KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1227

af 23. juli 2014

om statsstøtte SA.22614 (C 53/07) iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie (handels- og industrikammeret) i Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services og Transavia

(meddelt under nummer C(2014) 5085)

(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 ovennævnte artikler ([2]), under hensyn til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFREMSTILLING

(1) Ved brev af 25. januar 2007 indgav de franske myndigheder i henhold til artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) en anmeldelse til Kommissionen vedrørende en foranstaltning til fordel for Airport Marketing Services (i det følgende benævnt »AMS«) — som er Ryanairs 100 % ejede datterselskab — i form af en aftale om marketingydelser (i det følgende benævnt »marketingaftale«) med Ryanair. Denne foranstaltning blev anmeldt som statsstøtte af de franske myndigheder. Da foranstaltningen allerede var iværksat af de franske myndigheder, blev den registreret i Kommissionen som ulovlig støtte under nr. NN 12/07.

(2) På anmodning af de franske myndigheder blev der afholdt arbejdsmøder med Kommissionens tjenestegrene den 20. februar 2007 og den 16. juli 2007.

(3) Ved brev af 26. februar 2007 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om supplerende oplysninger. Da de franske myndigheder ikke havde svaret inden den fastsatte frist, fremsendtes en rykkerskrivelse til dem den 15. juni 2007. Ved brev af 12. juli 2007 fremsendte de franske myndigheder de ønskede oplysninger.

(4) Ved brev af 28. november 2007 underrettede Kommissionen de franske myndigheder om, at den havde besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF.

(5) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 15. februar 2008 ([3]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede foranstaltning.

(6) Den 18. december 2007 og den 29. januar 2008 bad de franske myndigheder om udsættelse af den fastsatte frist for fremsættelse af bemærkninger til indledningsbeslutningen. Ved brev af 4. januar 2008 og 1. februar 2008 forlænger Kommissionen fristen til den 28. februar 2008.

(7) De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger til Kommissionen den 2. juni 2008.

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

([2]) EUT C 41 af 15.2.2008, s. 11, og EUT C 96 af 31.3.2012, s. 22.

([3]) EUT C 41 af 15.2.2008, s. 11.

(8) Kommissionen modtog bemærkninger fra Pau-Béarns handels- og industrikammer (chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, i det følgende benævnt »CCIPB«) den 25. februar 2008 ([4]), fra AMS ([5]), luftfartsselskabet Ryanair og Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (Association of European Airlines, i det følgende benævnt »AEA«) ved brev af 14. marts 2008 og fra luftfartsselskabet Air France den 19. marts 2008 ([6]). Kommissionen sendte disse bemærkninger til Frankrig ved brev af 11. juni 2008 med mulighed for at kommentere dem.

(9) Ved brev af 7. juli 2008 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at de ikke havde kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.

(10) På anmodning fra de franske myndigheder blev der afholdt et møde den 4. november 2008 mellem Kommissionens tjenestegrene og repræsentanterne fra CCIPB. På mødet meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at den havde engageret en uafhængig konsulent til at hjælpe med at analysere de omhandlede aftaler (i det følgende benævnt »konsulenten«). Konsulenten afleverede sin rapport den 30. marts 2011.

(11) Ved brev af 17. marts 2011 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. Ved brev af 13. april 2011 bad de franske myndigheder om forlængelse af fristen, der var fastsat til den 1. juni 2011, hvilket Kommissionens tjenestegrene imødekom ved brev af 6. maj 2011. De franske myndigheder svarede ved brev af 30. maj 2011.

(12) Ved brev af 11. april 2011 opfordrede Kommissionen Ryanair til at fremsende supplerende oplysninger. Ryanair svarede ved brev af 31. august 2011. Kommissionen videresendte ved brev af 11. oktober 2011 disse bemærkninger til Frankrig med anmodning om eventuelle kommentarer. Ved brev af 21. november 2011 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at de ikke ønskede at kommentere bemærkningerne.

(13) Ved brev af 25. januar 2012 meddelte Kommissionen Frankrig, at den havde besluttet at udvide den formelle undersøgelsesprocedure, der var indledt i 2007, til også at omfatte forskellige foranstaltninger til fordel for de luftfartsselskaber, der benyttede lufthavnen i Pau, og lufthavnsforvalteren. Kommissionens afgørelse blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 31. marts 2012 ([7]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til de omhandlede foranstaltninger.

(14) Ved brev af 22. februar 2012 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. Den 28. februar 2012 bad de franske myndigheder om forlængelse af den frist, de havde fået til at fremsætte deres bemærkninger til afgørelsen af 25. januar 2012, og den frist, som de havde fået ved brev fra Kommissionen af 22. februar 2012. Kommissionen accepterede, at disse frister blev forlænget til den 27. marts 2012. Ved brev af 29. marts 2012 fremsendte de franske myndigheder de oplysninger, som Kommissionen havde udbedt sig ved brev af 22. februar 2012, og deres bemærkninger til afgørelsen om at udvide proceduren.

(15) I forbindelse med udvidelsen af proceduren modtog Kommissionen bemærkninger fra CCIPB den 30. april 2012 ([8]), AMS den 30. april 2012 ([9]) og Ryanair den 30. april 2012 ([10]). Kommissionen videresendte ved brev af 31. maj 2012 disse bemærkninger til Frankrig med anmodning om eventuelle kommentarer. Frankrig svarede ved brev af 13. juni 2012, at man ikke havde kommentarer.

(16) Ved brev af 26. april 2012 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. De franske myndigheder svarede ved brev af 10. maj 2012.

(17) Ved brev af 10. april 2013 sendte Ryanair Kommissionen to notater udarbejdet af selskabet Oxera og en analyse foretaget af professor Damien P. McLoughlin. Ved brev af 3. maj 2013 sendte Kommissionen disse dokumenter til de franske myndigheder med anmodning om eventuelle kommentarer. Frankrig svarede ved brev af 7. juni 2013, at man ikke havde kommentarer.

([4]) Den 14. april 2008 bad Kommissionen CCIPB om en ikkefortrolig udgave af kammerets bemærkninger. Den 16. april 2008 bekræftede CCIPB, at dets bemærkninger ikke omfattede fortrolige oplysninger, der ikke måtte videregives til de franske myndigheder.

([5]) Den 10. april 2008 bad Kommissionen AMS om en ikkefortrolig udgave af dette selskabs bemærkninger. Den 19. maj 2008 sendte AMS Kommissionen den ikkefortrolige udgave af sine bemærkninger.

([6]) Ved brev af 13. marts 2008 bad Air France om forlængelse af fristen for indsendelse af bemærkninger til beslutningen af 28. november 2007, hvilket Kommissionen imødekom den 17. marts 2008.

([7]) EUT C 96 af 31.3.2012, s. 22.

([8]) Den 14. maj 2012 bekræftede CCIPB, at disse bemærkninger ikke omfattede fortrolige oplysninger, der ikke måtte kommunikeres til de franske myndigheder.

([9]) Den 1. maj 2012 sendte AMS Kommissionen den ikkefortrolige udgave af sine bemærkninger.

([10]) Ryanair bekræftede, at disse bemærkninger ikke omfattede fortrolige oplysninger.

(18) Ved brev af 14. november 2013 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger.

(19) Ved brev af 16. december 2013 sendte Kommissionen de franske myndigheder konsulentens rapport med anmodning om eventuelle kommentarer. Frankrig fremsendte ingen kommentarer inden den fastsatte frist.

(20) Den 19. december 2013 bad Frankrig om en forlængelse af den frist, der var fastsat til at imødekomme anmodningen om oplysninger af 14. november 2013. Kommissionen accepterede, at fristen blev forlænget til den 23. januar 2014. Da Kommissionen ikke havde modtaget svar inden denne frist, fremsendte den en rykkerskrivelse til Frankrig den 24. januar 2014 med en frist på yderligere 10 arbejdsdage. Frankrig svarede ved brev af 6. februar 2014.

(21) Kommissionen modtog bemærkninger fra Ryanair den 20. december 2013, den 17. januar 2014 og den 31. januar 2014. Disse yderligere bemærkninger blev fremsendt ved brev til Frankrig den 9. januar 2014, den 23. januar 2014 og den 4. februar 2014. Frankrig oplyste ved brev af 29. januar 2014, 3. februar 2014 og 21. maj 2014, at man ikke havde kommentarer.

(22) Efter vedtagelsen af EU's retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber ([11]) (i det følgende benævnt »de nye retningslinjer«) opfordrede Kommissionen den 24. februar, den 13. marts og den 19. marts 2014 Frankrig og de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til anvendelsen af de nye retningslinjer på det foreliggende tilfælde. Den 19. marts 2014 fremsendte Frankrig sine bemærkninger.

(23) I øvrigt blev der i *Den Europæiske Unions Tidende* ([12]) den 15. april 2014 offentliggjort en notits om, at medlemsstaterne og interesserede parter kunne indgive deres bemærkninger, herunder til det foreliggende tilfælde, i lyset af de nye retningslinjers ikrafttræden. Air France, NGO'en Transport & Environnement og CCIPB indsendte bemærkninger inden den fastsatte frist. Ved brev af 28. maj 2014 videresendte Kommissionen disse bemærkninger til de franske myndigheder. Frankrig oplyste ved brev af 6. juni 2014 til Kommissionen, at man ikke havde kommentarer.

(24) Ved brev af 27. februar 2014 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger. Den 17. marts 2014 bad Frankrig om en forlængelse af den frist, der var fastsat til at imødekomme anmodningen om oplysninger af 27. februar 2014. Kommissionen accepterede at forlænge fristen til den 27. april 2014. Frankrig svarede ved brev af 25. april 2014 ([13]).

(25) Ved brev af 16. maj 2014 anmodede Kommissionen Frankrig om supplerende oplysninger. Frankrig svarede ved brev af 6. juni 2014.

2. GENERELLE OPLYSNINGER OM LUFTHAVNEN

(26) Som angivet i afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er Pau-Pyrénées-lufthavnen (i det følgende benævnt »Pau lufthavn«) beliggende i departementet Pyrénées-Atlantiques i regionen Aquitaine.

(27) Denne lufthavn var oprindelig ejet af staten, som havde overdraget driften heraf til CCIPB på en offentlig koncession, der blev tildelt ved tværministeriel bekendtgørelse af 12. marts 1965 (i det følgende benævnt »1965-bekendtgørelsen«) med udløb den 31. december 2015, og som specificerede bl.a. statens og CCIPB's respektive forpligtelser. Den tværministerielle bekendtgørelse og koncessionsspecifikationen er siden blevet ændret ved fire på hinanden følgende tillægskontrakter.

(28) CCIPB er med i nettet af handels- og industrikamre. I Frankrig er handels- og industrikamre offentlige virksomheder af forvaltningsmæssig karakter. I almindelighed repræsenterer et handels- og industrikammer det lokale erhvervslivs generelle interesser. Handels- og industrikamrenes opgaver og beføjelser er fastlagt ved lov og underlagt statens administrative og finansielle kontrol gennem finans- og infrastrukturministeriet henholdsvis planlægnings- og arealforvaltningsministeriet. I artikel R 712-2 i code de commerce (handelsloven) bestemmes det, at »tilsynet med de regionale handels- og industrikamre og de territoriale handels- og industrikamre varetages af regionens præfekt bistået af finansministeriets regionale ansvarlige.« Tilsynsmyndigheden skal derfor orienteres om visse vigtige typer beslutninger, der er fastsat ved lov (f.eks. vedrørende budgettet, optagelse af lån, ydelse af garantier til tredjemand, afhændelse samt overtagelse eller forhøjelse af kapitalandele i civilretlige og kommercielle selskaber). Disse beslutninger kan kun føres ud i livet, hvis de er meddelt tilsynsmyndigheden, som har mulighed for at modsætte sig det. Handels- og industrikamrenes øverste myndighed er en forsamling, der er valgt blandt repræsentanterne for områdets erhvervsliv.

([11]) EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3.
([12]) EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.
([13]) Ved samme brev fremsendte Frankrig et notat fra CCIPB og meddelte, at de franske myndigheder ikke var enige i den vurdering, der fremgik af notatet. Under alle omstændigheder indeholder dette notat en gentagelse af de bemærkninger, som CCIPB allerede havde fremsendt direkte til Kommission.

(29) Regnskaberne for forvaltningen af Pau lufthavn føres separat og adskilt fra CCIPB's almindelige regnskab.

(30) Den 1. januar 2007 overdrog staten i forbindelse med gennemførelsen af artikel 28 i lov 2004-809 af 13. august 2004 om frihed og ansvar for lokale myndigheder ejendomsretten til lufthavnen til en gruppe af lokale forvaltningsmyndigheder, nemlig den blandede gruppe for Pau-Pyrénées lufthavn (le syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées, i det følgende benævnt »den blandede gruppe«), bestående af de to råd Conseil régional d'Aquitaine og Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, bysammenslutningen Communauté d'agglomération de Pau Porte des Pyrénées samt 14 kommunesammenslutninger. Der blev indgået en aftale herom mellem staten og den blandede gruppe med virkning fra den 1. marts 2007. Denne aftale blev ændret ved en tillægsaftale af 12. august 2009.

(31) Da den blandede gruppe blev ejer af lufthavnen, indtrådte den i statens sted som koncessionsgivende myndighed. Gruppen overtog i medfør af bestemmelserne i artikel 28-VI-2° i førnævnte lov af 13. august 2004 alle tidligere aftaler og kontrakter, bl.a. den koncessionskontrakt, der var indgået med CCIPB. CCIPB fortsatte således som lufthavnsforvalter efter overdragelsen af ejendomsretten til den blandede gruppe.

(32) Lufthavnen beflyves af både civile og militære fly. Nedenstående tabel viser det samlede antal passagerer, der benyttede lufthavnen i perioden 2000-2013 (ankomster og afgange).

Tabel 1

Trafik i Pau lufthavn (antal passagerer) i perioden 2000-2013

År	I alt
2000	613 333
2001	600 084
2002	585 410
2003	682 428
2004	720 588
2005	729 409
2006	763 942
2007	763 018
2008	817 511
2009	691 037
2010	673 697
2011	641 496
2012	609 535
2013	645 577

Kilde: Tal fremsendt af Frankrig; CCIPB's hjemmeside.

(33) Ryanair påbegyndte sin virksomhed i Pau lufthavn i april 2003. I den periode, der er omfattet af undersøgelsen (2003-2011), befløj Ryanair ruterne til London, Charleroi, Bristol og Beauvais.

(34) I 2010 udgjorde Ryanairs flyvninger ca. 16 % af lufthavnens trafik målt i passagerer. Den 1. april 2011 indstillede Ryanair flyvningerne til og fra Pau, efter at aftalerne med lufthavnen var udløbet.

(35) Ud over Ryanair er det største kommercielle luftfartsselskab i Pau lufthavn Air France. Dette selskab driver hovedparten af forbindelserne fra Pau og står for størstedelen af Pau lufthavns trafik (ca. 80 % af passagererne).

(36) Andre luftfartsselskaber har benyttet lufthavnen i den omhandlede periode, bl.a. Transavia CV (i det følgende benævnt »Transavia«), som er et datterselskab af koncernen Air France KLM.

3. FORANSTALTNINGER, DER ER OMFATTET AF AFGØRELSEN OM AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE, OG KONSULENTENS RAPPORT

(37) De foranstaltninger, der var genstand for afgørelsen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, vedrørte bl. a. beflyvningen af ruten mellem Pau lufthavn og London Stansted. Det drejede sig dels om den marketingaftale, der blev indgået mellem CCIPB og AMS i 2005, dels den aftale om levering af lufthavnstjenester, som samtidig blev indgået mellem CCIPB og Ryanair. Disse to aftaler (i det følgende benævnt »2005-aftalerne«) blev undertegnet den 30. juni 2005 og indgået for en periode af fem år med mulighed for forlængelse i endnu fem år.

3.1. *2005-AFTALERNE MED AMS OG RYANAIR*

3.1.1. MARKETINGAFTALE MED AMS VEDRØRENDE RUTEN PAU-LONDON STANSTED

(38) AMS er et datterselskab af Ryanair, som har enelicens til at tilbyde marketingydelser på Ryanairs websted www.ryanair.com. I den aftale om levering af marketingydelser på internettet, der blev indgået med AMS (i det følgende benævnt »2005-marketingaftalen«), og som Frankrig anmeldte, står følgende: »Denne aftale bygger på Ryanairs tilsagn om daglig beflyvning af ruten mellem Pau og London (Stansted)« (punkt 1). Formålet med marketingaftalen er at »fastsætte betingelserne for Airport Marketing Services' levering til CCIPB af marketingydelser, der er specifikt rettet mod at fremme diverse turistattraktioner og forretningsmål i regionerne Pau og Béarn«, og det præciseres i aftalens punkt 1.1, at »det primære redskab til levering af marketingydelserne i henhold til aftalen er webstedet http://www.ryanair.com, som gør det muligt at målrette tilbuddene direkte til de potentielle passagerer hos lavprisselskabet Ryanair«.

(39) I 2005-marketingaftalen defineres de nærmere betingelser for, hvordan AMS skal levere visse reklameydelser på Ryanairs websted ([14]). Alle disse ydelser leveres på følgende grundlag:

— »en passende del af den side på webstedet http://www.ryanair.com, der dækker destinationen Pau, så der er plads til fem afsnit a 150 ord i sektionen »Airport marketing Services Top Five Things To Do« (årlig pris for et afsnit ifølge pristabellen: 20 000 EUR)«

— »en passende del af bjælken til højre på den side på webstedet http://www.ryanair.com, der dækker destinationen Pau, så der er plads til et link til det websted, som CCIPB angiver (årlig pris for et link ifølge pristabellen: 15 000 EUR)«

— »en passende del under sektionen »Top Five Things To Do« på den side på webstedet http://www.ryanair.com, der dækker destinationen Pau, så der er plads til syv links til de websteder, som CCIPB angiver (årlig pris for et link ifølge pristabellen: 10 000 EUR)«

— »visning i 45 dage om året af et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske velkomstside for webstedet http://www.ryanair.com (pris pr. dag ifølge pristabellen: 6 000 EUR)« (punkt 3).

(40) På grundlag af denne aftale forpligtede CCIPB sig til at betale 437 000 EUR om året til AMS i hele aftalens løbetid.

3.1.2. AFTALE OM LUFTHAVNSTJENESTER INDGÅET MED RYANAIR FOR RUTEN PAU-LONDON STANSTED

(41) I aftalen om levering af lufthavnstjenester (i det følgende benævnt »2005-aftalen om lufthavnstjenester«), der blev indgået med Ryanair, defineres de nærmere betingelser for, hvordan Pau lufthavn stiller infrastruktur til rådighed for luftbefordreren, bl.a. i forbindelse med groundhandlingydelser og private lokaler. Denne aftale vedrører forbindelsen mellem London Stansted og Pau, der åbnede i april 2003. Den erstatter den oprindelige aftale fra den 28. januar 2003, som blev annulleret af Tribunal administratif (forvaltningsretten, i det følgende benævnt »TA«) i Pau den 3. maj 2005.

(42) Formålet med aftalen er ifølge punkt 1.1 og 1.2 at »fastlægge både de driftsmæssige og finansielle vilkår, på hvilke Ryanair forpligter sig til at idriftsætte og drive internationale kommercielle flyvninger med afgang fra og ankomst til lufthavnen. Endvidere defineres det i kontrakten, hvilke betingelser for landing, groundhandling og øvrige tjenester lufthavnen tilbyder Ryanair«.

([14]) http://www.ryanair.com

(43) Ifølge punkt 4 i 2005-aftalen om lufthavnstjenester skal Ryanair drive rutefart med daglige flyvninger mellem London og Pau og betale de afgifter til lufthavnen, som er fastsat i punkt 7.1 (lovbestemte luftfartsafgifter), og 7.2 (ikkelovbestemte luftfartsafgifter).

3.2. *KONSULENTENS RAPPORT*

(44) I sin rapport gennemgår konsulenten blandt andet arten af marketingydelserne og de nærmere detaljer i lufthavstjenesterne, som er genstand for de aftaler, som CCIPB indgik med et antal luftfartsselskaber, deriblandt 2005-aftalerne med Ryanair og AMS ([15]).

3.2.1. MARKETINGAFTALERNE MED RYANAIR OG AMS

(45) Konsulenten har sammenfattet alle marketingaftaler vedrørende Pau lufthavn, som CCIPB indgik med Ryanair og AMS mellem 2003 og 2008, hvoraf kun 2005-aftalerne blev genstand for indledningsbeslutningen.

(46) Konsulenten har bl.a.:

— kontrolleret, i hvor høj grad priserne i marketingaftalerne stemte overens med de priser, som blev vist på AMS' websted (http://airportmarketingservices.com/pdfs/ratecard.pdf); ifølge konsulenten stemmer priserne på AMS' websted overens med priserne i 2005-marketingaftalen

— analyseret sammenhængen mellem de beløb, som AMS fakturerede, og Ryanairs aktivitetsniveau i Pau; ifølge konsulenten ser priserne for ydelserne ud til at følge udviklingen i det gennemførte antal flyvninger

— sammenlignet de ydelser, som AMS leverede til CCIPB, med andre marketingydelser på internettet, som er almindelige og udbydes på omtrent samme vilkår.

(47) Konsulenten sætter spørgsmålstegn ved, om det var i CCIPB's interesse at indgå en aftale om køb af denne type marketingydelser, og angiver følgende grunde: For det første er Ryanairs websted i alt væsentligt et billetsalgswebsted og ikke en generel hjemmeside for salg af rejser. Ifølge konsulenten er Ryanairs websted derfor først og fremmest sammenligneligt med andre luftfartsselskabers websteder, som generelt kun rummer få betalingsreklamer, og hvor lufthavnene ikke annoncerer. For det andet bemærker konsulenten, at lufthavnene ikke kan sammenlignes med andre potentielle annoncører på luftfartsselskabers websteder, f.eks. Ryanair, idet de ydelser, som lufthavnen leverer til Ryanairs passagerer, i sagens natur ikke kan adskilles fra Ryanairs egne ydelser i modsætning til de tilknyttede ydelser som overnatning og biludlejning. Endelig sætter konsulenten i det hele taget spørgsmålstegn ved fornuften i, at lufthavne skulle betale luftfartsselskaber penge af egen lomme for at tiltrække kunder på de flyvninger, som de betjener, mens det er de nævnte luftfartsselskaber, der ville få direkte gavn af sådanne ekstra passagerer.

(48) Af disse grunde konkluderer konsulenten, at en lufthavn kun har ringe forretningsmæssig interesse i at være annoncør på Ryanairs websted.

(49) Hvis der i øvrigt måtte være en interesse heri, er denne ifølge konsulenten i så fald hverken blevet målt af lufthavnen eller af Ryanair. Konsulenten bemærker ligeledes, at marketinginformationen på Ryanairs websted er temmelig kortfattet og enkel, og at man, hvis annoncen blev fundet effektiv (af lufthavnen eller Ryanair), ville have investeret i at forbedre dens kvalitet og udseende. Konsulenten slutter heraf, at den forretningsmæssige værdi af marketingydelserne ikke har noget afgørende omfang for aftaleparterne.

(50) Omvendt kunne destinationsregionen ifølge konsulenten faktisk nyde godt af annoncering, der tilskynder Ryanairs kunder til at tilbringe tid i regionen eller forbruge mere, mens de er der. Ikke desto mindre vurderer konsulenten, idet aftalen er indgået mellem CCIPB og Ryanair eller dets datterselskab, at de eventuelle fordele, som regionen får, skal udelades af analysen af aftalen.

(51) Ifølge konsulenten må man på grund af misforholdet mellem den meget flygtige karakter af markedet for onlinemarketing og AMS' faste pristabel i øvrigt spørge sig selv, hvad der er denne virksomheds egentlige formål. Ifølge Ryanair er aftalen med AMS valgfri, og lufthavnsforvalterne ville ikke indgå den, hvis den ikke havde forretningsmæssig værdi. Konsulenten undrer sig ikke desto mindre over det pres, som Ryanair lagde på lufthavnen i forbindelse med forhandlingerne om driften af flyruterne, især når flere nærliggende lufthavne (f.eks. Tarbes og Biarritz) konkurrerede med Pau om at huse Ryanair.

([15]) I rapporten gennemgår konsulenten de forskellige marketingaftaler mellem CCIPB og Ryanair og AMS og aftalen med Transavia, der blev indgået mellem 2002 og 2008, aftalerne om lufthavnstjenester, der blev indgå mellem 2002 og 2005, lufthavnens regnskabsresultater i perioden 2002-2007 og virkningen af Ryanairs drift af ruten Pau-London Stansted for lufthavnens regnskaber fra 2003 til 2008. Denne rapport har således et bredere spektrum end indledningsbeslutningen.

(52) Ifølge konsulenten kan det på denne baggrund konkluderes, at Ryanairs underliggende strategi for indgåelse af marketingaftaler er at opnå tilskud fra lufthavnen til at holde sine priser nede.

3.2.2. MARKETINGAFTALE MED TRANSAVIA

(53) Konsulenten har ligeledes undersøgt en marketingaftale, der blev indgået mellem CCIPB og luftfartsselskabet Transavia i 2006. Den aftale var ikke genstand for indledningsbeslutningen.

3.2.3. AFTALER OM LUFTHAVNSTJENESTER

(54) Konsulenten analyserede forskellige aftaler om lufthavnstjenester, der var indgået mellem CCIPB og de forskellige luftfartsselskaber (nemlig Ryanair, Air France og Transavia) i perioden 2003-2005.

(55) Ifølge konsulenten udvikler priserne på lufthavnstjenester sig på følgende vis: De lovbestemte afgifter (for markering, landing, parkering og passagerer) udløser en prisliste, der gælder for alle luftfartsselskaber. Satsen for hver afgift justeres hvert år ved hjælp af en procentsats, som afhænger af udfaldet af forhandlingerne i lufthavnens rådgivende økonomiske udvalg (commission consultative économique, COCOECO). Ifølge konsulenten kan der derfor ikke være forskel mellem luftfartsselskaberne på satserne for de lovregulerede ydelser.

(56) Ifølge konsulenten varierer satsen til gengæld på de ikkelovbestemte afgifter (lufthavnstjenester) alt efter luftfartsselskabet og er et resultat af bilaterale forretningsforhandlinger.

(57) Konsulenten har opstillet en sammenligning mellem de ikkelovbestemte ydelser, der blev faktureret Ryanair, og de samme ydelser faktureret andre luftfartsselskaber (Air France og Transavia). Denne sammenligning bygger både på arten af ydelsen og den anvendte pris.

(58) Konsulenten har konstateret, at de lufthavnstjenester, der indgår i aftalen mellem de to selskaber, synes at være overholdt, og at der består en reel forskel mellem arten af de leverede ydelser til de forskellige selskaber. Således har selskabet Air France en aftale om levering af samtlige tjenester. I øvrigt har Ryanair også opnået en lavere sats (men for en større omsætning) end Transavia.

(59) Ifølge konsulenten, der har sammenlignet de faste satser, der er anvendt for sammenlignelige ydelser til henholdsvis Ryanair, Transavia og Air France, får Ryanair alligevel i forbindelse med almindelige sammenlignelige tjenester en lavere sats ([…] (*) EUR) end Air France ([…] EUR) og Transavia ([…] EUR). Den pris, Ryanair betaler, er således ca. […] % af de andre selskabers.

(60) Ifølge Frankrig er konsulentens sammenligning af lufthavnstjenester — de ikkelovregulerede ydelser — ikke en korrekt sammenfatning af resultaterne af de forskellige forhandlinger, som CCIPB har ført. Frankrig nævner nogle eksempler, der begrunder denne satsfastsættelse, f.eks. hvor Ryanair ikke modtager visse ydelser, som tilbydes Air France.

4. FORANSTALTNINGER, DER ER OMFATTET AF AFGØRELSEN OM AT UDVIDE PROCEDUREN

(61) Kommissionen vurderede, at det var nødvendigt at udvide den formelle undersøgelsesprocedure og undersøge alle aftaler mellem CCIPB og AMS og Ryanair i hele den periode, hvor Ryanair drev virksomhed i Pau lufthavn (2003-2011), for at fastslå, om aftalerne, som CCIPB havde indgået med Ryanair og AMS, indeholdt statsstøtte.

(62) Kommissionen besluttede også at udvide den formelle undersøgelsesprocedure til at omfatte den aftale, som CCIPB indgik med luftfartsselskabet Transavia den 23. januar 2006, samt de forskellige tilskud, som offentlige enheder tildelte lufthavnen i den omhandlede periode, og som Frankrig sendte en fortegnelse over til Kommissionen ved brev af 30. maj 2011.

(63) Disse foranstaltninger behandles nærmere nedenfor i afsnit 4.1-4.3.

(*) Forretningshemmelighed.

4.1. *AFTALERNE MELLEM CCIPB OG RYANAIR OG AMS*

(64) Afgørelsen om udvidelse af proceduren dækker forskellige aftaler indgået af CCIPB med selskaberne Ryanair og AMS i perioden 2003-2011.

4.1.1. AFTALEN AF 28. JANUAR 2003

(65) Den aftale, der blev undertegnet den 28. januar 2003, blev indgået mellem CCIPB og Ryanair direkte (og ikke med selskabet AMS). Denne aftale indeholder bestemmelser om lufthavnstjenester og marketingydelser.

(66) I aftalens punkt 2 nævnes Ryanairs forpligtelser over for CCIPB såvel som beløbet for lufthavnsafgifter. I punkt 3 anføres CCIPB's forpligtelser, bl.a. at CCIPB for egen regning og på følgende vilkår:

a) »skal levere eller sørge for levering af de ydelser i terminalen/lufthavnsinfrastrukturen, som er nærmere beskrevet i bilag A hertil

b) skal varetage de PR- og markedsføringsfunktioner, der er nærmere beskrevet i bilag B hertil

c) skal betale Ryanair et engangsbeløb af 80 000 EUR for idriftsættelsen af denne nye forbindelse efter underskrivelsen af aftalen

d) skal betale Ryanair 11 EUR pr. afrejsende passager fra Pau lufthavn for den reklame, som Pau lufthavn får i kraft af de links til internettet, som CCIPB får på Ryanairs websted, reklamen i den skrevne presse for de lave flypriser til og fra Pau lufthavn og i andre medier såsom radio, TV og udendørsreklamer, som er valgt af Ryanair, ved månedlig betaling på et forud fastsat tidspunkt og/eller ved fradrag i de beløb, som Ryanair skylder CCIPB i medfør af bestemmelserne i punkt 2 b) herunder, idet loftet fastsættes til 400 000 EUR om året ved daglig flyvning.

e) Denne aftale er alene gyldig for forbindelsen Pau-London på grundlag af mindst én flyvning om dagen 364 dage om året. Selv om forbindelsen Pau-London måtte udvikle sig til at kunne bære flere flyvninger om dagen, betaler CCIPB ikke yderligere. Hvis der efter fælles aftale åbnes andre ruter til Tyskland, Belgien, Irland eller Italien, vil denne aftale være gældende for sådanne ruter, og det samme beløb på 80 000 EUR og et loft på 400 000 EUR om året beregnet ud fra 11 EUR pr. afrejsende passager skal betales ved idriftsættelsen. Hver ny forbindelse bliver gestand for en ny aftale eller en tillægsaftale til denne aftale.«

(67) Bilag A til aftalen indeholder en liste over de groundhandlingydelser og tilknyttede ydelser, som skal leveres i forbindelse med Ryanairs flyvninger. Bilag B indeholder bestemmelser om lufthavnens PR-, salgs- og markedsføringsfunktioner. I afsnittet om salg og markedsføring anføres bl.a.:

»Lufthavnen yder støtte og bistand til Ryanairs periodiske salgsopgaver i lufthavnens tiltrækningsområde, bl.a. gratis tilrådighedsstillelse af et kontor, en telefonlinje og en faxmaskine til Ryanairs personale. Lufthavnen undersøger alle reklamemuligheder (udendørsreklamer, aviser, TV, radio osv.), som den finder interessante for Ryanair i regionen (…)«.

(68) Denne aftale blev annulleret af TA i Pau den 3. maj 2005 ([16]) med følgende begrundelse:

»Uligevægten (…) mellem aftaleparternes gensidige forpligtelser, den upræcise angivelse af de forpligtelser, der påhviler Ryanair Limited i forbindelse med de foranstaltninger i udlandet, der skal fremme turismen i byen Pau, og det forhold, at der ikke er truffet bestemmelse om selv en delvis tilbagebetaling af de betalte beløb i tilfælde af manglende opfyldelse af de angivne målsætninger, giver anledning til at betragte den anfægtede afgørelse som en økonomisk støtte til selskabet Ryanair Limited.

Den anfægtede afgørelse om godkendelse af den aftale, hvorved der indføres en økonomisk støtte til selskabet Ryanair Limited, er ulovlig, da den ikke er anmeldt på forhånd til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og skal annulleres«.

([16]) TA de Pau, 3. maj 2005, Air Méditerranée. Afgørelsen, som TA i Pau traf, var affødt af en klage, som blev indgivet i september 2003 af Air Méditerranée, som er et luftfartsselskab, der driver chartervirksomhed fra lufthavnen i Tarbes, der er nabolufthavn til Pau. Air Méditerranée mente at have lidt skade på grund af den angiveligt illoyale konkurrence til dets egne forbindelser mellem London og det sydvestlige Frankrig.

(69) TA i Pau mindede i sin afgørelse af 3. maj 2005 om, at CCIPB, der forvalter Pau lufthavn, havde forpligtet sig til at betale Ryanair 80 000 EUR »uden modydelse« for idriftsættelsen af ruten London Stansted-Pau i 2003. CCIPB forpligtede sig også til at betale 11 EUR pr. passager til Ryanair op til et loft på 400 000 EUR om året »til gengæld for reklame for byen Pau«. TA i Pau konkluderede deraf, at aftalen udgjorde »en økonomisk støtte til Ryanair«.

(70) Denne aftale fra 2003 blev således erstattet af de to aftaler fra 2005, der er genstand for beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

4.1.2. 2005-AFTALERNE ([17])

(71) 2005-aftalerne var genstand for en undersøgelse udført af det regionale revisionsorgan Chambre régionale des comptes d'Aquitaine (i det følgende benævnt »CRC«).

(72) CRC's rapport (»rapport d'observations définitives«) om CCIPB blev vedtaget den 19. oktober 2006 og vedrører regnskabsårene 2001 og frem. En del af rapporten omhandler »støtte til et lavprisselskab« (kapitel 3 i rapporten). Denne rapport er resultatet af en undersøgelse, som CRC foretog af marketingaftalen. I sin rapport anfører CRC bl.a.:

— »at CCI for at omgå virkningerne af forvaltningsrettens afgørelse [om at aftalen fra 2003 med selskabet Ryanair gav anledning til ulovlig statsstøtte] benyttede en ny juridisk konstruktion«

— »at selskabet AMS blot er en enhed under Ryanair og ledes af to direktører fra Ryanair«

— »at der — for at bruge forvaltningsdommerens begrundelse (TA de Strasbourg, 24. juli 2003, société Brit Air mod CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin, CAA de Strasbourg, 18. december 2003, CCI de Strasbourg et du bas-Rhin mod société Brit Air) — består en klar uligevægt mellem aftaleparternes forpligtelser. Reklamen på Ryanairs websted gavner også Ryanair og kan ikke udgøre en direkte modydelse til de økonomiske forpligtelser, som CCIPB har indgået.«

(73) Ifølge rapporten består der en »uligevægt (…) mellem aftaleparternes gensidige forpligtelser«.

(74) Det nævnes i rapporten, at CRC trods AMS' og Ryanairs argumenter fastholder sine synspunkter. CRC konkluderer følgende:

»Med forbehold af den kompetente dommers vurdering mener CRC, at denne tjenesteydelsesaftale reelt er en økonomisk støtte til Ryanair, og at den er ulovlig, fordi den ikke var anmeldt på forhånd til Kommissionen.«

(75) Rapporten omhandler også støttens effektivitet (kapitel 3.2) og virkningsfuldhed (kapitel 3.3). Det anføres, at der ubestrideligt er økonomiske gevinster ved ruten Pau-London Stansted for regionen Béarn:

»Målet om 50 000 afrejsende passagerer fra London, som blev fastsat i 2003, blev stort set nået allerede i løbet af det andet driftsår. Ifølge en undersøgelse foretaget af CCI i 2005 var den økonomiske gevinst ved flyruten knap 8 mio. EUR årligt. Et panel med repræsentanter fra turistbranchen blev nedsat for at måle denne gevinst. Omkring 700 erhvervsfolk fra Béarn blev spurgt, hvilken andel deres britiske kunder udgjorde af omsætningen. Rutens andel af det samlede antal engelske turister i Béarn blev vurderet ud fra en passagerundersøgelse og data fra departementets turistudvalg.«

(76) For så vidt angår støttens virkningsfuldhed nævnes det i rapporten, at »de samlede omkostninger ved ruten for CCI i 2004 fratrukket indtægterne derfra vurderes til knap 360 000 EUR«.

(77) CRC tvivler på, at det er muligt for CCIPB at opnå de samme resultater for den økonomiske udvikling i Béarn ved at tildele en mindre økonomisk støtte til luftfartsselskabet Ryanair. I denne forbindelse henvises der i rapporten til forenelighedskriterierne i EF-retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne, fra 2005 ([18]) (i det følgende benævnt »2005-retningslinjerne«). Rapportens konklusion herpå er, at disse kriterier ikke er opfyldt.

([17]) Disse aftaler var allerede omfattet af indledningsbeslutningen, se afsnit 3.1.
([18]) EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

4.1.3. AFTALERNE MELLEM LUFTHAVNEN OG RYANAIR OG AMS EFTER 2005

(78) Ifølge de franske myndigheder findes der følgende forskellige aftaler eller tillægsaftaler til 2005-aftalerne mellem CCIPB og Ryanair og AMS efter 2005:

— En marketingaftale blev indgået den 25. september 2007 for i første omgang fem år fra datoen for underskrivelsen, hvori de to parter aftaler, at de skal mødes for at drøfte det fortsatte samarbejde mellem CCIPB og AMS mindst seks måneder før udløbet af den første aftaleperiode. Denne marketingindsats vedrører en forbindelse mellem Pau og Charleroi med tre ugentlige flyvninger og gælder hele driftsår. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den belgiske og nederlandske velkomstside for Ryanairs websted (www.ryanair.com) betaler CCIPB AMS et beløb af […] EUR om året. Ruten åbnede den 30. oktober 2007. Aftalen blev ændret ved en e-mailkorrespondance af 16. juni 2009 om en forøgelse af marketingindsatsen til […] EUR fra den 1. januar 2009 uden ændring af ydelserne.

— Et tillæg til 2005-aftalen om lufthavnstjenester blev aftalt i form af en skriftlig accept af 25. september 2007 fra CCIPB af anvendelsen af de betingelser, der var fastsat i 2005-aftalen om lufthavnstjenester, på ruten Pau-Charleroi for en periode af fem år.

— Et tillæg til 2005-aftalen om lufthavnstjenester blev aftalt i form af en skriftlig accept af 17. marts 2008 fra CCIPB af anvendelsen af de betingelser, der var fastsat i 2005-aftalen om lufthavnstjenester, på ruten Pau-Bristol for en periode af ét år.

— En marketingaftale blev indgået den 31. marts 2008 for perioden fra den 16. maj 2008 til den 13. september 2008, hvori de to parter aftaler, at de skal mødes for at drøfte det fortsatte samarbejde mellem CCIPB og AMS mindst tre måneder før udløbet af den første aftaleperiode. De marketingelementer, der er omfattet af denne aftale, er knyttet til Ryanairs forpligtelse til at beflyve en rute mellem Pau og Bristol med tre flyvninger om ugen i samme periode. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske velkomstside for www.ryanair.com i otte dage betaler CCIPB AMS et beløb af […] EUR.

— En beslutning, som CCIPB traf den 15. juni 2009 om at give sin formand mandat til at ændre beløbet for 2005-marketingaftalen og begrænse det til […] EUR for 2009 i forbindelse med en nedsættelse af antallet af Ryanairs planlagte flyvninger på ruten Pau-London til 211.

— Et tillæg til 2005-aftalen om lufthavnstjenester blev aftalt i form af en skriftlig accept af 16. juni 2009 fra CCIPB af at anvende de betingelser, der var fastsat i 2005-aftalen om lufthavnstjenester, på ruten Pau-Bristol for sommerperioden 2009.

— En marketingaftale blev indgået den 16. juni 2009 for perioden fra den 1. april 2009 til den 24. oktober 2009 med mulighed for forlængelse, hvis det aftales mindst tre måneder før udløbet af perioden. De marketingelementer, der er omfattet af denne aftale, vedrører en forbindelse mellem Pau og Bristol med to ugentlige flyvninger og 60 planlagte flyvninger i alt i samme periode. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske velkomstside for www.ryanair.com i ni dage betaler CCIPB AMS et beløb af […] EUR. Ruten lukkede i oktober 2009.

— En marketingaftale blev indgået den 28. januar 2010 »for en indledende periode fra datoen for underskrivelsen til et år efter datoen for ruternes åbning og med mulighed for forlængelse i yderligere et år«. De marketingelementer, der er omfattet af denne aftale, vedrører en forbindelse mellem Pau og London Stansted fra den 30. marts 2010 med tre flyvninger om ugen og minimum 220 flyvninger i alt, mellem Pau og Charleroi fra samme dato med tre flyvninger om ugen og mindst 100 flyvninger i alt og mellem Pau og Beauvais fra april 2010 med tre flyvninger om ugen og mindst 100 i alt. Til gengæld for et link til det websted, som CCIPB angiver, på den engelske, belgiske, nederlandske og franske velkomstside for www.ryanair.com i 25 eller 45 dage betaler CCIPB AMS et beløb af […] EUR.

(79) De ydelser, som AMS tilbyder, og de økonomiske betingelser herfor er angivet i punkt 3 i de forskellige marketingaftaler. Ifølge de franske myndigheder er udviklingen i de beløb, der erlægges til AMS, resultatet af underskrivelsen af nye aftaler i forbindelse med nye ruter (Charleroi og Bristol) og variationer i de planlagte flyvninger, især på ruten Pau-London Stansted. Ved udløbet af de forlængede aftaler af 30. juni 2005 og 25. september 2007 blev der indgået en ny aftale om alle ruter fra 30. marts 2010.

(80) Ifølge de franske myndigheder er der ikke indgået nye aftaler om lufthavnstjenester efter udløbet af 2005-aftalen om lufthavnstjenester i april 2010. Derfor var de satser, der blev anvendt på Ryanair fra april 2010 til april 2011, de samme, som blev fastsat i det rådgivende økonomiske udvalg for de lovbestemte afgifter, og dem, der var fastsat i 2005-aftalen for groundhandlingydelser, eftersom forhandlingerne om en ny aftale var endt uden resultat. De franske myndigheder anførte, at der kun var blevet indgået aftale om marketingydelserne.

(81) Ifølge Frankrig åbnede ruterne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais, der var omfattet af aftalen om lufthavnstjenester, den 30. marts 2010 for de to førstes vedkommende og i april 2010 for den sidstes. Den indledende periode sluttede således sammen med vinterperioden 2010/2011. Ved brev af 14. februar 2011 tilkendegav CCIPB, at »da aftalen ikke var blevet forlænget i yderligere et år inden den fastsatte frist, havde man bedt AMS anse aftalen for automatisk udløbet pr. 1. april 2011«.

