BESLUIT (EU) 2015/1227 VAN DE COMMISSIE

van 23 juli 2014

betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5085)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea ([1]),

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken ([2]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij schrijven van 25 januari 2007 hebben de Franse autoriteiten de Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU" genoemd) in kennis gesteld van een steunmaatregel ten gunste van de onderneming Airport Marketing Services Limited (hierna „AMS" genoemd), een 100 % dochteronderneming van de luchtvaartmaatschappij Ryanair Limited (hierna „Ryanair" genoemd), in de vorm van een met Ryanair gesloten contract inzake marketingdiensten. Deze maatregel is door de Franse autoriteiten als staatssteun aangemeld. Aangezien de maatregel door de Franse autoriteiten reeds ten uitvoer was gelegd, werd deze door de Commissie als onrechtmatige steun geregistreerd onder nummer NN 12/07.

(2) Op verzoek van de Franse autoriteiten hebben er op 20 februari 2007 en 16 juli 2007 werkbijeenkomsten met de diensten van de Commissie plaatsgevonden.

(3) Bij schrijven van 26 februari 2007 heeft de Commissie de Franse autoriteiten om aanvullende inlichtingen verzocht. Aangezien er binnen de gestelde termijn geen antwoord werd ontvangen, heeft de Commissie op 15 juni 2007 een herinnering verzonden aan de Franse autoriteiten. Bij schrijven van 12 juli 2007 hebben de Franse autoriteiten de gevraagde inlichtingen verstrekt.

(4) Bij schrijven van 28 november 2007 heeft de Commissie de Franse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

(5) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is op 15 februari 2008 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([3]). Daarin heeft de Commissie de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel te maken.

(6) Op 18 december 2007 en 29 januari 2008 hebben de Franse autoriteiten verzocht om de termijn die zij gekregen hadden voor het maken van opmerkingen betreffende het besluit tot inleiding van de procedure, te verlengen. Bij schrijven van 4 januari 2008 en 1 februari 2008 heeft de Commissie de verlenging van de termijn tot 28 februari 2008 toegestaan.

(7) De opmerkingen van de Franse autoriteiten zijn op 2 juni 2008 ter kennis gebracht van de Commissie.

([1]) Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 107 en 108 VWEU geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG. Bij het VWEU zijn ook enkele wijzigingen in de terminologie aangebracht, zoals de vervanging van „Gemeenschap" door „Unie" en van „gemeenschappelijke markt" door „interne markt". In dit besluit wordt de terminologie van het VWEU gebruikt.

([2]) PB C 41 van 15.2.2008, blz. 11, en PB C 96 van 31.3.2012, blz. 22.

([3]) PB C 41 van 15.2.2008, blz. 11.

(8) De Commissie heeft op 25 februari 2008 opmerkingen ontvangen van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn (hierna „de CCIPB" genoemd), bij schrijven van 14 maart 2008 ([4]) opmerkingen van AMS ([5]), de luchtvaartmaatschappij Ryanair en de Association of European Airlines (hierna „AEA" genoemd), en bij schrijven van 19 maart 2008 opmerkingen van de luchtvaartmaatschappij Air France ([6]). De Commissie heeft de desbetreffende opmerkingen bij schrijven van 11 juni 2008 overgemaakt aan Frankrijk voor een reactie.

(9) Bij schrijven van 7 juli 2008 hebben de Franse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat zij geen opmerkingen hadden over de opmerkingen van de derde partijen.

(10) Op vraag van de Franse autoriteiten is op 4 november 2008 een vergadering belegd tussen de diensten van de Commissie en de vertegenwoordigers van de CCIPB. Tijdens die vergadering heeft de Commissie de Franse autoriteiten meegedeeld dat zij een onafhankelijke adviseur had aangesteld om haar bij te staan bij de analyse van de betrokken contracten (hierna „de adviseur" genoemd). De adviseur heeft zijn verslag ingediend op 30 maart 2011.

(11) Bij schrijven van 17 maart 2011 heeft de Commissie de Franse autoriteiten om aanvullende inlichtingen verzocht. Bij schrijven van 13 april 2011 hebben de Franse autoriteiten verzocht om verlenging van de termijn tot 1 juni 2011, een verzoek waarop de Commissie is ingegaan bij schrijven van 6 mei 2011. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 30 mei 2011 hun antwoord meegedeeld.

(12) Bij schrijven van 11 april 2011 heeft de Commissie Ryanair om aanvullende inlichtingen verzocht. Ryanair heeft daarop geantwoord op 31 augustus 2011. De Commissie heeft de desbetreffende opmerkingen bij schrijven van 11 oktober 2011 doorgestuurd aan Frankrijk voor een reactie. Bij schrijven van 21 november 2011 hebben de Franse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat zij op deze opmerkingen geen commentaar wensten te geven.

(13) Bij schrijven van 25 januari 2012 heeft de Commissie Frankrijk in kennis gesteld van haar besluit tot uitbreiding van de in 2007 ingeleide formele onderzoeksprocedure naar diverse steunmaatregelen ten gunste van luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Pau gebruiken en ten gunste van de luchthavenbeheerder. Het besluit van de Commissie is op 31 maart 2012 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ([7]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen te maken.

(14) Bij schrijven van 22 februari 2012 heeft de Commissie de Franse autoriteiten om aanvullende inlichtingen verzocht. Op 28 februari 2012 hebben de Franse autoriteiten gevraagd om de termijn die ze hadden gekregen om hun opmerkingen te maken over het besluit van 25 januari 2012, te verlengen evenals de termijn die ze hadden gekregen in het schrijven van de Commissie van 22 februari 2012. De Commissie heeft toegezegd om deze termijnen te verlengen tot 27 maart 2012. Bij schrijven van 29 maart 2012 hebben de Franse autoriteiten hun reactie gegeven op de brief van de Commissie van 22 februari 2012 en hun opmerkingen over het besluit tot uitbreiding van de procedure.

(15) In het kader van de uitbreiding van de procedure heeft de Commissie de opmerkingen van de CCIPB ontvangen op 30 april 2012 ([8]), die van AMS op 30 april 2012 ([9]), en die van Ryanair op 30 april 2012 ([10]). De Commissie heeft deze opmerkingen bij schrijven van 31 mei 2012 aan Frankrijk doorgezonden voor een reactie. Bij schrijven van 13 juni 2012 hebben de Franse autoriteiten meegedeeld dat zij op deze opmerkingen geen commentaar wensten te geven.

(16) Bij schrijven van 26 april 2012 heeft de Commissie de Franse autoriteiten om aanvullende inlichtingen verzocht. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 10 mei 2012 hun antwoord meegedeeld.

(17) Bij schrijven van 10 april 2013 heeft Ryanair de Commissie twee door de onderneming Oxera opgestelde nota's gestuurd en een analyse van professor Damien P. McLoughlin. Bij schrijven van 3 mei 2013 heeft de Commissie deze documenten aan de Franse autoriteiten toegestuurd voor een reactie. Bij schrijven van 7 juni 2013 hebben de Franse autoriteiten meegedeeld dat zij op deze opmerkingen geen commentaar wensten te geven.

([4]) Op 14 april 2008 heeft de Commissie de CCIPB om een niet-vertrouwelijke versie van haar opmerkingen verzocht. Op 16 april 2008 heeft de CCIPB bevestigd dat haar opmerkingen geen vertrouwelijke gegevens bevatten die niet aan de Franse autoriteiten mochten worden meegedeeld.

([5]) Op 10 april 2008 heeft de Commissie AMS om een niet-vertrouwelijke versie van haar opmerkingen verzocht. Op 19 mei 2008 heeft AMS de Commissie de niet-vertrouwelijke versie van haar opmerkingen toegezonden.

([6]) Bij schrijven van 13 maart 2008 heeft Air France een verlenging gevraagd van de termijn om opmerkingen toe te zenden betreffende het besluit van 28 november 2007. De Commissie heeft dit toegestaan op 17 maart 2008.

([7]) PB C 96 van 31.3.2012, blz. 22.

([8]) Op 14 mei 2012 heeft de CCIPB bevestigd dat haar opmerkingen geen vertrouwelijke gegevens bevatten die niet aan de Franse autoriteiten mochten worden meegedeeld.

([9]) Op 1 mei 2012 heeft AMS de Commissie de niet-vertrouwelijke versie van haar opmerkingen toegezonden.

([10]) Ryanair heeft bevestigd dat deze opmerkingen geen vertrouwelijke gegevens bevatten.

(18) Bij schrijven van 14 november 2013 heeft de Commissie Frankrijk om aanvullende inlichtingen verzocht.

(19) Bij schrijven van 16 december 2013 heeft de Commissie de Franse autoriteiten het verslag van de adviseur toegezonden voor een reactie. Frankrijk heeft binnen de gestelde termijn geen opmerkingen gemaakt.

(20) Op 19 december 2013 heeft Frankrijk verzocht om de termijn voor een reactie op het verzoek om inlichtingen van 14 november 2013 te verlengen. De Commissie heeft toegezegd om deze termijn te verlengen tot 23 januari 2014. Aangezien de Commissie binnen die termijn geen antwoord gekregen had, heeft zij bij schrijven van 24 januari 2014 een herinnering gericht aan Frankrijk en daarin een extra termijn van tien werkdagen vastgesteld. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 6 februari 2014 hun antwoord meegedeeld.

(21) De Commissie heeft op 20 december 2013, 17 januari 2014 en 31 januari 2014 opmerkingen ontvangen van Ryanair. Deze aanvullende opmerkingen zijn bij schrijven van respectievelijk 9 januari 2014, 23 januari 2014 en 4 februari 2014 aan Frankrijk overgemaakt. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 29 januari 2014, 3 februari 2014 en 21 mei 2014 de Commissie laten weten dat zij geen opmerkingen wensten te maken.

(22) Op 24 februari, 13 maart en 19 maart 2014, na de vaststelling van de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen ([11]) (hierna „de nieuwe richtsnoeren" genoemd), heeft de Commissie Frankrijk en de belanghebbenden verzocht om hun opmerkingen mee te delen betreffende de toepassing van de nieuwe richtsnoeren op deze zaak. Op 19 maart 2014 heeft Frankrijk zijn opmerkingen ingediend.

(23) Bovendien werd op 15 april 2014 een mededeling gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([12]) waarin de Commissie de lidstaten en de belanghebbenden uitnodigde om hun opmerkingen te maken, ook in verband met deze zaak, in het licht van de inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren. De luchtvaartmaatschappij Air France, de niet-gouvernementele organisatie Transport & Environment en de CCIPB hebben binnen de gestelde termijn opmerkingen ingediend. Bij schrijven van 28 mei 2014 heeft de Commissie die opmerkingen aan de Franse autoriteiten overgemaakt. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 6 juni 2014 de Commissie laten weten dat zij geen opmerkingen wensten te maken.

(24) Bij schrijven van 27 februari 2014 heeft de Commissie Frankrijk om aanvullende inlichtingen verzocht. Op 17 maart 2014 heeft Frankrijk verzocht om de termijn voor een reactie op het verzoek om inlichtingen van 27 februari 2014 te verlengen. De Commissie heeft toegezegd om deze termijn te verlengen tot 27 april 2014. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 25 april 2014 ([13]) hun antwoord meegedeeld.

(25) Bij schrijven van 16 mei 2014 heeft de Commissie Frankrijk om aanvullende informatie verzocht. De Franse autoriteiten hebben bij schrijven van 6 juni 2014 hun antwoord meegedeeld.

2. ALGEMENE INFORMATIE OVER DE LUCHTHAVEN

(26) Zoals vermeld in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ligt de luchthaven van Pau-Pyrénées (hierna „de luchthaven van Pau" genoemd) in het departement Pyrénées-Atlantiques, in de regio Aquitaine.

(27) Deze luchthaven was aanvankelijk eigendom van de staat die de exploitatie ervan heeft toevertrouwd aan de CCIPB via een concessie voor openbare uitrusting die tot 31 december 2015 is gesloten bij een interministerieel besluit van 12 maart 1965 (hierna „het besluit van 1965" genoemd), waarbij een bestek is gevoegd dat de respectieve verplichtingen van de staat en de CCIPB vastlegt. Het interministerieel besluit en het bestek van de concessie zijn gewijzigd aan de hand van vier opeenvolgende aanhangsels.

(28) De CCIPB behoort tot het netwerk van chambres de commerce et d'industrie (kamers van koophandel en industrie). In Frankrijk zijn de kamers van koophandel en industrie openbare instellingen met een administratief karakter. Een kamer van koophandel en industrie vertegenwoordigt de algemene belangen van de handel, industrie en diensten in haar district. De opdrachten en voorrechten van de kamers van koophandel en industrie zijn vastgelegd bij wet en de kamers van koophandel en industrie vallen onder het administratieve en financiële toezicht van de staat, via de minister van Financiën en Uitrusting en via de minister van Ruimtelijke Ordening, ieder op zijn bevoegdheidsterrein. Volgens artikel R 712-2 van het Franse handelswetboek vallen de kamers van koophandel en industrie van de regio en de territoriale kamer van koophandel en industrie onder het toezicht van de regioprefect, die wordt bijgestaan door de regionale verantwoordelijke voor de overheidsfinanciën. De toezichthoudende autoriteit moet op grond daarvan op de hoogte worden gebracht van bepaalde belangrijke beslissingen die in de reglementering zijn aangewezen (bijvoorbeeld over de begroting, de aanwending van leningen, de toekenning van garanties aan derden, cessies, het nemen of uitbreiden van financiële deelnemingen in verenigingen of handelsmaatschappijen enz.). Deze handelingen mogen uitsluitend worden verricht als ze ter kennis zijn gebracht van de toezichthoudende autoriteit die zich ertegen mag verzetten. De kamers van koophandel en industrie worden geleid door een vergadering waarvan de leden worden verkozen uit de vertegenwoordigers van de ondernemingen in het betrokken district.

([11]) PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.
([12]) PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.
([13]) Met die brief heeft Frankrijk ook een nota van de CCIPB overgemaakt met de melding dat de Franse autoriteiten niet instemden met de daarin opgenomen beoordeling. Deze nota is hoe dan ook een herhaling van de essentie van de opmerkingen die de CCIPB reeds rechtstreeks aan de Commissie had overgemaakt.

(29) Voor het beheer van de luchthaven van Pau wordt een specifieke boekhouding gevoerd, apart van de algemene boekhouding van de CCIPB.

(30) Op 1 januari 2007 heeft de staat, in het kader van de toepassing van artikel 28 van wet 2004-809 van 13 augustus 2004 betreffende de lokale vrijheden en verantwoordelijkheden, de eigendom van de luchthaven overgedragen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het Syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées (hierna „het syndicat mixte" genoemd), met als leden de Conseil régional d'Aquitaine, de Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, de Communauté d'agglomération de Pau Porte des Pyrénées en 14 gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daartoe is tussen de staat en het syndicat mixte een overeenkomst gesloten, die op 1 maart 2007 in werking trad. Die overeenkomst is op 12 augustus 2009 aangepast met een aanhangsel.

(31) Het syndicat mixte dat eigenaar werd van de luchthaven, heeft daardoor de staat vervangen als concessieverlenende instantie. Overeenkomstig de bepalingen van artikel 28-VI-2 van bovengenoemde wet van 13 augustus 2004 heeft het syndicat mixte de reeds bestaande contracten, waaronder met name het concessiecontract met de CCIPB, overgenomen. De CCIPB is dus zowel vóór als na de eigendomsoverdracht aan het syndicat mixte de luchthavenexploitant gebleven.

(32) De luchthaven wordt zowel voor de burgerluchtvaart als voor de militaire luchtvaart gebruikt. De volgende tabel vermeldt het totale aantal passagiers dat in de periode 2000-2013 op de luchthaven is vertrokken en/of aangekomen.

Tabel 1

Verkeer op de luchthaven van Pau (aantal passagiers) in de periode 2000-2013

Jaar	Totaal
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

Bron: Gegevens verstrekt door Frankrijk en de website van de CCIPB

(33) Ryanair is in april 2003 met haar activiteiten op de luchthaven van Pau van start gegaan. In de hier onderzochte periode (van 2003 tot 2011) heeft Ryanair verbindingen naar Londen, Charleroi, Bristol en Beauvais geëxploiteerd.

(34) In 2010 vervoerden de door Ryanair uitgevoerde vluchten ongeveer 16 % van de passagiers van de luchthaven. Ryanair heeft haar vluchten van en naar Pau stopgezet op 1 april 2011, na afloop van haar contractuele verbintenissen met de luchthaven.

(35) Naast Ryanair is Air France de belangrijkste commerciële luchtvaartmaatschappij die gebruikmaakt van de luchthaven van Pau. Deze maatschappij exploiteert de meeste vluchten vanuit Pau en vertegenwoordigt het grootste percentage passagiersverkeer vanuit deze luchthaven (ongeveer 80 % van de passagiers).

(36) Ook andere luchtvaartmaatschappijen hebben in de onderzochte periode gebruikgemaakt van deze luchthaven, met name Transavia CV (hierna „Transavia" genoemd), een dochteronderneming van de groep Air France KLM.

3. STEUNMAATREGELEN TEN AANZIEN WAARVAN HET BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IS GENOMEN EN DIE IN HET VERSLAG VAN DE ADVISEUR WORDEN BESPROKEN

(37) De maatregelen ten aanzien waarvan het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure is genomen betreffen met name de exploitatie van de verbinding tussen de luchthaven van Pau en die van Londen Stansted. Enerzijds ging het daarbij om het contract inzake marketingdiensten dat in 2005 werd gesloten tussen de CCIPB en AMS, en anderzijds om het contract inzake luchthavendiensten dat op dezelfde datum werd gesloten tussen CCIPB en Ryanair. Die twee contracten (hierna „de contracten van 2005" genoemd) werden gesloten op 30 juni 2005 voor een periode van vijf jaar, met een mogelijke verlenging met nogmaals vijf jaar.

3.1. *DE MET AMS EN RYANAIR GESLOTEN CONTRACTEN VAN 2005*

3.1.1. CONTRACT INZAKE MARKETINGDIENSTEN GESLOTEN MET AMS VOOR DE VERBINDING PAU-LONDEN STANSTED

(38) AMS is een dochteronderneming van Ryanair die een exclusieve vergunning heeft om marketingdiensten aan te bieden op de website van Ryanair, www.ryanair.com. In het met AMS gesloten contract inzake marketingdiensten (hierna „het contract van 2005 inzake marketingdiensten" genoemd), dat door Frankrijk werd aangemeld, is bepaald dat het contract berust op de verbintenis van Ryanair om dagelijks een lijn tussen Pau en Londen te exploiteren (artikel 1). Het contract inzake marketingdiensten heeft tot doel de voorwaarden vast te stellen waaraan Airport Marketing Services moet voldoen voor het verlenen van specifieke marketingdiensten aan de CCIPB voor de promotie van de verschillende toeristische en zakelijke attracties in de regio Pau en le Béarn en vermeldt dat het belangrijkste instrument voor het verlenen van marketingdiensten uit hoofde van dit contract de website http://www.ryanair.com is, waarmee het mogelijk is de reclame rechtstreeks af te stemmen op de potentiële passagiers van de lagekostenmaatschappij Ryanair (artikel 1.1).

(39) In het contract van 2005 inzake marketingdiensten is vastgesteld op welke wijze AMS bepaalde reclamediensten moet verlenen op de website van Ryanair ([14]). Daartoe beschikt AMS over:

— „een passende ruimte op de bij de bestemming Pau behorende pagina op de website http://www.ryanair.com voor vijf (5) paragrafen van 150 woorden in het gedeelte „Airport Marketing Services Top Five Things To Do" (Vijf dingen die je in Pau zeker moet hebben gedaan) (kosten per paragraaf per jaar volgens de tarievenlijst: 20 000 EUR)";

— „een passende ruimte op de rechterstrook van de bij de bestemming Pau behorende pagina op de website http://www.ryanair.com voor één (1) link naar de website die door de CCIPB is aangegeven (kosten voor één link per jaar volgens de tarievenlijst: 15 000 EUR)";

— „een passende ruimte onder het gedeelte „Top Five Things To Do" van de bij de bestemming Pau behorende pagina op de website http://www.ryanair.com voor zeven (7) links naar de websites die door de CCIPB zijn aangegeven (kosten voor één link per jaar volgens de tarievenlijst: 10 000 EUR)";

— „45 (vijfenveertig) dagen per jaar waarop een link is aangegeven naar de website die door de CCIPB is aangegeven op de Engelse startpagina van de website http://www.ryanair.com (kosten per dag volgens de tarievenlijst: 6 000 EUR) (artikel 3)".

