbejdere	10	—	—	—	—	—
Fuldtidsækvivalenter	0,7	+ 1,4	+ 1,6	+ 2	+ 1,6	+ 2
Personaleomkostninger (1 000 EUR)	42,5	+ 102,2	+ 86,2	+ 119,7	+ 115,6	+ 122,8

Groundhandling og modtagelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Antal medarbejdere	1	—		—		—
—**Fuldtidsækvivalenter**	0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5
Personaleomkostninger (1 000 EUR)	11	+ 20	+ 14	+ 30	+ 20	+ 30

(89) Det samme gælder de øvrige ekstraomkostninger i forbindelse med Ryanairs erhvervsmæssige virksomhed:

Sikkerhed	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Ydelser (1 000 EUR)	0	—	—	—	—	—

([59]) Forlængelse af start- og landingsbanen med 50 m, ombygning og udstyrelse af terminalen, så den kunne betjene fly med 200 passagerer. Beløbet for disse investeringer er anslået til 977 000 EUR.

Sikkerhed	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Andet	36,5	+ 269,1	+ 163,2	+ 316,9	+ 248,5	+ 326
***herunder leasing af køretøjer* (1 000 EUR)**	0	+ 157,9	+ 138,4	+ 210,5	+ 223,5	+ 210,5

Sikkerhedsbeskyttelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Ydelser (1 000 EUR)	0	+ 118,6	+ 112,6	+ 253,2	+ 113,5	+ 263,2
Andet (1 000 EUR)	12,5	+ 16,8	+ 14	+ 14,8	- 4,5	+ 15,2

Groundhandling og modtagelse	Reference 2007	Forskel 2008/2007		Forskel 2009/2007		Forskel 2010/2007
		Forventet	Afholdt	Forventet	Afholdt	Forventet
Ydelser (1 000 EUR)	5	+ 140	+ 96	+ 180	+ 90	+ 180
Andet (1 000 EUR)	5	+ 20	+ 10	+ 25	+ 12	+ 25

5.2.2. *Foreneligheden med det indre marked*

(90) De franske myndigheder mener, at nogle af kriterierne i retningslinjerne fra 2005 ikke er overholdt.

(91) For det første hævder de franske myndigheder, at Ryanair ikke forelagde nogen virksomhedsplan. De mente, at de degressive tilskud, der udmøntede sig i indgåelsen af aftalerne fra 2008, ville give luftfartsselskabet mulighed for at opnå en tilfredsstillende fortjenstmargen.

(92) Som følge af den manglende virksomhedsplan understreger de franske myndigheder, at det er umuligt at kontrollere, om kriteriet vedrørende intensitet er overholdt. Til gengæld tog CCI i Angoulême og SMAC udgangspunkt i de tilgængelige oplysninger om oprettelse af ruter med forpligtelse til offentlig tjeneste, da de fastslog, at dette kriterium var opfyldt.

(93) For det andet mener de franske myndigheder, at den tendens til et stigende passagerantal pr. år på […] (*) % uden stigning i antallet af rotationer, der blev observeret i 2008 og 2009, ville have fortsat i 2010.

(94) For det tredje mener de franske myndigheder ikke, jf. betragtning (56) til (60) i nærværende afgørelse, at de iværksatte foranstaltninger påvirkede samhandelen i et omfang, der stred mod Fællesskabets interesse.

5.3. **De nye retningslinjer**

(95) Frankrig har fremsat bemærkninger til fortolkningen af de nye retningslinjer, både med hensyn til form og indhold, og har erklæret sig enig i deres anvendelse på sager, der vedrører foranstaltninger, som iværksættes, inden de offentliggøres.

(*) Forretningshemmelighed

(96) Frankrig bemærker, at de nye retningslinjer er mere fleksible end de gamle, for så vidt angår driftsstøtte. Deres anvendelse med tilbagevirkende kraft på alle former for støtte ville derfor ifølge Frankrig gøre det muligt at behandle de situationer, som visse lufthavne har befundet sig i, på mindre belastende vis.

6. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE TREDJEPARTER

6.1. Bemærkninger fra Air France

(97) Air France mener, at de foranstaltninger, der er blevet iværksat til fordel for Ryanair og Ryanairs datterselskab AMS, er særdeles repræsentative for Ryanairs handelspraksis.

(98) Air France har ligeledes fremsendt bemærkninger til Kommissionen om de nye retningslinjers anvendelse på den foreliggende sag. Air France anfægter de nye retningslinjers anvendelse på sager vedrørende driftsstøtte til lufthavne, selv om denne støtte er ydet forud for retningslinjernes offentliggørelse.

(99) For det første mener Air France, at anvendelsen med tilbagevirkende kraft af de nye retningslinjer tilgodeser ikkeregelrette aktører, idet en sådan anvendelse lovliggør en adfærd, der ikke var i overensstemmelse med de gældende regler på det tidspunkt, hvor denne adfærd blev udøvet. Derimod straffer denne tilgang de aktører, der overholdt de tidligere retningslinjer og undlod at modtage offentlige midler.

(100) For det andet understreger Air France, at de nye retningslinjers anvendelse med tilbagevirkende kraft på driftsstøtte til lufthavne er i strid med de almindelige retsprincipper og den europæiske retspraksis.

6.2. Bemærkninger fra Ryanair

(101) Selskabet Ryanair bestrider, at den kontrakt om lufthavnstjenester, som selskabet indgik med Angoulême lufthavn, kan udgøre statsstøtte.

(102) Selskabet påstår, at dets beslutning om at åbne en rute mellem London Stansted og Angoulême var baseret på et ønske om at sikre en luftbase med få midler, hvis omgivelser stemte overens med Angoulême lufthavn. Selskabet anfører i øvrigt, at Angoulême lufthavns karakteristika gjorde det muligt for lufthavnen at tilbyde konkurrencedygtige lufthavnsafgifter. Trods den usikkerhed, der var forbundet med at åbne en linje ([60]) og dermed den løbne risiko, mener Ryanair, at lufthavnen med rimelighed kunne forvente et positivt udbytte af den indgåede aftale i lyset af selskabets succes på andre ruter.

(103) Ryanair oplyser i øvrigt, at beslutningen om at indstille ruten mellem London Stansted og Angoulême skyldtes forretningsmæssige hensyn. Ifølge Ryanair nåede faldet i indtægter i 2009 op på […] % i forhold til 2008 ([61]). Selskabet understreger, at det forhandlede i god tro under overholdelse af punkt 9 i kontrakten om lufthavnstjenester med henblik på at nå frem til en økonomisk levedygtig aftale med Angoulême lufthavn. Det bekræfter, at det i september 2009 krævede en reduktion af lufthavnsafgifterne. Dette afviste SMAC, hvilket Ryanair blev underrettet om den 3. februar 2010. Ryanair oplyser, at selskabet derefter foreslog kun at beflyve ruten i juli og august, hvorefter aftalen blev ophævet som følge af SMAC's afvisning heraf.

6.2.1. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

6.2.1.1. Anvendelse af statsmidler

(104) Ryanair understreger, at afgifterne ikke udgør alle et CCI's ressourcer. Selskabet er af den opfattelse, at § R. 224-6 i loven om civil luftfart forpligter de lufthavne, der drives af et CCI, til at finansiere deres udgifter med indtægterne fra lufthavnens drift. Ryanair vurderer, at CCI i Angoulême stod for den væsentligste del af lufthavnens finansiering. Til gengæld mener selskabet ikke, at SMAC havde nogen erfaring med at drive en lufthavn ([62]).

([60]) Ryanair præciserer, at der aldrig havde eksisteret nogen erhvervsrute til Angoulême befløjet med fly som dem, selskabet bruger, og at der ikke fandtes nogen reference, hvorpå selskabet kunne basere sig ved vurderingen af rutens rentabilitet.

([61]) Ifølge Ryanair skyldes disse faldende indtægter de stigende passagerafgifter i Det Forenede Kongerige, de stigende oliepriser og den økonomiske krise i sin helhed.

([62]) Ryanair understreger, at det var CCI i Angoulême, der ledte forhandlingerne.

6.2.1.2. Foranstaltningernes tilregnelse til staten

(105) Ryanair mener ikke, at det forhold, at CCI i Angoulême er under statens kontrol, og at dets ressourcer er afgifter, er tilstrækkeligt til, at kriteriet om tilregnelse til staten kan opfattes som opfyldt.

(106) Selskabet hævder, at det grundlæggende kriterium, dvs. en enheds offentlige karakter, ikke alene gør det muligt at fastslå foranstaltningens statstilregnelse ([63]). Der bør i påkommende tilfælde skelnes mellem CCI'er og andre offentlige organer ([64]). I denne forbindelse understreger Ryanair, at CCI'erne i § L. 711-1 i den i juni 2005 gældende handelslov opfattes som offentlige økonomiske organer, og at deres »institutionelle dobbelthed« og tvivlen om, hvordan de skal defineres, er blevet beskrevet i en parlamentsrapport ([65]). Ryanair henviser endvidere til, at staten ikke deltager i deres beslutningsproces, da dens rolle er begrænset til en tilsynsrolle ([66]).

6.2.2. *Selektiv fordel*

6.2.2.1. Vurdering under ét af en økonomisk fordel for Ryanair og AMS

(107) Ryanair mener ikke, at selskaberne Ryanair og AMS bør opfattes som én støttemodtager, for så vidt angår disse foranstaltninger.

(108) For det første var det lufthavnen, der var begunstiget i kontrakten om markedsføringstjenester, og den havde ikke til formål at øge belægningsgraden eller udbyttet af den af Ryanair befløjne rute. For det andet giver hverken selskabet AMS' aktionærstruktur eller formål anledning til at bestride, at de pågældende kontrakter havde forskellige formål. Ryanair understreger desuden, at de to kontrakter blev indgået af forskellige personer ([67]), selv om ledelsen, som Kommissionen fremhævede, var identisk.

(109) Ryanair præciserer ligeledes, at indgåelsen af en kontrakt om markedsføringstjenester ikke er nogen forudsætning for, at der kan åbnes en rute. Denne fremgangsmåde er dog hyppigere for de regionale lufthavne ([68]).

6.2.2.2. Vurdering under ét af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester

(110) Ryanair anfægter vurderingen under ét af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester. Selskabet understreger, at kontrakterne om markedsføringstjenester henhører under AMS, Ryanairs datterselskab. De forhandles og indgås uafhængigt af Ryanairs aftaler med lufthavnene.

(111) Ryanair oplyser dog, at selskabet selv gennemfører reklamekampagner for de destinationer, det flyver til. Ryanair henviser ligeledes til, at selskabet har ført reklamekampagner på sit websted til fordel for tredjemand uden selskabet AMS' medvirken. Endelig mener selskabet, at Kommissionen i sin afgørelse om Bratislava lufthavn ([69]) erkender, at der er en værdi forbundet med reklamekampagnerne på Ryanairs websted.

6.2.2.3. Princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor

a) Virksomhedsplan

(112) Ryanair påstår, at der ikke altid ligger en virksomhedsplan til grund for investeringsbeslutningerne. Det forhold, at selskabet selv, de øvrige virksomheder og konkurrencemyndighederne ([70]) ikke systematisk finder dem brugbare, er tilstrækkeligt til at fastslå, at det ikke er realistisk at gøre dem til et element, der er kendetegnende for en markedsøkonomisk investors adfærd.

([63]) Ryanair henviser til Domstolens dom af 16.5.2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397.
([64]) Ryanair tager udgangspunkt i statsrådets udtalelse nr. 351 654 af 16.6.1992.
([65]) Rapport af Catherine Vautrin for økonomiudvalget, nr. 2388, om lovforslaget vedrørende handelskamrenes og industriens netværk.
([66]) Ryanair hævder, at udøvelsen af dette tilsyn ikke indebærer, at staten skal udtale sig om de aftaler, der er omfattet af nærværende sag.
([67]) Kontrakten om lufthavnstjenester er underskrevet af Michel Cawley, næstformand i Ryanair, mens kontrakten om markedsføringstjenester er underskrevet af Eddie Wilson, direktør for AMS.
([68]) Ryanair nævner lufthavnens behov for at opbygge et image og øge antallet af tilrejsende passagerer i forhold til det samlede antal passagerer, der benytter lufthavnen.
([69]) Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovakiet — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24).
([70]) Ryanair henviser til udtalelsen fra den britiske Competition appeal tribunal af 21.5.2010 i sagen 1145/4/8/09, Stagecoach group PLC v Competition commission, punkt 75.

b) Bemærkninger vedrørende betingelserne for anvendelse af princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor

(113) Ryanair mener ikke, at Kommissionen kan foretage en selektiv anvendelse af princippet om den private operatør, der handler på markedsøkonomiske vilkår. Med henvisning til Rettens dom ([71]) understreger selskabet, at Kommissionen skal vurdere den kommercielle transaktion i sin helhed og gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng ([72]).

(114) Ryanair mener i øvrigt, at Kommissionen bør foretage en sammenligning af aftalerne mellem Ryanair og de offentlige lufthavne og aftalerne med de lufthavne, der er helt eller delvist ejet af private investorer. I denne forbindelse henviser Ryanair til en undersøgelse ([73]). Selskabet minder om Domstolens retspraksis ([74]) og hævder, at det kun er i tilfælde, hvor der ikke kan henvises til nogen privat investor, at Kommissionen bør indtage en omkostningsbaseret tilgang.

(115) Ryanair mener, at Kommissionens fremgangsmåde, som består i kun at acceptere referencelufthavne, som ligger inden for det samme forretningsområde som den lufthavn, undersøgelsen drejer sig om, er forkert ([75]).

(116) Ryanair gør gældende, at de referencemarkedspriser, som selskabet har opnået ved referencelufthavnene, ikke er »forurenet« af den statsstøtte, der ydes de omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at anslå en pålidelig referencemarkedsværdi i forbindelse med test vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip.

(117) Ifølge Ryanair

— anvendes referenceanalyser ofte i forbindelse med test vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip inden for andre områder end statsstøtte

— udøver virksomhederne kun indflydelse på hinandens afgørelser, når produkterne er substituerbare eller komplementære

— er de lufthavne, der ligger inden for det samme forretningsområde, ikke nødvendigvis i konkurrence med hinanden, og de referencelufthavne, der anvendes i de fremlagte rapporter, møder begrænset konkurrence fra de offentlige lufthavne i deres forretningsområde. Faktisk er under en tredjedel af de erhvervslufthavne, der ligger inden for referencelufthavnenes forretningsområde, 100 % statsejede, og ingen af de lufthavne, der ligger inden for referencelufthavnenes forretningsområde, er omfattet af en statsstøtteprocedure (i april 2013)

— er der, selv når referencelufthavnene møder konkurrence fra offentlige lufthavne i det samme forretningsområde, anledning til at formode, at deres adfærd er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (f. eks. hvis den private sektor har store kapitalinteresser, eller hvis lufthavnen forvaltes privat)

— fastsætter de lufthavne, der overholder det markedsøkonomiske investorprincip, ikke deres priser til under marginalomkostningerne.

(118) Ryanair hævder, at princippet om den private operatør, der handler på markedsøkonomiske vilkår, skal tage højde for de regionale lufthavnes lave økonomiske værdi forud for den hastige udvikling af deres aktiviteter. Med hensyn til omkostningerne i forbindelse med lukning eller videreførelse mener Ryanair med henvisning til Rettens retspraksis ([76]), at ethvert alternativt og mindre omkostningskrævende tilbud bør opfattes som værende i overensstemmelse med princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor.

(119) Ryanair mener derfor, at de omkostninger, som Kommissionen tager i betragtning, bør være marginalomkostningerne og ikke de gennemsnitlige omkostninger. Angoulême lufthavn havde nemlig en rationel økonomisk interesse i at fastsætte priserne efter marginalomkostningerne eller under marginalomkostningerne.

([71]) Dom afsagt af Retten i Første Instans den 17.12.2008 i sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 03643.
([72]) Ryanair nævner i denne forbindelse de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, og de eksterne virkninger.
([73]) Undersøgelse af 25.6.2012 foretaget af firmaet Oxera.
([74]) Ryanair tager udgangspunkt i Domstolens dom af 3.7.2003, i sagerne C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost SA, Sml. 2003 I, s. 06993. Selskabet nævner ligeledes Den Europæiske Unions rammebestemmelser for statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste (2011).
([75]) Fastsættelse af referencemarkedsværdien i den komparative analyse med henblik på kontrol af det markedsøkonomiske investorprincip. »Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair«, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair, den 9.4.2013.
([76]) Rettens dom af 17.10.2002 i sag T-98/00, Linde mod Kommissionen, Sml. 2002 II, s. 03961, præmis 43-54.

(120) Jo hårdere konkurrence en lufthavn udsættes for, jo større er dens incitament for at sænke de praktiserede priser til det niveau, marginalomkostningerne ligger på.

(121) På samme måde bør Kommissionen ifølge Ryanair tage højde for de enkelte lufthavnes særlige kendetegn ([77]). Selskabet mener i denne henseende, at den hårde konkurrence de regionale lufthavne imellem betyder, at de kæmper om at indgå aftaler med selskabet. Dermed handler lufthavnene på samme måde som private investorer.

(122) Dernæst fører lufthavnene reklamekampagner ud fra et ønske om at forbedre deres image. Dette forhold skærpes af, at de regionale lufthavnes markedsstyrke er begrænset, og at de er interesserede i at tiltrække luftfartsselskaber, der er i stand til at udvikle deres lufttrafik.

(123) Ryanair hævder desuden, at virksomhedsplanen for disse lufthavne bør indebære, at en del af de faste omkostninger og omkostningerne til infrastruktur opfattes som irreversible omkostninger. Virksomhedsplanen bør i øvrigt gælde i mindst 15 år og ikke som standard i fem år.

(124) I denne forbindelse mener Ryanair, at den indtagne tilgang bør baseres på »enhedskassen«. Med udgangspunkt i Kommissionens holdning i afgørelsen om Bratislava lufthavn ([78]) mener Ryanair, at de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, som udgør ca. 50 % af en lufthavns indtægter, er særligt vigtige for de underudnyttede regionale lufthavne. Det er ønsket om at øge disse indtægter for at dække så mange af de faste omkostninger som muligt, der ligger til grund for de bøder i lufthavnens aftaler med Ryanair, som Ryanair skal betale, hvis ikke selskabet opfylder sine forpligtelser. Ryanairs virksomhed øgede lufthavnens økonomiske værdi, og lufthavnen kunne frit udnytte dette til at tiltrække andre luftfartsselskaber.

(125) Ifølge Ryanair øges de regionale lufthavnes interesse i at indgå aftaler med luftfartsselskaber som Ryanair af de netværkseffekter, der er forbundet med åbningen af en rute ([79]). Ifølge Ryanair var Angoulême lufthavns interesse i at indgå en aftale med Ryanair så meget desto større, da det eneste alternativ ville have betydet åbning af ruter med forpligtelse til offentlig tjeneste opereret af luftfartsselskaber, som anvender mindre fly, såsom Twin Jet. Ryanair understreger dog, at denne anden mulighed ville indebære en offeromkostning for lufthavnen, da de større luftfartsselskaber genererer lavere omkostninger pr. passager.

(126) Selskabet mener ligeledes, at Kommissionen bør tage højde for de positive eksterne virkninger, som dets aktiviteter skaber. En aftale med Ryanair fungerer som en »magnet« på andre luftfartsselskaber, som ønsker at opnå øget synlighed og infrastrukturer af bedre kvalitet. Disse netværkseffekter har en positiv indvirkning både på luftfartsindtægterne og på de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter ([80]). Ryanair mener, at Kommissionen selv indtog denne holdning i afgørelsen om Bratislava lufthavn ([81]). Lufthavnene har altså en interesse i at indgå aftaler med selskaber, som påtager sig trafikforpligtelser.

(127) Ryanair præciserer, at de aftaler, selskabet indgår, ikke er eksklusivaftaler. Alle andre luftfartsselskaber, der tilbyder de samme tjenester som Ryanair, kan altså opnå identiske vilkår.

(128) Med hensyn til rentabilitetsanalysen påpeger Ryanair, at en rationel investor fra den private sektor ville følge nedenstående principper ([82]):

— Vurderingen foretages i etaper

— Der er ikke nødvendigvis på forhånd brug for en virksomhedsplan

— I tilfælde, hvor en lufthavn ikke er fuldt optaget, er en prisfastsættelse baseret på »enhedskassen« den mest hensigtsmæssige

— Kun indtægterne fra den opererende lufthavns økonomiske virksomhed bør tages i betragtning

([77]) Ryanair henviser til Kommissionens holdning i afgørelsen 2011/60/EU, jf. fodnote 69, betragtning 111.
([78]) Jf. førnævnte afgørelse (fodnote 69).
([79]) Blandt disse eksterne virkninger nævner Ryanair: 1) det forhold, at åbningen af en rute i en regional lufthavn sender et positivt signal til de andre luftfartsselskaber vedrørende udsigterne til rentabilitet. Ryanair hævder her, at selskabet Cityline var tæt på at indgå en aftale med Angoulême lufthavn om ruteflyvning få uger før, Ryanair indstillede sin forbindelse; 2) tilstedeværelsen af et stort luftfartsselskab gør det muligt at oprette ikkeluftfartstjenester, hvilket igen er med til at skabe mere lufttrafik.
([80]) De indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, ville bl.a. stige, da passagerer uden mellemlanding ville opholde sig længere tid i lufthavnen. Dette ville ifølge Ryanair tiltrække de forretningskæder, der arbejder i lufthavnene.
([81]) Jf. førnævnte afgørelse (fodnote 69).
([82]) Principper, som ligger til grund for rentabilitetsanalysen i forbindelse med undersøgelser vedrørende det markedsøkonomiske investorprincip. »Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair«, notat udarbejdet af Oxera for Ryanair, den 9.4.2013.

— Hele aftalens løbetid, herunder eventuelle forlængelser, bør tages i betragtning

— Fremtidige finansielle transaktioner bør aktualiseres med henblik på vurdering af aftalernes rentabilitet.

(129) Den gradvist stigende rentabilitet, som aftalerne mellem Ryanair og lufthavnene indebærer, bør vurderes med udgangspunkt i et overslag over det interne afkast eller foranstaltninger baseret på nettonutidsværdien.

c) Overholdelse af princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor

(130) Generelt mener Ryanair, at det forhold, at CCI i Angoulême handlede som en privat investor i lyset af organets status, uafhængigt af staten, i sig selv er et bevis på, at det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt. At lufthavnens investeringer blev finansieret af SMAC's medlemmer er yderligere et bevis herpå, idet lufthavnens ejere har interesse i at øge dens værdi.

(131) Ryanair understreger for det første, at de lufthavnsafgifter, som selskabet betaler, bør vurderes ud fra selskabets reducerede behov. Selskabet hævder, at dets forretningsmodel sammenlignet med andre luftfartsselskaber kræver færre indcheckningsskranker samt mindre udstyr og servicering, da det ikke bruger mellemlandinger, mindsker varigheden og intensiteten af groundhandlingydelser og øger besætningens produktivitet med henblik på at reducere anvendelsen af lufthavnens ydelser.

(132) Ryanair mener endvidere, at visse europæiske lufthavne, for så vidt angår overholdelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, kan træde i stedet for Angoulême lufthavn som følge af deres mange lighedspunkter ([83]). I denne forbindelse forelægger Ryanair en sammenlignende undersøgelse, i hvilken det konkluderes, at afgifterne i lufthavnene i […], […], […] og […], som kan sidestilles med Angoulême lufthavn, i gennemsnit er lavere end afgifterne i Angoulême lufthavn ([84]).

Tabel 11

Lufthavne, som kan sidestilles med Angoulême lufthavn

Lufthavnenes sammenlignede karakteristika	Angoulême	(…)	(…)	(…)	(…)
Sammenligningsbyens indbyggertal	45 000	168 000	157 000	31 400	121 000
Afstand til byen (km)	14	12	45	46	11,5
Største by inden for en radius på 150 km (antal indbyggere)	Bordeaux (241 000)	[…] (441 000)	[…] (481 000)	[…] (76 000)	[…] (1 119 000)
Nærmeste større lufthavn (passagerer i 2009)	Bordeaux (3,3 mio.)	[…] (1,8 mio.)	[…] (7,7 mio.)	[…] (2,8 mio.)	[…] (19 mio.)

(133) Ryanair påstår ligeledes, at de tiltag, som Angoulême lufthavn iværksatte, efter ruten til London Stansted blev indstillet, viser, at lufthavnen opfattede en erhvervsrute opereret af et lavprisselskab, som forbandt lufthavnen med Det Forenede Kongerige, som en troværdig løsning. Selskabet henviser i denne forbindelse til aftalen med selskabet SNC-Lavalin, der var bemyndiget til at iværksætte et aggressivt udviklingsscenarie.

(134) Ryanair påstår i øvrigt, at et garanteret passagerniveau som det, selskabet påtog sig, begrænser en lufthavns økonomiske risiko. En sådan garanti berettiger derfor en lavere rentabilitet end den, en privat investor, som ikke nyder godt af en sådan klausul, ville kræve.

([83]) Disse lighedspunkter skulle bero på lufthavnenes karakteristika (ligger mindre end 150 km fra storbyer og er udsat for konkurrence fra andre lufthavne) og indkomstniveauerne i områderne omkring lufthavnene.

([84]) Lufthavnsafgifterne i Angoulême lufthavn skulle i den undersøgte periode i gennemsnit ligge […] % højere pr. rotation og […] % højere pr. passager. Oxera understreger imidlertid, at Ryanair ikke betalte lufthavnsafgift i 2009.