(82) Ved brev af 30. maj 2011 og 10. maj 2012 fremsendte Frankrig en status over de beløb, som AMS (eller Ryanair for aftalen af 28. januar 2003) havde modtaget fra CCIPB og de øvrige offentlige enheder i perioden 2003-2011. Det samlede beløb for disse betalinger fra 2003 til 2011 var [4-6] mio. EUR i medfør af de i betragtning 64-81 nævnte aftaler. De nøjagtige beløb, som CCIPB og de øvrige offentlige enheder havde overført til AMS (eller Ryanair), er vist i tabellen nedenfor (tabel 2).

Tabel 2

Støtte til AMS eller Ryanair pr. rute

(1 000 EUR)

Støtte til AMS eller Ryanair pr. rute	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	I alt
Pau-London	[…]	[…]	[…]	437	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pau-Charleroi					[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pau-Bristol						[…]	[…]			[…]
Pau-Beauvais								[…]	[…]	[…]
Samlede betalinger til AMS eller Ryanair	[…]	[…]	[…]	**437**	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	**[4 000-6 000]**

Kilde: Brev fra Frankrig af 30. maj 2011 og 10. maj 2012 ([1]).

([1]) Da der ikke blev sondret præcist mellem ruterne i 2011, har Kommissionen fordelt det samlede beløb mellem de forskellige ruter efter samme forhold, som gjaldt i 2010.

4.2. *AFTALEN MELLEM CCIPB OG TRANSAVIA*

(83) CCIPB indgik en aftale med luftfartsselskabet Transavia den 23. januar 2006. Denne aftale blev indgået for tre år fra den 26. april 2006, da ruten Pau-Amsterdam åbnede, og kunne forlænges i yderligere to år. Den blev stiltiende forlænget i april 2009, men ophævet i oktober 2009, som følge af at Transavia besluttede at indstille beflyvningen.

(84) Aftalen omfatter betaling for marketingydelser for 250 000 EUR de to første år ved 156 afgange om året. Hvis antallet af flyvninger er lavere end 156 årligt, nedjusteres betalingen forholdsmæssigt. Det tredje år er betalingen […] EUR pr. afrejsende passager (med et årligt loft på […] EUR).

(85) Aftalen giver også mulighed for en yderligere forlængelse på to år med betaling af […] EUR pr. afrejsende passager for det fjerde år og […] EUR pr. afrejsende passager for det femte år.

(86) Aftalen gav anledning til betaling af i alt [700 000-900 000] EUR fra CCIPB til Transavia for de marketingydelser, der blev leveret af Transavia fra den 26. april 2006 til den 29. oktober 2009.

4.3. *TILSKUD FRA FORSKELLIGE OFFENTLIGE ENHEDER TIL PAU LUFTHAVN*

(87) Ved brev af 30. maj 2011 sendte Frankrig Kommissionen en status over alle de tilskud, der var tildelt lufthavnen ved hjælp af offentlige midler. Foranstaltningerne, der er genstand for udvidelsen af proceduren, beskrives i betragtning 88-107. Ifølge Frankrig får lufthavnen ikke statsstøtte eller offentlig støtte til at få driften af lufthavnen til at balancere.

(88) For at kunne vurdere tilskuddene efter statsstøttereglerne må man skelne mellem tilskud til »infrastruktur«, som er ydet af forskellige offentlige enheder, og de tilskud, der er ydet af staten til at dække omkostninger, som ifølge de franske myndigheder vedrører statslige opgaver.

Tabel 3

Pau-Pyrénées lufthavns tilskud fra forskellige offentlige enheder i løbet af perioden 2000-2010

(1 000 EUR)

Tilskudsart	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Statstilskud FIATA (statslig opgave)			396		11		400	300				1 107
Statstilskud til infrastruktur (bevilling til statslige investeringer)	166 (lokaler til sikkerhedsfirmaet SSLIA ([1]))		1 782 (2 tomografer+køretøj) SSLIA	466 (køretøj til SSLIA)								2 414
Tilskud til infrastruktur til statslige opgaver, i alt	**166**		**2 178**	**466**	**11**		**400**	**300**				**3 521**
Conseil général Pyrénées Atlantiques (infrastrukturbevilling)	1 326 (godsterminal)		91 (start-/landingsbane, materiel)			478 (anlægsarbejde på rullevej)						1 895
Conseil régional d'Aquitaine	1 413 (godsterminal)	2 164 (passagerterminal)	232 (lufthavnsbygninger)			479 (anlægsarbejde på rullevej)						4 288
Kommune- og bysammenslutningen i Pau	1 479 (gods- og passagerterminaler)	1 683 (passagerterminal)	643 (passagerterminal)	5 (lufthavnsbygninger)								3 810
EFRU		1 559 (passagerterminal)	1 184 (lufthavnsbygninger)	291 (passagerterminal)		653 (anlægsarbejde på rullevej)						3 687

(1 000 EUR)

Tilskudsart	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I alt
Gaz de France				38 (central kraftvarme-produktion)								38
Den blandede gruppe for Pau-Pyrénées lufthavn										4 030 (istandsættelse af start-/landingsbane og markering)	100 (istandsættelse af start-/landingsbane og markering)	4 130
Tilskud til infrastruktur (ud over statslige opgaver), i alt	**4 218**	**5 406**	**2 150**	**334**		**1 610**				**4 030**	**100**	**17 848**
Conseil général Pyrénées Atlantiques (afdrag på lånesum)	97	272	113	122	98	77						779
Realiserede investeringer	**3 470**	**8 656**	**5 781**	**1 352**	**272**	**2 744**	**260**	**315**	**416**	**5 419**	**167**	**28 852**

([1]) Service de Sécurité et de Lutte contre l'Incendie des Aéronefs (SSLIA).

4.3.1. TILSKUD TIL »INFRASTRUKTUR«

(89) I perioden 2000-2010 modtog lufthavnen betalinger (i det følgende benævnt »infrastrukturtilskud«) fra den blandede gruppe, staten, diverse lokale forvaltningsmyndigheder, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Gaz de France til finansiering af forskellige investeringer (terminal, istandsættelse af start-/landingsbane, istandsættelse af markering, godsterminal, kraftvarmeanlæg osv.) for et samlet beløb af ca. 17,8 mio. EUR (se tabel 3 ovenfor).

(90) Conseil général des Pyrénées Atlantiques tildelte lufthavnen en »infrastrukturbevilling« på 1,895 mio. EUR til finansiering af godsterminalen, materiel til start-/landingsbanen og anlægsarbejde på rullevejen. Frankrig har ligeledes oplyst, at Conseil général des Pyrénées Atlantiques fra 2000 til 2005 havde betalt 779 000 EUR af afdraget på hovedstolen af et lån. Frankrig præciserer, at denne foranstaltning hidrører fra en aftaleprotokol om finansieringsplanen for Pau lufthavn undertegnet den 5. november 1990 mellem de lokale forvaltningsmyndigheder og CCIPB. Denne plan med en sum på højst 5,680 mio. EUR omfattede anlægsarbejder med henblik på opgradering af baner og markering til korrekt standard samt udvidelse af terminalen. Ifølge protokollen kunne de lokale forvaltningsmyndigheders støtte gives enten i form af en infrastrukturbevilling eller et afdrag på lån optaget af lufthavnsforvalteren til at finansiere investeringerne eller en kombination af begge. De førnævnte 779 000 EUR udgør et afdrag på hovedstolen af et lån, som Conseil général des Pyrénées Atlantiques havde forpligtet sig til at dække i medfør af protokollen fra 1990, og som udløb i 2005.

(91) Af Conseil régional d'Aquitaine modtog lufthavnen fire tilskud på i alt 4,288 mio. EUR til finansiering af godsterminalen og passagerterminalen og anlægsarbejder på rullevejen.

(92) Kommunesammenslutningen og bysammenslutningen Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées støttede lufthavnen med 3,810 mio. EUR til finansiering af godsterminalen og passagerterminalen.

(93) EFRU støttede anlægsarbejder i passagerterminalen og på rullevejen med 3,687 mio. EUR.

(94) Gaz de France tildelte også Pau lufthavn et tilskud på 38 000 EUR til finansieringen af et kraftvarmeanlæg i 2003. På tidspunktet for denne bevilling var Gaz de France en offentlig erhvervsvirksomhed (EPIC).

(95) Endelig finansierede den blandede gruppe et investeringsprogram på i alt 4,130 mio. EUR for istandsættelse af start-/landingsbane og markering samt udvidelse af parkeringsarealerne.

(96) Tabel 4 nedenfor giver en oversigt over alle de forskellige foranstaltninger, dvs. de forskellige juridiske akter, i medfør af hvilke de ovenfor beskrevne infrastrukturtilskud blev bevilget. For hver enkelt foranstaltning er angivet dato for bevilling af infrastrukturtilskuddet, arten af de finansierede investeringer og de samlede omkostninger ved disse investeringer, det samlede infrastrukturtilskud modtaget ved anvendelse af den enkelte foranstaltning samt den periode, tilskuddet blev udbetalt i.

Tabel 4

Oversigt over alle foranstaltninger til udbetaling af infrastrukturtilskud

Dato for bevilling af tilskud	Bevilgende offentlig enhed	Investeringernes art	Samlede investeringsomkostninger (mio. EUR)	Tilskudsbeløb i alt (mio. EUR)	Udbetalingsperiode
1999-2000	Conseil général Conseil régional Kommune- og bysammenslutningen i Pau Gaz de France	Gods- og passagerterminal, landingsbanemateriel, kraftvarmeanlæg	15,3	11,9	2000-2003

Dato for bevilling af tilskud	Bevilgende offentlig enhed	Investeringernes art	Samlede investeringsomkostninger (mio. EUR)	Tilskudsbeløb i alt (mio. EUR)	Udbetalingsperiode
2004	Conseil général Conseil régional Den Europæiske Union (EFRU)	Anlægsarbejde på rullevej	2,6	1,6	2005
2009	Den blandede gruppe	Istandsættelse af start-/landingsbane og markering, udvidelse af parkeringsarealerne	5,1 ([1])	4,1	2009-2010

Kilde: Dokumenter fremsendt af Frankrig.
([1]) Heraf 450 000 EUR til udvidelse af parkeringsarealerne.

4.3.2. STATSTILSKUD, SOM IFØLGE FRANKRIG SKULLE FINANSIERE STATSLIGE OPGAVER IFØLGE SYSTEMET TIL FINANSIERING AF STATSLIGE OPGAVER I DE FRANSKE LUFTHAVNE

(97) Tabel 3 viser også de statstilskud, som i følge Frankrig skulle finansiere de statslige opgaver. Det drejer sig om (se række 1 og 2 i tabellen, perioden 2000-2010):

— tilskud fra FIATA, den franske investeringsfond for lufthavne og lufttransport, på 1,107 mio. EUR

— infrastrukturtilskud på 2,414 mio. EUR.

(98) I alt modtog Pau lufthavn mellem 2000 og 2010 således i alt 3,521 mio. EUR i tilskud.

(99) Ifølge Frankrig dækker disse tilskud omkostningerne ved de statslige opgaver, hvis udførelse påhviler lufthavnsforvalterne, og hvis finansiering påhviler staten ifølge fransk lov. De pågældende opgaver finansieres ved hjælp af provenuet fra lufthavnsskatten samt en supplerende ordning. Historikken og de nærmere bestemmelser i disse ordninger samt typen af opgaver, de finansierer, er beskrevet nedenfor i betragtning 100-108.

(100) I 1998 vurderede Conseil d'État i sin SCARA-dom ([19]), at sikrings- og sikkerhedsopgaver i lufthavne var statslige opgaver under statens ansvar, og at udgiften hertil derfor ikke kunne pålægges lufthavnenes brugere via afgifter. Efter denne dom indførtes ved lov nr. 98-1171 af 18. december 1998 om tilrettelæggelsen af visse lufttransporttjenester og artikel 136 i lov nr. 98-1266 af 30. december 1998 (finansloven for 1999) ([20]) lufthavnsskatten fra 1. juli 1999. Det drejer sig om en skat med et bestemt formål, idet provenuet kun kan bruges til at finansiere bestemte udgifter, i det foreliggende tilfælde omkostningerne ved de opgaver, som Frankrig anser for at være statslige i en lufthavn. De førnævnte bestemmelser gav ligeledes anledning til en supplerende ordning til finansiering af disse opgaver som beskrevet i betragtning 105-107.

(101) I lovgivningen og de nærmere forskrifter defineres præcist, hvilke opgaver der kan finansieres over lufthavnsskatten. Det drejer sig om redning og brandslukning af fly, forebyggelse af dyrefare ([21]), screening af indskrevet bagage, screening af passagerer og kabinebagage, kontrol af fælles indgange til lufthavnsområdet ([22]), miljøkontrolforanstaltninger ([23]) samt automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation. Henvisningen til automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation blev indført ved lov i 2008. Derudover er

([19]) Conseil d'Etats dom af 20. maj 1998, Syndicat des Compagnies aériennes autonomes (»SCARA«).
([20]) Nu kodificeret i artikel 1609w i den franske skattelov (code général des impôts).
([21]) Dyrefaren gælder bl.a. faren i luften ved kollision mellem fly og flyvende dyr, der kan true sikkerheden for passagerer og gods om bord på flyet.
([22]) Udførelsen af denne opgave kan f.eks. omfatte anlæggelse og vedligeholdelse af hegn, der afgrænser lufthavnsområdet fra det offentlige område, eller installation af videoovervågningsudstyr langs grænserne til lufthavnsområdet.
([23]) Denne opgave omfatter bl.a. støjbegrænsning, i givet fald knyttet til flyveretninger, samt kontrol af luft- og vandkvalitet i lufthavnens omgivende miljø.

omfanget af de opgaver, der er berettiget til finansiering over lufthavnsskatten, forblevet uændret siden indførelsen af ordningen og svarer til de opgaver, der er omhandlet i SCARA-dommen. I diverse nationale lovtekster og EU-tekster præciseres lufthavnsforvalternes forpligtelser med hensyn til udførelsen af disse opgaver. F.eks. hvad angår redning og brandslukning af fly, bestemmes det i lovgivningen, nøjagtig hvilke menneskelige og materielle ressourcer der skal være til rådighed alt efter lufthavnens karakteristika.

(102) I en given lufthavn betales lufthavnsskatten af ethvert luftfartsselskab, der benytter lufthavnen. Den opkræves på basis af det antal passagerer og vægten af gods og post, som luftfartsselskabet tager om bord. Lufthavnsskattesatsen pr. passager eller ton gods eller post fastsættes årligt lufthavn for lufthavn alt efter de budgetterede omkostninger ved udførelsen af de opgaver, som finansieres via ordningen.

(103) Lufthavnsforvalterne udarbejder hvert år en årlig omkostnings- og trafikerklæring. Denne erklæring gælder for det forgangne år og angiver trafikmængderne og de påløbne omkostninger ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne samt de beløb, der er modtaget i medfør af lufthavnsskatten og den supplerende ordning til finansiering af disse opgaver. De indeholder i øvrigt også prognoser for trafik, omkostninger og indtægter forbundet med sikrings- og sikkerhedsopgaverne i det givne indeværende år og de to følgende år. Disse erklæringer bliver kontrolleret af forvaltningsmyndighederne, som kan foretage kontrol på stedet. Skattesatsen fastsættes dernæst på grundlag heraf ved tværministeriel bekendtgørelse.

(104) For de tilfælde, hvor beregningerne af skattesatsen bygger på prognoser for omkostninger og trafik, er der indført en mekanisme til efterfølgende justering, så det kan sikres, at lufthavnsskatteprovenuet — i givet fald forhøjet med de tilskud, der tildeles via den supplerende ordning som beskrevet i betragtning 105-107 — ikke overstiger de reelle omkostninger, der er påløbet ved varetagelsen af de pågældende opgaver. De pågældende omkostninger omfatter drifts- og personaleomkostninger ved udførelsen af disse opgaver, hensættelser til afskrivning af de investeringer, der er foretaget som følge af opgaverne, samt den del af kapacitetsomkostningerne, som vedrører disse opgaver ([24]). Lufthavnsforvalterne skal føre årsregnskaber med indtægterne fra lufthavnsskatten og den supplerende ordning samt de omkostninger, der påløber ved varetagelsen af de pågældende opgaver. Så snart der viser sig et overskud, overføres det til de akkumulerede regnskaber for de foregående år, hvor saldoen kan være positiv eller negativ, og denne saldo tages i betragtning ved fastsættelsen af det følgende års skattesats. I øvrigt belastes enhver positiv saldo af finansieringsomkostninger, som afholdes af lufthavnsforvalteren.

(105) Allerede ved indførelsen måtte ordningen til finansiering via lufthavnsskat have tilført en supplerende ordning. Omkostningerne ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne er da heller ikke proportional med lufttrafikken i modsætning til provenuet af lufthavnsskatten. I denne forbindelse viste det sig, at man i lufthavne med beskeden trafik for at få dækket sikrings- og sikkerhedsomkostningerne ville have været nødt til at fastlægge satsen for lufthavnsskatten så højt, at brugerne vanskeligt kunne få råd til det. For disse lufthavne blev det derfor bestemt, at lufthavnsskatten kunne fastsættes på et lavere niveau end det, der var nødvendigt for at dække omkostningerne, og i fornødent omfang anvende en ordning til supplerende finansiering af de opgaver, der var berettigede til dækning via lufthavnsskatten.

(106) Der blev indført en række supplerende ordninger. I første omgang benyttede de franske myndigheder sig af en særlig fond, der var bestemt til lufthavne og lufttransport (fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien — FIATA), og som var oprettet parallelt med lufthavnsskatten og i lighed med denne i medfør af førnævnte lov nr. 98-1266 af 30. december 1998. Denne fond, hvis midler udgjordes af en bestemt andel af afgiften på civil luftfart, efterfulgte udligningsfonden for lufttransport (fonds de péréquation des transports aériens — FPTA), som oprindelig var forbeholdt finansiering af flyruter, der fremmede regionaludvikling og fysisk planlægning. FIATA's støtte dækkede de samme opgaver som FPTA og blev udvidet til også at omfatte de opgaver, som blev dækket af lufthavnsskatten for et supplere denne for de små lufthavnes vedkommende. Konkret var FIATA's opgaver fordelt på to forskellige dele, nemlig en lufthavnsdel til supplerende dækning af sikrings- og sikkerhedsopgaver i de små lufthavne og en lufttransportdel til tilskud til flyforbindelser, der skulle fremme regionaludvikling og fysisk planlægning. Beslutningerne om at yde tilskud fra FIATA til supplerende finansiering af sikrings- og sikkerheds-opgaver blev truffet efter udtalelse fra FIATA's forvaltningsudvalg for lufthavnsdelen.

(107) I 2005 blev FIATA nedlagt og forvaltningen af den tilhørende finansiering foregik direkte over statens budget i to år ifølge de samme forvaltningsprincipper, bl.a. efter udtalelse fra et forvaltningsudvalg. Fra 2008 erstattede staten denne ordning med en forhøjelse af lufthavnsskatten, hvilket medførte, at satsen blev forhøjet til over det niveau, der

([24]) Kapacitetsomkostningerne er primært knyttet til stabsfunktioner som personale, finansiering, finanstilsyn, indkøb, generelle IT-systemer, jura, generelle tjenester, overordnet ledelse, regnskab og ledelseskontrol.

for visse lufthavne var nødvendigt for at dække omkostningerne ved sikrings- og sikkerhedsopgaverne. Det overskud, der således bliver genereret, fordeles nu til de mindste lufthavne, så de kan supplere provenuet fra lufthavnsskatten, som de selv opkræver.

(108) Som tidligere angivet viser lufthavnsforvalternes årlige erklæringer, som forvaltningsmyndighederne kontrollerer, de budgetterede og realiserede omkostninger og de budgetterede og realiserede indtægter fra såvel lufthavnsskatten som den supplerende ordning. Ligeledes fremgår både provenuet af lufthavnsskatten og finansieringen fra den supplerende ordning af lufthavnsforvalternes årsregnskaber over faktiske indtægter og omkostninger, som danner grundlag for beregningen af saldoen, der, hvis den er positiv, medfører, at skatten nedjusteres, og lufthavnsforvalterne belastes af finansieringsomkostningerne Mekanismen for erklæring, kontrol og efterfølgende justering, som skal forhindre udbetaling af større offentlige midler end de reelt afholdte omkostninger, gælder derfor for både lufthavnsskatten og den supplerende ordning.

5. ÅRSAGER TIL AT INDLEDE HENHOLDSVIS UDVIDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

5.1. *BESLUTNING OM AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

(109) I indledningsbeslutningen konstaterer Kommissionen i overensstemmelse med Frankrigs anmeldelse, at udbetalingen på grundlag af marketingaftalen fra 2005 udgør et tilskud til AMS fra CCIPB. Henset til CCIPB's offentlige karakter mente Kommissionen, at aftalen indebar anvendelse af statslige midler.

(110) Med hensyn til forekomsten af en økonomisk fordel ifølge artikel 107, stk. 1, i TEUF udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt CCIPB ved indgåelsen af de nævnte aftaler med AMS og Ryanair havde handlet som en fornuftig markedsøkonomisk investor, der forfølger en global eller sektorbaseret strukturpolitik, og som lader sig lede af mere eller mindre langsigtede rentabilitetsudsigter.

(111) I denne forbindelse drog Kommissionen på baggrund af de oplysninger, den havde modtaget, bl.a. den foreløbige konklusion, at 2005-marketingaftalen, uanset de faktisk leverede tjenesteydelser, blev indgået for at yde tilskud til ruten Pau-London Stansted, og at den via datterselskabet AMS gav Ryanair en økonomisk fordel, som selskabet ikke ville have kunnet opnå på normale markedsvilkår. Kommissionen vurderede, at den omhandlede foranstaltning, som blev udbetalt til AMS af CCIPB, kunne udgøre statsstøtte, som er omfattet af det principielle forbud i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Denne vurdering byggede på analysen af de oplysninger, som Frankrig fremlagde, og omstændighederne ved indgåelsen af aftalen.

(112) Vedrørende 2005-aftalen om lufthavnstjenester udtrykte Kommissionen tvivl angående forekomsten af en økonomisk fordel for Ryanair i form af nedsatte lufthavnsafgifter.

(113) Endelig udtrykte Kommissionen tvivl om disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked i henhold til 2005-retningslinjerne.

5.2. *AFGØRELSE OM AT UDVIDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

(114) Vedrørende de aftaler, der blev indgået mellem CCIPB og Ryanair og AMS (nemlig aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen), vurderede Kommissionen i sin udvidelsesafgørelse, at aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen, som blev indgået samtidig, burde vurderes i sammenhæng, idet Ryanair og AMS faktisk udgjorde en og samme støttemodtager af de omhandlede foranstaltninger. Derfor mente Kommissionen, at den for at fastslå, om disse forskellige aftaler udgjorde statsstøtte, måtte anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de forskellige datoer for indgåelse af aftalerne ([25]), nemlig:

— den 28. januar 2003 (ruten Pau-London Stansted)

— den 30. juni 2005 (ruten Pau-London Stansted) og den 16. juni 2009 for ændringen af aftalen

— den 25. september 2007 (ruten Pau-Charleroi) og den 16. juni 2009 for ændringen af aftalen

— marts 2008 (aftale om lufthavnstjenester af 17. marts 2008, marketingaftale af 31. marts 2008) (ruten Pau-Bristol)

([25]) Undtagen for visse aftaler er datoen for idriftsættelsen af de af aftalen omfattede aktiviteter ikke den samme som datoen for indgåelsen af aftalen. Se betragtning 395.

— den 16. juni 2009 (ruten Pau-Bristol)

— den 28. januar 2010 (ruterne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais).

(115) Kommissionen konkluderede, at den ikke på grundlag af de foreliggende oplysninger kunne udelukke, at Ryanair og AMS modtog statsstøtte i forbindelse med de pågældende aftaler, men den fastslog dog, at den ikke havde tilstrækkelige oplysninger til at kunne udtale sig definitivt på dette punkt. For at kunne foretage en sådan vurdering mente Kommissionen på grundlag af de foreliggende oplysninger, at de handlinger, som CCIPB's lufthavnsforvaltningsafdeling, CCIPB og de øvrige offentlige enheder foretog, skulle vurderes samlet i relation til Ryanair og AMS.

(116) Ligeledes udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt aftalen med Transavia opfyldte det markedsøkonomiske investorprincip.

(117) For så vidt angår foreneligheden af denne eventuelle støtte til luftfartsselskaberne ([26]), sondrede Kommissionen mellem de foranstaltninger, der lå før 2005-retningslinjernes ikrafttræden, og de foranstaltninger, der kom til senere.

(118) Hvad angår den første kategori, mente Kommissionen, at den for at vurdere foreneligheden af den omhandlede mulige statsstøtte med det indre marked skulle fastslå, om:

— foranstaltningen bidrager til opfyldelsen af et formål af fælles interesse, nemlig åbning af nye ruter, som på sigt er rentable, til en anden lufthavn i EU

— støttebeløbet er nødvendigt og proportionalt i forhold til de yderligere omkostninger, som påløber ved åbning af nye ruter, og foranstaltningen har en tilskyndende virkning

— foranstaltningen er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling

— den rummer sanktioner i tilfælde af misligholdelse fra luftfartsselskabets side

— den påvirker konkurrencen i strid med den fælles interesse.

(119) Kommissionen udtrykte tvivl med hensyn til opfyldelsen af disse kriterier og ligeledes foreneligheden af denne eventuelle støtte med det indre marked.

(120) For så vidt angår foreneligheden af de foranstaltninger, der ligger efter 2005-retningslinjernes ikrafttræden, henviste Kommissionen primært til de kriterier, der er fastlagt i disse retningslinjer for statslig startstøtte til luftfartsselskaber. Kommissionen udtalte tvivl om opfyldelsen af disse kriterier.

(121) Med hensyn til infrastrukturtilskud til CCIPB udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt de offentlige myndigheder havde handlet som en fornuftig investor ved tildelingen af disse tilskud. Kommissionen anførte, at den derfor ikke kunne udelukke, at disse tilskud udgjorde statsstøtte.

(122) Hvad angår foreneligheden af denne eventuelle støtte med det indre marked, henviste Kommissionen til de kriterier, der var fastlagt i 2005-retningslinjerne for støtte til investeringer i lufthavne. Kommissionen udtrykte tvivl om, hvorvidt denne eventuelle støtte er forenelig med det indre marked.

6. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

6.1. *BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

(123) Kommissionen modtog bemærkninger fra fem interesserede parter:

6.1.1. CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU-BÉARN (CCIPB)

6.1.1.1. ***Aftalen om lufthavnstjenester indgået med Ryanair***

(124) Det er CCIPB's opfattelse, at aftalen om lufthavnstjenester i betragtning af de objektive og ikkediskriminerende betingelser for opkrævning af lufthavnsafgifter hos Ryanair og alle øvrige luftfartsselskaber, der benytter Pau lufthavn, ikke indeholder et element af statsstøtte.

([26]) I resten af denne afgørelse betegner »luftfartsselskaber« luftfartsselskaberne og deres datterselskaber og indbefatter derfor navnlig AMS.

(125) CCIPB bemærker, at Pau lufthavn selv finansierer sin drift ved hjælp af sine indtægter, og mener ikke, at den modtager støtte eller finansiering fra staten til at få driften til at balancere.

(126) For så vidt angår de lufthavnsafgifter, som opkræves hos Ryanair, bekræfter CCIPB, at de er et resultat af anvendelsen af de satser, der er gældende for Ryanair som for ethvert andet luftfartsselskab.

(127) CCIPB bemærker, at der findes tre kategorier af lufthavnsafgifter:

— lovbestemte luftfartsafgifter

— ikkelovbestemte groundhandlingafgifter

— afgifter til staten.

(128) For det første bekræfter CCIPB, at det på objektiv og ikkediskriminerende vis opkræver lovbestemte luftfartsafgifter (fire typer: landings-, opholds-, markerings- og passagerafgift) hos luftfartsselskaberne. Afgiftsbeløbene fastsættes i et paritetisk udvalg bestående af lufthavnsforvalterne og luftfartsselskaberne samt tilsynsmyndigheden.

(129) CCIPB anfører, at det ikke undtager Ryanair for opholds- og markeringsafgifterne, men at der blot i aftalen står, at »Ryanair normalt ikke skal betale« de nævnte afgifter. CCIPB bemærker, at opholdsafgiften først beregnes fra det øjeblik, luftfartøjet har været parkeret i to timer i lufthavnen, mens Ryanairs mellemlandinger normalt kun tager 25 minutter. CCIPB bemærker angående markeringsafgiften, at Ryanairs flyvninger kun foregår om dagen, hvilket reducerer sandsynligheden for, at Ryanair skal betale markeringsafgift.

(130) For det andet, for så vidt angår de ikkelovbestemte groundhandlingafgifter (f.eks. assistance i lufthavnen eller fortøjning af fly på standpladsen), bemærker CCIPB, at satserne er genstand for forretningsmæssig forhandling med hvert luftfartsselskab under hensyntagen til dettes specifikke situation. I praksis er ikke enhver rent aritmetisk sammenligning mellem selskaber nødvendigvis relevant — selv om flyene er af samme størrelse — såfremt der er mange andre kriterier, der burde tages i betragtning såsom selskabets årlige trafikmængde, hyppighed, periode (lavsæson eller højsæson), hvor flyvningerne foregår om dagen, afgiftsforhøjelser for natlige flyvninger, forsinkelser, afisning, rengøring af fly osv.

(131) CCIPB understreger for det tredje, at afgifterne til staten (lufthavnsskat og afgift for civil luftfart) anvendes strengt identisk på samtlige luftfartsselskaber. CCIPB har ingen indflydelse på det statslige afgiftsbeløb, som fastlægges af den kompetente myndighed.

6.1.1.2. ***Marketingaftale indgået med AMS***

(132) Ifølge CCIPB er de beløb, det har betalt til selskabet AMS, ikke statsstøtte. CCIPB bemærker, at det qua koncessionsmyndighed i Pau lufthavn i overensstemmelse med 2005-retningslinjerne besluttede at offentliggøre en indkaldelse af forslag i magasinet Air & Cosmos i december 2007 for at finde et eller flere luftfartsselskaber, der mod et økonomisk tilskud ville åbne nye forbindelser fra Pau til andre lufthavne i Europa (man regnede med otte bud). Imidlertid måtte CCIPB konstatere, at der ikke var indkommet forslag fra noget luftfartsselskab, da fristen for indsendelse af forslag udløb den 31. januar 2008.

(133) CCIPB mener i øvrigt, at dets beslutning om at indgå marketingaftalen med Ryanair ikke kan tilskrives staten. Ifølge CCIPB var hverken offentlige myndigheder eller lokale forvaltningsmyndigheder på noget tidspunkt involveret i forhandlingerne med Ryanair eller i indgåelsen af et handelspartnerskab med dette selskab.

(134) CCIPB mener, at handels- og industrikamre (i det følgende benævnt »CCI«) driver lufthavnsanlæg »på privatretlige vilkår«.

(135) CCI'erne udgør ifølge CCIPB en »meget specifik kategori af offentlige virksomheder (…) hvis formål det er frit at repræsentere kommercielle og industrielle interesser i deres område over for de offentlige myndigheder«. CCIPB tilføjer, at »det forhold, at de er knyttet til staten (…), på ingen måde i sig selv indebærer, at de er underordnet staten«. Når CCIPB driver lufthavnen og som følge deraf indgår i et partnerskab med Ryanair, handler det således helt selvstændigt i forhold til sin tilsynsmyndighed og dermed uden direkte eller indirekte indgriben fra statens side.

6.1.1.3. ***Kriteriet om det markedsøkonomiske investorprincip***

(136) CCIPB anfører, at det fik et tilbud fra selskabet Ryanair om at fortsætte driften af ruten Pau-London Stansted, efter at TA i Pau den 3. maj 2005 havde annulleret aftalen af 28. januar 2003.

(137) I henseende til driften af ruten indgik CCIPB en aftale med selskabet Ryanair om lufthavnstjenester, som ifølge CCIPB ikke gav Ryanair nogen betydelig særbehandling i forhold til de øvrige luftfartsselskaber i Pau lufthavn. CCIPB tilføjer, at det med henblik på lufthavnens kommercielle udvikling indgik en aftale om markedsføring på internettet med selskabet AMS, som er Ryanairs 100 % ejede datterselskab. Hvad angår denne aftale, mener CCIPB, at det handlede som en privat markedsøkonomisk investor af de fem grunde, der er omtalt i betragtning 138-142 nedenfor.

(138) For det første skulle AMS som modydelse for den pris, som CCIPB betalte, levere reelle forretningsydelser, bl.a. et stort antal links på webstedet ryanair.com, som skulle lede internetbrugerne direkte til webstederne for CCIPB, lufthavnen, regionens infrastrukturer (busser, tog og taxier), Béarns turistkontor osv.

(139) For det andet skulle webstedet ryanair.com i dag ubestrideligt være Europas største rejsereservationswebsted og et af de allermest besøgte websteder for internetbrugere, der bruger søgemaskinen Google. At indrykke annoncer for Pau lufthavn på webstedet ryanair.com var en reel gunstig mulighed for Pau lufthavn eller de lokale forvaltningsmyndigheder, den betjener. Lufthavnene og de øvrige tredjeparter (biludlejningsfirmaer, hoteller, regioner osv.) ville være villige til at betale de priser på prisskalaen, som er fastlagt i den satsoversigt, der er offentliggjort på AMS' websted. Visse helt privatejede lufthavne ville i øvrigt have accepteret at betale disse beløb. CCIPB understreger merværdien af annoncen på webstedet ryanair.com og citerer en undersøgelse foretaget af selskabet Planet-Work, hvoraf det fremgår, at den annonce, der var købt til at stå på webstedet ryanair.com, gav Pau lufthavn og regionen en større synlighed målt i klik fra internetbrugere end en annonce på webstedet voyages-sncf.com. CCIPB konkluderer heraf, at de priser, der blev anvendt af AMS for de leverede ydelser og betalt af CCIPB, svarer til markedspriserne.

(140) For det tredje mener CCIPB ikke, at den faste karakter af den pris, der blev betalt for de leverede ydelser, burde være et kriterium for, hvorvidt der er tale om statsstøtte.

(141) For det fjerde skulle de beløb, der blev betalt i henhold til aftalen om forbindelsen Pau-Charleroi, gøre det muligt at købe andre ydelser end dem, som CCIPB fik i henhold til aftalen om forbindelsen Pau-London. Således skulle CCIPB ikke betale to gange for samme ydelse, hvilket skulle bidrage til at påvise, at de betalte beløb ikke var tilskud til åbningen af en rute. CCIPB hævder i øvrigt, at hvis beløbet havde til formål at bidrage til at afhjælpe det strukturelle underskud på driften af ruten, var det tydeligvis utilstrækkeligt.

(142) For det femte mener CCIPB, at det er meget vanskeligt for en offentlig forvaltningsmyndighed, som ikke har til formål at generere et overskud, at føre bevis for, at beløbet på […] EUR, der blev tildelt selskabet AMS, gjorde det muligt at »tilbageføre« […] EUR til CCIPB. Imidlertid hævder CCIPB, at det er et faktum, at linket på webstedet www.ryanair.com (og fraværet af nærliggende destinationer på webstedet) var investeringen værd med hensyn til kendskabsgrad og/eller tiltrækning.

6.1.1.4. ***Konkurrencefordrejning***

(143) CCIPB vurderer ikke, at de beløb, det har betalt AMS for de leverede marketingydelser, påvirker konkurrencen.

(144) Destinationen Pau ville ikke have tiltrukket sig spontan interesse fra andre luftfartsselskaber end Air France, og trods lufthavnens bestræbelser viste kun Ryanair interesse for en rute til London og Transavia for en rute til Amsterdam.

(145) CCIPB bemærker, at de nye lavprisruter ikke påvirkede de ruter, som blev drevet af Air France, som siden 2003 ifølge CCIPB har øget sin trafik ud af Pau.

6.1.2. SAMMENSLUTNINGEN AF EUROPÆISKE LUFTFARTSSELSKABER (AEA)

(146) AEA ser sig selv som interesseret part i den foreliggende sag. Et af dens medlemmer er da også et luftfartsselskab, der beflyver Pau (Air France). Mere generelt mener AEA som repræsentant for kredsen af europæiske luftbefordrere, at den har en naturlig interesse i at følge med i gennemførelsen af 2005-retningslinjerne. Efter AEA's mening bidrager luftbefordrere, der får ulovlige afgiftsnedsættelser, til at skabe konkurrencefordrejninger i det indre marked til skade for andre luftbefordrere, som skal betale afgifter af deres aktiviteter.

(147) AEA mener, at de to aftaler, som CCIPB indgik med Ryanair og dets 100 % ejede datterselskab AMS, nemlig 1) aftalen om lufthavnstjenester for ruten London Stansted-Pau og 2) aftalen om marketingydelser på internettet, som AMS modtager en fast pris for på 437 000 EUR om året, vækker stærk bekymring.

(148) Ifølge AEA er det forhold, at Ryanair som det eneste selskab i lufthavnen kunne få en specifik aftale om lufthavnstjenester, en højst diskutabel praksis. I øvrigt mener AEA, at Ryanair ikke burde fritages for opholds- og markeringsafgifter, og at selskabet, når dets mellemlandinger overstiger to timer, bør pålægges de samme afgifter som andre luftfartsselskaber.

(149) AEA hævder, at de forskellige franske retsinstanser bredt har anerkendt, at marketingaftalen med AMS skabte overdrevent fordelagtige betingelser for Ryanair ([27]). AEA konstaterer, at der også blev anvendt udtryk som »uligevægt« af TA i Pau i en afgørelse fra maj 2005, hvori den kun kunne konkludere, at denne type aftale udgjorde en økonomisk støtte til Ryanair. AEA anfægter ikke marketingydelserne i sig selv, men tvivler på, at de normale markedsvilkår gør sig gældende i de omhandlede aftalebestemmelser.

6.1.3. RYANAIR

(150) Ryanair hævder, at de nærmere bestemmelser og betingelser i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 er i overensstemmelse med markedsvilkårene, og at aftalen ikke giver selskabet en selektiv fordel, hvorfor den ikke fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(151) Selskabet understreger, at det betaler gældende standardsatser for skatter og afgifter i Pau lufthavn foruden provision af billetsalget og bagageovervægt. Ryanair præciserer, at disse afgifter er sammenlignelige med dem, som gælder i andre sammenlignelige lufthavne eller for andre luftbefordrere, som driver virksomhed i Pau lufthavn. Så vidt Ryanair ved, giver CCIPB ikke selskabet en gunstigere behandling end den, som andre luftfartsselskaber har ret til.

(152) Ifølge Ryanair er de betingede nedsættelser, der indrømmes af opholds- og markeringsafgifterne og håndteringsomkostninger ifølge punkt 7.1.3 og 7.2 i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005, baseret på objektive kriterier, der er angivet i aftalen, dvs. ingen brug af markeringslys om dagen eller parkering eller ingen tung håndtering på grund af Ryanairs 25 minutter lange mellemlandinger og den beskedne service, selskabet yder sine passagerer. Ryanair bemærker, at disse undtagelser også gælder andre lignende luftfartsselskaber, og at punkt 3 i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 udtrykkeligt angiver CCIPB's forpligtelse til at anvende de betingelser, som Ryanair har fået tilbudt, på de øvrige sammenlignelige luftfartsselskaber ([28]).

(153) Ryanair understreger, at de tilbudte bestemmelser og betingelser ikke er hemmelige, og at aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 i modsætning til gældende praksis i branchen udtrykkeligt giver CCIPB mulighed for at offentliggøre indholdet over for andre luftfartsselskaber.

(154) Ryanair hævder, at CCIPB ikke gav selskabet nogen ulovlig fordel i forbindelse med aftalen om lufthavnstjenester fra 2005, og at den gennemsigtige forretningsrelation, der er genstand for aftalen, ikke har selektiv karakter, hvilket er en afgørende betingelse (om end ikke tilstrækkelig) for at betegne en foranstaltning som statsstøtte. Selskabet hævder i øvrigt, at de omhandlede foranstaltninger heller ikke opfylder de øvrige nødvendige betingelser for forekomsten af statsstøtte (f.eks. påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencefordrejninger).

6.1.4. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(155) AMS anfører, at selskabet tilbyder annonceplads på Ryanairs websted på normale markedsvilkår og til priser, der er offentliggjort på dets eget websted.

(156) Selskabet mener ikke, at aftalen om marketingydelser på internettet med CCIPB falder ind under EU's regler på transportområdet, idet det drejer sig om en aftale om klassisk annoncering, der kan sammenlignes med annoncering i aviser, på TV, i radioen, i form af udendørsreklamer osv.

([27]) AEA henviser navnlig til Conseil d'Etats dom af 27. februar 2006, Compagnie Ryanair Limited (nr. 264406).

([28]) Punkt 3 i aftalen om lufthavnstjenester fra 2005: »Ikkeeksklusivitet. Nærværende aftale indgås uden enerettigheder. De betingelser, som Ryanair får med nærværende aftale, gælder ligeledes ethvert luftfartsselskab, som Pau-Pyrénées-lufthavnen måtte beslutte at indgå en aftale med om åbning af en ny international lavprisrute. De nævnte betingelser bliver tilpasset efter de nyoprettede internationale ruters karakteristika, bl.a. flyvningernes hyppighed, antal befordrede passagerer og flyvningernes afgiftsbetingelser.«

(157) Ifølge AMS afspejler betingelserne for CCIPB's køb af annonceplads på Ryanairs websted markedsvilkårene og er i overensstemmelse med disse. Hvad angår værdien af annoncepladserne på Ryanairs websted, understreger AMS, at den pris, det fastsætter herfor, afspejler den voksende kommercielle succes, som webstedet oplever, og dets enorme kapacitet til at understøtte et reklamebudskab over for en meget præcis målgruppe.

(158) AMS hævder, at Ryanairs websted er meget mere eftertragtet som annonceplads end ethvert andet rejsewebsted på en hvilken som helst generel internetportal, som Kommissionen måtte bruge som sammenligningsgrundlag. AMS præciserer, at Ryanairs websted har 300 mio. sidevisninger hver måned.

(159) AMS hævder, at CCIPB har købt annonceplads på samme betingelser som dets private kunder. Ifølge AMS svarede priserne i marketingaftalen til de gældende satser, som selskabet brugte i perioden for aftalen, og var identiske for alle kunder, offentlige såvel som private. Selskabet anfører, at private lufthavnsforvaltere (f.eks. […] og […]) har indgået aftaler med AMS, som ligner aftalen med CCIPB.

(160) AMS afviser, at det skulle være relevant, om den omhandlede aftale var nødvendig, sådan som Kommissionen anfører i sin indledningsbeslutning, idet den sætter spørgsmålstegn ved, om CCIPB har brug for de pågældende markedsføringstjenester, og om marketingaftalen ikke udelukkende blev indgået for at yde statsstøtte til ruten Pau-London Stansted ([29]).

(161) Ifølge AMS udelukker denne type virksomhed, der udøves på markedsvilkår, faktisk eksistensen af støtte, og der findes ikke juridisk præcedens for vurderingen af »nødvendighed«. Imidlertid minder AMS om, eftersom Kommissionen insisterer på at ville sætte spørgsmålstegn ved aftalens karakter af nødvendighed, at det både påhviler CCIPB at promovere regionen Pau-Béarn og varetage driften af Pau lufthavn. Selskabet mener, at det i betragtning af disse to opgaver er logisk ud fra et forretningsmæssigt synspunkt at annoncere på Ryanairs websted.

(162) Hvad angår køb af annonceplads til fremme af regionen, understreger AMS, at de franske handels- og industrikamre konkurrerer med hinanden og er nødt til at vælge en territorial markedsføring, for at deres region kan vinde over konkurrenterne.