(40) Op basis van dit contract heeft de CCIPB zich ertoe verbonden om gedurende de gehele looptijd van het contract 437 000 EUR per jaar te betalen aan AMS.

3.1.2. CONTRACT INZAKE LUCHTHAVENDIENSTEN GESLOTEN MET RYANAIR VOOR DE VERBINDING PAU-LONDEN STANSTED

(41) In het met Ryanair gesloten contract inzake luchthavendiensten (hierna „het contract van 2005 inzake luchthavendiensten" genoemd) is vastgesteld welke infrastructuren van de luchthaven van Pau de vervoerder ter beschikking worden gesteld, met name op het gebied van grondafhandelingsdiensten en uitsluitend voor eigen gebruik bestemde lokalen. Dit contract betreft de verbinding Londen Stansted-Pau die in april 2003 is opgestart. Het vervangt het eerste, op 28 januari 2003 gesloten contract dat op 3 mei 2005 door het Tribunal administratif de Pau nietig werd verklaard.

(42) Doel van dit contract is het vaststellen van de operationele en financiële voorwaarden waaronder Ryanair internationale commerciële vluchten van en naar de luchthaven zal opstarten en verrichten. Bovendien worden in het contract de landings- en bijstandsvoorwaarden vastgesteld, evenals de andere diensten die door de luchthaven aan Ryanair worden voorgesteld (de artikelen 1.1 en 1.2).

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

(43) Volgens artikel 4 van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten zal Ryanair regelmatige en dagelijkse luchtdiensten verzorgen op de lijn Londen-Pau en zal de maatschappij de luchthaven de in artikel 7.1 (gereglementeerde luchtvaartheffingen) en artikel 7.2 (niet-gereglementeerde luchtvaartheffingen) beschreven heffingen betalen.

3.2. *VERSLAG VAN DE ADVISEUR*

(44) In zijn verslag heeft de adviseur de aard van de marketingdiensten onderzocht en is hij nagegaan welke luchthavendiensten er precies vallen onder de door de CCIPB gesloten contracten met luchtvaartmaatschappijen, waaronder de contracten van 2005 met Ryanair en AMS ([15]).

3.2.1. CONTRACTEN INZAKE MARKETINGDIENSTEN MET RYANAIR EN AMS

(45) De adviseur heeft een samenvatting gemaakt van alle contracten inzake marketingdiensten voor de luchthaven van Pau die de CCIPB tussen 2003 en 2008 heeft gesloten met Ryanair en AMS. Het besluit tot inleiding van de procedure had echter alleen betrekking op de contracten van 2005.

(46) De adviseur heeft meer bepaald:

— gecontroleerd in welke mate de in de contracten inzake marketingdiensten vastgestelde tarieven strookten met de tarieven die online op de website van AMS werden vermeld (http://airportmarketingservices.com/pdfs/ratecard.pdf). Volgens de adviseur stroken de op de website van AMS vermelde tarieven met de tarieven die zijn vastgesteld in het contract van 2005 inzake marketingdiensten;

— een analyse gemaakt van de correlatie tussen de door AMS gefactureerde bedragen en de activiteitsgraad van Ryanair op de luchthaven van Pau. Volgens de adviseur blijkt de tarifering van de marketingdiensten de evolutie van het aantal uitgevoerde vluchten te volgen;

— de door AMS voor de CCIPB verrichte diensten vergeleken met andere gebruikelijke marketingdiensten op internet die onder soortgelijke voorwaarden worden aangeboden.

(47) De adviseur trekt in twijfel dat de CCIPB er goed aan heeft gedaan om een contract te sluiten voor de aankoop van dergelijke marketingdiensten en wel om de volgende redenen. Ten eerste is de website van Ryanair in wezen een website waar tickets worden verkocht en geen algemene website waar reizen aan de man worden gebracht. Volgens de adviseur valt de website van Ryanair dus vooral te vergelijken met websites van andere luchtvaartmaatschappijen die over het algemeen slechts weinig betaalde reclame bevatten en waarop luchthavens niet adverteren. Ten tweede merkt de adviseur op dat luchthavens niet vergelijkbaar zijn met andere potentiële adverteerders op websites van luchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair, aangezien de diensten die door de luchthaven aan de passagiers van Ryanair worden verleend onlosmakelijk verbonden zijn met de dienstverlening van Ryanair zelf, in tegenstelling tot bijkomende diensten als logies of autoverhuur. Tot slot stelt de adviseur vragen bij de logica van luchthavens die luchtvaartmaatschappijen geld geven om klanten te lokken voor vluchten van en naar de luchthaven in kwestie terwijl extra passagiers uiteindelijk rechtstreeks in het voordeel spelen van die luchtvaartmaatschappijen.

(48) Daaruit concludeert de adviseur dat adverteren op de website van Ryanair een luchthaven slechts weinig commercieel voordeel oplevert.

(49) Zelfs gesteld dat dit een voordeel zou opleveren, dan wordt dit volgens de adviseur niet gemeten door de luchthaven of Ryanair. De adviseur merkt ook op dat de marketinginformatie op de website van Ryanair vrij beknopt en eenvoudig is en dat, als de luchthaven of Ryanair zou menen dat reclame maken op de website doeltreffend is, een investering zou zijn verricht om de kwaliteit en het uiterlijk ervan te verbeteren. De adviseur leidt daaruit af dat de commerciële waarde van de marketingdiensten voor de partijen bij het contract niet van cruciale betekenis is.

(50) Omgekeerd zou de regio van bestemming volgens de adviseur wel degelijk voordeel kunnen halen uit de reclame waardoor de klanten van Ryanair worden aangemoedigd om er langer te verblijven of ter plaatse meer te verbruiken. Niettemin is de adviseur van mening dat eventuele voordelen waar de regio baat bij zou kunnen hebben, niet in de analyse van het contract mogen worden opgenomen aangezien het contract is gesloten tussen de CCIPB en Ryanair of de dochteronderneming van Ryanair.

(51) Volgens de adviseur leidt de discrepantie tussen het zeer vluchtige karakter van de markt van de onlinemarketing en de vaste tarieven van AMS tot de vraag wat nu eigenlijk het echte doel is van die onderneming. Volgens Ryanair is het contract met AMS facultatief en zouden de luchthavenbeheerders geen contract sluiten als er geen commerciële waarde aan vastzat. De adviseur vraagt zich echter af of Ryanair tijdens de onderhandelingen met de luchthaven druk uitoefent in verband met de exploitatie van verbindingen, vooral omdat verschillende luchthavens in de nabijheid (bijvoorbeeld Tarbes en Biarritz voor Pau) concurrentie hebben gevoerd om Ryanair binnen te halen.

([15]) In zijn verslag heeft de adviseur de verschillende contracten inzake marketingdiensten onderzocht die in de periode 2002-2008 zijn gesloten tussen de CCIPB enerzijds en Ryanair en AMS anderzijds, en het contract dat is gesloten met Transavia, de contracten inzake luchthavendiensten die zijn gesloten tussen 2002 en 2005, de financiële resultaten van de luchthaven tussen 2002 en 2007 en de effecten van de door Ryanair geëxploiteerde route Pau-Londen Stansted op de rekeningen van de luchthaven tussen 2003 en 2008. Het onderwerp van dit verslag is dus ruimer dan dat van het besluit tot inleiding van de procedure.

(52) Volgens de adviseur komt uit al deze elementen naar voren dat de strategie van Ryanair die ten grondslag ligt aan deze contracten inzake marketingdiensten, erin bestaat om een subsidie van de luchthaven te verkrijgen en op die manier lage prijzen te kunnen hanteren.

3.2.2. CONTRACTEN INZAKE MARKETINGDIENSTEN MET TRANSAVIA

(53) De adviseur heeft eveneens een contract inzake marketingdiensten onderzocht dat in 2006 is gesloten tussen de CCIPB en de luchtvaartmaatschappij Transavia. Het besluit tot inleiding van de procedure heeft geen betrekking op dat contract.

3.2.3. CONTRACTEN INZAKE LUCHTHAVENDIENSTEN

(54) De adviseur heeft een analyse gemaakt van de verschillende contracten inzake luchthavendiensten die in de periode 2003-2005 zijn gesloten tussen de CCIPB en de verschillende luchtvaartmaatschappijen (namelijk Ryanair, Air France en Transavia).

(55) Volgens de adviseur evolueren de prijzen voor luchthavendiensten als volgt: de prijs voor gereglementeerde heffingen (voor de verlichting en bebakening, het parkeren van vliegtuigen en de verwerking van passagiers) wordt opgemaakt op grond van een tarievenlijst die geldt voor alle luchtvaartmaatschappijen. Het toepasselijke tarief voor elke heffing wordt jaarlijks geactualiseerd aan de hand van een percentage dat afhangt van onderhandelingen in de economische adviescommissie van de luchthaven. Volgens de adviseur mogen de tarieven voor gereglementeerde diensten dus niet verschillen tussen de luchtvaartmaatschappijen.

(56) Volgens de adviseur verschilt het tarief voor niet-gereglementeerde diensten (gronddiensten) echter wel tussen de luchtvaartmaatschappijen en hangt dit af van bilaterale commerciële onderhandelingen.

(57) De adviseur heeft een vergelijking gemaakt tussen de niet-gereglementeerde diensten die Ryanair in rekening worden gebracht en dezelfde diensten die de andere luchtvaartmaatschappijen (Air France en Transavia) in rekening worden gebracht. Die vergelijking gaat uit van de aard van de dienstverlening en de toegepaste prijs.

(58) De adviseur heeft vastgesteld dat de gronddiensten die in de contracten van deze twee luchtvaartmaatschappijen zijn opgenomen, blijkbaar goed werden nageleefd en dat er een reëel verschil bestaat in de aard van de diensten die aan de verschillende maatschappijen worden verleend. Air France kan immers rekenen op een vollediger dienstenpakket. Ryanair betaalt overigens een lagere vaste prijs dan Transavia (maar wel voor een grotere activiteit).

(59) Volgens de adviseur, die de tarieven heeft vergeleken die forfaitair Ryanair en Transavia in rekening worden gebracht en het tarief dat Air France betaalt voor vergelijkbare diensten met een vergelijkbare gemeenschappelijke dienstverlening, betaalt Ryanair een lager tarief ([…] (*) EUR) dan Air France ([…] EUR) of Transavia ([…] EUR). De betaalde prijs zou ongeveer […] % bedragen van de prijs die door de andere maatschappijen wordt betaald.

(60) Volgens Frankrijk is de door de adviseur gemaakte vergelijking van de luchthavendiensten — op het gebied van de niet-gereglementeerde dienstverlening — geen correcte samenvatting van de resultaten van de verschillende onderhandelingen die de CCIPB heeft gevoerd. Frankrijk geeft enkele voorbeelden die deze tarifering rechtvaardigen, met name omdat Ryanair geen gebruik maakt van bepaalde diensten die aan Air France worden verleend.

4. STEUNMAATREGELEN TEN AANZIEN WAARVAN HET BESLUIT TOT UITBREIDING VAN DE PROCEDURE IS GENOMEN

(61) De Commissie heeft het nodig geacht om de formele onderzoeksprocedure uit te breiden en alle contracten te onderzoeken die door de CCIPB zijn gesloten met AMS en Ryanair gedurende de gehele periode waarin Ryanair actief is geweest op de luchthaven van Pau (van 2003 tot 2011), om na te gaan of de tussen de CCIPB en Ryanair en AMS gesloten contracten staatssteun inhouden.

(62) De Commissie heeft ook besloten om de formele onderzoeksprocedure uit te breiden naar het contract dat de CCIPB op 23 januari 2006 heeft gesloten met de luchtvaartmaatschappij Transavia en naar verschillende financiële bijdragen die overheidsinstanties aan de luchthaven hebben betaald tijdens de onderzochte periode en waarvan Frankrijk bij schrijven van 30 mei 2011 een lijst heeft overgemaakt aan de Commissie.

(63) Deze steunmaatregelen worden hieronder besproken in de afdelingen 4.1 tot en met 4.3.

(*) Zakengeheim

4.1. *DE TUSSEN DE CCIPB EN RYANAIR EN AMS GESLOTEN CONTRACTEN*

(64) Het besluit tot uitbreiding van de procedure betreft verschillende contracten die tussen 2003 en 2011 door de CCIPB zijn gesloten met Ryanair en AMS.

4.1.1. HET CONTRACT VAN 28 JANUARI 2003

(65) Het contract van 28 januari 2003 werd door de CCIPB rechtstreeks gesloten met Ryanair (dus niet met AMS). Dat contract bevat bepalingen over de luchthavendiensten en de marketingdiensten.

(66) In artikel 2 van het contract zijn de verplichtingen vermeld die Ryanair aangaat ten aanzien van de CCIPB en het bedrag van de luchthavenheffingen. In artikel 3 van het contract zijn de verplichtingen van de CCIPB vermeld en is met name bepaald dat de CCIPB volledig op eigen kosten:

a) „de terminaldiensten/luchthaveninfrastructuur voor de in bijlage A beschreven diensten moet verlenen of laten verlenen;

b) de in bijlage B beschreven functies op het gebied van public relations en marketing moet uitvoeren;

c) na ondertekening van het contract Ryanair een forfaitair bedrag van tachtigduizend euro (80 000 EUR) moet betalen voor de opstart van deze nieuwe verbinding;

d) rekening houdend met de promotie waarvan de luchthaven van Pau geprofiteerd heeft dankzij de weblinks naar de CCIPB op de website van Ryanair, met de reclame in de geschreven pers voor de lage prijzen bij vertrek en aankomst op de luchthaven van Pau en met andere, door Ryanair gekozen, middelen zoals reclame op radio, televisie en buitenreclame, aan Ryanair voor de diensten een bedrag moet betalen van elf euro (11 EUR) per passagier die vertrekt vanuit de luchthaven van Pau. Dit bedrag is maandelijks na verloop van de termijn betaalbaar en/of mag worden afgetrokken van de bedragen die Ryanair verschuldigd is aan de CCIPB krachtens de bepalingen van artikel 2, onder b), hierboven, waarbij het maximumbedrag is vastgesteld op vierhonderdduizend euro (400 000 EUR) per jaar en per dagelijkse heen- en terugvlucht van de diensten;

e) dit contract is uitsluitend geldig voor de verbinding Pau-Londen op basis van ten minste één vlucht per dag en 364 dagen per jaar. Als de verbinding Pau-Londen verder groeit en er meer vluchten per dag worden aangeboden, betaalt de CCIPB geen enkel supplement. Als er, in gezamenlijk overleg, andere verbindingen naar Duitsland, België, Ierland of Italië worden geopend, wordt dit contract hernomen en wordt hetzelfde bedrag van tachtigduizend euro (80 000 EUR), met maximaal vierhonderdduizend euro (400 000 EUR) per jaar berekend op basis van elf euro (11 EUR) per passagier, bij vertrek betaald voor de opstart van die verbindingen. Voor elke nieuwe verbinding wordt een nieuw contract gesloten of wordt een aanhangsel toegevoegd aan dit contract".

(67) Bijlage A van het contract verstrekt een lijst met grondafhandelingsdiensten en bijbehorende diensten die gelden voor de door Ryanair verzorgde vluchten. Bijlage B bevat bepalingen over de functies inzake public relations, verkoop en marketing van de luchthaven. In het deel over verkoop en marketing is met name bepaald:

„De luchthaven geeft Ryanair steun en bijstand voor haar periodieke verkoopcampagnes in de aantrekkingszone van de luchthaven, en stelt met name gratis een kantoor, een telefoonlijn en een faxtoestel ter beschikking van het Ryanair-team. De luchthaven onderzoekt alle reclamemogelijkheden (buitenreclame, reclame in kranten, op radio en televisie enz.) in de regio die interessant kunnen zijn voor Ryanair."

(68) Dit contract is op 3 mei 2005 door het Tribunal administratif de Pau nietig verklaard ([16]) om de volgende redenen:

„De wanverhouding […] tussen de wederzijdse verplichtingen van de partijen bij het contract, gezien de onduidelijke plichten van Ryanair Limited op het gebied van reclame in het buitenland voor de stad Pau als toeristische trekpleister en het feit dat de betaalde bedragen zelfs niet gedeeltelijk worden terugbetaald als de vastgelegde doelstellingen niet zijn behaald, brengt ons ertoe de aangevochten beschikking te beschouwen als financiële steun ten gunste van Ryanair Limited.

De aangevochten beschikking, die het contract goedkeurt waarbij financiële steun wordt verleend ten gunste van Ryanair Limited is onrechtmatig, aangezien zij niet vooraf bij de Europese Commissie is aangemeld, en moet nietig worden verklaard."

([16]) Tribunal administratif de Pau, 3 mei 2005, Air Méditerranée. Het vonnis van het Tribunal administratif de Pau is het gevolg van een klacht die in september 2003 werd ingediend door Air Méditerrannée, een chartermaatschappij die actief is op de luchthaven van Tarbes, niet ver van die van Pau. Air Méditerrannée voelde zich benadeeld door wat volgens haar oneerlijke concurrentie was met haar eigen verbindingen tussen Londen en het zuidwesten van Frankrijk.

(69) Het Tribunal administratif de Pau heeft er in zijn vonnis van 3 mei 2005 aan herinnerd dat de CCIPB die de luchthaven van Pau beheert, zich ertoe had verbonden om Ryanair zonder tegenprestatie 80 000 EUR te betalen voor het openen van haar verbinding Londen Stansted-Pau in 2003. De CCIPB had zich ook ertoe verbonden om 11 EUR per passagier te betalen aan Ryanair, tot een jaarlijks maximum van 400 000 EUR als tegenprestatie voor acties die de stad Pau opwaarderen. Het Tribunal administratif de Pau heeft daaruit opgemaakt dat het contract financiële steun ten voordele van Ryanair vormde.

(70) Dit contract van 2003 is dan vervangen door de twee contracten van 2005 waarop het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft.

4.1.2. DE CONTRACTEN VAN 2005 ([17])

(71) De contracten van 2005 zijn onderzocht door de Chambre régionale des comptes d'Aquitaine (hierna „de CRC" genoemd).

(72) Het verslag met de definitieve opmerkingen van de CRC over de CCIPB is op 19 oktober 2006 aangenomen en betreft de boekjaren 2001 en volgende. Een gedeelte van dat verslag betreft de steun die is verleend aan een lagekostenmaatschappij (hoofdstuk 3 van het verslag). Dit verslag werd voorafgegaan door een onderzoek van het contract inzake marketingdiensten door de CRC. In haar verslag met definitieve opmerkingen heeft de CRC de volgende opmerkingen geformuleerd:

„De CCI heeft een nieuwe juridische structuur opgezet om de gevolgen van de uitspraak van het Tribunal administratif (waarin werd besloten dat het contract van 2003 met Ryanair onrechtmatige staatssteun vormde), te omzeilen."

„AMS is louter een dochtermaatschappij van Ryanair en wordt geleid door twee senior managers van Ryanair."

„We herhalen hier de argumentatie van de administratieve rechter (Tribunal administratif de Strasbourg, 24 juli 2003, Brit Air tegen CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin, CAA de Strasbourg, 18 december 2003, CCI de Strasbourg et du bas-Rhin tegen Brit Air) als we zeggen dat er een duidelijke wanverhouding is tussen de verplichtingen van de partijen bij het contract. De reclame op de website van Ryanair komt ook ten goede aan die luchtvaartmaatschappij en kan geen rechtstreekse tegenprestatie vormen voor de financiële verbintenissen die door de chambre consulaire (de CCIPB) zijn aangegaan."

(73) Volgens het verslag bleek er een wanverhouding te zijn tussen de wederzijdse verplichtingen van de partijen bij het contract.

(74) In het verslag is vermeld dat de CRC ondanks de argumenten die door AMS en Ryanair werden aangevoerd, haar standpunt niet wijzigt. Het besluit van de CRC luidt als volgt:

„Onder voorbehoud van het oordeel van de bevoegde rechter is zij van mening dat dit contract inzake dienstverlening in werkelijkheid financiële steun is voor Ryanair en dat deze steun onrechtmatig is omdat deze niet vooraf is aangemeld bij de Commissie."