(135) Ryanair bemærker ligeledes, at den såkaldte »enhedskasse«-tilgang ([85]) påviser, at en lufthavn kan søge at maksimere sine indtægter ved at minimere lufthavnsafgifterne. Ryanair anfægter således den vurdering, i henhold til hvilken en negativ pris ikke kan være en markedspris. Selskabet mener, at et negativt niveau for lufthavnsafgifter kan være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip, hvis det forventede niveau for de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, er højt nok. I dette tilfælde mener Ryanair, at en privat investor med rimelighed kunne gå ud fra, at de indtægter, der ikke var luftfartsindtægter, og som var lig nul, ville udvikle sig i takt med den trafik, selskabet kunne generere ([86]).

(136) Selskabet påstår, at denne tilgang styrkes af Angoulême lufthavns særlige beliggenhed. Selskabet skønner, at en markedsøkonomisk investor burde opfatte omkostningerne til infrastruktur og de faste driftsomkostninger som irreversible omkostninger. Især i tilfældet med Angoulême lufthavn, der risikerede at lide under konkurrencen fra højhastighedstoget ([87]). I øvrigt påstår Ryanair, at hvis lukningen af lufthavnen havde været en anden mulighed, ville aktivernes markedsværdi efter betaling af lukningsomkostningerne ikke have været stor. Ifølge Ryanair bør der derfor ses bort fra disse irreversible omkostninger.

(137) Desuden mener Ryanair i betragtning af, at selskabet under bødeansvar forpligtede sig til at overholde et minimumskrav for trafikniveauet, at alle erhvervsmæssige tilbud udgør en forbedring af situationen for en lufthavn med Angoulême lufthavns karakteristika. Den eneste betingelse er, at marginalindtægterne er højere end marginalomkostningerne, hvilket adskiller Angoulême lufthavn fra den lufthavn, der gennemgås i dommen om Chronopost ([88]). Ryanair hævder således, at en privat investor, der opererer på markedsøkonomiske vilkår, i dette tilfælde ikke nødvendigvis ville stræbe efter en forrentning af investeringen, da der er tale om allerede eksisterende infrastruktur. Ifølge Ryanair ville en sådan investor heller ikke kræve, at det medkontraherende luftfartsselskab skulle medvirke til at dække driftsomkostninger fra før aftalens indgåelse.

(138) Endelig påstår Ryanair, at de beslutninger, som Angoulême lufthavn traf, ikke var specifikt rettet mod Ryanair.

(139) Her drejer det sig først og fremmest om beslutningerne om at tilpasse Angoulême lufthavn. Størstedelen af disse investeringer blev ifølge Ryanair foretaget inden Ryanairs ankomst. På samme måde understreger selskabet, at personalekontrakterne i en lang række tilfælde blev indgået eller forlænget, efter at Ryanair forlod lufthavnen. Disse beslutninger blev således truffet med udgangspunkt i det mere overordnede projekt om at positionere Angoulême lufthavn på markedet for lavprisluftfartsselskaber ([89]). Det er de beslutninger, der siden er blevet truffet af SMAC, efter at Ryanair forlod lufthavnen, et bevis på, herunder valget af SNC-Lavalins scenarie.

(140) Endelig understreger Ryanair, at det i punkt 3 i kontrakten om lufthavnstjenester fastsættes, at de driftsforhold, selskabet blev tilbudt, også kunne tilbydes alle andre selskaber. Selskabet hævder, at niveauet for lufthavnsafgifterne i øvrigt blev offentliggjort af Angoulême lufthavn.

d) Bemærkninger vedrørende betalingerne til AMS

(141) Ryanair bestrider Kommissionens indledende vurdering, i henhold til hvilken betalingerne til AMS opfattes som udgifter for lufthavnen, da den i sin tilgang ikke tager højde for værdien af de tjenesteydelser, som AMS yder lufthavnen. Selskabet mener endvidere, at der i forbindelse med analysen vedrørende den markedsøkonomiske operatør bør skelnes mellem køb af markedsføringstjenester til markedspris og et kontrakttillæg mellem en lufthavn og et luftfartsselskab.

(142) Som belæg for sine argumenter forelægger Ryanair en analyse, der sammenligner de af AMS praktiserede priser med andre rejsewebsteders priser for tilsvarende ydelser ([90]). I analysen konkluderes det, at de af AMS praktiserede priser enten er lavere end gennemsnittet eller svarer til de gennemsnitspriser, som referencewebstederne fakturerer.

(143) Ifølge Ryanair beviser det, at AMS' priser er i overensstemmelse med markedspriserne, og at en offentlig lufthavns beslutning om at købe AMS' tjenesteydelser er i overensstemmelse med kriteriet om den markedsøkonomiske operatør. Ryanair fremsætter desuden en række elementer, der har til formål at påvise de faktiske tjenesteydelser, som AMS leverede til lufthavnene inden for rammerne af deres kontrakter med AMS, for at tydeliggøre disse tjenesteydelsers værdi for lufthavnene.

([85]) Jf. betragtning 124 i denne afgørelse.

([86]) Ryanair nævner, at den pågældende investor kunne have brugt den efter selskabets opfattelse tilsvarende lufthavn i La Rochelle som eksempel.

([87]) Beslutningen om at etablere ruten mellem Angoulême og Bordeaux blev truffet i juli 2006, mens det blev besluttet at etablere ruten mellem Tours og Angoulême i juni 2009.

([88]) Domstolens dom af 3.7.2003 i sagerne C-83/01 P, C-93/01 P og C-94/01 P, Chronopost, Sml. 2003 I, s. 06993. Ryanair erkender dog, at denne tilgang bør justeres, hvis de faste udgifter stiger kraftigt efter en vis aktivitetsgrænse. Sker dette, finder Ryanair det mere passende at tage hensyn til nettonutidsværdien over en længere periode.

([89]) Ryanair mener, at disse investeringer også ville være blevet foretaget uden Ryanairs tilstedeværelse, eftersom der blev foretaget infrastrukturinvesteringer trods det meget lave passagerantal.

([90]) Oxera, »Are prices set by AMS in line with the market rate?«, udarbejdet for Ryanair, den 20.12.2013.

(144) Ifølge Ryanair bør værdien af de tjenesteydelser, som AMS leverede til lufthavnene, ikke undervurderes, heller ikke selv om Kommissionen — på trods af Ryanairs protester mod en sådan tilgang — insisterer på at behandle AMS' aftaler og Ryanairs aftaler om lufthavnstjenester ud fra et og samme kriterium, nemlig kriteriet om den markedsøkonomiske operatør.

(145) Derudover henviser Ryanair til konklusionerne i diverse rapporter, som bekræfter, at selskabet har et stærkt fælleseuropæisk varemærke, der giver dets reklametjenester en merværdi.

(146) Ryanair har ligeledes fremlagt en rapport udarbejdet af selskabets økonomiske rådgiver, Oxera, vedrørende de principper, der bør finde anvendelse på den markedsøkonomiske operatørs rentabilitetskriterium, som dækker både aftalerne om lufthavnstjenester indgået mellem Ryanair og lufthavnene og markedsføringsaftalerne, der blev indgået mellem AMS og de samme lufthavne ([91]). Ryanair understreger, at dette på ingen måde svækker selskabets holdning, ifølge hvilken AMS' aftaler og aftalerne om lufthavnstjenester bør behandles ud fra separate kriterier med hensyn til vurderingen af kriteriet om den markedsøkonomiske operatør.

(147) I denne rapport anføres det, at de af AMS genererede indtægter bør opføres på indtægtssiden med henblik på en analyse under ét af rentabiliteten, og at AMS' udgifter bør opføres på udgiftssiden. Til dette formål foreslås det i rapporten at anvende en pengestrømsbaseret metode, hvor udgifterne vedrørende AMS behandles som supplerende driftsudgifter.

(148) I rapporten gøres det gældende, at markedsføringsaktiviteterne er med til at skabe og styrke varemærkets værdi, hvilket kan forventes at skabe aktivitet og udbytte, ikke blot i markedsføringskontraktens løbetid, men også efter dens udløb. Det er bl.a. tilfældet, når en aftale indgået med Ryanair får andre luftfartsselskaber til at slå sig ned i lufthavnen, hvilket igen tiltrækker erhvervsforetagender og dermed øger lufthavnens indtægter, der ikke er luftfartsindtægter. Ifølge Ryanair skal dette udbytte tages i betragtning, hvis Kommissionen foretager en samlet analyse af rentabiliteten, idet udgifterne vedrørende AMS skal opfattes som supplerende driftsudgifter, og det supplerende udbytte skal beregnes efter fradrag af AMS-betalingerne.

(149) Ryanair mener desuden, at der kan indregnes en endelig værdi i det supplerende udbytte, der kan forventes ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, for at tage højde for den værdi, der skabes efter aftalens udløb. Den endelige værdi kan beregnes med udgangspunkt i en forsigtig antagelse om sandsynligheden for, at aftalen med Ryanair fornyes, eller i henhold til hvilken der indgås aftaler med andre selskaber på tilsvarende vilkår. Ryanair vurderer, at det på denne måde er muligt at anslå en nedre grænse for det udbytte, som aftalen med AMS og aftalen om lufthavnstjenester genererer tilsammen, idet der tages højde for uvisheden omkring det supplerende udbytte efter aftalen om lufthavnstjenesters udløb.

(150) Denne tilgang understøttes i ovennævnte rapport af et sammendrag af undersøgelsesresultater vedrørende reklamekampagners indvirkning på et varemærkes værdi. Disse undersøgelser bekræfter, at reklamekampagner kan øge værdien af et varemærke og yderligere hjælpe med at fastholde kunderne. Ifølge rapporten forbedrer reklamer på ryanair.com navnlig mærkets synlighed, når der er tale om en lufthavn. I rapporten tilføjes det, at de mindre regionale lufthavne, der ønsker at øge luftfarten, bl.a. kan styrke værdien af deres varemærke ved at indgå reklameaftaler med AMS.

(151) Det angives, at en pengestrømsbaseret tilgang er at foretrække frem for en kapitaliseringstilgang, hvor udgifterne vedrørende AMS behandles som kapitaludgifter under immaterielle anlægsaktiver (dvs. værdien af lufthavnens varemærke). Markedsføringsudgifterne opføres som immaterielle anlægsaktiver og afskrives derefter over aktivets økonomiske levetid, idet der fastsættes en restværdi ved det forventede udløb af aftalen om lufthavnstjenester. Denne tilgang ville dog ikke tage højde for det supplerende udbytte, som indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair bibringer lufthavnen, og det ville ligeledes være vanskeligt at vurdere værdien af det immaterielle anlægsaktiv som følge af udgifterne i forbindelse med varemærket og aktivets økonomiske levetid.

6.3. **AMS' bemærkninger**

(152) AMS bestrider, at den kontrakt om markedsføringstjenester, som selskabet har indgået med Angoulême lufthavn, kan udgøre statsstøtte. Denne kontrakt har ikke givet selskabet nogen selektiv fordel.

6.3.1. *Vurdering under ét af en økonomisk fordel for Ryanair og AMS*

(153) AMS understreger, at selskabets formål består i at levere markedsføringstjenester på internettet. Selskabet oplyser, at størstedelen af dets virksomhed har til formål at udnytte reklamepladsen på Ryanairs websted.

([91]) Oxera, »How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?«, udarbejdet for Ryanair, den 17.1.2014.

(154) Det bemærker i øvrigt, at Ryanair har valgt at samarbejde med andre mellemliggende strukturer for at udnytte andre reklamepladser.

(155) Det betyder, at det ikke kan komme på tale at foretage en vurdering under ét af en eventuel økonomisk fordel for Ryanair og AMS.

6.3.2. *Vurdering under ét af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester*

(156) AMS er af den opfattelse, at stigningen i antallet af passagerer, der rejser med Ryanair, ikke er den eneste fordel, som kontrakten om markedsføringstjenester bibringer Angoulême lufthavn. For det første hævder selskabet, at den kontrakt, som lufthavnen har indgået med AMS, er uafhængig af kontrakten med Ryanair. For det andet understreger det, at Ryanair promoverer sine tjenesteydelser med egne midler. Dermed bidrager Angoulême lufthavn ikke til promoveringen af Ryanairs tjenesteydelser ved at indgå en kontrakt om markedsføringstjenester med AMS.

(157) AMS fremfører som eksempel herpå, at den gennemsnitlige belægningsgrad på Ryanairs fly konsekvent ligger på […] % uafhængigt af, om der er indgået en kontrakt om markedsføringstjenester med selskabet eller ej. Derudover nævner AMS, at Ryanairs indtægter er de samme for alle passagerer, uanset om de rejser til eller fra en given lufthavn.

(158) AMS konstaterer, at en reklameindsats generelt er fordelagtig for leverandøren af reklameplads ([92]). I nærværende sag kommer denne eksterne virkning til udtryk i den stigende popularitet, som Ryanairs websted nyder, uafhængigt af om den person, der har iværksat reklamekampagnen, er offentlig eller privat. Da en privat investor ikke afholder sig fra at foretage en investering med den begrundelse, at andre vil nyde godt af den, mener AMS ikke, at Angoulême lufthavn kan gøre gældende, at Ryanair ligeledes nyder godt af dens investeringer på reklameområdet.

(159) AMS mener, at Ryanair har fungeret som foregangseksempel på området, da de fleste luftfartsselskaber nu sælger den disponible plads på deres websteder. Selskabet mener dog, at Ryanairs websted har en helt ekstraordinær stor værdi ([93]), og derfor ikke kan sammenlignes med andre luftfartsselskabers websteder.

6.3.3. *Kriteriet om den rationelle markedsøkonomiske investor*

6.3.3.1. Den eventuelle fordel for AMS

(160) AMS mener ikke, selskabet har nydt godt af nogen økonomisk fordel i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Selskabet hævder, at dets tjenesteydelser er henvendt til såvel private som offentlige enheder. Det kunne således have nydt godt af den samme foranstaltning ved en privat virksomhed. AMS tilføjer, at selskabet ikke tvinger lufthavnene til at købe sine markedsføringstjenester ([94]), og at den reklameplads, selskabet sælger, er en særdeles eftertragtet mangelvare.

6.3.3.2. Forholdet mellem AMS' tjenesteydelser og købernes behov

(161) AMS mener, at afholdelsen af reklamekampagner er en nødvendighed for de regionale lufthavne. Formålet er at øge synligheden af de tjenesteydelser, lufthavnene tilbyder. AMS tilføjer, at også storlufthavnene nu finder det hensigtsmæssigt at afholde sådanne reklamekampagner. Det herved opnåede forbedrede image er til gavn for de pågældende lufthavne ([95]). I denne forbindelse hævder AMS, at disse udgifter udgør en strategisk investering på lige fod med de investeringer, som virksomheder som Coca-Cola, McDonald's og Nike foretager.

(162) Vigtigheden af en sådan investering understreges yderligere af, at knap halvdelen af lufthavnenes indtægter generelt stammer fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed. I den foreliggende sag havde Angoulême lufthavn så meget desto mere interesse i at generere luftfart med en international kundekreds, da den regelmæssige passagertrafik til og fra lufthavnen var stort set ikkeeksisterende. Derimod mener AMS ikke, at Ryanair havde nogen interesse i at bidrage til disse reklameinvesteringer, da selskabet ikke tjener noget ekstra på de tilrejsende eller udrejsende passagerer.

([92]) AMS bruger et eksempel med en reklamekampagne i en avis, som ifølge selskabet bekræftede avisens rolle som medie til sådanne reklameoperationer, hvilket gav avisen mulighed for at hæve sine priser eller sælge mere reklameplads, og et eksempel med et sodavandsmærke, hvis reklamekampagner ifølge AMS øgede en forhandlers salg.

([93]) AMS baserer sin vurdering på en rapport udarbejdet af selskabet Zénobie Conseil i maj 2011. Selskabet bemærker i øvrigt, at siderne på Ryanairs websted besøges 4,5 mia. gange om året, at der for 80 % af besøgene er tale om direkte tilgang, at afvisningsprocenten er på 17 %, at den gennemsnitlige besøgstid er på ni minutter og 36 sekunder, og at webstedet i høj grad er i stand til at ramme potentielle kunder.

([94]) AMS præciserer, at mange lufthavne vælger ikke at reklamere på Ryanairs websted.

([95]) Øget indgående trafik via det luftfartsselskab, på hvis websted reklamekampagnen føres, eller et hvilket som helst andet luftfartsselskab, højere indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, via tilgangen af nye erhvervsmæssige operatører.

(163) AMS hævder endvidere, at promoveringen af lufthavnenes »varemærke« er blevet en udbredt praksis, især for de regionale lufthavne. Selskabet henviser i denne forbindelse til ønsket om at øge lufthavnens værdi og synlighed, så passagererne vælger netop den som destination, samt til det forhold, at disse investeringer er økonomisk rationelle for såvel offentlige som private investorer, at også storlufthavnene foretager sådanne investeringer, at lufthavnene har interesse i at øge antallet af tilrejsende passagerer, og at det, der adskiller de regionale lufthavne fra storlufthavnene, er, at førstnævnte ikke har den samme synlighed på internationalt plan. Ifølge AMS hænger denne strategi ikke sammen med, hvilket luftfartsselskab passagererne vælger, da lufthavnene definerer deres markedsføringsinvesteringer i forhold til, om reklamepladserne er i stand til at ramme deres potentielle kunder.

6.3.3.3. Priserne for de af AMS leverede tjenesteydelser

(164) AMS hævder, at de priser, selskabet praktiserer over for Angoulême lufthavn, svarer til markedspriserne. Ved at foretage en sammenligning med de kontrakter, selskabet har indgået med lufthavnene i […] og […], hævder AMS, at det ikke udøver forskelsbehandling mellem lufthavnskunder og andre kunder, der ikke er lufthavne. Selskabet mener desuden, at udnyttelsen af den disponible plads på Ryanairs websted ([96]) ligeledes godtgør, at prisen for de ydelser, selskabet har leveret til Angoulême lufthavn, stemmer overens med markedsprisen.

(165) AMS nævner, at Kommissionen i sin afgørelse om Bratislava lufthavn, jf. betragtning 111 i nærværende afgørelse, fastslog, at det ikke kunne udelukkes, at der var en vis værdi forbundet med den blotte tilstedeværelse af en lufthavn på Ryanairs websted, når lufthavnen blev nævnt som en af selskabets destinationer.

(166) AMS bemærker i øvrigt, at selskabets priser er objektive og findes på dets websted ([97]). De priser, der gjaldt for kontrakten med Angoulême lufthavn, lå også inden for disse rammer. De blev fastlagt ud fra den valgte type side ([98]), den valgte type placering ([99]), antallet af besøgende pr. dag og antallet af ruter til og fra lufthavnen.

(167) Endelig erklærer AMS, at de tjenesteydelser, selskabet leverer, er mere målrettede og dermed mere effektive end dem, der leveres via andre traditionelle reklamemedier som f.eks. en avis. Dette underbygges især af, at de reklamer, selskabet leverer på Ryanairs websted, er »faste«, mens de på andre websteder roterer, og at priserne i den kontrakt om markedsføringstjenester, der blev indgået med Angoulême lufthavn, er baseret på priserne fra 2007, mens trafikken på Ryanairs britiske websted er steget med 55 % i perioden 2008-2012.

6.4. **Bemærkninger fra Transport & Environment**

(168) Bemærkningerne fra denne ngo til den foreliggende procedure begrænser sig til at så tvivl om de nye retningslinjers berettigelse samt om retmæssigheden af de af Kommissionen trufne afgørelser inden for luftfartssektoren som følge af deres miljøpåvirkning.

7. **FRANKRIGS BEMÆRKNINGER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER**

(169) De franske myndigheder har oplyst, at de ikke har supplerende bemærkninger til bemærkningerne fra de interesserede parter.

8. **VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE TIL FORDEL FOR LUFTHAVNENS SKIFTENDE DRIFTSANSVARLIGE**

8.1. **Vurdering af, om der er tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF**

(170) I artikel 107, stk. 1, i TEUF hedder det, at statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som forvrider eller truer med at forvride konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

([96]) AMS baserer sig på en rapport udarbejdet af Mindshare Ireland i juni 2004.
([97]) www.airportmarketingservices.com
([98]) Indgangsside eller side, som nævner destinationerne.
([99]) Link, banner, tekst i punktform, reklamens størrelse.

(171) En national foranstaltning udgør således statsstøtte, hvis alle de følgende betingelser er opfyldt: 1) Modtageren eller modtagerne er virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, 2) den pågældende foranstaltning er iværksat med statsmidler og kan tilregnes staten, 3) foranstaltningen giver modtageren eller modtagerne en selektiv fordel, og 4) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

8.1.1. *Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet*

(172) For at finde ud af, om ovennævnte tilskud udgør statsstøtte, skal det slås fast, om modtagerne er virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(173) Kommissionen minder i denne forbindelse om, at begrebet virksomhed ifølge fast retspraksis dækker enhver enhed, der er involveret i en økonomisk aktivitet, uanset dens juridiske status og finansieringsmåde ([100]). Ved økonomisk virksomhed forstås i øvrigt enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet ([101]).

(174) I sin dom i sagen om Leipzig-Halle lufthavn bekræfter Domstolen, at driften af en lufthavn i erhvervsmæssigt øjemed og anlæggelsen af en lufthavnsinfrastruktur er en økonomisk aktivitet ([102]). En lufthavnsoperatør, der udøver en økonomisk aktivitet, er uanset operatørens retlige status og finansieringsmåde en virksomhed i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, og dermed finder traktatens bestemmelser om statsstøtte anvendelse ([103]).

(175) I den foreliggende sag bemærker Kommissionen, at den infrastruktur, der blev finansieret med offentlige tilskud, som navnlig dækker en forlængelse af start- og landingsbanen og arbejdet på terminalen, er blevet udnyttet erhvervsmæssigt af lufthavnens skiftende driftsansvarlige. Disse driftsansvarlige har således faktureret anvendelsen af infrastrukturen.

(176) Finansieringen af denne lufthavnsinfrastruktur og den eventuelle driftsstøtte har således primært til formål at bidrage til finansieringen af den økonomiske aktivitet, som de skiftende driftsansvarlige har udøvet i forbindelse med deres erhvervsmæssige drift af lufthavnen. Dermed skal de enheder, der driver denne infrastruktur, betragtes som virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.1.1.1. Enheder, der udøver den økonomiske aktivitet med drift af lufthavnen

(177) Kommissionen minder først og fremmest om, at CCI-aéroport alene varetog driften og dermed den erhvervsmæssige udnyttelse af Angoulême lufthavn fra 2002 til 2006.

(178) For så vidt angår perioderne efter 2006, minder Kommissionen om, at der i statsstøtteretlig forstand godt kan være tale om, at to separate juridiske enheder udøver en økonomisk aktivitet sammen, når de rent faktisk sammen udbyder varer eller tjenesteydelser på bestemte markeder. Til gengæld opfattes en enhed, der ikke selv leverer varer eller tjenesteydelser på et marked, ikke som en virksomhed, blot fordi den besidder kapitalandele — selv kontrollerende andele — når besiddelsen kun danner grundlag for udøvelsen af de rettigheder, der er knyttet til at være aktionær eller medindehaver ([104]). For så vidt angår perioden 2007-2011, mener Kommissionen, at SMAC og CCI-aéroport sammen stod for den erhvervsmæssige udnyttelse af Angoulême lufthavn. De erhvervsmæssige indtægter fra leveringen af lufthavnstjenester blev fastsat og opkrævet af CCI-aéroport, som også forestod den operationelle forvaltning af lufthavnen. På samme tid havde SMAC beføjelser til at indgå erhvervsmæssige aftaler med tredjemand på lufthavnens vegne. SMAC var ligeledes kompetent på operationelt og finansielt plan, når det drejede sig om investeringer i erhvervsmæssigt øjemed på lufthavnens område. SMAC medvirkede direkte til

([100]) Domstolens dom af 18.6.1998 i sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36; af 23.4.1991 i sag C41/90, Höfner og Elser, Sml. 1991 I, s. 1979, præmis 21; af 16.11.1995 i sag C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Sml. 1995 I, s. 4013, præmis 14, og af 11.12.1997 i sag C-55/96, Job Centre, Sml. 1997 I, s. 7119, præmis 21.

([101]) Domstolens dom af 16.6.1987 i sag 118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2599, præmis 7, Domstolens dom af 18.6.1998, i sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36, og dom af 12.9.2000, i sagerne C-180/98 til C-184/98, Pavlov m.fl., Sml. 2000 I, s. 06451, præmis 75.

([102]) Dom af 24.3.2011 i sag T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH og Mitteldeutsche Flughafen AG mod Kommissionen, og i sag T-443/08, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, (sagen »Leipzig-Halle lufthavn«), Sml. II, s. 01311, stadfæstet af Domstolen i dom af 19.12.2012, i sag C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen, endnu ikke offentliggjort i samlingen, præmis 42 og 43. Se endvidere Rettens dom af 12.12.2000, i sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2000 II, s. 3929, stadfæstet af Domstolen i dom af 24.10.2002, i sag C-82/01 P, Aéroports de Paris mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 9297, og Rettens dom af 17.12.2008 i sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643, præmis 88.

([103]) Jf. Domstolens dom af 17.2.1993 i sag C-159/91 og C-160/91, Poucet mod AGF og Pistre mod Cancava, Sml. 1993 I, s. 637.