(163) AMS mener, at den annonceplads, der købes på Ryanairs websted, gør det muligt at øge Pau lufthavns synlighed. Ifølge AMS har CCIPB en direkte forretningsmæssig interesse i at handle således, fordi den deraf følgende stigning i antal passagerer tiltrækker virksomheder, der tilbyder hjælpefunktioner, til lufthavnen og dermed øger dermed dennes indtjening.

(164) AMS hævder, at CCIPB ikke reklamerer på Ryanairs websted for at støtte ruten Pau-London, men at pladsen på Ryanairs websted, som AMS stiller til CCIPB's rådighed, udgør en eftertragtet ressource, som beviseligt er efterspurgt af andre annoncører, herunder fra den private sektor. Det ville derfor være unøjagtigt at beskrive salget af denne plads som et simpelt påskud til at opnå tilskud.

(165) Ifølge AMS udgør marketingaftalen ikke støtte, for betingelserne deri er i overensstemmelse med en klassisk reklameaftale og giver ikke AMS (eller Ryanair) nogen fordel. Selskabet mener derfor ikke, at denne aftale fordrejer konkurrencen eller påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

6.1.5. AIR FRANCE

(166) Med Pau lufthavn som udgangspunkt tilbyder Air France ca. fem daglige afgange til Paris Orly, tre daglige afgange til Paris Roissy Charles de Gaulle og fire daglige afgange til Lyon lufthavn (via et datterselskab).

(167) Air France konstaterer, at de fordele, som selskabet Ryanair og dets datterselskab AMS fik, og som Air France ikke får, bevirker en betydelig nedsættelse af Ryanairs driftsomkostninger. Ifølge Air France bliver ikke blot den eksisterende konkurrence mellem Ryanair og Air France direkte påvirket heraf på flyvningerne til og fra Pau lufthavn, men også konkurrencen om samtlige forbindelser i EU. Samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes derfor direkte.

([29]) Indledningsbeslutningen, betragtning 43.

6.1.5.1. ***Lufthavnsafgifter***

(168) Air France bemærker, at den officielle opholdsafgiftssats ifølge CCIPB's satsoversigt fra 2007 er fastsat til 0,16 EUR/ton/time. Denne afgift finder anvendelse, når luftfartøjet er parkeret i mindst to timer på forpladsen. Air France mener, at det er i orden, at Ryanair ikke betaler denne afgift for en mellemlanding på 25 minutter, men at den bør opkræves, så snart mellemlandingen overstiger to timer.

(169) Air France bemærker, at den officielle markeringsafgiftssats ifølge CCIPB's satsoversigt fra 2007 er fastsat til 35,18 EUR pr. flypassage. Denne afgift opkræves døgnet rundt, så snart markeringsudstyret tages i brug til en flypassage, dvs. når et fly lander eller letter. Derfor vil en manglende opkrævning af denne afgift hos selskabet Ryanair med den begrundelse, at det kun flyver om dagen, ikke være i overensstemmelse med de generelle regler for opkrævning af denne afgift.

(170) Air France understreger, at disse officielle satser normalt revideres med tiden, og mener, at Ryanair i lighed med andre luftbefordrere, der driver virksomhed til og fra Pau lufthavn, bør være underkastet eventuelle udsving i afgiftsniveauet.

6.1.5.2. ***Lufthavnstjenester***

(171) Air France anfører, at de lufthavnstjenester, som selskabet benytter sig af i Pau, er genstand for en officiel aftale. Air France bemærker i henhold til 2005-retningslinjerne, at en »lufthavnsoperatør, der handler som leverandør af groundhandling-ydelser, kan anvende forskellige tariffer for de groundhandling-afgifter, der faktureres luftfartsselskaberne, hvis disse forskelle afspejler omkostningsforskelle i relation til arten eller omfanget af den service, der er ydet.« Air France understreger, at TA i Pau i sin afgørelse af 3. maj 2005 vurderede, at der var ydet en uberettiget rabat på satserne for groundhandlingydelser til Ryanair, og at den således udgjorde en statsstøtte, som i mangel af forudgående anmeldelse måtte anses for at være ulovligt tildelt.

(172) Air France bemærker, at det selv tilbyder en betydeligt bedre beflyvning af Pau lufthavn end selskabet Ryanair. På den baggrund mener Air France ikke, at de satser, som CCIPB tilbød Ryanair for lufthavnstjenesterne, burde være mere fordelagtige end dem, som Air France betaler.

6.1.5.3. ***Marketingaftale indgået med AMS***

(173) Air France konstaterer, at denne type aftale mellem lufthavnsforvalteren og Ryanairs datterselskab AMS forekommer at være almindelig praksis for Ryanair i de lufthavne, hvorfra selskabet beslutter at åbne flyruter. Air France anfører, at de franske forvaltningsdomstole allerede har sanktioneret denne type foranstaltning, idet de påståede reklameydelser ikke blev leveret eller leveret på betingelser, der var overdrevent fordelagtige for Ryanair.

(174) Air France nævner den »uligevægt«, som TA i Pau i sin afgørelse af 3. maj 2005 konstaterede mellem parternes gensidige forpligtelser i henhold til den aftale, som CCIPB indgik med Ryanair i 2003. Air France mener, at man med god grund kan spørge sig selv, om der var ligevægt mellem parternes forpligtelser i henhold til 2005-aftalen med AMS. Ifølge Air France tyder intet på, at dette beløb helt eller delvis kan tilbagesøges fra Ryanair i tilfælde af lukning af den pågældende rute eller manglende opfyldelse af de eventuelt fastlagte reklamemålsætninger.

(175) Air France bestrider ikke, at visse marketingydelser kan være acceptable i henhold til EU-reglerne. Men Air France finder det lidet sandsynligt, at den såkaldte marketingaftale kan opfylde betingelserne for at være forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

6.1.5.4. ***Konklusion***

(176) Air France ønsker, at de betalinger, som det finder uberettigede, og som Ryanair har modtaget af Pau lufthavn siden 2005, bringes til ophør, og at den ulovlige støtte til Ryanair beordres tilbagesøgt.

6.2. *BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER EFTER UDVIDELSEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

6.2.1. CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU-BÉARN (CCIPB)

(177) CCIPB mener ikke, at marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester, som det har indgået med luftfartsselskaberne og/eller disses datterselskaber, indeholder statsstøtte.

(178) CCIPB konstaterer, at aftalerne er vidt forskellige med hensyn til art og formål og derfor bør analyseres hver for sig. Det er irrelevant, at aftalerne er indgået samme dag, eftersom de har forskellige formål. Aftalen om lufthavnstjenester har til formål at fastlægge de betingelser, hvorpå Pau lufthavn stiller sine lufthavnsfaciliteter til rådighed for luftfartsselskaberne og yder dem diverse lufthavnstjenester mod betaling. Derimod har marketingaftalen til formål at definere de betingelser, hvorpå et luftfartsselskab mod betaling på sit websted kan reklamere for Pau lufthavn og de turistattraktioner og forretningsmuligheder, der findes i regionen Pau og Béarn. De to typer aftaler er ikke uløseligt forbundet. Selv om vilkår og betingelser for lufthavnens levering af lufthavnstjenester og luftfartsselskabets eller et af dets datterselskabers levering af marketingydelser kan optræde i én og samme aftale, betyder det ligeledes ikke nødvendigvis, at den juridiske analyse af forekomsten af statsstøtte skal omfatte disse to typer tjenesteydelse, som ikke »ophævede« hinanden.

(179) Med hensyn til CCIPB's og de øvrige offentlige enheders adfærd mener CCIPB ikke, at der er grund til at vurdere den under ét, slet ikke for så vidt angår marketingaftalerne (hvilket ligeledes berettiger en separat vurdering af aftalerne), fordi disse aftaler forhandles og indgås af CCIPB i fuld uafhængighed og uden medvirken af andre offentlige myndigheder.

6.2.1.1. ***Marketingaftaler indgået af CCIPB***

Tilregnelse

(180) Ifølge CCIPB kan de betalinger, der er erlagt i henhold til marketingaftalerne, ikke tilregnes staten, idet CCIPB forvalter lufthavnen i fuld uafhængighed af sin tilsynsmyndighed. Beslutningerne om at betale en række beløb, dels til Ryanair og siden til AMS, dels til Transavia, for marketingydelser, er truffet selvstændigt og individuelt af CCIPB uden statens direkte eller indirekte indflydelse.

Økonomisk fordel tildelt luftfartsselskaberne

(181) CCIPB mener klart at have handlet, som en fornuftig privat investor ville handle på markedsvilkår. Selskaberne AMS og Transavia har navnlig leveret reelle forretningsydelser, bl.a. links på deres websteder, som kan dirigere internetbrugerne direkte til CCIPB's websteder, for hvilke betalingen svarede til markedsprisen. CCIPB understreger i den henseende de mange besøgende på Ryanairs og Transavias websteder.

(182) CCIPB bemærker i øvrigt, at AMS' priser følger en prisskala, der er fastlagt i en offentligt tilgængelig satsoversigt, der findes på AMS' websted. Denne skala er gældende for alle AMS' lufthavnskunder uden forskel, herunder visse fuldt private britiske lufthavne. Transavia leverer for sin del marketingydelser til en privat lufthavn i Italien.

(183) I øvrigt synes visse franske lufthavne, som forvaltes af private virksomheder (som har fået delegeret varetagelsen af en offentlig tjeneste) ifølge CCIPB at have indgået en marketingaftale med AMS, bl.a. lufthavnen Tarbes-Lourdes-Pyrénées, som forvaltes af det canadiske selskab SNC-Lavalin. CCIPB ser dette som bevis for, at dets adfærd stemmer med en privat investors.

(184) CCIPB bemærker i øvrigt, at den faste karakter af den pris, der blev betalt for de leverede ydelser, ikke forekommer at være et afgørende kriterium for, hvorvidt der er tale om statsstøtte, og at de beløb, der blev betalt i henhold til aftalen om forbindelsen Pau-Charleroi, gør det muligt at købe andre ydelser end dem, som CCIPB får i forbindelse med aftalen om forbindelsen Pau-London, hvorfor CCIPB ikke skal betale to gange for samme ydelse. CCIPB mener i øvrigt, at de betalte beløb er utilstrækkelige for åbning af en flyrute.

(185) CCIPB mener, at det ved at købe disse marketingydelser til de i aftalerne nævnte priser fik økonomiske modydelser, som er ubestridelige, på to måder. For det første skal marketingydelserne have haft en gunstig virkning på lufthavnens driftsindtægter ved bl.a. at fremme en stigning i passagertallet i lufthavnen. Dernæst og oven i købet skal disse modydelser ligeledes have gavnet både Pau by og regionen.

(186) CCIPB deler ikke konsulentens mening om, at Ryanairs underliggende strategi for indgåelse af marketingaftaler er at opnå tilskud fra lufthavnen til at holde sine priser nede. Til forskel fra konsulenten mener CCIPB at have en stor forretningsmæssig interesse i at købe sådanne ydelser, idet Pau lufthavn er en regional lufthavn, som ikke har en naturlig passagertiltrækning i en mængde, der er tilstrækkelig til at få driftsregnskabet til at balancere. CCIPB anfører, at Pau lufthavn siden Ryanairs etablering i lufthavnen og reklametiltagene på selskabets websted har øget sin trafik betragteligt.

(187) Endelig nævner CCIPB at have afvist at forny marketingaftalen med AMS med den begrundelse, at de nye priser til forhandling var for høje. Denne beslutning skulle bekræfte, at CCIPB ikke var parat til at huse Ryanair for enhver pris.

Konkurrencefordrejning

(188) Ifølge CCIPB har de beløb, der er betalt for marketingydelserne, hverken påvirket konkurrencen mellem luftfartsselskaber eller lufthavne på nogen måde. CCIPB understreger, at det er nødt til at gøre en reklameindsats, da det har de største problemer med at tiltrække luftfartsselskaber, fordi disse foretrækker at beflyve de mere attraktive nærlufthavne i turistområder. CCIPB nævner lufthavnen Biarritz-Anglet-Bayonne, som betjener en region, der er kendt for sine strande, og lufthavnen Tarbes-Lourdes, som ligger ved det religiøse valfartssted Lourdes.

(189) CCIPB bemærker, at konkurrencen mellem lavprisselskaberne i Pau lufthavn på ingen måde har påvirket Air Frances aktivitet, som var konstant stigende indtil 2008, da finanskrisen ramte. CCIPB understreger i øvrigt, at før Ryanair kom til i 2003, var der ingen luftfartsselskaber, der drev internationale forbindelser fra Pau lufthavn, og at dette nye selskab derfor ikke påvirkede konkurrencen på de eksisterende ruter.

6.2.1.2. ***Aftaler om lufthavnstjenester***

(190) CCIPB minder om, at samtlige lufthavnsafgifter opkræves til fulde og ensartet hos alle brugere såvel som hos alle luftfartsselskaber i Pau lufthavn. CCIPB afviser i denne henseende, at der skulle foregå forskelsbehandling.

(191) Desuden deler CCIPB ikke konsulentens opfattelse af, at de ikkelovbestemte afgifter varierer fra luftfartsselskab til luftfartsselskab uden god grund. Ifølge CCIPB bliver satserne for de ikkelovbestemte ydelser forhandlet med det enkelte luftfartsselskab alt efter dettes særlige situation. CCIPB konkluderer på grundlag af disse argumenter, at der ikke findes noget element af statsstøtte i nogen af de aftaler om lufthavnstjenester, som Kommissionen har undersøgt.

6.2.1.3. ***Tilskud til lufthavnen***

(192) CCIPB vurderer ikke, at nogen af de »tilskud«, som Pau lufthavn har fået i løbet af perioden 2000-2010, og som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, indeholder elementer af statsstøtte.

Tilskud for statslige opgaver

(193) Ifølge CCIPB var tilskuddene på i alt 3,521 mio. EUR som nævnt i afsnit 4.3.1 beregnet til at finansiere de opgaver, som ved lov var overdraget lufthavnsforvalterne, men som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Disse opgaver var således ikke af økonomisk art, og derfor faldt de pågældende tilskud heller ikke ind under reglerne for statsstøtte.

Infrastrukturtilskud

(194) CCIPB vurderer ikke, at infrastrukturtilskuddene fra den blandede gruppe og de lokale forvaltningsmyndigheder indeholder statsstøtte. Disse beløb er gået til at finansiere de investeringer, som ejerne af lufthavnsinfrastrukturen foretog til vedligeholdelse og forbedring heraf, med andre ord for at opretholde værdien af deres egen ejendom. Disse investeringer skal således være foretaget alene til ejernes egen fordel. Beløbene skal til gengæld ikke have givet CCIPB nogen økonomisk fordel, idet de ikke lettede de driftsudgifter, som CCIPB normalt skal afholde som lufthavnsforvalter. Disse beløb blev blot »kanaliseret« gennem CCIPB, som qua forvalter af en offentlig infrastruktur fik pålagt den opgave at foretage de nævnte vedligeholdelses-, moderniserings- og forbedringsarbejder.

(195) Ifølge CCIPB er ydelsen af infrastrukturtilskud således en helt naturlig handling foretaget af den ordregivende myndighed og de lokale forvaltningsmyndigheder i deres egenskab af ejere af lufthavnsinfrastrukturer i forbindelse med en offentlig koncessionskontrakt med det formål at modernisere, vedligeholde og forbedre lufthavnens service over for offentligheden og vedligeholde værdien af deres ejendom. Det drejer sig således om investeringer, der naturligt påhviler ejeren af den offentlige infrastruktur og ikke forvalteren.

(196) CCIPB bemærker endvidere, at det ved udløbet af koncessionen (udgangen af 2015) skal tilbagelevere lufthavnsinfrastrukturerne til deres ejere, inklusive de realiserede investeringer.

(197) I øvrigt skal de pågældende tilskud på ingen måde have fordrejet konkurrencen med de øvrige nabolufthavne (Tarbes-Lourdes-Pyrénées og Biarritz-Anglet-Bayonne), da disse ligeledes skal have modtaget lignende tilskud fra deres egne ordregivende myndigheder.

(198) Med hensyn til beløbet på 38 000 EUR, som CCIPB fik af Gaz de France i 2003, bemærker CCIPB, at denne foranstaltning ikke kan tilregnes staten, men blev truffet alene af Gaz de France. Denne beslutning skal i øvrigt ikke have give Pau lufthavn nogen økonomisk fordel, eftersom Gaz de France skal have handlet, som en fornuftig privat investor ville handle på markedsvilkår. Faktisk havde Gaz de France foreslået CCIPB at opføre et kraftvarmeanlæg, som ville give lufthavnen mulighed for energibesparelser på varme og airconditioning og Gaz de France mulighed for at levere den nødvendige gas til driften.

Forenelighed støttet på Kommissionens beslutning 2005/842/EF

(199) CCIPB bemærker, at Kommissionens beslutning 2005/842/EF ([30]) (i det følgende benævnt »SGEI-beslutningen fra 2005«), kan finde anvendelse på de undersøgte foranstaltninger. CCIPB understreger, at der inden for denne beslutnings anvendelsesområde nemlig forekommer »kompensation for offentlig tjeneste til lufthavne (…), hvis gennemsnitlige årlige trafik i de to regnskabsår, der går forud for det år, hvori tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse blev overdraget, ikke overstiger 1 000 000 passagerer for lufthavnes vedkommende og (…)«, og som »modtager en kompensation for den pågældende tjeneste på under 30 mio. EUR om året« (artikel 2). Ifølge CCIPB, som anser sig selv for at have fået overdraget varetagelsen af en offentlig lufthavnstjenesteydelse, er denne støtte — såfremt tilskuddene til lufthavnen udgør støtte — således forenelig og fritaget for pligten til forudgående anmeldelse på grundlag af SGEI-beslutningen fra 2005.

Forenelighed på grundlag af 2005-retningslinjerne

(200) CCIPB hævder subsidiært, at tilskuddene, som Pau lufthavn og CCIPB fik, opfylder kriterierne for forenelighed i henhold til 2005-retningslinjerne.

6.2.2. RYANAIR

(201) Ryanair hævder, at Kommissionen har handlet forkert ved at behandle de to aftaler, der er indgået med CCIPB, den ene af Ryanair, den anden af AMS, under ét for at undersøge forekomsten af en formodet statsstøtte. Luftfartsselskabet tilføjer, at undersøgelsen af forholdet mellem AMS og Pau lufthavn står i kontrast til Ryanairs forretningssucces, at AMS har et stort antal kunder (ikke kun lufthavne), og at dets model i stigende grad kopieres på andre luftfartsselskabers websteder.

6.2.2.1. ***Konsulentens rapport af 30. marts 2011***

(202) Ryanair bestrider visse konklusioner i konsulentens rapport, især de tre følgende påstande ([31]):

a) »Ryanairs websted fremstår derfor først og fremmest sammenligneligt med andre luftfartsselskabers websteder, som generelt kun rummer få betalingsreklamer, og hvor lufthavnene ikke annoncerer.« Ryanair erklærer, at det ikke er korrekt at hævde, at de øvrige luftfartsselskaber ikke har betalingsreklamer på deres websteder. Selskabet hævder, at denne praksis bliver stadig mere udbredt, og at de regionale lufthavne, som lider under en svag efterspørgsel, oftere og oftere betragter webstederne for de lavprisselskaber, som de har som kunder, som det bedste sted at gøre reklame. Ryanair udgør ligeledes et eksempel på et luftfartsselskab, der på sit websted gør reklame for de lufthavnstjenester, som det nyder godt af som kunde i en kategori 1-lufthavn.

b) Ryanair fastholder, at det er ukorrekt at hævde, at lufthavnene ikke er sammenlignelige med andre annoncører på dets websted, i det omfang de lufthavnstjenester, der leveres til lufthavnens passagerer, ikke kan adskilles fra de tjenesteydelser, som Ryanair selv leverer til passagererne. Selskabet hævder, at de potentielle passagerer, som ser en reklame for en lufthavn på dets websted, vil generere indtægter til lufthavnen, uanset om de flyver med Ryanair eller andre. Ryanair hævder derfor i modsætning til Kommissionen, at lufthavne, der gør reklame på dets websted, er i en situation, der kan sammenlignes med andre annoncørers, f.eks. hoteller og biludlejningsfirmaer.

([30]) 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).

([31]) Afgørelse om udvidelse af proceduren, betragtning 38.

c) Ifølge Ryanair er det forkert af konsulenten »at sætte spørgsmålstegn ved fornuften i, at lufthavne skulle betale luftfartsselskaber penge af egen lomme for at tiltrække kunder på de flyvninger, som de betjener, mens det er de nævnte luftfartsselskaber, der ville få direkte gavn af sådanne ekstra passagerer«. Ifølge Ryanair betyder det forhold, at leveringen af marketingydelserne kommer reklamepladsens leverandør, nemlig Ryanair, til gode, ikke, at det ikke også gavner lufthavnen, som køber disse ydelser. Om en lufthavn gør reklame på Ryanairs websted eller ikke, betyder kun lidt for selskabet, eftersom dets belægningsprocent er omtrent den samme på ruterne til de lufthavne, der har indgået en marketingaftale med AMS, som til de lufthavne, der ikke har. Ryanair tilføjer, at da de regionale lufthavne generelt ikke var veletablerede på markedet, var reklame en nødvendighed. Selskabet hævder ligeledes, at det er forkert af Kommissionen at fokusere på fordelene for luftfartsselskabet, idet opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ikke kræver, at en foranstaltning ikke giver tredjemand nogen fordel, hvilket indbefatter leverandøren af reklamepladsen. Ryanair understreger, at marketingaftalerne, som AMS indgik med en række lufthavne, adskiller sig fra de aftaler, som Ryanair indgik med en række lufthavne, og ikke er afhængige af den påståede »fordel«, som lufthavnens reklame på ryanair.com giver selskabet.

6.2.2.2. ***Behandling af AMS og Ryanair som én og samme støttemodtager***

(203) Ryanair vurderer, at dets aftale om lufthavnstjenester indgået med CCIPB og dettes marketingaftale med AMS er adskilte og indbyrdes uafhængige aftaler, at de vedrører forskellige tjenesteydelser, og at ingen forbindelse mellem dem begrunder, at man anser dem for at være samme kilde til »foranstaltninger«. Ifølge Ryanair har aftalerne med AMS gavnet CCIPB som køber af reklameydelser og har ikke til formål at forbedre belægningsprocenten eller afkastet på de forbindelser, som selskabet driver.

6.2.2.3. ***Statslige midler og fravær af tilregnelse***

(204) Ryanair bestrider, at de beslutninger, som CCIPB har truffet, kan tilregnes staten, og hævder, at aftalerne mellem CCIPB og Ryanair og AMS ikke har indebåret overførsler af midler fra den franske stat.

(205) Ryanair hævder, at CCIPB ikke er en anden side af den franske stat, og at man kun kan fastslå tilregnelse til staten, hvis CCIPB er en offentlig virksomhed, og at den derfor er underlagt den franske stats kontrol. Luftfartsselskabet mener, at Kommissionen bør undersøge de offentlige myndigheders rolle i de beslutninger, som CCIPB har truffet i forholdet til Ryanair og AMS.

(206) I øvrigt henviser Ryanair til de franske domstoles retspraksis, ifølge hvilken det mener, at handels- og industrikamre er særlige enheder, der er kendetegnet ved en dobbelt natur, og at de bør rubriceres i kategorien »offentlige erhvervsvirksomheder«.

(207) For så vidt angår statens deltagelse i beslutningsprocessen, mener Ryanair, at staten kun bør informeres om visse beslutninger og udelukkende som en efterretning.

6.2.2.4. ***Forretningsplan***

(208) Ryanair hævder, at manglen på en forretningsplan på datoen for indgåelsen af 2005-aftalerne ikke kan bruges som bevis for, at aftalerne ikke var i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

6.2.2.5. ***Ryanairs bemærkninger af onsdag 10. april 2013***

(209) Den 10. april 2013 sendte Ryanair Kommissionen to notater udarbejdet af selskabet Oxera og en analyse foretaget af professor Damien P. McLoughlin.

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

(210) Oxera mener, at Kommissionens metode med kun at acceptere referencelufthavne, der ligger i den af undersøgelsen omhandlede lufthavns opland, er forkert.

(211) Oxera hævder, at markedsreferencepriserne hos referencelufthavnene ikke påvirkes af den statsstøtte, der er tildelt de omkringliggende lufthavne. Det er derfor muligt at anslå en pålidelig markedsreferenceværdi ved anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip.

(212) Det viser sig,

a) at der jævnligt benyttes referenceanalyser ved test af det markedsøkonomiske investorprincip på andre områder end i forbindelse med statsstøtte

b) at virksomhederne kun øver gensidig indflydelse på hinandens beslutninger, i det omfang deres produkter er substituerbare eller komplementære

c) at lufthavnene i samme opland ikke nødvendigvis ligger i konkurrence med hinanden, og at referencelufthavnene i de fremlagte rapporter står over for en begrænset konkurrence fra de offentlige lufthavne i deres opland [mindre end en tredjedel af de kommercielle lufthavne i referencelufthavnenes opland er fuldt ejet af staten, og ingen af lufthavnene i referencelufthavnenes opland var genstand for en statsstøttesag (i april 2013)]

d) at man, selv når referencelufthavnene får konkurrence fra offentlige lufthavne i oplandet, med god grund kan tro, at deres adfærd er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip (f.eks. hvis den private sektor ejer en stor andel, eller hvis lufthavnen forvaltes af en privat erhvervsdrivende)

e) at de lufthavne, der overholder det markedsøkonomiske investorprincip, ikke vil fastsætte deres priser til under deres marginalomkostninger.

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

(213) Oxera hævder, at rentabilitetsanalysen, som det har foretaget i sine rapporter, som er blevet forelagt Kommissionen, følger de principper, som en fornuftig privat investor ville vælge, og afspejler den tilgang, som udspringer af Kommissionens tidligere afgørelser.

(214) Følgende principper understøtter rentabilitetsanalysen:

a) vurderingen foretages trinvist

b) en forretningsplan er ikke nødvendigvis påkrævet på forhånd

c) i tilfælde af en lufthavn med uudnyttet kapacitet er den såkaldte single till-metode den rette prissætningsmetode

d) kun indtægter forbundet med den aktive lufthavns erhvervsaktivitet bør tages i betragtning

e) aftalens samlede varighed, herunder eventuelle forlængelser, bør tages i betragtning

f) de fremtidige pengestrømme bør tilbagediskonteres for at vurdere aftalernes rentabilitet.

(215) Den supplerende rentabilitet, der tilføres ved aftalerne mellem Ryanair og lufthavnene, bør vurderes på grundlag af overslag over den interne rentabilitet eller målinger af nettonutidsværdien.

Professor Damien P. McLoughlins analyse — Konsolidering af et mærke: Hvorfor og hvordan bør de små mærker investere i markedsføring, notat udarbejdet af Ryanair den 10. april 2013

(216) Dokumentet har til formål at gøre rede for den forretningslogik, der forklarer, hvorfor de regionale lufthavne beslutter at købe reklameplads på ryanair.com af AMS.

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

(218) Reklame via AMS:

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

b) koster forholdsvis lidt (onlinekommunikation til markedspriser)

c) muliggør kommunikation på købsstedet

d) gør kreative reklamer mulige.

6.2.2.6. ***Ryanairs bemærkninger af 20. december 2013***

(219) Den 20. december 2013 fremsatte Ryanair bemærkninger til betalingerne til AMS. Ryanair bestrider Kommissionens foreløbige vurdering, ifølge hvilken betalingerne til AMS udgør omkostninger for lufthavnen, idet denne tilgang ikke tager højde for værdien af de ydelser, som AMS leverede til lufthavnen. Selskabet mener i øvrigt, at man med henblik på analysen af det markedsøkonomiske investorprincip i det foreliggende tilfælde, bør skelne mellem køb af marketingydelser til markedspriser og en tilknyttet aftale mellem lufthavn og luftfartsselskab.

(220) Til støtte for sin argumentation fremlægger Ryanair en sammenlignende analyse af AMS' priser og priserne for sammenlignelige ydelser på andre rejseselskabswebsteder ([32]). Konklusionen på analysen er, at AMS' priser enten var lavere end gennemsnittet eller lå i medianintervallet for de priser, som referencewebstederne fakturerede.

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

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

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

6.2.2.7. ***Ryanairs bemærkninger af 17. januar 2014***

(224) Ryanair fremlagde en rapport udarbejdet af dets økonomiske rådgiver om de principper, som ifølge luftfartsselskabet burde gælde for en markedsøkonomisk investors rentabilitetskriterium i henseende til både aftalerne om lufthavnstjenester mellem Ryanair og lufthavnene og marketingaftalerne mellem AMS og de samme lufthavne ([33]). Ryanair understreger, at dette på ingen måde sætter spørgsmålstegn ved selskabets holdning, ifølge hvilken aftalerne med AMS og aftalerne om lufthavnstjenester bør underkastes separate analyser af det markedsøkonomiske investorprincip.

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

(226) I rapporten hævdes det, at marketingaktiviteterne bidrager til at danne og styrke mærkets værdi, hvilket bør kunne generere aktivitet og indtjening, ikke blot mens marketingaftalen løber, men også efter dens udløb. Det ville bl.a. være tilfældet, når andre luftfartsselskaber i kraft af en aftale med Ryanair etablerer sig i lufthavnen, selv tiltrækker erhvervsdrivende og således øger lufthavnens indtægter fra andre kilder end luftfarten. Ifølge Ryanair bør disse indtægter medregnes, hvis Kommissionen foretager en fælles analyse af rentabiliteten ved, at udgifterne for AMS behandles som supplerende driftsudgifter, idet de supplerende indtægter er beregnet efter fradrag af betalingerne til AMS.

([32]) Oxera, »Are prices set by AMS in line with the market rate?«, udarbejdet for Ryanair den 20. december 2013.
([33]) Oxera, »How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?« udarbejdet for Ryanair den 17. januar 2014.

(227) Ryanair mener i øvrigt, at der kunne indregnes en endelig værdi i de supplerende indtægter, som påregnes ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, for at tage hensyn til den værdi, der genereres efter aftalens udløb. Den endelige værdi kunne justeres i henhold til en fornuftig hypotese for sandsynligheden for en forlængelse af aftalen med Ryanair, eller for at lignende betingelser ville blive aftalt med andre selskaber. Ryanair mener, at det således ville være muligt at anslå en nedre grænse for den indtjening, der kunne genereres i fællesskab af aftalen med AMS og aftalen om lufthavnstjenester, idet der tages højde for usikkerheden ved de supplerende indtægter efter udløbet af aftalen om lufthavnstjenester.

(228) Til at underbygge denne tilgang indeholder rapporten en sammenfatning af resultaterne af undersøgelserne af reklamens virkning for mærkets værdi. Disse undersøgelser viser, at reklamen kan øge mærkets værdi og øge kundekredsens loyalitet. Ifølge rapporten øger reklamen på ryanair.com især mærkets synlighed, når der er tale om en lufthavn. Det tilføjes, at de mindre, regionale lufthavne, som ønsker at øge trafikken, bl.a. kan styrke deres mærkeværdi ved at indgå reklameaftaler med AMS.

(229) Det anføres i rapporten, at cashflow-metoden er at foretrække frem for kapitaliseringsmetoden, hvorefter udgifterne for AMS ville blive behandlet som kapitaludgifter til et immaterielt aktiv (nemlig lufthavnens mærkeværdi). Marketingudgifterne skulle bogføres under et immaterielt aktiv og siden afskrives i tidsrummet for udnyttelsen af dette aktiv, idet der regnes med en restværdi ved det planlagte udløb af aftalen om lufthavnstjenester. Denne tilgang ville dog ikke tage højde for de supplerende indtægter til lufthavnen i kraft af indgåelsen af aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair, og det er også vanskeligt at anslå den værdi af det immaterielle aktiv, som skyldes mærkets udgifter og den lange varighed af udnyttelsen af aktivet.

6.2.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(230) AMS erklærer, at det ikke har modtaget statsstøtte, og at CCIPB har handlet i overensstemmelse med det markedsøkonomiske investorprincip over for AMS.

(231) AMS hævder, at de beløb, som CCIPB betalte AMS for leveringen af marketingydelser, svarede til markedsprisen for tjenesteydelser med en reel værdi for lufthavnen.

(232) AMS hævder, at følgende tre påstande, som konsulenten fremsatte i sin rapport, og som de fremgår af udvidelsesafgørelsen, er fejlagtige af nedenstående grunde:

a) »Ryanairs websted fremstår derfor først og fremmest sammenligneligt med andre luftfartsselskabers websteder, som generelt kun rummer få betalingsreklamer, og hvor lufthavnene ikke annoncerer« — AMS erklærer, at det ikke er korrekt at hævde, at andre luftfartsselskaber ikke har betalingsreklamer på deres websteder. Ifølge selskabet er det så sandelig tilfældet, men ryanair.com var blot pioner på området. AMS hævder, at Ryanairs websted er anderledes, fordi det skiller sig ud på grund af sin popularitet og dermed rummer en større interesse for annoncøren. AMS bemærker, at reklamen på ryanair.com er særlig interessant for lufthavnene, fordi den er perfekt målrettet de potentielle passagerer, giver mulighed for at øge indtægterne fra andre aktiviteter end luftfarten og øger lufthavnens internationale kendskabsgrad.

b) »Lufthavnene kan ikke sammenlignes med andre potentielle annoncører på luftfartsselskabers websteder, f.eks. Ryanair, idet de ydelser, som lufthavnen leverer til Ryanairs passagerer, i sagens natur ikke kan adskilles fra Ryanairs egne ydelser, i modsætning til de tilknyttede ydelser som overnatning og biludlejning« — AMS hævder, at lufthavnenes ydelser til passagererne (f.eks. detailhandel, parkering og restauranter) let kan adskilles fra de tjenesteydelser, som Ryanair yder sine passagerer. AMS tilføjer, at lufthavnens interesse i denne type reklame ikke mindskes af, at lufthavnens tjenesteydelser til passagererne er »knyttet« eller ikke til de ydelser, som Ryanair leverer. Ifølge AMS gælder samme ræsonnement for de private lufthavne, som betaler for selskabets tjenester, ligesom for hoteller og biludlejningsfirmaer, som er partnere for Ryanair, hvis ydelser ligeledes kunne anses for at være »knyttet« (eller ikke) til Ryanairs.

c) »Det er ikke fornuftigt, at lufthavnene afsætter egne midler til luftfartsselskaber for at tilskynde passagerer til at benytte disse luftfartsselskabers flyvninger til disse lufthavne, idet sådanne ekstra passagerer udløser direkte fordele for de pågældende luftfartsselskaber« — AMS hævder, at grunden til, at lufthavnene reklamerer på ryanair.com, er, at de ønsker at øge andelen af ankommende passagerer, der generelt giver lufthavnene større indtægter fra andre ydelser end luftfarten. AMS tilføjer, at lufthavnene i øvrigt har brug for at gøre reklame af hensyn til deres kendskabsgrad på internationalt plan, og at deres adfærd er sammenlignelig med den reklame, som store multinationale selskaber som Coca-Cola, McDonald's og Nike gør for sig selv. Om en lufthavn gør reklame på Ryanairs websted eller ikke, betyder ifølge AMS kun lidt for selskabet, eftersom det ikke ændrer på det samlede antal passagerer, og at det under alle omstændigheder er uden betydning for lufthavnsforretningen, om Ryanair kan drage nytte eller ikke af den reklame, som lufthavnen gør for sig selv på ryanair.com.

(233) AMS understreger, at der ingen grund er til at betvivle forretningslogikken bag lufthavnens beslutning om at gøre reklame på ryanair.com, når ydelserne blev leveret til markedspriser. Selskabet tilføjer, at de regionale lufthavne har brug for denne type reklame af hensyn til deres overlevelse og vækst.

(234) AMS mener reklame Ryanairs websted gør det muligt at øge antallet af ankommende passagerer, som har meget større sandsynlighed for at generere indtægter til lufthavnen fra andet end luftfart end afrejsende passagerer, som skal til udlandet. Selskabet udleder heraf, at det derfor er mere fornuftigt at reklamere på Ryanairs websted for at tiltrække ankommende passagerer end at reklamere over for potentielle lokale passagerer i aviser og andre medier.

(235) AMS hævder, at 2005-retningslinjerne ikke finder anvendelse på forholdet mellem en lufthavn og en leverandør af marketingydelser, og at det forhold, at AMS' moderselskab er en luftbefordrer, ikke er tilstrækkeligt til at gøre retningslinjerne gældende alligevel.

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

6.3.1. AIR FRANCE

(236) Air France bestrider af forskellige grunde anvendelsen af de nye retningslinjer på de sager, der omhandler støtte til driften af lufthavnene, selv om denne støtte blev udbetalt før offentliggørelsen af retningslinjerne:

a) Ifølge Air France drejer det sig om anvendelse med tilbagevirkende kraft af de nye retningslinjer, som begunstiger de aktører, der ikke har overholdt reglerne, ved at legitimere handlinger, som ikke var i overensstemmelse med reglerne på det tidspunkt, hvor de blev udført. Omvendt ville denne tilgang straffe de aktører, som havde rettet sig efter 2005-retningslinjerne ved at afholde sig fra at modtage offentlige midler.

b) Air France fastholder endvidere, at anvendelsen af de nye retningslinjer på driftsstøtten til lufthavnene før deres ikrafttræden er i strid med de generelle retsprincipper og EU's retspraksis.

(237) Air France hævder, at de nye retningslinjer vil favorisere de nye aktører på bekostning af de historiske. Ved at tillade, at et nyt luftfartsselskab fritages for betaling af meromkostningerne ved sin virksomhed, vil de nemlig virke diskriminerende på lufthavnens historiske erhvervsdrivende, som er pålagt højere afgifter.

(238) Endelig minder Air France om, at selv om det teoretisk set kan forekomme let at opfylde betingelsen om ikkediskriminerende adgang til infrastrukturen i et lufthavn, viser praksis noget helt andet, idet visse driftsmodeller bevidst diskrimineres.

6.3.2. CCIPB

(239) CCIPB henviser til sine tidligere bemærkninger og vedlægger en analyse af, hvorfor infrastrukturtilskuddene, hvis de måtte anses for driftsstøtte til CCIPB, var forenelige med bestemmelserne i afsnit 5.1.2 i de nye retningslinjer, som tillader driftsstøtte til lufthavne med tilbagevirkende kraft til før retningslinjernes ikrafttræden.

6.3.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

(240) Denne NGO har fremsat bemærkninger med kritik af de nye retningslinjer og Kommissionens hidtidige beslutninger på luftfartsområdet på grund af disses angiveligt skadelige virkninger for miljøet.

7. **FRANKRIGS BEMÆRKNINGER**

7.1. *BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG EFTER INDLEDNINGEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

7.1.1. AFTALEN OM LUFTHAVNSTJENESTER FRA 2005

(241) Frankrig anfører, at aftalen om lufthavnstjenester fra 2005 blot gengiver lufthavnens afgiftsbetingelser, som er offentlige og gælder ensartet for enhver luftbefordrer, der beflyver lufthavnen.

(242) Med hensyn til opholdsafgiften beregnes denne ifølge lufthavnens afgiftsregler først fra det øjeblik, luftfartøjet har været parkeret i to timer i lufthavnen. Ifølge Frankrig er det således naturligt, at Ryanair, hvis mellemlandinger generelt kun varer 25 minutter, normalt ikke får en regning på opholdsafgiften.

(243) Ligeledes skal der kun betales markeringsafgift, når markeringslysene er tændt (dvs. om natten og i tilfælde af dårlig sigtbarhed). Ifølge Frankrig foregik Ryanairs flyvninger kun om dagen, hvorfor der ikke er brug for markeringslys, og den tilhørende afgift ikke skal betales.

7.1.2. AFGIFTEN PÅ CIVIL LUFTFART

(244) Frankrig anfører præciseringer af lufthavnsskatten, der er beskrevet i afsnit 4.3.2, og af afgiften på civil luftfart.

(245) Hvad angår afgiften på civil luftfart, som er fastlagt i artikel 302a K i code général des impôts, opkræves den af staten hos luftbefordrerne og går til finansiering af de opgaver, som varetages af generaldirektoratet for civil luftfart, og som ikke finansieres over afgifterne for de leverede tjenesteydelser. Den ansættes på basis af antal passagerer og vægten af gods og post, der er lastet om bord ved udrejse af Frankrig. Satsen inden for Fællesskabet fastsættes i medfør af førnævnte artikel og er identisk på hele Frankrigs område. Fastsættelse af satsen på lufthavnsskatten og opkrævningen af skatten varetages af staten, og lufthavnsforvalterne er ikke impliceret i denne opgave.

7.1.3. AFTALE, DER FORBINDER CCIPB MED SELSKABET AMS

(246) Med hensyn til aftalen mellem CCIPB og AMS, som udgør grundlaget for anmeldelsesproceduren, bemærker de franske myndigheder, at AMS ifølge denne aftale har enelicens til at tilbyde marketingydelser på rejsewebstedet www.ryanair.com. Frankrig bemærker, at dette websted ligeledes tilbyder luftfartstjenester med udgangspunkt i mange andre lufthavne i Europa.

(247) Frankrig bemærker, at CCIPB har leveret dokumentation for det kommercielle tilbud på www.voyages-sncf.com, hvor de tilbudte ydelser forekommer meget lig dem, der er genstand for aftalen med AMS. Disse ydelser er fastsat til […] EUR ekskl. moms og afgifter eller […] EUR inkl. moms og afgifter og synes at være i samme størrelsesorden som de beløb, der faktureres af Ryanairs datterselskab.

(248) Frankrig mener, at aftalens øvrige karakteristika ligeledes bør tages i betragtning, navnlig:

— varigheden på fem år

— betingelserne for indgåelsen, især fraværet af et forudgående udbud, der knytter sig til køb af tjenesteydelser fra handelssektoren

— de nærmere bestemmelser om fastsættelsen af satserne for disse marketingydelser, som var sket på forhånd til faste satser og ikke efterfølgende ud fra statistikker for internettrafikken på webstedet www.ryanair.com

— bestemmelserne om eneret til levering af tilknyttede ydelser (billeje, overnatning), som begrænser muligheden herfor til de få virksomheder, med hvem Ryanair-koncernen har forretningsaftaler.

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

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

7.3. *BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG EFTER UDVIDELSEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

7.3.1. STØTTE, DER FORMODES TILDELT LUFTFARTSSELSKABERNE

(250) Frankrig mener, at aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne skal vurderes under ét i hver omhandlet periode med henblik på at fastslå forekomsten af en økonomisk fordel.

(251) Frankrig mener i øvrigt, at man bør foretage en samlet vurdering af, hvordan CCIPB som helhed, CCIPB som lufthavnsforvalter og statens og de øvrige offentlige myndigheder som tilsynsmyndigheder for lufthavnen eller bidragydere hertil har handlet i deres relation til Ryanair og AMS, for at kunne teste opfyldelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

(252) Frankrig bemærker dog, at de overvejelser, som de offentlige myndigheder støtter sig til, når de deltager i visse former for finansiering, ikke alene bygger på rentabilitetskriterier vedrørende lufthavnen, men i bredere forstand på de økonomiske og samfundsmæssige virkninger af lufthavnsaktiviteten for regionen, som ikke tages i betragtning i forbindelse med det markedsøkonomiske investorprincip.

(253) Frankrig henviser i den forbindelse til to undersøgelser fra 2005 og 2011, som CCIPB foretog af virkningen af selskabet Ryanairs trafik. Disse undersøgelser afdækkede, at dette luftfartsselskab havde betydelig økonomiske indflydelse på regionen.