(75) In het verslag worden ook de doeltreffendheid van de steun (hoofdstuk 3.2) en de efficiëntie ervan (hoofdstuk 3.3) besproken. Er wordt vermeld dat de verbinding Pau-Londen Stansted voor de regio Béarn een onweerlegbare economische impact heeft:

„De doelstelling van 50 000 passagiers vanuit Londen die in 2003 was vastgelegd, was in het tweede exploitatiejaar bijna gehaald. Volgens een studie van de CCI uit 2005 bedroeg de economische impact van de verbinding jaarlijks ongeveer 8 miljoen EUR. Om deze economische impact te meten is een panel opgericht dat representatief is voor de economische activiteiten in verband met toerisme. Ongeveer 700 vakmensen uit de regio Béarn werden ondervraagd over het aandeel van Britse klanten in hun omzet. Het aandeel van de verbinding in het totale aantal Britse toeristen in de regio Béarn werd beoordeeld aan de hand van een passagiersenquête en gegevens van het Comité départemental du tourisme."

(76) Wat de efficiëntie van de steun betreft, wordt in het verslag vermeld dat de totale kostprijs van de verbinding voor de CCI in 2004 op ongeveer 360 000 EUR wordt geraamd, rekening houdend met de inkomsten die deze activiteit heeft opgebracht.

(77) De CRC vraagt zich af of de CCIPB dezelfde resultaten voor de economische ontwikkeling van de regio Béarn had kunnen bereiken door minder financiële steun te verlenen aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair. In dat verband verwijst het verslag naar de regels inzake verenigbaarheid die zijn vastgesteld in de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven ([18]) van 2005 (hierna „de richtsnoeren van 2005" genoemd). Het verslag besluit dat deze regels in dat opzicht niet zijn nageleefd.

([17]) Die contracten waren reeds het onderwerp van het besluit tot inleiding van de procedure; zie afdeling 3.1.
([18]) PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

4.1.3. DE CONTRACTEN DIE NA 2005 WERDEN GESLOTEN TUSSEN DE LUCHTHAVEN EN RYANAIR EN AMS

(78) Volgens de Franse autoriteiten werden na 2005 de volgende contracten gesloten of aanhangsels bij de contracten van 2005 overeengekomen tussen de CCIPB en Ryanair en AMS:

— een contract inzake marketingdiensten, gesloten op 25 september 2007 met een aanvankelijke looptijd van vijf jaar vanaf de datum van ondertekening, waarin de partijen afspreken dat ze ten minste zes maanden voordat deze aanvankelijke looptijd verstreken is, zullen samenkomen om de voortzetting van de samenwerking tussen de CCIPB en AMS te bespreken. De marketing betreft de exploitatie van een verbinding tussen Pau en Charleroi met voor elk volledig exploitatiejaar drie vluchten per week. Als tegenprestatie voor een link op de Belgische en de Nederlandse startpagina van de website van Ryanair (www.ryanair.com) naar de door de CCIPB gespecificeerde website, betaalt de CCIPB aan AMS een jaarlijks bedrag van […] EUR. De verbinding is op 30 oktober 2007 geopend. Dat contract is gewijzigd via een briefwisseling van 16 juni 2009 waarbij de marketing vanaf 1 januari 2009 […] EUR zal kosten zonder dat aan de prestaties iets gewijzigd wordt;

— een aanhangsel bij het contract van 2005 inzake luchthavendiensten is overeengekomen in de vorm van een brief van de CCIPB van 25 september 2007 waarin zij aanvaardt dat de voorwaarden van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten voor een periode van vijf jaar worden toegepast op de verbinding Pau-Charleroi;

— een aanhangsel bij het contract van 2005 inzake luchthavendiensten is overeengekomen in de vorm van een brief van de CCIPB van 17 maart 2008 waarin zij aanvaardt dat de voorwaarden van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten voor een periode van één jaar worden toegepast op de verbinding Pau-Bristol;

— een contract inzake marketingdiensten, gesloten op 31 maart 2008 met een looptijd van 16 mei 2008 tot 13 september 2008, waarin de partijen afspreken dat ze ten minste drie maanden voordat deze aanvankelijke looptijd verstreken is, zullen samenkomen om de voortzetting van de samenwerking tussen de CCIPB en AMS te bespreken. De in dit contract vastgelegde promotiecampagnes betreffen de toezegging van Ryanair om in dezelfde periode een verbinding Pau-Bristol te exploiteren met een frequentie van drie vluchten per week. Als tegenprestatie voor een link op de Engelse startpagina van de website van Ryanair (www.ryanair.com) naar de door de CCIPB gespecificeerde website, gedurende acht dagen, betaalt de CCIPB aan AMS een bedrag van […] EUR;

— bij besluit van 15 juni 2009 heeft de CCIPB haar voorzitter gemachtigd om het bedrag van het contract van 2005 inzake marketingdiensten te wijzigen en het voor het jaar 2009 te beperken tot […] EUR omdat Ryanair het aantal geplande vluchten op de verbinding Pau-Londen tot 211 had verlaagd;

— een aanhangsel bij het contract van 2005 inzake luchthavendiensten is overeengekomen in de vorm van een brief van de CCIPB van 16 juni 2009 waarin zij aanvaardt dat de voorwaarden van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten voor het zomerseizoen van 2009 worden toegepast op de verbinding Pau-Bristol;

— een contract inzake marketingdiensten, gesloten op 16 juni 2009 voor de periode van 1 april 2009 tot en met 24 oktober 2009, met mogelijke verlenging onder voorbehoud van een contract drie maanden vóór de afloop ervan. De in dit contract vastgelegde promotiecampagnes betreffen de exploitatie van een verbinding Pau-Bristol met een frequentie van twee vluchten per week op een programma waarin tijdens dezelfde periode zestig vluchten zijn gepland. Als tegenprestatie voor een link op de Engelse startpagina van de website van Ryanair (www.ryanair.com) naar de door de CCIPB gespecificeerde website, gedurende negen dagen, betaalt de CCIPB aan AMS een bedrag van […] EUR. De verbinding is in oktober 2009 afgeschaft;

— een contract inzake marketingdiensten, gesloten op 28 januari 2010 voor een aanvankelijke looptijd vanaf de datum van ondertekening tot een jaar na de startdatum van de verbindingen, dat kan worden verlengd met een bijkomende periode van één jaar. De in dit contract vastgelegde promotiecampagnes houden verband met een verbinding Pau-Londen Stansted vanaf 30 maart 2010 met een frequentie van drie vluchten per week met een minimum van 220 vluchten, een verbinding Pau-Charleroi vanaf dezelfde datum met een frequentie van drie vluchten per week met een minimum van 100 vluchten en een verbinding Pau-Beauvais vanaf april 2010 met een frequentie van drie vluchten per week met een minimum van 100 vluchten. Als tegenprestatie voor een link op de Engelse, de Belgische, de Nederlandse en de Franse startpagina van de website van Ryanair (www.ryanair.com) naar de door de CCIPB gespecificeerde website, gedurende 25 of 45 dagen, betaalt de CCIPB aan AMS een bedrag van […] EUR.

(79) De door AMS voorgestelde diensten en de financiële voorwaarden ervan zijn aangegeven in artikel 3 van de verschillende contracten inzake marketingdiensten. Volgens de Franse autoriteiten hangt de evolutie van de aan AMS betaalde bedragen af van de ondertekening van nieuwe contracten in verband met de nieuwe verbindingen (Charleroi, Bristol) en variaties in de geplande vluchtprogramma's, met name op de verbinding Pau-Londen Stansted. Volgens de bepalingen van de verlengde contracten van 30 juni 2005 en 25 september 2007 is er een nieuw contract gesloten rekening houdend met alle verbindingen die vanaf 30 maart 2010 worden verzorgd.

(80) Volgens de Franse autoriteiten is na afloop van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten in april 2010 geen nieuw contract inzake luchthavendiensten meer gesloten. De tarifering die tussen april 2010 en april 2011 op Ryanair werd toegepast, is die welke in de economische adviescommissie van de luchthaven voor de gereglementeerde heffingen is goedgekeurd, en die welke in het contract van 2005 voor de grondafhandelingsdiensten is vastgesteld, omdat de onderhandelingen niet hebben geleid tot een nieuw contract. De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat alleen de marketingdiensten in een nieuw contract werden opgenomen.

(81) Volgens Frankrijk zijn de verbindingen waarover het contract inzake luchthavendiensten handelt, namelijk Pau-Londen, Pau-Charleroi en Pau-Beauvais, geopend op 30 maart 2010 (de eerste twee) en in april 2010 (de laatste). De eerste periode bestreek dus die van het winterprogramma 2010/2011. Bij brief van 14 februari 2011 heeft de CCIPB bij de vaststelling dat het contract niet verlengd is met een periode van één jaar, binnen de gestelde termijnen aan AMS gevraagd om het contract automatisch te laten aflopen per 1 april 2011.

(82) In brieven van 30 mei 2011 en 10 mei 2012 heeft Frankrijk een inventaris opgemaakt van de bedragen die gedurende de periode 2003 tot 2011 door de CCIPB en de andere overheidsinstanties zijn overgemaakt aan AMS (of aan Ryanair als het gaat om het contract van 28 januari 2003). Het totaal van tussen 2003 en 2011 verrichte betalingen bedroeg [4-6] miljoen EUR in het kader van de in de overwegingen 64 tot 81 bedoelde contracten. De exacte door de CCIPB en de andere overheidsinstanties aan AMS (of aan Ryanair) betaalde bedragen zijn vermeld in de onderstaande tabel 2.

Tabel 2

Subsidies betaald aan AMS of aan Ryanair per geëxploiteerde verbinding

(in duizend EUR)

Subsidie betaald aan AMS of aan Ryanair per geëxploiteerde verbinding	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Pau-Londen	[…]	[…]	[…]	437	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pau-Charleroi					[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pau-Bristol						[…]	[…]			[…]
Pau-Beauvais								[…]	[…]	[…]
Totaal aan AMS of aan Ryanair betaalde bedragen	[…]	[…]	[…]	**437**	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[**4 000-6 000**]

Bron: Brieven van Frankrijk van 30 mei 2011 en van 10 mei 2012 ([1]).

([1]) Voor 2011 ontbreekt een nauwkeurige opsplitsing tussen de verschillende routes. Daarom heeft de Commissie het totaalbedrag over de verschillende routes verdeeld in dezelfde verhouding als die welke voor 2010 werd vastgesteld.

4.2. *HET CONTRACT TUSSEN DE CCIPB EN TRANSAVIA*

(83) De CCIPB heeft op 23 januari 2006 een contract gesloten met de luchtvaartmaatschappij Transavia. Dit contract werd gesloten voor drie jaar vanaf 26 april 2006, de datum waarop voor het eerst werd gevlogen op de verbinding Pau-Amsterdam, en kon voor een periode van twee jaar worden verlengd. Het contract werd inderdaad stilzwijgend verlengd in april 2009, maar het werd in oktober 2009 opgezegd toen Transavia besloot de dienstverlening te beëindigen.

(84) Dit contract voorzag in betalingen voor marketingdiensten, namelijk 250 000 EUR voor de eerste twee jaar, voor 156 vertrekkende vluchten per jaar. Als er per jaar minder dan 156 vluchten plaatsvonden, moest het bedrag naar verhouding worden aangepast. In het derde jaar bedroeg de betaling […] EUR per vertrekkende passagier (met een jaarlijks maximum van […] EUR).

(85) Het contract voorzag ook in een mogelijke verlenging met twee jaar, met een betaling van […] EUR per vertrekkende passagier voor het vierde jaar, en […] EUR per vertrekkende passagier voor het vijfde jaar.

(86) Op grond van het contract heeft de CCIPB in totaal [700 000-900 000] EUR betaald aan Transavia uit hoofde van marketingdiensten die door Transavia werden verricht tussen 26 april 2006 en 29 oktober 2009.

4.3. *FINANCIËLE BIJDRAGEN VAN VERSCHILLENDE OVERHEIDSINSTANTIES AAN DE LUCHTHAVEN VAN PAU*

(87) Bij brief van 30 mei 2011 heeft Frankrijk de Commissie een inventaris bezorgd van alle subsidies die aan de luchthaven zijn toegekend aan de hand van openbare middelen. De steunmaatregelen waarop de uitbreiding van de procedure betrekking heeft, zijn beschreven in de overwegingen 88 tot 107. Volgens Frankrijk ontvangt de luchthaven geen enkele financiering van de staat of overheidssteun die bedoeld is om de exploitatie van de luchthaven in evenwicht te brengen.

(88) Voor hun beoordeling van de bepalingen in verband met staatssteun dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen subsidies voor „uitrusting" die zijn betaald door de verschillende overheidsinstanties, en de subsidies die door de staat zijn toegekend en die bedoeld waren om de kosten te dekken die volgens de Franse autoriteiten onder opdrachten vallen die behoren tot het takenpakket van de overheid.

Tabel 3

Luchthaven Pau-Pyrénées. Financiële bijdragen die de luchthaven in de periode 2000-2010 van verschillende overheidsinstanties heeft ontvangen

(in duizend EUR)

Aard van de subsidie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Staatssubsidie FIATA (opdrachten die vallen onder het takenpakket van de overheid)			396		11		400	300				1 107
Staatssubsidie uitrusting (toelage voor investeringen die vallen onder het takenpakket van de overheid)	166 (lokalen SSLIA ([1]))		1 782 (2 tomografen + voertuig) SSLIA	466 (voertuig SSLIA)								2 414
Totaal uitrustingssubsidies voor opdrachten die vallen onder het takenpakket van de overheid	**166**		**2 178**	**466**	**11**		**400**	**300**				**3 521**
Conseil général Pyrénées-Atlantiques (uitrustingstoelage)	1 326 (cargoterminal)		91 (materiaal start-/landingsbaan)			478 (werkzaamheden taxibaan)						1 895
Conseil régional d'Aquitaine	1 413 (cargoterminal)	2 164 (passagiersterminal)	232 (terminals)			479 (werkzaamheden taxibaan)						4 288
Syndicat des communes et agglomération de Pau	1 479 (cargo- en passagiersterminals)	1 683 (passagiersterminal)	643 (passagiersterminal)	5 (terminals)								3 810
EFRO		1 559 (passagiersterminal)	1 184 (terminals)	291 (passagiersterminal)		653 (werkzaamheden taxibaan)						3 687

(in duizend EUR)

Aard van de subsidie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Gaz de France				38 (warmte-krachtcen-trale)								38
Syndicat mixte de l'aéroport de Pau-Pyrénées										4 030 (ver-nieuwing start-/lan-dingsbaan en bakens)	100 (ver-nieuwing start-/lan-dingsbaan en bakens)	4 130
Totaal uitrustingssubsidies (excl. opdrachten die behoren tot het takenpakket van de overheid)	**4 218**	**5 406**	**2 150**	**334**		**1 610**				**4 030**	**100**	**17 848**
Conseil général Pyrénées-Atlanti-ques (aflossing kapitaal van le-ning)	97	272	113	122	98	77						779
Verrichte investeringen	**3 470**	**8 656**	**5 781**	**1 352**	**272**	**2 744**	**260**	**315**	**416**	**5 419**	**167**	**28 852**

([1]) Dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen (Service de Sécurité et de Lutte contre l'Incendie des Aéronefs, SSLIA)

4.3.1. SUBSIDIES VOOR „UITRUSTING"

(89) In de periode 2000-2010 heeft de luchthaven betalingen (hierna „uitrustingssubsidies" genoemd) ontvangen van het syndicat mixte, de staat, diverse plaatselijke overheidsinstanties, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en Gaz de France voor de financiering van investeringen van uiteenlopende aard (terminal, vernieuwing start-/landingsbaan, vernieuwing van bakens, cargoterminal, warmtekrachtcentrale enz.) voor een totaal bedrag van ongeveer 17,8 miljoen EUR (zie tabel 3 hierboven).

(90) De Conseil général des Pyrénées-Atlantiques heeft aan de luchthaven een „uitrustingstoelage" toegekend van 1,895 miljoen EUR voor de financiering van de cargoterminal, materiaal voor de start-/landingsbaan en werkzaamheden aan de taxibaan. Frankrijk heeft ook gemeld dat de Conseil général des Pyrénées-Atlantiques tussen 2000 en 2005 een bedrag van 779 000 EUR heeft betaald als terugbetaling van het kapitaal van een lening. Frankrijk vermeldt daarbij dat deze steunmaatregel het gevolg is van een protocol over het financieringsplan van de luchthaven van Pau dat op 5 november 1990 werd gesloten tussen de plaatselijke overheidsinstanties en de CCIPB. Dit plan voor een totaalbedrag van maximaal 5,680 miljoen EUR omvatte werkzaamheden om de luchthaventerreinen en de verlichting/bebakening van de start- en landingsbanen aan te passen aan de normen evenals een uitbreiding van de luchthaventerminal. Volgens het protocol kon de financiering van de plaatselijke overheidsinstanties gebeuren in de vorm van een uitrustingstoelage dan wel in de vorm van een terugbetaling van de leningen die de exploitant was aangegaan om de investeringen te financieren, of ook nog in de vorm van een combinatie van deze financieringsmogelijkheden. Het hierboven vermelde bedrag van 779 000 EUR stemt overeen met de terugbetaling van het kapitaal van een lening die de Conseil général des Pyrénées-Atlantiques op grond van het protocol van 1990, dat verviel in 2005, moest dekken.

(91) Van de Conseil régional d'Aquitaine heeft de luchthaven vier subsidies ontvangen voor een totaalbedrag van 4,288 miljoen EUR voor de financiering van de cargo- en passagiersterminal en voor werkzaamheden aan de taxibaan.

(92) Het Syndicat des communes et agglomération de Pau-Pyrénées heeft de luchthaven 3,810 miljoen EUR toegekend voor de financiering van de cargo- en passagiersterminal.

(93) Het EFRO heeft de ontwikkeling van de passagiersterminal en de werkzaamheden aan de taxibaan gesubsidieerd met een bedrag van 3,687 miljoen EUR.

(94) Gaz de France heeft de luchthaven van Pau in 2003 een bedrag betaald van 38 000 EUR voor de financiering van een warmtekrachtcentrale. Toentertijd was Gaz de France een openbare instelling op commercieel en industrieel gebied.

(95) Tot slot heeft het syndicat mixte een investeringsprogramma gefinancierd voor vernieuwingen aan de start-/landingsbaan en de verlichting/bebakening ervan, en voor de uitbreiding van het parkeerterrein, voor een bedrag van 4,130 miljoen EUR.

(96) Tabel 4 hieronder geeft een overzicht van de verschillende steunmaatregelen, m.a.w. van de verschillende rechtshandelingen op basis waarvan de hierboven beschreven uitrustingssubsidies zijn toegekend. Voor die verschillende steunmaatregelen wordt het volgende vermeld: de toekenningsdatum van de uitrustingssubsidie, de aard van de gefinancierde investeringen en de totale kostprijs van die investeringen, de totaalbedragen van de uitrustingssubsidies die zijn ontvangen in het kader van die verschillende steunmaatregelen en de perioden waarin de bedragen zijn betaald.

Tabel 4

Overzicht van steunmaatregelen op basis waarvan uitrustingssubsidies zijn toegekend

Toekenningsdatum van de subsidie	Overheidsinstanties die de subsidie hebben toegekend	Aard van de investeringen	Totale kostprijs van de investering (in miljoen EUR)	Totaalbedragen van subsidie (in miljoen EUR)	Periode van betaling
1999-2000	Conseil général Conseil régional Syndicat des communes et agglomération de Pau Gaz de France	Cargo- en passagiersterminal, materiaal voor start-/landingsbaan, warmtekrachtcentrale	15,3	11,9	2000-2003

Toekenningsdatum van de subsidie	Overheidsinstanties die de subsidie hebben toegekend	Aard van de investeringen	Totale kostprijs van de investering (in miljoen EUR)	Totaalbedragen van subsidie (in miljoen EUR)	Periode van betaling
2004	Conseil général Conseil régional Europese Unie (EFRO)	Werkzaamheden taxibaan	2,6	1,6	2005
2009	Syndicat mixte	Renovatie start-/landingsbaan, uitbreiding parkeerterrein	5,1 ([1])	4,1	2009-2010

Bron: Door Frankrijk overlegde documenten
([1]) Waarvan 450 000 EUR voor de uitbreiding van het parkeerterrein.