([104]) Domstolens dom af 10.1.2006 i sag C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mod Cassa di Risparmio di Firenze, Sml. 2006 I, s. 289, præmis 107-118 og 125.

leveringen af lufthavnstjenester, idet organet bidrog til den erhvervsmæssige forvaltning af lufthavnen i denne periode, f.eks. ved indgåelse af aftalerne fra 2008.

(179) På samme måde konstaterer Kommissionen, at overdragelsen af forvaltningen af Angoulême lufthavn til SNC-Lavalin pr. 1. januar 2012 ikke betød, at SMAC blev frigjort fra sine forpligtelser. I henhold til de kontraktlige rammer, der blev opstillet ved den offentlige kontrakt af 6. juli 2011, påhvilede visse forpligtelser i denne periode fortsat SMAC.

(180) For det første er SMAC eneansvarlig for investeringsbeslutningerne. Organet finansierer de hermed forbundne udgifter ([105]), selv om de hænger uløseligt sammen med lufthavnens drift ([106]). For det andet påtager SMAC sig en væsentlig del af driftsrisikoen, eftersom organet garanterer, at der er balance i lufthavnens regnskab op til et årligt loft ([107]). For det tredje gav SMAC udtryk for, at det direkte ville finansiere den støtte til luftfartsselskaberne, der skulle være med til at gennemføre lufthavnens handelspolitik, som var rettet mod at genåbne flyruter mellem Angoulême lufthavn og de britiske øer.

(181) Kommissionen mener derfor, at SMAC fortsat var medansvarlig for driften af lufthavnen i den periode, der begyndte den 1. januar 2012.

(182) Kommissionen er således af den opfattelse, at den økonomiske aktivitet med erhvervsmæssig udnyttelse af Angoulême lufthavn blev udøvet af følgende tre enheder:

— af CCI-aéroport i perioden 2002-2006

— af SMAC og CCI-aéroport i fællesskab i perioden 2007-2011 og

— af SMAC og SNC-Lavalin i fællesskab fra og med den 1. januar 2012.

8.1.1.2. Udøvelse af offentlig myndighed

(183) Kommissionen minder om, at ikke alle de aktiviteter, en lufthavns forvaltningsorganer udøver, nødvendigvis er af økonomisk art. De aktiviteter, der har at gøre med udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, opfattes normalt ikke som økonomiske.

a) National ordning for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne

(184) En række opgaver inden for luftfartssikkerhed, sikkerhedsbeskyttelse og miljøbeskyttelse, som blev varetaget af Angoulême lufthavns skiftende forvaltningsorganer, blev betalt af de offentlige myndigheder mellem 2002 og 2012. Denne finansiering er omfattet af denne formelle undersøgelsesprocedure.

(185) Frankrig har i denne forbindelse henvist til det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne, som er oprettet i henhold til national lovgivning og beskrevet nedenfor.

(186) Dette system er baseret på en afgiftsopkrævning, lufthavnsafgiften, samt på en supplerende ordning. Baggrunden og reglerne for disse ordninger samt omfanget af de opgaver, de finansierer, er beskrevet nedenfor.

(187) I 1998 fastslog Conseil d'État i SCARA-dommen ([108]), at opgaver i forbindelse med sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse i lufthavne er statslige opgaver, som henhører under statens ansvarsområde, og som lufthavnsbrugerne derfor ikke kan afkræves betaling for i form af afgifter. I forlængelse af denne dom blev lufthavnsafgiften indført ved lov nr. 98-1171 af 18. december 1998 om organisationen af visse luftfartstjenester og ved § 136 i lov nr. 98-1266 af 30. december 1998 (finansloven for 1999) ([109]) med virkning fra 1. juli 1999. Der er tale om en øremærket afgift i den forstand, at den kun kan anvendes til finansiering af visse udgifter, i dette tilfælde omkostningerne i forbindelse med udførelsen af de opgaver, som Frankrig opfatter som statslige opgaver i lufthavne. Ovennævnte bestemmelser omfatter ligeledes en supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. De typer opgaver, der finansieres via lufthavnsafgiften og den supplerende finansieringsordning, samt reglerne for lufthavnsafgiften og for den supplerende ordning beskrives i det følgende.

([105]) Punkt 11 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser.
([106]) Dom i sagen »Leipzig Halle lufthavn«, jf. fodnote 102, præmis 107.
([107]) Punkt 15 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser.
([108]) Conseil d'États dom af 20.5.1998, »Syndicat des Compagnies aériennes autonomes« (»SCARA«).
([109]) Nu kodificeret i § 1609, stk. 24, i den almindelige skattelov.

(188) Fransk lovgivning, nærmere fastlagt ved regler og forskrifter, definerer nøjagtigt de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften. Det drejer sig om redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer, forebyggelse af dyrerisici ([110]), kontrol af indskrevet bagage, kontrol af passagerer og håndbagage, kontrol af fælles indgange til det område, der er forbeholdt passagerer ([111]), miljøkontrolforanstaltninger ([112]) og automatisk grænsekontrol ved biometrisk autentificering. Henvisningen til automatisk grænsekontrol ved biometrisk autentificering blev indført i lovgivningen i 2008. For resten er omfanget af de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften, forblevet uændret, siden ordningen blev indført, og det svarer til de opgaver, der fremgår af SCARA-dommen. Forskellige nationale og europæiske regler og forskrifter fastlægger de forpligtelser, der påhviler lufthavnenes driftsansvarlige med hensyn til udførelsen af disse opgaver, nærmere. Med hensyn til redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer fastlægger disse tekster f.eks. nøjagtigt de menneskelige og materielle ressourcer, der skal sættes ind, alt efter lufthavnens karakteristika.

(189) Lufthavnsafgiften skal betales af alle de luftfartsselskaber, der benytter en bestemt lufthavn. Den er baseret på antallet af passagerer samt den mængde fragt og post, der transporteres af selskabet. Lufthavnsafgiften pr. passager eller pr. ton fragt eller post fastsættes en gang om året for hver enkelt lufthavn med udgangspunkt i de omkostninger, der forventes at være forbundet med de opgaver, der finansieres via ordningen.

(190) Lufthavnenes driftsansvarlige udarbejder hvert år en opgørelse af omkostninger og trafik. I denne opgørelse angives de konstaterede trafikniveauer og omkostninger i forbindelse med udførelsen af opgaver inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse ([113]) samt de beløb, der er modtaget i form af lufthavnsafgifter og fra den supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. Opgørelserne indeholder i øvrigt også et skøn over trafik samt omkostninger og indtægter i forbindelse med opgaverne inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse for det igangværende samt de to efterfølgende år. De kontrolleres af de administrative myndigheder, som bl.a. kan foretage kontrol på stedet. Dernæst fastsættes afgiftens størrelse på dette grundlag ved tværministeriel anordning.

(191) I det omfang afgiftens størrelse beregnes ud fra et skøn over omkostninger og trafik, er der indført en mekanisme til efterfølgende regulering for at sikre, at lufthavnsafgiften, der eventuelt er blevet komplementeret med finansiering fra den supplerende ordning, jf. nedenfor, ikke overstiger de omkostninger, der reelt var forbundet med udførelsen af de pågældende opgaver. De relevante omkostninger er drifts- og personaleomkostninger, der kan henføres til udøvelsen af disse opgaver, hensættelser til afskrivninger svarende til de investeringer, der er foretaget i forbindelse med disse opgaver, samt den del af generalomkostningerne, der er forbundet med disse opgaver ([114]). De driftsansvarlige fører en flerårig opgørelse over indtægter, der stammer fra lufthavnsafgiften og den supplerende ordning, samt over de omkostninger, der har været forbundet med de pågældende opgaver. Så snart saldoen er positiv, overføres den til de samlede opgørelser over de forgangne år, som så kan udvise en positiv eller negativ saldo. Der tages hensyn til denne saldo ved fastsættelsen af lufthavnsafgiften for det efterfølgende år. Endelig behæftes enhver positiv saldo med finansielle udgifter, som den driftsansvarlige skal afholde.

(192) Straks efter sin oprettelse måtte ordningen til finansiering via lufthavnsafgifter komplementeres med en supplerende ordning. Omkostningerne til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse står nemlig ikke i forhold til lufttrafikken i modsætning til indtægterne fra lufthavnsafgifterne. Det viste sig i denne forbindelse, at lufthavnsafgifterne i lufthavne med begrænset trafik skulle have været sat så højt, at brugerne ville have vanskeligt ved at acceptere dem, hvis de skulle udligne omkostningerne til sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse. Det blev derfor bestemt, at lufthavnsafgifterne for disse lufthavne kan sættes lavere end det niveau, der er nødvendigt for at dække omkostningerne, og at der efter behov kan anvendes en supplerende ordning til finansiering af de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgifterne.

(193) Der har med tiden været flere forskellige supplerende ordninger. I første omgang anvendte de franske myndigheder en særlig fond med øremærkede midler, interventionsfonden for lufthavne og luftfart (FIATA), der blev stiftet parallelt med lufthavnsafgifterne ved samme lov nr. 98-1266 af 30. december 1998. Denne fond, der finansieres via en del af den civile luftfartsafgift, fulgte efter udligningsfonden for luftfartssektoren (FPTA), der oprindeligt var forbeholdt finansiering af flyruter med regional udvikling og fysisk planlægning for øje. Finansieringen via FIATA dækkede de samme opgaver som dem, der blev finansieret via FPTA, og blev udvidet til også at omfatte de opgaver, der blev dækket via lufthavnsafgifterne, med henblik på at supplere denne i de mindre lufthavne. Konkret var langt størstedelen af FIATA's opgaver opdelt i to separate »afdelinger«: En »lufthavnsafdeling« for supplerende dækning af

([110]) Dyrerisici omfatter navnlig fuglerisici, som består i kollisioner mellem fly og fugle, hvor sikkerheden for de ombordværende passagerer og varer er i fare.

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

([112]) Denne opgave omfatter bl.a. støjmålinger, evt. i forhold til flyenes flyvebaner, samt kontrol af luft- og vandkvaliteten omkring lufthavnen.

([113]) Dvs. de opgaver, der kan finansieres via lufthavnsafgiften, jf. ovenfor.

([114]) Generalomkostningerne vedrører primært støttefunktioner såsom forvaltning af menneskelige ressourcer, finansielle anliggender, finanskontrol i forbindelse med investeringer, indkøb, ikkededikerede it-systemer, juridiske anliggender, generel forvaltning, generel ledelse, regnskabsfunktioner og forvaltningskontrol.

opgaverne inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse i mindre lufthavne og en »luftfartsafdeling« for tilskud til flyruter med regional udvikling og fysisk planlægning for øje. Beslutningerne om, hvorvidt der skulle ydes tilskud fra FIATA til supplerende finansiering af opgaverne inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse, blev truffet efter udtalelse fra et forvaltningsudvalg i FIATA's lufthavnsafdeling.

(194) FIATA blev nedlagt i 2005, og i to år blev finansieringen direkte overtaget af statsbudgettet efter de samme funktionsprincipper, navnlig udtalelsen fra et forvaltningsudvalg. Fra og med 2008 erstattede staten denne ordning med en forhøjelse af lufthavnsafgifterne, hvilket betød, at afgifterne blev sat til et højere niveau end det, der var nødvendigt for at dække omkostningerne til udførelsen af opgaver inden for sikkerhed og sikkerhedsbeskyttelse i visse lufthavne. Det således genererede overskud blev fordelt på de mindre lufthavne som et supplement til de her opkrævede lufthavnsafgifter.

(195) Som nævnt tidligere angives de forventede og konstaterede omkostninger samt de forventede og konstaterede indtægter fra lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning i de driftsansvarliges årlige erklæringer, der kontrolleres af de administrative myndigheder. På tilsvarende vis indeholder de årsopgørelser, som de driftsansvarlige udarbejder, på grundlag af hvilke forskellen mellem de reelle omkostninger og indtægter beregnes, der, hvis den er positiv, medfører en nedadgående regulering af afgiften og behæftelse med finansielle udgifter, som den driftsansvarlige skal afholde, både lufthavnsafgifterne og den finansiering, der stammer fra den supplerende ordning. Mekanismen med erklæringer, kontrol og efterfølgende regulering, der har til formål at forhindre, at der udbetales flere offentlige midler end der reelt er brugt, finder således anvendelse på både lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning.

b) Vurdering af det generelle system for finansiering af statslige opgaver, der overdrages til de franske lufthavne

(196) Som Kommissionen minder om i de nye retningslinjer, har Domstolen fastslået, at aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter, og at de sædvanligvis ikke er omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde ([115]). Ifølge de nye retningslinjer ([116]) anses aktiviteter som f.eks. flyvekontrol, politiarbejde, toldbehandling, brandberedskab, aktiviteter, der er nødvendige for at sikre den civile luftfart mod ulovlige handlinger, og investeringer i nødvendig infrastruktur og nødvendigt udstyr til at udføre disse aktiviteter sædvanligvis for at være af ikkeøkonomisk karakter.

(197) Det fastslås i øvrigt i de nye retningslinjer, at offentlig finansiering af sådanne ikkeøkonomiske aktiviteter ikke udgør statsstøtte, men bør være begrænset til kun at kompensere for de udgifter, som de giver anledning til, og ikke må føre til uretmæssig diskriminering mellem lufthavnene. Med hensyn til denne anden betingelse fastsættes det endvidere i retningslinjerne, at hvis det under en bestemt retsorden er normalt, at civile lufthavne skal afholde visse omkostninger, som nødvendigvis er forbundet med driften, mens andre civile lufthavne ikke skal, kan der være tale om, at sidstnævnte får indrømmet en fordel, uanset om disse omkostninger vedrører en aktivitet, der sædvanligvis anses for at være af ikkeøkonomisk karakter ([117]).

(198) De aktiviteter, der finansieres via det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne, jf. afsnit 8.1.1.2, er beskyttelse af den civile luftfart mod ulovlige handlinger ([118]), politiarbejde ([119]), redning og brandbekæmpelse på luftfartøjer ([120]), luftfartssikkerhed ([121]) samt beskyttelse af det menneskelige og naturlige miljø ([122]). Disse aktiviteter kan legitimt opfattes som henhørende under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Kommissionen mener derfor, at Frankrig med rette har opfattet disse opgaver som »statslige« opgaver, dvs. ikkeøkonomiske opgaver, i medfør af statsstøttereglerne.

(199) Heraf følger, at Frankrig ligeledes kan afsætte offentlige midler til at kompensere for de omkostninger, lufthavnenes forvaltningsorganer afholder ved udførelsen af disse opgaver, i det omfang disse opgaver påhviler samtlige lufthavne i henhold til national lovgivning, og finansieringen ikke giver anledning til overkompensation eller diskriminering mellem lufthavnene.

([115]) Domstolens dom af 16.6.1987, i sag C-118/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 02599, præmis 7 og 8, og Domstolens dom af 4.5.1988, i sag C-30/87, Bodson mod Pompes funèbres des régions libérées, Sml. 1988, s. 2479, præmis 18.

([116]) Præmis 35.

([117]) Præmis 36 og 37.

([118]) Denne kategori omfatter kontrollen af indskrevet bagage, kontrollen af passagerer og håndbagage og kontrollen af de fælles indgange til det område, der er forbeholdt passagerer.

([119]) Denne kategori omfatter den automatiske grænsekontrol ved biometrisk autentificering.

([120]) Som nævnt ovenfor er disse tre kategorier udtrykkeligt nævnt i de nye retningslinjer som eksempler på ikkeøkonomiske aktiviteter.

([121]) Denne kategori omfatter forebyggelse af dyrerisici.

([122]) Denne kategori omfatter miljøkontrolforanstaltninger.

(200) Det kan således for det første konstateres, at det tidligere beskrevne system finder anvendelse på alle civile lufthavne i Frankrig, både med hensyn til omfanget af de kompensationsberettigede opgaver og finansieringsordningerne. Betingelsen om, at der ikke må udøves diskriminering, er således opfyldt. Når den franske lovgivning pålægger lufthavnenes forvaltningsorganer at udføre statslige opgaver, pålægger den ikke dem, men staten, at finansiere opgaverne. Det betyder, at kompensationen med offentlige midler for de omkostninger, der er forbundet med udførelsen af disse opgaver, ikke er med til at reducere omkostninger, der normalt i henhold til den franske retsorden skulle afholdes af lufthavnenes forvaltningsorganer.

(201) For det andet fremgår det af beskrivelsen i afsnit 8.1.1.2, at det i fransk lovgivning fastsatte system er baseret på strenge mekanismer til kontrol af omkostningerne, både forudgående og efterfølgende, hvilket sikrer, at lufthavnenes forvaltningsorganer via lufthavnsafgifterne og den supplerende ordning kun modtager de beløb, der er strengt nødvendige for at dække omkostningerne.

(202) Det betyder, at de midler, som forvaltningsorganerne i de franske lufthavne, herunder Angoulême lufthavn, modtager i henhold til dette system, ikke udgør statsstøtte.

8.1.2. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

8.1.2.1. Anvendelse af statsmidler

(203) I henhold til det ved 2002-aftalen fastsatte retsgrundlag og derefter kontrakttillægget fra 2009 har flere lokale myndigheder og andre offentlige myndigheder ydet tilskud til lufthavnens skiftende driftsansvarlige. Det drejer sig om CG16, COMAGA, CCBC, SMAC og CCI i Angoulême.

(204) For at fastslå, hvorvidt midlerne fra CCI i Angoulême udgør statsmidler, bemærker Kommissionen, at en offentlig administrativ institution er en selvstændig administrativ enhed, som er under streng kontrol fra den franske stats centrale myndigheder ([123]). Derudover finansieres CCI's almindelige budget med skatteindtægter opkrævet hos de virksomheder, der er registreret i handels- og selskabsregistret. Kommissionen er således af den opfattelse, at CCI i Angoulêmes midler er statsmidler.

(205) I øvrigt udgør de lokale myndigheders midler også statsmidler med hensyn til overholdelsen af artikel 107, stk. 1, i TEUF ([124]). SMAC's stiftende medlemmer, der ved kontrakt har forpligtet sig til at overføre egne midler til SMAC's konti, er handels- og industrikamre, en lokal myndighed ([125]) og offentlige enheder, der selv er sammensat af lokale myndigheder. Kommissionen mener derfor, at SMAC's midler er statsmidler.

8.1.2.2. Foranstaltningernes tilregnelse til staten

(206) Kommissionen finder, at beslutninger, der er truffet af offentligretlige enheder, som godkender de ydede tilskud, skal tilregnes til staten ([126]).

(207) Kommissionen bemærker i øvrigt, at SMAC er en offentlig enhed, der, idet den ingen ansatte har, administrativt set er integreret i de lokale myndigheder, som enheden direkte eller indirekte dækker over. Derudover træffes enhedens budgetafgørelser, som er bindende for medlemmerne, af et fagligt udvalg bestående af repræsentanter for SMAC's medlemmer. På baggrund af disse oplysninger mener Kommissionen, at SMAC's beslutninger vedrørende lufthavnsaktiviteten skal tilregnes til staten.

([123]) I Frankrig er handels- og industrikamrene offentlige administrative organer. Generelt repræsenterer et handels- og industrikammer de overordnede interesser for handelen, industrien og servicesektoren i dets område. Handels- og industrikamrenes opgaver og beføjelser er fastsat ved lov, og de er underlagt statens administrative og finansielle tilsyn udøvet af ministeren for finans og infrastruktur samt af ministeren for overordnet og fysisk planlægning, hver inden for deres kompetenceområde. Tilsynet med de regionale og lokale handels- og industrikamre udøves af regionens præfekt bistået af den regionale finansansvarlige (§ R 712-2 i handelsloven). Tilsynsmyndigheden har ret til information. Den skal have tilsendt bestemte dokumenttyper. Dokumenterne kan først bringes til udførelse, når de er blevet sendt til tilsynsmyndigheden. Handels- og industrikamrene ledes af en forsamling valgt blandt virksomhedsrepræsentanterne i deres respektive områder.

([124]) Rettens dom af 12.5.2011, i sagerne T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Sml. 2011 II, s. 01999, præmis 108.

([125]) CG16.

([126]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 16.5.2002, i sag 482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 52-56.

(208) For så vidt angår de af CCI i Angoulême iværksatte foranstaltninger, peger Kommissionen som det første på, at handels- og industrikamrene er offentlige administrative organer og dermed underlagt offentlig ret. Kommissionen understreger endvidere, at handels- og industrikamrene i henhold til fransk lovgivning er statens mellemled og har til opgave at bidrage til områdets økonomiske udvikling, tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt at støtte virksomhederne og deres foreninger ([127]). Handels- og industrikamrenes opgave inden for lufthavnsdrift kan således henføres til deres rolle til støtte for den lokale og regionale udvikling, uanset om lufthavnsdriften i sig selv er en økonomisk aktivitet ([128]).

(209) Kommissionen understreger ligeledes, at handels- og industrikamrene i henhold til § R712-2 ff. i handelslovbogen er underlagt statens repræsentanters tilsyn. I denne forbindelse har tilsynsmyndigheden adgang til alle handels- og industrikamrenes generalforsamlinger, og den kan tilføje nye punkter på dagsordenen. Forhandlingerne om de oprindelige, ændrede og gennemførte budgetter får i øvrigt først gyldighed, når de er blevet godkendt — også stiltiende — af tilsynsmyndigheden. I denne sag indeholdt disse budgetter imidlertid bestemmelser om de finansielle overførsler til lufthavnens driftsansvarlige, herunder CCI-aéroport ([129]), jf. betragtning 28 og 29 i nærværende afgørelse ([130]).

(210) I lyset af disse oplysninger mener Kommissionen, at CCI i Angoulême, herunder CCI-aéroport, er en del af den offentlige forvaltning ([131]), og at de af CCI i Angoulême iværksatte foranstaltninger til fordel for lufthavnens driftsansvarlige nødvendigvis skal tilregnes til staten.

8.1.3. *Selektiv fordel for lufthavnens driftsansvarlige*

(211) For at vurdere, om en statslig foranstaltning udgør støtte til en virksomhed, skal det fastslås, om den pågældende virksomhed får en økonomisk fordel, hvorved den undgår omkostninger, som den normalt skulle have betalt med egen kapital, eller om den får en fordel, som den ikke ville have fået på normale markedsvilkår ([132]).

(212) I den foreliggende sag vurderer de franske myndigheder, at lufthavnen i Angoulême som helhed kan opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Dette skyldes, at lufthavnen spiller en rolle for den fysiske planlægning og for den økonomiske og sociale udvikling i området. Derfor bør de midler, lufthavnen har modtaget, ikke opfattes som statsstøtte i henhold til retspraksis i Altmark-dommen, da de ikke giver lufthavnen en reel fordel.

(213) I det omfang de franske myndigheder fremfører, at den finansielle støtte, der er blevet ydet de driftsansvarlige i Angoulême lufthavn, ikke medfører en selektiv fordel i henhold til retspraksis i ovennævnte Altmark-dom, skal Kommissionen undersøge, om betingelserne i Altmark-dommen er opfyldt i sagen. I den henseende skal det bemærkes, at Domstolen i denne dom fastslog, at kompensation ydet for udførelse af forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, når følgende fire betingelser er opfyldt samtidig:

— Den begunstigede virksomhed skal faktisk være pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser skal være klart defineret (første betingelse).

— De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde (anden betingelse).

([127]) Det hedder i § L 710-1 i handelsloven, at: »Organerne og de departementale handels- og industrikamre i nettet af handels- og industrikamre har alle som statens mellemled til opgave at repræsentere industriens, handelens og servicesektorens interesser over for de offentlige myndigheder eller udenlandske myndigheder. (…) Dette net og dets forskellige organer og departementale kamre bidrager til at forbedre den økonomiske udvikling i området, områdets tiltrækningskraft og fysiske planlægning samt til at støtte virksomhederne og deres foreninger ved at påtage sig alle offentlige tjenester og alle tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er nødvendige, for at disse tjenester kan udføres, på vilkår, som er fastsat ved dekret.«

([128]) Ovennævnte § L 710-1: »I denne forbindelse kan det enkelte organ eller departementale kammer i nettet, evt. under overholdelse af de sektorspecifikke planer, der finder anvendelse, varetage: (…) 5. en tjeneste til oprettelse og forvaltning af infrastruktur, navnlig i havne og lufthavne«.

([129]) Kommissionen understreger, at der ikke skal skelnes mellem CCI i Angoulême og den specifikke afdeling CCI-aéroport, som står for lufthavnens forvaltning, med henblik på statsstøttereglernes anvendelse, eftersom den afdeling, der forvalter Angoulême lufthavn, ikke selv er en anden juridisk person end CCI i Angoulême og blot er en af de interne afdelinger i CCI i Angoulême, som ikke har nogen selvstændig beslutningsmagt ud over den, der vedrører lufthavnens daglige forvaltning. Hverken Frankrig eller tredjeparterne har i øvrigt påstået, at de foranstaltninger, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, udelukkende skulle henføres til denne afdeling.

([130]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 2.2.1988, i sagerne C-67/85, C-68/85 og C-70/85, Van der Kooy mod Kommissionen, Sml. 1988, s. 219, præmis 37.

([131]) Jf. Kommissionens beslutning om statsstøtte, N563/05, Frankrig — Støtte til Ryanair for flyforbindelsen mellem Toulon og London (EUT C 204 af 26.8.2006, s. 4).

([132]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 14.2.1990, i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 41.

— Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af disse forpligtelser (tredje betingelse).

— Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, skal størrelsen af den nødvendige kompensation fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at opfylde forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne (fjerde betingelse).