(254) Hvad angår den tvivl, som Kommissionen udtrykte i udvidelsesafgørelsen om foreneligheden af de eventuelle støtteforanstaltninger, som blev tildelt i kraft af den aftale, der blev indgået med Ryanair i 2003, og 2005-aftalerne med det indre marked, minder Frankrig om, at landet selv anmeldte denne sag i januar 2007 for at give udtryk for sin tvivl og opnå Kommissionens afgørelse af lovligheden i henseende til EU's statsstøtteregler af de eventuelle støtteforanstaltninger, der indgik i 2005-aftalerne. I denne forbindelse ser Frankrig sig ikke i stand til at levere bevis for foreneligheden.

(255) Frankrig bekræfter den store virkning for den regionale økonomiske udvikling af de aktiviteter, som udføres af luftfartsselskaber, der finansieres af CCIPB. Frankrig kan dog ikke udlede heraf, at de er forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF eller reglerne om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

7.3.2. ØKONOMISKE TILSKUD TIL LUFTHAVNEN

(256) For så vidt angår forekomsten af statsstøtte i de økonomiske tilskud til Pau lufthavn, mener Frankrig ikke, at de bidragydende offentlige myndigheders beslutninger vedrørende denne lufthavn i lighed med størstedelen af de øvrige lufthavne af samme størrelse byggede på en modydelse betalt direkte af koncessionshaveren, men på de økonomiske og samfundsmæssige virkninger, som lufthavnsaktiviteterne affødte i regionen.

(257) Frankrig henviser i øvrigt til den lovbestemte ordning for finansiering af sikrings- og sikkerhedsopgaverne som beskrevet i afsnit 4.3.2. Frankrig mener, at denne ordning udelukker enhver overkompensation af de omkostninger, som lufthavnsforvalterne pådrager sig ved udførelsen af sikrings- og sikkerhedsopgaverne, som er en del af de statslige opgaver. Ifølge Frankrig kan man således ikke sidestille de beløb, som staten har betalt til dækning af udgifterne til sikringsopgaver (personale og udstyr eller køretøjer til brandslukning, forebyggelse af dyrefare, indhegning) og sikkerhedsopgaver (personale og udstyr til kontrol af passagerer og bagage), med statsstøtte.

7.4. *FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER EFTER UDVIDELSEN AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE*

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

7.5. *BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DET FORELIGGENDE TILFÆLDE*

(259) Frankrig bemærker, at de nye retningslinjer er mere fleksible end de tidligere med hensyn til driftsstøtte. Anvendelsen af dem med tilbagevirkende kraft på al støtte vil derfor ifølge Frankrig gøre det muligt at behandle visse lufthavnes tidligere situationer mindre strengt.

(260) Frankrig konstaterer imidlertid, at investeringsstøtte efter de nye retningslinjer vil blive vurderet strengere end før, i det omfang disse indeholder angivelser af maksimalt tilladte støtteintensiteter alt efter lufthavnens størrelse.

7.6. *FRANKRIGS KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA DE INTERESSEREDE PARTER TIL ANVENDELSEN AF DE NYE RETNINGSLINJER PÅ DET FORELIGGENDE TILFÆLDE*

(261) Frankrig har ikke ønsket at kommentere de bemærkninger, der er indkommet fra de interesserede parter til anvendelsen af de nye retningslinjer på det foreliggende tilfælde.

8. **VURDERING**

(262) Med henblik på vurderingen af de foreliggende foranstaltninger bør der skelnes mellem potentiel støtte til luftfartsselskaberne (afsnit 8.1 i nærværende afgørelse) og potentiel støtte til Pau lufthavns forvalter i form af økonomiske tilskud (afsnit 8.2 i nærværende afgørelse).

8.1. *FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR LUFTFARTSSELSKABERNE*

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

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

(264) For at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, skal følgende betingelser alle være opfyldt: 1) den pågældende foranstaltning finansieres ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten, 2) den giver en økonomisk fordel, 3) denne fordel af selektiv, og 4) den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og 5) støttemodtageren er en virksomhed efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvilket forudsætter, at den udøver en økonomisk aktivitet.

8.1.1.1. ***Statsmidler i aftalerne mellem CCIPB og luftfartsselskaberne i den omhandlede periode***

(265) Marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester blev indgået mellem luftfartsselskaberne på den ene side og CCIPB på den anden side.

(266) Handels- og industrikamrene er offentlige virksomheder efter fransk ret. Ifølge den gældende version af artikel L710-l i code de commerce har »de departementsbaserede virksomheder eller kamre i nettet af handels- og industrikamre (…) hver især som bindeled til staten til opgave at repræsentere industriens, handelens og servicebranchens interesser over for offentlige eller udenlandske myndigheder. De danner grænseflade mellem de forskellige berørte aktører og udøver således deres aktivitet uanset de repræsentative opgaver, som tillægges brancheorganisationer inden for eller på tværs af sektorer ved gældende lov, og uanset de opgaver, som de lokale forvaltningsmyndigheder varetager som led i deres frie forvaltningsbeføjelser. Nettet og de enkelte departementsbaserede virksomheder eller kamre heri bidrager til den økonomiske udvikling, tiltrækningskraften og den fysiske planlægning i lokalområderne samt til støtten til erhvervslivet og dets sammenslutninger ved på betingelser, der er fastlagt ved dekret, at varetage enhver offentlig opgave og enhver almennyttig opgave, der er nødvendig for at varetage disse opgaver«.

(267) I samme artikel bestemmes følgende:

»Til dette formål kan de enkelte departementsbaserede virksomheder eller kamre under overholdelse af de eventuelt gældende sektorplaner varetage følgende opgaver:

1) almennyttige opgaver, som pålægges dem ved lov

2) støtte-, ledsage-, formidlings- og rådgivningsopgaver over for stiftere og købere af virksomheder og over for virksomheder under overholdelse af gældende konkurrenceretlige bestemmelser

3) støtte- og rådgivningsopgaver med henblik på virksomhedernes internationale udvikling og eksport af deres produktion i samarbejde med Agence française pour le développement international des entreprises

4) fremme af erhvervsfaglig grund- eller videreuddannelse bl.a. med hjælp fra de offentlige og private uddannelsesinstitutioner, som kammeret opretter, forvalter eller finansierer

5) anlæggelse og forvaltning af infrastruktur, især havne og lufthavne

6) handelsrelaterede opgaver, som overdrages af et offentligt organ, eller som viser sig at være nødvendige for udførelsen af de øvrige opgaver

7) enhver syns-, skøns- eller undersøgelsesopgave, som de offentlige myndigheder måtte forlange vedrørende et anliggende inden for industri, handel, tjenesteydelser, økonomisk udvikling, erhvervsfaglig uddannelse eller fysisk planlægning, uanset det arbejde, som kammeret selv måtte tage initiativ til«.

(268) I artikel L710-1 i code de commerce anføres endvidere: »Forsamlingen af franske handels- og industrikamre, de regionale handels- og industrikamre, de lokale handels- og industrikamre og de tværgående udvalg (groupements

interconsulaires) er offentlige virksomheder, som er under statens tilsyn og forvaltes af valgte virksomhedsledere.«

(269) Denne lovbestemmelse har udviklet sig i løbet af den omhandlede periode, dvs. fra 2003 til 2010, uden at de grundlæggende principper dog har ændret sig. Faktisk har handels- og industrikamrene, som f.eks. CCIPB, i hele denne periode været offentlige virksomheder indført ved lov, forvaltet af valgte virksomhedsledere og under tilsyn af staten. Endvidere er deres eksistensberettigelse og deres primære formål som bindeled til staten (ifølge artikel L710-1 i code de commerce) at varetage almennyttige opgaver, som loven pålægger dem, nemlig i alt væsentligt at repræsentere industriens, handelens og serviceerhvervenes interesser over for offentlige myndigheder, støtte det lokale erhvervsliv og udvikle den lokale tiltrækningskraft og fysiske planlægning. Handels- og industrikamrenes industrielle og kommercielle aktiviteter supplerer varetagelsen af de almennyttige opgaver og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse.

(270) I øvrigt skal det bemærkes, at den nationale lovgivning fastlægger de nærmere bestemmelser for specifik finansiering af handels- og industrikamrene, bl.a. artikel 710-1 i code de commerce. Handels- og industrikamrenes midler er således sammensat af bl.a. skatteindtægter (skat til handels- og industrikamrenes udgifter ifølge artikel 1600 i code général des impôts), tilskud eller midler fra uddannelsesaktiviteter og forvaltning af transportinfrastruktur. Således har handels- og industrikamrene flere finansieringskilder til deres udgifter end forretningsmæssige indtægter. Dette synes at understøtte den konklusion, at handels- og industrikamrenes industrielle og kommercielle aktiviteter supplerer varetagelsen af disse almennyttige opgaver og har til formål at understøtte gennemførelsen af disse.

(271) Frankrig bekræfter denne konklusion, for så vidt angår CCIPB, bl.a. med følgende udtalelser: »CCI i Pau Béarn repræsenterer lovligt 13 000 lokale virksomheders interesser og er talerør for dem over for de offentlige myndigheder og de lokale forvaltningsmyndigheder. (…) I forbindelse med disse opgaver giver forvaltningen af Pau Pyrénées lufthavn god mening, idet lufthavnen således bliver et redskab til vækst og udvikling i erhvervslivet i sit område. (…) Det fremgår således, at CCI'erne har en lovbestemt almennyttig opgave i forbindelse med bl.a. økonomisk udvikling og forbedring af lokalområdets tiltrækningskraft. Ovenstående bestemmelser gør det ligeledes klart, at det er i denne forbindelse, at opgaven med at forvalte lufthavnsinfrastrukturer indgår.«

(272) Frankrig tilføjer, at »CCI'erne foretager og finansierer jævnligt lobbyvirksomhed til fremme af lokalområdets tiltrækningskraft og nye infrastrukturer. De foretager ligeledes specifikke turistfremmetiltag gennem deres deltagelse i forskellige regionale og departementsbaserede strukturer på dette område, bl.a. regionale og departementsbaserede turistudvalg i henhold til artikel L131-4 og L132-3 i code du tourisme (…). Arbejdet med at udvikle et lokalområdes tiltrækningskraft fordrer da også en vifte af samtidige tiltag, der kan tiltrække kapital, markeder, virksomheder, talenter, studerende og turister til at puste liv i erhvervslivet og regionen. Tiltrækningskraften skal også række ud over landets grænser. Lavprisflyselskaberne kan med deres websteder bidrage til dette arbejde. Endelig kræver de lokale indbyggere selv nye forbindelser, et større udbud og især lavpristilbud for lettere at komme rundt i Europa til færre penge.«

(273) Disse udtalelser viser utvetydigt, at CCIPB's væsentligste formål og eksistensberettigelse i lighed med alle andre handels- og industrikamre består i at tjene det samlede lokale erhvervslivs interesser og at bidrage til lokalområdets økonomiske udvikling og tiltrækningskraft. Frankrigs ovennævnte udtalelser viser i øvrigt, at en erhvervsaktivitet såsom forvaltningen af Pau lufthavn for et handels- og industrikammer som CCIPB ikke udøves med rentabilitet for øje, men for af nødvendighed at bidrage til varetagelsen af de almennyttige opgaver, som denne enhed har fået pålagt ved lov. Som nævnt i betragtning 142 ovenfor ser CCIPB sig selv som en offentlig forvaltningsmyndighed, som ikke har til formål at generere et overskud.

(274) I lyset af ovenstående skal handels- og industrikamre som f.eks. CCIPB anses for at være offentlige myndigheder, hvis beslutninger i lighed med statens centrale forvaltning eller de lokale forvaltningsmyndigheders beslutninger må anses for at skulle »tilregnes staten« ifølge retspraksis vedrørende statsstøtte ([34]), og hvis midler udgør statslige midler ([35]). Det er ikke vigtigt i denne forbindelse, at handels- og industrikamrene forvaltes af personer, der er valgt af handlende, virksomhedsledere og virksomhedsrepræsentanter og ikke af embedsmænd udnævnt af andre offentlige myndigheder. Selv de nationale parlamenter vælges jo af alle borgere med stemmeret. Imidlertid må deres beslutninger som lovgivende magt i kraft af den konstitutionelle magtdeling i enhver demokratisk stat nødvendigvis tilregnes staten.

([34]) Se f.eks. dom af 21. marts 1991 i sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. 1991 I, s. 1433, præmis 11, og dom af 12. december 1996 i sag T-358-94, Compagnie nationale Air France mod Kommissionen, Sml. 1996 II, s. 2109, præmis 58-61.

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

(275) Handels- og industrikamrenes situation adskiller sig således fra de offentlige virksomheders, hvorom Domstolen i Stardust Marine-dommen ([36]) erklærede: »Selv om staten nemlig er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, er der ikke uden videre formodning for, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter graden af den autonomi, staten giver den. (…) Den omstændighed, at en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at tilregne staten de af den trufne foranstaltninger, såsom finansiel støtte. Det er også nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger.«

(276) I tilfælde af en foranstaltning truffet af en offentlig virksomhed, hvis formål består i at udøve en økonomisk aktivitet, skal det da også fastslås, om de offentlige myndigheder, som kontrollerer denne virksomhed gennem f.eks. en kapitalandel, som de ejer i denne virksomhed, er impliceret i den pågældende foranstaltning. Et handels- og industrikammers situation er anderledes, i det omfang det selv er en del af den offentlige forvaltning eller »et bindeled til staten« eller »en offentlig forvaltningsmyndighed« og dermed en offentlig myndighed stiftet ved lov med henblik på at tilgodese almene interesser. For at fastslå, om en beslutning truffet af et handels- og industrikammer kan tilregnes staten, er det således ikke nødvendigt at fastslå, om en anden offentlig myndighed (f.eks. staten i snæver forstand eller kommunen eller andre lokale forvaltningsmyndigheder) har været impliceret i den pågældende beslutning. I virkeligheden opfylder en sådan beslutning nødvendigvis kriteriet om tilregnelse til staten.

(277) Denne tilgang har Kommissionen allerede valgt i sin beslutningspraksis. Således bekræftede Kommissionen vedrørende handels- og industrikammeret i Var, »at det i kraft af sin status af offentlig virksomhed efter fransk ret udøver sin aktivitet på et defineret geografisk område, ledes af valgte medlemmer og råder over økonomiske midler, som opkræves hos de virksomheder, der er registreret i selskabsregistret, og hører således under kategorien »offentlige myndigheder« efter direktiv 2000/52/EF [([37])]. Derfor er det ikke nødvendigt at fastslå tilregnelsen til staten af foranstaltninger i henhold til Stardust Marine-retspraksis« ([38]).

(278) CCIPB har anfægtet tilregnelsen til staten af de aftaler, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, idet kammeret afviser, at staten og de lokale forvaltningsmyndigheder er involveret i dets beslutninger. I lyset af ovenstående forekommer denne argumentation overflødig, eftersom CCIPB selv er en offentlig myndighed, hvis beslutninger nødvendigvis må tilregnes staten ifølge retspraksis vedrørende statsstøtte, uafhængigt af den rolle, som andre myndigheder måtte spille i kammerets beslutninger. Lige så irrelevant er af samme grund CCIPB's argument om, at statens tilsynsmyndighed over kammeret ikke indebærer, at det er underordnet staten. Som det allerede er nævnt i betragtning 273, præsenterede CCIPB i sine bemærkninger til indledningsbeslutningen sig selv som en »offentlig forvaltningsmyndighed, der ikke har til formål at generere et overskud,« og bekræftede således Kommissionens tese om, at CCIPB er en offentlig myndighed, hvis beslutninger alle skal tilregnes staten, uden at det er nødvendigt at kontrollere andre offentlige myndigheders involvering i disse.

(279) Ryanairs bemærkninger til dette punkt er i alt væsentligt lig CCIPB's. Ryanair vurderede bl.a., at Kommissionen skulle undersøge kriteriet for tilregnelse ved at analysere involveringen af »offentlige myndigheder« i CCIPB's i relation til Ryanair og AMS. Ryanair har i øvrigt citeret en udtalelse fra Conseil d'État for at påvise handels- og industrikamrenes uafhængighed af staten i snæver forstand. Ifølge denne udtalelse »indebærer det forhold, at handels- og industrikamrene er tilknyttet staten, idet enhver offentlig virksomhed teknisk set skal være knyttet til en juridisk person, ikke i sig selv, at de pågældende er underordnet staten«. Ryanair hævder i den forbindelse, at staten (i snæver forstand) kun er involveret i visse af CCIPB's beslutninger, idet den først informeres efterfølgende. Af alle ovenstående grunde er denne argumentation irrelevant, fordi der ikke er grund til at søge efter en eventuel involvering af andre offentlige myndigheder end CCIPB i dettes beslutninger.

(280) Ligeledes er CCIPB's argument om, at det forvalter Pau lufthavn »på privatretlige vilkår« irrelevant, eftersom de omhandlede foranstaltninger er blevet truffet af en offentlig forvaltningsmyndighed og derfor nødvendigvis må tilregnes staten ([39]).

([36]) Se dom af 16. maj 2002 i sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 2002 I, s. 4397, præmis 52.

([37]) Kommissionens direktiv 2000/52/EF af 26. juli 2000 om ændring af direktiv 80/723/EØF om gennemskueligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75).

([38]) Se Kommissionens beslutning af 22. juni 2006 om at indlede en formel undersøgelsesprocedure i statsstøttesag N 563/05 mod Frankrig — Støtte til Ryanair for flyforbindelsen mellem Toulon og London, betragtning 16 [findes kun på fransk].

([39]) Oven i købet understreger Kommissionen, at der ikke er grund til at sondre mellem CCIPB og dets særlige afdeling, som har til opgave at forvalte lufthavnen, med henblik på anvendelsen af statsstøttereglerne, idet den afdeling, som forvalter Pau lufthavn, ikke selv er en juridisk person, som kan adskilles fra CCIPB, men blot en intern afdeling under CCIPB uden selvstændige beslutningsbeføjelser ud over det, der angår den daglige drift af lufthavnen. De forskellige aftaler om lufthavnstjenester og marketingydelser, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, blev således indgået af formanden for CCIPB efter tilladelse fra CCIPB's generalforsamling. I øvrigt har hverken Frankrig eller tredjeparterne hævdet, at de omhandlede foranstaltninger udelukkende skulle tilregnes denne afdeling.

(281) De forskellige aftaler, der er genstand for nærværende undersøgelse, kan således tilregnes staten og indebærer anvendelse af statslige midler.

8.1.1.2. ***Selektiv fordel for Ryanair, AMS og Transavia i de aftaler, de indgik med CCIPB i den omhandlede periode***

(282) Med henblik på at vurdere, hvorvidt en statslig foranstaltning skal anses for at være støtte, må det fastlægges, om den virksomhed, foranstaltningen er rettet til, opnår en økonomisk fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår ([40]).

(283) For at kunne foretage en sådan analyse skal man anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede foranstaltninger. Dette princip består i at fastslå, om en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i CCIPB's sted og ledes af udsigter til rentabilitet, ville have indgået lignende aftaler.

(284) Først bør forskellige generelle spørgsmål afklares med henblik på korrekt anvendelse af dette princip, bl.a. følgende:

— Skal man analysere en aftale om marketingydelser sammen med eller adskilt fra en aftale om lufthavnstjenester, som er indgået samtidig ([41])?

— Når man anvender det markedsøkonomiske investorprincip på marketingaftalerne, skal man da antage, at CCIPB har handlet som forvalter af Pau lufthavn eller som offentlig myndighed, der uafhængigt af funktionen som lufthavnsforvalter køber marketingydelser i forbindelse med sin opgave med at fremme den lokale økonomiske udvikling?

— Hvilket udbytte ville en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i CCIPB's sted, forvente sig af marketingaftalerne?

— Hvad er relevansen af sammenligningen mellem betingelserne i de aftaler om lufthavnstjenester, som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, og de lufthavnsafgifter, som faktureres i andre lufthavne, for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip?

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

Samlet analyse af aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne

(286) Da Kommissionen besluttede at udvide proceduren, mente den, at de to typer aftaler, som den formelle undersøgelsesprocedure omfatter, nemlig aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne, bør vurderes under ét i hver omhandlet periode og på tidspunktet for indgåelsen af den enkelte aftale. Denne tilgang indebærer bl.a., at hvert af nedenstående sæt af aftaler, indgået af CCIPB, behandles som én og samme foranstaltning:

— aftalen om lufthavnstjenester indgået den 30. juni 2005 med Ryanair og aftalen om marketingydelser undertegnet samme dag med AMS om ruten Pau-London Stansted

— CCIPB's brev til Ryanair af 25. september 2007, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 ([42]) til også at omfatte ruten Pau-Charleroi, og aftalen om marketingydelser indgået samme dag med AMS

— CCIPB's brev til Ryanair af 17. marts 2008, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 til også at omfatte ruten Pau-Bristol, og aftalen om marketingydelser indgået den 31. marts 2008 med AMS om samme rute

([40]) Se dom af 29. april 1999 i sag C-342/96, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 2459, præmis 41.

([41]) Dette spørgsmål gælder hverken for aftalen, der blev indgået den 23. januar 2006 mellem CCIPB og Transavia, som omhandlede både lufthavnstjenester og marketingydelser, eller for aftalen, der blev indgået den 28. januar 2003 mellem CCIPB og Ryanair, og som også indeholder bestemmelser om såvel lufthavnstjenester som marketingydelser.

([42]) Denne type breve kan sammenlignes med en aftale om lufthavnstjenester, eftersom den fastlægger de nærmere bestemmelser om fastsættelse af lufthavns- og groundhandlingafgifter. Brevet vil i det følgende indgå blandt de dokumenter, der betegnes som »aftaler om lufthavnstjenester«.

— CCIPB's brev til Ryanair af 16. juni 2009, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 til også at omfatte ruten Pau-Bristol, og aftalen om marketingydelser indgået samme dag med AMS om samme rute

— aftalen om marketingydelser indgået den 28. januar 2010 med AMS om ruterne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais. Der blev ikke formelt underskrevet en aftale om lufthavnstjenester parallelt med denne marketingaftale. Der kan dog identificeres en »implicit« aftale om lufthavnstjenester. Denne implicitte aftale består i, at man på Ryanairs tre ruter, som er genstand for marketingaftalen ([43]), fortsat anvender lufthavnens generelle lufthavnsafgifter, som er vedtaget efter drøftelser i lufthavnens rådgivende økonomiske udvalg, samt de satser for groundhandlingydelser, som er bestemt i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005. Frankrig har da også anført, at aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 ved udløbet den 30. juni 2010 ikke blev forlænget, og at de satser, som herefter blev anvendt på Ryanair, fortsat var dem, der blev vedtaget af lufthavnens rådgivende økonomiske udvalg for de lovbestemte lufthavnsafgifter, og dem, der blev bestemt ved aftalen af 30. juni 2005 for groundhandlingydelserne.

(287) Frankrig erklærede sig enig i den tilgang, der blev valgt ved afgørelsen om at udvide proceduren, og som bestod i en fælles analyse af aftalerne om lufthavnstjenester og de marketingaftaler, som var indgået på tilsvarende vis. Til gengæld anfægter visse tredjeparter, navnlig CCIPB og Ryanair, denne tilgang, idet de mener, at marketingaftalerne bør analyseres for sig.

(288) Imidlertid bekræfter sagens akter, at den tilgang, der blev valgt ved afgørelsen om at udvide proceduren, var velbegrundet og bifaldet af Frankrig. I tilfældet med Transavia og aftalen med Ryanair fra 2003 er det indlysende, idet marketingydelserne og lufthavnstjenesterne er genstand for én og samme aftale. Af de grunde, der er gjort rede for i betragtning 289-313, gælder dette ligeledes for de øvrige aftaler, der blev indgået med Ryanair og AMS.

(289) Først og fremmest blev hver marketingaftale indgået stort set samtidig med en aftale om lufthavnstjenester. Indgåelsen af disse to typer aftale er da også hver gang sket samme dag undtagen for marketingaftalen af 31. marts 2008, som dog blev underskrevet meget kort tid (14 dage) efter aftalen om lufthavnstjenester vedrørende ruten Pau-Bristol, som også er genstand for marketingaftalen.

(290) Desuden blev de to typer aftale indgået af de samme parter. AMS er nemlig Ryanairs 100 % ejede datterselskab og ledes af direktører i Ryanair ([44]). Ryanair og AMS udgør således én samlet økonomisk enhed, idet AMS handler i Ryanairs interesser og under dens kontrol, og den fortjeneste, som AMS genererer, går til Ryanair i form af afkast eller forøgelse af selskabets værdi. Som det fremgår af det følgende, er de forskellige marketingaftaler endvidere knyttet til Ryanairs drift af bestemte flyruter ud af Pau lufthavn. Af marketingaftalerne fremgår det nemlig, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive disse ruter og i øvrigt er indgået samtidig med aftalerne om lufthavnstjenester mellem CCIPB og Ryanair om de samme ruter. Det forhold, at marketingaftalerne er indgået af CCIPB med AMS og ikke med Ryanair, er dermed ikke til hinder for, at en marketingaftale og en aftale om lufthavnstjenester indgået samtidig kan anses for at udgøre en enkelt transaktion, bl.a. med henblik på analysen af disse aftaler efter det markedsøkonomiske investorprincip, og at Ryanair og AMS i forbindelse med denne analyse bør anses for at udgøre én samlet økonomisk enhed.

(291) Endelig afslører en række elementer som vist i betragtning 292-313 for hver aftale yderligere meget tætte forbindelser mellem dels marketingaftalen, dels aftalen om lufthavnstjenester, som blev indgået samtidig.

(292) Marketingaftalen af 30. juni 2005 blev således underskrevet for en periode af fem år i lighed med aftalen om lufthavnstjenester af samme dato, hvorved Ryanair forpligtede sig til at tilbyde daglige flyvninger mellem London og Pau. Endvidere fremgår der af marketingaftalen en udtrykkelig forbindelse mellem den og de lufttransporttjenester i form af flyruter, som er genstand for aftalen om lufthavnstjenester: »Denne aftale bygger på Ryanairs tilsagn om daglig beflyvning af ruten mellem Pau og London (Stansted).« Denne sætning viser utvetydigt, at marketingaftalen højst sandsynligt ikke ville eksistere uden Ryanairs drift af den rute, som er genstand for aftalen om lufthavnstjenester.

([43]) Ifølge denne marketingaftale forpligtede Ryanair sig til at drive disse tre ruter på de betingelser, der var fastlagt i samme aftale.
([44]) Se CRC's rapport om CCIPB, som nævnes i betragtning 72, hvori CRC bl.a. konkluderer, »at selskabet AMS blot er en enhed under Ryanair og ledes af to direktører fra Ryanair«.

(293) I præamblen til marketingaftalen af 30. juni 2005 står der desuden: »(…) Airport Marketing Services Limited er af tekniske grunde det eneste selskab, som har mulighed for at formidle reklamen for regionen Pau og Béarn på det originale og eksklusive websted www.ryanair.com med det formål at sikre billetreservationer til Ryanairs flyvninger til Pau.« Denne sætning bekræfter, at det væsentlige formål med marketingaftalen ikke er fremme af regionen Pau og Béarn i almindelighed, men nærmere bestemt maksimering af Ryanairs billetsalg til forbindelsen til Pau gennem reklame for dette område.

(294) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte budskaber og links på websiden for Pau på Ryanairs websted og at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den engelske velkomstside til Ryanairs websted. Men websiden for destinationen Pau på Ryanairs websted henvender sig primært til personer, som allerede har besluttet, eller som sandsynligvis planlægger, at flyve med Ryanair til Pau. Hvad angår velkomstsiden til webstedet, henvender den sig ganske vist til et meget bredere publikum, men kun den engelske version er omfattet af marketingaftalen. Dette er endnu et tegn på, at marketingydelserne i alt væsentligt er beregnet til at reklamere for Ryanairs forbindelser mellem Pau og London og ikke i lige så høj grad besøgstallet i Pau og omegn. Hvis de skulle fremme Pau og omegn over for alle turister og forretningsrejsende, der kunne tænkes at have interesse i regionen, er det da også sandsynligt, at CCIPB havde forlangt, at linket til et websted, det selv valgte, skulle placeres på alle eller i det mindste flere sprogversioner af velkomstsiden på Ryanairs websted og ikke kun den engelsksprogede.

(295) Endelig står der i marketingaftalen af 30. juni 2005: »I tilfælde af en større ændring af de centrale forretningsmæssige vilkår efter underskrivelsen af denne aftale, bl.a. antal ankommende passagerer takket være denne aftale, forpligter parterne sig i god tro til at ændre aftalen i henhold til en sådan ændring.« Antallet af ankommende passagerer omtales således som et »centralt forretningsmæssigt vilkår« i marketingaftalen, hvilket endnu en gang bekræfter, at det ikke så meget er besøgstallet i Pau og omegn generelt, der i første omgang søges fremmet gennem marketingydelserne, som det er antallet af passagerer på Ryanairs flyvninger til Pau i særdeleshed, der søges maksimeret.

(296) Lignende elementer findes i de øvrige marketingaftaler. Vedrørende marketingaftalen af 25. september 2007 blev den indgået for en periode af fem år, hvilket svarer til de fem år, som gjaldt for udvidelsen af betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester af 30. juni 2005 til også at omfatte ruten Pau-Charleroi i kraft af CCIPB's brev til Ryanair af samme dato. Endvidere står der i marketingaftalen: »Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig forbindelse mellem PAU og CHARLEROI, med tre flyvninger om ugen, med forbehold af force majeure, i et driftsår. CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for forretningsmuligheder og turistattraktioner i PAU BEARN og omegn ved at målrette reklamen mod et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på www.ryanair.com, og tiltrække et stigende antal belgiske købedygtige passagerer til PAU BEARN.«

(297) I præamblen står der desuden: »(…) [Airport Marketing Services] har alene muligheden for at målrette reklamen mod Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens forretningsmuligheder og turistattraktioner.« Disse udsagn bekræfter, at det væsentlige formål med denne aftale ikke er fremme af besøgstallet i Pau og omegn i almindelighed, men nærmere bestemt maksimering af Ryanairs billetsalg til forbindelsen Pau-Charleroi.

(298) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den belgiske og nederlandske velkomstside til Ryanairs websted. Marketingydelserne er således ikke henvendt til alle de personer, der kunne tænkes at lade sig overbevise om at tage et ophold i Pau eller omegn, men specifikt til dem, som mest sandsynligt bruger Ryanair mellem Charleroi og Pau, nemlig indbyggerne i Belgien og Nederlandene.

(299) Med hensyn til marketingaftalen af 31. marts 2008 blev den indgået for perioden 16. maj til 13. september 2008, hvilket svarer til den periode, hvori Ryanair forpligtede sig til at drive en rute til Bristol som vist i følgende sætning fra samme aftale: »Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig forbindelse mellem PAU og BRISTOL, med tre flyvninger om ugen, fra 16. maj 2008 til 13. september 2008, med forbehold af force majeure, i et driftsår. CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for turistattraktioner og forretningsmuligheder i PAU BEARN og omegn over for et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på www.ryanair.com, og tiltrække et stigende antal købedygtige engelske passagerer til PAU BEARN« ([45]).

([45]) Frit oversat fra den engelske originaltekst: »This Agreement is rooted in Ryanair's commitment to operate on a route between PAU and BRISTOL with a weekly service (3 frequencies per week), from 16th May 2008 to September 13th May 2008 subject to force Majeure, for one year of operation. CCIPB, therefore, has the potential to advertise the business and tourist attractions of the PAU BEARN and its region to large numbers of tourists and business travellers accessing www.ryanair.com, and to attract an increased number of ENGLISH-originating passengers with high spending ability to Pau BEARN«.

(300) I præamblen står der desuden: »[Airport Marketing Services] er den eneste virksomhed, der har kapacitet til at tiltrække Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens turistattraktioner og forretningsmuligheder.« ([46]) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den engelske velkomstside til Ryanairs websted.

(301) Med hensyn til marketingaftalen af 16. juni 2009 blev den indgået for perioden 1. april til 24. oktober 2009, hvilket svarer til den periode, hvori Ryanair forpligtede sig til at drive ruten Pau-Bristol som vist i følgende sætning fra samme aftale: »Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive en ugentlig forbindelse mellem PAU og BRISTOL, med to flyvninger om ugen fra 1. april 2009 til 24. oktober 2009, dvs. forventeligt 60 flyvninger for hele 2009-sæsonen, med forbehold af force majeure, i et driftsår. CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for forretningsmuligheder og turistattraktioner i PAU BEARN og omegn ved at målrette reklamen mod et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på www.ryanair.com, og tiltrække et stigende antal engelske købedygtige passagerer til PAU BEARN.«

(302) I præamblen står der desuden: »(…) [Airport Marketing Services] har alene muligheden for at målrette reklamen mod Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens forretningsmuligheder og turistattraktioner.« Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen skal levere, i at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, på den engelske velkomstside til Ryanairs websted.

(303) Hvad angår marketingaftalen af 28. januar 2010, bestemmes det heri, at den skal gælde i et år fra åbningen af de forbindelser, som Ryanair har forpligtet sig til at drive fra Pau til London, Charleroi og Beauvais ifølge aftalens punkt 1. Denne bestemmelse skaber i sig selv en klar forbindelse mellem marketingaftalen og disse lufttransporttjenester. Endvidere står der i marketingaftalens punkt 1:

»Denne aftale har rod i Ryanairs forpligtelse til at etablere og drive ruter mellem:

— PAU og LONDON-Stansted fra den 30. marts 2010 med tre flyvninger om ugen i et helt år

— PAU og CHARLEROI fra den 30. marts 2010 med tre flyvninger om ugen i sommerperioden

— PAU og BEAUVAIS fra april 2010 med tre flyvninger om ugen i sommerperioden.

CCIPB har derfor mulighed for at gøre reklame for erhvervslivet og turistattraktioner og forretningsmuligheder i PAU BEARN og omegn over for et stort antal turister og forretningsrejsende, som går ind på www.ryanair.com, og tiltrække et stigende antal købedygtige passagerer til PAU BEARN« ([47]).

(304) I præamblen står der desuden: »[Airport Marketing Services] er den eneste virksomhed, der har kapacitet til at tiltrække Ryanairs potentielle passagerer i stort tal for at fremme regionens turistattraktioner og forretningsmuligheder.« ([48]) Desuden består de ydelser, som AMS ifølge marketingaftalen af 2010 i lighed med den fra 2005 skal levere, i at indsætte budskaber og links på websiden for Pau på Ryanairs websted og at indsætte et link til det websted, der er udpeget af CCIPB, i) på den engelske velkomstside til Ryanairs websted vedrørende forbindelsen til London, ii) på den belgiske og nederlandske velkomstside til Ryanairs websted vedrørende forbindelsen til Charleroi, iii) på den franske velkomstside til Ryanairs websted vedrørende forbindelsen til Beauvais. Endelig præciseres det i aftalen, at hvis Ryanairs forbindelser til London, Charleroi og Beauvais som nævnt i punkt 1 ikke bekendtgøres eller åbnes inden februar 2010, udløber aftalen, uden at nogen af parterne kan gøre et ansvar gældende. Denne bestemmelse skaber derfor en yderligere forbindelse mellem marketingaftalen og Ryanairs ruter til London, Charleroi og Beauvais.

([46]) Frit oversat fra den engelske originaltekst: »(…) [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential to attract large numbers of potential Ryanair passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region«.

([47]) Frit oversat fra den engelske originaltekst: »This Agreement is rooted in Ryanair's commitment to establish and to operate routes between:
— PAU and LONDON Stansted from 30th March 2010 with three flights per week during the whole year (…);
— PAU and CHARLEROI from 30th March 2010 with three flights per week for summer schedule (…);
— PAU and BEAUVAIS from April 2010 with three flights per week for summer schedule (…).
CCIPB therefore, has the potential to advertise the business and tourist attractions of PAU and its region to large numbers of tourists and business travelers accessing www.ryanair.com, and to attract an increased number of inbound passengers with high spending ability«.

([48]) Frit oversat fra den engelske originaltekst: »(…) [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential to attract large numbers of potential Ryanair passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region«.

(305) Denne dokumentation vedrørende de forskellige marketingaftaler viser, at de i aftalerne indeholdte marketingydelser ved såvel deres varighed som deres art er tæt forbundet med de luftfartstjenester, som Ryanair tilbyder i form af flyruter, som nævnes i marketingaftalerne, og som er omfattet af de tilhørende aftaler om lufthavnstjenester. Det fremgår endda af marketingaftalerne, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive de pågældende lufttransporttjenester. Marketingydelserne er i væsentlig mindre grad beregnet til generelt og bredt at øge turisters og forretningsrejsendes besøg i Pau og omegn end til specifikt at nå ud til personer, som sandsynligvis vil bruge de af Ryanairs lufttransporttjenester, der er omfattet af marketingaftalerne, og marketingydelsernes primære formål et at fremme disse lufttransporttjenester.

(306) Marketingaftalerne er således uløseligt forbundet med aftalerne om lufthavnstjenester, som de afspejler, og de lufttransporttjenester, som er genstand for dem. Den faktuelle dokumentation i betragtning 286-305 viser endvidere, at marketingaftalerne i mangel af de pågældende ruter (og dermed de aftaler om lufthavnstjenester, som angår dem) ikke ville være blevet indgået. Som angivet i betragtning 286-305 står der da også udtrykkeligt i marketingaftalerne, at de har rod i Ryanairs forpligtelse til at drive bestemte flyforbindelser og i øvrigt indeholder marketingydelser, som i alt væsentligt skal fremme disse forbindelser.

(307) I så henseende er CCIPB's argument om, at disse to typer aftaler burde analyseres hver for sig, »eftersom de har forskellige formål«, irrelevant. Det fremgår da også klart af det ovenstående, at marketingaftalerne sammen med aftalerne om lufthavnstjenester udgør en integreret del af Ryanairs og CCIPB's forretningsforbindelser som ramme for driften af de forbindelser, der er genstand for disse to aftaler.

(308) I øvrigt fremgår det, at CCIPB ikke iværksatte et åbent udbud over for alle de selskaber, der leverer denne type ydelser ([49]), før underskrivelsen af de pågældende marketingaftaler og end ikke indhentede tilbud fra forskellige leverandører for at sammenligne deres tilbud. Overordnet set har CCIPB ikke haft andre leverandører i tankerne end de omhandlede luftfartsselskaber eller deres datterselskaber til levering af de pågældende marketingydelser. Dette underbygger den tætte forbindelse mellem marketingaftalerne og de forbindelser, som Ryanair drev med udgangspunkt i Pau lufthavn. Hvis marketingaftalerne reelt var uafhængige af aftalerne om lufthavnstjenester, er det da også sandsynligt, at CCIPB havde indhentet tilbud fra flere leverandører end AMS, så meget mere som det drejer sig om et offentligt organ, der normalt sender sine indkøb i udbud.

(309) Endvidere fremgår det også, at indgåelsen af alle aftalerne om lufthavnstjenester var betinget af indgåelsen af marketingaftalerne.

(310) For det første mener Frankrig nemlig, at de to aftaler fra 2005 (aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen af 30. juni 2005) »om end juridisk uafhængige af hinanden ikke desto mindre er tæt forbundet« ([50]), og at »den tætte forbindelse mellem aftalen om lufthavnstjenester med Ryanair og marketingaftalen med AMS, som er selskabet Ryanairs 100 % ejede datterselskab, ikke kan benægtes« ([51]). I betragtning af de stærke ligheder mellem 2005-aftalerne og de aftaler, der blev indgået senere med Ryanair og AMS, kan førnævnte bemærkninger fra Frankrig let overføres på disse senere kontrakter.

(311) Frankrig anfører i øvrigt i sit brev af 30. maj 2011, at »CCIPB blev bragt til at indgå« aftalerne af 30. juni 2005. Frankrig minder ligeledes i sit brev om, at »Ryanair, efter at aftalen med AMS ikke blev forlænget, besluttede — uden skriftlig meddelelse herom til CCIPB — ikke at fortsætte flyvningerne til Pau-Pyrénées lufthavn fra IATA's sommersæson 2011 (april 2011)«. Dette antyder, at Ryanair i hvert fald i visse tilfælde ikke ville acceptere at drive en rute, når det ville få regninger på de almindelige lufthavnsafgifter, uden at der forelå en marketingaftale mellem lufthavnsforvalteren og AMS.

(312) Denne tilgang blev ligeledes bemærket af CRV i rapporten af 5. januar 2007 ([52]).

([49]) Undtagen annonceringen i Air & Cosmos, der ikke gav resultat, jf. betragtning 132.
([50]) Brev fra de franske myndigheder af 13. juli 2007.
([51]) Brev fra de franske myndigheder af 30. maj 2011.
([52]) I rapporten står der: »(…) at denne tjenesteydelsesaftale reelt er en økonomisk støtte til Ryanair, og at den er ulovlig, fordi den ikke var anmeldt på forhånd til Kommissionen«, og »at CCI for at omgå virkningerne af forvaltningsrettens afgørelse [om at aftalen fra 2003 med selskabet Ryanair gav anledning til ulovlig statsstøtte] benyttede en ny juridisk konstruktion«.

(313) Det fremgår af alt det ovenstående, at den enkelte marketingaftale ikke kan adskilles fra den underliggende aftale om lufthavnstjenester, at den sammen med denne udgør én transaktion, og at den sandsynligvis ikke var blevet indgået i mangel af dels en tilsvarende aftale om lufthavnstjenester, dels de flyforbindelser, der var genstand for disse to aftaler. Derfor bør der for hver marketingaftale foretages en analyse af denne og af aftalen om lufthavnstjenester, der er indgået samtidig, som én og samme foranstaltning med henblik på at fastslå, om aftalen udgør statsstøtte.

Anvendelse af kriteriet om det markedsøkonomiske investorprincip på CCIPB, hvad angår marketingaftalerne

(314) For at anvende det markedsøkonomiske investorprincip vedrørende marketingaftalerne er det nødvendigt at fastslå, hvilken hypotetisk markedsøkonomisk investor der bør bruges som reference til at analysere CCIPB's handlinger.

(315) I først omgang kunne man vælge den tilgang, at CCIPB har indgået marketingaftalerne i egenskab af lufthavnsforvalter ([53]) og derfor bør sammenlignes med en hypotetisk lufthavnsforvalter, som i sine handlinger lader sig lede af rentabilitetsudsigter.

(316) En anden tilgang kunne være, at CCIPB handlede som en offentlig enhed, der havde fået overdraget varetagelsen af en almennyttig opgave, i det foreliggende tilfælde den økonomiske udvikling af Pau og omegn, og at CCIPB uafhængigt af sin egenskab af lufthavnsforvalter af Pau lufthavn købte disse marketingydelser for at udføre denne almennyttige opgave. I forbindelse med denne anden tilgang bør man ifølge retspraksis kontrollere, dels om de pågældende ydelser opfylder den offentlige indkøbers »faktiske behov«, dels om de blev indkøbt til en pris, der var lig med eller lavere end »markedsprisen« ([54]), eller med andre ord om en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, og som måtte have brug for tilsvarende ydelser (uden nødvendigvis at være lufthavnsforvalter), ville have været villig til at acceptere sådanne vilkår, som CCIPB gik ind på.

(317) Visse tredjeparters bemærkninger underbygger den anden tilgang, om end implicit. Navnlig fremlagde Ryanair, bl.a. i førnævnte undersøgelse af 20. december 2013, dokumentation for, at priserne for AMS' marketingydelser ikke oversteg, hvad der anses for at være markedsprisen for sådanne ydelser, og bemærkede til støtte for dette argument, at lufthavnsforvalterne ikke adskiller sig fra andre af AMS' kundetyper.