4.3.2. STAATSSUBSIDIES DIE VOLGENS FRANKRIJK BESTEMD WAREN VOOR DE FINANCIERING VAN OPDRACHTEN DIE VALLEN ONDER HET TAKENPAKKET VAN DE OVERHEID — STELSEL VOOR FINANCIERING VAN OPDRACHTEN DIE VALLEN ONDER HET TAKENPAKKET VAN DE OVERHEID IN FRANSE LUCHTHAVENS

(97) Tabel 3 vermeldt ook staatssubsidies die volgens Frankrijk bestemd waren voor de financiering van opdrachten die behoren tot het takenpakket van de overheid. Het gaat daarbij (zie de eerste en de tweede rij van de tabel, periode 2000 tot 2010) om:

— subsidies uit het interventiefonds voor luchthavens en luchtvervoer (fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, FIATA) voor een bedrag van 1,107 miljoen EUR;

— uitrustingssubsidies voor een bedrag van 2,414 miljoen EUR.

(98) In totaal heeft de luchthaven van Pau van 2000 tot 2010 dus subsidies ontvangen voor een totaal bedrag van 3,521 miljoen EUR.

(99) Volgens Frankrijk dekken die subsidies de kostprijs van opdrachten die vallen onder het takenpakket van de overheid en die volgens de Franse wetgeving door luchthavenbeheerders moeten worden uitgevoerd en door de staat moeten worden gefinancierd. De betrokken opdrachten worden gefinancierd door de opbrengsten van de luchthavenbelasting en een aanvullend financieringsinstrument. De geschiedenis en modaliteiten van die instrumenten worden, samen met het soort opdrachten die daarmee worden gefinancierd, beschreven in de overwegingen 100 tot 108.

(100) In 1998 heeft de Conseil d'État in het arrest-SCARA ([19]) geoordeeld dat beveiligings- en veiligheidsopdrachten in de luchthavens behoren tot het takenpakket van de overheid en dat die daarom niet via heffingen ten laste mogen komen van de luchthavengebruikers. Ten gevolge van dit arrest is bij wet nr. 98-1171 van 18 december 1998 betreffende de organisatie van bepaalde luchtvervoersdiensten en artikel 136 van wet nr. 98-1266 van 30 december 1998 (financieringswet 1999) ([20]) vanaf 1 juli 1999 de luchthavenbelasting vastgesteld. Het gaat om een bestemmingsbelasting, in de zin dat de opbrengsten ervan uitsluitend mogen worden gebruikt om bepaalde uitgaven te financieren, in dit geval de kostprijs van opdrachten die Frankrijk beschouwt als overheidstaken in de luchthavens. De bovenvermelde bepalingen hebben ook een aanvullend financieringsinstrument ingevoerd om die opdrachten te financieren. Dat instrument wordt beschreven in de overwegingen 105 tot en met 107.

(101) In de wetgeving, die verder wordt uitgewerkt in de reglementering, is precies bepaald welke opdrachten in aanmerking komen voor financiering door middel van de luchthavenbelasting. Het betreft de dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen, de preventie van botsingen met wilde dieren ([21]), de controle van ruimbagage, de controle van passagiers en handbagage, de controle van toegang tot de ruimten die alleen toegankelijk zijn voor bevoegden ([22]), milieumaatregelen ([23]) en automatische controle aan de grenzen met behulp van biometrische identificatie. De verwijzing naar automatische controle aan de grenzen met behulp van

([19]) Arrest van de Conseil d'État van 20 mei 1998, Syndicat de Compagnies aériennes autonomes (SCARA).
([20]) Sindsdien gecodificeerd bij artikel 1609 quatervicies van het algemeen wetboek inzake belastingen.
([21]) Met het risico op botsingen met wilde dieren wordt bedoeld dat vogels met luchtvaartuigen kunnen botsen en op die manier de veiligheid van de personen en goederen aan boord van die luchtvaartuigen in gevaar kunnen brengen.
([22]) De uitvoering van die opdracht kan bijvoorbeeld bestaan uit het aanbrengen en onderhouden van afsluitingen die de publiek toegankelijke ruimte afbakenen van de ruimte die alleen voor bevoegden toegankelijk is of de installatie van camerasystemen aan de grens van de ruimte die alleen voor bevoegden toegankelijk is.
([23]) Deze opdracht omvat met name maatregelen voor lawaaibestrijding, eventueel in samenhang met de trajecten van de luchtvaartuigen, en controles van de lucht- en waterkwaliteit in de omgeving van de luchthavens.

biometrische identificatie is in 2008 in de wetgeving ingevoerd. Voor het overige is de omvang van de opdrachten die in aanmerking komen voor financiering uit de luchthavenbelasting, ongewijzigd gebleven sinds de invoering ervan, en stemt overeen met de opdrachten als bedoeld in het arrest-SCARA. Verschillende teksten uit de nationale en Europese regelgeving beschrijven de verplichtingen van luchthavenexploitanten met betrekking tot de uitvoering van die opdrachten. Voor de dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen bijvoorbeeld, is in de reglementering precies bepaald welke menselijke en materiële middelen moeten worden ingezet afhankelijk van de kenmerken van de luchthaven.

(102) De luchthavenbelasting van een bepaalde luchthaven moet worden betaald door elke luchtvaartmaatschappij die van die luchthaven gebruikmaakt. Ze wordt geheven op basis van het aantal passagiers en het goederen- en postvolume dat door elke luchtvaartmaatschappij aan boord wordt genomen. Het tarief van de luchthavenbelasting per passagier of ton goederen of post wordt jaarlijks per luchthaven vastgesteld, afhankelijk van de geschatte kosten voor de uitvoering van de door het financieringsinstrument gefinancierde opdrachten.

(103) Jaarlijks stellen de luchthavenexploitanten een aangifte van de kosten en het verkeer op. Die aangifte vermeldt, voor het vorige jaar, het vastgestelde verkeersvolume en de voor de beveiligings- en veiligheidsopdrachten gemaakte kosten, evenals de ontvangsten uit de luchthavenbelasting en het aanvullende financieringsinstrument om die opdrachten te financieren. De aangifte bevat bovendien prognoses in verband met het verkeersvolume, de kosten en inkomsten uit beveiligings- en veiligheidsopdrachten voor het lopende jaar en de twee volgende jaren. Die aangiften worden gecontroleerd door administratieve autoriteiten die controles ter plaatse kunnen verrichten. Het belastingtarief wordt vervolgens op die basis vastgesteld in een interministerieel besluit.

(104) Aangezien het belastingtarief wordt berekend op basis van prognosegegevens betreffende kosten en verkeersvolume is er een mechanisme ingevoerd voor correctie achteraf, om ervoor te zorgen dat de opbrengsten van de luchthavenbelasting, in voorkomend geval vermeerderd met de financieringen die zijn toegekend in het kader van het in de overwegingen 105 tot en met 107 beschreven aanvullende financieringsinstrument, niet hoger zijn dan de kosten die werkelijk zijn betaald voor de betrokken opdrachten. De betrokken kosten omvatten de werkings- en personeelskosten voor de uitvoering van die opdrachten, de afschrijvingskosten in verband met de investeringen die in het kader van die opdrachten zijn gedaan, en het deel van de algemene kosten dat met die opdrachten verband houdt ([24]). De exploitanten moeten een meerjarige rekening bijhouden van de inkomsten uit de luchthavenbelasting en het aanvullende financieringsinstrument, en van de kosten die voor de betrokken opdrachten zijn gemaakt. Zodra een positief saldo wordt vastgesteld, wordt dit overgedragen naar de cumulatieve rekeningen van de vorige jaren, met een positief of negatief saldo als resultaat, en dat saldo wordt in aanmerking genomen bij de vaststelling van het belastingtarief voor het volgende jaar. Op positieve saldi worden door de exploitant bovendien financieringskosten betaald.

(105) Vanaf de invoering moest de financiering door middel van luchthavenbelasting worden aangevuld met een aanvullend financieringsinstrument. De kosten voor veiligheid en beveiliging staan immers niet in verhouding tot het luchtverkeersvolume, in tegenstelling tot de inkomsten uit de luchthavenbelasting. In dat verband is gebleken dat het luchthavenbelastingtarief in luchthavens met weinig verkeer op een hoog niveau moest worden vastgesteld, wat moeilijk te dragen was door de gebruikers, om op te wegen tegen de beveiligings- en veiligheidskosten. Voor die luchthavens werd dus bepaald dat de luchthavenbelasting op een lager niveau mocht worden vastgesteld dan het vereiste niveau om de kosten te dekken, en dat een beroep mocht worden gedaan op een aanvullend financieringsinstrument om, naar behoefte, de opdrachten te financieren die in aanmerking komen voor financiering door middel van de luchthavenbelasting.

(106) Verschillende aanvullende financieringsinstrumenten hebben elkaar opgevolgd. Aanvankelijk hebben de Franse autoriteiten een beroep gedaan op een trustfonds, het interventiefonds voor luchthavens en het luchtvervoer (FIATA), dat parallel met de luchthavenbelasting en net zoals die belasting is ingesteld bij wet nr. 98-1266 van 30 december 1998. Dit fonds, dat middelen krijgt uit een quotum van de burgerluchtvaartbelasting, is de opvolger van het vereveningsfonds van het luchtvervoer (fonds de péréquation des transports aériens, FPTA) dat aanvankelijk was bestemd voor de financiering van luchtverbindingen die de regionale ontwikkeling en de ruimtelijke ordening ten goede kwamen. De financiering door het FIATA dekte dezelfde opdrachten als die welke door het FPTA werden gefinancierd, en werd uitgebreid naar de opdrachten die vielen onder de luchthavenbelasting om die laatste aan te vullen voor kleine luchthavens. Concreet waren de opdrachten van het FIATA in wezen onderverdeeld in twee afzonderlijke „delen": een deel „luchthavens" voor de aanvullende dekking van beveiligings- en veiligheidsopdrachten in de kleine luchthavens en een deel „luchtvervoer" voor subsidies aan luchtverbindingen die ten goede kwamen aan de regionale ontwikkeling en de ruimtelijke ordening. De beslissingen om de subsidies van het FIATA te betalen voor de aanvullende financiering van beveiligings- en veiligheidsopdrachten werden genomen na advies van een bestuurscomité van het deel „luchthavens" van het FIATA.

(107) In 2005 werd het FIATA opgedoekt en werd de bijbehorende financiering twee jaar lang rechtstreeks overgenomen door de staatsbegroting volgens dezelfde werkingsprincipes, wat ook een advies van het bestuurscomité inhield. Vanaf 2008 heeft de staat deze financiering vervangen door een verhoging van de luchthavenbelasting, met als

([24]) De algemene kosten hangen voornamelijk samen met ondersteunende functies zoals personeelsbeheer, financiële transacties, financiële controle, aankopen, niet-toepassingsspecifieke computersystemen, juridisch beheer, algemene diensten, algemeen beheer, boekhoudkundige functies en beheerscontrole.

gevolg dat de belasting op een hoger niveau werd vastgesteld dan voor sommige luchthavens nodig was om hun kosten voor veiligheids- en beveiligingsopdrachten te dekken. Het aldus vergaarde overschot werd herverdeeld over de kleinste luchthavens om zo de opbrengsten van de daar geheven luchthavenbelastingen aan te vullen.

(108) Zoals gezegd vermelden de jaarlijkse aangiften van de luchthavenexploitanten, die worden gecontroleerd door de administratieve autoriteiten, de geschatte en vastgestelde kosten evenals de geschatte en vastgestelde inkomsten die afkomstig zijn uit de luchthavenbelasting en het aanvullende financieringsinstrument. Ook de jaarrekeningen die door de exploitanten worden bijgehouden, op basis waarvan het saldo van de reële kosten en inkomsten wordt berekend dat — als er sprake is van een positief saldo — een neerwaartse correctie van de belasting en de toewijzing van financieringskosten ten laste van de exploitanten tot gevolg heeft, omvatten zowel de opbrengsten van de luchthavenbelastingen als de financieringen die zijn ontvangen uit hoofde van het aanvullende financieringsinstrument. Het aangifte-, controle- en correctiemechanisme achteraf, dat bedoeld is om te voorkomen dat er een groter bedrag aan openbare middelen wordt betaald dan in werkelijkheid is uitgegeven aan kosten, wordt dus zowel toegepast op de luchthavenbelasting als op het aanvullende financieringsinstrument.

5. REDENEN VOOR HET INLEIDEN EN UITBREIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

5.1. *BESLUIT OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN*

(109) In het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure stelt de Commissie vast dat, volgens de aanmelding van Frankrijk, de betaling op grond van het contract van 2005 inzake marketingdiensten een subsidie vormt die door de CCIPB aan AMS is betaald. Gezien het openbare karakter van de CCIPB heeft de Commissie vastgesteld dat het contract het gebruik van staatsmiddelen inhield.

(110) Met betrekking tot het bestaan van een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU heeft de Commissie haar twijfels geuit over het feit dat de CCIPB, door de bedoelde contracten met AMS en Ryanair te sluiten, zich zou hebben gedragen als een oordeelkundige marktdeelnemer met een algemene of sectorale structuurpolitiek, die wordt geleid door het uitzicht op rendement op min of meer lange termijn.

(111) In dat verband stelde de Commissie zich aanvankelijk op het standpunt dat, op basis van de gegevens waarover zij beschikte, het contract van 2005 inzake marketingdiensten, ondanks de diensten die daadwerkelijk werden verricht, gesloten is om de verbinding Pau-Londen Stansted te subsidiëren en dat dit contract Ryanair, via haar dochteronderneming AMS, een economisch voordeel heeft opgeleverd dat zij in normale marktomstandigheden niet zou hebben ontvangen. De Commissie stelde zich op het standpunt dat de betrokken maatregel wellicht staatssteun inhield waarvoor in beginsel het verbod geldt van artikel 107, lid 1, VWEU, die door de CCIPB aan AMS werd betaald. Deze beoordeling berustte op de analyse van de door Frankrijk verstrekte gegevens en op de omstandigheden waarin dit contract werd gesloten.

(112) Met betrekking tot het contract inzake luchthavendiensten van 2005 heeft de Commissie te kennen gegeven dat zij twijfelde over een economisch voordeel dat aan Ryanair zou zijn toegekend door middel van lagere luchthavenheffingen.

(113) Tot slot heeft de Commissie ook haar twijfels geuit over de verenigbaarheid van deze steunmaatregelen met de interne markt overeenkomstig de richtsnoeren van 2005.

5.2. *BESLUIT OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE UIT TE BREIDEN*

(114) Met betrekking tot de contracten tussen de CCIPB en Ryanair en AMS (namelijk de contracten inzake luchthavendiensten en de contracten inzake marketingdiensten) heeft de Commissie zich in het besluit tot uitbreiding van de procedure op het standpunt gesteld dat de gelijktijdig gesloten contracten inzake luchthavendiensten en contracten inzake marketingdiensten gezamenlijk moesten worden beoordeeld, omdat Ryanair en AMS in feite slechts één enkele begunstigde van de betrokken steunmaatregelen vormden. Op grond daarvan heeft de Commissie gemeend dat, om te kunnen vaststellen of deze verschillende contracten staatssteun vormden, het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie moet worden toegepast op de verschillende data waarop de contracten werden gesloten ([25]), namelijk:

— 28 januari 2003 (verbinding Pau-Londen Stansted),

— 30 juni 2005 (verbinding Pau-Londen Stansted) en aanpassing van dit contract op 16 juni 2009,

— 25 september 2007 (verbinding Pau-Charleroi) en aanpassing van dit contract op 16 juni 2009,

— maart 2008 (contract inzake luchthavendiensten van 17 maart 2008, contract inzake marketingdiensten gesloten op 31 maart 2008) (verbinding Pau-Bristol),

([25]) Behalve voor bepaalde contracten is de effectieve aanvangsdatum van de door het contract beoogde activiteiten niet de datum waarop het contract is gesloten; zie overweging 395.

— 16 juni 2009 (verbinding Pau-Bristol),

— 28 januari 2010 (de verbindingen Pau-Londen, Pau-Charleroi, Pau-Beauvais).

(115) De Commissie is tot de conclusie gekomen dat zij op grond van de informatie waarover zij beschikte, niet kon uitsluiten dat Ryanair en AMS in het kader van de onderzochte contracten staatssteun hebben ontvangen, maar zij was niettemin van mening dat zij over onvoldoende gegevens beschikte om zich definitief te kunnen uitspreken over dit punt. De Commissie heeft zich, met het oog op deze beoordeling, op het standpunt gesteld dat, op basis van de aanwijzingen waarover zij beschikte, de gedragingen van de afdeling van de CCIPB die optrad als luchthavenbeheerder, van de CCIPB en de andere overheidsinstanties gezamenlijk in hun relatie met Ryanair/AMS moesten worden beoordeeld.

(116) De Commissie heeft ook te kennen gegeven dat zij twijfelde over de verenigbaarheid van het met Transavia gesloten contract met het criterium van een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie.

(117) Wat de verenigbaarheid van deze eventuele steun aan de luchtvaartmaatschappijen betreft ([26]), heeft de Commissie een onderscheid gemaakt tussen de steunmaatregelen die dateren van vóór de richtsnoeren van 2005 en die van latere datum.

(118) Wat de eerste categorie betreft, heeft de Commissie te kennen gegeven dat de volgende criteria moesten worden toegepast om de verenigbaarheid van eventuele steun in kwestie met de interne markt te beoordelen:

— de steunmaatregel draagt bij tot de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, namelijk de opening van nieuwe, op termijn levensvatbare verbindingen naar een andere luchthaven in de Unie;

— het steunbedrag is noodzakelijk en evenredig met de extra kosten die worden veroorzaakt door de opening van nieuwe verbindingen, en de steunmaatregel heeft een stimulerend effect;

— de steunmaatregel wordt op transparante en niet-discriminerende wijze toegekend;

— ze voorziet in boeten wanneer de luchtvaartmaatschappij haar plichten niet nakomt;

— ze heeft geen invloed op de mededinging die het gemeenschappelijk belang kan schaden.

(119) De Commissie heeft haar twijfels uitgesproken over de vraag of aan deze criteria is voldaan en ook over de verenigbaarheid van deze eventuele steun met de werking van de interne markt.

(120) Met betrekking tot de verenigbaarheid van maatregelen die dateren van na de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005, heeft de Commissie zich voornamelijk beroepen op de criteria die in die richtsnoeren zijn vastgesteld voor de aanloopsteun ten gunste van luchtvaartmaatschappijen. De Commissie heeft te kennen gegeven dat zij betwijfelde of die criteria waren nageleefd.

(121) Met betrekking tot de uitrustingssubsidies ten gunste van de CCIPB heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken over het feit dat de overheidsinstanties bij de toekenning van die subsidies als een voorzichtige investeerder zouden hebben gehandeld. De Commissie heeft aangegeven dat zij bijgevolg niet kon uitsluiten dat die subsidies staatssteun vormden.

(122) Met betrekking tot de verenigbaarheid van deze eventuele steun met de interne markt heeft de Commissie zich beroepen op de criteria die in de richtsnoeren van 2005 zijn vastgesteld voor steun aan investeringen ten gunste van luchthavens. De Commissie heeft te kennen gegeven dat zij betwijfelde of die eventuele steunmaatregelen met de interne markt verenigbaar waren.

6. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

6.1. *OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE*

(123) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van vijf belanghebbenden:

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

6.1.1.1. ***Contract inzake luchthavendiensten met Ryanair***

(124) Volgens de CCIPB is met het contract inzake luchthavendiensten geen staatssteun gemoeid, rekening houdend met de objectieve en niet-discriminerende voorwaarden waaronder Ryanair en alle luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Pau gebruiken, de luchthavengelden in rekening worden gebracht.

([26]) In het vervolg van dit besluit verwijst de term „luchtvaartmaatschappijen" naar de luchtvaartmaatschappijen en hun dochterondernemingen en omvat die term dus ook AMS.

(125) De CCIPB merkt op dat de luchthaven van Pau haar exploitatie zelf financiert met haar eigen inkomsten en meent dat zij geen staatssteun of -financiering ontvangt om haar exploitatie sluitend te maken.

(126) Wat de Ryanair in rekening gebrachte luchthavengelden betreft, bevestigt de CCIPB dat die het gevolg zijn van tarieven die gelden voor Ryanair en voor alle andere luchtvaartmaatschappijen.