(214) I sin meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ([133]) (»SGEI-meddelelsen«) har Kommissionen udstedt en række retningslinjer for at klarlægge kravene til kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Denne meddelelse omhandler de forskellige betingelser, der opstilles i Altmark-dommen, navnlig begrebet tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse i henhold til artikel 106 i TEUF, behovet for en overdragelsesakt, forpligtelsen til at fastlægge parametre for kompensationen, principperne for at undgå overkompensation og principperne for valg af leverandør.

(215) Da betingelserne i Altmark-dommen er kumulative, betyder manglende overholdelse af blot én af disse betingelser, at de undersøgte foranstaltninger skal opfattes som statsstøtte i henhold til EU-retten. Med udgangspunkt heri og i lyset af de undersøgte foranstaltninger finder Kommissionen det hensigtsmæssigt og tilstrækkeligt at foretage en undersøgelse af den første og den fjerde betingelse i Altmark-dommen for alle de berørte perioder.

8.1.3.1. Definition af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (første betingelse)

a) Analysegrundlag

(216) Den første betingelse i Altmark-dommen vedrører definition af en opgave af almindelig økonomisk interesse. Dette krav falder sammen med kravet i traktatens artikel 106, stk. 2 ([134]), hvoraf det fremgår, at virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, har fået overdraget en »særlig opgave« ([135]). Generelt indebærer overdragelsen af en »særlig offentlig tjeneste« udbud af tjenester, som en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig i samme omfang eller på samme vilkår ([136]). Medlemsstaterne eller Unionen kan knytte særlige betingelser til sådanne tjenester med henvisning til kriteriet om en almindelig økonomisk interesse.

(217) Kommissionen mener imidlertid ikke, det ville være passende at knytte særlige forpligtelser til offentlig tjeneste til en aktivitet, som allerede udbydes, eller som kan udbydes på tilfredsstillende vis og på vilkår, herunder hvad angår pris, objektive kvalitetskrav, kontinuitet og adgang til tjenesten, der er i overensstemmelse med den offentlige interesse, således som defineret af staten, af virksomheder, der driver forretning på normale markedsvilkår. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en tjeneste kan leveres af markedet, mindes der om, at Kommissionens kompetence med hensyn til definitionen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse er begrænset til at tjekke, om medlemsstaten har foretaget en åbenlys fejl ved at definere tjenesten som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse ([137]).

(218) Når der findes specifikke EU-regler, er medlemsstaternes skøn desuden også bundet af disse regler, uden at det vedrører Kommissionens forpligtelse til at foretage en vurdering af, om tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse er blevet defineret korrekt med henblik på statsstøttekontrol ([138]).

(219) Generelt udelukker Kommissionen ikke på forhånd, at forvaltningen af en lufthavn i sin helhed kan defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. I denne forbindelse fastsættes det i de nye retningslinjer, at en sådan definition er mulig i velbegrundede tilfælde ([139]), f.eks. hvis et område uden lufthavne ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke områdets sociale og økonomiske udvikling negativt. En sådan vurdering af, hvorvidt der reelt er behov for offentlig tjeneste, bør tage behørigt hensyn til andre transportmidler, navnlig

([133]) Kommissionens meddelelse af 20. december 2011 om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler for kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4).
([134]) Rettens dom af 12.2.2008, i sag T-289/03, BUPA mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 81, præmis 171 og 224.
([135]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 21.3.1974, i sag nr. 127/73, BRT mod SABAM, Sml. 1974, s. 313.
([136]) Jf. SGEI-meddelelsen fra 2011, punkt 46-47.
([137]) Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 47.
([138]) Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 46.
([139]) Jf. punkt 69-73 i de nye retningslinjer.

højhastighedstog og færgeforbindelser. I disse tilfælde kan de offentlige myndigheder pålægge en lufthavn en forpligtelse til offentlig tjeneste for at sikre, at lufthavnen forbliver åben for erhvervsmæssig lufttrafik.

(220) Kommissionen minder i denne forbindelse om, at det mål af almindelig interesse, som de offentlige myndigheder forfølger, for at berettige definitionen som en tjenesteydelse af almindelig interesse skal række ud over målet om økonomisk udvikling af visse erhvervsgrene eller regioner, jf. artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Domstolen har fastslået, at tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter ([140]), og at de virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er virksomheder, der har fået betroet en »særlig opgave« ([141]). Generelt finder Kommissionen således, at definitionen af de opgaver, som en lufthavns forvaltningsorgan udfører, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse kun er velbegrundet, hvis hele eller en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden lufthavnen ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke det pågældende områdes sociale og økonomiske udvikling negativt.

(221) I sin beslutning om at indlede proceduren oplyste Kommissionen grundlæggende, at opgaver med forvaltning af lufthavnen, som består i at varetage specifikke forpligtelser til offentlig tjeneste, f.eks. opretholdelse af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Til gengæld kan udviklingen af lufthavnen, f.eks. til erhvervsflyvninger — uanset at der findes ruter, som er omfattet af en forpligtelse til offentlig tjeneste — ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

(222) I denne forbindelse påpeger Kommissionen for det første, at de lufthavne, der tilbyder ruteflyvninger, og som ligger tættest på Angoulême lufthavn, ligger over halvanden times kørsel fra lufthavnen ([142]). For det andet er Angoulême, selv om byen er centralt placeret i den vestlige del af det franske hovedland, ikke forbundet med motorvejsnettet eller de højhastighedstog, der betjener det østlige Frankrig. Det skal dog bemærkes, at lufthavnen er blevet pålagt forpligtelser til offentlig tjeneste mellem Angoulême og Lyon i en del af den undersøgte periode i henhold til gældende EU-lovgivning ([143]). Disse forpligtelser til offentlig tjeneste havde især til formål at sikre tilstrækkelig rutetransport fra og til Angoulême ([144]).

(223) Kommissionen minder i øvrigt om, at den gennemsnitlige trafik til og fra Angoulême lufthavn er faldet i de undersøgte perioder og fortsat ligger et godt stykke under 200 000 passagerer om året ([145]), samt at lufthavnens driftsregnskab fremstår som et strukturelt underskudsregnskab, jf. betragtning 0 ovenfor.

(224) I lyset af Angoulême lufthavns særlige kendetegn kan det antages, at en virksomhed på rent forretningsmæssigt grundlag ikke ville påtage sig forvaltningen af denne lufthavn eller i hvert fald ikke ville påtage sig forvaltningen på normale markedsvilkår.

(225) I betragtning af Angoulêmes geografiske beliggenhed med hensyn til det transportnet, byen råder over, det forhold, at der ikke ligger nogen lufthavn i nærheden, der kan udgøre et passende transportalternativ for passagererne, den meget begrænsede trafik og lufthavnens strukturelle tabsgivende drift finder Kommissionen ikke, at Frankrig har begået en åbenlys fejl ved at opfatte de opgaver, som forvaltningsorganerne for Angoulême lufthavn udførte, og som udelukkende vedrørte opretholdelse af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Til gengæld opfylder den erhvervsmæssige udvikling af en lufthavn med åbning af nye ruter eller udvidelse af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed principielt ikke som sådan kriteriet om almindelig økonomisk interesse, der berettiger, at en tjenesteydelse defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen mener navnlig, at de offentlige myndigheders kompensation for de nettoomkostninger, der er forbundet med leveringen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, ikke må påvirke en lufthavns forvaltningsorgans økonomiske incitamenter til at etablere forretningsforbindelser med luftfartsselskaber.

(226) I lyset af disse betragtninger skal Kommissionen således afgøre, hvilke af de aktiviteter, som forvaltningsorganerne i Angoulême lufthavn har udført, der kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og hvilke der ikke kan.

([140]) Domstolens dom af 10.12.1991, i sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. 1991 I, s. 5889, præmis 27, Domstolens dom af 17.7.1997, i sag C-242/95, GT-Link, Sml. 1997 I, s. 4449, præmis 53, og Domstolens dom af 18.6.1998, i sag C-266/96, Corsica Ferries, Sml. 1998 I, s. 3949, præmis 45.

([141]) Jf. bl.a. Domstolens dom i ovennævnte sag, BRT mod SABAM.

([142]) Jf. betragtning 14 i denne afgørelse, tabel 1.

([143]) Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8), siden erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

([144]) Artikel 4, stk. 1, litra a), i ovenstående forordning (EØF) nr. 2408/92.

([145]) Jf. tabel 2 ovenfor.

b) Omfanget af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse

(227) For så vidt angår perioden 2002-2006, hvor CCI-aéroport drev lufthavnen, blev 2002-aftalen indgået med henblik på at sikre varetagelsen af offentlige opgaver i forbindelse med luftfartsrelaterede forpligtelser og den offentlige tjenestes kontinuitet ([146]). Formålet med aftalen var ligeledes at sikre lufthavnens udvikling. I aftalens indledning nævnes det i denne forbindelse, at aftalens parter har besluttet at gøre en fælles indsats for at fastlægge og finansiere politikken for udvikling, anlæggelse og drift af Angoulême lufthavn.

(228) I lyset af udredningerne i betragtning 221 til 226 finder Kommissionen, at de forvaltningsopgaver, der er beskrevet i overdragelsesaftalen og de tilhørende betingelser vedrørende opretholdelse af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, kan opfattes som opgaver af almindelig økonomisk interesse, og at definitionen af disse opgaver som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke udgør en åbenlys fejl.

(229) Til gengæld opfylder målet om erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen med åbning af nye ruter eller udvidelse af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed ikke som sådan kriteriet om almindelig økonomisk interesse, der berettiger, at en tjenesteydelse defineres som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det af de franske myndigheder fremsatte mål om regional udvikling berettiger ikke en sådan fortolkning.

(230) Det skal imidlertid bemærkes, at de kompensationsudbetalinger, der rent faktisk er blevet foretaget, ikke vedrører omkostninger i forbindelse med åbningen af nye ruter, indgåelsen af kontrakter med nye luftfartsselskaber eller udvidelsen af andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed i Angoulême lufthavn, men udelukkende aktiviteter, der kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

(231) Med hensyn til perioden 2007-2011, hvor SMAC og CCI-aéroport sammen drev lufthavnen, skal det bemærkes, at SMAC's vedtægter af 21. december 2006 tildeler SMAC opgaverne med anlæggelse, udstyrelse, vedligeholdelse, forvaltning og drift af Angoulême lufthavn. Derudover overdrager det kontrakttillæg om forvaltning, der blev indgået den 22. januar 2009 mellem SMAC og CCI i Angoulême, ansvaret for investeringer foretaget i forbindelse med CCI-aéroports drift til SMAC. De øvrige opgaver i forbindelse med lufthavnens drift blev i henhold til kontrakttillægget om forvaltning tildelt CCI-aéroport.

(232) Desuden har SMAC ifølge organets vedtægter til formål at »sikre udviklingen af den erhvervsmæssige passager- og fragtflyvning, forretningsflyvningen, fritidsflyvningen og turistflyvningen, uddannelsesaktiviteterne samt alle tilknyttede aktiviteter, der kan medvirke til at opfylde dette mål« i lufthavnene i Angoulême og Cognac.

(233) Som tidligere nævnt i betragtning 225 kan kun de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, opfattes som opgaver af almindelig økonomisk interesse, og kun disse opgaver kan defineres som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, uden at der er tale om en åbenlys fejl.

(234) Til gengæld kan udviklingen af erhvervsflyvninger, jf. betragtning 225, ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, heller ikke selv om den har til formål at fremme den regionale udvikling. Det bør dog bemærkes, at alene de erhvervsmæssige forbindelser med Ryanair affødte omkostninger, som SMAC og CCI-aéroport afholdt, og som specifikt hang sammen med udviklingen af nye transporttjenester. I det omfang SMAC og CCI-aéroport skal opfattes som havende udøvet den økonomiske aktivitet som forvaltningsorgan for lufthavnen i forhold til Ryanair sammen, skal SMAC's kompensation for de yderligere omkostninger i forbindelse med aftalerne fra 2008 analyseres inden for rammerne af en undersøgelse af eventuelle statsstøtteelementer i disse aftaler.

(235) I SMAC's beslutning af 23. juni 2001 fastsættes det, at SMAC foretager de udbetalinger uden for kontraktforhold, der har til formål at sikre den erhvervsmæssige udvikling af lufthavnen, direkte til luftfartsselskaberne. Det betyder, at de finansielle foranstaltninger, der svarer til aktiviteterne i forbindelse med udviklingen af nye transporttjenester, ikke kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og skal analyseres i forbindelse med vurderingen af de støtteforanstaltninger, der er blevet iværksat til fordel for Ryanair ([147]).

([146]) Disse forpligtelser er nævnt under punkt 20 og 21 i driftsbetingelserne for overdragelsen fra 2002.
([147]) Jf. afsnit 9 i nærværende afgørelse.

(236) Endelig omfatter driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser for den periode, hvor lufthavnen blev drevet af SMAC og SNC-Lavalin i fællesskab, som startede den 1. januar 2012, ikke blot en opgave i forbindelse med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, men også en opgave med hensyn til markedsføring af lufthavnen og udvikling af dens aktiviteter. I henhold til punkt 9 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser er den driftsansvarlige forpligtet til at udforske alle muligheder for udvikling af aktiviteten og lufthavnsturismen med henblik på at fremme økonomien og turismen i lokalområdet. Det fremgår af samme bestemmelse, at den driftsansvarlige i denne forbindelse varetager markedsføringen af lufthavnen over for aktuelle og potentielle brugere samt over for aktører inden for erhvervs- og forretningsflyvning, turisme, luftfragt, uddannelse, vedligeholdelse af luftfartøjer og alle øvrige aktører, der udøver en aktivitet, som supplerer eller er relateret til lufthavnsvirksomhed.

(237) I denne forbindelse fremgår det af den rapport, som SMAC forelagde udbudsudvalget, at den udviklingsplan, som SNC-Lavalin fremlagde i forbindelse med et målrettet scenarie, var afgørende for valget af netop dette tilbud. Desuden fremgår det af beslutningen om tildeling af kontrakten og af den godtgørelse, der var fastsat i kontraktskrivelsen, at den driftsansvarlige dengang overvejede at genetablere passagertransporten fra England og Irland via et lavprisluftfartsselskab. I den opstillede plan er der tale om at åbne tre ruter over seks år med én ny rute hvert andet år.

(238) Som tidligere nævnt i betragtning 225 kan kun de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, opfattes som opgaver af almindelig økonomisk interesse, og definitionen af disse opgaver som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse udgør ikke en åbenlys fejl.

(239) Til gengæld kan udviklingen af erhvervsflyvninger, jf. betragtning 225, ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, heller ikke selv om den har til formål at fremme den regionale udvikling. De finansielle foranstaltninger i forbindelse med disse aktiviteter kan derfor ikke opfattes som havende til formål at finansiere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

(240) Det bør dog bemærkes, at de kompensationsudbetalinger, der rent faktisk er blevet foretaget til lufthavnens forvaltningsorgan siden januar 2012, ikke havde til formål at dække omkostninger, som kan henføres til udviklingen af erhvervsflyvninger. De franske myndigheder har forpligtet sig til at underrette Kommissionen om enhver støtteforanstaltning, som SMAC eller organets konstituerende enheder i fremtiden tildeler luftfartsselskaber til beflyvning af ruter fra Angoulême lufthavn.

c) Overdragelsesaktens eksistens

(241) Med hensyn til de opgaver, som de franske myndigheder med rette kan definere som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, skal Kommissionen sikre sig, at Angoulême lufthavns forvaltningsorgan eller forvaltningsorganer for hver af de pågældende perioder rent faktisk har fået til opgave at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste i henhold til en overdragelsesakt. I denne forbindelse skal der mindes om, at virksomheden skal have overdraget forpligtelsen til offentlig tjeneste i henhold til en eller flere akter, der alt efter medlemsstaternes lovgivning kan tage form af et lovgivningsmæssigt eller administrativt instrument eller en kontrakt. Kommissionens tilgang, der kodificeres i SGEI-meddelelsen, er at kræve, at akten eller akterne i det mindste fastlægger ([148]):

— indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste

— virksomheden og eventuelt det omhandlede geografiske område

— eventuelle eksklusive eller særlige rettigheder, som den omhandlede myndighed overdrager til virksomheden

— parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen og

— de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation.

i) Perioden 2002-2006

(242) For perioden 2002-2006 er opbygningen, vedligeholdelsen og driften af lufthavnen blevet overdraget til CCI i Angoulême ved ministeriel anordning. Vilkårene for denne overdragelse blev præciseret i den overdragelsesaftale, der blev indgået mellem ministeren med ansvar for civil luftfart og CCI-aéroport for en periode på fem år. Derudover er

([148]) Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 52.

nogle af CCI's tilskud og de lokale myndigheders bidrag til CCI-aéroport ([149]) blevet ydet på grundlag af 2002-aftalen. Endelig giver den procedure for fastsættelse af lufthavnens budget, der blev fastlagt ved cirkulære nr. 111 af 30. marts 1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for CCI i Angoulême, mulighed for at sikre, at de omhandlede beløb udgør egentlig kompensation, hvorved overkompensation undgås. I denne forbindelse henvises der til, at proceduren ligeledes omfatter mekanismer til kontrol af, at der ikke finder overkompensation sted ([150]). Frem til den 31. december 2006 blev lufthavnens regnskaber og budgetter ligeledes sendt til den civile luftfartstjeneste, som havde til opgave at komme med en udtalelse til CCI i Angoulêmes tilsynsmyndighed, inden regnskaberne og budgetterne blev vedtaget, idet staten var lufthavnens overdragende myndighed.

(243) Kommissionen mener derfor, at opgaven med forvaltning af lufthavnen blev overdraget til CCI i Angoulême ved en akt, der opfylder betingelserne i Altmark-dommen.

ii) Perioden 2007-2011

(244) For denne periode blev de offentlige opgaver overdraget til forvaltningsorganerne ved en række akter. I første omgang tildeler SMAC's vedtægter af 21. december 2006 organet opgaverne med anlæggelse, udstyrelse, vedligeholdelse, forvaltning og drift af Angoulême lufthavn. Ifølge vedtægterne skal SMAC's udgifter automatisk opføres på medlemmernes budgetter ([151]). Dernæst overdrager det kontrakttillæg om forvaltning, der blev indgået den 22. januar 2009 mellem SMAC og CCI for en periode på tre år, ansvaret for investeringer foretaget i forbindelse med CCI-aéroports drift til SMAC. De øvrige opgaver i forbindelse med lufthavnens drift blev i henhold til kontrakttillægget om forvaltning tildelt CCI-aéroport.

(245) Endelig giver den procedure for fastsættelse af lufthavnens budget, der blev fastlagt ved cirkulære nr. 111 af 30. marts 1992 om fastsættelse af de budgetmæssige, regnskabsmæssige og finansielle regler for CCI, mulighed for at sikre, at de omhandlede beløb udgør egentlig kompensation, hvorved overkompensation undgås. Proceduren omfatter ligeledes en række kontrolmekanismer ([152]). Derudover forelagde CCI som rettighedshaver frem til den 31. december 2008 og dernæst som underleverandør frem til den 31. december 2011 sine oprindelige, ændrede og gennemførte budgetter (resultatopgørelser, tilgang og anvendelse, selvfinansieringskapacitet) for SMAC med henblik på dennes godkendelse som overdragende myndighed, jf. bestemmelserne i SMAC's vedtægter.

(246) Kommissionen mener derfor, at opgaven med forvaltning af lufthavnen blev overdraget til SMAC og CCI i Angoulême ved en akt, der opfylder betingelserne i Altmark-dommen.

iii) Perioden fra og med den 1. januar 2012

(247) Forvaltningen og driften af Angoulême lufthavn blev overdraget til SNC-Lavalin ved kontraktskrivelse af 8. august 2011 samt driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser for en periode på seks år ([153]). Selv om en række forpligtelser fortsat påhviler SMAC ([154]), fastsætter disse akter parternes forpligtelser, for så vidt angår lufthavnens drift.

(248) SNC-Lavalins ansvarsområder i forbindelse med lufthavnens drift er anført og beskrevet nærmere i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser. I henhold til punkt 8 i disse driftsbetingelser overdrages navnlig følgende opgaver til SNC-Lavalin: udførelse af statslige opgaver, indførelse af en flyinformationstjeneste, udførelse af opgaver, som garanterer sikker anvendelse af lufthavnen, vedligeholdelse af lufthavnens areal og net samt opretholdelse af lufthavnens potentiale, så den på et givet tidspunkt kan modtage regelmæssig erhvervsmæssig lufttrafik. Disse akter fastlægger ligeledes metoden til beregning af den godtgørelse, SMAC udbetaler til SNC-Lavalin. Den maksimale kompensation, som SMAC kan udbetale, fremgår af SNC-Lavalins kontraktskrivelse. Med hensyn til den regelmæssige kontrol af, at der ikke finder overkompensation sted, opstilles bestemmelserne om SMAC's kontrol i

([149]) Jf. betragtning 18 i denne afgørelse.
([150]) Denne procedure kan beskrives som følger: Hvert år opstiller CCI i Angoulême budgetretningslinjer, og de enkelte afdelinger udarbejder deres budgetter ud fra denne ramme. Lufthavnens hovedafdeling forelægger hvert efterår et budgetforslag for årene n, n +1 og n+2. Derefter undersøger de valgte medlemmer af CCI-direktionen disse budgetter og foretager eventuelle ændringer. Når direktionen har godkendt lufthavnens budget, forelægges det sammen med budgetterne for de øvrige afdelinger på generalforsamlingen for de valgte medlemmer af CCI i Angoulême, der stemmer om det. Afstemningen er en betingelse for, at budgettet kan gennemføres. Endelig rapporteres der med jævne mellemrum for at kontrollere, at det vedtagne budget gennemføres korrekt. I løbet af året n+1 forelægges budgettet for år n for generalforsamlingen med eventuelle bemærkninger om de konstaterede afvigelser. Generalforsamlingen afholder en ny afstemning for at godkende de gennemførte budgetter.
([151]) Punkt 17 i SMAC's vedtægter.
([152]) Jf. fodnote 150.
([153]) SNC-Lavalins kontraktskrivelse af 19.7.2011, accepteret af SMAC den 8.8.2011 i henhold til en beslutning af 23.6.2011.
([154]) Jf. betragtning 23 i denne afgørelse.

afsnit III i udbudsbetingelserne, som gør det muligt at kontrollere og undgå, at SMAC's bidrag udgør overkompensation i forhold til udgifterne til de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er overdraget til SNC-Lavalin.

(249) Kommissionen må derfor antage, at opgaven med forvaltning af lufthavnen ligeledes blev overdraget til SNC-Lavalin ved en akt, der opfylder betingelserne i Altmark-dommen.

(250) Kommissionen konstaterer således, at de driftsperioder for Angoulême lufthavn, som den har fået forelagt til vurdering, er omfattet af en overdragelsesakt, der pålægger forvaltningsorganet eller -organerne at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste bestående i opretholdelse af lufthavnens driftstilstand og infrastrukturens tilgængelighed. Den første betingelse i Altmark-dommen er således opfyldt for de ovenfor nævnte opgaver.

8.1.3.2. Valg af leverandør (fjerde betingelse)

(251) Kommissionen finder det ligeledes hensigtsmæssigt at foretage en analyse af den fjerde betingelse i Altmark-dommen for alle de berørte perioder.

(252) Kommissionen minder om, at ifølge denne betingelse skal den tilbudte kompensation enten være et resultat af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, som giver mulighed for at udvælge den leverandør, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet (første underkriterium), eller fastsættes med udgangspunkt i en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkelig udstyret med de nødvendige midler (andet underkriterium).

a) Vedrørende det første underkriterium

i) Perioden 2002-2006 og 2007-2011

(253) For perioden 2002-2006 blev lufthavnens drift overdraget til CCI i Angoulême ved ministeriel anordning ([155]) af 20. september 2002, offentliggjort i den franske statstidende den 5. oktober 2002. For perioden 2007-2011 er det ved præfektens anordning af 21. december 2006 om oprettelse af SMAC samt kontrakttillægget fra 2009, at SMAC får overdraget opgaven med direkte eller indirekte at anlægge, udstyre, vedligeholde, forvalte og drive Angoulême lufthavn.

(254) Disse ensidige administrative dokumenter og kontrakter er åbenlyst ikke blevet undertegnet efter et åbent og gennemsigtigt offentligt udbud uden forskelsbehandling, hvilket ville have gjort det muligt at sammenligne forskellige potentielle tilbud og at fastsætte kompensationen, hvorved enhver form for statsstøtte ville kunne udelukkes.

(255) Kommissionen mener således ikke, at den for ovennævnte perioder fulgte procedure har gjort det muligt at sikre en effektiv konkurrence i forbindelse med tildelingen af opgaven med forvaltning af Angoulême lufthavn. Proceduren for udvælgelse af forvaltningsorganerne for Angoulême lufthavn opfylder således ikke første del af den fjerde betingelse i Altmark-dommen, eftersom den ikke gjorde det muligt at vælge en leverandør, der kunne levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet.

ii) Perioden fra og med den 1. januar 2012

(256) Lufthavnens forvaltning og drift blev overdraget til selskabet SNC-Lavalin efter en procedure for tildeling af offentlige kontrakter i overensstemmelse med artikel 21 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF ([156]). Forud for denne procedure offentliggjorde de franske myndigheder i øvrigt en udbudsbekendtgørelse i EU-Tidende.