(318) CCIPB har fremlagt lignende dokumentation og bemærker i øvrigt: »Vi minder her om, at CCIPB er blevet pålagt at udvikle sit ressortområdes økonomiske tiltrækningskraft. De beløb, som betales for disse marketingydelser, har således gjort det muligt at fremme Pau og omegns styrker, og de 56 mio. EUR årligt, som Ryanairs passagerer brugte i 2010 (…) i løbet af deres ophold, har direkte gavnet hotel-, restaurations-, detailhandels- og ejendomsbranchen (i 2005 var tallet 8 mio. EUR, et meget lavt tal sammenlignet med andre lufthavnes konsekvensanalyser).« Denne sætning antyder, at CCIPB's adfærd ifølge kammeret selv skal analyseres i dets egenskab af offentlig indkøber, som rekvirerer de nødvendige tjenesteydelser til udførelsen af sine almennyttige opgaver.

(319) Kommissionen bemærker i den forbindelse, at dette argument på den ene side modsiger tesen om, at CCIPB's beslutninger om de omhandlede foranstaltninger ikke kunne tilregnes staten. Hvis CCIPB hævder, at det har underskrevet disse aftaler for at udføre sin opgave med at udvikle den lokale økonomi, skal det nødvendigvis også medgive, at dets adfærd er typisk for en lokal offentlig myndighed.

(320) Kommissionen mener på den anden side, at den anden af de to ovennævnte tilgange skal afvises, fordi den ikke tager højde for den karakter af indbyrdes afhængighed, der kendetegner aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne, som allerede er fastslået. Denne tilgang indebærer da også den antagelse, at CCIPB har underskrevet marketingaftalerne uden hensyntagen til de forbindelser, som Ryanair tilbyder fra den lufthavn, som den forvalter, og at kammeret endog ville have underskrevet disse aftaler, uden at de pågældende forbindelser og tilhørende aftaler om lufthavnstjenester fandtes. Af de i betragtning 286-313 anførte grunde er en sådan hypotese højst usandsynlig.

(321) Hvis man alligevel skulle vælge denne anden tilgang, ville den desuden ikke føre til den konklusion, at marketingaftalerne ikke giver Ryanair og AMS en økonomisk fordel.

([53]) Uanset de eventuelle målsætninger ifølge en offentlig politik for lokal økonomisk udvikling, som CCIPB måtte forsøge at opfylde ved at indgå de pågældende aftaler.

([54]) Se f.eks. dom af 28. januar 1999 i sag T-14/96, BAI mod Kommissionen, Saml. 1999 II, s. 139, præmis 75-76, og dom af 5. august 2003 i forenede sager T-116/01 og T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) SA og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. 2003 II, s. 2957, præmis 117.

(322) Som nævnt i betragtning 316 er det da heller ikke tilstrækkeligt, at en offentlig enhed foretager indkøb til en pris, der er lig med eller lavere end »markedsprisen«, for at sådanne indkøb ikke giver leverandøren en økonomisk fordel. Og det er også et krav, at indkøbene opfylder et »faktisk behov« hos den offentlige indkøber.

(323) Man kan ikke kategorisk udelukke, at CCIPB ved varetagelsen af sin opgave med at udvikle Pau og omegn økonomisk har et behov for at benytte sig af kommercielle leverandører til at gøre reklamefremstød for området. Men i det foreliggende tilfælde drejer det sig om en reklameaktivitet rettet mod to veldefinerede virksomheders forretningsvirksomhed, nemlig Ryanair og CCIPB selv som forvalter af Pau lufthavn. En offentlig enhed ville ikke anse marketingydelser, som primært sikrer reklame for en enkelt eller nogle få veldefinerede virksomheders aktiviteter, for at udgøre en del af dens specifikke opgaver med at fremme den lokale økonomiske udvikling. Det er nemlig logisk, at en sådan offentlig enhed tager udgangspunkt i princippet om, at de lokale virksomheder selv skal sørge for eller finansiere deres markedsføring, og at den begrænser sin egen indsats til en generel promovering af området og det lokale økonomiske grundlag uden at nævne bestemte virksomheder.

(324) Enhver anden tilgang ville indebære, at en offentlig enhed, der er pålagt at fremme den lokale økonomiske udvikling, uden at sådanne foranstaltninger udgør statsstøtte, kunne købe marketingydelser med henblik på primært at fremme produkter eller tjenesteydelser, der tilbydes af bestemte lokalt etablerede virksomheder, med den begrundelse, at disse ydelser fremmer den lokale økonomiske udvikling, og at de er købt til »markedspris«. En sådan tilgang ville være i strid med artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(325) Det fremgår således, at de marketingydelser, som CCIPB købte hos AMS, ikke kan anses for at opfylde et »faktisk behov« hos CCIPB som offentlig enhed, der har fået til opgave at fremme den lokale økonomiske udvikling. Denne konklusion bekræftes af en del dokumentation, som Frankrig har fremsendt, for, at det bl.a. »utvivlsom ikke er normalt, at CCI'er, som ikke forvalter lufthavne, køber marketingydelser af luftfartsselskaber« ([55]).

(326) At anvende den i betragtning 316-321 omhandlede anden tilgang ville derfor føre til den konklusion, at marketingaftalerne indebærer en økonomisk fordel for de virksomheder, der har leveret disse ydelser, samt de luftfartsselskaber, som har direkte gavn af marketingydelserne. Ifølge denne tilgang ville marketingaftalerne med AMS således udgøre støtte til AMS som leverandør af marketingydelserne og støtte til Ryanair, der direkte og som den primære modtager nyder godt af disse ydelser.

(327) Når en offentlig enhed foretager indkøb under varetagelsen af sine almennyttige opgaver, forventer man i øvrigt normalt, at den minimerer sine udgifter ved at sende opgaven i udbud eller i det mindste indhenter flere forskellige tilbud til sammenligning. Dette gælder så meget mere for meget forskelligartede varer eller tjenesteydelser, som det er vanskeligt at finde nøjagtige markedspriser på, hvilket klart er tilfældet for marketingydelser. I det foreliggende tilfælde er marketingaftalerne derimod ikke et resultat af et udbud. Et udbud iværksat af CCIPB gav ikke resultat i form af et luftfartsselskab, som var villigt til at drive virksomhed fra Pau lufthavn på de foreslåede vilkår ([56]). Denne betragtning bekræfter, at den anden tilgang er uhensigtsmæssig.

(328) Denne uhensigtsmæssighed synes ligeledes at blive bekræftet af de bemærkninger, som CCIPB fremsatte til beslutningen om at udvide proceduren. Det er da også bemærkelsesværdigt, at CCIPB til sammenligningen mellem sin egen adfærd og forskellige private virksomheders med henblik på at fastslå, om det markedsøkonomiske investorprincip er overholdt, primært har valgt lufthavnsforvaltere. CCIPB har således nævnt diverse store private britiske lufthavne, en italiensk lufthavn og seks franske lufthavne. Denne tilgang understøtter den konklusion, at det ganske rigtigt først og fremmest er som lufthavnsforvalter og ikke offentlig enhed, der handler i forbindelse med sin opgave med at fremme lokal økonomisk udvikling, at CCIPB har indgået marketingaftalerne.

(329) I øvrigt anførte Frankrig, at Béarns turistfremmeindsats påhvilede departementet Béarn Pays Basques turistudvalg, og at CCI'erne i almindelighed gennemførte »specifikke turistfremmende tiltag gennem deres deltagelse i diverse regionale og departementsbaserede organer på området, bl.a. de regionale og departementsbaserede turistudvalg«. Men marketingaftalerne, som ifølge CCIPB bl.a. omhandlede fremme af Pau og omegns turistattraktioner og forretningsmuligheder, blev indgået direkte af CCIPB uden involvering af de lokale turistfremmeorganer. Dette dokumenterer yderligere, at det først og fremmest var som lufthavnsforvalter, at CCIPB indgik marketingaftalerne.

([55]) Denne udtalelse bekræfter i øvrigt, at de pågældende marketingydelser i virkeligheden primært blev købt af CCIPB i egenskab af lufthavnsforvalter og ikke som offentlig myndighed med henblik på fremme af regional økonomisk udvikling.

([56]) Se betragtning 132.

(330) Med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip bør man derfor vælge den første tilgang som nævnt i betragtning 315, der består i at sammenligne CCIPB's adfærd med de handlinger, som en markedsøkonomisk investor, der lader sig lede af rentabilitetsudsigter, i CCIPB's sted ville vælge at udføre i sin forvaltning af Pau lufthavn.

(331) Denne konklusion, der er nået for aftalerne med Ryanair og AMS, gælder ligeledes og af de samme grunde for de aftaler, der blev indgået med Transavia, især fordi aftalen med Transavia indbefattede såvel lufthavnstjenesterne som marketingydelserne.

Udbytte, som en markedsøkonomisk aktør kunne forvente sig af marketingaftalerne, og priser, som vedkommende ville være villig til at betale for disse ydelser

(332) Af det ovenstående fremgår, at man for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede marketingaftaler bør analysere disse sammen med de tilsvarende aftaler om lufthavnstjenester som én enkelt transaktion ([57]), og at CCIPB's adfærd bør analyseres i forhold til den, der udfoldes af en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Pau lufthavn i CCIPB's sted.

(333) Ved analysen af hver enkelt af de således identificerede transaktioner skal det fastslås, hvilke gevinster denne hypotetiske markedsøkonomiske aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, kunne forvente sig af marketingydelserne. I den forbindelse skal de generelle virkninger af sådanne ydelser for turismen og den økonomiske aktivitet i regionen ikke som sådan tages i betragtning. Det er kun virkningerne af disse ydelser for lufthavnens rentabilitet, der skal tages hensyn til, eftersom det kun er dem, en hypotetisk markedsøkonomisk aktør i denne analyse kunne have forholdt sig til.

(334) Marketingydelserne kan stimulere passagertallet på de flyruter, som er genstand for marketingaftalerne og de tilhørende aftaler om lufthavnstjenester, eftersom de er beregnet til at fremme disse ruter. Selv om denne virkning først og fremmest gavner luftfartsselskabet, gavner den også lufthavnsforvalteren. Et stigende antal passagerer vil da også formentlig give sig udslag i en stigning i lufthavnsforvalterens indtægter fra visse lufthavnsafgifter og levering af groundhandlingydelser og i indtægterne fra andet end luftfart, f.eks. parkering, restauranter og anden handel.

(335) Det kan derfor ikke benægtes, at en markedsøkonomisk aktør, der forvalter Pau lufthavn i stedet for CCIPB, kunne have taget denne positive virkning i betragtning ved indgåelsen af marketingaftalen og den tilhørende aftale om lufthavnstjenester. Vedkommende ville have gjort det ved at vurdere de pågældende forbindelsers virkning for kommende indtægter og omkostninger og ved i den forbindelse at forvente et passagertal på disse forbindelser, som ville være udtryk for den positive virkning af marketingydelserne. Vedkommende ville have taget denne virkning i betragtning for hele varigheden af driften af de pågældende ruter som angivet i aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen.

(336) Under proceduren medgav Kommissionen dette, eftersom den opfordrede Frankrig til at rekonstruere de prognoser for indtægter og omkostninger, som en markedsøkonomisk aktør ville have udarbejdet før indgåelsen af marketingaftaler og aftaler om lufthavnstjenester, og således foreslog de franske myndigheder at tage hensyn til virkningerne af marketingaftalerne for den forventede trafik. Når en lufthavnsforvalter indgår en aftale om effektive reklametiltag på visse forbindelser, er det da også muligt, at vedkommende forventer en forholdsvis høj belægningsprocent (eller lastfaktor) ([58]) på de pågældende ruter og forholder sig til det i sin vurdering af fremtidige indtægter. På dette punkt bemærker Kommissionen Ryanairs holdning om, at marketingaftalerne ikke kun giver sig udslag i en omkostning for lufthavnsforvalteren, men også en mulig gevinst.

(337) Det bør fastslås, om en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Pau lufthavn i CCIPB's sted, med rimelighed kunne forvente og beregne andre gevinster end dem, der hidrører fra den positive virkning for benyttelsen af de forbindelser, der er genstand for marketingaftalen, i løbet af disses driftsperiode som fastsat i marketingaftalen eller aftalen om lufthavnstjenester.

([57]) En given marketingaftale bør analyseres sammen med en tilsvarende aftale om lufthavnstjenester som værende én enkelt transaktion. Til gengæld er der lige så mange adskilte transaktioner som »parvise« marketingaftaler og aftaler om lufthavnstjenester.

([58]) Belægningsprocenten eller lastfaktoren defineres som andelen af besatte sæder i de fly, der anvendes til at drive den pågældende forbindelse.

(338) Visse tredjeparter, bl.a. Ryanair i undersøgelsen af 17. januar 2014, støtter denne tese. Undersøgelsen af 17. januar 2014 bygger på tanken om, at marketingydelserne, som købes af en lufthavnsforvalter som CCIPB, vil kunne styrke lufthavnens omdømme og dermed varigt stimulere det antal passagerer, der benytter denne lufthavn, ud over selve de forbindelser, der er omfattet af marketingaftalen og aftalen om lufthavnstjenester, i den driftsperiode for disse forbindelser, der er fastsat i aftalerne. Navnlig fremgår det af denne undersøgelse, at marketingydelserne ifølge Ryanair vil kunne generere varige positive virkninger for benyttelsen af lufthavnen, også efter udløbet af marketingaftalen.

(339) Det bør først og fremmest bemærkes i denne henseende, at der ikke er dokumentation i sagsakterne for, at CCIPB ved indgåelsen af de marketingaftaler, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, forventede endsige foretog beregninger af den eventuelle positive virkninger af marketingaftalerne ud over selve de forbindelser, der er omfattet af disse aftaler, eller ud over driftsperioden for de pågældende forbindelser. Endvidere har hverken Frankrig eller CCIPB foreslået metoder til vurdering af den eventuelle værdi, som en hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som forvaltede Pau lufthavn i CCIPB's sted, ville have tillagt disse virkninger på tidspunktet for bedømmelsen af gevinsterne ved at indgå marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester.

(340) Som tidligere angivet retter de marketingydelser, som blev købt hos AMS, sig mod de personer, som besøger Ryanairs websted og nærmere bestemt enten den webside, der er afsat til Pau på dette websted, eller den engelske side (for marketingaftalerne om forbindelserne Pau-London og Pau-Bristol) eller den belgiske og nederlandske side (for aftalerne om forbindelsen Pau-Charleroi) eller den franske side (for aftalen om forbindelsen Pau-Beauvais). For Transavia var det bestemt, at alle marketingydelser på webstedet www.transavia.com vedrørte siden om destinationen Pau. De pågældende marketingydelser var primært rettet mod de personer, som sandsynligvis ville benytte de forbindelser, der var omfattet af marketingaftalerne. Deres positive virkning for benyttelsen af andre forbindelser til Pau forekommer meget mere hypotetisk og under alle omstændigheder alt for usikker til, at en fornuftig markedsøkonomisk aktør beregner den ved vurderingen af sin interesse i at indgå en marketingaftale.

(341) I øvrigt forekommer disse virkninger også meget usikre, hvad angår varigheden heraf. Det er tænkeligt, at reklamen for Pau og omegn på Ryanairs websted kan have tilskyndet de personer, der har besøgt dette websted, til at købe billetter med Ryanair til Pau, da — eller kort tid efter at — de så denne reklame. Til gengæld er det ikke sandsynligt, at mindet om denne reklame fra besøg på Ryanairs websted har fæstnet sig og påvirket deres køb af flybilletter i mere end et par uger. En reklamekampagne vil sandsynligvis have varig virkning, når reklametiltagene iværksættes gennem et eller flere medier, hvor forbrugerne ofte møder dem i den givne kampagneperiode. F.eks. vil en reklamekampagne på brede TV- og radiokanaler, en samling websteder og/eller et antal udendørs reklameskilte kunne fremkalde en sådan varig virkning, hvis forbrugerne har passiv og gentagen adgang til disse medier. Til gengæld kan et reklametiltag, der er begrænset til visse sider af Ryanairs websted, sandsynligvis ikke få en virkning, der holder sig ud over varigheden af dette tiltag.

(342) Det er da også meget sandsynligt, at besøg på Ryanairs websted for de fleste ikke i sig selv sker tilstrækkeligt ofte til, at der kan fæstne sig et varigt minde om reklamen for en region på dette websted. Denne konstatering bekræftes tydeligt af to faktorer. For det første var reklamen for regionen Pau på Ryanairs websted ifølge de forskellige marketingaftalers bestemmelser defineret som placeringen af et simpelt link til et websted udpeget af CCIPB i en begrænset periode, endda meget kort (42 dage om året i fem år ifølge 2005-aftalen, et helt år ifølge 2007-aftalen, otte dage ifølge 2008-aftalen, ni dage ifølge 2009-aftalen samt 45 dage på den engelske side, 25 dage på den belgiske og nederlandske side og 25 dage på den franske side ifølge 2010-aftalen). Såvel arten af disse reklametiltag (placeringen af et simpelt link med begrænset reklameværdi) som deres korte varighed vil kun kunne få en stærkt begrænset virkning med tiden, når de er afsluttet, så meget mere som disse tiltag var begrænset til Ryanairs websted og ikke blev formidlet via andre medier. For det andet angik de øvrige markedsføringstiltag i henhold til aftalen med AMS alene de sider på AMS' websted, der omhandlede destinationen Pau. Det er meget sandsynligt, at de fleste mennesker ikke ofte besøger denne side og kun gør det, hvis de allerede er potentielt interesserede i denne destination.

(343) Ovenstående betragtninger gælder ligeledes aftalen fra 2006 med Transavia. Faktisk bestod de i aftalen fastlagte marketingydelser ganske enkelt i at indsætte budskaber og links på siden om destinationen Pau på Transavias websted og i jævnligt at sende tilbud pr. e-mail om destinationen Paus attraktioner til abonnenterne på det elektroniske magasin transavia.com.

(344) Selv om marketingydelserne kunne stimulere benyttelsen af de flyforbindelser, der var omhandlet af marketingaftalerne i den for ydelserne gældende periode, er det således meget sandsynligt, at en sådan virkning har været minimal eller lig nul for tiden efter periodens udløb og for andre forbindelser.

(345) Det fremgår i øvrigt af Ryanairs undersøgelser fra 17. og 31. januar 2014, at udbyttet af marketingaftalerne for andet end de forbindelser, der var omfattet af disse aftaler, eller for tiden efter udløbet af driften af disse forbindelser i henhold til marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester er yderst usikre og ikke kan kvantificeres med en grad af pålidelighed, som ville blive fundet tilstrækkelig af en fornuftig markedsøkonomisk investor.

(346) Således er f.eks. de fremtidige merindtægter efter det fastsatte udløb af aftalen om lufthavnstjenester ifølge undersøgelsen af 17. januar 2014 ([59]) i sagens natur uvisse ([60]). I øvrigt foreslås i denne undersøgelse to metoder til en forhåndsvurdering af de positive virkninger af marketingaftalerne, nemlig en cashflow-metode og en kapitaliseringsmetode.

(347) Cashflow-metoden består i at vurdere gevinsterne ved marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester i form af fremtidige indtægter genereret hos lufthavnsforvalteren af marketingydelserne og af aftalen om lufthavnstjenester fratrukket de tilhørende omkostninger. Kapitaliseringsmetoden består i at anse forbedringen af lufthavnens omdømme i kraft af marketingydelserne som et immaterielt aktiv erhvervet til den i marketingaftalen aftalte pris.

(348) Undersøgelsen afslører imidlertid omfanget af de vanskeligheder, der er forbundet med kapitaliseringsmetoden, og dermed den manglende pålidelighed af de resultater, som en sådan metode kan give, og peger på cashflow-metoden som den foretrukne. Der står bl.a. i undersøgelsen: »Kapitaliseringsmetoden bør kun tage hensyn til andelen af marketingudgifter, der kan bogføres under lufthavnens immaterielle aktiver. Imidlertid kan det være vanskeligt at identificere andelen af marketingudgifter, der skal generere indtægter for lufthavnen i fremtiden (dvs. en investering i lufthavnens immaterielle aktiver) i modsætning til dem, der genererer aktuelle indtægter for lufthavnen« ([61]). I undersøgelsen understreges det også, at det for at anvende kapitaliseringsmetoden er »nødvendigt at beregne den gennemsnitlige varighed for en lufthavns mulighed for at fastholde en kunde takket være AMS' marketingkampagne. I praksis ville det være vanskeligt at beregne den gennemsnitlige varighed af kundefastholdelsen efter en AMS-kampagne af mangel på tilstrækkelige data« ([62]).

(349) Undersøgelsen af 31. januar 2014 indeholder forslag om anvendelse i praksis af cashflow-metoden. Ifølge denne tilgang tager gevinsterne ved marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester ud over udløbet af marketingaftalen form af en »terminalværdi« beregnet på datoen for aftalens udløb. Denne terminalværdi beregnes med udgangspunkt i de forventede merindtægter ifølge aftalerne om lufthavnstjenester og marketingydelser i det sidste år af anvendelsen af aftalen om lufthavnstjenester. Metoden består nemlig i at tage udgangspunkt i den forventede merindtægt i det sidste år af løbetiden for aftalen om lufthavnstjenester og i at fremskrive den med et år svarende til varigheden af aftalen om lufthavnstjenester, idet den er justeret efter vækstraten på det europæiske marked for lufttransport og en sandsynlighedsfaktor, der vurderes at afspejle, hvor meget aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen kan bidrage til lufthavnens indtjening efter deres udløb ([63]). Denne mulighed for at udløse varige gevinster hidrører ifølge undersøgelsen fra 31. januar 2014 fra en række faktorer, »(…) inklusive en større kendskabsgrad og et stærkere brand samt eksterne virkninger i nettet og tilbagevendende passagerer« ([64]), uden yderligere præcisering heraf. I øvrigt bruges ved denne metode en aktualiseringssats, der afspejler kapitaliseringsomkostningen.

([59]) Se afsnit 6.2.2.7.

([60]) Frit oversat fra den engelske originaltekst: »… future incremental profits beyond the scheduled expiry of the Airport Service Agreement are inherently uncertain«.

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

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

([63]) Se betragtning 356 og 357.

([64]) Frit oversat fra den engelske originaltekst: »… including greater prominence and a stronger brand, alongside network externalities and repeat passenger«.

(350) For så vidt angår sandsynlighedsfaktoren, foreslås i undersøgelsen en sats på […] %, der anses for fornuftig. Imidlertid giver undersøgelsen, som er meget teoretisk, hverken en seriøs kvantitativ eller kvalitativ begrundelse herfor. Den anvender ikke noget faktuelt element, der er kendetegnende for Ryanairs aktivitet eller relaterer sig til markedet for lufttransport eller lufthavnstjenester, til støtte for denne sats på […] %. Undersøgelsen fastslår ikke nogen forbindelse mellem denne sats og de faktorer, som nævnes meget kortfattet (kendskabsgrad, stærkt brand, eksterne virkninger i nettet og tilbagevendende passagerer), og som antages at forlænge gevinsterne ved aftalerne om lufthavnstjenester og marketingydelser ud over løbetiden. Endelig støtter den sig på ingen måde til det specifikke indhold af de marketingydelser, der er genstand for de forskellige aftaler med AMS, i analysen af, i hvor høj grad disse ydelser har kunnet påvirke førnævnte faktorer.

(351) Endvidere påvises det ikke i undersøgelsen med nogen som helst grad af sandsynlighed, at den indtjening, som en aftale om lufthavnstjenester og en marketingaftale ved udløbet har genereret hos lufthavnsforvalteren i aftalens sidste år, vil kunne videreføres i fremtiden. Den begrunder heller ikke relevansen af vækstraten på det europæiske marked for lufttransport for vurderingen af virkningerne af en aftale om lufthavnstjenester og en marketingaftale for en given lufthavn.

(352) Det er derfor meget lidt sandsynligt, at en »terminalværdi« beregnet efter Ryanairs foreslåede metode ville kunne tages i betragtning af en fornuftig markedsøkonomisk investor ved bedømmelsen af vedkommendes interesse i at indgå en aftale.

(353) Undersøgelsen af 31. januar 2014 viser derfor, at »cashflow-metoden« i lighed med »kapitaliseringsmetoden« kun ville kunne give meget usikre og meget upålidelige resultater.

(354) I øvrigt har hverken Frankrig eller nogen tredjepart leveret dokumentation for, at Ryanairs foreslåede metode i denne undersøgelse eller enhver anden metode til kvantificering af gevinster, som kunne række ud over udløbet af aftalerne om lufthavnstjenester og marketingaftalerne, faktisk ville kunne bruges af regionale lufthavnsforvaltere, der kan sammenlignes med lufthavnsforvalteren i Pau. Frankrig har i øvrigt ikke fremsat nogen bemærkninger til undersøgelserne af 17. og 31. januar 2014 og dermed ikke bifaldet konklusionerne heri.

(355) Oven i købet er målgruppen for marketingydelserne, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, som tidligere nævnt tydeligvis de personer, som sandsynligvis vil benytte de i marketingaftalerne omhandlede forbindelser. Hvis disse forbindelser ikke forlænges ved udløbet af aftalen om lufthavnstjenester, er det lidet sandsynligt, at marketingydelserne fortsat kan have positive virkninger for benyttelsen af lufthavnen efter udløbet. Men sandsynligheden for, at et luftfartsselskab ønsker at fortsætte driften af en forbindelse ud over den varighed, som den har forpligtet sig til i henhold til aftalen om lufthavnstjenester, er meget vanskelig at vurdere for en lufthavnsforvalter. Især lavprisselskaberne har vist, at de forvalter åbning og lukning af ruter på en meget dynamisk måde. Ved indgåelsen af en transaktion som dem, der er blevet undersøgt i den formelle undersøgelsesprocedure, ville en fornuftig markedsøkonomisk investor således ikke kunne regne med luftfartsselskabets vilje til at forlænge driften af den pågældende rute ved udløbet af aftalen.

(356) I øvrigt og oven i købet bør det nævnes, at en terminalværdi beregnet efter den metode, som Ryanair har foreslået i sin undersøgelse af 31. januar 2014, kun bliver positiv (og dermed kun har en positiv virkning for den forventede rentabilitet af aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen), når den forventede merindtægt ved disse aftaler i det sidste år af løbetiden for aftalen om lufthavnstjenester er positiv. Metoden består nemlig i at tage udgangspunkt i den forventede merindtægt i det sidste år af løbetiden for aftalen om lufthavnstjenester og i at fremskrive den ved hjælp af to faktorer. Den første faktor er den samlede vækst på det europæiske marked for lufttransport og afspejler den forventede vækst i trafikken. Den anden er en faktor på […] %, der skematisk repræsenterer sandsynligheden for, at gennemførelsen af de aftaler, der er udløbet, gavner indgåelsen af lignende aftaler i fremtiden, som vil kunne generere lignende pengestrømme. Hvis den forventede fremtidige merindtægt i det sidste år af løbetiden af aftalen om lufthavnstjenester er negativ, vil terminalværdien således også blive negativ (eller højst lig nul) og dermed afspejle det forhold, at indgåelsen af aftaler, der ligner dem, der netop er udløbet, i lighed med disse hvert år vil kunne forringe lufthavnens rentabilitet.

(357) Undersøgelsen af 31. januar 2014 nævner meget kort denne hypotese i en fodnote og uden kommentarer eller begrundelser: »[…] der kan ikke beregnes en terminalværdi, hvis merindtægterne minus betalingerne til AMS er negative i løbet af det sidste år af den omhandlede periode.« ([65]) Men som det vises i det følgende, medfører alle de pågældende aftaler i det foreliggende tilfælde forventede ydelsesspecifikke pengestrømme, hvis nettonutidsværdi hvert år — ikke blot samlet set — er negativ. For disse aftalers vedkommende ville en »terminalværdi« beregnet efter

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

Ryanairs foreslåede metode være nul eller endda negativ. Hensyntagen til en sådan terminalværdi ville derfor ikke drage den konklusion i tvivl, at de forskellige aftaler indebærer en økonomisk fordel.

(358) Det fremgår således af ovenstående, at den eneste håndgribelige gevinst, som en fornuftig markedsøkonomisk investor ville forvente af en marketingaftale, og som vedkommende ville udregne for at vurdere sin interesse i at indgå en sådan aftale i sammenhæng med en aftale om lufthavnstjenester, ville være en mulig positiv virkning af marketingydelserne for antallet af passagerer, som benytter de ruter, der er genstand for de pågældende aftaler, i driftsperioden for disse ruter som bestemt i aftalerne. De øvrige eventuelle gevinster ville blive bedømt som for usikre til at kunne beregnes, og der er da heller ingen dokumentation for, at CCIPB tog hensyn til dem.

Relevansen af sammenligningen mellem betingelserne i de aftaler om lufthavnstjenester, som er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, og de lufthavnsafgifter, som faktureres i andre lufthavne

(359) Ifølge de nye retningslinjer kan det som udgangspunkt på grundlag af det markedsøkonomiske investorprincip udelukkes, at der ydes støtte til et luftfartsselskab, som benytter lufthavnen, når:

a) den pris, der opkræves for lufthavnsydelserne, svarer til markedsprisen, eller

b) det kan dokumenteres med en forhåndsanalyse, dvs. baseret på oplysninger, der er tilgængelige på tidspunktet for tildeling af foranstaltningen og den forventede udvikling på det tidspunkt, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil give lufthavnen et positivt, gradvist stigende dækningsbidrag ([66]).

(360) Ifølge de nye retningslinjer gælder i øvrigt, at »når den vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, vil Kommissionen også tage hensyn til, i hvilket omfang de aftaler, som vurderes, kan anses for at være en del af gennemførelsen af lufthavnens overordnede strategi, som forventes at gøre den rentabel i hvert fald på lang sigt« ([67]).

(361) Hvad imidlertid angår den første tilgang (sammenligning med en markedspris), »finder Kommissionen det tvivlsomt, om der på indeværende tidspunkt kan defineres et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne«. Den mener, at »en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium til vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber« ([68]).

(362) Det bør i denne henseende bemærkes, at anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ved henvisning til en gennemsnitlig pris iagttaget på andre lignende markeder generelt kan vise sig at være afgørende, når en markedspris med rimelighed kan findes eller udledes af andre markedsindikatorer. Men denne metode kan ikke være lige så relevant i tilfældet med lufthavnstjenester. Strukturen i omkostninger og indtægter varierer da også stærkt fra lufthavn til lufthavn. Disse omkostninger og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingstrin, antallet af luftfartsselskaber, der beflyver den, kapaciteten i passagertrafik, infrastrukturernes tilstand, regelbyrden, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, samt den historiske gæld og de forpligtelser, som lufthavnen bærer med sig ([69]).

(363) Endvidere komplicerer liberaliseringen af lufttransportmarkedet enhver strengt komparativ analyse. Som det foreliggende tilfælde illustrerer, bygger forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber ikke nødvendigvis på en liste over offentligt tilgængelige priser for de enkelte tjenester. Disse forretningsforbindelser er da også højst forskellige. De indebærer en risikofordeling med hensyn til belægningen og det tilsvarende forretningsmæssige og finansielle ansvar, en udbredelse af incitamentordninger (f.eks. rabat knyttet til antal ruter eller befordrede passagerer) samt variationer i risikofordeling i løbet af aftalernes løbetid. Derfor er transaktionerne lidet sammenlignelige på basis af en pris pr. rotation eller pr. passager.

(364) I sin undersøgelse af 9. april 2013 fastholder Ryanair i alt væsentligt tesen om, at det er muligt at anvende det markedsøkonomiske investorprincip ved at støtte sig til en sammenligning med andre europæiske lufthavnes forretningspraksis.

([66]) De nye retningslinjer, punkt 53.
([67]) De nye retningslinjer, punkt 66.
([68]) De nye retningslinjer, punkt 59 og 61.
([69]) Se Kommissionens afgørelse 2011/60/EU af 27. januar 2010 om statsstøtte C 12/08 (tidligere NN 74/07) — Slovakisk — Aftale mellem Bratislava lufthavn og Ryanair (EUT L 27 af 1.2.2011, s. 24), betragtning 88 og 89.

(365) Det bør først og fremmest bemærkes, at hverken Frankrig eller nogen tredjepart i løbet af proceduren har foreslået Kommissionen et udvalg af lufthavne til sammenligning, som kunne bruges i det foreliggende tilfælde, og som var tilstrækkeligt sammenlignelige med Pau lufthavn med hensyn til trafikmængde, trafiktype, art og omfang af lufthavnstjenesterne, lufthavnens placering i forhold til en storby, antal indbyggere i oplandet, velstandsniveauet i det omgivende område og andre geografiske områder, som passagerer kunne tiltrækkes fra ([70]).

(366) Selv om et sådant udvalg af sammenligningslufthavne havde været til rådighed, ville det under alle omstændigheder have været umuligt at bruge en komparativ metode i det foreliggende tilfælde. De transaktioner, der skal analyseres, er, som det tidligere er vist, da også komplekse sæt bestående af en aftale om lufthavnstjenester og en aftale om marketingydelser (sommetider samlet i én kontrakt). Disse transaktioner indebærer flere »priser«, nemlig de forskellige lufthavnsafgifter, prisen på groundhandlingydelser og prisen på marketingydelserne, hvoraf visse afhænger af antal passagerer, andre af antal starter og landinger, og atter andre opkræves med faste beløb. Hver af disse transaktioner skaber således et kompliceret sæt af pengestrømme mellem lufthavnsforvalteren og luftfartsselskabet og dets datterselskaber, der udgøres af indtægter fra lufthavnsafgifterne, indtægterne fra groundhandling og indtægter knyttet til marketingydelserne.

(367) Således ville en sammenligning af de lufthavnsafgifter, som CCIPB fakturerer de pågældende luftfartsselskaber, med de lufthavnsafgifter, der opkræves i sammenligningslufthavnene, ikke give nogen brugbar indikation i henseende til det markedsøkonomiske investorprincip. For at anvende en gyldig komparativ metode på de transaktioner, der er genstand for denne vurdering, skal der som minimum i sammenligningslufthavnene findes et sæt sammenlignelige transaktioner, som bl.a. omfatter tilsvarende marketingydelser og tilsvarende groundhandlingydelser. Søgningen efter en sådan stikprøve af sammenlignelige transaktioner umuliggøres af, hvor komplekse og specifikke de transaktioner er, som er genstand for nærværende vurdering, især fordi priserne på groundhandling og marketingydelser sjældent er offentligt tilgængelige oplysninger og ville være vanskelige at få adgang til med henblik på at udarbejde et sammenligningsgrundlag.

(368) Selv om man antager, at det på grundlag af en gyldig komparativ analyse lader sig gøre at fastslå, at de »priser«, der er omfattet af de forskellige transaktioner, som er genstand for nærværende undersøgelse, er lig med eller højere end »markedspriserne« som fastslået ved hjælp af stikprøven af sammenlignelige transaktioner, vil Kommissionen endelig ikke kunne konkludere, at disse transaktioner stemmer overens med markedspriserne, hvis det viser sig, at lufthavnsforvalteren ved indgåelsen heraf kunne forvente, at de skaber meromkostninger, der overstiger merindtægterne. En markedsøkonomisk investor har da heller ikke interesse i at tilbyde varer eller tjenester til »markedspris«, når en sådan adfærd medfører et større tab.

(369) Kommissionen finder det passende i forbindelse med denne analyse at minde om, at såvel Frankrig som de interesserede parter efter vedtagelsen af de nye retningslinjer blev opfordret til at fremsætte bemærkninger til anvendelsen på den foreliggende sag af bestemmelserne i disse retningslinjer (se betragtning 22 og 23). I det foreliggende tilfælde har hverken Frankrig eller de interesserede parter anfægtet realiteten i Kommissionens tilgang, ifølge hvilken det mest relevante kriterium til vurdering af de ordninger, der er aftalt mellem de to parter — når det er umuligt at definere et passende benchmark til fastsættelse af en korrekt markedspris for ydelser, der leveres af lufthavne til luftfartsselskaberne — er en forhåndsanalyse af deres gradvist stigende rentabilitet.

(370) I lyset af alt det ovenstående mener Kommissionen, at det er den tilgang, der almindeligvis anbefales i de nye retningslinjer til anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på forretningsforbindelserne mellem lufthavne og luftfartsselskaber, nemlig en forhåndsanalyse af den større (eller gradvist stigende) rentabilitet, der bør anvendes i det foreliggende tilfælde.

(371) Denne tilgang kan begrundes i det forhold, at en lufthavnsforvalter kan have en objektiv interesse i at indgå en transaktion med et luftfartsselskab, når vedkommende med rimelighed kan forvente, at denne transaktion forbedrer indtjeningen i lufthavnen (eller mindsker tabet), sammenlignet med den modsatte situation, hvor denne transaktion ikke bliver indgået ([71]), uafhængigt af enhver sammenligning med de betingelser, som tilbydes luftfartsselskaberne af andre lufthavnsforvaltere, eller med de betingelser, som tilbydes andre luftfartsselskaber af samme forvalter.

(372) Som Kommissionen har gjort rede for i de nye retningslinjer i henseende til dette sidste punkt, er »prisdifferentiering (…) standardforretningspraksis i det omfang, den er i overensstemmelse med al relevant konkurrence- og sektorlovgivning (…). Sådanne differentierede prispolitikker bør imidlertid være forretningsmæssigt begrundede for at være i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip« ([72]). I den henseende bør det nævnes, at bemærkningerne fra visse tredjeparter, der reelt bebrejder CCIPB ikke at have anvendt sit generelle prisfastsættelses-

([70]) De nye retningslinjer, punkt 60.
([71]) Med andre ord, hvis denne transaktions forventede ydelsesspecifikke rentabilitet er positiv.
([72]) De nye retningslinjer, punkt 62.

system ensartet på alle luftfartsselskaber, ikke er relevante for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. F.eks. er Air Frances bemærkning som omhandlet i betragtning 169 om, at CCIPB under visse omstændigheder burde have faktureret Ryanair en markeringsafgift, irrelevant. Det er nemlig ikke selve en lufthavnsforvalters forhandling med et luftfartsselskab om betingelser, der adskiller sig fra forvalterens generelle prisfastsættelsessystem, eller om en anden prisstruktur end det generelle system, der nødvendigvis giver dette selskab en økonomisk fordel.

Samlet vurdering af lufthavnsforvalterens adfærd og den adfærd, som udvises af CCIPB som helhed

(373) Da Kommissionen besluttede at indlede proceduren, havde den foreløbig vurderet, at den adfærd, som blev udvist af CCIPB som helhed, burde bedømmes sammen med lufthavnsforvalterens og i givet fald med statens eller andre offentlige myndigheders som tilsynsførende for lufthavnsforvalteren eller finansiel bidragyder hertil.

(374) Frankrig har erklæret sig enig i den fælles vurdering af adfærden hos lufthavnsforvalteren, CCIPB som helhed og de øvrige offentlige myndigheder.

(375) Ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip skal der nemlig tages hensyn til den adfærd, som udvises af CCIPB som helhed, og ikke kun af kammerets afdeling for lufthavnsforvaltning. Den afdeling hos CCIPB, der forvalter lufthavnen, er da heller ikke en juridisk person, som er adskilt fra CCIPB. Mens aftalerne om lufthavnstjenester endvidere blev indgået med lufthavnen, der modtager de lufthavnsafgifter, som Ryanair og de øvrige luftfartsselskaber betaler, betales omkostningerne ved marketingaftalerne til gengæld for størstepartens vedkommende over CCIPB's generelle budget og afspejles ikke nødvendigvis i lufthavnens regnskaber. Frankrig anfører i øvrigt i den forbindelse, at CCIPB direkte har påtaget sig disse omkostninger ([73]).

(376) Kommissionen mener derfor, at adfærden hos lufthavnsforvalteren og CCIPB som helhed i deres forhold til luftfartsselskaberne og disses datterselskaber bør vurderes samlet med henblik på anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip.

Konklusion på de nærmere betingelser for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip

(377) Det fremgår af alt det ovenstående, at Kommissionen for at anvende det markedsøkonomiske investorprincip på de omhandlede aftaler for hver marketingaftale skal analysere denne aftale og den tilhørende aftale om lufthavnstjenester under ét og fastslå, om en hypotetisk aktør, der handler i en markedsøkonomisk situation i CCIPB's sted som forvalter af Pau lufthavn, og som ledes af udsigter til rentabilitet, ville have indgået disse transaktioner. Hertil kræves at fastslå aftalernes ydelsesspecifikke rentabilitet, sådan som den markedsøkonomiske aktør ville have vurderet den på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne ved for hele aftaleperioden at beregne:

— den forventede fremtidige større trafik som følge af idriftsættelsen af disse aftaler, eventuelt under hensyntagen til marketingydelsernes indvirkning på belægningsprocenten på de af aftalerne omfattede ruter

— de forventede fremtidige merindtægter som følge af idriftsættelsen af disse aftaler, herunder indtægterne fra lufthavnsafgifterne og groundhandlingydelserne, som skabes af de af aftalerne omfattede ruter, samt indtægterne fra andet end luftfart som følge af den ekstra trafik, der skabes ved idriftsættelse af disse aftaler

— de forventede fremtidige meromkostninger som følge af idriftsættelsen af disse aftaler, herunder driftsomkostninger og eventuelle meromkostninger til investering, som skabes af de af aftalerne omfattede ruter, samt omkostningerne til marketingydelserne.

(378) Af disse beregninger skal der udledes fremtidige årlige pengestrømme, der svarer til forskellen mellem merindtægter og meromkostninger, som om nødvendigt skal aktualiseres ved hjælp af en sats, der afspejler kapitalomkostningerne for lufthavnsforvalteren. En positiv nettonutidsværdi angiver i princippet, at de pågældende aftaler ikke udløser nogen økonomisk fordel, mens en negativ nettonutidsværdi afdækker, at der findes sådan en fordel.

([73]) Frankrig anfører herom: »CCIPB, som bl.a. har til opgave at udvikle egnen økonomisk, har påtaget sig direkte over sit eget budget og ikke lufthavnens at afholde de udgifter, som er angivet i aftalen af 30. juni 2005 med AMS vedrørende ruten Pau-London.«

(379) Det bør bemærkes, at CCIPB's og Ryanairs argumenter om, at priserne for de marketingydelser, som CCIPB købte, er lig med eller lavere end dem, som kan anses for at være »markedspriser« for sådanne ydelser, er irrelevante i en sådan vurdering. En hypotetisk markedsøkonomisk aktør, som lader sig lede af rentabilitetsudsigter, ville da heller ikke være villig til at købe sådanne ydelser, selv til en pris, der var lavere end eller den samme som »markedsprisen«, hvis vedkommende forudså, at de meromkostninger, der skabes af aftalerne, trods disse ydelsers positive indvirkning på de pågældende ruters belægning, oversteg nutidsværdien af merindtægterne. I et sådant tænkt tilfælde ville »markedsprisen« da også overstige, hvad vedkommende var villig til at betale, og derfor logisk set medføre, at aktøren ville afholde sig fra at købe de pågældende ydelser.

(380) Af de samme grunde ville det forhold, at priserne for lufthavnstjenesterne i henhold til aftalen om lufthavnstjenester kunne være højere end eller lig med de priser, der faktureres for sammenlignelige ydelser af lufthavnsforvaltere, som blot er tilnærmelsesvis sammenlignelige, være irrelevant i forbindelse med nærværende analyse, fordi man ikke kunne forvente, at disse priser fører til tilstrækkelige merindtægter til at dække meromkostningerne i nutidsværdi.

Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip

(381) Med henblik på vurderingen af de omhandlede aftaler og under hensyntagen til ovenstående betragtninger bør det huskes, at såvel eksistensen som betydningen af elementer af støtte i disse aftaler skal vurderes under hensyntagen til den fremherskende situation på tidspunktet for deres indgåelse ([74]) og nærmere bestemt under hensyntagen til de tilgængelige oplysninger og den forventelige udvikling på dette tidspunkt.