(127) De CCIPB merkt op dat er drie soorten luchthavengelden zijn:

— gereglementeerde luchtvaartheffingen,

— niet-gereglementeerde heffingen voor grondafhandeling,

— staatsbelastingen.

(128) Ten eerste bevestigt de CCIPB dat zij de gereglementeerde luchtvaartheffingen (namelijk vier: de landingsheffing, de parkeerheffing, de verlichtings- en bebakeningsheffing en de passagiersheffing) op objectieve en niet-discriminerende wijze toepast voor alle luchtvaartmaatschappijen. Het bedrag van die heffingen wordt bepaald door een paritair comité waarin de exploitanten en luchtvaartmaatschappijen, maar ook de toezichthoudende autoriteit vertegenwoordigd zijn.

(129) De CCIPB wijst erop dat zij Ryanair niet vrijstelt van de parkeer- en de verlichtingsheffing, maar dat in het contract gewoon is bepaald dat Ryanair die heffingen normaal gezien niet hoeft te betalen. De CCIPB merkt op dat de parkeerheffing pas verschuldigd is als een toestel langer dan twee uur op de luchthaven blijft staan, terwijl de toestellen van Ryanair normaal gezien slechts 25 minuten aan de grond blijven. De CCIPB merkt op dat, wat de verlichtingsheffing betreft, de vluchten van Ryanair alleen overdag plaatsvinden, wat het minder waarschijnlijk maakt dat Ryanair een verlichtingsheffing zal moeten betalen.

(130) Ten tweede, waar het gaat om de niet-gereglementeerde heffingen voor grondafhandeling (bijvoorbeeld gronddiensten of verankering van vliegtuigen), merkt de CCIPB op dat de tarieven worden vastgesteld aan de hand van commerciële onderhandelingen met elke luchtvaartmaatschappij afzonderlijk, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van die maatschappij. In de praktijk zou een zuiver rekenkundige vergelijking tussen de luchtvaartmaatschappijen niet per se adequaat zijn aangezien, ondanks het feit dat de vliegtuigen even groot kunnen zijn, tal van andere criteria in aanmerking moeten worden genomen, zoals het verplaatsingsvolume dat elke maatschappij jaarlijks voor haar rekening neemt, de frequentie van de verplaatsingen, het dagdeel waarin de vluchten plaatsvinden (piek- of dalperiode), de toeslagen voor nachtvluchten, vertragingen, ijsbestrijding, schoonmaak van vliegtuigen enz.

(131) De CCIPB onderstreept ten derde dat, waar het de staatsbelastingen betreft (namelijk twee: de luchthavenbelasting en de burgerluchtvaartbelasting), deze voor alle luchtvaartmaatschappijen strikt op dezelfde wijze worden toegepast. De CCIPB zou zich niet bemoeien met de vaststelling van het bedrag van die belastingen dat door de bevoegde autoriteit wordt bepaald.

6.1.1.2. ***Contract inzake marketingdiensten met AMS***

(132) Volgens de CCIPB zouden de door de CCIPB aan AMS betaalde bedragen geen staatssteun vormen. De CCIPB merkt op dat zij als concessieverlenende autoriteit van de luchthaven van Pau beslist heeft om, conform de richtsnoeren van 2005, in het tijdschrift Air & Cosmos van de maand december 2007 een oproep voor projecten bekend te maken om een of meer luchtvaartmaatschappijen te vinden die bereid zouden zijn om, met toekenning van financiële steun, nieuwe bestemmingen in Europa te openen met vertrek vanuit Pau (er waren acht percelen gepland). Op 31 januari 2008, de uiterste datum voor het indienen van projecten, heeft zij echter vastgesteld dat geen enkele luchtvaartmaatschappij een offerte had ingediend.

(133) De CCIPB meent overigens dat haar besluit om het contract inzake marketingdiensten met Ryanair te sluiten niet toerekenbaar is aan de staat. Volgens de CCIPB was de overheid op geen enkel ogenblik betrokken bij de onderhandelingen met Ryanair of de sluiting van een commercieel partnerschap met deze maatschappij.

(134) De CCIPB is van mening dat de kamers van koophandel en industrie de luchthaveninstallaties exploiteren volgens de voorwaarden van het privaatrecht.

(135) Volgens de CCIPB zouden de kamers van koophandel en industrie „een zeer specifieke categorie van openbare instellingen vormen […] die tot doel hebben de commerciële en industriële belangen van hun district vrij te vertegenwoordigen bij de overheid". De CCIPB voegt daaraan toe dat „het feit dat ze met de staat verbonden zijn […] op zich geen ondergeschiktheid impliceert". Wanneer de CCIPB een luchthaven exploiteert en, bijgevolg, wanneer ze een partnerschap met Ryanair sluit, zou de CCIPB dus volledig autonoom optreden zonder directe of indirecte bemoeienis van de staat.

6.1.1.3. ***Het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie***

(136) De CCIPB vermeldt dat zij gebruik heeft gemaakt van een aanbod van de maatschappij Ryanair om de exploitatie van de verbinding Pau-Londen Stansted voort te zetten na de nietigverklaring van het contract van 28 januari 2003 door het Tribunal administratif de Pau op 3 mei 2005.

(137) De CCIPB heeft met Ryanair, voor de operationele aspecten van de verbinding, een contract inzake luchthavendiensten gesloten dat volgens de CCIPB in weinig zou verschillen van de behandeling van andere luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven van Pau vliegen. De CCIPB voegt daaraan toe dat ze voor de commerciële ontwikkeling van de luchthaven een contract inzake webmarketingdiensten heeft gesloten met AMS, een 100 % dochteronderneming van Ryanair. Wat dit contract betreft, meent de CCIPB dat zij zich gedragen heeft als een particuliere investeerder in een markteconomie, en wel om vijf redenen die in de overwegingen 138 tot en met 142 worden uiteengezet.

(138) Ten eerste zou AMS, als tegenprestatie voor de door de CCIPB betaalde prijs, echte commerciële prestaties hebben geleverd, met name tal van internetlinks op de website ryanair.com waarmee de internetgebruikers rechtstreeks naar de websites van de CCIPB, de luchthaven, de infrastructuur van de regio (bussen, treinen, taxi's), het kantoor voor toerisme van Béarn enz. werden geleid.

(139) Ten tweede zou de website ryanair.com momenteel onbetwistbaar de belangrijkste website zijn om reizen in Europa te reserveren en verreweg een van de meest gezochte websites voor internetgebruikers die de zoekrobot Google gebruiken. De website ryanair.com gebruiken om er reclame te maken voor de luchthaven van Pau zou voor die luchthaven en de plaatselijke overheidsinstanties waarmee de luchthaven is verbonden een mooie kans zijn. De luchthavens, en de andere belanghebbenden (autoverhuurders, hotels, regio's enz.), zouden bereid zijn om de prijzen te betalen uit de prijzentabel in de tarifering die op de website van AMS gepubliceerd is. Enkele volledig particuliere luchthavens zouden overigens aanvaard hebben om die bedragen te betalen. De CCIPB onderstreept de toegevoegde waarde van de reclame op de website ryanair.com en citeert daarbij een studie van de vennootschap Planet-Work die, op grond van het aantal hits van internetgebruikers, heeft vastgesteld dat reclame op de website ryanair.com de luchthaven van Pau en de regio veel zichtbaarder heeft gemaakt dan reclame op de website voyages-sncf.com. De CCIPB besluit daaruit dat de prijzen die door AMS zijn toegepast en door CCIPB zijn betaald voor de geleverde prestaties, met de marktprijzen overeenstemmen.

(140) Ten derde hoeft het forfaitaire karakter van de prijs die voor de verrichte diensten is betaald, volgens de CCIPB geen criterium te zijn dat wijst op het bestaan van staatssteun.

(141) Ten vierde zouden met de bedragen die in het kader van het contract Pau-Charleroi zijn betaald, andere prestaties zijn verkregen dan die welke voor de CCIPB zijn geleverd in het kader van het contract Pau-Londen. De CCIPB zou dus niet tweemaal voor dezelfde prestatie hebben betaald, wat mede zou aantonen dat de betaalde bedragen geen subsidies vormden om een verbinding te openen. De CCIPB verklaart bovendien dat, als het bedrag had moeten dienen om het structurele tekort van de exploitatie van de verbinding aan te zuiveren, dit bedrag duidelijk ontoereikend was.

(142) Ten vijfde meent de CCIPB dat het voor een overheidsinstantie zonder winstoogmerk erg moeilijk is om te bewijzen dat de […] EUR die aan AMS waren toegezegd, de CCIPB […] EUR hebben „opgeleverd". De CCIPB is er echter zeker van dat de link op de website www.ryanair.com (en het feit dat er op de website geen bestemmingen in de buurt waren) de investering waard is geweest op het gebied van bekendheid en/of aantrekkingskracht.

6.1.1.4. ***Vervalsing van de mededinging***

(143) De CCIPB meent dat de bedragen die zij als tegenprestatie voor de marketingdiensten van AMS heeft betaald, de mededinging niet hebben vervalst.

(144) Behalve Air France zou geen enkele andere luchtvaartmaatschappij spontaan interesse hebben getoond voor de bestemming Pau en, ondanks de inspanningen van de luchthaven, zouden alleen Ryanair voor Londen en Transavia voor Amsterdam interesse hebben laten blijken.

(145) De CCIPB merkt op dat de komst van lagekostenverbindingen geen invloed heeft gehad op de verbindingen van Air France dat haar verkeersvolume vanuit Pau sinds 2003 zou hebben zien toenemen.

6.1.2. ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES, AEA

(146) De AEA beschouwt zichzelf als een belanghebbende in deze zaak. Onder haar leden telt zij immers een luchtvaartmaatschappij die verbindingen verzorgt met de luchthaven van Pau (Air France). Algemener is de AEA, die de belangen van het „net" van Europese vervoerders vertegenwoordigt, van mening dat zij een vanzelfsprekend belang heeft bij het volgen van de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren van 2005. Volgens haar dragen de vervoerders die onrechtmatig profiteren van bepaalde kortingen op hun heffingen, bij tot de totstandkoming van concurrentieverstoringen op de interne markt, ten nadele van andere vervoerders die de kosten van hun activiteiten moeten dragen.

(147) De AEA is van mening dat de twee contracten die de CCIPB heeft gesloten met Ryanair en AMS, haar 100 % dochteronderneming, namelijk 1) het contract inzake luchthavendiensten betreffende de verbinding Londen Stansted-Pau, en 2) het contract inzake webmarketingdiensten waarvoor AMS jaarlijks een forfaitair bedrag van 437 000 EUR ontvangt, voldoende waren om grote ongerustheid te wekken.

(148) Volgens haar is het feit dat Ryanair de enige gebruiker van de luchthaven is die zijn voordeel doet met een specifiek contract inzake luchthavendiensten, een zeer twijfelachtige praktijk. Bovendien meent zij dat Ryanair niet mag worden vrijgesteld van de parkeer- en de verlichtingsheffing en dat deze luchtvaartmaatschappij dezelfde heffingen zou moeten betalen als de andere luchtvaartmaatschappijen omdat haar omdraaitijden langer dan twee uur duren.

(149) De AEA verklaart dat de verschillende Franse rechtbanken in ruime mate hebben erkend dat het met AMS gesloten contract inzake marketingdiensten voorwaarden tot stand heeft gebracht die buitengewoon gunstig zijn voor Ryanair ([27]). Zij stelt vast dat uitdrukkingen als „wanverhouding" ook zijn gebruikt door het Tribunal administratif de Pau in een vonnis van mei 2005, waarin alleen maar kon worden besloten dat dit soort contracten een financiële steun voor Ryanair vormde. De AEA stelt de praktijk van de marketingdiensten op zich niet ter discussie, maar betwijfelt wel of de normale marktvoorwaarden zijn nageleefd in de desbetreffende contractuele bepalingen.

6.1.3. RYANAIR

(150) Ryanair verklaart dat de modaliteiten en voorwaarden van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten overeenstemmen met de marktvoorwaarden en dat het contract de maatschappij geen selectief voordeel verleent. Daarom wordt de mededinging niet vervalst en wordt het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloed.

(151) De maatschappij onderstreept dat zij de standaardluchtvaartheffingen en luchtbelasting betaalt die gelden voor de luchthaven van Pau, boven op commissies op de ticketverkoop en te zware bagage. Zij licht toe dat deze heffingen vergelijkbaar zijn met de heffingen die worden toegepast in andere, vergelijkbare luchthavens of ten aanzien van andere luchtvervoerders die activiteiten verrichten op de luchthaven van Pau. Voor zover zij weet, geeft de CCIPB haar geen voorkeursbehandeling, maar dezelfde behandeling als die waarop de andere luchtvaartmaatschappijen recht hebben.

(152) Volgens Ryanair zijn de voorwaardelijke kortingen die zijn toegestaan op de parkeer- en de verlichtingsheffing en op de goederenbehandelingskosten zoals bedoeld in de artikelen 7.1.3 en 7.2 van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten, gebaseerd op objectieve criteria die in het contract vermeld staan, namelijk het feit dat er overdag geen verlichting is, dat er niet wordt geparkeerd en dat er geen zware goederenbehandeling nodig is aangezien Ryanair binnen 25 minuten de retourvlucht verzorgt en haar passagiers een beperkte service biedt. Ryanair merkt op dat die vrijstellingen ook gelden voor andere, soortgelijke luchtvaartmaatschappijen, en dat in artikel 3 van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten uitdrukkelijk is vermeld dat de CCIPB verplicht is om de aan Ryanair toegestane voorwaarden toe te passen op andere, vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen ([28]).

(153) Ryanair beklemtoont dat de modaliteiten en voorwaarden die haar werden voorgesteld, niet geheim zijn en dat het contract van 2005 inzake luchthavendiensten, in tegenstelling tot de courante gebruiken in de sector, de CCIPB uitdrukkelijk toestaat om de inhoud ervan aan andere luchtvaartmaatschappijen bekend te maken.

(154) Ryanair voert aan dat zij in het kader van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten geen enkel onrechtmatig voordeel heeft ontvangen van de CCIPB en dat de transparante relatie die via het contract is aangegaan niet selectief is, terwijl selectiviteit geldt als een essentiële (hoewel onvoldoende) voorwaarde om een maatregel als staatssteun aan te merken. Zij voert bovendien aan dat de betrokken steunmaatregelen niet voldoen aan de andere noodzakelijke voorwaarden voor het bestaan van staatssteun (ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en vervalsing van de mededinging bijvoorbeeld).

6.1.4. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(155) AMS vermeldt dat zij op de website van Ryanair reclameruimte aanbiedt onder de gebruikelijke marktvoorwaarden en tegen de tarieven die op haar eigen website gepubliceerd zijn.

(156) De maatschappij meent dat het contract inzake webmarketingdiensten met de CCIPB niet valt onder het toepassingsgebied van de EU-voorschriften betreffende vervoer aangezien het gaat om een klassiek contract inzake commerciële reclame, te vergelijken met de contracten die vaak worden gesloten met kranten, tv- of radiozenders, leveranciers van buitenreclameruimte enz.

([27]) De AEA verwijst met name naar het arrest van de Raad van State van 27 februari 2006, Compagnie Ryanair Limited (nr. 264406).

([28]) Artikel 3 van het contract van 2005 inzake luchthavendiensten bepaalt het volgende: „Niet-exclusiviteit. Dit contract is gesloten op niet-exclusieve basis. De voorwaarden die Ryanair uit hoofde van dit contract geniet, zullen ook gelden voor elke luchtvaartmaatschappij waarmee de luchthaven Pau-Pyrénées zou beslissen om een nieuwe internationale lagekostenverbinding te openen. De desbetreffende voorwaarden zullen worden aangepast op grond van de kenmerken van de nieuw geopende internationale routes, met name: de vluchtfrequentie, het aantal vervoerde passagiers, de tariefvoorwaarden van de vluchten."

(157) Volgens AMS weerspiegelen de voorwaarden voor de aankoop door de CCIPB van reclameruimte op de website van Ryanair de marktvoorwaarden en beantwoorden ze aan die voorwaarden. Wat de waarde van de reclameruimte op de website van Ryanair betreft, beklemtoont AMS dat de prijzen die zij voor die ruimte vaststelt een weerspiegeling zijn van het toenemende commerciële succes van die website en het feit dat die website een uitstekende manier is om reclame te maken die op een zeer specifieke doelgroep is gericht.

(158) AMS wijst erop dat de website van Ryanair een veel gewildere reclameruimte is dan om het even welke andere reiswebsite van om het even welk algemeen portaal dat door de Commissie als vergelijkingspunt wordt gebruikt. Zij benadrukt dat de website van Ryanair maandelijks meer dan 300 miljoen keer wordt bekeken.

(159) AMS voert aan dat de CCIPB reclameruimte heeft gekocht onder dezelfde voorwaarden als particuliere klanten. Volgens haar stemmen de in het contract inzake webmarketingdiensten vastgestelde prijzen overeen met de courante tarieven die zij hanteerde op het ogenblik dat het contract werd gesloten en waren die prijzen voor alle klanten, zowel uit de openbare als de particuliere sector, gelijk. De maatschappij vermeldt dat particuliere luchthavenbeheerders (bijvoorbeeld […] en […]) met AMS contracten hebben gesloten die vergelijkbaar zijn met het contract dat met de CCIPB is gesloten.

(160) AMS betwist de relevantie van het noodzakelijke karakter van de betrokken diensten die door de Commissie als volgt is geschetst in het besluit tot inleiding van de procedure: „[…] de Commissie vraagt zich af of de afgesproken marketingdiensten noodzakelijk zijn voor de CCIPB en of het contract inzake marketingdiensten niet uitsluitend gesloten is om de verbinding Pau-Londen Stansted te subsidiëren" ([29]).

(161) Volgens AMS sluit dit soort onder marktvoorwaarden verrichte transactie immers uit dat er sprake is van steun en bestaat er geen juridisch precedent betreffende de beoordeling van het „noodzakelijke" karakter ervan. Aangezien de Commissie dit noodzakelijke karakter in twijfel wil trekken, herinnert AMS er echter aan dat de CCIPB zowel belast is met de promotie van de regio Pau-Béarn als met de exploitatie van de luchthaven van Pau. In het licht van die twee doelstellingen meent AMS dat reclame op de website van Ryanair vanuit commercieel oogpunt een logische stap is.

(162) Wat de aankoop van reclameruimte voor de promotie van de regio betreft, beklemtoont AMS dat de Franse kamers van koophandel en industrie met elkaar concurreren en een „territoriale marketing" moeten voeren om hun eigen regio te laten winnen van die van hun concurrenten.

(163) AMS is van mening dat de op de website van Ryanair gekochte reclameruimte de luchthaven van Pau beter zichtbaar kan maken. Volgens haar heeft de CCIPB een rechtstreeks commercieel belang bij een dergelijke handelwijze omdat de daaruit voortvloeiende toename van het aantal passagiers toeleveranciers naar de luchthaven aantrekt en de inkomsten van de luchthaven verhoogt.

(164) AMS voert aan dat de CCIPB op de website van Ryanair geen reclame maakt om de verbinding Pau-Londen te subsidiëren, maar dat de ruimte op de website van Ryanair die AMS ter beschikking stelt van de CCIPB, een middel vormt dat zeer in trek is en waarvan bewezen is dat er vraag naar is vanwege andere adverteerders, ook uit de particuliere sector. Het zou dus onjuist zijn om de verkoop van die reclameruimte te bestempelen als een voorwendsel om subsidiebetalingen te ontvangen.

(165) Volgens AMS vormt het contract inzake webmarketingdiensten geen steunmaatregel omdat de voorwaarden ervan overeenstemmen met die van een klassieke handelsovereenkomst en AMS (of Ryanair) geen enkel voordeel opleveren. De maatschappij meent dus dat dit contract de mededinging niet vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt.

6.1.5. AIR FRANCE

(166) Air France biedt dagelijks ongeveer vijf vluchten vanuit de luchthaven van Pau naar de luchthaven Parijs Orly, drie vluchten naar de luchthaven Parijs Roissy Charles de Gaulle en vier vluchten naar de luchthaven van Lyon (via een dochteronderneming).