(257) Det skal dog bemærkes, at de franske myndigheder har haft vide beføjelser ved valget af tilbudsgiver, da de ikke var tvunget til at anvende en formaliseret procedure ([157]). En procedure, der giver den ordregivende myndighed så vide beføjelser, kan imidlertid begrænse de interesserede aktørers deltagelse.

([155]) Anordning om overdragelse af Angoulême Brie-Champniers lufthavn til handels- og industrikammeret i Angoulême.

([156]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 114).

([157]) Et af tildelingskriterierne var kriteriet om »det økonomisk mest fordelagtige tilbud vurderet ud fra kriterierne i udbudsbetingelserne, i opfordringen til at afgive bud eller til at forhandle eller i det beskrivende dokument«.

(258) Kommissionen mener derfor ikke, at den i denne sag valgte procedure som sådan kan opfattes som værende tilstrækkelig til at opfylde den fjerde betingelse i Altmark-dommen ([158]).

(259) Kommissionen skal således sikre sig, at den fulgte procedure for tildeling af offentlige kontrakter har gjort det muligt at vælge den leverandør, der kan levere de pågældende ydelser til de laveste omkostninger for samfundet.

(260) Kontrakten bygger på: i) en løbetid på seks år, ii) en kontraktlig forpligtelse fra tjenesteyderens side vedrørende loftet for det udligningsbidrag i lufthavnens regnskab, der påhviler SMAC, iii) en fast godtgørelse for den leverede tjenesteydelse og iv) en bestemmelse om bonusudbetaling i forhold til forvaltningens effektivitet. De potentielle leverandører blev bedt om at fremsætte et basisforslag (uden erhvervsmæssig lufttrafik) og et forslag med et målrettet scenarie (med erhvervsmæssig lufttrafik). I denne forbindelse understreges det i den udbudsrapport, der blev forelagt udbudsudvalget, at der var indgivet to konkurrerende tilbud. Ud over selskabet SNC-Lavalin havde også selskabet APCO ([159]) forelagt et basisscenarie og et målrettet scenarie. Ved den samme tekniske værdi som den, der fremgår af det af selskabet SNC-Lavalin indgivne tilbud i det valgte målrettede scenarie, ser de af de to konkurrenter tilbudte priser for hele perioden ud som følger:

(1 000 EUR)

	Udligningsbidrag	Godtgørelse	Udgifter i alt SMAC
SNC-Lavalin	2 359	1 074	3 433
APCO	5 463	480	5 943

(261) Af den udbudsrapport, som SMAC forelagde udbudsudvalget, fremgår det i øvrigt, at begge leverandører fremlagde et basisscenarie og et målrettet scenarie ([160]). Sidstnævnte scenarie, som blev valgt af den fuldmagtsgivende myndighed, svarer til den strategiske handlingsplan, der havde til formål at sikre den erhvervsmæssige udvikling af Angoulême lufthavn. Af rapporten til udbudsudvalget fremgår det, at godtgørelsen til SNC-Lavalin, som vandt udbuddet, er den samme i begge scenarier. Det af selskabet i dets svar på udbuddet foreslåede loft for det udligningsbidrag i lufthavnens regnskab, der påhviler SMAC, viser imidlertid, at der er forskel på det garanterede loft for udligningsbidraget. De gennemsnitlige supplerende årlige udgifter ligger på 30 000 EUR i det målrettede scenarie, som det fremgår af ovennævnte rapport, men disse supplerende udgifter bliver ikke fordelt lige over hele kontraktens løbetid. Forskellen mellem basisscenariet og det målrettede scenarie er som følger (i 1 000 EUR):

(1 000 EUR)

	2012	2013	2014	2 015	2 016	2 017
Basisscenarie	405	364	374	357	350	342
Målrettet scenarie	465	425	448	384	341	296
Forskel	+ 60	+ 61	+ 74	+ 27	– 9	– 46

(262) Kommissionen mener derfor ikke, at den fuldmagtsgivende myndighed har valgt det tilbud, der gør det muligt at varetage ydelsen til de laveste omkostninger for samfundet. Det af SNC-Lavalin foreslåede basisscenarie, der i øvrigt var mere fordelagtigt end det af APCO foreslåede basisscenarie, garanterede opretholdelsen af Angoulême lufthavns tilgængelighed og driftstilstand. Til gengæld havde det målrettede scenarie til formål at sikre lufthavnens erhvervsmæssige udvikling. Denne ydelse synes ikke at være nødvendig for at varetage den første og kan under ingen omstændigheder opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det viser sig således, at leverandøren ikke blev valgt med udgangspunkt i det økonomisk mest fordelagtige tilbud med henblik på udførelse af den offentlige opgave til de laveste omkostninger for samfundet.

([158]) Jf. ovennævnte SGEI-meddelelse, punkt 66.
([159]) APCO blev oprettet i januar 2011 og er et 100 % ejet datterselskab af CCI i Limoges og Haute-Vienne. APCO tilbyder rådgivning om lufthavnsforvaltning, uddannelse af lufthavnspersonale, forvaltning, ledelse og udvikling af lufthavne, groundhandling og lufthavnssikkerhed.
([160]) Jf. betragtning 20 i denne afgørelse.

(263) For så vidt angår de udbetalinger uden for kontraktforhold, der har til formål at sikre den erhvervsmæssige udvikling af lufthavnen, og som Kommissionen ikke mener kan opfattes som finansiering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ([161]), er den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i indledningsafgørelsen, blevet bortvejret. I SMAC's beslutning af 23. juni 2001 fastsættes det nemlig, at SMAC foretager disse udbetalinger direkte til luftfartsselskaberne. Denne ordning bør således analyseres i henhold til statsstøttereglerne i forbindelse med kontrollen af de foranstaltninger, der blev iværksat til fordel for Ryanair/AMS ([162]).

(264) I lyset af disse oplysninger mener Kommissionen ikke, at den procedure, der blev anvendt ved tildelingen af den offentlige kontrakt til SNC-Lavalin, gjorde det muligt at sikre, at det tilbud, der gjorde det muligt at levere ydelsen til de laveste omkostninger for samfundet, blev valgt, og det første underkriterium i den fjerde betingelse i Altmark-dommen er således ikke opfyldt.

b) Vedrørende det andet underkriterium

(265) Det påhvilede de franske myndigheder at påvise, at kompensationen for perioderne 2002-2006 og 2007-2011 blev fastsat med udgangspunkt i en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkelig udstyret med de nødvendige midler.

(266) I denne forbindelse konstaterer Kommissionen, at Frankrig ikke har forelagt disse oplysninger. Kommissionen bemærker desuden, at kompensationen ikke blev fastsat med udgangspunkt i et på forhånd fastlagt omkostningsgrundlag eller ved sammenligning med de udgifter, som forvaltningsorganerne for tilsvarende lufthavne afholdt. Kommissionen råder således ikke over de sammenligningsoplysninger, der er nødvendige for at foretage en vurdering af, hvorvidt kriteriet vedrørende valget af leverandør er overholdt.

(267) I lyset af ovenstående mener Kommissionen ikke, at den fjerde betingelse i Altmark-dommen er opfyldt for perioderne 2002-2006 og 2007-2011.

(268) Det samme gælder perioden fra og med den 1. juli 2012, da Kommissionen ikke råder over de sammenligningsoplysninger, der er nødvendige for at foretage en vurdering af, hvorvidt kriteriet vedrørende valget af leverandør er overholdt. Den fjerde betingelse i Altmark-dommen kan således heller ikke anses for at være opfyldt for denne periode.

(269) Da den fjerde betingelse i Altmark-dommen ikke er opfyldt, finder Kommissionen, at de pågældende foranstaltninger har givet Angoulême lufthavns skiftende driftsansvarlige en fordel, som de ikke ville have fået på normale markedsvilkår.

8.1.4. *Påvirkning af konkurrencen og samhandelen på det indre marked*

(270) Når finansiel støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder i samhandelen på det indre marked, skal denne samhandel anses for at være påvirket af støtten. Ifølge fast retspraksis ([163]) er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder, for at en støtteforanstaltning kan betragtes som konkurrenceforvridende.

(271) Mere overordnet skal det bemærkes, at forvaltningsorganerne i EU's lufthavne konkurrerer med hinanden om at tiltrække luftfartsselskaber, hvilket Ryanair også bekræfter i sine bemærkninger. Luftfartsselskaberne beslutter, hvilke ruter de vil beflyve og med hvilken hyppighed, i henhold til forskellige kriterier. Disse kriterier omfatter de potentielle kunder, selskaberne kan forvente at betjene på disse ruter, men også karakteristikaene for de lufthavne, der skal flyves til og fra.

(272) Luftfartsselskaberne undersøger navnlig kriterier som f.eks. arten af de tilbudte lufthavnsydelser, indbyggertallet eller den økonomiske aktivitet omkring lufthavnen, eventuel overbelastning, adgangen til området over land, størrelsen af afgifterne og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastrukturer og -ydelser. Afgiftsniveauet er en væsentlig faktor, fordi offentlig finansiering til en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække luftfartsselskaber og følgelig kan forvride konkurrencen i betydelig grad ([164]).

([161]) Jf. betragtning 225 i denne afgørelse.
([162]) Jf. afsnit 9 i nærværende afgørelse.
([163]) Domstolens dom af 30.4.1998, i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.
([164]) Jf. punkt 43 i de nye retningslinjer.

(273) Det betyder, at luftfartsselskaberne tildeler deres ressourcer, navnlig med hensyn til fly og besætning, til de forskellige ruter under hensyntagen til f.eks. de tjenester, som lufthavnenes forvaltningsorganer tilbyder, og priserne herfor.

(274) Markedet for lufthavnstjenester er et konkurrenceudsat marked i EU, og de fordele, som Angoulême lufthavns skiftende driftsansvarlige har opnået, risikerer derfor at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ved kunstigt at øge udbuddet af lufthavnstjenester i Angoulême i forhold til udbuddet på normale markedsvilkår. Kommissionen mener derfor, at de pågældende foranstaltninger kan forvride konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen i EU.

8.1.5. *Konklusioner vedrørende tilstedeværelsen af statsstøtte*

(275) I betragtning af ovenstående udredninger drager Kommissionen følgende konklusion:

— I lyset af Angoulême lufthavns særlige kendetegn har Frankrig uden at foretage en åbenlys fejl opfattet de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af infrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse for alle de perioder, der er omfattet af nærværende afgørelse.

— Til gengæld kan den økonomiske udvikling af lufthavnen i erhvervsmæssigt øjemed ikke opfattes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse for nogen af de af gennemgåede perioder.

— Den offentlige kompensation for finansieringen af offentlige opgaver, der kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, er ikke i overensstemmelse med den fjerde betingelse i Altmark-dommen for nogen af de i nærværende afgørelse gennemgåede perioder. Disse foranstaltninger udgør således statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.2. **Foreneligheden med det indre marked af de til fordel for lufthavnens driftsansvarlige iværksatte foranstaltninger**

(276) Der bør indledningsvis mindes om, at det kun er foreneligheden med det indre marked af de offentlige kompensationsudbetalinger, som Angoulême lufthavns skiftende driftsansvarlige har modtaget for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der skal gennemgås. Som tidligere nævnt i betragtning 225 kan aktiviteter i forbindelse med udviklingen af lufthavnens erhvervsmæssige virksomhed, herunder de aktiviteter, der har til formål at fremme den regionale udvikling, ikke opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Disse aktiviteter har i den foreliggende sag ikke afstedkommet kompensationsudbetalinger til Angoulême lufthavns skiftende forvaltningsorganer for de perioder, der er omfattet af nærværende afgørelse.

8.2.1. *Foreneligheden med det indre marked af den til lufthavnens driftsansvarlige ydede støtte*

(277) Kommissionen mener, at SGEI-afgørelsen fra 2011 finder anvendelse på den støtte, der er ydet i løbet af de perioder, som er omfattet af nærværende afgørelse. I artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen fra 2011 hedder det, at »enhver støtte, der er trådt i kraft inden den 31. januar 2012, der ikke var forenelig med det indre marked eller er fritaget fra kravet om anmeldelse i overensstemmelse med beslutning 2005/842/EF, men som opfylder betingelserne i denne afgørelse, er forenelig med det indre marked og fritaget fra kravet om forudgående anmeldelse«.

(278) Det skal dog for det første nævnes, at artikel 4, litra f), i SGEI-afgørelsen fra 2011, hvori det fastsættes, at den akt, hvorved den pågældende støtte tildeles, skal indeholde en udtrykkelig henvisning til SGEI-afgørelsen fra 2011, ikke finder anvendelse i denne sammenhæng. Da den i denne sag omhandlede støtte blev tildelt, inden SGEI-afgørelsen fra 2011 trådte i kraft, kan der ikke stilles krav om, at de gennemgåede overdragelsesakter indeholder en henvisning til afgørelsen, da artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen fra 2011 ellers ville miste sin virkning. For det andet mener Kommissionen godt, at den af procedurebesparende hensyn kan undersøge anvendelsen af SGEI-afgørelsen fra 2011 på den støtte, der blev ydet inden den 31. januar 2012, uden først at kontrollere, om denne støtte er uforenelig med beslutning 2005/842/EF. Artikel 10, litra b), i SGEI-afgørelsen fra 2011 har nemlig til formål at udvide afgørelsens anvendelsesområde til støtte ydet forud for afgørelsens ikrafttrædelse, der ikke var forenelig med det indre marked, uden at udelukke den støtte, der måtte være erklæret forenelig med det indre marked i henhold til beslutning 2005/842/EF.

8.2.1.1. Betingelse vedrørende anvendelsesområdet

(279) I henhold til SGEI-afgørelsen fra 2011 kan kompensation for offentlig tjeneste, som ydes til virksomheder, der har fået overdraget at forvalte en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, opfattes som forenelig med det indre marked på den betingelse, at den ydes til en lufthavn, hvis gennemsnitlige årlige trafik i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget, ikke overstiger 200 000 passagerer. I den foreliggende sag har den årlige trafik i Angoulême lufthavn aldrig oversteget 200 000 passagerer i perioden 2000-2012.

(280) De pågældende foranstaltninger henhører således under anvendelsesområdet for SGEI-afgørelsen fra 2011 og skal derfor vurderes ud fra disse betingelser.

8.2.1.2. Betingelse vedrørende overdragelsesakten (artikel 4 i SGEI-afgørelsen fra 2011)

(281) Det fremgår af Kommissionens vurdering af, hvorvidt den første og anden betingelse i Altmark-dommen er overholdt, at Angoulême lufthavns forvaltningsorganer har fået overdraget forvaltningen af en egentlig tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og at betingelserne vedrørende overdragelsesaktens eksistens er opfyldt. Der mindes om, at kun de forvaltningsopgaver, der har at gøre med opretholdelsen af lufthavnsinfrastrukturens driftstilstand og tilgængelighed, kan opfattes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

8.2.1.3. Betingelse vedrørende kompensationen (artikel 5 og 6 i SGEI-afgørelsen fra 2011)

a) Perioden 2002-2006 og 2007-2011

(282) I henhold til artikel 5, stk. 1, i SGEI-afgørelsen fra 2011 må kompensationen ikke overstige, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, herunder en rimelig forrentning. I den foreliggende sag sikrer proceduren for fastsættelse af lufthavnens budget, at kompensationen begrænses til de omkostninger, der er nødvendige for at udføre den offentlige tjeneste. Det fastsættes således under punkt 2.6 i det cirkulære, der beskriver denne procedure, at CCI i Angoulême ved budgetudarbejdelsen skal fastlægge: i) status for driftsoperationerne, ii) status for selvfinansieringskapaciteten og iii) status for kapitaloperationerne. Derudover er det et krav, at budgetforslaget vedlægges en række dokumenter, som skal være godkendt (tabel over ydelser og bidrag på tværs af tjenesterne, stillingsfortegnelse og lønningsliste osv.). Heraf fremgår det, at alle de kontrolforanstaltninger, der går forud for budgetfastsættelsen, på forhånd garanterer, at budgettet begrænses til, hvad der er nødvendigt og berettiget for de af CCI i Angoulême udførte opgaver. Det fremgår af de oplysninger, som de franske myndigheder har fremsendt, at den ydede støtte udelukkende havde til formål at kompensere for det driftsunderskud, der var forbundet med forvaltningen af Angoulême lufthavn. Den kontrol af det gennemførte budget, der fastsættes i SMAC's vedtægter, sikrer i øvrigt efterfølgende, at der ikke finder overkompensation sted. Kompensationen oversteg således ikke, hvad der var nødvendigt for at dække de omkostninger, der var forbundet med opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste.

(283) Dernæst gjorde det forhold, at der blev ført særskilte regnskaber, det muligt at isolere forvaltningen af Angoulême lufthavn ud fra et regnskabsmæssigt synspunkt. Det fremgår af regnskaberne for CCI-aéroport, at der var afsat en specifik post i regnskaberne til lufthavnsaktiviteterne. Denne ordning var tilstrækkelig til at sikre, at der ikke fandt krydssubsidiering sted til fordel for andre aktiviteter. Lufthavnens regnskaber og budgetter blev ligeledes sendt til den civile luftfartstjeneste, som afgav en udtalelse til CCI i Angoulêmes tilsynsmyndighed, inden regnskaberne og budgetterne blev vedtaget, idet staten var lufthavnens overdragende myndighed. På denne baggrund er kompensationen rent faktisk blevet brugt til at varetage driften af den pågældende tjenesteydelse, og de offentlige myndigheder havde indført en procedure til sikring af, at der ikke fandt overkompensation sted. Kommissionen præciserer dog, at denne vurdering ikke gælder de omkostninger, der kan henføres til Ryanairs virksomhed, som har erhvervsmæssig udvikling for øje ([165]).

(284) Endelig minder Kommissionen om, at de oplysninger, som de franske myndigheder har fremsendt, gør det muligt at fastslå, at den pågældende støtte udelukkende havde til formål at dække lufthavnens driftsunderskud i den gennemgåede periode, uden at forvaltningsorganet fik nogen økonomisk fordel heraf.

b) Perioden fra og med den 1. januar 2012

(285) Af udbuddet vedrørende tjenesteydelseskontrakten fremgik det klart, at tilbudsgiveren skulle fastsætte sin godtgørelse for de leverede ydelser baseret på drift uden erhvervsmæssig luftfart (basisscenariet) og drift med erhvervsmæssig luftfart (det målrettede scenarie). Tilbudsgiveren skulle ligeledes fastsætte det maksimale garantibeløb, der ville blive anmodet om fra SMAC med henblik på at skabe balance i driften, for de to scenarier. SMAC havde ligeledes indført en bestemmelse om bonusudbetaling (50 %/50 %) i sit udbud, såfremt SMAC's bidrag var lavere end det i tilbuddet fastsatte loft, og denne bestemmelse blev indføjet i driftsbetingelserne. Som der mindes om i betragtning 262 ovenfor, garanterede det af SNC-Lavalin foreslåede basisscenarie, der i øvrigt var mere fordelagtigt end det af APCO foreslåede basisscenarie, opretholdelsen af Angoulême lufthavns tilgængelighed og driftstilstand.

(286) Derudover beregnes kompensationen først og fremmest på baggrund af det underskud, der rent faktisk er opstået i det særskilte regnskab for lufthavnen ([166]). Den driftsansvarlige er forpligtet til at få dette særskilte regnskab påtegnet af en autoriseret revisor samt til at forelægge årsregnskaberne for SMAC.

([165]) Jf. betragtning 225 i denne afgørelse.
([166]) Punkt 14-1 i driftsbetingelserne og de tekniske bestemmelser.

(287) Det ligger i øvrigt fast, at det offentlige udligningsbidrag, som SNC-Lavalin modtager, falder, såfremt det beløb, der er nødvendigt for at skabe balance på lufthavnens regnskab, er lavere end det loft, der fastsættes i kontraktskrivelsen. Denne udligningsordning minimerer efterfølgende risikoen for overkompensation.

(288) Med hensyn til den regelmæssige kontrol af, at der ikke finder overkompensation sted, opstilles bestemmelserne om SMAC's kontrol i afsnit III i udbudsbetingelserne, som gør det muligt at kontrollere og undgå, at SMAC's bidrag udgør overkompensation i forhold til udgifterne til de tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, der er overdraget til SNC-Lavalin.

(289) For så vidt angår kompensationens størrelse, påpeger Kommissionen dog, at balancen med hensyn til den kontrakt, der er indgået mellem SMAC og SNC-Lavalin, ikke er baseret på en forudgående fastsættelse af et rimeligt udbytte, men på en fast godtgørelse. Kommissionen bemærker ligeledes den hidtil særdeles begrænsede trafik til og fra lufthavnen, de indførte mekanismer til beregning og kontrol af kompensationen, ovennævnte bestemmelse om bonusudbetaling i forhold til forvaltningens effektivitet og det forhold, at SNC-Lavalins tilbud var det laveste på det finansielle plan. I lyset af disse oplysninger mener Kommissionen, at den kompensation, der udbetales i henhold til kontrakten mellem SMAC og SNC-Lavalin, er forenelig med det indre marked under forudsætning af, at de franske myndigheder sikrer sig, at den samlede kompensationsudbetaling til SNC-Lavalin i hele kontraktens løbetid ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der ses bort fra omkostningerne til erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.

(290) I denne forbindelse skal de franske myndigheder senest fire måneder efter udløbet af den kontrakt, der er indgået mellem SMAC og SNC-Lavalin, forelægge Kommissionen en rapport, som påviser, at den kompensation, der er blevet udbetalt til SNC-Lavalin, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital, er i overensstemmelse med artikel 5 i SGEI-afgørelsen fra 2011 i hele kontraktens løbetid.

8.2.2. *Konklusion vedrørende støttens forenelighed i perioden 2002-2017*

(291) I lyset af ovenstående betragtninger konkluderer Kommissionen, at den støtte, der siden 2002 er ydet til forvaltningen af Angoulême lufthavn, uanset hvilke forvaltningsorganer der er tale om, er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 106, stk. 2, i TEUF og SGEI-afgørelsen fra 2011 ([167]).

(292) Med hensyn til SNC-Lavalin mener Kommissionen imidlertid, at den kompensation, der udbetales i henhold til kontrakten mellem SMAC og SNC-Lavalin, er forenelig med det indre marked under forudsætning af, at Frankrig over for Kommissionen godtgør, at den samlede kompensationsudbetaling til SNC-Lavalin i hele kontraktens løbetid ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der ses bort fra omkostningerne til erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.

(293) I denne forbindelse skal de franske myndigheder senest fire måneder efter udløbet af den kontrakt, der er indgået mellem SMAC og SNC-Lavalin, forelægge Kommissionen en rapport, som påviser, at den kompensation, der er blevet udbetalt til SNC-Lavalin, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital, er i overensstemmelse med artikel 5 i SGEI-afgørelsen fra 2011 i hele kontraktens løbetid.

9. VURDERING AF STØTTEFORANSTALTNINGERNE TIL FORDEL FOR RYANAIR OG AMS

9.1. Vurdering af, om der er tale om statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF

(294) Selv om aftalerne fra 2008 formelt er indgået mellem SMAC på den ene side og Ryanair og AMS på den anden side, mener Kommissionen, at SMAC's og CCI-aéroports adfærd bør vurderes under ét i forbindelse med vurderingen af støtteforanstaltningerne til fordel for Ryanair og AMS. Som nævnt i betragtning (178) ovenfor finder Kommissionen, at SMAC og CCI-aéroport drev Angoulême lufthavn sammen i perioden 2007-2011.

([167]) Kommissionen understreger desuden, at de støtteforanstaltninger, der er omfattet af SGEI-beslutningen fra 2005, ligeledes ville være forenelige med det indre marked i henhold til denne afgørelse og med den samme begrundelse. Betingelserne for forenelighed i SGEI-beslutningen fra 2005 er nemlig ikke væsentligt forskellige fra dem i SGEI-afgørelsen fra 2011, for så vidt angår den analyse, der skal foretages i nærværende sag.

9.1.1. *Begrebet virksomhed og økonomisk aktivitet*

(295) For at finde ud af, om foranstaltningerne i aftalerne fra 2008 udgør statsstøtte, skal det slås fast, om modtagerne, Ryanair og AMS, er virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF. Det kan ikke bestrides, at de to selskaber er enheder, som leverer tjenesteydelser inden for luftfart og markedsføring. De udøver således økonomiske aktiviteter.

9.1.2. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

9.1.2.1. Anvendelse af statsmidler

(296) Aftalerne fra 2008 blev indgået direkte af SMAC. På baggrund af oplysningerne i betragtning 203 til 205 i nærværende afgørelse finder Kommissionen, at SMAC's midler er statsmidler.

9.1.2.2. Foranstaltningernes tilregnelse til staten

(297) SMAC's beslutning om at indgå aftalerne fra 2008 blev enstemmigt vedtaget af de offentlige enheder, der er medlem af SMAC, som selv er direkte eller indirekte sammensat af lokale myndigheder samt handels- og industrikamre. Kommissionen finder imidlertid, at disse enheders kendetegn indebærer, at SMAC's beslutninger vedrørende lufthavnsaktiviteten skal tilregnes til staten ([168]).

(298) Kommissionen mener således, at indgåelsen af disse kontrakter indebærer anvendelse af statsmidler i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, og at beslutningerne om deres indgåelse skal tilregnes til staten.

9.1.3. *Selektiv fordel*

(299) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for statsstøtte, må det fastlægges, hvorvidt den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en selektiv økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår ([169]).