(382) I sit brev af 30. maj 2011 anførte Frankrig, at der på tidspunktet for indgåelse af 2005-aftalerne med Ryanair og AMS hverken fandtes markedsundersøgelser eller forretningsplaner til at vurdere og økonomisk underbygge de forpligtelser, som lufthavnen påtog sig over for Ryanair.

(383) Af Frankrigs dokumentation fremgår det ligeledes, at CCIPB hverken udarbejdede en markedsundersøgelse, en forretningsplan eller en beregning af rentabiliteten forud for indgåelsen af de andre aftaler, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, undtagen 2006-aftalen med Transavia, som der blev aftalt en forretningsplan for i december 2005 (i det følgende benævnt »Transavia-forretningsplanen«).

(384) Med undtagelse af Transavia-forretningsplanen er den eneste beregning, som Frankrig har leveret, en konsekvensanalyse, der blev foretaget i perioden 2003-2004, og hvori den økonomiske virkning af Ryanairs passagerer for regionen blev anslået til 8-10 mio. EUR. En undersøgelse blandt lufthavnens passagerer i januar 2011, som Frankrig også har fremsendt, bekræfter disse resultater og viser, at passagererne i gennemsnit pr. Ryanair-flyvning til Pau brugte 339 EUR. Imidlertid er disse undersøgelser ikke relevante for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip. De gælder nemlig virkningen af Ryanairs virksomhed for regionens økonomi generelt og ikke kun lufthavnens rentabilitet. Men ifølge fast retspraksis kan hensyn til regionaludvikling ikke tages i betragtning ved anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip ([75]).

(385) Ifølge Ryanair kan manglen på en forretningsplan på tidspunktet for indgåelsen af aftaler som dem, der er omfattet af den formelle undersøgelsesprocedure, ikke bruges som bevis for, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke er overholdt.

(386) Kommissionen mener, at manglen på en forretningsplan i alvorlig grad underbygger den konklusion, at de aftaler, der er indgået med Ryanair og AMS, ikke overholder det markedsøkonomiske investorprincip, især fordi hverken Frankrig eller CCIPB med hensyn til disse aftaler har været i stand til at fremlægge den mindste, end ikke ufuldstændige, beregning af rentabiliteten foretaget før indgåelsen af aftalerne.

(387) Frankrig har i det hele taget ikke fremlagt dokumentation for, at lufthavnsforvalteren har foretaget en risikoanalyse vedrørende de gevinster, som aftalerne måtte udløse, på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne med Ryanair og AMS. Tværtimod havde CCIPB ifølge Frankrig regionaludvikling for øje. Dette element er et yderligere tegn på, at aftalerne med Ryanair og AMS ikke opfylder det markedsøkonomiske investorprincip.

([74]) Se f.eks. dom af 19. oktober 2005 i sag T-318/00, Freistaat Thüringen mod Kommissionen, Sml. 2005 II, s. 4179, præmis 125, og dom i sag C-124/10 P, EDF mod Kommissionen, ECLI:EU:C:2012:318, præmis 85, 104 og 105.

([75]) Se dom af 21. januar 1999 i forenede sager T-129/95, T-2/96 og T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke og Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. 1999 II, s. 17, præmis 120.

(388) Som forklaret nedenfor bekræftes disse tegn af Kommissionens vurdering af den rentabilitetsanalyse, som en hypotetisk markedsøkonomisk investor ville have udført.

(389) I løbet af proceduren opfordrede Kommissionen Frankrig til at foretage en kvantificeret rekonstruktion af den rentabilitetsanalyse, som en markedsøkonomisk investor ville have udført før indgåelsen af aftalerne med Ryanair og AMS, ved at støtte sig til de objektive oplysninger, som CCIPB kendte på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne og den forventelige udvikling.

(390) Som svar på denne opfordring leverede Frankrig en rekonstruktion af de forventede meromkostninger og -indtægter ved hver aftale indgået med Ryanair og AMS. Denne analyse bygger for en stor dels vedkommende på forhold, der har kunnet iagttages efterfølgende, dvs. efter indgåelsen af aftalerne. Frankrigs metode består således i at beregne gennemsnitlige enhedsomkostninger og -indtægter pr. passager ud fra lufthavnens driftsomkostninger, indtægter og trafik i perioden 2003-2011. I sin analyse af hver enkelt aftale har Frankrig brugt disse oplysninger og ganget dem med hver aftales forventede mertrafik, dvs. den trafik, som man ved indgåelsen af aftalen kunne have forventet sig, at aftalen udløste. Da denne analyse for en stor dels vedkommende bygger på oplysninger om omkostninger og indtægter, der er konstateret efter indgåelsen af de forskellige aftaler, og ikke nødvendigvis på prognoser fra tidspunktet for aftalernes indgåelse, kan denne metode ikke afspejle den rentabilitetsvurdering, som en markedsøkonomisk investor ville have foretaget før sin beslutning om at indgå disse aftaler.

(391) Hvad endvidere angår de driftsmæssige meromkostninger, tages der ved Frankrigs metode hensyn til de fuldstændige enhedsomkostninger, dvs. alle lufthavnens driftsomkostninger pr. passager, i stedet for meromkostningerne, dvs. de omkostninger pr. passager, der specifikt genereres af den enkelte aftale. Men meromkostningerne kan være forskellige fra de fuldstændige enhedsomkostninger og som regel klart mindre i betragtning af den store andel af faste omkostninger i en lufthavn. Anvendelsen af fuldstændige enhedsomkostninger udgør derfor endnu en svaghed i den metode, som Frankrig har foreslået. Den fører desuden også til en klar nedsættelse af visse aftalers rentabilitet og straffer på den måde de luftfartsselskaber, som har indgået de pågældende aftaler.

(392) Derfor har Kommissionen ved anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip foretaget sin egen analyse ved at rekonstruere meromkostningerne og merindtægterne ved de forskellige aftaler, sådan som en markedsøkonomisk investor ville have vurderet dem på forhånd. De valgte hypoteser og resultaterne af analysen præsenteres i betragtning 393-440 nedenfor. For så vidt angår aftalen med Transavia, har Kommissionen brugt Transavia-forretningsplanen direkte til at foretage sin analyse.

Tidshorisont

(393) Til bedømmelsen af, om det var interessant at indgå en aftale om lufthavnstjenester og/eller en marketingaftale, ville en markedsøkonomisk investor have valgt de pågældende aftalers løbetid som tidshorisont. Med andre ord ville vedkommende have vurderet meromkostninger og merindtægter i aftaleperioden.

(394) Det forekommer ikke berettiget at vælge en længere periode. En fornuftig markedsøkonomisk investor ville da heller ikke ved indgåelsen af aftalerne have satset på en forlængelse af disse aftaler ved udløbet på samme eller særlige vilkår, især fordi lavprisselskaber som Ryanair og Transavia var og er kendte for at udvikle deres virksomhed meget dynamisk med hensyn til åbning og lukning af ruter eller antallet af afgange. Enhver forlængelse af aftalerne lå derfor langt ude i fremtiden og var for usikker til, at en markedsøkonomisk investor kunne basere fornuftige økonomiske beslutninger på et sådant perspektiv.

(395) Det bør i øvrigt bemærkes, at datoen for idriftsættelsen af de af aftalen omfattede aktiviteter undtagen for visse aftaler ikke er den samme som datoen for indgåelsen af aftalen. I dette tilfælde er det datoen for idriftsættelsen af aftalen, der blev brugt som udgangspunkt, og ikke datoen for indgåelsen ([76]).

(396) Det skal også bemærkes i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, at det forhold, at Ryanair ikke drev bestemte ruter i hele den periode, der var fastsat i visse aftaler, ikke blev taget i betragtning, eftersom dette element hverken var kendt eller kunne forudses på tidspunktet for indgåelsen af aftalerne.

(397) I det følgende vil Kommissionen undersøge de aftaler, som blev indgået med Ryanair og AMS, med hensyn til merindtægter og meromkostninger i lyset af de valgte hypoteser, før den fremlægger resultatet af analysen af aftalerne med Ryanair og AMS og derefter analysen af aftalen med Transavia.

([76]) Se tabel 6.

Forventet mertrafik og antal rotationer (aftaler med Ryanair og AMS)

(398) Kommissionens analyse bygger på den mertrafik (med andre ord antal ekstra passagerer), som en markedsøkonomisk investor, der forvalter Pau lufthavn i CCIPB's sted, kunne har forudsagt ved indgåelsen af aftalerne. Vedrørende aftalen fra 2003 f.eks. skal det fastslås, hvor mange passagerer forvalteren af Pau lufthavn i 2003 kunne have forventet på ruten Pau-London, som Ryanair skulle drive, i aftalens løbetid.

(399) Den forventede mertrafik blev fastslået ud fra antallet af ruter og hyppigheder i henhold til de forskellige aftaler om lufthavnstjenester og marketingaftaler og antal årlige rotationer som følge deraf.

(400) I øvrigt tog Kommissionen hensyn til kapaciteten i Ryanairs fly, nemlig Boeing 737-800 med 189 pladser ([77]).

(401) Kommissionen er gået ud fra en belægningsprocent på 85 % pr. flyvning. Dette er en gunstig hypotese for Ryanair, idet 85 % er en høj belægningsprocent. Denne sats er i øvrigt lidt højere end gennemsnittet for alle Ryanairs flyvninger ([78]) og større end eller lig med den belægningsprocent, som Frankrig foreslog for de forskellige aftaler i sin rekonstruktion af rentabilitetsanalyserne. Imidlertid vurderer Kommissionen, at denne høje belægningsprocent kan bruges, selv om det er en gunstig hypotese, til at afspejle marketingydelsernes mulige gavnlige virkning for benyttelsen af de ruter, der er omfattet af de forskellige aftaler, og i mangel af andre tal, der kan kvantificere den forventede virkning af disse ydelser for belægningsprocenten.

(402) Når en aftaleperiode ikke faldt sammen med det fulde kalenderår, tog Kommissionen hensyn hertil ved for hvert af aftalens driftsår at beregne den forventede trafik i forhold til det antal dage i løbet af året, som aftalen gjaldt.

(403) Visse aftaler indeholdt angivelser af forventet antal passagerer på de aftalte ruter. Da disse angivelser imidlertid ikke var juridisk bindende, ville de ikke nødvendigvis være blevet taget i betragtning af en fornuftig markedsøkonomisk investor i dennes rentabilitetsanalyse. Kommissionen tog derfor heller ikke hensyn til dem og beholdt hypotesens 85 % som belægningsprocent for alle aftalerne (hvilket er højere end disse angivelser).

(404) I øvrigt indeholdt nogle aftaler en forpligtelse fra luftfartsselskabets side til at sikre et minimumsantal af passagerer på de omhandlede ruter. Ikke desto mindre ville en markedsøkonomisk investor sandsynligvis have satset på et antal passagerer, der lå over det antal, som luftfartsselskabet mindst garanterede. Vedkommende ville nemlig sandsynligvis have antaget, at luftfartsselskabet havde planlagt en sikkerhedsmargin mellem den mindsteniveau, det forpligtede sig til, og den trafik, man med rimelighed kunne håbe på. Kommissionen har derfor besluttet ikke at tage hensyn til disse minimumsforpligtelser i sin vurdering.

(405) Den ekstra trafikmængde, som Kommissionen har beregnet, er generelt højere end både de bindende mindstetal og de ikkebindende angivelser i de forskellige aftaler.

(406) Endelig skal det bemærkes, at CCIPB og Ryanair/AMS i 2009 ændrede vilkårene i 2005-aftalerne ved at reducere hyppigheden af flyvningerne på ruten Pau-London, ved at fastsætte et forventet antal flyvninger til 211 i 2009 og ved at sænke det årlige beløb for marketingydelserne til […] EUR. Ved at anvende det markedsøkonomiske investorprincip har Kommissionen behandlet denne aftale på samme måde som de øvrige aftaler, nemlig ved at antage, at den ekstra trafik som følge af dette tillæg svarede til samtlige forbindelser, hyppigheder og flyvninger, der var nævnt i dette tillæg.

Merindtægter (aftaler indgået med Ryanair og AMS)

(407) For hver transaktion, der var genstand for dens analyse, forsøgte Kommissionen at bestemme merindtægterne, dvs. de indtægter, der blev genereret af transaktionen, og sådan som en markedsøkonomisk aktør kunne have forudset dem.

(408) Ifølge single till-princippet mener Kommissionen, at der bør tages hensyn til indtægter fra såvel luftfart som andet end luftfart.

([77]) Aftalen fra 2003 nævner to flymodeller, som Ryanair sandsynligvis ville benytte, nemlig Boeing 737-200 og Boeing 737-800. I sin analyse har Kommissionen valgt en hypotese, der er gunstig, for så vidt angår den trafik, som Ryanair måtte tilføre, der bygger på selskabets største fly (Boeing 737-800).

([78]) Se: http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/

(409) Med hensyn til luftfartsindtægterne består disse af provenuet fra de forskellige afgifter, der skal betales af luftfartsselskaberne til lufthavnsforvalteren, nemlig:

— landingsafgiften, dvs. et beløb pr. mellemlanding

— passagerafgiften, dvs. et beløb pr. passager

— afgiften for groundhandlingydelser i form af et beløb pr. rotation fastsat i de forskellige aftaler om lufthavnstjenester.

(410) Landingsafgiften og passagerafgiften, som CCIPB opkræver, er i princippet lovbestemte afgifter for adgang til lufthavnens infrastrukturer, som fastsættes for alle de luftfartsselskaber, der benytter lufthavnen, efter et samråd og med efterfølgende offentliggørelse. Ifølge de forskellige aftaler om lufthavnstjenester indgået med Ryanair og Transavia gælder systemet med lufthavnens officielle afgifter. Til disse forskellige aftaler har Kommissionen som forventet enhedsbeløb for landings- og passagerafgiften valgt de gældende officielle afgifter på tidspunktet for indgåelse af aftalerne indeksreguleret med 2 % om året. Kommissionen vurderer, at en markedsøkonomisk investor ville have kunnet forudse en inflation på 2 %, eftersom det er den sats, som Den Europæiske Centralbank (ECB) har fastsat for euroområdet ([79]). Det var da også rimeligt at forvente, at de lovbestemte afgifter ville stige hvert år for at følge med inflationen.

(411) Afgifterne for groundhandling er til gengæld ikke lovbestemte, men forhandles bilateralt. I de forskellige aftaler om lufthavnstjenester indgået med Ryanair og i aftalen med Transavia er afgiften for disse ydelser faste beløb pr. rotation uden indeksregulering. Kommissionen har derfor valgt disse beløb til sin analyse.

(412) For at beregne provenuet af de tre ovennævnte lufthavnsafgifter, som en markedsøkonomisk investor ville have forventet af hver aftale, har Kommissionen brugt det forventede antal rotationer (til landingsafgiften og afgiften for groundhandlingydelser) og det forventede antal ekstra passagerer (til passagerafgiften), der er fastsat i hver aftale, og har ganget dem med enhedsafgiftsbeløbene.

(413) Vedrørende indtægter fra andet end luftfart er de i princippet stort set proportionale med antal passagerer. Aktiviteten i parkeringsanlæg, restauranter og anden handel i lufthavnen afhænger nemlig af antal passagerer. Dette gælder således også de indtægter, som lufthavnsforvalteren har ved sine aktiviteter. Den rimeligste tilgang til bestemmelse af de forventede merindtægter ved andet end luftfart består derfor i at fastsætte et beløb for indtægter pr. passager fra andet end luftfart gange med den forventede forøgelse af trafikmængden.

(414) Hvad angår dette beløb for indtægter fra andet end luftfart pr. passager, finder Kommissionen det sandsynligt, at en fornuftig markedsøkonomisk investor ville have fastsat det ved indgåelsen af de forskellige aftaler ved at basere sig på lufthavnens samlede indtægter pr. passager fra andet end luftfart i løbet af en periode, der var tilstrækkelig lang til at være repræsentativ og lå umiddelbart før indgåelsen af den pågældende aftale ([80]). Kommissionen mener i den henseende, at en periode på tre år er rimelig ([81]). Kommissionen mener i øvrigt, at en markedsøkonomisk investor ville have planlagt en indeksregulering af dette beløb over tid for at afspejle inflationen. Kommissionen har i den

([79]) En af ECB's opgaver er at sikre prisstabilitet og en årlig inflation »under, men tæt på 2 % på mellemlang sigt«. Frit oversat fra den engelske originaltekst: »In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term.« Se: http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html

([80]) Kommissionen bemærker, at Air Frances trafik i Pau lufthavn er domineret af forretningsrejsende, mens Ryanair og Transavia hovedsagelig befordrer turister. Indtægterne fra andet end luftfart, som disse to kategorier af rejsende skaber, kunne, fordelt på passagertallet, være forskellige, f.eks. på grund af eventuelle forskelle i købekraft. Det er dog vanskeligt at vurdere disse forskelle, især fordi andre faktorer end købekraft kan have indflydelse. F.eks. er forretningsrejsende generelt påvirkelige af det tidsmæssige aspekt og forsøger normalt at minimere deres ophold i lufthavnene, hvilket kan virke begrænsende på deres pengeforbrug. Da lufthavnsforvalterens indtægter fra andet end luftfart ikke hidrører fra luftfartsselskaberne, er det i øvrigt vanskeligt for en lufthavnsforvalter at vurdere, i hvilket omfang det gennemsnitlige beløb for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart kan variere fra det ene luftfartsselskab til det andet. I lyset af disse elementer er det sandsynligt, at en markedsøkonomisk investor, som forvalter Pau lufthavn i CCIPB's sted, ville have baseret sin vurdering af merindtægterne fra andet end luftfart på de indtægter fra andet end luftfart pr. passager, der kunne iagttages i de foregående år for al trafik i lufthavnen, uden at forsøge at inddrage det forhold, at beløbet pr. passager eventuelt kan variere fra et luftfartsselskab til et andet.

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

forbindelse valgt en sats på 2 % ([82]) (anvendt fra midt i den treårige periode).

(415) Følgende tabel viser lufthavnens samlede indtægter fra andet end luftfart konstateret i løbet af perioden 2000-2011 år for år samt for hvert år det gennemsnitlige enhedsbeløb for indtægterne pr. passager fra andet end luftfart i de tre forudgående år.

Tabel 5

Indtægter fra andet end luftfart

År	Indtægter fra andet end luftfart	
	Samlede beløb (1 000 EUR)	Det gennemsnitlige enhedsbeløb pr. passager i de tre forudgående år (EUR)
2000	726	
2001	730	
2002	953	
2003	1 206	1,34
2004	1 191	1,55
2005	1 206	1,69
2006	1 270	1,69
2007	1 293	1,66
2008	2 218	1,67
2009	2 097	2,04
2010	2 297	2,47
2011	2 385	

Meromkostninger (aftaler indgået med Ryanair og AMS)

(416) De meromkostninger, som kunne forventes på forhånd ved hver transaktion (omfattende i givet fald en aftale om lufthavnstjenester og en marketingaftale) af en markedsøkonomisk investor, der forvalter lufthavnen i CCIPB's sted, falder inden for følgende tre kategorier.

— omkostningerne ved køb af marketingydelser

— meromkostningerne ved de investeringer, der skyldes transaktionen

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

(417) Med hensyn til omkostningerne ved marketingaftalerne har Kommissionen taget hensyn til de beløb, der var planlagt i de forskellige marketingaftaler. Marketingaftalerne indeholder generelt faste, årlige eller samlede beløb. Aftalen med Ryanair fra 2003 vedrørende ruten Pau-London havde dog særlige bestemmelser, nemlig et forskud plus årlige betalinger pr. passager indtil et årligt maksimum på 400 000 EUR. På baggrund af trafikforventningerne til 2003-

([82]) Se betragtning 410.

aftalen og med en belægningsprocent på 85 % ser det ud til, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet, at loftet på 400 000 EUR blev nået. Det er derfor dette maksimale beløb, som Kommissionen valgte som omkostning ved marketingydelserne oven i det forskud, som er bestemt i aftalen.

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

(419) Hvad angår meromkostninger til investeringer, bør det bemærkes, at der ifølge Frankrig ikke krævedes investeringer i Pau lufthavn på grund af de forskellige aftaler, som er genstand for nærværende undersøgelse. Således og på baggrund af, at der ikke findes dokumentation for, at en markedsøkonomisk investor ville have forventet at skulle foretage bestemte investeringer på grund af en eller flere aftaler blandt dem, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, er der ikke medregnet meromkostninger til investering i denne analyse.

(420) Med hensyn til de meromkostninger til driften, der kunne forventes ved indgåelsen af de forskellige aftaler, udgør disse i mangel af en forretningsplan for hver aftale den vanskeligste kategori. Navnlig kan man til driftsomkostningerne ikke bruge den samme tilgang som den, der blev valgt til indtægter fra andet en luftfart, som bestod i tage udgangspunkt i lufthavnens samlede indtægter fra andet end luftfart og derfra trække merindtægterne pr. passager fra andet end luftfart. En sådan tilgang ville nemlig være det samme som at anse lufthavnens samlede driftsomkostninger fordelt på passagertallet for at være ydelsesspecifikke omkostninger. Men en stor del af en lufthavns driftsomkostninger er kapacitetsomkostninger, hvilket vil sige, at de samlede driftsomkostninger pr. passager i de fleste tilfælde vil være klart højere end meromkostningerne ved indgåelsen af en ny aftale, som medfører ekstra trafik.

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

(422) Men den eneste vurdering, som Kommissionen kan basere sig på, findes i Transavia-forretningsplanen, hvor CCIPB beregnede, at aftalen med Transavia ville udløse en meromkostning til driften på […] EUR pr. ekstra passager i Transavia-forretningsplanens løbetid fra 2006 til 2012 ([83]). I mangel af bedre mener Kommissionen, at dette tal er et acceptabelt udgangspunkt for bestemmelse af virkningen af ekstra trafik for lufthavnens driftsomkostninger. Kommissionen har derfor brugt det i sin vurdering af aftalerne med Ryanair og AMS med en indeksregulering på 2 % pr. år ([84]) i forhold til 2009, som var det midterste år i referenceperioden 2006-2012. Oven i købet mener Kommissionen, at denne indeksregulering repræsenterer en behandling, der hænger sammen med ovennævnte indeksregulering af indtægterne.

(423) Kommissionen bemærker, at denne beregning blev udført af CCIPB forud for indgåelsen af de fleste aftaler med Ryanair og AMS, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, og derfor var tilgængelig på tidspunktet for indgåelsen af disse aftaler. De eneste undtagelser er aftalerne med Ryanair og AMS fra 2003 og 2005. Disse er omtalt i betragtning 425 og 426.

(424) Kommissionen bemærker, at Transavia-forretningsplanen blev udarbejdet for et andet luftfartsselskab end Ryanair. Ikke desto mindre mener Kommissionen, at Transavia er et lavprisselskab, der kan sammenlignes med Ryanair, og at de ydelsesspecifikke driftsomkostninger, som en markedsøkonomisk investor kunne have forudset, fordelt på passagertallet derfor sandsynligvis vil være ens for de to selskaber.

([83]) De elementer (som føjes til ved åbningen af ruten Amsterdam-Pau), der er indeholdt i dette tal, forklares således i forretningsplanen: »Virkning for bemanding og omkostninger: Denne nye rute vil afføde ekstra marginalopgaver i visse tjenester: regnskab (fakturering), drift (anvendelse af lufthavnens ressourcer), modtagelse (booking, turisme og information) og sikring (screening); øvrige tjenester påvirkes ikke: ledelse, miljø, kvalitet, vedligeholdelse, udvikling, sikkerhed. Kun groundhandlingomkostninger påvirkes: Over syv år er det anslåede gennemsnit for bemanding og omkostning pr. afrejsende passager […] EUR.« Dette beløb pr. afrejsende passager er delt med to for at finde beløbet […] EUR pr. passager i alt.

([84]) Se betragtning 410.

(425) Transavia-forretningsplanen stammer fra den 15. december 2005. Den ligger dermed efter datoerne for indgåelsen af aftalerne i 2003 og 2005 med Ryanair og AMS, nemlig 28. januar 2003 og 30. juni 2005. Ikke desto mindre mener Kommissionen ikke, at en markedsøkonomisk investor ville have beregnet de ydelsesspecifikke driftsomkostninger pr. passager anderledes i juni 2005 end i december 2005, dvs. blot seks måneder senere. Det er da også lidet sandsynligt, at lufthavnsforvalterens omkostningsstruktur ændrer sig væsentligt i løbet af et halvt år. Vurderingen fra december 2005 udgør derfor en acceptabel tilnærmelse til den vurdering, som en markedsøkonomisk investor ville have foretaget i juni 2005 med henblik på at bedømme interessen i at indgå disse aftaler med Ryanair og AMS.

(426) Vedrørende 2003-aftalen blev den indgået næsten tre år før udarbejdelsen af Transavia-forretningsplanen. Trafikstrukturen og lufthavnsaktiviteterne har dog ikke været igennem nogen større udvikling i denne treårige periode. Derfor og af mangel på et bedre alternativ mener Kommissionen, at den gennemsnitlige ydelsesspecifikke driftsomkostning pr. passager på […] EUR, indeksreguleret med 2 % i forhold til 2009, ligeledes er acceptabel med henblik på analysen af aftalen fra 2003.

(427) Kommissionen bemærker, at meromkostningen til driften, som Frankrig foreslog ([…] EUR pr. passager), beregnet som et gennemsnit af de driftsomkostninger pr. passager, der kunne iagttages i perioden 2003-2011, er klart højere end den meromkostning pr. passager, som Kommissionen har valgt, og som denne finder mere relevant ud fra ovenstående betragtninger.

(428) For hver transaktion er den ydelsesspecifikke driftsomkostning pr. passager blevet ganget med den forventede forøgelse af trafikmængden for at bestemme den samlede ydelsesspecifikke driftsomkostning, der år for år affødes af aftalen.

Præsentation af resultaterne vedrørende aftalerne med Ryanair og AMS

(429) Efter således for hver aftale af have bestemt alle merindtægter og alle meromkostninger, som en markedsøkonomisk investor ville have forudset, er Kommissionen i stand til for hver aftale og år for år i hele aftalens løbetid at bestemme de forventede ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger). Disse resultater fremgår nedenfor af tabel 6-11.

(430) Kommissionen bemærker, at for alle aftalerne og for tillægsaftalen af 16. juni 2009 til 2005-aftalen om ruten Pau-London er alle de årlige ydelsesspecifikke pengestrømme negative, som det ses af tabeller nedenfor, og dette til trods for de gunstige hypoteser, som Kommissionen har valgt for Ryanair, bl.a. med hensyn til ekstra trafik og meromkostninger.

(431) Kommissionen bemærker oven i købet, at denne konklusion også ville gælde aftalerne fra 2007, 2008, 2009 og 2010, selv om man helt udelukkede de ydelsesspecifikke driftsomkostninger og kun som meromkostning valgte omkostninger til marketingydelserne.

(432) Derfor står det klart, at aftalerne og tillægsaftalen af 16. juni 2009 til 2005-aftalen om London-ruten indgået af CCIPB med Ryanair og AMS, som er genstand for nærværende undersøgelse, hver især giver Ryanair og/eller AMS en økonomisk fordel. Da denne fordel hidrører fra specifikke aftaler med Ryanair eller AMS, er den selektiv.

(433) Tillægsaftalen af 16. juni 2009 til aftalen fra 2007 om ruten Pau-Charleroi, hvorved reklameindsatsen blev øget fra […] til […] EUR om året fra 1. januar 2009 uden ændring af ydelserne, giver ligeledes Ryanair og AMS en selektiv fordel, idet CCIPB ikke får noget til gengæld for den ekstra betaling på […] EUR om året og navnlig ikke kunne forvente mere trafik.

Tabel 6

Passagerer ((s) = sæsonbegrænset).

Aftale	Flyvninger/uge	Flyvninger/år	Dato for underskrivelsen af aftalen	Dato for idriftsættelse af aftalen	Oprindeligt fastsat dato for afslutning af aftalen
London 2003	7	365	28.1.2003	28.1.2003	27.1.2008

Aftale	Flyvninger/uge	Flyvninger/år	Dato for underskrivelsen af aftalen	Dato for idriftsættelse af aftalen	Oprindeligt fastsat dato for afslutning af aftalen
London 2005	7	365	30.6.2005	30.6.2005	29.6.2010
Charleroi 2007	3	156	25.9.2007	30.10.2007	24.9.2012
Bristol 2008 (s)	3	50	31.3.2008	16.5.2008	13.9.2008
Bristol 2009 (s)	2	58	16.6.2009	1.4.2009	24.10.2009
Tillægsaftale fra 2009 til aftalen fra 2005 om London		211	15.6.2009	1.1.2009	29.6.2010
London, Charleroi (s) & Beauvais (s) 2010	6	312	28.1.2010	30.3.2010	29.3.2011

Tabel 7

Aftale fra 2003 om forbindelsen Pau-London

(EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	108 479	117 275	117 275	117 275	117 275	8 796
Antal mellemlandinger om året	338	365	365	365	365	27
Landingsafgift	*41 797*	*46 089*	*47 011*	*47 951*	*48 910*	*3 742*
Passagerafgift	*192 550*	*212 325*	*216 572*	*220 903*	*225 322*	*17 237*
Groundhandlingindtægter	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Indtægter fra luftfart i alt	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[0-99 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Indtægter i alt	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[0-99 999]**
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Marketingomkostninger	450 000	400 000	400 000	400 000	400 000	30 000

(EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Samlede omkostninger	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[0-99 999]**
Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 1 til - 99 999]**

Tabel 8

Aftale fra 2005 om forbindelsen Pau-London

(EUR)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	58 963	117 275	117 275	117 275	117 275	58 311
Antal mellemlandinger om året	184	365	365	365	365	181
Landingsafgift	*22 832*	*46 319*	*47 246*	*48 191*	*49 154*	*24 929*
Passagerafgift	*105 544*	*214 120*	*218 402*	*222 770*	*227 226*	*115 241*
Groundhandlingindtægter	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Indtægter fra luftfart i alt	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Indtægter i alt	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Marketingomkostninger	219 714	437 000	437 000	437 000	437 000	217 286
Samlede omkostninger	**[300 000-599 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[300 000-599 999]**
Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 1 til - 99 999]**

Tabel 9

Tillægsaftale af 16. juni 2009 til marketingaftalen af 30. juni 2005

(EUR)

	2009	2010
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	67 794	33 709
Antal mellemlandinger om året	211	105
Landingsafgift	*29 173*	*14 795*
Passagerafgift	*162 706*	*82 519*
Groundhandlingindtægter	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Indtægter fra luftfart i alt	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Indtægter i alt	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Marketingomkostninger	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Samlede omkostninger	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 1 til - 99 999]**

Tabel 10

Aftale fra 2007 om forbindelsen Pau-Charleroi

(EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	13 366	50 123	50 123	50 123	50 123	36 757
Antal mellemlandinger om året	42	156	156	156	156	114
Landingsafgift	*5 409*	*20 691*	*21 104*	*21 526*	*21 957*	*16 424*
Passagerafgift	*26 264*	*100 461*	*102 470*	*104 520*	*106 610*	*79 744*
Groundhandlingindtægter	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Indtægter fra luftfart i alt	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]

(EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indtægter fra andet end luftfart	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Indtægter i alt	**[0-99 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Marketingomkostninger	[0-99 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Samlede omkostninger	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**
Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**

Tabel 11

Aftalen fra 2008 og 2009 om forbindelsen Pau-Bristol og aftalen fra 2010 om forbindelserne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais

(EUR)

	Aftalen om Bristol 2008	Aftalen om Bristol 2009	Aftalen om London, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Antal afrejsende og ankommende pasagerer i alt	16 111	18 635	75 463	24 783
Antal mellemlandinger om året	50	58	235	77
Landingsafgift	*6 933*	*8 019*	*32 472*	*10 878*
Passagerafgift	*37 700*	*44 725*	*181 110*	*60 669*
Groundhandlingindtægter	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Indtægter fra luftfart i alt	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Indtægter fra andet end luftfart	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Indtægter i alt	**[0-99 999]**	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Driftsomkostninger (personale, diverse indkøb osv.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]

(EUR)

	Aftalen om Bristol 2008	Aftalen om Bristol 2009	Aftalen om London, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Marketingomkostninger	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[1 000 000-1 499 999]	[300 000-599 999]
Samlede omkostninger	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[1 000 000-1 499 999]**	**[300 000-599 999]**
Ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger)	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 1 til - 99 999]**	**[- 600 000 til - 999 999]**	**[- 100 000 til - 299 999]**

Anvendelse af det markedsøkonomiske investorprincip på aftalen med Transavia

(434) Kommissionen minder om, at CCIPB har udarbejdet en forretningsplan forud for indgåelsen af sin aftale med Transavia om ruten Pau-Amsterdam (Transavia-forretningsplanen). Kommissionen vurderer, at denne forretningsplan danner et passende udgangspunkt for anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip på aftalen med Transavia, og har ikke grund til at betvivle de valgte antagelser undtagen på et enkelt punkt, nemlig tidshorisonten for vurderingen. Dette punkt behandles i det følgende.

(435) Kommissionen bemærker, at denne forretningsplan munder ud i et »årligt økonomisk resultat« (svarer til de ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger) i analysen af aftalerne med Ryanair/AMS), som er negativt i perioden 2006-2008 og derefter positivt i perioden 2009-2012 (se tabel 12 nedenfor).

(436) Ifølge Transavia-forretningsplanen »er det først i det syvende år, at investeringen (investeringsafkastet) bliver rentabel (kumuleret)«. Med andre ord indeholder planen ikke en aktualiseringssats for de forventede årlige pengestrømme med henblik på at beregne nettonutidsværdien og dermed kontrollere, om de positive tal i slutningen af den omhandlede periode i henseende til lufthavnens rentabilitet kompenserer for de negative tal i begyndelsen af perioden. I forretningsplanen bruges tværtimod det samlede kumulerede tal for pengestrømmene uden aktualisering (se »kumuleret resultat« i tabel 12 nedenfor), som er negativt for perioden 2006-2011, men bliver positivt i 2012 ([85]).

(437) Kommissionen har opfordret Frankrig til at foretage en grundig analyse på grundlag af objektive data, som CCIPB kendte på tidspunktet for indgåelsen af aftalen med Transavia, for at kontrollere, om den kunne være indgået med en markedsøkonomisk investor, der lod sig lede af udsigten til rentabilitet.

(438) Med henblik på denne analyse har Frankrig taget »årligt økonomisk resultat« fra Transavia-forretningsplanen, fratrukket selskabsskat for de år, hvor beløbet var positivt, og derefter anvendt en aktualiseringssats på 6,5 % til beregning af nettonutidsværdien. Resultatet af denne analyse er derfor en nettonutidsværdi på [- 100 000 til - 200 000] EUR beregnet på den planlagte dato for åbningen af ruten Pau-Amsterdam, nemlig den 26. april 2006.

(439) Kommissionen bemærker imidlertid, at såvel Transavia-forretningsplanen som Frankrigs beregning bygger på en vurdering af rentabiliteten i perioden 2006-2012, mens selve aftalen ifølge ordlyden i den kun skulle gælde indtil 2009 uden bestemmelse om automatisk forlængelse. Men af de grunde, der er gjort rede for i betragtning 393-397, bør analysen af den forventede rentabilitet foretages for aftaleperioden som bestemt fra begyndelsen og ikke en længere periode. Dette skyldes bl.a., at en fornuftig og forsigtig markedsøkonomisk investor ikke ved indgåelsen af en

([85]) Kommissionen bemærker sig CCIPB's kommentar i forretningsplanen: »I ikke kumulerede tal bliver det årlige resultat positivt, så snart marketingomkostningerne falder væsentligt i 2009 (4. år).« Dette forklares af, at marketingbetalingerne ifølge aftalen beløb sig til […] EUR pr. passager (med et årligt loft på […] EUR) i det tredje år og skulle falde i det fjerde år til […] EUR pr. passager ([…] EUR i det femte år og […] EUR i det sjette og syvende år). Se betragtning 84.

aftale kan regne med, at den forlænges, uanset om det er på samme eller andre vilkår ([86]). Kommissionen bemærker, at en nettonutidsværdi beregnet for perioden 2006-2009 på grundlag af de årlige pengestrømme, der er præsenteret i forretningsplanen, alene for disse år og ved brug af den aktualiseringssats, som Frankrig foreslog, ville være [- 300 000 til - 400 000] EUR.

(440) Kommissionen bemærker dog, at aftalen afføder årlige ydelsesspecifikke pengestrømme, som alle er negative i den periode, som er omfattet af rentabilitetsanalysen (undtagen 2009, hvor det ydelsesspecifikke nettobeløb er stort set nul), hvilket nødvendigvis medfører en negativ nettonutidsværdi uanset den valgte aktualiseringssats. Aftalen fra 2006 med Transavia indebærer derfor en økonomisk fordel for Transavia. Da den kun gives til en enkelt virksomhed, er den selektiv.

Tabel 12

Forretningsplan vedtaget for forbindelsen Amsterdam-Pau med Transavia

(1 000 EUR)

Pau-Amsterdam		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Trafik (passagerer)		22 662	32 542	40 402	48 724	55 198	64 368	64 368
Indtægter	I alt (A)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger	heraf marketing-ydelser	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
	I alt (B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Årligt økonomisk resultat	(A-B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kumuleret resultat		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Selskabsskat		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ydelsesspecifikke pengestrømme efter selskabsskat		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettonutidsværdi 2006-2009	[-300 til — 400]							

8.1.1.3. ***Konkurrencefordrejning***

(441) Når den støtte, der indrømmes af en medlemsstat, styrker virksomheders stilling i forhold til konkurrenternes i samhandelen inden for EU, må sidstnævnte antages at være påvirket af støtten. Ifølge fast retspraksis ([87]) er det, for at en foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, tilstrækkeligt, at støttemodtageren er i konkurrence med andre virksomheder på markeder, der er åbne for konkurrence.

(442) Siden tredje fase af liberaliseringen af lufttransporten blev iværksat den 1. januar 1993 ([88]), er der intet til hinder for, at luftbefordrerne i EU driver flyforbindelser inden for EU og udnytter den ubegrænsede cabotagetilladelse.

([86]) En fornuftig og forsigtig markedsøkonomisk investor kunne også tage hensyn til sandsynligheden for en ophævelse af aftalen før dens udløb. Sandsynligheden for en sådan situation afhænger af de nærmere bestemmelser i aftalen om ophævelse heraf.

([87]) Rettens dom af 30. april 1998 i sag T-214/95, Het Vlaamse Gewest (regionen Flandern) mod Kommissionen, Sml. 1998 II, s. 717.

([88]) 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).

(443) De fordele, som Ryanair, AMS og Transavia fik gennem de forskellige aftaler og tillægsaftaler hertil, som er genstand for nærværende undersøgelse, har styrket deres stilling i forhold til alle andre luftbefordrere i EU, som er i faktisk eller potentiel konkurrence til Ryanair og Transavia på de ruter, hvor de driver virksomhed. De har således fordrejet eller truet med at fordreje konkurrencen og påvirket samhandelen i EU.

8.1.1.4. ***Konklusion***

(444) De forskellige aftaler og tillægsaftaler hertil indgået af CCIPB med Ryanair og AMS og Transavia, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, opfylder alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF og udgør derfor alle statsstøtte.

8.1.2. STØTTENS ULOVLIGE KARAKTER

(445) I det omfang disse foranstaltninger er blevet iværksat uden forudgående tilladelse fra Kommissionen, udgør de ulovlig støtte.

8.1.3. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

(446) Den omhandlede støtte udgør driftsstøtte. Men en sådan støtte kan kun erklæres for forenelig under usædvanlige omstændigheder, og hvis den er behørigt begrundet.

(447) Desuden følger det af Domstolens retspraksis ([89]), at det påhvilede Frankrig at anføre, på hvilket retsgrundlag den omhandlede støtte kunne anses for forenelig med det indre marked, og at påvise, at betingelserne for forenelighed var opfyldt. Kommissionen opfordrede derfor i sin beslutning om at indlede proceduren og i sin anmodning om supplerende oplysninger Frankrig til at angive det potentielle retsgrundlag for forenelighed og at godtgøre, at de gældende betingelser for forenelighed var opfyldt, navnlig såfremt den omhandlede støtte skulle anses for at være startstøtte til åbning af nye forbindelser. Men Frankrig har aldrig hævdet, at de undersøgte foranstaltninger var startstøtte, som var forenelig med det indre marked, og har aldrig foreslået et eventuelt andet retsgrundlag for forenelighed eller fremsat argumenter, der kunne have gjort det muligt at erklære denne støtte for forenelig med det indre marked. Oven i købet er der ingen tredjeparter, der har forsøgt at påvise foranstaltningens forenelighed med det indre marked.

(448) Kommissionen mener ikke desto mindre, at det ville være nyttigt at undersøge, i hvilket omfang denne støtte kunne erklæres for forenelig i kraft af sit eventuelle bidrag til åbningen af nye forbindelser eller nye hyppigheder. Det skal dog understreges, at denne undersøgelse har en overflødig karakter, for i mangel af dokumentation for, at støtten er forenelig, fra medlemsstaterne eller tredjeparterne bør støtten erklæres uforenelig.

(449) I de nye retningslinjer bestemmes følgende om en sådan støtte: »Kommissionen vil i forbindelse med startstøtte til luftfartsselskaber anvende principperne i disse retningslinjer på al anmeldt startstøtte, som den skal tage stilling til efter den 4. april 2014, selv hvor foranstaltningerne blev anmeldt inden denne dato. I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den vil derfor ikke anvende principperne i disse retningslinjer på ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber, som er ydet inden den 4. april 2014« ([90]).

(450) I 2005-retningslinjerne er følgende bestemt: »Kommissionen undersøger foreneligheden af enhver form for støtte til finansiering af lufthavnsinfrastruktur eller startstøtte, som ydes uden bemyndigelse og dermed i strid med traktatens artikel 88, stk. 3, på grundlag af nærværende retningslinjer, hvis man er begyndt at yde støtten, efter at retningslinjerne er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. I andre tilfælde vil den gennemføre sin undersøgelse på grundlag af de regler, der gælder på det tidspunkt, hvor man begynder at yde støtten« ([91]).

(451) Kommissionen minder om, at den omhandlede støtte blev tildelt for at stimulere åbningen af nye flyforbindelser eller øge hyppigheden på de eksisterende ruter eller fastholde forbindelser, som ellers kunne være blevet lukket. Det drejer sig således om driftsstøtte, som har til formål at fremme lufttrafikken ud af en regional lufthavn. I den forbindelse skal det erindres, at driftsstøtte ifølge Kommissionens afgørelsespraksis sjældent vil kunne erklæres for forenelig med det indre marked, i det omfang den sædvanligvis fordrejer konkurrencevilkårene i de sektorer, hvor den tildeles.

([89]) Se Domstolens dom af 28. april 1993 i sag C-364/90, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 2097, præmis 20.
([90]) De nye retningslinjer, punkt 174.
([91]) 2005-retningslinjerne, punkt 85.

8.1.3.1. ***Foranstaltninger, der ligger før 2005-retningslinjernes ikrafttræden***

(452) Aftalen fra 2003 og 2005-aftalerne blev indgået før offentliggørelsen af 2005-retningslinjerne den 9. december 2005 ([92]). Hvad angår foreneligheden af den støtte, der blev tildelt før denne dato, henvises der i punkt 85 i 2005-retningslinjerne og i punkt 174 i de nye retningslinjer til de regler, der er gældende på tidspunktet for tildeling af støtten.