(167) Air France stelt vast dat de voordelen die aan Ryanair en haar dochteronderneming AMS zijn toegekend en waar Air France niet van profiteert, tot gevolg hebben dat de exploitatiekosten van Ryanair fors lager zijn. Volgens Air France heeft dit een ongunstige invloed op de rechtstreekse concurrentie tussen Ryanair en Air France voor de vluchten vanuit en naar de luchthaven van Pau en bovendien op de concurrentie voor alle intracommunautaire verbindingen. Het handelsverkeer tussen de lidstaten zou daardoor dus rechtstreeks ongunstig worden beïnvloed.

([29]) Besluit tot inleiding van de procedure, punt 43.

6.1.5.1. ***Luchtvaartheffingen***

(168) Air France merkt op dat het referentietarief van de parkeerheffing volgens de door de CCIPB gepubliceerde tarievenbrochure 2007 is vastgesteld op 0,16 EUR per ton/uur. Die heffing geldt vanaf het ogenblik dat het luchtvaartuig ten minste twee uur op het asfalt blijft staan. Air France vindt het niet abnormaal dat Ryanair die heffing niet betaalt voor een omdraaitijd van 25 minuten, maar dat Ryanair wel zou moeten betalen voor omdraaitijden van meer dan twee uur.

(169) Air France merkt op dat het referentietarief van de verlichtings- en bebakeningsheffing volgens de door de CCIPB gepubliceerde tarievenbrochure 2007 is vastgesteld op 35,18 EUR per verplaatsing/vliegtuig. Die heffing is verschuldigd wanneer de bakens worden gebruikt voor een verplaatsing van een vliegtuig, d.w.z. wanneer een vliegtuig opstijgt of landt, zowel overdag als 's nachts. Dat die heffing niet wordt toegepast voor Ryanair onder het voorwendsel dat die maatschappij alleen overdag vluchten uitvoert, zou dus niet stroken met de algemene toepassingsvoorwaarden van deze heffing.

(170) Air France onderstreept dat deze referentietarieven regelmatig worden herzien en meent dat de eventuele variaties in deze heffingen ook zouden moeten gelden voor Ryanair — net zoals voor de andere vervoerders die vluchten van en naar de luchthaven van Pau organiseren.

6.1.5.2. ***Gronddiensten***

(171) Air France wijst erop dat voor de gronddiensten die haar op de luchthaven van Pau worden verleend, een formele overeenkomst is gesloten. Air France merkt op dat volgens de richtsnoeren van 2005 een luchthavenbeheerder die als verlener van grondafhandelingsdiensten optreedt, natuurlijk verschillende tarieven (kan) hanteren voor de afhandelingsrechten die hij aan de luchtvaartmaatschappijen in rekening brengt, als deze tariefverschillen kostenverschillen weerspiegelen die verband houden met de aard of de omvang van de verleende diensten. Air France benadrukt dat het Tribunal administratif de Pau in zijn vonnis van 3 mei 2005 van oordeel was dat een aan Ryanair toegekende ongerechtvaardigde korting op de grondafhandelingsdiensten staatssteun vormde die, aangezien zij niet was aangemeld, onrechtmatig moest worden geacht.

(172) Air France merkt op dat zij aanzienlijk meer diensten van en naar de luchthaven van Pau verleent dan Ryanair. In die omstandigheden vindt Air France dat de tarieven die de CCIPB aan Ryanair heeft toegestaan voor de gronddiensten, niet voordeliger zouden mogen zijn dan die welke gelden voor Air France.

6.1.5.3. ***Contract inzake marketingdiensten met AMS***

(173) Air France stelt vast dat dit soort contracten tussen de entiteit die een luchthaven beheert, en AMS, de dochteronderneming van Ryanair, een courante praktijk blijkt te zijn van Ryanair op luchthavens van waaruit zij nieuwe luchtverbindingen wil openen. Air France wijst erop dat de Franse administratieve rechtbanken dit soort maatregelen reeds hebben bestraft, aangezien de vermeende promotiediensten niet werden verleend of werden verleend onder voor Ryanair buitengewoon gunstige voorwaarden.

(174) Air France citeert de „wanverhouding" die het Tribunal administratif de Pau in zijn vonnis van 3 mei 2005 heeft vastgesteld tussen de wederzijdse verbintenissen van de partijen bij het contract van 2003 tussen de CCIPB en Ryanair. Air France meent dat de vraag mag worden gesteld of er een evenwicht is tussen de verplichtingen van de partijen bij het contract van 2005 met AMS. Volgens Air France wijst niets erop dat dit bedrag in zijn geheel of gedeeltelijk door Ryanair kan worden terugbetaald wanneer de betrokken verbinding zou worden afgeschaft of wanneer de eventueel vastgelegde promotiedoelstellingen niet zouden worden behaald.

(175) Air France betwist niet dat bepaalde „marketingsteun" vanuit het oogpunt van de communautaire regels aanvaardbaar kan zijn. Air France vindt het echter weinig waarschijnlijk dat het zogenaamde contract inzake de zogenaamde „marketingdiensten" kan voldoen aan de vereiste voorwaarden om verenigbaar te zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

6.1.5.4. ***Conclusie***

(176) Air France wenst dat er een einde wordt gesteld aan de betalingen waarvan Ryanair volgens haar sinds 2005 profiteert op de luchthaven van Pau en dat wordt gelast de onrechtmatige steun van Ryanair terug te vorderen.

6.2. *OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE UITBREIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE*

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

(177) De CCIPB meent dat de contracten inzake marketingdiensten en de contracten inzake luchthavendiensten die zij gesloten heeft met de luchtvaartmaatschappijen en/of hun dochterondernemingen, geen enkele staatssteun omvatten.

(178) De CCIPB stelt vast dat de aard en het voorwerp van die contracten volslagen anders zijn en afzonderlijk moeten worden geanalyseerd. Het zou niet belangrijk zijn dat die contracten op dezelfde dag gesloten zijn, aangezien ze elk een ander doel beogen. Het contract inzake luchthavendiensten heeft tot doel de voorwaarden vast te stellen waaronder de luchthaven van Pau haar luchthaveninfrastructuur ter beschikking stelt van luchtvaartmaatschappijen en hun tegen betaling diverse luchthavendiensten verleent. Het contract inzake marketingdiensten zou tot doel hebben de voorwaarden vast te stellen waaronder een luchtvaartmaatschappij tegen betaling de luchthaven van Pau en de toeristische en zakelijke attracties van de regio Pau en le Béarn op haar website moet promoten. De twee soorten contracten zouden dus niet intrinsiek met elkaar verbonden zijn. Als de voorwaarden waaronder de door een luchthaven verleende luchthavendiensten en de door een luchtvaartmaatschappij of één van haar dochterondernemingen verleende marketingdiensten in eenzelfde contract kunnen voorkomen, zou dat nog niet betekenen dat de juridische analyse van de vraag of er al dan niet sprake is van staatssteun, betrekking moet hebben op deze twee soorten diensten die niet „tegen elkaar zouden opwegen".

(179) Waar het gaat over de gedragingen van de CCIPB en de andere overheidsinstanties, is de CCIPB van mening dat die niet gezamenlijk hoeven te worden beoordeeld, op zijn minst voor wat betreft de contracten inzake marketingdiensten (wat de afzonderlijke beoordeling van de contracten nog meer rechtvaardigt), aangezien die contracten door de CCIPB volledig autonoom worden onderhandeld en gesloten, zonder tussenkomst van andere overheidsinstanties.

6.2.1.1. ***De door de CCIPB gesloten contracten inzake marketingdiensten***

Toerekenbaarheid

(180) Volgens de CCIPB zijn de betalingen uit hoofde van de contracten inzake marketingdiensten niet toerekenbaar aan de staat omdat de CCIPB in haar beheer van de luchthaven volledig autonoom handelt ten opzichte van de toezichthoudende autoriteiten. De beslissingen om bedragen voor marketingdiensten te betalen, enerzijds aan Ryanair, vervolgens aan AMS, en anderzijds aan Transavia, zijn autonoom en individueel door de CCIPB genomen, zonder directe of indirecte tussenkomst van de staat.

Economisch voordeel voor luchtvaartmaatschappijen

(181) De CCIPB meent dat zij zich kennelijk gedragen heeft als een oordeelkundige particuliere investeerder in een markteconomie. AMS en Transavia zouden met name echte commerciële diensten hebben verleend, met name de links op hun website aan de hand waarvan internetgebruikers meteen naar de websites van de CCIPB werden geleid, waarvoor een vergoeding werd betaald die overeenstemt met de marktprijs. De CCIPB onderstreept in dit verband dat de websites van Ryanair en Transavia druk worden bezocht.

(182) De CCIPB merkt bovendien op dat AMS prijzen toepast volgens een vaste schaal in een tarievenlijst die op haar website bekendgemaakt is. Die schaal zou worden toegepast voor alle luchthavenklanten van AMS, zonder onderscheid, dus ook voor bepaalde volledig geprivatiseerde Britse luchthavens. Transavia van haar kant zou de marketingdiensten voor een particuliere luchthaven in Italië verzorgen.

(183) Bovendien schijnen, volgens de CCIPB, bepaalde Franse luchthavens die worden beheerd door particuliere ondernemingen (als delegatieverkrijgers van de openbare dienst), een contract inzake marketingdiensten te hebben gesloten met AMS, met name de luchthaven van Tarbes-Lourdes-Pyrénées, die wordt beheerd door de Canadese vennootschap SNC-Lavalin. De CCIPB acht dit een bewijs dat haar gedrag met dat van een particuliere marktdeelnemer overeenstemt.

(184) De CCIPB merkt bovendien op dat het forfaitaire karakter van de prijs die is betaald voor de verleende diensten, geen beslissend criterium blijkt te zijn om vast te stellen of een maatregel staatssteun vormt, en dat met de uit hoofde van het contract Pau-Charleroi betaalde bedragen andere diensten zijn aangekocht dan die welke de CCIPB heeft gekregen uit hoofde van het contract Pau-Londen, en dat de CCIPB dus niet tweemaal voor dezelfde dienstverlening zou hebben betaald. De CCIPB is bovendien van mening dat de betaalde bedragen ontoereikend zijn om een verbinding te openen.

(185) De CCIPB meent dat zij, door deze marketingdiensten te kopen tegen de in de contracten vermelde prijzen, ontegensprekelijk economische tegenprestaties heeft ontvangen en wel op twee manieren. Ten eerste zouden de marketingdiensten een gunstige invloed hebben gehad op de inkomsten uit de exploitatie van de luchthaven doordat ze een grotere passagiersstroom in de luchthaven tot stand hebben gebracht. Ten tweede, en ten overvloede, zouden de stad Pau en omgeving ook van de tegenprestaties hebben geprofiteerd.

(186) De CCIPB is het niet eens met de adviseur wanneer die stelt dat de strategie van Ryanair die aan deze contracten inzake marketingdiensten ten grondslag ligt, erin bestaat om een subsidie van de luchthaven te verkrijgen en op die manier lage prijzen te kunnen hanteren. Anders dan de adviseur meent de CCIPB een groot commercieel belang te hebben bij de aankoop van dergelijke diensten aangezien de luchthaven van Pau een regionale luchthaven is die geen natuurlijke toestroom van passagiers krijgt in een volume dat toereikend is om de exploitatiekosten in evenwicht te brengen. De CCIPB merkt op dat er op de luchthaven van Pau aanmerkelijk meer verkeer is sinds de komst van Ryanair naar de luchthaven en de promotie via haar website.

(187) Tot slot wijst de CCIPB erop dat zij geweigerd heeft om het contract inzake marketingdiensten met AMS te verlengen met als reden dat de nieuwe onderhandelde prijzen te hoog waren. Dit besluit bevestigt dat zij niet bereid was om Ryanair tot elke prijs te onthalen.

Vervalsing van de mededinging

(188) Volgens de CCIPB hebben de bedragen die betaald zijn als tegenprestatie voor de marketingdiensten, de concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen of tussen de luchthavens in geen enkel opzicht verstoord. De CCIPB beklemtoont dat zij promotie moet voeren omdat zij grote moeilijkheden ondervindt om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken aangezien die zich liever vestigen op luchthavens in de buurt die aantrekkelijker zijn voor het toerisme. De CCIPB vermeldt de luchthaven van Biarritz-Anglet-Bayonne met verbindingen naar een regio die bekendstaat om haar stranden, en de luchthaven van Tarbes-Lourdes, met in de buurt het bedevaartsoord Lourdes.

(189) De CCIPB merkt op dat de concurrentie tussen lagekostenmaatschappijen op de luchthaven van Pau geen enkele invloed heeft op de activiteit van Air France, maar dat deze maatschappij is blijven groeien tot in 2008 toen de economische crisis is uitgebroken. De CCIPB beklemtoont bovendien dat geen enkele luchtvaartmaatschappij vóór de komst van Ryanair in 2003 een internationale verbinding verzorgde vanuit de luchthaven van Pau en dat de komst van Ryanair dus niet van invloed is geweest op de concurrentie op de bestaande verbindingen.

6.2.1.2. ***De contracten inzake luchthavendiensten***

(190) De CCIPB herinnert eraan dat alle luchtvaartheffingen even streng worden toegepast op alle gebruikers en alle luchtvaartmaatschappijen van het platform van de luchthaven van Pau. De CCIPB weerlegt dat er in dit verband discriminerende praktijken zouden bestaan.

(191) Anderzijds is de CCIPB het niet eens met de adviseur wanneer die stelt dat de niet-gereglementeerde heffingen variëren van de ene luchtvaartmaatschappij tot de andere zonder dat hiervoor gegronde redenen zijn. Volgens de CCIPB worden de tarieven voor niet-gereglementeerde dienstverlening onderhandeld met elke luchtvaartmaatschappij afhankelijk van haar specifieke situatie. Uit deze argumenten besluit de CCIPB dat geen van de door de Commissie onderzochte contracten inzake luchthavendiensten een element van staatssteun bevat.

6.2.1.3. ***Subsidies aan de luchthaven***

(192) De CCIPB is van mening dat geen van de „subsidies" die de luchthaven van Pau in de periode 2000-2010 ontvangen heeft en die het onderwerp van de formele onderzoeksprocedure vormen, een element van staatssteun bevatten.

Subsidies voor taken van de overheid

(193) Volgens de CCIPB waren de subsidies van 3,521 miljoen EUR, vermeld in afdeling 4.3.1, bedoeld voor de financiering van opdrachten die door de wet aan luchthavenexploitanten worden toebedeeld, maar die normaal gezien tot de verantwoordelijkheid van de staat behoren wanneer die zijn prerogatieven als overheid uitoefent. Deze opdrachten zouden dus niet van economische aard zijn, waardoor de betrokken subsidies niet onder het toepassingsgebied van de regels in verband met staatssteun vallen.

Subsidies voor uitrusting

(194) De CCIPB meent dat de uitrustingssubsidies die zijn toegekend door het syndicat mixte en de plaatselijke overheidsinstanties geen elementen van staatssteun bevatten. Deze bedragen zouden hebben gediend om investeringen te financieren die door de eigenaars van de luchthaveninfrastructuur werden verricht voor het onderhoud en de verbetering ervan, anders gezegd voor de opwaardering van hun eigen patrimonium. Deze investeringen zouden dus uitsluitend de eigenaars ten goede komen. Deze bedragen zouden de CCIPB echter geen enkel economisch voordeel hebben opgeleverd, aangezien de exploitatiekosten die de CCIPB normaal gezien als luchthavenbeheerder moet betalen, daardoor niet verminderden. Deze bedragen zouden slechts zijn „doorgesluisd" door de CCIPB die als beheerder van openbare uitrusting de bedoelde onderhouds- en verbeteringswerkzaamheden en werkzaamheden moest laten uitvoeren om de uitrusting aan de normen te doen beantwoorden.

(195) Door uitrustingssubsidies te verstrekken interveniëren de concessieverlenende autoriteit en de plaatselijke overheidsinstanties, volgens de CCIPB, als vanzelfsprekend in hun hoedanigheid van eigenaars van de luchthaveninfrastructuur, in het kader van de concessie van openbare uitrusting, met het oog op werkzaamheden om de uitrusting te doen beantwoorden aan de normen, onderhoudswerkzaamheden en werkzaamheden ter verbetering van de openbare dienst van de luchthaven, teneinde hun patrimonium op te waarderen. Het zou hier dus gaan om investeringen die vanzelfsprekend door de eigenaar van de openbare uitrusting moeten worden gedaan en niet door de exploitant ervan.

(196) De CCIPB merkt bovendien op dat zij aan het einde van de concessie (eind 2015) de luchthaveninfrastructuur zal moeten teruggeven aan de eigenaars, met de gerealiseerde investeringen.

(197) De betrokken subsidies zouden bovendien de mededinging met de andere luchthavens uit de buurt (Tarbes-Lourdes-Pyrénées en Biarritz-Anglet-Bayonne) niet hebben vervalst aangezien die ook soortgelijke subsidies zouden hebben ontvangen van hun concessieverlenende autoriteiten.

(198) Wat betreft het bedrag van 38 000 EUR dat in 2003 door Gaz de France werd betaald, merkt de CCIPB op dat deze steunmaatregel niet aan de staat toerekenbaar is maar dat daarover autonoom door Gaz de France werd beslist. Die beslissing zou de luchthaven van Pau overigens geen economisch voordeel hebben opgeleverd, omdat Gaz de France zich zou hebben gedragen als een oordeelkundige particuliere investeerder in een markteconomie. Gaz de France had immers aan de CCIPB voorgesteld om een warmtekrachtcentrale te bouwen, zodat de luchthaven energie zou kunnen besparen op verwarming en klimaatregeling en Gaz de France het nodige gas zou kunnen leveren voor de werking van die centrale.

Verenigbaarheid op grond van Beschikking 2005/842/EG van de Commissie

(199) De CCIPB merkt op dat Beschikking 2005/842/EG van de Commissie ([30]) (hierna „de DAEB-beschikking van 2005" genoemd) van toepassing is op de onderzochte maatregelen. De CCIPB benadrukt dat „compensatie voor de openbare dienst ten behoeve van luchthavens […] waar het gemiddelde jaarlijkse verkeer gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de dienst van algemeen economisch belang is toegewezen, maximaal 1 miljoen passagiers bedraagt in het geval van luchthavens […]" en die „voor de betrokken dienst jaarlijks minder dan 30 miljoen EUR compensatie ontvangen" onder het toepassingsgebied van deze beschikking valt (artikel 2). Als de aan de luchthaven betaalde subsidies steun vormen, zou die steun volgens de CCIPB, die meent dat zij belast is met de verlening van een openbare dienst ten behoeve van een luchthaven, op grond van de DAEB-beschikking van 2005 verenigbaar zijn en vrijgesteld zijn van de verplichting tot voorafgaande aanmelding.

Verenigbaarheid op grond van de richtsnoeren van 2005

(200) De CCIPB voert voorts aan dat de subsidies die de luchthaven van Pau en de CCIPB ontvangen hebben, voldoen aan de verenigbaarheidscriteria die zijn vastgesteld in de richtsnoeren van 2005.

6.2.2. RYANAIR

(201) Ryanair voert aan dat de Commissie er verkeerd aan heeft gedaan om de twee contracten met de CCIPB, het ene gesloten door Ryanair en het andere door AMS, samen te voegen tot één enkele zaak in verband met vermeende staatssteun. De luchtvaartmaatschappij voegt daaraan toe dat het onderzoek betreffende de relatie tussen AMS en de luchthaven van Pau tegen het commerciële succes van het aanbod van Ryanair ingaat, dat AMS heel veel klanten heeft (en niet alleen luchthavens) en dat haar bedrijfsmodel steeds vaker wordt overgenomen op de websites van andere luchtvaartmaatschappijen.