(300) I denne forbindelse konstaterer Kommissionen for det første, at de pågældende foranstaltninger er selektive i det omfang, de udelukkende er rettet mod Ryanair. Aftalerne fra 2008 blev nemlig indgået forud for offentliggørelsen af de offentlige prisafgørelser, der omfatter en sådan ordning, og som fra og med den 1. marts 2009 har fundet anvendelse på alle de selskaber, der ønsker at benytte Angoulême lufthavn. I øvrigt fremgår det af den dom, som den internationale voldgiftsdomstol i London (LCIA) afsagde den 18. juni 2012 om Ryanairs opsigelse af aftalerne fra 2008, at der fandt bilaterale forhandlinger sted mellem Ryanairs og CCI i Angoulêmes repræsentanter om de vilkår, Ryanairs virksomhed blev udøvet på i Angoulême lufthavn. Disse forhandlinger blev indledt i september 2009, hvor Ryanairs repræsentanter underrettede CCI-aéroports repræsentanter om luftfartsselskabets økonomiske vanskeligheder på ruten mellem London Stansted og Angoulême. Det fremgår af disse drøftelser, at lufthavnens forvaltningsorgan og Ryanair opfattede deres forhold som et eksklusivforhold, hvor førstnævnte var udelukket fra at henvende sig til et andet luftfartsselskab.

(301) Dernæst skal Kommissionen med henblik på at fastslå, om de indgåede kontrakter gav Ryanair en økonomisk fordel, undersøge, om en hypotetisk markedsøkonomisk operatør, som handler med rentabilitet for øje, ville have indgået lignende aftaler i SMAC's og CCI-aéroports sted.

(302) Med hensyn til anvendelsen af dette princip og i betragtning af de faktiske forhold i nærværende sag finder Kommissionen, at følgende spørgsmål først bør besvares:

— Skal kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid, analyseres under ét eller hver for sig?

— Hvilket udbytte ville en hypotetisk markedsøkonomisk operatør i CCI-aéroports sted kunne forvente at få af kontrakterne om markedsføringstjenester?

([168]) Jf. afsnit 8.1.2.2 i nærværende afgørelse.
([169]) Jf. navnlig Domstolens dom af 29.4.1999, i sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

— Er det relevant at sammenligne vilkårene i de kontrakter om lufthavnstjenester, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, med de lufthavnsafgifter, der faktureres i andre lufthavne, med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip?

(303) Når Kommissionen har besvaret disse forskellige spørgsmål, vil den efterfølgende anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige anfægtede foranstaltninger.

9.1.3.1. Vedrørende analysen under ét af kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester

(304) I sin beslutning om at indlede proceduren var Kommissionen af den opfattelse, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, der var indgået mellem SMAC og luftfartsselskabet Ryanair og AMS, skulle behandles under ét med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. Der skal i denne forbindelse mindes om, at det ifølge Retten ([170]) er nødvendigt at vurdere den kommercielle transaktion i sin helhed for at afgøre, om et statsligt organ har handlet som en rationel erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng.

(305) I sine bemærkninger støttede Frankrig den af Kommissionen i indledningsafgørelsen valgte tilgang, som bestod i at analysere kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, der blev indgået på samme tid, under ét. Til gengæld anfægter visse interesserede tredjeparter såsom Ryanair denne tilgang, idet de mener, at markedsføringskontrakterne bør behandles separat.

(306) Kommissionen mener imidlertid, at analysen af alle oplysninger i sagen bekræfter, at den i indledningsafgørelsen valgte tilgang er velbegrundet (jf. betragtning 215-220 i indledningsafgørelsen). Det bør i denne forbindelse bemærkes, at ingen af de oplysninger, der er blevet fremsendt under den formelle undersøgelsesprocedure, har sået tvivl om Kommissionens foreløbige analyse.

(307) For det første blev kontrakten om markedsføringstjenester indgået samme dag som kontrakten om lufthavnstjenester, og de to kontrakter blev indgået af de samme parter. AMS er et 100 % ejet datterselskab af Ryanair, og selskabets ledelse er sammensat af ledere fra Ryanair. Ryanair og AMS udgør således én økonomisk enhed, da AMS handler i Ryanairs interesse og under Ryanairs kontrol, og da det overskud, AMS genererer, går til Ryanair i form af udbyttebetalinger eller en forøgelse af selskabets værdi. Dernæst er kontrakten om markedsføringstjenester som nævnt senere knyttet til driften af den af Ryanair befløjne rute fra Angoulême lufthavn. Det er nemlig anført i kontrakten om markedsføringstjenester, at den tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve denne rute, og kontrakten blev i øvrigt indgået samtidig med kontrakten om lufthavnstjenester mellem SMAC og Ryanair vedrørende den selvsamme rute. Det forhold, at SMAC indgik kontrakterne om markedsføringstjenester med AMS og ikke med Ryanair, er således ikke nok til at forhindre, at en kontrakt om markedsføringstjenester og en kontrakt om lufthavnstjenester, der er indgået samtidig, kan opfattes som én og samme transaktion.

(308) For det tredje minder Kommissionen om, at kontrakten om markedsføringstjenester er knyttet til Ryanairs beflyvning af ruter til og fra Angoulême lufthavn. Kommissionen er af den opfattelse, at de erhvervsmæssige forbindelser mellem SMAC og Ryanair på den ene side og mellem SMAC og AMS på den anden side udelukkende kan henføres til Ryanairs åbning af ruten mellem Angoulême og London Stansted. Det er i denne forbindelse vigtigt at nævne, at Ryanair ifølge en kontrol foretaget for myndighederne i Charente ([171]) er den direkte modtager af den »markedsføringsstøtte«, som luftfartsselskabet kræver for at åbne en lavprisrute. De franske myndigheder understreger således, at aftalerne fra 2008 udgør et sammenhængende og globalt kontraktmæssigt hele, som er uadskilleligt. Det viser sig dermed, at der for SMAC som kontraherende part er en uadskillelig forbindelse mellem kontrakten om markedsføringstjenester og de ruter, som Ryanair beflyver til og fra Angoulême lufthavn.

(309) Denne vurdering understøttes af bestemmelserne i kontrakten om markedsføringstjenester, hvoraf det fremgår, at denne kontrakt tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve den rute, der er omfattet af kontrakten om lufthavnstjenester. I det første punkt i kontrakten om markedsføringstjenester vedrørende aftalens genstand nævnes i denne forbindelse, at »nærværende aftale tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve en rute mellem Angoulême lufthavn og London. Det foreløbige program omfatter tre ugentlige forbindelser i forårs-/sommermånederne med forbehold af tilfælde, hvor dette umuliggøres af force majeure«. Kommissionen bemærker i øvrigt, at der i visse bestemmelser i kontrakten om markedsføringstjenester henvises direkte til Ryanair i et sådant omfang, at selskabet kunne opfattes som kontraherende part, til trods for at udvekslingen af viljesakter blev formaliseret mellem SMAC og AMS. Det fastsættes f.eks. i punkt 7 i kontrakten om markedsføringstjenester, at »såfremt Ryanair opsiger aftalen forud for udgangen af det tredje kontraktår, betaler Ryanair SMAC en bøde på

([170]) Rettens dom af 17.12.2008, i sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen, Sml. 2008 II, s. 3643.
([171]) Undersøgelse af 14.6.2006 foretaget af Alliance ELSA, som opstiller fremtidsudsigterne for lufthavnene Angoulême Brie-Champnier og Cognac-Chateaubernard efter den 1.1.2007.

50 000 EUR for det fjerde år og 25 000 EUR for det femte år i forhold til hvert enkelt år og flyveprogrammet«. Derudover nævnes det i den udbudsrapport, der blev forelagt udbudsudvalget, at SNC-Lavalin foreslog, at der i 2013 blev åbnet en ny rute til de britiske øer, som skulle beflyves af et lavprisluftfartsselskab, »hvis SMAC accepterer den nødvendige markedsføringsstøtte, som anslås til 30-35 EUR/afrejsende passager«. Af disse bestemmelser fremgår det således, at der er en forbindelse mellem de valg, der træffes i forbindelse med forvaltningen af Angoulême lufthavn, og kontrakten om markedsføringstjenester.

(310) Den af Ryanair i forbindelse med proceduren fremsatte påstand om, at indgåelsen af kontrakten om markedsføringstjenester mellem lufthavnen og AMS ikke havde til formål at øge belægningsgraden på Ryanairs fly på ruten Angoulême-London, drager ikke denne konklusion i tvivl. Formålet med kontrakten om markedsføringstjenester var at tilbyde reklameplads på Ryanairs websted med henblik på at promovere Angoulême som et rejsemål blandt de besøgende på Ryanairs websted og dermed blandt luftfartsselskabets kunder. Hvis det således antages, at Ryanairs påstand er sand, og at kontrakten om markedsføringstjenester ikke var i stand til at øge antallet af passagerer, der blev transporteret af Ryanair til/fra Angoulême, er det vanskeligt at forstå, hvilken interesse lufthavnen havde i at indgå en sådan kontrakt om markedsføringstjenester.

(311) De omkostninger, der var forbundet med kontrakten om markedsføringstjenester, hang for SMAC sammen med åbningen af ruten mellem Angoulême og London Stansted. Ud fra SMAC's synsvinkel kunne udbyttet af denne kontrakt kun bestå i flere indtægter fra passagertrafikken på ruten Angoulême-London Stansted, der var den eneste rute, som Ryanair befløj til/fra Angoulême lufthavn.

(312) Kontrakten om markedsføringstjenester hænger således uløseligt sammen med den kontrakt om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid, og de heraf omfattede luftfartstjenester. Af ovenstående faktuelle oplysninger fremgår det ligeledes, at uden de pågældende luftruter (og dermed uden den kontrakt om lufthavnstjenester, de er omfattet af) ville der ikke være nogen rimelig økonomisk forklaring på kontrakten om markedsføringstjenester for Angoulême lufthavn, og den ville således ikke være blevet indgået. Dengang var Ryanair det eneste større selskab, der fløj til lufthavnen, og som kunne have øget trafikken. Hvis lufthavnen ville fremme trafikken på andre ruter befløjet af konkurrenter til Ryanair, er det rimeligt at antage, at den ikke ville have reklameret på Ryanairs websted. Som nævnt ovenfor fremgår det udtrykkeligt af kontrakten om markedsføringstjenester, at den tager udgangspunkt i Ryanairs forpligtelse til at beflyve en luftrute mellem Angoulême lufthavn og London Stansted, og den vedrører i øvrigt markedsføringstjenester, der primært har til formål at reklamere for netop denne rute.

(313) I lyset af ovenstående oplysninger konkluderer Kommissionen, at kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester (kontrakterne fra 2008), der kan opfattes som én og samme transaktion, bør behandles under ét med henblik på at afgøre, om de udgør statsstøtte.

9.1.3.2. Vedrørende det udbytte, som en markedsøkonomisk operatør kunne forvente at få af kontrakterne om markedsføringstjenester, og den pris, en sådan operatør ville være villig til at betale for disse tjenester

(314) For at anvende det markedsøkonomiske investorprincip i nærværende sag skal den adfærd, som CCI i Angoulême og SMAC har udvist som underskrivere af kontrakterne fra 2008, sammenlignes med den adfærd, som en hypotetisk markedsøkonomisk operatør med ansvar for forvaltningen af Angoulême lufthavn ville udvise.

(315) Ved analysen af den således identificerede transaktion skal det udbytte, som denne hypotetiske markedsøkonomiske operatør, der handler med rentabilitet for øje, kunne forvente af markedsføringstjenesterne. I denne forbindelse skal der ikke som sådan tages højde for disse tjenesteydelsers generelle indvirkning på turismen og den økonomiske aktivitet i området. Det eneste, der skal tages i betragtning, er disse tjenesteydelsers indvirkning på lufthavnens rentabilitet, eftersom det er det eneste, en hypotetisk markedsøkonomisk operatør ville tage i betragtning.

(316) Markedsføringstjenesterne stimulerer passagerantallet på de luftruter, der er omfattet af kontrakterne om markedsføringstjenester og de tilsvarende kontrakter om lufthavnstjenester, da de er affattet med henblik på at promovere disse ruter. Selv om denne virkning først og fremmest er en fordel for det pågældende luftfartsselskab, må man formode, den også kommer lufthavnens forvaltningsorgan til gode. For lufthavnens forvaltningsorgan kan en stigning i passagerantallet være ensbetydende med en stigning i indtægterne fra visse lufthavnsafgifter samt i de indtægter, der ikke er luftfartsindtægter, og som bl.a. stammer fra parkeringsgebyrer, restauranter og andre forretninger.

(317) En markedsøkonomisk operatør, som skulle forvalte Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, ville uden tvivl have taget denne positive virkning i betragtning under sine overvejelser omkring indgåelsen af kontrakten om markedsføringstjenester og den tilsvarende kontrakt om lufthavnstjenester. Operatøren ville have vurderet den pågældende luftrutes indvirkning på de fremtidige indtægter og udgifter og ville i denne sammenhæng have anslået antallet af passagerer, som ville rejse på denne rute, hvilket ville afspejle markedsføringstjenesternes positive virkning. Derudover ville virkningen være blevet vurderet for hele den for de pågældende ruter planlagte driftsperiode, jf. kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester.

(318) Når en lufthavns forvaltningsorgan indgår en kontrakt vedrørende promovering af visse luftruter, er det muligt, at organet fastsætter en belægningsgrad (eller belægningsfaktor) ([172]) for de pågældende ruter og tager udgangspunkt i den ved vurderingen af de fremtidige indtægter. Her noterer Kommissionen sig Ryanairs udtalelse om, at kontrakten om markedsføringstjenester ikke blot har en pris, men også et potentielt udbytte for lufthavnens forvaltningsorgan.

(319) Det bør i øvrigt fastslås, om en hypotetisk markedsøkonomisk operatør, som skal drive Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, med rimelighed kan forvente og sætte tal på andre fordele end dem, der kan henføres til den positive indvirkning på passagerantallet på de af kontrakten om markedsføringstjenester omfattede luftruter i den driftsperiode, der er fastsat for de pågældende ruter, jf. kontrakten om markedsføringstjenester eller kontrakten om lufthavnstjenester.

(320) Visse interesserede tredjeparter, herunder Ryanair i sin undersøgelse af 17. januar 2014, understøtter denne påstand. Undersøgelsen af 17. januar 2014 tager udgangspunkt i en idé om, at de markedsføringstjenester, som en lufthavns forvaltningsorgan (f.eks. CCI-aéroport og SMAC) får leveret, styrker lufthavnens image og dermed varigt øger antallet af passagerer, der benytter lufthavnen, også på andre luftruter end dem, der er omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, i hele den i denne kontrakt fastsatte driftsperiode. Det fremgår navnlig af undersøgelsen, at markedsføringstjenesterne ifølge Ryanair har en varig positiv indvirkning på lufthavnens passagerantal, også efter udløbet af kontrakten om markedsføringstjenester.

(321) I denne forbindelse bør det først og fremmest bemærkes, at ingen af de i sagen fremførte oplysninger lader formode, at lufthavnens forvaltningsorgan ved indgåelsen af den kontrakt om markedsføringstjenester, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, har overvejet og på forhånd sat tal på eventuelle positive virkninger, som denne kontrakt om markedsføringstjenester måtte have på andre luftruter end de i kontrakten nævnte eller — ud fra et tidsmæssigt synspunkt — efter udløbet af denne kontrakt. Frankrig har i øvrigt ikke foreslået nogen metode, der skulle gøre det muligt for en hypotetisk markedsøkonomisk operatør, der skulle forvalte Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, at estimere den eventuelle værdi af disse virkninger på det tidspunkt, hvor operatøren skulle vurdere, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at indgå kontrakterne fra 2008. Selv om disse virkninger eventuelt kan påvises, har lufthavnens forvaltningsorganer således under ingen omstændigheder taget hensyn til dem ved indgåelsen af kontrakterne med AMS og Ryanair.

(322) Også virkningernes varige karakter virker i øvrigt meget usikker på baggrund af de tilgængelige oplysninger. Man kan forestille sig, at promoveringen af Angoulême og omegn på Ryanairs websted har inciteret de personer, der har været inde på dette websted, til at købe Ryanair-billetter til Angoulême på det tidspunkt, hvor de fik adgang til denne reklame eller kort tid derefter. Til gengæld er det ikke sandsynligt, at de besøgende på Ryanairs websted, som har set denne reklame, husker den, og at den stadig efter et par uger påvirker deres køb af flybilletter. En reklamekampagne kan have varige virkninger, når der reklameres i et eller flere reklamemedier, som forbrugerne ofte eksponeres for i en given periode. F.eks. kan en reklamekampagne på populære radio- og tv-kanaler, velbesøgte websteder og/eller en række reklameskilte opsat udenfor eller på offentlige steder have en sådan varig virkning, hvis forbrugerne gentagne gange har passiv adgang til disse medier. Der er til gengæld kun ringe sandsynlighed for, at et reklamefremstød, som er begrænset til Ryanairs websted, har en virkning, der holder lang tid efter kampagnens ophør. Også indehaverne af særdeles velkendte varemærker promoverer løbende deres varemærker gennem markedsføringskampagner, hvilket der ikke ville være nogen rationel økonomisk begrundelse for, hvis man skulle følge Ryanairs argumenter.

(323) Det er yderst sandsynligt, at et flertal af de besøgende på Ryanairs websted ikke besøger webstedet hyppigt nok til, at det alene får dem til at huske et område, der er blevet markedsført på webstedet, gennem længere tid. Denne bemærkning underbygges i væsentlig grad af to elementer. For det første bestod markedsføringen af Angoulême og omegn på Ryanairs websted i henhold til kontrakten om markedsføringstjenester kun i fem punkter på 150 ord under »Top Five Things To Do« på siden for destinationen Angoulême-Cognac og i et link på indgangssiden www.ryanair.com til et af SMAC udpeget websted i begrænsede, for ikke at sige meget korte perioder (24, 17 og 12 dage om året i de tre første år). Såvel arten af disse reklamefremstød (et link med begrænset reklamemæssig værdi) som

([172]) Belægningsgraden (eller belægningsfaktoren) defineres som andelen af besatte sæder på de fly, der benyttes på den pågældende luftrute.

deres kortvarighed kan i høj grad have begrænset tiltagenes tidsmæssige virkning efter deres afslutning, især da de var begrænset til Ryanairs websted og ikke blev genoptaget i andre medier. For det andet vedrørte de øvrige markedsføringstiltag, der var omfattet af kontrakten med AMS, kun den side på webstedet, der omhandlede destinationen Angoulême. Der er stor sandsynlighed for, at flertallet af sidens besøgende ikke var hyppigt tilbagevendende besøgende, og at den kun blev besøgt af folk, der allerede var interesseret i destinationen.

(324) Selv om markedsføringstjenesterne stimulerede passagerantallet på de luftruter, der var omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester, i den periode, hvor tjenesterne blev leveret, er der stor sandsynlighed for, at virkningen var ikkeeksisterende eller ubetydelig efter denne periodes ophør og for andre ruter.

(325) Det fremgår i øvrigt af Ryanairs undersøgelser af 17. og 31. januar 2014, at udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester, der rakte ud over de af disse kontrakter omfattede luftruter i den driftsperiode, der var fastsat for de pågældende ruter, jf. kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, er ekstremt usikkert, og at der ikke kan sættes tal på, der er tilstrækkeligt pålidelige for en rationel markedsøkonomisk operatør.

(326) Ifølge undersøgelsen af 17. januar 2014 »er et fremtidigt gradvist stigende udbytte efter udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester i sagens natur usikkert«. Denne undersøgelse omfatter i øvrigt to metoder til forhåndsevaluering af kontrakterne om markedsføringstjenesters positive virkninger, nemlig en pengestrømsbaseret tilgang (»cash flow«) og en kapitaliseringstilgang.

(327) Den pengestrømsbaserede tilgang består i at vurdere udbyttet af kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester i form af fremtidige indtægter for lufthavnens forvaltningsorgan, som stammer fra markedsføringstjenesterne og kontrakten om lufthavnstjenester med fradrag af de tilsvarende udgifter. Kapitaliseringstilgangen består i at opfatte lufthavnens forbedrede image i kraft af markedsføringstjenesterne som et immaterielt anlægsaktiv, der er købt for den i kontrakten om markedsføringstjenester fastsatte pris.

(328) I undersøgelsen understreges dog de store vanskeligheder, der er forbundet med kapitaliseringstilgangen, herunder den manglende pålidelighed af metodens resultater, og den pengestrømsbaserede tilgang foretrækkes frem for kapitaliseringstilgangen. I undersøgelsen lyder det som følger: »Kapitaliseringstilgangen bør kun tage højde for den del af markedsføringsudgifterne, der kan tilskrives grundlaget for en lufthavns immaterielle anlægsaktiv. Det kan imidlertid være vanskeligt at identificere den del af markedsføringsudgifterne, der har til formål at generere indtægter for lufthavnen i fremtiden (dvs. en investering i grundlaget for lufthavnens immaterielle anlægsaktiv), i forhold til dem, der genererer indtægter for lufthavnen på indeværende tidspunkt.« Det understreges ligeledes, at »for at anvende kapitaliseringstilgangen er det nødvendigt at vurdere, i hvor lang tid en lufthavn i gennemsnit er i stand til at fastholde en kunde i kraft af AMS' markedsføringskampagne. Det ville i praksis være særdeles vanskeligt at vurdere, i hvor lang tid en kundekreds kan fastholdes i kraft af en AMS-kampagne, da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger herom.«

(329) I undersøgelsen af 31. januar 2014 foreslås en praktisk anvendelse af den pengestrømsbaserede tilgang. Ifølge denne tilgang tager det udbytte af kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester, der måtte opstå efter udløbet af kontrakten om markedsføringstjenester, form af en »slutværdi«, som beregnes på kontraktens udløbsdato. Denne slutværdi beregnes med udgangspunkt i det gradvist stigende udbytte, der kan forventes af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår. Dette udbytte fortsætter i den efterfølgende periode, hvis varighed svarer til kontrakten om lufthavnstjenesters løbetid, idet det reguleres i forhold til vækstraten på det europæiske luftfartsmarked og en sandsynlighedsfaktor, der skal afspejle muligheden for, at kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester bidrager til lufthavnens udbytte efter deres udløb. Denne mulighed for at give varigt udbytte er ifølge undersøgelsen af 31. januar 2014 et resultat af en række faktorer, »herunder større anseelse og et stærkere varemærke samt positive eksterne virkninger og tilbagevendende passagerer«, uden yderligere præcisering heraf. Derudover tager denne metode højde for en diskonteringssats, som afspejler kapitalomkostningerne.

(330) For så vidt angår sandsynlighedsfaktoren, foreslås i undersøgelsen en sats på 30 %, der opfattes som forsigtig. Den meget teoretiske undersøgelse indeholder imidlertid ingen seriøs kvantitativ eller kvalitativ begrundelse på dette punkt. Den underbygger ikke denne sats på 30 % med faktuelle oplysninger om selve Ryanairs virksomhed eller om luftfartsmarkedet eller markedet for lufthavnstjenester. Den etablerer ikke nogen forbindelse mellem denne sats og de faktorer, der nævnes meget kort (anseelse, stærkt varemærke, positive eksterne virkninger og tilbagevendende passagerer), og som skulle forlænge udbyttet af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester til efter deres udløb. Endelig baserer undersøgelsen sig på ingen måde på det specifikke indhold af de markedsføringstjenester, der er omfattet af de forskellige kontrakter med AMS, for at analysere, i hvilket omfang disse tjenesteydelser kunne indvirke på ovenstående faktorer.

(331) Derudover påviser den på ingen måde, at det udbytte, som lufthavnens forvaltningsorgan har opnået via kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester i det sidste kontraktår, vil fortsætte med en bestemt sandsynlighed efter kontrakternes udløb. Den påviser heller ikke relevansen af at anvende vækstraten på det europæiske luftfartsmarked til at vurdere virkningerne af en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om markedsføringstjenester for en given lufthavn.

(332) Det ville således være særdeles usandsynligt, at en forsigtig markedsøkonomisk operatør, som skulle vurdere interessen i at underskrive en kontrakt, ville tage højde for en slutværdi beregnet efter den af Ryanair foreslåede metode.

(333) Af undersøgelsen af 31. januar 2014 fremgår det dermed, at »cash flow«-metoden på lige fod med kapitaliseringsmetoden ville give meget usikre og meget lidt pålidelige resultater.

(334) Hverken Frankrig eller andre interesserede tredjeparter har i øvrigt forelagt oplysninger, som påviser, at den af Ryanair i denne undersøgelse foreslåede metode eller en hvilken som helst anden metode, som har til formål at tage højde for og sætte tal på udbytte opnået efter udløbet af kontrakterne om lufthavnstjenester og kontrakterne om markedsføringstjenester, rent faktisk ville blive anvendt af forvaltningsorganerne for regionale lufthavne, der kan sammenlignes med Angoulême lufthavn. Frankrig har i øvrigt ikke fremsat bemærkninger til undersøgelserne af 17. og 31. januar 2014 og har således ikke godkendt deres konklusioner inden for rammerne af denne procedure.