(453) Før vedtagelsen af 2005-retningslinjerne havde Kommissionen vedtaget retningslinjerne fra 1994 ([93]). Imidlertid omhandlede disse retningslinjer ikke specifikt problemstillingen med driftsstøtte til fremme af lufttrafik ud af regionale lufthavne. Denne problemstilling er da også først gradvis dukket op som følge af den stigende trængsel i visse store europæiske lufthavne og udviklingen hos lavprisselskaberne, som endnu ikke fandtes i 1994. Kommissionen vurderer derfor, at 1994-retningslinjerne heller ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde. Kommissionen skal derfor vurdere foreneligheden af den omhandlede støtte direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(454) I den forbindelse bør det bemærkes, at Kommissionens vurdering af denne type statsstøtte har udviklet sig i tidens løb, samtidig med at den har fastholdt visse punkter. Disse vedrører de generelle principper for støttens forenelighed i overensstemmelse med førnævnte bestemmelse i traktaten.

(455) Således fandt Kommissionen i afgørelsen om Manchester lufthavn fra juni 1999 ([94]), at en række nedsættelser af lufthavnsafgifter tildelt uden forskelsbehandling og begrænset i tid var forenelige med statsstøttereglerne, fordi der var tale om foranstaltninger til fremme af nye forbindelser.

(456) Siden forklarede Kommissionen i sin beslutning fra februar 2004 om Charleroi lufthavn ([95]), at »det kan være nødvendigt at yde driftsstøtte i forbindelse med lancering af nye luftruter eller forøgelse af antallet af afgange på visse ruter for at stimulere udviklingen i de små regionale lufthavne. Støtten vil reelt kunne overbevise interesserede virksomheder om, at de bør løbe den risiko, der er forbundet med at investere i nye ruter. For at en sådan støtte kan betragtes som forenelig med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), skal det imidlertid fastslås, om støtten er nødvendig og står i rimeligt forhold til det tilsigtede mål, og om den påvirker samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse.« Kommissionen havde da identificeret visse betingelser, der skulle være opfyldt for at kunne erklære en sådan driftsstøtte for forenelig, bl.a. at støtten:

— skal bidrage til opnåelsen af et mål af fællesskabsinteresse om at udvikle en regional lufthavn ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter ([96])

— skal være nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute ([97])

— skal have en tilskyndende karakter, idet den skal bidrage til udviklingen af en aktivitet, som efter en vis periode vil kunne blive rentabel, hvilket indebærer, at støtteperioden er begrænset ([98])

— skal være proportional, dvs. at beløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken ([99])

— skal være tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling og må ikke kumuleres med andre former for støtte.

([92]) Se fodnote 18.
([93]) 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).
([94]) Se Kommissionens beslutning af 14. juni 1999 i statsstøttesag NN 109/98, Det Forenede Kongerige — Manchester Airport.
([95]) Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1). Denne beslutning er blevet ophævet ved dom af 17. december 2008 i sag T-196/04, Ryanair Ltd mod Kommissionen (Charleroidommen), Sml. 2008 II, s. 3643, men bevidner ikke desto mindre udviklingen i Kommissionens vurderingspraksis for den pågældende støtte.
([96]) Se betragtning 283-297.
([97]) Se betragtning 288-309.
([98]) Se betragtning 311-317.
([99]) Se betragtning 318-325.

(457) 2005-retningslinjerne og de nye retningslinjer indeholder præcist definerede principper for forenelighed, men driftsstøtte til luftfartsselskaber kan dog stadig erklæres for forenelig af Kommissionen, såfremt den bidrager til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter, såfremt støtten er nødvendig, idet den ikke er rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute ([100]), såfremt den er begrænset i tid, og den forbindelse, som støtten tildeles, vil kunne blive rentabel ([101]), såfremt beløbet er knyttet til nettoudviklingen i trafikken, samt såfremt støtten er tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling, og at den ikke er kumuleret med andre former for støtte ([102]).

(458) I den henseende havde Kommissionen i betragtning 140 i beslutningen om at udvide proceduren nævnt, at den ville undersøge foreneligheden af disse foranstaltninger i lyset af de fem førnævnte kumulative kriterier. Det skal bemærkes, at hverken Frankrig eller nogen af de interesserede parter har anfægtet anvendelsen af disse kriterier.

(459) Kommissionen konkluderer således, at den i det foreliggende tilfælde bør undersøge foreneligheden af aftalen fra 2003 og 2005-aftalerne i lyset af ovennævnte generelle principper.

Bidrag til udviklingen af lufthavne af beskeden størrelse ved hjælp af en nettostigning i trafikken på nye ruter

(460) Den årlige trafik i Pau lufthavn i 2003-2005 lå på ca. 700 000 passagerer. Kommissionen mener, at lufthavnen dengang var af beskeden størrelse.

(461) Kommissionen vurderer, at 2003-aftalen om den nye rute Pau-London Stansted omhandlede åbningen af en ny forbindelse, som ville kunne afføde en nettostigning i trafikken. Til gengæld vedrørte 2005-aftalerne fortsættelsen af driften af samme rute to år efter dens åbning og uden forøgelse af hyppigheden. Derfor mener Kommissionen ikke, at betingelsen om en nettostigning i trafikken er opfyldt i 2005-aftalerne.

Støtten er ikke rettet mod en rute, der allerede drives af samme selskab eller et andet selskab, eller en lignende rute

(462) Ved åbningen af Ryanairs rute Pau-London Stansted i 2003 var der ikke andre luftfartsselskaber, der drev denne rute.

(463) Men 2005-aftalerne vedrørte ruten Pau-London Stansted. Denne rute var allerede blevet drevet af Ryanair i næsten to år i forbindelse med aftalen fra 2003 og med samme hyppighed som den, der var bestemt i 2003-aftalen. Derfor mener Kommissionen ikke, at ovennævnte betingelse er opfyldt for 2005-aftalerne.

Støtten skal være begrænset i tid og vedrøre en rute, der vil kunne blive rentabel

(464) Kommissionen bemærker, at Frankrig trods dens opfordring hertil ikke fremsendte nogen rentabilitetsundersøgelse om ruten Pau-London, som var genstand for 2003-aftalen og 2005-aftalerne, som Ryanair kunne have brugt med henblik på at godtgøre, at det var velbegrundet at tildele den støtte, der var resultatet af de pågældende aftaler. Af dokumentationen i sagen fremgår det således, at der set fra de støttebevilgende myndighedernes side ikke fandtes klare udsigter til, at ruten Pau-London kunne blive rentabel uden støtte i en overskuelig fremtid. Kommissionen understreger i den forbindelse, at de undersøgelser, som de franske myndigheder har fremlagt om de økonomiske virkninger af eksistensen af flyforbindelser drevet af Ryanair, er en analyse af de virkninger, de kan få for regionens udvikling, men omfatter ikke fremskrivninger vedrørende rentabiliteten på disse ruter eller andre ruter, der ville kunne drives af Ryanair i fremtiden. Tværtimod viser analysen af de forskellige aftaler indgået med Ryanair, at den støtte, der er tildelt Ryanair til disse ruter, har måttet sættes op med tiden, selv efter ophævelsen af 2003-aftalen og 2005-aftalerne, netop for at sikre, at de blev tilstrækkeligt rentable for Ryanair, til at selskabet ville videreføre dem.

(465) Oven i købet bemærker Kommissionen, at selv om disse foranstaltninger var begrænset i tid, var varigheden på fem år for hver af aftalerne hverken nødvendig eller proportional med de omkostninger, der var ved at åbne en ny rute, idet en aftaleperiode på under tre år i luftfartssektoren normalt er tilstrækkelig ([103]).

([100]) Se punkt 71-75 og punkt 79, litra b) og c), i 2005-retningslinjerne og punkt 139, 140, 141 og 151 i de nye retningslinjer.
([101]) Se punkt 79, litra b), d) og i), i 2005-retningslinjerne og punkt 147 i de nye retningslinjer.
([102]) Se punkt 79, litra g) og h), og punkt 80 i 2005-retningslinjerne og punkt 150, 152 og 153 i de nye retningslinjer.
([103]) De nye retningslinjer, punkt 147.

(466) Kommissionen mener derfor, at hverken 2003-aftalen eller 2005-aftalerne opfylder det kriterium, hvorefter foranstaltningerne skal være begrænset i tid og vedrøre ruter, der vil kunne blive rentable.

Beløbet skal være knyttet til nettoudviklingen i trafikken

(467) Aftalen fra 2003 var knyttet til åbningen af en ny rute med daglige afgange mellem Pau og London, og for hvilken Kommissionen vurderer, at der kunne forventes et samlet årligt passagertal på 117 275 (se tabel 7). Denne aftale var derfor knyttet til en nettostigning i passagertallet, eftersom denne rute ikke havde eksisteret før.

(468) Til gengæld var 2005-aftalerne ikke knyttet til åbningen af en ny rute, men vedrørte fortsættelsen af driften af den eksisterende rute Pau-London uden forøgelse af hyppigheden. Kommissionen mener derfor ikke, at støttebeløbene ifølge 2005-aftalerne var knyttet til nettoudviklingen i trafikken.

Støtten skal være tildelt i åbenhed og uden forskelsbehandling og må ikke kumuleres med andre former for støtte

(469) Frankrig blev forespurgt om overholdelsen af kriteriet om åben og ikkediskriminerende tildeling af støtte og gjorde kun rede for, hvad CCIPB havde offentliggjort i 2007 og 2009, hvilket lå senere end 2003-aftalen og 2005-aftalerne og derfor var irrelevant for nærværende analyse. Det fremgår af de samlede sagsakter, at 2003-aftalen og 2005-aftalerne blev forhandlet bilateralt, ikke i åbenhed og uden en procedure, der kunne garantere ligebehandling såsom et offentligt udbud. Den pågældende støtte opfylder således ikke kriteriet om åbenhed og ikkediskrimination.

Konklusion

(470) Det fremgår af ovenstående, at Kommissionen finder, at 2003-aftalen og 2005-aftalerne udgør ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked.

8.1.3.2. ***Foranstaltninger, der ligger efter 2005-retningslinjernes ikrafttræden***

(471) Kommissionen anvender 2005-retningslinjerne på de aftaler, der er indgået efter disse retningslinjers ikrafttræden.

(472) I punkt 27 i 2005-retningslinjerne præciseres det, at driftsstøtte tildelt luftfartsselskaber (som startstøtte til nye ruter) kun undtagelsesvis kan erklæres for forenelig med det indre marked og kun på nærmere bestemte strenge betingelser i ugunstigt stillede europæiske områder, nemlig de områder, som falder ind under undtagelsesbestemmelsen i artikel 107, stk. 3, litra a), i TEUF, regionerne i den yderste periferi og områder med lav befolkningstæthed.

(473) Pau lufthavn var ikke beliggende i en sådan region, hvorfor undtagelsen ikke kan finde anvendelse.

(474) Lige som med de foranstaltninger, der ligger før 2005-retningslinjernes ikrafttræden, bemærker Kommissionen, at hverken Frankrig eller tredjeparter har påvist disse foranstaltningers forenelighed med det indre marked, uanset om det er på grundlag af 2005-retningslinjerne eller ethvert andet retsgrundlag.

(475) Under hensyntagen til de betingelser, der er fastsat i punkt 79, litra a)-l), i 2005-retningslinjerne, har Kommissionen en række bemærkninger, der fremgår af betragtning 476-480.

(476) Et antal kriterier såsom dem, der er fastsat i litra a) og b) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne og vedrører luftfartsselskabets besiddelse af en licens og lufthavnskategorien, er opfyldt.

(477) Kriteriet i litra h) (ikkediskriminerende tildeling) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne er affattet således: »Enhver offentlig enhed, der planlægger at yde et selskab startstøtte (evt. via en lufthavn) til en ny rute, skal offentliggøre sit projekt med en tilstrækkelig frist og offentlighed til, at alle interesserede luftfartsselskaber kan udbyde deres tjenester.« Kommissionen bemærker, at aftalerne i det foreliggende tilfælde blev forhandlet direkte med de berørte luftfartsselskaber uden offentliggørelse. Der er således tale om en tildeling uden forudgående udbud, hvor andre potentielt interesserede luftfartsselskaber kunne have tilbudt deres kandidatur til driften af de omhandlede ruter på samme vilkår for derved at opnå startstøtte.

(478) Ikke desto mindre bemærker Kommissionen, at CCIPB havde indrykket en notits i magasinet Air & Cosmos ([104]) i 2007 og 2009 for at tiltrække luftfartsselskaber, der var interesserede i at udvikle nye tjenesteydelser mod at få startstøtte. Frankrig har dog anført, at disse initiativer ikke bar frugt, hvilket fik CCIPB til at »forhandle direkte med visse selskaber«. Derfor hidrører den ulovlige støtte, der er konstateret i forbindelse med nærværende undersøgelse, ikke fra offentliggørelsen af førnævnte notits, men fra bilaterale forhandlinger. Kriteriet i litra h) er derfor ikke opfyldt.

(479) For så vidt angår kriteriet i litra i) (Konsekvenser for andre ruter og virksomhedsplan) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne, har Kommissionen opfordret Frankrig til at angive, om sådanne planer var udarbejdet, og i bekræftende fald fremsende kopier heraf. Hverken Frankrig eller nogen tredjepart har gjort rede for, om der findes sådanne forretningsplaner. Derfor er kriteriet i litra i) ikke opfyldt.

(480) Ifølge kriteriet i litra j) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne (offentlighed) offentliggør de berørte offentlige myndigheder listen over de ruter, der ydes støtte til, med angivelse for hver rute af den offentlige finansieringskilde, modtagerselskabet, de udbetalte støttebeløb og antallet af berørte passagerer. I det foreliggende tilfælde har Frankrig bekræftet, at listen over ruter og selskaber, som modtog økonomiske incitamenter eller marketingbetalinger, ikke blev offentliggjort hvert år. Kriteriet i litra j) i punkt 79 i 2005-retningslinjerne er derfor ikke opfyldt.

Konklusion

(481) De forskellige aftaler og tillægsaftaler hertil indgået af CCIPB med Ryanair, AMS og Transavia, og som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, udgør alle ulovlig og uforenelig statsstøtte.

8.2. *FORANSTALTNINGER TIL FORDEL FOR LUFTHAVNSFORVALTEREN*

(482) Fra 2000 til 2010 modtog CCIPB fra forskellige offentlige myndigheder infrastrukturtilskud til en samlet værdi af ca. 17,8 mio. EUR. Kammeret fik i øvrigt også et tilskud på 3,521 mio. EUR til at dække omkostninger ved statslige opgaver, som lufthavnen ifølge de franske myndigheder varetog (i det følgende benævnt »tilskud til statslige opgaver«) ([105]).

8.2.1. FOREKOMST AF STØTTE EFTER ARTIKEL 107, STK. 1, I TEUF

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

(484) For at en foranstaltning kan betegnes som statsstøtte, skal følgende betingelser alle være opfyldt: 1) den pågældende foranstaltning finansieres ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten, 2) den giver en økonomisk fordel, 3) denne fordel af selektiv, og 4) den pågældende foranstaltning fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og 5) støttemodtageren er en virksomhed efter artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvilket forudsætter, at den udøver en økonomisk aktivitet.

(485) For at fastslå, om tilskuddene nævnt i betragtning 88-108 udgør statsstøtte, skal det først og fremmest kontrolleres, om støttemodtageren, nemlig forvalteren af Pau lufthavn, udøvede en økonomisk aktivitet på tidspunktet for tildelingen af tilskuddene. Kommissionen vil undersøge dette spørgsmål foreløbigt, før den analyserer tilskuddene til de statslige opgaver og infrastrukturtilskuddene et for et for at fastslå, om de udgør statsstøtte.

8.2.1.1. ***Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet***

(486) Som Kommissionen har forklaret i de nye retningslinjer ([106]), skal driften og anlæggelsen af lufthavnsinfrastrukturer fra datoen for Aéroports de Paris-dommen (12. december 2000) anses for at falde ind under reglerne for kontrol med statsstøtte. Omvendt kunne offentlige myndigheder — før denne dom — på grund af den usikkerhed, der herskede på det tidspunkt, med rette antage, at finansiering af en lufthavnsinfrastruktur ikke udgjorde statsstøtte, og at det derfor ikke var nødvendigt at anmelde en sådan foranstaltning til Kommissionen. Kommissionen kan derfor ikke længere med henvisning til statsstøttereglerne anfægte finansieringsforanstaltninger af denne type, som er indrømmet før den 12. december 2000.

([104]) Se betragtning 132.
([105]) Se tabel 3.
([106]) Punkt 28 og 29.

(487) Som ligeledes anført i de nye retningslinjer ([107]) er i øvrigt ikke alle aktiviteter i en lufthavn nødvendigvis af økonomisk karakter. Aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, er ikke af økonomisk art og er sædvanligvis ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde.

(488) Ifølge tabel 4 gik infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 til finansiering af investeringer i rullevej, start-/landingsbane, markering og parkeringsarealer. Disse infrastrukturer og faciliteter drives kommercielt af CCIPB, som er lufthavnsforvalter og opkræver betaling hos brugerne af disse aktiver. Disse investeringer hænger derfor uløseligt sammen med lufthavnsforvalterens kommercielle aktivitet. Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 er derfor kommet økonomiske aktiviteter til gode. I øvrigt blev de tildelt efter den 12. december 2000. I henseende til begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet vil de således kunne falde ind under statsstøttereglerne.

(489) Derimod blev infrastrukturtilskuddene i 1999 og 2000, som nævnt i tabel 4, til finansiering af investeringer i gods- og passagerterminaler, landingsbanemateriel og kraftvarmeanlæg tildelt før den 12. december 2000. Derfor skal Kommissionen ikke undersøge disse foranstaltninger i forbindelse med nærværende afgørelse.

(490) Med hensyn til de tilskud på i alt 779 000 EUR ([108]), som Conseil général des Pyrénées Atlantiques fra 2000 til 2005 havde betalt som afdrag på hovedstolen af et lån, CCIPB havde optaget, hidrører de fra en aftaleprotokol om finansieringsplanen for Pau lufthavn undertegnet den 5. november 1990. Denne aftaleprotokol indeholdt en uigenkaldelig forpligtelse for de offentlige myndigheder til at betale den pågældende gæld. Da denne protokol ligger forud på Aéroports de Paris-dommen, skal Kommissionen ikke undersøge de betalinger, der er erlagt i medfør af protokollen, i henhold til statsstøttereglerne.

(491) Kommissionen undersøger i afsnit 8.2.1.2, i hvilket omfang tilskuddene til statslige opgaver faktisk er gået til at finansiere aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed.

8.2.1.2. ***Tilskud til statslige opgaver***

(492) Som angivet i tabel 3 omfatter genstanden for den formelle undersøgelsesprocedure tilskud fra FIATA såvel som tilskud til finansiering af diverse investeringer, nemlig lokaler og servicekøretøjer til sikringsopgaver og brandslukning af fly (SSLIA) samt tomografer ([109]). Disse forskellige tilskud er blevet tildelt i henhold til det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne som beskrevet i afsnit 4.3.2.

(493) Som ovenfor nævnt er aktiviteter, som normalt henhører under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed, ifølge de nye retningslinjer og retspraksis ikke af økonomisk art og er sædvanligvis ikke omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde. Ifølge de nye retningslinjer »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« ([110]).

(494) I øvrigt præciseres det i de nye retningslinjer, at offentlig finansiering af sådanne aktiviteter af ikkeøkonomisk karakter — for ikke at blive anset for statsstøtte — skal være nøje begrænset til at kompensere for de udgifter, som aktiviteterne giver anledning til, og må ikke føre til uretmæssig diskriminering mellem lufthavne. Det præciseres yderligere til sidstnævnte betingelse, at »hvis det under en bestemt retsorden er normalt, at civile lufthavne skal afholde visse omkostninger, som nødvendigvis er forbundet med driften, mens andre civile lufthavne ikke skal, kan der være tale om, at sidstnævnte får indrømmet en fordel, uanset om disse omkostninger vedrører en aktivitet, der sædvanligvis anses for at være af ikke-økonomisk karakter« ([111]).

([107]) Punkt 34 og 35.
([108]) Se næstsidste række i tabel 3.
([109]) Se første og anden række i tabel 3.
([110]) Punkt 35.
([111]) Punkt 36 og 37.

(495) De aktiviteter, der finansieres over det generelle system for finansiering af statslige opgaver i de franske lufthavne som beskrevet i afsnit 4.3.2, vedrører beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger ([112]), politiindsats ([113]), redning og brandslukning ([114]), luftfartssikkerhed ([115]) samt beskyttelse af mennesker og natur ([116]). Disse aktiviteter kan lovligt anses for at henhøre under statens ansvar under udøvelsen af dens beføjelser som offentlig myndighed. Derfor kan Frankrig i henseende til statsstøttereglerne lovligt anse disse opgaver for at være af »statslig« karakter, med andre ord ikkeøkonomisk. Frankrig kan dermed også yde offentlig finansiering til at kompensere for de omkostninger, som lufthavnsforvalterne pådrager sig ved udførelsen af disse opgaver, såfremt de er pålagt ved national lov, og såfremt finansieringen hverken giver anledning til overkompensation eller diskriminering mellem lufthavnene.

(496) Men det følger af beskrivelsen i afsnit 4.3.2, at systemet ifølge den franske lovgivning bygger på mekanismer til streng forudgående såvel som efterfølgende omkostningskontrol, der skal sikre, at lufthavnsforvalterne via lufthavnsskatten og den supplerende ordning kun modtager, hvad der nøje svarer til omkostningerne.

(497) Desuden gælder dette system for alle franske civile lufthavne, både hvad angår opgavetyper, der giver anledning til kompensation, og finansieringsordninger. Betingelsen vedrørende ikkediskriminering er således opfyldt. Når fransk lov overdrager udførelsen af statslige opgaver til lufthavnsforvalterne, pålægger den da også staten og ikke lufthavnsforvalterne at afholde omkostningerne herved. Kompensationen for omkostningerne ved disse opgaver ved hjælp af offentlige midler indebærer således ikke en lettelse af omkostninger, som normalt skal afholdes af lufthavnsforvalterne i henhold til fransk ret.

(498) Den finansiering, som de franske lufthavnsforvaltere har modtaget i henhold til dette system, udgør derfor ikke statsstøtte.

(499) Tilskuddene til de statslige opgaver som vist i anden og tredje række i tabel 3, der har tjent til finansiering af investeringer i beskyttelse af civil luftfart mod ulovlige handlinger og redning og brandslukning af fly, udgør således ikke statsstøtte.

8.2.1.3. ***Infrastrukturtilskud i 2004 og 2009***

(500) Tilbage står nu at undersøge, om infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 udgør statsstøtte. Disse tilskud fremgår af nedenstående tabel 13.

Tabel 13

Investeringer og infrastrukturtilskud i 2004 et 2009

(mio. EUR)

Enheder, der har ydet infrastrukturtilskud	Ydelsesår	Investeringernes art	Samlet udbetalt beløb	Samlet investeret beløb
Conseil général des Pyrénées Atlantiques Conseil régional d'Aquitaine Den Europæiske Union (EFRU)	2004	Anlægsarbejde på rullevej	1,6	2,6

([112]) Heri indgår screening af indskrevet bagage, screening af passagerer og kabinebagage og kontrol af fælles indgange til lufthavnsområdet.
([113]) Heri indgår automatisk kontrol ved grænserne ved hjælp af biometrisk identifikation.
([114]) Som anført i betragtning 493 er disse tre kategorier udtrykkeligt nævnt i de nye retningslinjer som eksempler på ikkeøkonomiske aktiviteter.
([115]) Heri indgår forebyggelse af dyrefare.
([116]) Heri indgår miljøkontrolforanstaltninger.

(mio. EUR)

Enheder, der har ydet infrastrukturtilskud	Ydelsesår	Investeringernes art	Samlet udbetalt beløb	Samlet investeret beløb
Den blandede gruppe for Pau-Pyrénées lufthavn	2009	Renovering af baner og markering Udvidelse af parkeringsarealer	4,1	5,1
I alt			5,8	7,7

Statsmidler og tilregnelse til staten

(501) Conseil général des Pyrénées-Atlantiques tildelte CCIPB tilskud finansieret af midler fra departementet Pyrénées-Atlantiques, som er en decentraliseret lokal forvaltningsmyndighed. De pågældende midler er således statsmidler. Lokale forvaltningsmyndigheders midler anses nemlig for at være statsmidler ifølge artikel 107 i TEUF ([117]). I øvrigt skal beslutninger truffet af sådanne lokale forvaltningsmyndigheder tilregnes staten på samme måde som de foranstaltninger, der træffes af centralforvaltningen ([118]).

(502) Det samme gælder de tilskud, som blev ydet af Conseil régional d'Aquitaine og den blandede gruppe, idet sidstnævnte er sammensat af lokale forvaltningsmyndigheder, som leder gruppen.

(503) I øvrigt blev anlægsarbejderne på rullevejen delvist finansieret af EFRU. Men støtte fra EFRU anses for at udgøre statsmidler og for at skulle tilregnes staten, eftersom tildelingen af støtten påhviler den berørte medlemsstat ([119]).

(504) Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 blev således fuldt finansieret af statsmidler og skal tilregnes staten i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

Selektiv fordel for lufthavnsforvalteren

(505) 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 ville have skullet afholde af sin egen kapital, eller om den får en fordel, som den på normale markedsvilkår ikke ville have fået ([120]), eller om den pågældende foranstaltning kan anses for at være en kompensation for udførelsen af en forpligtelse til offentlig tjeneste, som opfylder kriterierne i Altmarkdommen ([121]).

(506) Vedrørende sidstnævnte punkt skal det først og fremmest bemærkes, at Frankrig ikke tydeligt har angivet, om den mente, at lufthavnsforvalteren i Pau lufthavn var pålagt leveringen af en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse (SGEI). I sine bemærkninger til beslutningen om at udvide proceduren nøjedes Frankrig med at anføre følgende herom: »I mangel af et retsgrundlag, der tydeligvis var gældende dengang [før offentliggørelsen af 2005-retningslinjerne], kunne de franske myndigheder lovligt vurdere, at finansieringen af lufthavnsinfrastrukturer, som var besluttet på det tidspunkt, udgjorde en arealanvendelsespolitisk foranstaltning, at denne lufthavn overordnet set varetog en opgave af almindelig økonomisk interesse, og at denne ikke faldt ind under statsstøttereglerne« ([122]).

([117]) Dom af 12. maj 2011 i forenede sager T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Sml. 2011 II, s. 1999, præmis 108.
([118]) Dom af 6. marts 2002 i forenede sager T-127/99 og T-129/99, T-140/99, Sml. 2002 II, s. 1330, præmis 142.
([119]) Hvad angår kategoriseringen af midlerne fra EFRU som statsstøtte, henvises f.eks. til Kommissionens afgørelse i statsstøttesag N 514/06, South Yorkshire digital region broadband project, betragtning 29, og Kommissionens afgørelse i statsstøttesag N 44/10, Development of infrastructure on Krievu Sala for relocation of port activities out of the city center, betragtning 69-70.
([120]) Domstolens dom af 14. februar 1990 i sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. 1990 I, s. 307, præmis 41.
([121]) Domstolens dom af 24. juli 2003 i sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (»Altmark«), Sml. 2003 I, s. 7747.
([122]) Punkt 13, stk. 1.

(507) Frankrig tilføjer, at »de franske myndigheder mener, at lufthavne med under 1 mio. passagerer årligt alle burde anses for at være SGEI-lufthavne på grund af deres vigtige rolle i den fysiske planlægning, den økonomiske og sociale udvikling for deres region og den tætte sammenknytning af deres aktiviteter. De mener ligeledes, at disse lufthavne kun har en begrænset virkning for det indre marked. De mener derfor, at tilskuddene til disse lufthavne ikke bør anses for at udgøre statsstøtte, eller at de bør erklæres for forenelige med det indre marked og fritaget for pligten til anmeldelse i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens beslutning af 28. november 2005 om anvendelse af artikel 106, stk. 2, i TEUF på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som var gældende indtil den 20. december 2011« ([123]).

(508) Under alle omstændigheder mener Kommissionen, at disse begrundelser er utilstrækkelige til, at den kan konkludere, at forvalteren af Pau lufthavn har fået overdraget at udføre en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Som angivet i de nye retningslinjer ([124]) mener Kommissionen, at det er muligt i behørigt begrundede tilfælde at anse forvaltningen af en lufthavn som helhed for at være en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Imidlertid mener Kommissionen, at dette kun kan være tilfældet, hvis en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden denne lufthavn ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke den pågældende dels sociale og økonomiske udvikling negativt.

(509) I lyset af dette princip kan man ikke antage, at forvaltningen af enhver fransk lufthavn på under 1 mio. passagerer om året udgør en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Det er Frankrigs opgave at vurdere den specifikke situation i hver enkelt lufthavn i denne kategori og forelægge en sådan analyse for Kommissionen, hvis Frankrig ønsker at fastholde den antagelse, at forvaltningen af denne lufthavn henhører under tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Det er kun på disse betingelser, at Kommissionen vil være i stand til at kontrollere sag for sag, om Frankrig har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at betegne den pågældende lufthavn som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

(510) I det foreliggende tilfælde er der ikke fremsendt en specifik analyse af denne type vedrørende Pau lufthavn. Endvidere er det, når Tarbes lufthavn ligger så tæt på Pau lufthavn som 50 km og mindre end 40 minutters bilkørsel væk, ikke muligt at bekræfte, at en del af det område, som lufthavnen kan betjene, uden lufthavnen ville være isoleret fra resten af Unionen i en sådan grad, at det ville påvirke den pågældende dels sociale og økonomiske udvikling negativt. At fastholde en sådan antagelse ville være et åbenbart urigtigt kategoriseringsskøn.

(511) Ifølge meddelelsen fra Kommissionen om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ([125]) skal den offentlige opgave overdrages gennem en eller flere akter, der, afhængigt af hvilken medlemsstat det drejer sig om, kan tage form af et lovgivningsmæssigt eller administrativt instrument eller en kontrakt. Endvidere skal akten eller akterne i det mindste fastlægge indholdet og varigheden af forpligtelserne til offentlig tjeneste, virksomheden og eventuelt det omhandlede geografiske område, eventuelle eksklusive eller særlige rettigheder, som den omhandlede myndighed overdrager til virksomheden, parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen samt de foranstaltninger, der er truffet for at undgå og sikre tilbagebetaling af en eventuel overkompensation. De eneste akter, som er udfærdiget af Frankrig, og som eventuelt kunne opfylde denne funktion, er 1965-bekendtgørelsen ([126]) og de senere tillæg, såfremt disse pålægger CCIPB forskellige forpligtelser med hensyn til drift (herunder åbningstider og ligebehandling af brugerne), vedligeholdelse og indretning i en nærmere angiven periode. Ingen af disse akter indeholder dog de nærmere anvisninger på beregning og revision i en finansiel kompensationsmekanisme.

(512) Således vurderer Kommissionen på grundlag af sagsakterne, at forvaltningen af Pau lufthavn ikke kan anses for at være en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

(513) Selv om man antog, at det var tilfældet, ville infrastrukturtilskuddene, der er genstand for nærværende undersøgelse, alligevel ikke opfylde de kumulative betingelser i Altmarkdommen. Det drejer sig nemlig om forskellige enkeltstående tilskud udbetalt i forskellige perioder til dækning af investeringsomkostninger, som viste sig at være nødvendige i disse perioder. Disse tilskud hidrører derfor ikke fra en kompensationsmekanisme, der var fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde, og altså før de offentlige myndigheder overdrog CCIPB forvaltningen af lufthavnen eller i forbindelse med vedtagelsen af retsakter om forlængelse eller præcisering af de nærmere vilkår for denne forvaltning. Disse tilskud opfylder således ikke det næste Altmarkkriterium, som lyder: »De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde for at undgå, at kompensationen giver en økonomisk fordel, der stiller den begunstigede virksomhed bedre end konkurrerende virksomheder« ([127]).

([123]) Punkt 13, stk. 3.
([124]) Punkt 72.
([125]) EUT C 8 af 11.1.2012, s. 4, punkt 52.
([126]) Se betragtning 27.
([127]) Se Altmarkdommen, nævnt ovenfor i fodnote 121, præmis 90.

(514) Såfremt de omhandlede infrastrukturtilskud ikke opfylder kriterierne i Altmarkdommen, skal det som tidligere nævnt kontrolleres, om de blev ydet på normale markedsvilkår.

(515) I den henseende mindes der om, at »kapital, som staten direkte eller indirekte indskyder i en virksomhed på vilkår, der svarer til normale markedsvilkår, ikke kan anses for statsstøtte« ([128]).

(516) For at fastslå, om infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 blev tildelt på normale markedsvilkår, skal det markedsøkonomiske investorprincip anvendes herpå. Det skal vurderes, om de offentlige forvaltningsmyndigheder ved tildelingen kunne forvente et økonomisk afkast, idet de forventede fordele i form af lokal økonomisk udvikling ikke som sådan medtages i denne analyse.

(517) I det foreliggende tilfælde bemærker Kommissionen for det første, at lufthavnen forvaltes af CCIPB i forbindelse med en koncessionskontrakt med udløb i 2015. Ejendomsretten til lufthavnen, som opfindelig var ejet af staten, blev overdraget til den blandede gruppe pr. 1. januar 2007. CCIPB er derfor ikke ejer af jord og infrastrukturer.

(518) I sine bemærkninger fremførte CCIPB i denne henseende vedrørende infrastrukturtilskuddene, at: »disse beløb svarer til de investeringer, som ejerne af lufthavnsinfrastrukturerne har foretaget til vedligeholdelse og forbedring; de er således foretaget alene til fordel for ejerne. Til gengæld giver disse beløb ikke CCIPB nogen økonomisk fordel som lufthavnsforvalter.« (Fodnoter udeladt.) CCIPB tilføjer: »Således er infrastrukturtilskuddene fra den ordregivende myndighed og de lokale forvaltningsmyndigheder en helt naturlig handling foretaget i deres egenskab af ejere af lufthavnsinfrastrukturer i forbindelse med en offentlig koncessionskontrakt med det formål at modernisere, vedligeholde og forbedre lufthavnens service over for offentligheden og vedligeholde værdien af deres ejendom. Det drejer sig således om investeringer, der naturligt påhviler ejeren af den offentlige infrastruktur og ikke forvalteren.«

(519) Imidlertid fremgår det af dokumentationen i sagen, at det ifølge koncessionskontraktens økonomiske bestemmelser er CCIPB og ikke den offentlige ejer, der skal finansiere de nødvendige investeringer. Således overdrager 1965-bekendtgørelsen, i medfør af hvilken koncessionen er oprettet, tydeligt koncessionshaveren ansvaret for etablering, indretning og vedligeholdelse af anlæg, bygninger, faciliteter og materiel. Dette har Frankrig bekræftet således: »De nødvendige investeringer i opgradering, renovering, vedligeholdelse, udvidelse eller modernisering af lufthavnen påhviler derfor koncessionshaver.«

(520) Frankrig bemærkede hertil, at tillægget af 8. november 2001 (»tredje tillæg«) til 1965-bekendtgørelsen ikke havde ændret ved økonomien i koncessionen, herunder ansvaret for de investeringer, der var knyttet til vedligeholdelse og renovering af lufthavnen. Endvidere bemærkede Frankrig, at tillægget af 3. marts 2010 (»fjerde tillæg«), som blev indgået mellem den blandede gruppe og CCIPB efter overdragelsen af ejendomsretten i 2007, heller ikke påvirkede økonomien i koncessionen og i lighed med de tidligere tillæg pålagde koncessionshaver at foretage de investeringer, der var nødvendig for aktiviteten ([129]).

(521) Som undersøgelsen af 1965-bekendtgørelsen og tillæggene hertil viser, og som Frankrig bekræfter, og i modsætning til CCIPB's udsagn er det således CCIPB, det påhviler at foretage og finansiere investeringer som dem, de omhandlede infrastrukturtilskud blev ydet til.

(522) De forskellige berørte offentlige forvaltningsmyndigheder kunne desuden ikke forvente et sådant afkast af tildelingen af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009, at det ville kunne tilfredsstille en markedsøkonomisk investor, der havde handlet i deres sted. Jord og infrastrukturer tilhørte da også staten i 2004 og den blandede gruppe i 2009. Men den eneste indtægt, som hver af disse to offentlige ejere fik fra Pau lufthavn, var en symbolsk statsafgift på 100 franske francs om året indtil 2010 og siden hævet til 100 EUR om året. Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 førte ikke til en forøgelse af denne statsafgift, for hvilken satsen blev fastlagt i 1965-bekendtgørelsen og ændret i visse af tillæggene. Hverken staten eller den blandede gruppe kunne således som ejere forvente, at infrastrukturtilskuddene, der blev tildelt i 2004 og 2009, kunne give anledning til et håndgribeligt afkast, i hvert fald ikke inden koncessionsperiodens udløb i 2015. I øvrigt tyder intet i dokumentationen på, at staten eller den blandede gruppe i

([128]) Stardust Marine-dommen af 16. maj 2002, nævnt ovenfor i fodnote 36, præmis 69.

([129]) I det fjerde tillæg præciseres koncessionens ordning med »returgoder«, som omfatter alt løsøre og al fast ejendom, som den ordregivende myndighed stillede til koncessionshaverens rådighed. Returgoderne omfatter jord, anlæg, bygninger, faciliteter, netværk og intellektuelle værker, som er nødvendige for at drive lufthavnen, som er fornyet eller anlagt af koncessionshaver i løbet af koncessionsperioden, samt det løsøre, der er nødvendigt for driften af lufthavnen, som er fornyet eller indkøbt af koncessionshaver i koncessionsperioden. Ifølge fjerde tillæg skal disse goder obligatorisk og gratis returneres til den ordregivende myndighed i perfekt vedligeholdelsesstand ved udløbet af koncessionskontrakten. I fjerde tillæg præciseres det ligeledes, at den ordregivende myndighed ved koncessionens udløb påtager sig at betale renter og afdrag på de lån, som koncessionshaver jævnligt har optaget for at varetage koncessionsopgaverne, og refunderer koncessionshaver de udlæg, som denne måtte have foretaget af egne midler, eller den ikkeafskrevne værdi af faciliteterne, som koncessionshaver måtte have opbygget ved hjælp af egne midler, såfremt denne refusion ikke har kunnet ske via lufthavnens driftsmidler. Disse finansielle bestemmelser, som finder anvendelse ved udløbet af koncessionen, ændrer ikke ved, at omkostningerne ved de for lufthavnsdriften nødvendige investeringer skal bæres af koncessionshaver på det tidspunkt, hvor disse investeringer foretages.

2004 og 2009 kunne forvente, at disse infrastrukturtilskud gav anledning til en værdiansættelse af aktiverne, som kunne give sig udslag i et afkast for disse to enheder i henhold til den nye koncession fra 2016. Navnlig har Frankrig ikke angivet noget som helst om statens eller den blandede gruppes forventninger til økonomien i den fremtidige koncessionsaftale og de eventuelle afgifter, som ejeren af lufthavnen kan håbe på.

(523) Hvad angår de offentlige myndigheder, som deltog i finansieringen af de omhandlede tilskud uden på tidspunktet for tildelingen at være ejer af jorden eller infrastrukturerne, uanset om det skete direkte eller indirekte gennem den blandede gruppe, kunne heller ikke de forvente et sådant afkast, at det kunne sikre rentabiliteten i deres investeringsudgifter. Denne konstatering gælder Conseil général des Pyrénées Atlantiques og Conseil régional d'Aquitaine, som ikke var ejere af lufthavnen på det tidspunkt i 2004, da de besluttede at bidrage til finansieringen af anlægsarbejdet på rullevejen.

(524) Det bør i øvrigt bemærkes, at Frankrig mener, at »de offentlige myndigheders beslutning om at investere ikke alene bygger på udsigt til direkte rentabilitet, og at CCIPB kun betaler en symbolsk afgift. Myndighedernes beslutning om at investere bygger på den forventede gavnlige virkning for regionen i form af økonomisk udvikling og turisme.« Dette udsagn bekræfter, at de offentlige myndigheder ikke forventede, at deres investeringsudgifter på nogen måde skulle være rentable for dem. De eneste gevinster, som myndighederne forventede i form af økonomisk udvikling og turisme, ville ikke være blevet taget i betragtning af en markedsøkonomisk investor, som handlede i deres sted. Det tyder på, at det markedsøkonomiske investorprincip ikke engang kan anvendes på de omhandlede infrastrukturtilskud.

(525) I lyset af ovenstående overholder infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ikke det markedsøkonomiske investorprincip. Disse tilskud har da også nedbragt de investeringsomkostninger, som CCIPB burde have afholdt, uden udsigt til et afkast for de offentlige myndigheder, som tildelte disse tilskud. I øvrigt er de selektive, idet disse fordele kun har gavnet en enkelt virksomhed.

8.2.1.4. ***Påvirkning af samhandelen i EU og konkurrencen***

(526) CCIPB er som forvalter af Pau lufthavn bl.a. i konkurrence med de øvrige fordelingslufthavne og navnlig de lufthavne, der betjener samme opland. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at lufthavnen Tarbes-Lourdes-Pyrénées ligger 50 km fra Pau lufthavn og også har tilbudt flyvninger til London siden 2009. Lufthavnen Biarritz-Anglet-Bayonne ligger ligeledes mindre end 100 km fra Pau lufthavn og tilbyder flyvninger til Charleroi, London Stansted, Manchester og andre destinationer i Det Forenede Kongerige. Et tilskud til CCIPB risikerer dermed at fordreje konkurrencen. Markedet for lufthavnstjenester og markedet for lufttransport er åbne for konkurrence i EU, hvorfor støtten også risikerer at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(527) Mere generelt skal det bemærkes, at lufthavnsforvalterne i EU er i konkurrence med hinanden om at tiltrække luftfartsselskaberne. Luftfartsselskaberne bestemmer da også de ruter, de driver, og den tilhørende hyppighed efter forskellige kriterier. Disse kriterier omfatter den potentielle kundekreds for deres ruter, men også karakteristika i de lufthavne, der er udgangspunkt og mål for disse ruter.

(528) Luftfartsselskaberne undersøger navnlig udvælgelseskriterier som arten af de tilbudte lufthavnstjenester, befolkning eller den økonomiske aktivitet i lufthavnens opland, trængselsproblemer, adgangsveje til lufthavnen samt afgiftsniveauet og de overordnede forretningsmæssige vilkår for benyttelse af lufthavnsinfrastruktur og -tjenester. Afgiftsniveauet er en væsentlig faktor, fordi offentlig finansiering til en lufthavn vil kunne anvendes til at holde lufthavnsafgifterne nede på et kunstigt lavt niveau for at tiltrække luftfartsselskaber og følgelig fordreje konkurrencen i betydelig grad ([130]).

(529) Derfor fordeler luftfartsselskaberne deres midler, navnlig luftfartøjer og besætning, mellem forskellige forbindelser under hensyntagen til bl.a. de tjenester, som lufthavnsforvalterne tilbyder, og de priser, de fakturerer herfor.

(530) Det fremgår af al denne dokumentation, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ved at give CCIPB en økonomisk fordel har kunnet styrke dennes stilling i forhold til andre europæiske lufthavnsforvalteres. Derfor kan disse tilskud have fordrejet konkurrencen og påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne.

([130]) De nye retningslinjer, punkt 43.

8.2.1.5. ***Konklusion på forekomsten af statsstøtte***

(531) Af de grunde, der er anført i betragtning 483-530 udgør infrastrukturtilskuddene, der blev ydet til CCIPB i 2004 og 2009, statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF.

8.2.2. STØTTENS ULOVLIGE KARAKTER

(532) Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 blev ydet uden at være anmeldt.

(533) Som ovenfor nævnt har Frankrig anført i sine bemærkninger, at man mente, at samtlige lufthavne med under 1 mio. passagerer om året burde anses for at udgøre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at den finansiering, de har modtaget, derfor ikke bør anses for at være statsstøtte, eller bør erklæres for forenelige med det indre marked og fritaget for anmeldelsespligt i overensstemmelse med bestemmelserne i SGEI-beslutningen fra 2005.