6.2.2.1. ***Verslag van de adviseur van 30 maart 2011***

(202) Ryanair betwist bepaalde conclusies van het verslag van de adviseur, met name de volgende drie verklaringen ([31]):

a) de website van Ryanair valt dus vooral te vergelijken met de websites van andere luchtvaartmaatschappijen die in het algemeen slechts weinig betaalde reclame bevatten en waarop de luchthavens niet adverteren. Volgens Ryanair is het niet correct om te stellen dat de andere luchtvaartmaatschappijen geen betaalde reclame aanbieden op hun websites. De maatschappij voert aan dat deze praktijk steeds gangbaarder wordt en dat de regionale luchthavens, die slechts weinig vraag kennen, de websites van lagekostenmaatschappijen uit hun klantenkring steeds vaker beschouwen als de beste plaats om reclame te maken. Ryanair is ook een voorbeeld van een luchtvaartmaatschappij die op haar website reclame maakt voor de parkeerterreinen van een hub-luchthaven waar zij klant is;

b) Ryanair voert aan dat het niet correct is om te stellen dat luchthavens niet te vergelijken zijn met andere adverteerders op haar website, omdat de luchthavendiensten die er aan de passagiers worden verleend, niet kunnen worden gescheiden van de diensten die door Ryanair zelf aan de passagiers worden verleend. De maatschappij betoogt dat potentiële passagiers die op haar website reclame zien voor een luchthaven, opbrengsten voor die luchthaven opleveren, ongeacht of ze vliegen met Ryanair. Zij houdt bijgevolg staande dat de situatie van luchthavens die reclame maken op haar website, anders dan in het advies aan de Commissie wordt verklaard, wel lijkt op die van andere adverteerders zoals hotels en autoverhuurders;

([30]) Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

([31]) Besluit tot uitbreiding van de formele onderzoeksprocedure, overweging 38.

c) volgens Ryanair is het ten onrechte dat de adviseur vragen stelt bij de logica van luchthavens die luchtvaartmaatschappijen geld geven om klanten te lokken voor vluchten van en naar de betrokken luchthaven terwijl extra passagiers uiteindelijk rechtstreeks ten goede komen aan die luchtvaartmaatschappijen. Volgens Ryanair betekent het feit dat het verrichten van marketingdiensten ten goede komt aan de leverancier van reclameruimte, namelijk Ryanair, niet dat die dienstverlening niet ook ten goede zou komen aan de luchthaven die deze diensten koopt. Het feit of een luchthaven al dan niet reclame maakt op de website van Ryanair, maakt voor de maatschappij weinig uit; aangezien haar bezettingsgraad op verbindingen met luchthavens die een reclamecontract met AMS hebben gesloten en op die met luchthavens die dat niet gedaan hebben, ongeveer gelijk is. Ryanair voegt daaraan toe dat reclame een noodzaak is aangezien de regionale luchthavens doorgaans nog niet goed gevestigd zijn op de markt. Zij verklaart eveneens dat de Commissie er verkeerd aan doet om al haar aandacht te richten op de voordelen voor de luchtvaartmaatschappij, terwijl het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie niet vereist dat een maatregel geen voordelen oplevert voor derden, waaronder de leverancier van reclameruimte. Ryanair benadrukt dat de marketingcontracten die AMS met luchthavens heeft gesloten, losstaan van de contracten die Ryanair met luchthavens heeft gesloten, en niet afhangen van het vermeende „voordeel" dat de reclame van de luchthaven op ryanair.com oplevert voor de maatschappij.

6.2.2.2. ***Behandeling van AMS en Ryanair als één enkele begunstigde***

(203) Ryanair meent dat het contract inzake luchthavendiensten dat door de CCIPB met haar is gesloten, en het contract inzake marketingdiensten dat met AMS is gesloten, afzonderlijke contracten zijn die losstaan van elkaar, dat ze verschillende diensten betreffen en dat geen enkel verband rechtvaardigt dat ze als één enkele bron van „maatregelen" worden beschouwd. Volgens de luchtvaartmaatschappij hebben de contracten met AMS voordeel opgeleverd voor de CCIPB in haar hoedanigheid van koper van reclamediensten, en waren ze niet bedoeld om de bezettingsgraad van Ryanair te verbeteren of het rendement van die luchtvaartmaatschappij op de door haar geëxploiteerde verbindingen te verhogen.

6.2.2.3. ***Staatsmiddelen en niet-toerekenbaarheid***

(204) Ryanair betwist dat de door de CCIPB genomen beslissingen toerekenbaar zouden zijn aan de staat en bevestigt dat de contracten die de CCIPB met Ryanair en AMS gesloten heeft, geen enkele overdracht van Franse staatsmiddelen met zich hebben meegebracht.

(205) Ryanair verklaart dat de CCIPB geen ander facet is van de Franse staat en dat de toerekenbaarheid uitsluitend kan worden vastgesteld op grond van het feit dat de CCIPB een overheidsbedrijf is en dat zij dus onder de zeggenschap van de Franse staat valt. De luchtvaartmaatschappij is van mening dat de Commissie een onderzoek moet instellen naar de rol van de overheidsinstanties in de beslissingen die de CCIPB heeft genomen ten aanzien van Ryanair en AMS.

(206) Ryanair verwijst bovendien naar de rechtspraak van de Franse rechtbanken, op basis waarvan zij van mening is dat de kamers van koophandel en industrie originele instanties zijn die worden gekenmerkt door hun dubbele aard en die moeten worden ondergebracht in de categorie van de „economische overheidsinstanties".

(207) Wat betreft de deelname van de staat aan het besluitvormingsproces, meent Ryanair dat de staat slechts over bepaalde beslissingen moet worden geïnformeerd en dan nog alleen achteraf.

6.2.2.4. ***Bedrijfsplan***

(208) Ryanair voert aan dat het feit dat er geen bedrijfsplan voorhanden was op de datum waarop de contracten van 2005 gesloten werden, niet mag worden aangevoerd als bewijs dat die contracten niet beantwoordden aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.

6.2.2.5. ***Opmerkingen van Ryanair van woensdag 10 april 2013***

(209) Ryanair heeft op 10 april 2013 twee door Oxera opgestelde nota's en een analyse van professor Damien P. McLoughlin overgemaakt.

De eerste nota van Oxera — Definitie van de referentiewaarde van de markt in de vergelijkende analyse met het oog op de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Zaken in verband met staatssteun betreffende Ryanair, nota opgesteld door Oxera ten behoeve van Ryanair, 9 april 2013.

(210) Oxera meent dat de methode van de Commissie, die erin bestaat dat zij uitsluitend referentieluchthavens aanvaardt die gelegen zijn in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthaven waarop het onderzoek betrekking heeft, onjuist is.

(211) Oxera voert aan dat de referentieprijzen op de markt die bij de referentieluchthavens werden verkregen, niet negatief zijn beïnvloed door de staatssteun die aan de naburige luchthavens is toegekend. Het is dus mogelijk om een betrouwbare raming te maken van een referentiewaarde van de markt bij de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.

(212) Immers,

a) er worden vaak referentieanalyses gebruikt tijdens toetsingen aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie in andere domeinen dan dat van de staatssteun;

b) ondernemingen oefenen slechts wederzijdse invloed uit op elkaars beslissingen in de mate waarin hun producten onderling vervangbaar zijn of elkaar aanvullen;

c) luchthavens die zich in hetzelfde verzorgingsgebied bevinden, concurreren niet noodzakelijk met elkaar, en de referentieluchthavens die gebruikt zijn in de voorgelegde verslagen, ondervonden beperkte mededinging van de luchthavens van de overheid in hun verzorgingsgebied (minder dan een derde van de commerciële luchthavens in het verzorgingsgebied van de referentieluchthavens is volledig in handen van de staat en voor geen van de luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied als de referentieluchthavens werd een procedure inzake staatssteun gevoerd (in april 2013));

d) zelfs wanneer de referentieluchthavens mededinging ondervonden van luchthavens van de overheid in hetzelfde verzorgingsgebied, moet ervan worden uitgegaan dat hun gedrag beantwoordt aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie (bijvoorbeeld, als de particuliere sector een belangrijke deelneming heeft of als de luchthaven door de particuliere sector wordt bestuurd);

e) de luchthavens die zich houden aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, zullen hun prijzen niet vaststellen onder de marginale kosten.

Tweede nota van Oxera — Beginselen die de kosten-batenanalyse bij de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie ondersteunen. Zaken in verband met staatssteun betreffende Ryanair, nota opgesteld door Oxera ten behoeve van Ryanair, 9 april 2013.

(213) Oxera voert aan dat zij zich in haar kosten-batenanalyse in de door haar aan de Commissie voorgelegde verslagen houdt aan de beginselen die een rationele marktdeelnemer uit de particuliere sector zou hanteren en aan de aanpak die uit de vorige besluiten van de Commissie naar voren komt.

(214) De beginselen die de kosten-batenanalyse ondersteunen zijn:

a) de waardering is trapsgewijs verricht;

b) een bedrijfsplan ex ante is niet noodzakelijk vereist;

c) in het geval van een luchthaven die niet overbelast is, is de aanpak op basis van de „enige kassa" de passende tariferingsmethode;

d) alleen de inkomsten uit de economische activiteit van de actieve luchthaven zouden in aanmerking mogen worden genomen;

e) de volledige looptijd van de overeenkomst, met inbegrip van eventuele verlengingen, zou in aanmerking moeten worden genomen;

f) de toekomstige geldstromen zouden moeten worden geactualiseerd om de winstgevendheid van de overeenkomsten te beoordelen.

(215) De extra winstgevendheid die wordt gegenereerd door de contracten die Ryanair met de luchthavens heeft gesloten, moet worden beoordeeld op basis van ramingen van het interne rentabiliteitspercentage of van metingen op basis van de huidige nettowaarde.

Analyse van professor Damien P. McLoughlin — Consolidatie van een merk: waarom en hoe kleine merken moeten investeren in marketing, nota opgesteld ten behoeve van Ryanair, 10 april 2013.

(216) Het document heeft tot doel een uiteenzetting te geven van de commerciële logica die verklaart waarom regionale luchthavens beslissen bij AMS reclameruimte op ryanair.com te kopen.

(217) Er zijn tal van zeer solide, welbekende en regelmatig gebruikte luchthavens. De zwakkere concurrenten moeten het statische aankoopgedrag van de consumenten overwinnen om hun activiteit te kunnen ontwikkelen. De kleinste regionale luchthavens moeten een middel vinden om de boodschap in verband met hun merk permanent over te brengen aan een zo groot mogelijk publiek. De traditionele vormen van marketingcommunicatie vergen uitgaven die hun middelen ver te boven gaan.

(218) Reclame via AMS:

a) biedt de mogelijkheid om een grote groep personen te bereiken die al van plan is om een reis aan te kopen;

b) vergt relatief lage kosten (tarief tegen commerciële percentages voor internetcommunicatie);

c) maakt communicatie op het aankooppunt mogelijk;

d) maakt creatieve reclame mogelijk.

6.2.2.6. ***Opmerkingen van Ryanair van 20 december 2013***

(219) Op 20 december 2013 heeft Ryanair opmerkingen gemaakt betreffende de aan AMS verrichte betalingen. Ryanair betwist de voorlopige beoordeling van de Commissie dat de aan AMS verrichte betalingen kosten voor de luchthaven zijn, aangezien die benadering geen rekening houdt met de waarde van de diensten die AMS aan de luchthaven heeft verleend. De luchtvaartmaatschappij meent bovendien dat er met het oog op de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de aankoop van marketingdiensten tegen de marktprijs en een bijbehorend contract tussen luchthaven en luchtvaartmaatschappij.

(220) Om haar argumentatie te ondersteunen legt Ryanair een analyse voor die de door AMS toegepaste prijzen vergelijkt met die van andere reiswebsites voor vergelijkbare diensten ([32]). De analyse besluit dat de door AMS toegepaste prijzen ofwel lager waren dan het gemiddelde ofwel in de middelste bandbreedte lagen van de prijzen die door de referentiewebsites in rekening werden gebracht.

(221) Volgens Ryanair toont dit aan dat de prijzen van AMS marktconform zijn en dat de beslissing van een luchthaven van de overheid om de diensten van AMS aan te kopen beantwoordt aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Ryanair brengt bovendien bewijzen naar voren van diensten die aan luchthavens zijn verleend in het kader van contracten met AMS om de waarde van die diensten voor de luchthavens aan te tonen.

(222) Als de Commissie erop aandringt om de contracten van AMS en de contracten inzake luchthavendiensten van Ryanair te onderwerpen aan hetzelfde criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie (een benadering die Ryanair betwist), dan zou de waarde van de door AMS aan de luchthavens verleende diensten volgens Ryanair niet mogen worden onderschat.

(223) Bovendien verwijst Ryanair naar de conclusies van diverse verslagen die bevestigen dat de maatschappij een sterk pan-Europees merk heeft dat waarde kan opleveren voor haar reclamediensten.

6.2.2.7. ***Opmerkingen van Ryanair van 17 januari 2014***

(224) Ryanair heeft een verslag ingediend dat is opgesteld door haar economisch adviseur betreffende de beginselen die, volgens de luchtvaartmaatschappij, van toepassing zouden moeten zijn op een winstgevendheidscriterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, en dat zowel op de contracten inzake luchthavendiensten tussen Ryanair en de luchthavens als op de contracten inzake marketing tussen AMS en diezelfde luchthavens betrekking heeft ([33]). Ryanair beklemtoont dat dit in geen geval haar standpunt dat de contracten van AMS en de contracten inzake luchthavendiensten afzonderlijk aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie zouden moeten worden getoetst, opnieuw ter discussie stelt.

(225) In het verslag is aangegeven dat de door AMS gegenereerde opbrengsten in een bijbehorende winstgevendheidsanalyse moeten worden opgenomen in de inkomsten, terwijl de uitgaven van AMS aan de kosten moeten worden toegerekend. Daartoe wordt in het verslag een methode op basis van de kasstromen voorgesteld die erin voorziet dat de uitgaven betreffende AMS worden behandeld als bijkomende exploitatiekosten.

(226) In het verslag wordt geargumenteerd dat de marketingactiviteiten bijdragen tot de totstandkoming en versterking van de waarde van het merk, wat wellicht activiteiten en winsten zal genereren, niet alleen tijdens de looptijd van het contract inzake marketingdiensten, maar ook na afloop daarvan. Dat zou met name het geval zijn wanneer andere luchtvaartmaatschappijen zich op de luchthaven komen vestigen op grond van het feit dat er een contract is met Ryanair, wat op zijn beurt commerciële exploitanten aantrekt en op die manier de niet-luchtvaartgebonden inkomsten doet toenemen. Als de Commissie een gezamenlijke kosten-batenanalyse maakt, zullen die winsten volgens Ryanair in aanmerking moeten worden genomen door de uitgaven met betrekking tot AMS te behandelen als bijkomende exploitatiekosten en de bijkomende winsten te berekenen na aftrek van de betalingen aan AMS.

([32]) Oxera, „Are prices set by AMS in line with the market rate?", opgesteld ten behoeve van Ryanair, 20 december 2013.
([33]) Oxera, „How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?", opgesteld ten behoeve van Ryanair, 17 januari 2014.

(227) Ryanair meent bovendien dat een definitieve waarde zou kunnen worden opgenomen in de geplande bijkomende winsten aan het einde van de looptijd van het contract inzake luchthavendiensten om rekening te houden met de waarde die na afloop van het contract wordt gegenereerd. De definitieve waarde zou kunnen worden aangepast op basis van een voorzichtige veronderstelling betreffende de waarschijnlijkheid dat het contract met Ryanair wordt verlengd, of een veronderstelling volgens dewelke soortgelijke voorwaarden met andere maatschappijen zullen worden overeengekomen. Ryanair meent dat het op die manier mogelijk zou zijn om een ondergrens te ramen voor de winsten die gezamenlijk worden gegeneerd door het contract met AMS en het contract inzake luchthavendiensten, rekening houdend met het onzekere karakter van de bijkomende winsten na afloop van het contract inzake luchthavendiensten.

(228) Om deze benadering te ondersteunen, legt het verslag een synthese voor van de resultaten van studies naar het effect van reclame op de waarde van een merk. Deze studies erkennen dat reclame de waarde van een merk kan versterken en de klanten beter aan dat merk kan binden. Volgens het verslag verbetert de reclame op ryanair.com met name de zichtbaarheid van het merk als het gaat om een luchthaven. Het verslag voegt daaraan toe dat de kleinste regionale luchthavens die hun verkeersvolume willen doen toenemen, de waarde van hun merk kunnen versterken door reclamecontracten te sluiten met AMS.

(229) Het verslag wijst erop dat de aanpak die gebaseerd is op de kasstromen de voorkeur verdient boven een aanpak door kapitalisatie, waarin de uitgaven in verband met AMS zouden worden behandeld als kapitaaluitgaven in immateriële activa (namelijk de waarde van het merk van de luchthaven). De marketinguitgaven zouden worden ingeschreven bij de immateriële activa en vervolgens worden afgeschreven over de gebruiksduur van het activum, waarbij zou worden voorzien in een restwaarde bij de geplande afloop van het contract inzake luchthavendiensten. Deze benadering zou echter geen rekening houden met de bijkomende winsten voor de luchthaven dankzij de sluiting van het contract inzake luchthavendiensten met Ryanair en het is ook moeilijk de waarde van het immateriële activum te schatten die toe te schrijven is aan de uitgaven van het merk en de lengte van de gebruiksduur van het activum.

6.2.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(230) AMS verklaart dat zij geen staatssteun heeft ontvangen en dat de CCIPB ten aanzien van AMS heeft gehandeld volgens het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.

(231) AMS voert aan dat de door de CCIPB aan AMS verschuldigde bedragen voor marketingdiensten overeenstemden met de marktprijzen voor diensten met een reële waarde voor de luchthaven.

(232) AMS verklaart dat de volgende drie stellingen in het verslag van de adviseur, zoals toegelicht in het besluit tot uitbreiding van de procedure, onjuist zijn om de hierna toegelichte redenen:

a) „De website van Ryanair lijkt vergelijkbaar met die van andere luchtvaartmaatschappijen die doorgaans geen betalende reclame aanbieden en waarop de luchthavens geen reclame maken" — AMS voert aan dat het onjuist is om te stellen dat andere luchtvaartmaatschappijen geen betalende reclame aanbieden op hun website. Volgens de vennootschap is dat wel degelijk het geval, maar ryanair.com is op dat gebied gewoon een baanbreker geweest. AMS voert aan dat de website van Ryanair anders is omdat de website veel belangrijker is voor adverteerders aangezien zij zo populair is. AMS merkt op dat reclame op ryanair.com voor de luchthavens bijzonder interessant is omdat die website gericht is op de perfecte doelgroep, potentiële passagiers, de niet-luchtvaartgebonden inkomsten kan doen toenemen en de internationale bekendheid van de luchthaven vergroot;

b) „Luchthavens zijn niet vergelijkbaar met andere potentiële adverteerders op websites van luchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair aangezien de diensten die door een luchthaven aan de passagiers van Ryanair worden verleend, onlosmakelijk verbonden zijn met de dienstverlening van Ryanair zelf, in tegenstelling tot andere diensten als logies of autoverhuur" — AMS voert aan dat de diensten die door luchthavens aan de passagiers worden verleend (zoals winkels, parkeerterreinen, restaurants enz.), gemakkelijk los kunnen worden gezien van de diensten die aan de passagiers van Ryanair worden verleend. AMS voegt daaraan toe dat het feit dat de diensten die door de luchthaven aan de passagiers worden verleend al dan niet worden „gekoppeld" aan de diensten die door Ryanair worden verleend, niets afdoet aan het belang van dit soort reclame voor de luchthaven. Volgens AMS geldt dezelfde redenering voor particuliere luchthavens die betalen voor de diensten van Ryanair en voor hotels en autoverhuurders die partners zijn van Ryanair en wier diensten eveneens kunnen worden beschouwd als (al dan niet) gekoppeld aan die van Ryanair;

c) „Het is niet logisch dat luchthavens eigen middelen besteden aan luchtvaartmaatschappijen om klanten te lokken voor vluchten van die luchtvaartmaatschappijen naar diezelfde luchthavens, terwijl die extra passagiers uiteindelijk rechtstreeks ten goede komen aan de luchtvaartmaatschappijen in kwestie" — AMS argumenteert dat de reden waarom luchthavens reclame maken op ryanair.com is dat ze het aandeel inkomende passagiers willen vergroten, omdat die doorgaans hogere niet-luchtvaartgebonden inkomsten opleveren voor de luchthavens. AMS voegt daaraan toe dat de luchthavens bovendien reclame moeten maken om internationale bekendheid te verwerven en dat ze daarbij ongeveer dezelfde werkwijze hanteren als grote multinationale ondernemingen zoals Coca-Cola, McDonald's, Nike enz. Volgens AMS is het feit dat een luchthaven al dan niet reclame maakt op de website van Ryanair, voor die maatschappij van weinig belang is aangezien dit niets verandert aan het totaal aantal passagiers dat zij vervoert, en is het feit dat Ryanair al dan niet voordeel kan halen uit de reclame die door een luchthaven wordt gemaakt op ryanair.com, in ieder geval commercieel van geen belang voor de luchthaven.