(335) Som tidligere nævnt er de markedsføringstjenester, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, desuden klart rettet mod de personer, som kan formodes at ville rejse på den rute, der er omfattet af kontrakten om markedsføringstjenester. Hvis ikke aftalen om denne rute fornys ved udløbet af kontrakten om lufthavnstjenester, er det ekstremt usandsynligt, at markedsføringstjenesterne fortsat vil have positive virkninger på lufthavnens passagerantal efter kontraktens udløb. Sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ønsker at fortsætte beflyvningen af en rute efter udløbet af den periode, i hvilken det har forpligtet sig til at beflyve ruten i kontrakten om lufthavnstjenester, er særdeles vanskelig at vurdere for en lufthavns forvaltningsorgan. Især lavprisluftfartsselskaberne har vist, at deres forvaltning af åbninger og indstillinger af luftruter er meget dynamisk. Ved gennemførelse af en transaktion som den, der undersøges i nærværende formelle undersøgelsesprocedure, vil en forsigtig markedsøkonomisk operatør således ikke forlade sig på, at luftfartsselskabet vil fortsætte beflyvningen af den pågældende rute efter kontraktens udløb.

(336) Det skal i øvrigt på det kraftigste understreges, at en slutværdi beregnet efter den af Ryanair i undersøgelsen af 31. januar 2014 foreslåede metode kun er positiv (og dermed kun har en positiv indvirkning på den forventede rentabilitet af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester), når det forventede gradvist stigende udbytte af disse kontrakter i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår er positivt. Metoden består nemlig i, at der tages udgangspunkt i det gradvist stigende udbytte, der kan forventes i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår, som føres videre ud i fremtiden ved at vurdere det ud fra to faktorer. Den første faktor repræsenterer den globale vækst på det europæiske luftfartsmarked og afspejler den forventede vækst i lufttrafikken. Den anden er en faktor på 30 %, der skematisk repræsenterer sandsynligheden for, at indgåelsen af kontrakter, der er udløbet, fremmer indgåelsen af tilsvarende kontrakter i fremtiden og vil generere lignende kapitalstrømme. Hvis det forventede fremtidige gradvist stigende udbytte i kontrakten om lufthavnstjenesters sidste kontraktår er negativt, er slutværdien dermed også negativ, hvilket påviser det forhold, at indgåelsen af kontrakter svarende til dem, der netop er udløbet, på samme måde som disse hvert år er med til at forringe lufthavnens rentabilitet.

(337) Dette tilfælde overvejes kort i undersøgelsen af 31. januar 2014, hvor følgende er indsat i en fodnote uden kommentarer eller begrundelse: »[…] der kan ikke beregnes nogen slutværdi, hvis det gradvist stigende nettoudbytte af AMS-betalingerne er negativt i det sidste år i den givne periode« ([173]). Men som det vil blive påvist i det følgende, giver alle de kontrakter, der er omfattet af denne sag, forventede gradvist stigende kapitalstrømme, som i nettonutidsværdi er negative hvert år og ikke kun samlet set. For disse kontrakter ville en slutværdi beregnet efter den af Ryanair foreslåede metode være lig med nul eller negativ. Hensyntagen til en sådan slutværdi ville således ikke så tvivl om den konklusion, at de forskellige kontrakter indebærer en økonomisk fordel.

(338) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at det eneste håndgribelige udbytte, en forsigtig markedsøkonomisk operatør kunne forvente af en kontrakt om markedsføringstjenester og tage højde for ved at sætte tal på det i forbindelse med vurderingen af interessen i at indgå en sådan kontrakt i tilknytning til en kontrakt om lufthavnstjenester, ville være markedsføringstjenesternes potentielt positive indvirkning på passagerantallet på de af de pågældende kontrakter omfattede luftruter i den driftsperiode, der er fastsat for de pågældende ruter i kontrakterne. Kommissionen finder, at et eventuelt andet udbytte ville blive anset for at være for usikkert til, at der kunne tages højde for det og sættes tal på det, og forvaltningsorganet for Angoulême lufthavn tog netop ikke højde for et sådant teoretisk udbytte, da det indgik de berørte aftaler.

([173]) Undersøgelse af 31.1.2014, fodnote 17.

9.1.3.3. Vedrørende Angoulême lufthavns sammenlignelighed med andre europæiske lufthavne

(339) I henhold til de nye retningslinjer kan det med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske princip som udgangspunkt udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, der benytter en lufthavn, hvis den pris, der opkræves for lufthavnstjenesterne, svarer til »markedsprisen, eller det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, dvs. at analysen tager udgangspunkt i de oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for foranstaltningens gennemførelse, og den udvikling, der kan forventes på dette tidspunkt, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag« ([174]).

(340) I øvrigt vil Kommissionen ifølge de nye retningslinjer, »når den vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, […] også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt« ([175]). For så vidt angår den første tilgang, (sammenligning med en »markedspris«), finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne, og den finder, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne indgår med luftfartsselskaber ([176]).

(341) Det bør i denne forbindelse bemærkes, at anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ved henvisning til en gennemsnitspris, som er observeret på andre lignende markeder, generelt kan vise sig at være afgørende, når en sådan pris med rimelighed kan identificeres eller udledes af andre markedsindikatorer. Denne metode er imidlertid ikke lige så relevant i forbindelse med lufthavnstjenester. Indtægts- og udgiftsstrukturen har nemlig tendens til at variere voldsomt fra lufthavn til lufthavn. Disse udgifter og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingsgrad, det antal luftfartsselskaber, der betjener lufthavnen, kapaciteten med hensyn til passagertransport, infrastrukturens tilstand og de hermed forbundne investeringer, den lovgivningsmæssige ramme, der kan være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, samt de underskud og forpligtelser, som lufthavnen tidligere har oparbejdet ([177]).

(342) Derudover komplicerer transportmarkedets liberalisering enhver rent komparativ analyse. Som det fremgår af denne sag, er handelspraksis mellem lufthavne og luftfartsselskaber ikke baseret på en offentligt tilgængelig prisliste for de enkelte tjenesteydelser. De erhvervsmæssige forbindelser mellem lufthavne og luftfartsselskaber er nemlig mangeartede. De indebærer en risikodeling med hensyn til passagerantal og en deling af de tilhørende erhvervsmæssige og finansielle ansvarsområder, en generalisering af incitamentsmekanismer samt en varierende risikofordeling i løbet af kontraktens løbetid. Det betyder, at det er vanskeligt at sammenligne transaktionerne på baggrund af en pris pr. rotation eller passager.

(343) Ryanair mener, at det er muligt at anvende princippet om den rationelle markedsøkonomiske investor ved at foretage en sammenligning med visse europæiske lufthavne. I denne forbindelse mener Ryanair, at visse europæiske lufthavne kan træde i stedet for Angoulême lufthavn som følge af deres mange lighedspunkter ([178]). Den undersøgelse, Kommissionen har fået forelagt i denne forbindelse, sammenligner de afgifter, som Ryanair betaler til Angoulême lufthavn, med de afgifter, luftfartsselskabet betaler i de lufthavne, der anses for at kunne sidestilles med Angoulême lufthavn. Ryanair konkluderer, at afgifterne i disse andre lufthavne er lavere end afgifterne i Angoulême lufthavn.

(344) Kommissionen mener dog ikke, at den i ovennævnte undersøgelse anvendte metode kan bruges, da den begrænser sig til de tjenester og betalinger, der kan henføres til kontrakten om lufthavnstjenester, og ikke tager højde for kontrakten om markedsføringstjenester. Som tidligere nævnt er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at kriteriet om den markedsøkonomiske operatør skal anvendes efter en analyse under ét af disse to med hinanden forbundne kontrakter. Konklusionerne i den af Ryanair fremlagte komparative analyse kan således ikke antages.

(345) De lufthavnsafgifter, som Ryanair betaler for lufthavnstjenester i andre lufthavne, kan dermed ikke anvendes som reference med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

([174]) Jf. punkt 53 i de nye retningslinjer.
([175]) Jf. punkt 66 i de nye retningslinjer.
([176]) Jf. punkt 59 og 61 i de nye retningslinjer.
([177]) Jf. Kommissionens førnævnte beslutning (fodnote 69), betragtning 88 og 89.
([178]) Ryanair baserer sin analyse på en undersøgelse af 25.6.2012 foretaget af firmaet Oxera.

(346) Kommissionen bemærker i øvrigt, at den pris, Ryanair reelt betalte for at benytte lufthavnstjenesterne i Angoulême lufthavn, var negativ i 2008 og 2009. En negativ pris, som en lufthavns forvaltningsorgan tilbyder et luftfartsselskab som følge af et lufthavnsafgiftsniveau, der ikke dækker de omkostninger, som er forbundet med leveringen af de tilhørende tjenesteydelser, kan ganske vist være i overensstemmelse med en markedsøkonomisk operatørs rationelle beregning. Dette kræver dog, at denne negative pris over en given periode udlignes af en forventet stigning i de indtægter, driften af en luftrute genererer, uanset om disse indtægter stammer fra luftfartsvirksomhed eller fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed. I den foreliggende sag var indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed imidlertid ikke tilstrækkelige og kunne ikke øges i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang i løbet af kontrakten om lufthavnstjenesters løbetid på fem år.

(347) Endelig findes der kun få lufthavne, hvor en negativ pris ville være berettiget, og det gælder ikke nogen af de her udvalgte lufthavne. Kommissionen finder i denne forbindelse, at kendetegnene for de lufthavne, der her er udvalgt, er for heterogene til at udgøre et tilfredsstillende analysegrundlag ([179]).

(348) Ryanair har i øvrigt ikke påvist, i hvilket omfang de i undersøgelsen nævnte lufthavne er tilstrækkeligt sammenlignelige med hensyn til trafikkens omfang, trafiktypen, de ydede lufthavnstjenesters type og niveau, lufthavnens placering i forhold til en storby, antallet af indbyggere i lufthavnens opland, velstandsniveauet i det omkringliggende område og tilstedeværelsen af andre geografiske områder, som kunne tiltrække passagererne ([180]). Hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har i øvrigt henvist til lufthavne, der er tilstrækkeligt sammenlignelige med Angoulême lufthavn, for så vidt angår disse forskellige kriterier.

(349) Under disse omstændigheder mener Kommissionen ikke, at der i denne sammenhæng under hensyntagen til alle tilgængelige oplysninger er belæg for, at den i de nye retningslinjer anbefalede tilgang fraviges med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på forbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, dvs. en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet. Denne tilgang berettiges af, at en lufthavns forvaltningsorgan har interesse i at indgå en aftale med et luftfartsselskab, når det med rimelighed kan forvente, at denne aftale vil forbedre lufthavnens indtjening (eller mindske dens tab) i forhold til en kontrafaktisk situation, hvor denne aftale ikke blev indgået, og dette uafhængigt af enhver sammenligning.

9.1.3.4. Konklusion om anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip

(350) Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på aftalerne fra 2008 skal analysere kontrakten om markedsføringstjenester og kontrakten om lufthavnstjenester, der er indgået på samme tid, under ét og fastslå, hvorvidt en hypotetisk markedsøkonomisk operatør med rentabilitet for øje, som skulle drive Angoulême lufthavn i stedet for CCI-aéroport og SMAC, ville have indgået disse kontrakter. Dette indebærer, at den gradvist stigende rentabilitet af aftalerne fra 2008 fastlægges over hele deres løbetid, således som den markedsøkonomiske operatør ville have vurderet den på tidspunktet for kontrakternes indgåelse ud fra følgende faktorer:

— den gradvist stigende fremtidige trafik, der kan forventes ved indgåelse af aftalerne fra 2008, idet der tages hensyn til markedsføringstjenesternes indvirkning på belægningsgraden på de ruter, der er omfattet af kontrakterne

— de gradvist stigende fremtidige indtægter, der kan forventes ved indgåelse af aftalerne fra 2008, herunder indtægter fra luftfartsrelaterede afgifter og groundhandlingydelser i forbindelse med de af disse aftaler omfattede ruter samt indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed, der kan henføres til den trafikstigning, som aftalerne har afstedkommet

— de gradvist stigende fremtidige udgifter, der kan forventes ved indgåelse af aftalerne fra 2008, herunder driftsudgifter og eventuelle gradvist stigende investeringsomkostninger, der kan henføres til de ruter, der er omfattet af disse kontrakter, samt udgifterne til markedsføringstjenester.

(351) Disse beregninger skal resultere i fremtidige årlige kapitalstrømme, som svarer til forskellen mellem de gradvist stigende indtægter og udgifter, der om nødvendigt kan reguleres med en sats, som afspejler kapitalomkostningerne for lufthavnens forvaltningsorgan. En positiv nettonutidsværdi viser i princippet, at de pågældende kontrakter ikke giver nogen økonomisk fordel, mens en negativ nettonutidsværdi til gengæld påviser en sådan fordel.

([179]) Et af de valgte sammenligningskriterier tager udgangspunkt i, at lufthavnen tilhører den kategori af lufthavne, hvor trafikken er på under 1 mio. passagerer om året. Når de lufthavnsafgifter, som Angoulême lufthavn opkræver, sammenlignes med dem, der opkræves i lufthavne, hvor den årlige trafik er på flere hundrede tusinde passagerer, bliver den komparative analyse udarbejdet på et grundlag, der ikke er tilstrækkeligt nøjagtigt til at være acceptabelt.

([180]) Jf. punkt 60 i de nye retningslinjer.

(352) Det bør bemærkes, at Ryanairs argumenter om, at prisen for de af SMAC erhvervede markedsføringstjenester er lig med eller lavere end det, der kan opfattes som en »markedspris« for sådanne tjenester, ikke har nogen relevans. En markedsøkonomisk operatør med rentabilitet for øje ville ikke være villig til at erhverve sådanne tjenester, heller ikke til en pris, der var lavere end eller lig med »markedsprisen«, hvis han forudså, at de gradvist stigende udgifter i forbindelse med kontrakterne ville overstige de gradvist stigende indtægter i nutidsværdi trods disse tjenesters positive indvirkning på passagerantallet på de berørte luftruter. I et sådant tilfælde ville »markedsprisen« være højere end det, operatøren var villig til at betale, og han ville dermed logisk give afkald på de pågældende tjenester.

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

9.1.3.5. Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip

(354) Med henblik på vurderingen af aftalerne fra 2008 og i lyset af ovenstående betragtninger bør der mindes om, at såvel spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en støtte, som dennes størrelse i disse kontrakter skal bedømmes under hensyn til situationen på det tidspunkt, da bistanden blev ydet ([181]), dvs. under hensyn til de på dette tidspunkt tilgængelige oplysninger og den forventede udvikling.

(355) I de oplysninger, som de franske myndigheder har forelagt, understreges det, at SMAC fik foretaget en fremsynsanalyse, der blev afleveret den 14. juni 2006 ([182]). Denne analyse vedrører perspektiverne for Angoulême lufthavn efter den 1. januar 2007. Uden at gå i detaljer påviser dette dokument de aggregater, der er forbundet med åbningen af en rute mellem Angoulême og London opereret af Ryanair. Ved en potentiel lufttrafik med 100 000 passagerer om året er resultatet af analysen følgende:

	År 1	År 2	År 3
Negativt driftsregnskab	56 000	56 000	56 000
Markedsføringsstøtte	560 000	560 000	560 000
Årlige udgifter afholdt af SMAC	616 000	616 000	616 000

(356) Dette dokument er ikke en forretningsplan, ud fra hvilken Kommissionen kan foretage en analyse af, hvorvidt kriteriet om den markedsøkonomiske operatør er overholdt. De oplysninger, der ligger til grund for udarbejdelsen af disse prognoser, er ikke nøjagtige, og de anvendte hypoteser er ikke tilstrækkeligt detaljerede. Derudover vedrører analysen en periode på tre år, til trods for at det, inden aftalerne fra 2008 blev indgået, lå fast, at de skulle gennemføres over en periode på fem år. Endelig blev analysen foretaget meget tidligt i forhold til aftalerne fra 2008. Den havde ikke til formål at fastslå, hvorvidt indgåelsen af disse aftaler med Ryanair/AMS, således som man nu kunne forestille sig dem inden deres indgåelse, var tilstrækkeligt rentable for lufthavnens forvaltningsorgan.

(357) Under alle omstændigheder konstaterer Kommissionen, at disse prognoser fastslår, at SMAC som forvaltningsorgan for Angoulême lufthavn ikke har handlet som en rationel markedsøkonomisk aktør. Faktisk fremgår det af fremsynsanalysen fra 2006, at SMAC allerede dengang ikke kunne undgå at vide, at åbningen af en rute mellem Angoulême og London opereret af et lavprisluftfartsselskab kunne udmønte sig i store driftstab og dermed et stort finansieringsbehov.

(358) Trods disse oplysninger, som SMAC altså var i besiddelse af på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, fandt SMAC det ikke nødvendigt at få udarbejdet en virksomhedsplan eller en anden tilsvarende økonomisk forhåndsanalyse af kontrakterne med Ryanair og AMS, der ud fra et økonomisk synspunkt kunne understøtte SMAC's beslutning om at påtage sig disse forpligtelser.

([181]) Jf. f.eks. Rettens dom af 19.10.2005, i sag T-318/00, Freistaat Thüringen mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 4179, præmis 125.
([182]) Denne analyse blev foretaget af Alliance ELSA.

(359) Ifølge Ryanair kan det forhold, at der ikke forelå en virksomhedsplan på tidspunktet for indgåelsen af kontrakter som dem, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, ikke fremføres som bevis for manglende overholdelse af det markedsøkonomiske investorprincip.

(360) I denne forbindelse er det forhold, at der ikke forelå nogen virksomhedsplan, eller mere overordnet at der ikke forelå nogen chifreret rentabilitetsanalyse forud for indgåelsen af en kontrakt, et klart tegn på, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke er overholdt. Dette er især tilfældet i den foreliggende sag, hvor forvaltningsorganet for Angoulême lufthavn forud for indgåelsen af aftalerne fra 2008 var i besiddelse af oplysninger, der kunne så tvivl om den økonomiske rentabilitet af en aftale om oprettelse af en lavprisrute til London.

(361) Kommissionen finder det i denne sammenhæng hensigtsmæssigt at nævne, at Frankrig ikke har forelagt nogen oplysninger, der påviser, at lufthavnens forvaltningsorgan havde foretaget en risikoanalyse vedrørende det udbytte, som aftalerne fra 2008 kunne bibringe, på tidspunktet for aftalernes indgåelse. Tværtimod gør Frankrig gældende, at SMAC's beslutning tog udgangspunkt i ønsket om at bevare Angoulême lufthavn og blev truffet med det formål at fremme den regionale udvikling. Denne udtalelse er imidlertid endnu et tegn på, at aftalerne fra 2008 med Ryanair og AMS ikke primært blev indgået med rentabilitet for øje.

(362) Kommissionen finder, at denne konklusion bekræftes af dens vurdering af det, den rationelle markedsøkonomiske operatørs rentabilitetsanalyse vedrørende aftalerne fra 2008 ville have indeholdt.

(363) I denne henseende har Kommissionen foretaget sin egen analyse udelukkende på grundlag af de gradvist stigende indtægter og udgifter, der var forbundet med aftalerne fra 2008, sådan som en markedsøkonomisk operatør ville have vurderet dem på forhånd i henhold til de nye retningslinjer. De anvendte hypoteser og analysens resultater beskrives i det følgende.

(364) Kommissionen finder det i forbindelse med denne analyse hensigtsmæssigt at minde om, at både Frankrig og de interesserede parter efter vedtagelsen af de nye retningslinjer blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger til de nye retningslinjers anvendelse på den foreliggende sag, jf. betragtning 8 og 9. Hverken Frankrig eller de interesserede parter har anfægtet Kommissionens tilgang, i henhold til hvilken det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler indgået mellem disse to parter, når det ikke er muligt at definere et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for de tjenester, lufthavne leverer til luftfartsselskaber, er en forhåndsanalyse af deres gradvist stigende rentabilitet.

a) Tidshorisont

(365) En markedsøkonomisk operatør ville ved sin vurdering af interessen i at indgå en kontrakt om lufthavnstjenester og/eller en kontrakt om markedsføringstjenester have valgt en tidshorisont for vurderingen svarende til enten de pågældende aftalers løbetid eller den for hver enkelt kontrakt fastlagte kontraktperiode. Han ville med andre ord have vurderet de gradvist stigende indtægter og udgifter i kontraktperioden.

(366) Det synes ikke berettiget at tage udgangspunkt i en længere periode. På datoerne for aftalernes indgåelse ville en rationel markedsøkonomisk operatør ikke have påregnet en forlængelse af aftalerne efter deres gennemførelse på de samme vilkår eller på bestemte vilkår. Dette gælder især i denne sag, da et normalt rationelt forvaltningsorgan ikke kunne være uvidende om, at lavprisselskaber som Ryanair var og er kendt for at udvikle deres aktiviteter meget dynamisk, både hvad angår åbning og indstilling af ruter og stigninger og fald i antallet af flyvninger, for at tilpasse sig markedsudviklingen.

(367) Det skal ligeledes bemærkes, at det forhold, at Ryanair ikke befløj visse ruter i hele den i aftalerne fra 2008 fastsatte periode, ikke er taget i betragtning i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, da dette element ikke var kendt eller forudsigeligt på tidspunktet for aftalernes indgåelse.

(368) I det følgende vil Kommissionen gennemgå de anvendte hypoteser med henblik på at analysere de aftaler fra 2008, der blev indgået med Ryanair/AMS, med hensyn til trafik og gradvist stigende indtægter og udgifter, hvorefter den forelægger resultaterne af analysen.

b) Forventet gradvist stigende trafik og forventet antal rotationer

(369) Kommissionens analyse tager udgangspunkt i den gradvist stigende trafik (med andre ord i det gradvist stigende passagerantal), som en markedsøkonomisk operatør, der forvaltede Angoulême lufthavn i stedet for SMAC, kunne have forventet på tidspunktet for aftalernes indgåelse. Det drejer sig med andre ord om at vurdere det antal passagerer, som forvaltningsorganet for Angoulême lufthavn i 2008 kunne forvente ville benytte Ryanairs rute mellem Angoulême og London i kontraktens løbetid.

(370) Den forventede gradvist stigende trafik er blevet fastlagt ud fra det antal flyvninger på ruten Angoulême-London, der fremgår af kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, samt det heraf følgende antal rotationer på årsbasis.

(371) Kommissionen har i øvrigt taget hensyn til kapaciteten på Ryanairs fly, Boeing 737-800 med 189 pladser.

(372) Kommissionen fremsætter en hypotese om en belægningsgrad på 85 % pr. flyvning. Denne hypotese tilgodeser Ryanair, da en belægningsgrad på 85 % er højt sat. Den er i øvrigt en smule højere end gennemsnittet på Ryanairs fly på de af selskabet befløjne ruter ([183]) og højere end eller lig med den belægningsgrad, som Frankrig foreslår for de forskellige kontrakter i dets rekonstruktion af rentabilitetsanalyserne. Kommissionen mener dog, at denne høje belægningsgrad kan anvendes, selv om den tilgodeser Ryanair, da den vil afspejle markedsføringstjenesternes eventuelle positive indvirkning på passagerantallet på de af de forskellige kontrakter omfattede luftruter, og da der ikke foreligger andre oplysninger, der sætter tal på disse tjenesters forventede indvirkning på belægningsgraden.

Når en kontraktperiode ikke faldt sammen med hele kalenderår, tog Kommissionen højde herfor ved for hvert kontraktår at beregne den forventede trafik ud fra antallet af dage i det pågældende kontraktår.

c) Gradvist stigende indtægter

(373) For så vidt angår de analyserede aftaler fra 2008, har Kommissionen søgt at fastlægge de gradvist stigende indtægter, dvs. de indtægter, som transaktionen indbragte, således som en markedsøkonomisk operatør ville have vurderet dem.

(374) Ud fra princippet om »enhedskassen« vurderer Kommissionen i denne forbindelse, at der bør tages hensyn til luftfartsrelaterede indtægter og indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed.

(375) De luftfartsrelaterede indtægter består af summen af de forskellige afgifter, som luftfartsselskabet skal betale til lufthavnens forvaltningsorgan, herunder:

— landingsafgiften, dvs. et beløb pr. rotation

— passagerafgiften, dvs. et beløb pr. passager og

— den afgift, der betales for groundhandlingydelser, som består i et beløb pr. rotation, der er fastsat i kontrakten om lufthavnstjenester.

(376) Beløbet for passagerafgiften og landingsafgiften fremgik direkte af aftalerne fra 2008. Ifølge punkt 7.1 i kontrakten om lufthavnstjenester var passagerafgiftsniveauet fastsat med udgangspunkt i de almindelige takster i Angoulême lufthavn. Punkt 7.3 i kontrakten om lufthavnstjenester indeholder dog bestemmelser om salgsfremmende rabatter i de første tre år. Disse rabatter var på 57,25 % i det første år, hvilket svarede til 1,18 EUR, 48 % i det andet år, hvilket svarede til 1,44 EUR, og 24 % i det tredje år, hvilket svarede til 2,10 EUR. Derudover fastsattes landingsafgifterne i punkt 7.2 i samme kontrakt til 252,29 EUR pr. landing. De beløb, der er fastsat i kontrakten, er således blevet brugt i analysen.

(377) I punkt 7.4 i kontrakten om lufthavnstjenester fastsattes det i øvrigt, at afgiften for groundhandlingydelser beløb sig til 195 EUR det første år og steg til 245 EUR fra og med det andet år. Kommissionen har derfor taget højde for dette beløb i sin analyse.

(378) For at beregne summen af ovennævnte tre luftfartsafgifter, som en markedsøkonomisk operatør ville have forventet af kontrakten, har Kommissionen anvendt de prognoser for antallet af rotationer (for landingsafgiften og afgiften for groundhandlingydelser) og den gradvist stigende trafik (for passagerafgiften), der fastsættes i kontrakten, og ganget dem med enhedsbeløbet for afgifterne, jf. ovenfor.