(534) Men som det er fastslået allerede, vurderer Kommissionen på grundlag af sagsakterne, at forvaltningen af Pau lufthavn ikke kan anses for at være en ægte tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Derfor kan tilskuddene i 2004 og 2009 ikke opnå fritagelse for anmeldelsespligten efter artikel 108, stk. 3, i TEUF på grundlag af SGEI-beslutningen fra 2005.

(535) Som ovenfor nævnt hidrører disse tilskud derfor desuden ikke fra en kompensationsmekanisme, der var fastlagt på en objektiv og gennemsigtig måde på forhånd, dvs. dengang de offentlige myndigheder overdrog CCIPB forvaltningen af lufthavnen eller i forbindelse med vedtagelsen af retsakter om forlængelse eller præcisering af de nærmere vilkår for denne forvaltning. Således opfylder disse tilskud ikke det kriterium, der er fastlagt i artikel 4, litra d), i SGEI-beslutningen, hvorefter parametrene for beregning, kontrol og revision af kompensationen skal være angivet i den eller de akter, hvorved forvaltningen af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse overdrages. Det er endnu en grund til, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ikke kunne opnå fritagelse for anmeldelsespligten efter artikel 108, stk. 3, i TEUF på grundlag af SGEI-beslutningen fra 2005.

(536) Af ovenstående følger, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 udgør ulovlig støtte.

8.2.3. FORENELIGHED MED DET INDRE MARKED

(537) Som tidligere forklaret har infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 nedbragt de investeringsomkostninger, som CCIPB normalt burde have afholdt. De udgør derfor investeringsstøtte. I øvrigt blev de tildelt før den 4. april 2014, da de nye retningslinjer trådte i kraft. Ifølge disse retningslinjer anvender Kommissionen i forbindelse med ulovlig investeringsstøtte til lufthavne de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet ([131]).

(538) Med hensyn til tilskuddet i 2009 er det 2005-retningslinjerne, som var gældende på tidspunkt for tildelingen heraf og derfor den tekst, der skal anvendes. Tilskuddet i 2004 blev til gengæld tildelt før 2005-retningslinjernes ikrafttræden på et tidspunkt, da der ikke fandtes specifikke forenelighedskriterier vedrørende støtte til investeringer i lufthavne. Kommissionen skal derfor vurdere dette tilskud direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF under hensyntagen til sin beslutningspraksis på området. Man må huske, at Kommissionens beslutningspraksis med hensyn til vurdering af foreneligheden af støtte tildelt lufthavnsforvaltere er blevet konsolideret med 2005-retningslinjerne. Derfor mener Kommissionen, at foreneligheden af tilskuddene i 2004 med det indre marked bør vurderes i lyset af de kriterier, der er defineret i 2005-retningslinjerne.

(539) Kommissionen baserer sig således på 2005-retningslinjerne ([132]) og har analyseret infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 med hensyn til, om:

— opførelsen eller driften af infrastrukturen svarer til en klart defineret almindelig interesse (regionaludvikling, adgangsmulighed osv.)

— infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål

— der på mellemlang sigt er tilfredsstillende udsigter med hensyn til anvendelsen af infrastrukturen, bl.a. i betragtning af anvendelsen af den eksisterende infrastruktur

([131]) De nye retningslinjer, punkt 173.
([132]) Punkt 61.

— alle potentielle brugere på lige vilkår og uden forskelsbehandling har adgang til infrastrukturen

— udviklingen af samhandelen påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Unionens interesse.

(540) Ud over at opfylde kriterierne i betragtning 539 skal statsstøtte til fordel for lufthavne desuden i lighed med enhver anden statsstøtte være nødvendig for at nå det fastlagte mål og stå i forhold hertil for at kunne erklæres for forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF. Kommissionen vil derfor undersøge overholdelsen af kriterierne om nødvendighed og proportionalitet foruden de førnævnte kriterier i 2005-retningslinjerne.

(541) Kommissionen bemærker foreløbig, at de omkostninger, der ifølge 2005-retningslinjerne er berettigede til investeringsstøtte til en lufthavn, skal være begrænset til investeringsomkostninger vedrørende lufthavnsinfrastrukturer i egentlig forstand (baner, terminaler, forpladser osv.) eller direkte støttefaciliteter (brandslukningsudstyr, sikrings- eller sikkerhedsudstyr osv.). De støtteberettigede omkostninger må til gengæld ikke omfatte de omkostninger, der vedrører kommercielle aktiviteter, som ikke er direkte forbundet med en lufthavns grundlæggende aktiviteter, f.eks. byggeri, finansiering, drift og udlejning af lokaler og fast ejendom, ikke blot til kontor- og lagerbrug, men også til hoteller og industrivirksomheder på lufthavnsområdet samt forretninger, restauranter og parkeringsfaciliteter.

(542) Tilskuddet i 2004 gik udelukkende til at finansiere anlægsarbejder på rullevejen. De samlede investeringsomkostninger ved disse arbejder var berettigede til investeringsstøtte i medfør af 2005-retningslinjerne, eftersom rullevejen er en lufthavnsinfrastruktur. Tilskuddet i 2009 blev tildelt som bidrag til finansieringen af en række investeringer vedrørende start-/landingsbanen og markeringen samt for en mindre del af de samlede investeringsomkostningers vedkommende ([133]) en udvidelse af parkeringsarealerne til personbiler. Bane og markering er en del af lufthavnsinfrastrukturerne. Derfor er investeringsomkostningerne til disse infrastrukturer støtteberettigede. Til gengæld skal omkostningerne vedrørende parkeringspladserne ikke medregnes i de støtteberettigede omkostninger, for bilparkering er ikke en del af lufthavnsinfrastrukturerne. Det samlede beløb, der blev ydet i tilskud i 2009, nemlig 4,1 mio. EUR, overstiger ikke det samlede støtteberettigede beløb vedrørende bane og markering på 4,7 mio. EUR. Tilskuddet i 2009 er således kun gået til at finansiere støtteberettigede omkostninger ([134]).

(543) Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 (på i alt henholdsvis 1,6 og 4,1 mio. EUR) overstiger ikke de således beregnede støtteberettigede omkostninger for disse to tilskud (henholdsvis 2,6 mio. og 4,7 mio. EUR), men medfører høje støtteintensiteter (henholdsvis 62 % og 88 %).

8.2.3.1. ***Klart defineret almindelig interesse***

(544) Infrastrukturtilskuddet i 2004 gik til at finansiere anlægsarbejder på rullevejen, så den kunne leve op til de relevante standarder og muliggøre en bedre afvikling af trafikken, især på spidsbelastningstidspunkter, hvor forretningsfolk rejser.

(545) De støtteberettigede investeringer, der finansieredes af infrastrukturtilskuddet i 2009, gjaldt den nødvendige istandsættelse af start-/landingsbane og markering, for at lufthavnen kunne fastholde sin kapacitet og opnå sin certificering til fortsat at kunne modtage mellemstore luftfartøjer med en kapacitet på 200-250 sæder. Faktisk krævede den kategori III-markering, der blev udført i 1992-1993, og belægningen på manøvreområderne, der blev lagt i 1990, dels en istandsættelse set i forhold til alderen (levetiden er generelt 10-15 år), dels en opgradering til korrekt standard. Denne opgradering var nødvendig, fordi de krav, der blev stillet i bekendtgørelsen om betingelser for godkendelse og drift af lufthavne, især for præcisionsindflyvninger i kategori III, på kort sigt ellers kunne medføre tilbagekaldelse af lufthavnens certificering.

(546) Infrastrukturtilskuddene førte således hverken i 2004 eller i 2009 til væsentlig kapacitetsforøgelse. De gik primært til finansiering af istandsættelsesarbejder og opgradering til korrekt standard med henblik på at vedligeholde infrastrukturen og dermed fortsat at kunne håndtere de luftfartøjstyper og den trafikmængde, som den hidtil havde haft, og at gøre lufthavnen bedre fungerende i spidsbelastningsperioder.

([133]) Mindre end 10 % af de samlede investeringsomkostninger (se tabel 4 og dens fodnote 1).
([134]) Se Kommissionens afgørelse i sag SA.38168, Kroatien — Dubrovnik Airport Development, betragtning 10 og 28.

(547) Pau lufthavn har en stor mængde forretningsrejsende, som udgør 60-70 % af den samlede trafik. Denne trafik knytter sig til det store antal virksomheder i Pau og omegn. Frankrig har herom anført, at området omkring Pau er det økonomisk set tredjestørste område i Frankrigs sydvestlige del, Grand Sud-Ouest, sammen med områderne omkring Lacq og d'Oloron. I Pau ligger de internationale og regionale hovedsæder for forskellige store virksomheder og en række forskningscentre og produktionsenheder. Fraværet af en lufthavn i Pau eller en betydelig nedsættelse af dens kapacitet ville skade denne økonomiske aktivitet, såfremt de forretningsrejsende generelt ønskede at spare rejsetid, især ved at kunne rejse frem og tilbage samme dag. Hvis forretningsrejsende, der skal til Pau, var nødt til at bruge f. eks. Tarbes lufthavn, som ikke ligger i umiddelbar nærhed af en by, kunne mange virksomheder således anse det som et handicap.

(548) I øvrigt modtager Pau lufthavn en stort antal turister, fordi den ligger tæt på Pyrenæerne og skisportsområderne der. En række undersøgelser, som CCIPB har omtalt, viser bl.a., at alene Ryanairs passagerer, som primært er turister, under deres ophold har lagt i alt 8 mio. EUR i 2005 og 56 mio. EUR i 2010 i regionen Pau.

(549) Af disse forskellige grunde bidrog de infrastrukturtilskud, som CCIPB modtog i 2004 og 2009, til den økonomiske udvikling i Pau og omegn i kraft af denne lufthavns virkning for turismen og den generelle økonomiske aktivitet.

(550) Disse tilskud har også bidraget til regionens tilgængelighed, især for turister og forretningsrejsende. I den henseende skal det bemærkes, at Pau lufthavn ligger 50 km fra Tarbes og 100 km fra Biarritz. Biarritz lufthavn er i betragtning af afstanden til Pau lufthavn ikke et reelt alternativ til denne for rejsende, som vil spare tid, især forretningsrejsende.

(551) I øvrigt fremgår det, at disse tre lufthavne har temmelig forskellige trafiktyper:

— Pau er især kendetegnet ved en stor mængde forretningstrafik og den forholdsvis store andel af den samlede trafik, som den nationale trafik udgør i kraft af Air France et Régional.

— Biarritz er kendetegnet ved en stor mængde turisttrafik med Atlanterhavskysten og den spanske grænse som mål og ved en stor trafikmængde i sommersæsonen og en betydelig lavpristrafik.

— Tarbes er først og fremmest et nichemarked for den religiøse destination Lourdes og kendetegnet ved en stor mængde international chartertrafik. Dette illustreres af det forhold, at trafikken i denne lufthavn har ligget fast på ca. 400 000 passagerer om året i perioden 2001-2011 undtagen i 2008, hvor den nåede en top på 678 000 passagerer, fordi det var jubilæumsår i Lourdes.

(552) Disse oplysninger viser, at de forskellige lufthavne tjener forholdsvis forskellige markedssegmenters interesser og derfor kun vanskeligt kan erstatte hinanden. Dette underbygges af den statistiske undersøgelse af trafikken, der er nærmere beskrevet i betragtning 567-572 i analysen af omfanget af støttens konkurrencefordrejende virkninger. En investeringsstøtte, der kan holde Pau lufthavn i god vedligeholdelsesstand, fremmer således til en vis grad regionens tilgængelighed, eftersom passagerer og luftfartsselskaber derved undgår at skulle finde en mindre god erstatning.

(553) I øvrigt findes der ikke en højhastighedstogforbindelse (TGV) til Pau. Den nærmeste passerer Bordeaux, som ligger 1 time og 40 minutters kørsel fra Pau. Benyttelsen af TGV som alternativ transportform vil derfor give en væsentlig forøgelse af rejsetiden og dermed være en meget ringe erstatning i forbindelse med størstedelen af de destinationer, der kan nås på korte flyvninger fra Pau. Hvad angår de nærmeste spanske lufthavne, ligger de omtrent to timers kørsel fra Pau, hvorfor de i de fleste rejsendes øjne derfor sandsynligvis ikke er et gyldigt alternativ til Pau lufthavn.

(554) Det fremgår således, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 trods tilstedeværelsen af alternative transportformer til lufttransport ud af Pau og trods den korte afstand fra Tarbes lufthavn bidrog til at forbedre regionens tilgængelighed foruden den regionale økonomiske udvikling.

8.2.3.2. ***Infrastrukturen er nødvendig og står i forhold til det fastlagte mål***

(555) Som angivet i betragtning 546 medførte de anlægsarbejder, som blev finansieret af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009, ikke til betydelige kapacitetsforøgelser, men gjaldt alene vedligeholdelse af infrastrukturen, så den kunne håndtere den samme trafikmængde som hidtil og en bedre håndtering af spidsbelastningsperioder.

(556) Disse investeringer overstiger dermed ikke, hvad der er nødvendigt, for at lufthavnen fortsat kan håndtere den hidtidige trafikmængde på gode betingelser, herunder i spidsbelastningsperioder. Disse investeringer var derfor nødvendige og stod i forhold til det fastsatte mål.

8.2.3.3. ***Infrastrukturen giver tilfredsstillende belægningsprognoser på mellemlang sigt***

(557) Det skal bemærkes, at trafikken fra Pau lufthavn i perioden 2000-2009 svingede mellem ca. 580 000 og ca. 820 000 passagerer om året, hvoraf den maksimale mængde på 820 000 lå i 2008. I perioden 2000-2009 er 2002 det eneste år, hvor trafikken lå under 600 000 passagerer. Men da var tallet også helt nede på 580 000 passagerer. I lyset af denne temmelig varierende trafikmængde, som dog næsten altid lå over 600 000 passagerer om året, og også set i lyset af Air Frances stabile tilstedeværelse som luftbefordrer af størstedelen af trafikken og en stor mængde forretningstrafik kunne CCIPB således i 2004 såvel som i 2009 regne med gode belægningsprognoser på mindst samme niveau som lufthavnens basisaktivitetsniveau, nemlig ca. 600 000 passagerer om året.

(558) Disse prognoser kunne begrunde investeringer i vedligeholdelse af infrastrukturen, så den kunne håndtere den samme trafikmængde som hidtil og sikre en bedre håndtering af spidsbelastningsperioder, uden dog at medføre en væsentligt forøget kapacitet. Man må huske i denne forbindelse, at formålet med anlægsarbejdet på rullevejen, som blev finansieret af tilskuddet i 2004, var en opgradering til bedre håndtering af spidsbelastningsperioder. Hvad angår istandsættelsen af start-/landingsbane og markering, som blev udført i 2009, drejede dette sig i øvrigt om en istandsættelse til oprindelig stand, eftersom man hverken forøgede manøvreområdernes bæreevne, forlængede start-/landingsbanen af hensyn til større fly eller forbedrede markeringslysenes minimumsniveau ved dårlig sigtbarhed. Disse anlægs levetid er 10-15 år, og de eksisterende anlæg var mellem 16 og 19 år, da de blev istandsat. Infrastrukturtilskuddet i 2009 bestod således alene i en forlængelse af investeringer, som havde nået slutningen af deres økonomiske levetid.

(559) Disse renoverede infrastrukturer gav således tilfredsstillende belægningsprognoser på mellemlang sigt, da infrastrukturtilskuddene blev tildelt.

8.2.3.4. ***Adgang til infrastrukturen på lige vilkår og uden forskelsbehandling***

(560) Pau lufthavn er tilgængelig for de forskellige selskaber, som ønsker at benytte den, uden særlige begrænsninger. Adgangen til denne infrastruktur tilbydes på lige vilkår og uden forskelsbehandling som beskrevet i 2005-retningslinjerne.

8.2.3.5. ***Påvirkning af samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse***

(561) Som tidligere nævnt ligger Pau lufthavn 50 km fra Tarbes og 100 km fra Biarritz. Biarritz lufthavn vil i betragtning af afstanden til Pau lufthavn ikke blive anset for et reelt alternativ til denne af en væsentlig del af de rejsende. Den vil derfor næppe være blevet påvirket i større omfang af den støtte, som Pau lufthavn fik.

(562) Derimod ligger Tarbes lufthavn forholdsvis tæt på Pau lufthavn, nemlig 50 km og mindre end 40 minutters kørsel væk. Dens aktivitet kan derfor ved første øjekast forekomme at have lidt en ikke uvæsentlig skade på grund af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009.

(563) Men en del oplysninger nuancerer denne observation. Først og fremmest er Pau lufthavn en gammel lufthavn med årtiers ruteflyvning bag sig. Infrastrukturtilskuddene, der er genstand for nærværende undersøgelse, er enkeltstående tilskud, som lå temmelig spredt i tid og i alt væsentligt var begrænset til finansiering af de anlægsarbejder, der var nødvendige for at vedligeholde infrastrukturen, så den kunne håndtere den samme trafikmængde som hidtil. De har ikke tjent til finansiering af større kapacitetsforøgelser. De omhandlede infrastrukturtilskud har således for Tarbes lufthavn haft den primære virkning at vedligeholde en lufthavn, der ligger forholdsvis tæt på og har ligget der længe, idet Pau lufthavn i mangel af disse tilskud ikke eller kun på forringede betingelser kunne havde fortsat sine aktiviteter. Til gengæld har disse tilskud ikke ført til ny kapacitet i konkurrence med Tarbes lufthavn.

(564) I øvrigt er de omhandlede infrastrukturtilskud ikke driftsstøtte til finansiering af et kronisk driftsunderskud. Men der er ikke identificeret en sådan driftsstøtte i det foreliggende tilfælde, som kun vedrører investeringsstøtte.

(565) I øvrigt betjener Pau lufthavn og Tarbes lufthavn som ovenfor nævnt temmelig forskellige markedssegmenter. Trafikken i Tarbes er kendetegnet ved charterflyvninger med det fremherskende mål for de rejsende at besøge Lourdes og med en stor international andel af flyvningerne ([135]).

(566) I modsætning til Tarbes lufthavn er Pau lufthavn især kendetegnet ved en stor mængde forretningstrafik og den forholdsvis store andel af den samlede trafik, som den nationale trafik udgør i kraft af Air France et Régional, især med forbindelsen Pau-Paris. Som angivet i betragtning 547 udgør forretningstrafikken 60-70 % af den samlede trafikmængde i Pau lufthavn, idet Pau er det økonomisk set tredjestørste område i Frankrigs sydvestlige del, Grand Sud-Ouest, sammen med områderne omkring Lacq og d'Oloron. Lufthavnene i Pau og Tarbes er således rettet mod forskellige markedssegmenter. En lukning af Pau lufthavn eller en forringelse af dens driftsbetingelser ville derfor ikke nødvendigvis give sig udslag i en automatisk flytning af trafikken til Tarbes og vice-versa.

(567) Den sammenlignende undersøgelse af trafikken i lufthavnene Pau, Tarbes og Biarritz illustreret i tabel 14 viser, at trafikvariationerne i disse lufthavne ikke har en tydelig sammenhæng:

([135]) Ifølge lufthavnens websted: »Med gennemsnitligt 400 000 - 450 000 passagerer om året er Tarbes den næststørste lufthavn i regionen. Den er kendetegnet ved chartertrafikken takket være den korte afstand til Cité Mariale de Lourdes. Over 80 destinationer i Europa og resten af verden beflyves hvert år af ca. 50 forskellige luftfartsselskaber.« Se: http://www.tlp.aeroport.fr/gp/Presentation/297

Tabel 14

Sammenligning af udviklingen i trafikken i lufthavnene Pau, Biarritz og Tarbes (1 000 passagerer)

Lufthavn	Trafiktype	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarbes	National trafik ekskl. lavpris	63	114	49	55	89	97	98	110	114	100	115
	Ryanairs trafik	1							1	13	7	41
	Andre lavprisselskaber og charter	351	326	328	356	373	353	346	577	354	327	346
	I alt	415	440	377	411	462	450	444	678	481	436	452
Pau	National trafik ekskl. lavpris	595	582	624	619	615	628	630	643	572	553	599
	Ryanairs trafik			53	96	107	106	95	143	103	108	22
	Andre lavprisselskaber og charterselskaber					1	25	33	25	11	5	9
	Charterselskaber	5	3	5	6	6	4	3	6	5	8	10
	I alt	600	585	682	721	729	763	761	817	691	674	640
Biarritz	National trafik ekskl. lavpris	673	658	660	649	652	666	666	616	611	609	658
	Ryanairs trafik	108	117	134	130	150	184	233	216	199	176	167
	Andre lavprisselskaber og charterselskaber					6	6	12	170	176	186	195
	Charterselskaber	9	3	5	7	8	9	17	26	25	18	13
	I alt	790	778	799	786	816	865	928	1 028	1 011	989	1 033

(568) Denne tabel viser f.eks., at Ryanairs åbning af ruter til Pau i 2003 ikke fik nogen virkning for trafikken på ruterne til Biarritz. Ifølge Frankrig har lukningen af Ryanairs ruter til Pau heller ikke medført en synlig flytning af trafik til Biarritz.

(569) I øvrigt fremgår det af ovenstående tabel, at stigningen i trafikken fra 585 000 til 761 000 passagerer om året i Pau mellem 2002 og 2007 ikke medførte et synligt fald i trafikken i Tarbes lufthavn, som er blevet liggende på omkring 400 000 passagerer om året. Endvidere har lukningen af Ryanairs ruter til Pau ikke skabt en forholdsmæssig eller væsentlig flytning af trafik til Tarbes lufthavn i 2011.

(570) Der er endelig ikke — efter tildelingen af de omhandlede infrastrukturtilskud — sket flytninger blandt luftfartsselskaberne fra Tarbes til Pau i noget bemærkelsesværdigt omfang eller blevet lukket ruter ud af Tarbes, som er genopstået i Pau med samme destination. Til gengæld fremgår det, at Air France, som aftager en stor del af trafikken ud af Pau, er til stede i begge lufthavne. Ryanair var for sin del ligeledes til stede i begge lufthavne, før selskabet lukkede ruterne i Pau og opretholdt sin tilstedeværelse i Tarbes.

(571) Man kan ikke udlede af disse betragtninger, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009, hvorved Pau lufthavn kunne opretholde sin aktivitet og fungere godt, ikke havde nogen indflydelse på Tarbes lufthavn. Den korte afstand mellem de to lufthavne tyder på, at en sådan virkning meget vel fandtes, idet Tarbes lufthavn kunne have fået en større trafikmængde, hvis infrastrukturtilskuddene ikke var blevet tildelt, og hvis Pau lufthavn havde måttet, om ikke helt lukke, så reducere aktiviteten som følge heraf. Ovenstående betragtninger viser blot, at der ikke er en tydelig sammenhæng mellem aktiviteterne i de to lufthavne, der kan bekræfte den konklusion, at de to lufthavne er dårlige erstatninger for hinanden, at de er rettet mod forskellige markedssegmenter, og at de omhandlede tilskud derfor har haft en begrænset virkning for konkurrencen mellem de to nabolufthavne.

(572) Under hensyntagen til disse positive og negative forhold, som de pågældende tilskud overordnet set har fremkaldt, vurderer Kommissionen, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 ikke har påvirket samhandelen på en sådan måde, at det er til skade for den fælles interesse.

8.2.3.6. ***Støttens nødvendighed og forholdsmæssighed***

(573) Som angivet i betragtning 543 repræsenterer infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 høje intensiteter på henholdsvis 62 % og 88 %. Imidlertid viser de tilgængelige oplysninger, at denne støtte kan anses for at være nødvendig og proportional, idet CCIPB ikke ville have været i stand til at finansiere de berørte investeringer uden støtten og ikke havde kunnet bidrage med et meget større beløb end det, der var tilfældet.

(574) Nedenstående tabel giver et overblik over Pau lufthavns resultatopgørelse i perioden 2000-2012 og dens selvfinansieringsevne (cashflow). Denne er summen af nettoresultatet og de omkostninger, der ikke udløser pengestrømme (primært afskrivninger og hensættelser). Cashflow udgør de beløb, der genereres af en virksomheds aktivitet, og som er til rådighed til finansiering af investeringer, virksomhedens driftsmidler, afdrag på lån, opsparing eller udbetaling af udbytte til aktionærerne.

Tabel 15

Nettoresultat og cashflow for Pau lufthavn

(1 000 EUR)

for	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indtægter	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Omkostninger	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nettoresultat	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(1 000 EUR)

for	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cashflow	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Kilde: Dokumenter fremsendt af Frankrig.

(575) Denne tabel viser, at lufthavnen har akkumuleret tab hvert år i alle årene 2003-2011. Disse tab nåede næsten en mio. EUR i 2009. I øvrigt har lufthavnens cashflow svinget mellem […] og […] EUR om året i denne periode. I 2005, da infrastrukturtilskuddet fra 2004 blev udbetalt, var tabet kun på […] EUR, dvs. et beskedent niveau i forhold til udgifterne til anlægsarbejdet på rullevejen (2,6 mio. EUR). I 2009 og 2010, da infrastrukturtilskuddet fra 2009 blev udbetalt, var det på henholdsvis […] og […] EUR. Disse to beløb er, endda tilsammen, meget mindre end omkostningerne ved istandsættelse af start-/landingsbane og markering (4,7 mio. EUR). De midler, som lufthavnen selv genererer, er således utilstrækkelige til at kunne bidrage i væsentligt omfang til finansieringen af disse investeringer.

(576) De tilgængelige oplysninger viser, at lufthavnens resultat efter investeringer, men før udbetalingen af infrastrukturtilskuddene var […] EUR i 2005, da anlægsarbejdet på rullevejen blev udført, og […] EUR i 2009, da størstedelen af istandsættelsen af start-/landingsbane og markering blev foretaget. Disse tal skal sammenlignes med lufthavnens nettoresultater efter tilskud, dvs. […] EUR i 2005 og […] EUR i 2009. Finansieringen af alle eller endda en betydelig del af de omhandlede investeringer med lufthavnens egne midler ville således have betydet en alvorlig forværring af dens allerede betydelige tab.

(577) I øvrigt er det i betragtning af de vedvarende tab lidet sandsynligt, at CCIPB havde været i stand til at finansiere en betydelig del af de omhandlede investeringer ved at øge sin gæld, som var på ca. […] EUR i 2005 og […] EUR i 2009.

(578) Således har tilskuddene i 2004 og 2009 været nødvendige for gennemførelsen af de investeringer, de finansierede. Med andre ord havde de en tilskyndelsesvirkning, idet CCIPB ikke ville have foretaget disse investeringer uden tilskuddene. Endvidere overholder de proportionalitetsprincippet, for CCIPB havde ikke kunnet øge sit bidrag væsentligt til finansieringen af disse investeringer.

8.2.3.7. ***Konklusion vedrørende infrastrukturtilskud i 2004 og 2009***

(579) Af de grunde, der er forklaret i betragtning 537-578, mener Kommissionen, at infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 er støtte, som er forenelig med det indre marked, på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(580) Denne konklusion bygger på de kriterier, der er nærmere beskrevet i 2005-retningslinjerne om støtte til investeringer i lufthavne. Den foregriber på ingen måde vurderingen af eventuel fremtidig støtte til investering i Pau lufthavn, som Kommissionen måtte skulle foretage fremover på grundlag af de nye retningslinjer.

9. **KONKLUSIONER**

(581) I lyset af ovenstående fastslår Kommissionen, at Frankrig ulovligt har ydet infrastrukturtilskud i 2004 og 2009 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ([136]). Imidlertid er støtten i form af infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.

(582) Tilskuddene, der fremgår af de to første rækker i tabel 3, og som har finansieret statslige opgaver, udgør ikke statsstøtte.

(583) De øvrige tilskud ifølge tabel 3 er blevet tildelt forvalteren af Pau lufthavn før den 12. december 2000. Derfor vedrører nærværende afgørelse ikke dem ([137]).

([136]) Se betragtning 536.
([137]) Se betragtning 489 og 490.

(584) I øvrigt konstaterer Kommissionen, at de forskellige aftaler om lufthavnstjenester og marketingaftaler indgået mellem CCIPB og Ryanair, AMS og Transavia, som er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure, omfatter tildeling af statsstøtte, der er iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF, og som er uforenelig med det indre marked.

Tilbagebetaling

(585) Ifølge Domstolens retspraksis har Kommissionen, så snart den fastslår, at en støtte er uforenelig med det indre marked, beføjelse til at pålægge den berørte medlemsstat at afskaffe eller ændre den pågældende støtte ([138]).

(586) I artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 ([139]) bestemmes: »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.« Ifølge Domstolens retspraksis er formålet med den pligt, der pålægges medlemsstaten, i tilfælde af at Kommissionen har erklæret støtten for uforenelig med det indre marked, at genoprette situationen, som den var før udbetalingen af den nævnte støtte ([140]). I denne henseende mener Domstolen, at formålet er opfyldt, når støttemodtagerne har tilbagebetalt de ulovligt tildelte støttebeløb og dermed mister den fordel, som de havde fået i forhold til konkurrenterne. Således genoprettes situationen, som den var før udbetalingen af støtten ([141]).

(587) I det foreliggende tilfælde fremgår det, at intet overordnet EU-retligt princip strider mod tilbagebetalingen af den ulovlige og uforenelige støtte, der er identificeret i forbindelse med nærværende afgørelse. Navnlig har hverken Frankrig eller interesserede tredjeparter fremført argumenter herfor.

(588) Frankrig skal derfor træffe alle nødvendige forholdsregler til tilbagesøgning hos Ryanair, AMS og Transavia af den støtte, der er tildelt ulovligt gennem de omhandlede aftaler.

(589) De støttebeløb, der skal tilbagesøges for hver aftale og tillægsaftale hertil, fastslås som følger. Hver undersøgt transaktion (eventuelt sammensat af en aftale om lufthavnstjenester og en aftale om marketingydelser) anses for at have givet anledning til et årligt støttebeløb ([142]) for hvert af de år, som aftalerne, der udgør transaktionen, har været gældende. Hvert af disse beløb er beregnet ud fra den negative del af den forventede ydelsesspecifikke pengestrøm (indtægter minus omkostninger) på tidspunktet for indgåelsen af transaktionen, som fremgår af tabel 7-12. Disse beløb svarer da også til de beløb, som man havde måttet regne med hvert år at trække fra beløbet for marketingydelserne (eller som man havde skullet forvente at lægge til lufthavnsafgifterne og groundhandlingafgifterne, som blev faktureret luftfartsselskaberne), for at nettonutidsværdien af aftalen bliver positiv, med andre ord for at aftalen overholder det markedsøkonomiske investorprincip.

(590) For at tage hensyn til den faktiske fordel, som luftfartsselskabet og dets datterselskab fik ved anvendelsen af aftalerne, kan de i ovenstående betragtning nævnte beløb justeres med støtte fra beviser, der er fremlagt af Frankrig, efter i) differencen mellem på den ene side de reelle betalinger, sådan som disse efterfølgende har kunnet konstateres, som

([138]) Domstolens dom af 12. juli 1973 i sag C-70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml.1973, s. 813, præmis 13.
([139]) 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).
([140]) Domstolens dom af 14. september 1994 i forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. 1994 I, s. 4103, præmis 75.
([141]) Domstolens dom af 17. juni 1999 i sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. 1999 I, s. 3671, præmis 64-65.
([142]) Som forklaret i analysen af, om der lå en økonomisk fordel i de forskellige aftaler, resulterer støtten i pengestrømme begge veje mellem CCIPB og Ryanair eller Ryanair/AMS. Disse pengestrømme har forskellig hyppighed, og nogle af dem er løbende eller har betalingshyppigheder, som ikke kan forudses præcist ved indgåelsen af aftalerne. Det samme gælder betalingen af lufthavnsafgifterne. Men til analysen af forekomsten af en økonomisk fordel er det disse forventede ydelsesspecifikke strømme, der skal bruges. Det fremgår af Transavia-forretningsplanen og Frankrigs forslag til rekonstruktion af forretningsplaner for de øvrige aftaler, at en fornuftig markedsøkonomisk investors adfærd i det foreliggende tilfælde ville have bestået i at fastlægge de forventede ydelsesspecifikke pengestrømme i de forskellige aftaler på årsbasis. Det er derfor logisk, at de støttebeløb, som er resultatet af de forskellige aftaler, også fastslås på årsbasis. Disse støttebeløb svarer da også til de summer, som en markedsøkonomisk investor ved forhandlingen af de forskellige aftaler ville havde krævet af Ryanair/AMS hvert år oven i lufthavnsafgifterne og groundhandlingafgifterne, alt andet lige i øvrigt (f.eks. marketingbetalingerne), for at gøre aftalen rentabel.

luftfartsselskabet har erlagt for landingsafgift, passagerafgift og groundhandlingydelser i henhold til aftalen om lufthavnstjenester, og på den anden side de (på forhånd) forventede pengestrømme svarende til disse indtægtsposter og nævnt i tabel 7-12, ii) differencen mellem på den ene side de reelle marketingbetalinger, sådan som disse efterfølgende har kunnet konstateres, der er overført til luftfartsselskabet eller dets datterselskaber i henhold til marketingaftalen, og på den anden side de (på forhånd) forventede tilhørende marketingomkostninger som nævnt i tabel 7-12.

(591) Endvidere mener Kommissionen, at den selektive fordel, som luftfartsselskabet fik, er begrænset til den pågældende aftales faktiske varighed. Efter ophævelsen af den enkelte aftale fik Ryanair/AMS ikke betalinger og havde ikke længere adgang til lufthavnsinfrastrukturen eller groundhandlingydelserne i henhold til aftalen. Derfor er de støttebeløb, som er beregnet som ovenfor angivet og knyttet til en given aftale, reduceret til nul for de år, hvor aftalen ikke længere gjaldt (bl.a. på grund af førtidig ophævelse ved fælles aftale mellem parterne).

(592) Og derfor skal de støttebeløb, der skal tilbagesøges hos Ryanair og AMS for visse aftaler, som ikke er udløbet, nedsættes til nul for den periode, der løber fra aftalens faktiske udløbsdato og indtil den udløbsdato, der var planlagt ved indgåelsen af aftalen. Denne konstatering gælder for aftalerne af 28. januar 2003, 30. juni 2005 og 25. september 2007 samt for de to tillægsaftaler til de to sidstnævnte aftaler.

(593) Tabel 16 viser oplysningerne om de beløb, der danner grundlag for beregningen af de beløb, der skal tilbagesøges. Disse beløb består i de negative dele af de ydelsesspecifikke pengestrømme (indtægter minus omkostninger), som er fastslået i forbindelse med anvendelsen af det markedsøkonomiske investorprincip, med fradrag for de år, hvori aftalerne med Ryanair og AMS ikke udløb ([143]).

([143]) Hvad angår aftalen om ruten Pau-London af 28. januar 2003, er støttebeløbet i henhold til denne aftale nul for de tre år 2006-2008, da den faktisk udløb den 30. juni 2005. For 2005 svarer støttebeløbet til den negative del af den forventede ydelsesspecifikke pengestrøm beregnet for 2005 og justeret med en faktor svarende til den del af året 2005, hvor aftalen reelt var gældende. Den samme logik blev anvendt på aftalerne af 30. juni 2005, som reelt ophørte med at gælde den 1. januar 2009 (på grund af tillægsaftalen af 16. juni 2009). Denne logik blev ligeledes anvendt på samme tillægsaftale af 16. juni 2009, på aftalen af 25. september 2007 og tillægsaftalen af 16. juni 2009 om ændring heraf, som reelt ophørte med at gælde den 30. marts 2010, da den nye aftale om ruterne til London, Charleroi og Beauvais trådte i kraft. Ikke desto mindre kan beløbene i tabel 16 justeres for at beregne de beløb, der skal tilbagesøges, se betragtning 589.

Tabel 16

Oplysninger om de beløb, der skal tilbagesøges

(EUR)

Støttemodtagerens navn	Aftaler	Vejledende beløb for den støtte, der blev modtaget i henhold til de forskellige aftaler ([1])									Vejledende beløb for den støtte, der skal tilbagesøges (Hovedstol)
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ryanair	London — 28. januar 2003	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]							[300 000-599 999]
Ryanair/AMS	London — 30. juni 2005			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]				
	Tillægsaftale af 16. juni 2009 til aftalen af 30. juni 2005 (London)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Charleroi — 25. september 2007					[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]		
	Tillægsaftale af 16. juni 2009 til aftalen af 25. september 2007 (Charleroi)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Bristol — 17. og 31. marts 2008						[0-99 999]				
	Bristol — 16. juni 2009							[0-99 999]			
	London, Charleroi & Beauvais — 28. januar 2010								[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	
	I alt (Ryanair/AMS)			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	[600 000-999 999]	[100 000-299 999]	[1 500 000-2 199 999]
Transavia	Amsterdam — 23. januar 2006				[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]				[300 000-599 999]

([1]) Med hensyn til beregningen af renten anses udbetalingen af støtten for at have fundet sted den 31. december det pågældende år. Se betragtning 597.

(594) Som forklaret i betragtning 290 mener Kommissionen, at Ryanair og AMS i forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne udgør én samlet økonomisk enhed, og at marketingaftalerne og aftalerne om lufthavnstjenester, som blev indgået samtidig, skal anses for at udgøre én enkelt transaktion mellem denne enhed og CCIPB. Derfor mener Kommissionen, at Ryanair og AMS er solidarisk ansvarlige for den samlede tilbagebetaling af den støtte, de har modtaget i henhold til de aftaler, der blev indgået fra 2005 til 2010, til et vejledende pengebeløb af [1 500 000-2 199 999] EUR. Til gengæld er kun Ryanair ansvarlig for tilbagebetaling af den støtte, der er indbygget i aftalen af 28. januar 2003, til et vejledende penge beløb af [300 000-599 999] EUR, eftersom denne ene aftale blev indgået direkte mellem CCIPB og Ryanair uden medvirken af AMS i denne transaktion.

(595) Den støtte, der faktisk blev udbetalt i perioden 2006-2009 i kraft af aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen, der blev indgået den 26. januar 2006 mellem CCIPB og Transavia, er et vejledende beløb på [300 000-599 999] EUR

(596) De franske myndigheder skal tilbagesøge de førnævnte beløb inden fire måneder fra datoen for meddelelse af denne afgørelse.

(597) De franske myndigheder skal i øvrigt tillægge støttebeløbet renter beregnet fra den dato, den omtvistede støtte blev stillet til rådighed for virksomheden, nemlig hver faktisk dato for udbetaling af støtten, og indtil den er tilbagebetalt ([144]), efter bestemmelserne i kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 ([145]). Da pengestrømmene, som i det foreliggende tilfælde udgør denne støtte, er komplekse og effektueres på mange forskellige datoer i løbet af året, endda løbende for visse indtægtskategorier, vurderer Kommissionen, at det er acceptabelt vedrørende beregningen af renter at antage, at tidspunktet for betaling af den omhandlede støtte ligger i slutningen af året, nemlig 31. december hvert af de pågældende år.

(598) Ifølge retspraksis kan en medlemsstat, der støder på uforudsete eller uforudsigelige problemer eller opdager virkninger, som Kommissionen kan have overset, fremlægge disse problemer for Kommissionen, som kan overveje dem, samt forslag til passende ændringer. I så tilfælde skal Kommissionen og den berørte medlemsstat samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, samtidig med at bestemmelserne i TEUF ([146]) fuldt ud overholdes

(599) Kommissionen opfordrer Frankrig til at forelægge den ethvert problem, der måtte opstå under efterlevelsen af nærværende afgørelse.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Den statsstøtte, som Frankrig ulovligt har tildelt Ryanair i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i medfør af aftalen om lufthavnstjenester og aftalen om marketingydelser, der blev indgået den 28. januar 2003 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair om forbindelsen mellem Pau og London Stansted, er uforenelig med det indre marked.

2. Følgende foranstaltninger, som indeholder statsstøtte, er blevet iværksat af Frankrig til fordel for Ryanair og Airport Marketing Services under ét i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er uforenelige med det indre marked:

a) aftalen om lufthavnstjenester indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair og aftalen om marketingydelser indgået samme dag af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services vedrørende forbindelsen Pau-London Stansted

b) tillægsaftalen af 16. juni 2009 til marketingaftalen indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services vedrørende forbindelsen Pau-London Stansted

c) brevet fra chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn til Ryanair af 25. september 2007, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair, og marketingaftalen, der blev indgået samme dag af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services, til også at omfatte ruten Pau-Charleroi

([144]) Se artikel 14, stk. 2, i (ovennævnte) forordning (EF) nr. 659/1999.
([145]) 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).
([146]) Se f.eks. dom i sag C-94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1989, s. 175, præmis 9, og dom i sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. 1995, s. 673, præmis 17.

d) tillægsaftalen af 16. juni 2009 til marketingaftalen indgået den 25. september 2007 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services

e) brevet fra chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn til Ryanair af 17. marts 2008, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair, og marketingaftalen, der blev indgået den 31. marts 2008 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services om samme rute, til også at omfatte ruten Pau-Bristol

f) brevet fra chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn til Ryanair af 16. juni 2009, som udvider betingelserne i aftalen om lufthavnstjenester, der blev indgået den 30. juni 2005 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Ryanair, og marketingaftalen, der blev indgået samme dag af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services om samme rute, til også at omfatte ruten Pau-Bristol

g) aftalen om marketingydelser, der blev indgået den 28. januar 2010 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Airport Marketing Services vedrørende forbindelserne Pau-London, Pau-Charleroi og Pau-Beauvais, og aftalen om lufthavnstjenester, der blev identificeret som implicit heri ([147]).

3. Den statsstøtte, som Frankrig ulovligt har tildelt Transavia i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og i medfør af aftalen om lufthavnstjenester og marketingaftalen, der blev indgået den 23. januar 2006 af chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn med Transavia, er uforenelig med det indre marked.

Artikel 2

1. Infrastrukturtilskuddene i 2004 og 2009 iværksat af Frankrig til fordel for chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn på i alt 5,8 mio. EUR er statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og blev tildelt af Frankrig i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

2. Den i stk. 1 i denne artikel omhandlede støtte udgør statsstøtte, der er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 3

1. Frankrig tilbagesøger den i artikel 1 nævnte støtte fra støttemodtagerne.

2. Den støtte, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtageren, og indtil den er tilbagebetalt.

3. Beløbet beregnes med renters rente i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 ([148]) om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004.

4. Frankrig annullerer alle igangværende udbetalinger af den i artikel 1 omhandlede støtte fra det tidspunkt, hvor denne afgørelse vedtages.

Artikel 4

1. Tilbagebetalingen af den i artikel 1 omhandlede støtte iværksættes omgående og effektivt.

2. Frankrig efterkommer denne beslutning senest fire måneder efter meddelelsen deraf.

Artikel 5

1. Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne afgørelse Kommissionen om følgende:

a) de støttebeløb, der skal tilbagesøges i henhold til artikel 3

b) beregningen af renter

([147]) Se betragtning 286.

([148]) 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).

c) en detaljeret beskrivelse af, hvilke foranstaltninger der allerede er truffet eller er planlagt for at efterkomme denne afgørelse

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

2. Frankrig holder løbende Kommissionen orienteret om de nationale foranstaltninger, der træffes for at efterkomme denne afgørelse, indtil den i artikel 1 omhandlede støtte er fuldt tilbagebetalt. På Kommissionens anmodning giver Frankrig omgående oplysninger om de planlagte eller allerede gennemførte foranstaltninger med henblik på at efterkomme denne afgørelse. Frankrig skal også fremsende detaljerede 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