(379) Indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed er i princippet stort set proportionale med passagerantallet. Aktiviteten på parkeringspladserne samt i restauranterne og de øvrige forretninger i lufthavnen afhænger af antallet af passagerer. Dette gælder også lufthavnens forvaltningsorgans indtægter fra disse aktiviteter. I denne sag stammer en stor del af indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed imidlertid fra forbruget blandt den driftsansvarliges og andre virksomheders ansatte, når passagertrafikken i Angoulême lufthavn er begrænset.

([183]) Jf. http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/

(380) Med hensyn til dette beløb for gradvist stigende indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed finder Kommissionen det sandsynligt, at en rationel markedsøkonomisk operatør ville have beregnet det på tidspunktet for kontrakternes indgåelse med udgangspunkt i lufthavnens samlede indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed umiddelbart inden de pågældende kontrakters indgåelse. I denne sag kan en stor del af indtægterne fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed imidlertid henføres til forbruget blandt den driftsansvarliges og andre virksomheders ansatte, når passagertrafikken i Angoulême lufthavn er begrænset. Endelig kan den gradvist stigende sum af indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed, som udelukkende stammer fra den erhvervsmæssige trafik, ifølge oplysningerne fra Frankrig anslås til […] EUR om året. Kommissionen mener, at denne vurdering er fornuftig.

d) Gradvist stigende udgifter

(381) De gradvist stigende udgifter, der på forhånd kunne forventes at være forbundet med de enkelte transaktioner (som i påkommende tilfælde omfatter en kontrakt om lufthavnstjenester og en kontrakt om markedsføringstjenester) af en markedsøkonomisk operatør, som skulle forvalte Angoulême lufthavn i stedet for lufthavnens forvaltningsorganer, tilhører følgende tre kategorier:

— udgifterne til køb af markedsføringstjenester

— de gradvist stigende investeringsudgifter som følge af de med transaktionen forbundne investeringer

— de gradvist stigende driftsudgifter, dvs. de driftsudgifter (personale, forskellige indkøb), der kan være forbundet med transaktionens gennemførelse.

(382) Med hensyn til udgifterne til markedsføringskontrakterne har Kommissionen taget højde for de beløb, der er fastsat i kontrakten om markedsføringstjenester. Den kontrakt om markedsføringstjenester, der blev indgået med Ryanair, omfatter i punkt 3.1 markedsføringstjenester til en værdi af 400 000 EUR det første år, 300 000 EUR det andet år og 225 000 EUR det tredje år. Kommissionen har derfor anvendt disse beløb som udgifterne til markedsføringstjenester.

(383) Som det var tilfældet med trafikprognoserne, repræsenterer de forventede udgifter til markedsføring ikke nødvendigvis de beløb, der rent faktisk blev betalt, da visse begivenheder efter kontrakternes indgåelse kan have gjort, at man har fjernet sig fra de oprindeligt fastsatte beløb. Det er bl.a. tilfældet, når en kontrakt er blevet opsagt før tid. Der skal imidlertid ikke tages hensyn til disse begivenheder ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, da de indtræder efter kontrakternes indgåelse. Enhver markedsøkonomisk operatør ville have taget udgangspunkt i de beløb, der blev fastsat ved kontraktens indgåelse, med henblik på at vurdere rentabiliteten af aftalerne fra 2008.

(384) Der er ikke taget højde for de gradvist stigende investeringsudgifter, da det af ingen oplysninger i sagen fremgår, at en markedsøkonomisk operatør skulle forvente at foretage visse investeringer primært som følge af de kontrakter, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure.

(385) For at vurdere de gradvist stigende driftsudgifter, der var forventelige ved indgåelsen af aftalerne fra 2008, må Kommissionen tage udgangspunkt i lufthavnens forvaltningsorgans analyseelementer, da den ikke selv er i stand til at vurdere, hvordan en given kontrakt kan påvirke lufthavnens forskellige udgiftsposter.

(386) Kommissionen bemærker, at denne vurdering blev foretaget af CCI-aéroport og SMAC forud for indgåelsen af aftalerne fra 2008 og dermed var tilgængelig på tidspunktet for kontrakternes indgåelse.

e) Beskrivelse af resultaterne af de kontrakter, der blev indgået med Ryanair og AMS

(387) Efter således at have fastlagt alle de med kontrakten forbundne gradvist stigende indtægter og udgifter, sådan som en markedsøkonomisk operatør ville have gjort det, er Kommissionen i stand til år for år at fastlægge de påregnede gradvist stigende kapitalstrømme (indtægter minus udgifter) for aftalerne fra 2008 i hele deres løbetid. Disse resultater er beskrevet i det følgende.

Tabel 12

De påregnede gradvist stigende kapitalstrømme for aftalerne fra 2008

	2008	2009	2010	2011	2012
Belægningsgrad	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Passagerer pr. flyvning	160,65	160,65	160,65	160,65	160,65

	2008	2009	2010	2011	2012
Passagerer pr. rotation	322	322	322	322	322
Rotationer fra april til oktober	93	93	93	93	93
Samlet antal passagerer	**29 946**	**29 946**	**29 946**	**29 946**	**29 946**

Afgiftsbeløb	2008	2009	2010	2011	2012
Afgift pr. passager	1,18	1,44	2,1	2,76	2,76
Landingsafgift pr. rotation	252,29	252,29	252,29	252,29	252,29
Afgift til groundhandling pr. rotation	195	245	245	245	245

Gradvist stigende indtægter	2008	2009	2010	2011	2012
Samlet passagerafgift	35 336,28	43 122,24	62 886,60	82 650,96	82 650,96
Samlet landingsafgift	23 462,97	23 462,97	23 462,97	23 462,97	23 462,97
Samlet afgift til groundhandling	18 135	22 785	22 785	22 785	22 785
Indtægter fra andre aktiviteter end luftfartsvirksomhed	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
I alt	**(…)**	**(…)**	**(…)**	**(…)**	**(…)**

Gradvist stigende udgifter	2008	2009	2010	2011	2012
Groundhandling og modtagelse	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
heraf personaleomkostninger	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
andet	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Markedsføring	400 000	300 000	225 000	0	0
I alt	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)

	2008	2009	2010	2011	2012
Indtægter	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Udgifter	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)
Resultat	(…)	(…)	(…)	(…)	(…)

(388) Kommissionen bemærker, at alle de årlige gradvist stigende kapitalstrømme for aftalerne fra 2008 er negative, jf. tabel 12, og dette til trods for, at de hypoteser, Kommissionen har anvendt, tilgodeser Ryanair, navnlig med hensyn til gradvist stigende trafik og gradvist stigende udgifter. Kommissionen bemærker endvidere, at konklusionen ville være den samme, hvis man helt så bort fra de gradvist stigende driftsudgifter og kun tog udgifterne til køb af markedsføringstjenester i betragtning som gradvist stigende udgifter.

(389) Kommissionen mener derfor, at de aftaler fra 2008, som SMAC indgik med Ryanair og AMS, giver de to sidstnævnte en økonomisk fordel. Da denne fordel er et resultat af specifikke kontraktbestemmelser aftalt med det pågældende luftfartsselskab, er der tale om en selektiv fordel.

9.1.4. *Påvirkning af samhandelen og konkurrencen*

(390) Når finansiel støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheders i samhandelen inden for Fællesskabet, skal sidstnævnte anses for at være berørt af støtten. Ifølge fast retspraksis ([184]) er det tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på konkurrenceudsatte markeder, for at en støtteforanstaltning kan betragtes som konkurrenceforvridende.

(391) Siden tredje del af lovgivningen om luftfartens liberalisering trådte i kraft den 1. januar 1993 ([185]), har luftfartsselskaberne frit kunnet beflyve ruter i Fællesskabet og udnytte tilladelsen til ubegrænset cabotagetrafik. Domstolen fastslår imidlertid, at »når der er tale om en virksomhed inden for en sektor […], hvor der består en effektiv konkurrence mellem producenterne fra de forskellige medlemsstater, kan enhver støtte fra de offentlige myndigheder til en sådan virksomhed påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og begrænse konkurrencen i det omfang, virksomhedens kunstige opretholdelse på markedet forhindrer konkurrenterne i at forøge deres markedsandele og begrænser deres mulighed for at øge deres eksport« ([186]).

(392) I den foreliggende sag må det antages, at de pågældende foranstaltninger har sænket driftsomkostningerne for en luftrute og har kunnet incitere operatørerne til at overføre en rute fra én lufthavn til en anden. Kommissionen mener derfor, at de pågældende foranstaltninger forvrider konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen i EU.

9.1.5. *Konklusioner vedrørende tilstedeværelsen af statsstøtte*

(393) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at Ryanair og AMS har modtaget statsstøtte i forbindelse med aftalerne fra 2008.

9.2. **Forenelighed med det indre marked**

(394) Den pågældende støtte udgør driftsstøtte. En sådan form for støtte er kun forenelig med det indre marked i særlige, behørigt begrundede tilfælde.

(395) Det fremgår desuden af Domstolens retspraksis ([187]), at det påhvilede Frankrig at anføre, på hvilket retsgrundlag den pågældende støtte kunne opfattes som forenelig med det indre marked, og påvise, at samtlige betingelser for forenelighed var opfyldt. Kommissionen opfordrede derfor i sin indledningsafgørelse Frankrig til at anføre det potentielle retsgrundlag for foreneligheden samt til at bevise, at samtlige betingelser for forenelighed var opfyldt, især hvis den pågældende støtte skulle opfattes som startstøtte til åbning af nye ruter. Frankrig har imidlertid aldrig nævnt, at de undersøgte foranstaltninger skulle udgøre startstøtte, som var forenelig med det indre marked, og har heller aldrig fremsat noget andet grundlag for foreneligheden eller et ræsonnement, som foreneligheden kunne baseres på. Derudover har ingen interesserede tredjeparter forelagt oplysninger, der påviser foranstaltningernes forenelighed med det indre marked.

(396) Kommissionen finder det ikke desto mindre hensigtsmæssigt at undersøge, i hvilket omfang denne støtte ville kunne anses for at være forenelig i lyset af dens bidrag til åbningen af nye ruter.

([184]) Rettens dom af 30.4.1998, i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

([185]) Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23. juli 1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1), Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8) og Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 af 23. juli 1992 om billetpriser og rater inden for luftfart (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 15).

([186]) Jf. bl.a. Domstolens dom af 21.3.1991, i sag C-305/89, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1603.

([187]) Se Domstolens dom af 28.4.1993, i sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 02097, præmis 20.

(397) I denne forbindelse anføres det i de nye retningslinjer: »Kommissionen vil i forbindelse med startstøtte til luftfartsselskaber anvende principperne i disse retningslinjer på al anmeldt støtte, som den skal tage stilling til efter den 4. april 2014, selv hvor foranstaltningerne blev anmeldt inden denne dato. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den vil derfor ikke anvende principperne i disse retningslinjer på ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber, som er ydet inden den 4. april 2014« ([188]).

(398) I retningslinjerne fra 2005 hedder det, at »Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten« ([189]).

(399) Eftersom aftalerne fra 2008 blev indgået, efter at retningslinjerne fra 2005 trådte i kraft, udgør disse retningslinjer det gældende retsgrundlag.

(400) I denne forbindelse fastsættes det i punkt 27 i retningslinjerne fra 2005, at driftsstøtte, der tilstås luftfartsselskaber (som f.eks. startstøtte), kun kan anses for at være forenelig i særlige undtagelsestilfælde og på meget strenge betingelser i de fattigste områder i Europa, dvs. regioner, der berøres af undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i EF-traktaten, regionerne i EU's yderste periferi og tyndt befolkede områder.

(401) Da Angoulême lufthavn ikke ligger i et område af denne type, finder denne undtagelse ikke anvendelse i nærværende sag.

(402) Kommissionen bemærker, at hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har påvist disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked på baggrund af retningslinjerne fra 2005 eller på et hvilket som helst andet grundlag.

(403) Da kriterierne for startstøtte i punkt 79 i retningslinjerne fra 2005 er kumulative, finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at undersøge kriterierne i retningslinjernes punkt 5.2, litra i) og k).

(404) For så vidt angår kriteriet under litra i) (virksomhedsplan, som påviser den nye rutes bæredygtighed og en analyse af dens konsekvenser for de konkurrerende ruter), har Kommissionen opfordret Frankrig til at oplyse, om der var blevet udarbejdet sådanne virksomhedsplaner, og til i bekræftende fald at fremsende kopier heraf. Hverken Frankrig eller de interesserede tredjeparter har omtalt sådanne virksomhedsplaner. Det fremgår desuden af udtalelserne fra Ryanair/AMS, at der ikke blev udarbejdet nogen virksomhedsplan, hvori det godtgøres, at ruten ville være bæredygtig i en betydelig periode efter støttens ophør. Der foreligger ikke nogen forhåndsanalyse baseret på de oplysninger, luftfartsselskabet havde til rådighed på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, som gør det muligt at fastslå, at luftruten mellem Angoulême lufthavn og London-Stansted ville være bæredygtig. Kriteriet under litra i) er således ikke opfyldt.

(405) Kriteriet under litra k) (klageadgang) vedrører klageprocedurer, som skal forudses i medlemsstaterne til at afhjælpe enhver forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med støtteydelse. Kommissionen bemærker, at der ikke var planlagt nogen klageprocedure på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, til at afhjælpe forskelsbehandling, som måtte finde sted i forbindelse med ydelse af startstøtte. Kriteriet under litra k) er således heller ikke opfyldt.

9.3. **Konklusion**

(406) SMAC's aftaler fra 2008 med Ryanair og AMS, som er omfattet af nærværende procedure, udgør således statsstøtte, som ikke er forenelig med det indre marked.

10. **SAMLET KONKLUSION**

(407) I henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF er medlemsstaten forpligtet til at anmelde alle projekter, der betyder indførelse eller ændring af statsstøtte. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse. I den foreliggende sag har de franske myndigheder hverken anmeldt den kompensation, som Angoulême lufthavns forvaltningsorganer har modtaget, eller aftalerne fra 2008. Støtten blev desuden udbetalt, inden Kommissionen traf en endelig afgørelse derom.

([188]) Jf. punkt 174 i de nye retningslinjer.
([189]) Jf. punkt 85 i retningslinjerne fra 2005.

(408) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at den kompensation, som Angoulême lufthavn har modtaget, udgør ulovlig statsstøtte, men at den er forenelig med det indre marked i medfør af artikel 106, stk. 2, i TEUF.

(409) De beløb, der er udbetalt i forbindelse med gennemførelsen af aftalerne fra 2008 for Ryanairs og AMS' aktiviteter, udgør til gengæld ulovlig statsstøtte, som er uforenelig med det indre marked.

11. **TILBAGESØGNING**

(410) Ifølge fast retspraksis kan Kommissionen, når den fastslår, at en støtteforanstaltning er uforenelig med det indre marked, forpligte den pågældende medlemsstat til at ophæve eller ændre støtteforanstaltningen ([190]). I artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([191]) hedder det, at »I negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren, i det følgende benævnt »beslutning om tilbagebetaling«. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.«

(411) Ved at kræve, at den pågældende medlemsstat tilbagesøger den støtte, der er uforenelig med det indre marked, søger Kommissionen at genoprette den oprindelige situation ([192]). I denne forbindelse mener Domstolen, at målet er nået, når støttemodtagerne har tilbagebetalt den ulovligt ydede støtte og dermed har mistet den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne. Dermed er den oprindelige situation forud for støtteudbetalingen genoprettet ([193]).

(412) I den foreliggende sag er tilbagesøgning af den således konstaterede ulovlige støtte ikke i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen. Hverken Frankrig eller interesserede tredjeparter har fremsat argumenter i den henseende.

(413) Det betyder, at Frankrig skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at få den støtte, der blev ydet ulovligt i medfør af aftalerne fra 2008, tilbagebetalt af Ryanair og AMS.

(414) Det støttebeløb, der skal betales tilbage, fastlægges som følger. Aftalerne fra 2008 skal anses for at have ligget til grund for udbetaling af et årligt støttebeløb, der var det samme i alle de år, hvor aftalerne blev gennemført. Disse beløb beregnes ud fra den negative del af de forventede gradvist stigende kapitalstrømme (indtægter minus udgifter) på det tidspunkt, hvor aftalerne fra 2008 blev indgået, som fremgår af Tabel 12. Disse beløb svarer til de beløb, man burde have forudset, der hvert år skulle trækkes fra beløbet for markedsføringstjenester (eller som man burde have forudset, der skulle lægges til de lufthavnsafgifter og afgifter for groundhandlingydelser, som blev faktureret til luftfartsselskaberne) for at gøre kontraktens nettonutidsværdi positiv, med andre ord for at bringe kontrakten i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(415) For at tage højde for den egentlige fordel, som Ryanair og AMS opnåede gennem aftalerne fra 2008, kan de i foregående betragtning nævnte beløb reguleres på baggrund af de beviser, Frankrig har fremlagt, i forhold til i) forskellen mellem på den ene side de reelle beløb, sådan som de er blevet konstateret efterfølgende, som Ryanair betalte i landingsafgift, passagerafgift og afgift for groundhandlingydelser i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester, og på den anden side de (på forhånd) forventede kapitalstrømme, som svarer til disse indtægtsposter og er nævnt i tabel 12, og ii) forskellen mellem på den ene side de reelle beløb, sådan som de er blevet konstateret efterfølgende, som blev udbetalt til Ryanair og AMS for markedsføringstjenester i henhold til kontrakten om markedsføringstjenester, og på den anden side de tilsvarende (på forhånd) forventede markedsføringsudgifter, som er nævnt i tabel 12.

(416) Kommissionen mener desuden, at den egentlige fordel, som Ryanair og AMS har opnået, er begrænset til den egentlige løbetid for aftalerne fra 2008. Ryanair og AMS modtog ikke flere betalinger for markedsføringstjenester efter aftalernes opsigelse. De støttebeløb, der er beregnet som vist nedenfor og knyttet til aftalerne fra 2008, sættes til nul for de år, hvor kontrakten ikke længere var gyldig (som følge af kontraktens opsigelse før tid efter fælles aftale mellem parterne).

([190]) Domstolens dom af 12.7.1973, i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, [1973] ECR 813, præmis 13.

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

([192]) Domstolens dom af 14.9.1994, i sagerne C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, [1994] ECR I-4103, præmis 75.

([193]) Domstolens dom af 17.6.1999, i sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, [1999] ECR I-3671, præmis 64-65.

(417) Tabel 13 indeholder relevante oplysninger om de beløb, ud fra hvilke de beløb, der skal tilbagebetales, skal beregnes. Disse beløb er sammensat af de forventede gradvist stigende kapitalstrømme (indtægter minus udgifter), som anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip resulterer i, men med fradrag for de år, hvor de ikke forfaldt til betaling.

Tabel 13

Oplysninger om de beløb fra aftalerne fra 2008, der skal tilbagebetales

Vejledende støttebeløb modtaget i henhold til aftalen (EUR) ([1])					Vejledende støttebeløb, der skal tilbagebetales (EUR) (Hovedstol)
2008	2009	2010	2011	2012	
463 066	**405 630**	**0**	**0**	**0**	**868 695**

([1]) I forbindelse med renteberegningen anses støtten for at være ydet den 31. december i det pågældende år.

(418) Som forklaret ovenfor mener Kommissionen, at Ryanair og AMS med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne udgør én samlet økonomisk enhed, og at kontrakterne om markedsføringstjenester og kontrakterne om lufthavnstjenester, der blev indgået på samme tid den 8. februar 2008, skal opfattes som én og samme transaktion. Kommissionen mener derfor, at Ryanair og AMS hæfter solidarisk for tilbagebetalingen af hele det støttebeløb, de har modtaget i henhold til aftalerne fra 2008.

(419) Det faktisk udbetalte støttebeløb for 2008 og 2009 i henhold til aftalerne fra 2008 beløber sig til et samlet afrundet beløb på 868 695 EUR.

(420) De franske myndigheder skal tilbagesøge ovennævnte beløb inden for en frist på fire måneder at regne fra datoen for nærværende afgørelses meddelelse.

(421) I denne forbindelse skal de franske myndigheder desuden lægge renter til støttebeløbet, som beregnes fra den dato, hvor den ulovlige støtte var til virksomhedernes rådighed, dvs. på datoen for hver støtteudbetaling, og indtil den tilbagebetales ([194]), i henhold til kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([195]). Da de kapitalstrømme, som støtten består af i nærværende sag, er komplekse og fordelt på flere datoer i årets løb eller blev udbetalt løbende for visse indtægtskategorier, finder Kommissionen det acceptabelt i forbindelse med renteberegningen at anse tidspunktet for den berørte støttes udbetaling for at ligge ved årets udgang, altså den 31. december i de pågældende år.

(422) Såfremt en medlemsstat støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, forelægges Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser ([196]) fuldt ud skal overholdes.

(423) Kommissionen opfordrer derfor Frankrig til øjeblikkeligt at forelægge den ethvert problem, som Frankrig måtte støde på ved afgørelsens gennemførelse —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. De udbetalinger, som blev foretaget af departementet Charente, fællesskabet for bysamfundet Angoulême og opland og det kommunale fællesskab for Braconne Charente i henhold til aftalen af 23. maj 2002 om betingelserne for finansiering af driften og udviklingen af lufthavnen Angoulême Brie-Champniers og af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« i

([194]) Jf. artikel 14, stk. 2, i ovennævnte forordning (EF) nr. 659/99.
([195]) Kommissionens forordning (EF) nr 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).
([196]) Jf. Domstolens dom af 2.2.1989, i sag C-94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1989, s. 175, præmis 9, og Domstolens dom af 4.4.1995, i sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. 1995, s. 673, præmis 17.

henhold til kontrakttillægget om forvaltning af 22. januar 2009 og kontraktskrivelsen af 8. august 2011 til henholdsvis handels- og industrikammeret i Angoulême og SNC-Lavalin, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, som Frankrig ulovligt har ydet i modstrid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

2. De udbetalinger til Ryanair og Airport Marketing Services, der blev foretaget af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, som blev indgået den 8. februar 2008, udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, som Frankrig ulovligt har ydet i modstrid med artikel 108, stk. 3, i TEUF.

Artikel 2

1. De udbetalinger, som blev foretaget af departementet Charente, fællesskabet for bysamfundet Angoulême og opland og det kommunale fællesskab for Braconne Charente i henhold til aftalen af 23. maj 2002 om betingelserne for finansiering af driften og udviklingen af lufthavnen Angoulême Brie-Champniers og af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« i henhold til kontrakttillægget om forvaltning af 22. januar 2009 til handels- og industrikammeret i Angoulême, udgør statsstøtte, som er forenelig med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i TEUF.

2. De udbetalinger, der blev foretaget af »Syndicat mixte des aéroports de Charente« til SNC-Lavalin i henhold til kontraktskrivelsen af 8. august 2011, er forenelige med det indre marked, jf. artikel 106, stk. 2, i TEUF, under forudsætning af, at Frankrig over for Kommissionen godtgør, at det samlede udbetalte beløb i hele kontraktens løbetid ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at dække nettoomkostningerne ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der ses bort fra omkostningerne til erhvervsmæssig udvikling af lufthavnen, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital.

3. Senest fire måneder efter udløbet af den kontrakt, der blev indgået i 2011 mellem »Syndicat mixte des aéroports de Charente« og SNC-Lavalin, forelægger Frankrig Kommissionen en rapport, som påviser, at den kompensation, der er blevet udbetalt til SNC-Lavalin, herunder en rimelig forrentning af den investerede kapital, er i overensstemmelse med artikel 5 i afgørelse 2012/21/EU i hele kontraktens løbetid.

4. Den støtte, som »Syndicat mixte des aéroports de Charente« har ydet Ryanair og Airport Marketing Services i henhold til kontrakten om lufthavnstjenester og kontrakten om markedsføringstjenester, der blev indgået den 8. februar 2008 med Ryanair og Airport Marketing Services, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 3

1. Frankrig tilbagesøger den i artikel 2, stk. 4, nævnte støtte fra støttemodtagerne. Ryanair og Airport Marketing Services hæfter solidarisk for støttens tilbagebetaling.

2. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev stillet til støttemodtagernes rådighed, og indtil den er tilbagebetalt.

3. Disse renter beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 ([197]) om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

4. Frankrig indstiller alle resterende udbetalinger af den i artikel 2, stk. 4, omhandlede støtte med virkning fra datoen for vedtagelse af denne afgørelse.

Artikel 4

1. Tilbagesøgningen af den i artikel 2, stk. 4, omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Frankrig sikrer, at denne afgørelse efterkommes senest fire måneder efter datoen for afgørelsens meddelelse.

([197]) Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

Artikel 5

1. Senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse sender Frankrig Kommissionen følgende oplysninger:

a) det støttebeløb, der skal betales tilbage i henhold til artikel 3

b) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet og planlagt for at efterkomme afgørelsen

c) de dokumenter, der godtgør, at støttemodtagerne har fået besked på at tilbagebetale støtten.

2. Frankrig holder løbende Kommissionen underrettet om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 2, stk. 4, omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. Frankrig indsender på Kommissionens anmodning straks oplysninger om, hvilke foranstaltninger der er truffet eller planlagt for at efterkomme afgørelsen. Derudover fremsender Frankrig udførlige oplysninger om de støttebeløb og renter, som støttemodtagerne allerede har tilbagebetalt.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 23. juli 2014.

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA

Næstformand