(233) AMS beklemtoont dat er geen enkele reden is om de commerciële logica ter discussie te stellen die ten grondslag ligt aan de beslissing van een luchthaven om reclame te maken op ryanair.com aangezien de diensten worden verricht tegen marktprijs. Zij voegt daaraan toe dat de regionale luchthavens dit soort reclame nodig hebben om te kunnen overleven en te groeien.

(234) AMS is van mening dat de reclame op de website van Ryanair het aantal inkomende passagiers kan doen toenemen en dat die passagiers wellicht veel meer niet-luchtvaartgebonden inkomsten voor de luchthaven kunnen genereren dan passagiers die uit die luchthaven naar het buitenland vertrekken. Zij leidt daaruit af dat het dus veel verstandiger is om op de website van Ryanair reclame te maken om inkomende passagiers aan te trekken dan om in de krant of in andere media reclame te maken, die is gericht op lokale passagiers.

(235) AMS voert aan dat de richtsnoeren van 2005 niet van toepassing zijn op de relatie tussen een luchthaven en een marketingdienstverlener en brengt naar voren dat het feit dat de moedermaatschappij van AMS een luchtvervoerder is, niet volstaat om de richtsnoeren van toepassing te verklaren.

6.3. *OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE IN HET* PUBLICATIEBLAD VAN DE EUROPESE UNIE GEPUBLICEERDE *UITNODIGING AAN DE LIDSTATEN EN BELANGHEBBENDEN OM HUN OPMERKINGEN BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN DE NIEUWE RICHTSNOEREN OP DE LOPENDE ZAKEN KENBAAR TE MAKEN*

6.3.1. AIR FRANCE

(236) Air France betwist de toepassing van de nieuwe richtsnoeren op de zaken betreffende de exploitatiesteun aan luchthavens, ook als die steun vóór de publicatie ervan zou zijn betaald, en wel om verschillende redenen:

a) volgens Air France gaat het hier om de toepassing van de nieuwe richtsnoeren met terugwerkende kracht, waardoor marktdeelnemers die zich niet aan de regels hielden worden bevoordeeld omdat hun toenmalige gedrag dat niet strookte met de toentertijd geldende regels, op die manier wordt gelegitimeerd. Aan de andere kant zou deze aanpak marktdeelnemers benadelen die zich aan de richtsnoeren van 2005 hebben gehouden door geen overheidsmiddelen te gebruiken;

b) Air France voert bovendien aan dat de toepassing van de nieuwe richtsnoeren op exploitatiesteun die aan luchthavens is verleend voordat ze in werking traden, indruist tegen de algemene rechtsbeginselen en de rechtspraak van de Europese Unie.

(237) Air France voert aan dat de nieuwe richtsnoeren tot resultaat zullen hebben dat nieuwe marktdeelnemers bevoordeeld worden ten nadele van bestaande marktdeelnemers. De nieuwe richtsnoeren bieden nieuwe luchtvaartmaatschappijen immers de mogelijkheid om alleen de incrementele kosten met betrekking tot hun activiteiten te betalen en discrimineren daardoor de bestaande luchthavenexploitanten die veel hogere heffingen moeten betalen.

(238) Tot slot herinnert Air France eraan dat de voorwaarde van niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur van een luchthaven in theorie gemakkelijk kan worden vervuld, maar dat dit in de praktijk helemaal anders ligt omdat bepaalde exploitatiemodellen welbewust worden benadeeld.

6.3.2. CCIPB

(239) De CCIPB verwijst naar haar eerdere opmerkingen en heeft een analyse verstrekt die de redenen beschrijft waarom, als de uitrustingssubsidies zouden worden beschouwd als exploitatiesteun in haar voordeel, die subsidies verenigbaar zouden zijn met afdeling 5.1.2 van de nieuwe richtsnoeren, waardoor exploitatiesteun aan luchthavens die is betaald voordat ze in werking traden, met terugwerkende kracht wordt toegestaan.

6.3.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

(240) Deze niet-gouvernementele organisatie heeft opmerkingen ingediend met kritiek op de nieuwe richtsnoeren en de besluiten die de Commissie tot dusver betreffende de luchtvaartsector heeft vastgesteld, met het oog op de vermeende rampzalige gevolgen ervan voor het milieu.

7. **OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK**

7.1. *OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE*

7.1.1. CONTRACT VAN 2005 INZAKE LUCHTHAVENDIENSTEN

(241) Frankrijk brengt naar voren dat het contract van 2005 inzake luchthavendiensten beperkt is tot een herhaling van de tariefvoorwaarden van de luchthaven die openbaar zijn en die op dezelfde wijze van toepassing zijn op elke vervoerder die vliegt op de luchthaven.

(242) Wat de parkeerheffing betreft, is in de tariefregeling van de luchthaven bepaald dat die heffing slechts verschuldigd is vanaf het ogenblik dat het toestel langer dan twee uur op de luchthaven geparkeerd staat. Volgens Frankrijk is het zo dat de door Ryanair geëxploiteerde vliegtuigen doorgaans 25 minuten aan de grond staan. Daarom is het dus normaal dat die luchtvaartmaatschappij geen parkeerheffingen in rekening worden gebracht.

(243) Ook voor de verlichtingsheffing geldt dat die slechts verschuldigd is wanneer de bakens worden gebruikt (d.w.z. 's nachts of bij slechte zichtbaarheid). Volgens Frankrijk vinden de vluchten van Ryanair alleen overdag plaats en hoeft er dus geen gebruik te worden gemaakt van de bakens. Daarom hoeft Ryanair die heffing niet te betalen.

7.1.2. BURGERLUCHTVAARTBELASTING

(244) Frankrijk geeft enkele nadere gegevens over de luchthavenbelasting die wordt beschreven in afdeling 4.3.2, en over de burgerluchtvaartbelasting.

(245) De burgerluchtvaartbelasting, die bij artikel 302 bis K van de code général des impôts is vastgesteld, wordt door de staat geïnd van luchtvervoerders en is bedoeld om de opdrachten van het directoraat-generaal inzake burgerluchtvaart te financieren, die niet worden gefinancierd via heffingen voor verleende diensten. Ze wordt geheven op basis van het aantal passagiers en het goederen- en postvolume dat aan boord wordt genomen van vliegtuigen die uit Frankrijk vertrekken. Het intracommunautaire tarief wordt vastgesteld bij het eerder genoemde artikel en is overal op het Franse grondgebied hetzelfde. De staat stelt het belastingtarief vast en int de belastingen, en de luchthavenexploitanten worden daar niet bij betrokken.

7.1.3. CONTRACT TUSSEN DE CCIPB EN AMS

(246) Wat het contract tussen CCIPB en AMS betreft, dat de basis vormt voor de aanmeldingsprocedure, merken de Franse autoriteiten op dat in dat contract is bepaald dat AMS beschikt over een exclusieve vergunning om marketingdiensten aan te bieden op de reiswebsite www.ryanair.com. Frankrijk merkt op dat de website ook luchtdiensten vanuit tal van luchthavens in Europa aanbiedt.

(247) Frankrijk merkt op dat de CCIPB documentatie heeft verstrekt die deel uitmaakte van het commerciële aanbod van de website www.voyages-sncf.com waarop de aangeboden diensten sterk leken op die waarvan sprake in het contract met AMS. Deze diensten werden geschat op […] EUR exclusief belastingen, d.w.z. […] EUR inclusief alle belastingen, een bedrag dat blijkbaar van dezelfde orde van grootte is als het bedrag dat door de dochteronderneming van Ryanair in rekening werd gebracht.

(248) Frankrijk meent dat ook de andere kenmerken van het contract in aanmerking moeten worden genomen, met name:

— de looptijd van vijf jaar;

— de gunningsvoorwaarden, met name het feit dat er vooraf geen oproep tot mededinging is gebeurd in verband met de aankoop van diensten in de sector verhandelbare goederen en diensten;

— de wijze waarop de tarieven voor die marketingdiensten worden vastgesteld, namelijk vooraf en forfaitair en dus niet achteraf op basis van de statistieken van het internetverkeer op de website ryanair.com;

— de exclusiviteitsbedingen betreffende het verrichten van bijbehorende diensten (autoverhuur, logies) waardoor de toegang wordt beperkt tot ondernemingen waarmee de groep Ryanair handelsovereenkomsten heeft gesloten.

7.2. *COMMENTAAR VAN FRANKRIJK OP DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE*

(249) Frankrijk wenst geen commentaar te geven op de opmerkingen van belanghebbenden naar aanleiding van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure.

7.3. *OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK NAAR AANLEIDING VAN DE UITBREIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKS-PROCEDURE*

7.3.1. VERMEENDE STEUN AAN LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN

(250) Frankrijk meent dat de contracten inzake luchthavendiensten en de contracten inzake marketingdiensten gezamenlijk moeten worden beoordeeld voor elke betrokken periode om vast te stellen of er zich een economisch voordeel heeft voorgedaan.

(251) Frankrijk is bovendien van mening dat de gedragingen van de CCIPB in haar geheel, van de CCIPB als luchthavenbeheerder en van de staat of andere overheidsinstanties die zeggenschap hebben over de luchthavenbeheerder of die betrokken zijn bij de financiering ervan, in hun relatie met Ryanair en AMS beter gezamenlijk kunnen worden beoordeeld om het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen.

(252) Frankrijk merkt echter op dat de overwegingen waarvan de overheidsinstanties zijn uitgegaan om deel te nemen aan bepaalde financieringen, niet uitsluitend berusten op winstgevendheidscriteria van de luchthaven, maar — bij uitbreiding — op de economische en sociale gevolgen van de luchthavenactiviteiten voor de regio, die geen rol spelen voor het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie.

(253) Frankrijk verwijst in dit verband naar twee studies die door de CCIPB in respectievelijk 2005 en 2011 zijn verricht naar de invloed van het verkeersvolume van Ryanair. Uit deze studies blijkt duidelijk dat de luchtvaartmaatschappij belangrijke economische gevolgen heeft voor de regio.

(254) Betreffende de twijfels die de Commissie in haar besluit tot uitbreiding van de procedure heeft verwoord over de verenigbaarheid met de interne markt van de eventuele via het met Ryanair gesloten contract van 2003 en de contracten van 2005 verstrekte steunmaatregelen, herinnert Frankrijk eraan dat het land zelf dit dossier in januari 2007 heeft aangemeld om zijn twijfels uit te spreken en van de Commissie een besluit te ontvangen betreffende de regelmatigheid van de eventueel via de contracten van 2005 verstrekte steunmaatregelen in het licht van het communautaire stelsel van staatssteun. In dit verband acht Frankrijk zich niet in staat om verenigbaarheid aan te tonen.

(255) Frankrijk bevestigt dat de activiteiten van de door de CCIPB gefinancierde luchtvaartmaatschappijen belangrijke effecten sorteren op de regionale economische ontwikkeling. Frankrijk kan daar echter niet uit opmaken dat ze verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU of op grond van de voorschriften die van toepassing zijn op de diensten van algemeen economisch belang.

7.3.2. FINANCIËLE BIJDRAGEN VOOR DE LUCHTHAVEN

(256) In verband met de vraag of de financiële bijdragen aan de luchthaven van Pau staatssteun inhielden, is Frankrijk van mening dat de investeringsbeslissingen van de overheidsinstanties die een bijdrage betaalden voor die luchthaven, net zoals voor de meeste andere luchthavens van dezelfde omvang, niet berustten op een door de concessiehouder direct betaalde tegenprestatie maar op de economische en sociale gevolgen die de luchthavenactiviteit heeft voor de regio.

(257) Frankrijk verwijst bovendien naar de wettelijke bepaling in verband met de financiering van veiligheids- en beveiligingsopdrachten, beschreven in afdeling 4.3.2. Frankrijk is van mening dat die bepaling elke overcompensatie uitsluit van kosten die door de luchthavenbeheerders worden betaald voor de uitvoering van opdrachten in verband met veiligheid en beveiliging die vallen onder het takenpakket van de overheid. Volgens Frankrijk zouden de bedragen die door de staat zijn betaald voor beveiligingsuitgaven (brandweerpersoneel en -uitrusting of brandweerwagens, preventie van botsingen met wilde dieren, afsluitingen) en veiligheid (personeel en uitrusting voor de controle van passagiers en hun bagage) niet mogen worden gelijkgesteld met staatssteun.

7.4. *COMMENTAAR VAN FRANKRIJK OP DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE UITBREIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE*

(258) Frankrijk wenste geen commentaar te geven op de opmerkingen van belanghebbenden naar aanleiding van de uitbreiding van de formele onderzoeksprocedure.

7.5. *OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK OVER DE TOEPASSING VAN DE NIEUWE RICHTSNOEREN OP DEZE ZAAK*

(259) Frankrijk merkt op dat de nieuwe richtsnoeren op het gebied van exploitatiesteun soepeler zijn dan de oude. Wanneer ze met terugwerkende kracht op alle steun worden toegepast, kunnen volgens Frankrijk situaties uit het verleden voor bepaalde luchthavens dus minder nadelig worden behandeld.

(260) Frankrijk stelt echter vast dat investeringssteun in de nieuwe richtsnoeren strenger dan vroeger wordt beoordeeld, aangezien daarin de omvang van de maximaal toegestane steun wordt vastgesteld op grond van de grootte van de luchthaven.

7.6. *COMMENTAAR VAN FRANKRIJK OP OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER DE TOEPASSING VAN DE NIEUWE RICHTSNOEREN OP DEZE ZAAK*

(261) Frankrijk wenste geen commentaar te geven op de opmerkingen van belanghebbenden over de toepassing van de nieuwe richtsnoeren op deze zaak.

8. **BEOORDELING**

(262) Met het oog op de beoordeling van de betrokken maatregelen dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de mogelijke staatssteun die verleend is aan de luchtvaartmaatschappijen (afdeling 8.1 van dit besluit) en de mogelijke staatssteun die verleend is aan de exploitant van de luchthaven van Pau in de vorm van financiële bijdragen (afdeling 8.2 van dit besluit).

8.1. *MAATREGELEN TEN GUNSTE VAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN*

8.1.1. DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

(263) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(264) Een maatregel wordt aangemerkt als staatssteun als is voldaan aan alle volgende voorwaarden: 1) de maatregel wordt bekostigd met staatsmiddelen en is toerekenbaar aan de staat, 2) de maatregel verschaft een economisch voordeel, 3) dit voordeel is selectief, 4) de maatregel verstoort de mededinging of dreigt deze te verstoren en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, en 5) de begunstigde is een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, wat veronderstelt dat zij een economische activiteit verricht.

8.1.1.1. ***Staatsmiddelen in de contracten die de CCIPB gedurende de onderzochte periode met de luchtvaartmaatschappijen gesloten heeft***

(265) De contracten inzake marketingdiensten en luchthavendiensten werden gesloten tussen de luchtvaartmaatschappijen enerzijds en de CCIPB anderzijds.

(266) In de zin van het Franse recht zijn kamers van koophandel en industrie openbare instellingen. Volgens de momenteel geldende versie van artikel L710-1 van het Franse handelswetboek vervullen instellingen of departementale kamers van het netwerk van kamers van koophandel en industrie, elk in hun hoedanigheid van intermediaire instantie van de staat, de functie van vertegenwoordiger van de belangen van industrie, handel en diensten bij de overheid of bij buitenlandse autoriteiten. Als schakel tussen de verschillende betrokkenen oefenen zij hun activiteit uit zonder afbreuk te doen aan de representatieopdrachten die door de geldende wet- en regelgeving zijn gegeven aan beroepsorganisaties of interprofessionele organisaties, en de opdrachten die door de lokale en regionale overheden worden verricht in het kader van hun bestuurlijke vrijheid. Het netwerk, en elke instelling of departementale kamer in dat netwerk, draagt bij tot de economische ontwikkeling, de aantrekkingskracht en de ruimtelijke ordening van het grondgebied en tot de ondersteuning van ondernemingen en hun verenigingen door, in bij decreet vastgestelde omstandigheden, alle openbare dienstverleningstaken en alle taken van algemeen belang te vervullen die nodig zijn om die taken uit te oefenen.

(267) In datzelfde artikel is voorts bepaald dat elke instelling of departementale kamer van het netwerk, met inachtneming, in voorkomend geval, van de voor haar geldende sectorale regelingen, de volgende taken kan uitvoeren:

„1. taken van algemeen belang die haar door de wet- en regelgeving zijn toevertrouwd;

2. taken om steun en begeleiding te geven, om contacten te leggen en advies te verstrekken aan oprichters en overnemers van ondernemingen en aan ondernemingen, met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving inzake mededinging;

3. een taak om steun en advies te geven betreffende de internationale ontwikkeling van ondernemingen en de uitvoer van hun productie, in samenwerking met het Frans bureau voor de internationale ontwikkeling van ondernemingen (Agence française pour le développement international des entreprises);

4. een taak ten behoeve van de basis- of vervolgberoepsopleiding dankzij met name de openbare en particuliere onderwijsinstellingen die zij opricht, beheert of financiert;

5. een taak inzake de aanleg en het beheer van uitrusting, meer bepaald haven- en luchthavenuitrusting;

6. taken van commerciële aard die haar zijn toevertrouwd door een rechtspersoon of die nodig blijken voor de vervulling van haar andere taken;

7. elke taak op het gebied van deskundigheid of advies, of elke studie die wordt gevraagd door de overheid inzake een vraagstuk betreffende industrie, handel, diensten, economische ontwikkeling, beroepsopleiding of ruimtelijke ordening, onverminderd de werkzaamheden waartoe zij het initiatief kan nemen."

(268) Artikel L710-1 van het Franse wetboek van koophandel bepaalt ook dat de vergadering van Franse kamers van koophandel en industrie, de regionale kamers van koophandel en industrie, de lokale kamers van koophandel en

industrie en de interconsulaire groeperingen openbare instellingen zijn die onder het toezicht van de staat staan en die worden bestuurd door verkozen managers.

(269) Deze wetsbepaling is in de loop van de onderzochte periode, namelijk van 2003 tot en met 2010, geëvolueerd. De fundamentele beginselen ervan zijn echter ongewijzigd gebleven. Tijdens deze hele periode zijn de kamers van koophandel en industrie, zoals de CCIPB, openbare instellingen gebleven die zijn ingesteld door de wet, worden bestuurd door verkozen managers en onder het toezicht van de staat staan. Aan de andere kant vormen zij intermediaire instanties van de staat met als bestaansreden en voornaamste doelstelling (volgens de formulering van artikel L710-1 van het Franse wetboek van koophandel) het vervullen van taken van algemeen belang die hun zijn toevertrouwd door de wet, voornamelijk het vertegenwoordigen van de belangen van industrie, handel en diensten bij de overheid, het verlenen van steun aan plaatselijke ondernemingen en de ontwikkeling van de aantrekkingskracht van de regio en van de ruimtelijke ordening. De industriële en commerciële activiteiten van de kamers van koophandel en industrie hangen samen met hun taken van algemeen belang en zijn bedoeld om deze opdrachten te kunnen verwezenlijken.

(270) Bovendien moet worden opgemerkt dat de nationale wetgeving voorziet in specifieke financieringsmodaliteiten voor kamers van koophandel en industrie, met name in artikel L710-1 van het Franse handelswetboek. Zo zijn de middelen van de kamers van koophandel en industrie samengesteld uit belastingontvangsten (de belasting voor de kosten van de kamers van koophandel en industrie, die is vastgesteld bij artikel 1600 van het algemene wetboek inzake belastingen), subsidies of middelen die afkomstig zijn uit activiteiten inzake opleiding en beheer van vervoersinfrastructuur. De kamers van koophandel en industrie hoeven dus niet alleen op hun commerciële inkomsten te rekenen om hun uitgaven te kunnen betalen. Dit staaft de conclusie dat de industriële en commerciële activiteiten van de kamers van koophandel en industrie samenhangen met de uitoefening van hun taken van algemeen belang en bedoeld zijn om deze opdrachten te kunnen verwezenlijken.

(271) Frankrijk heeft deze conclusie bevestigd waar het gaat om de CCIPB. Frankrijk heeft immers verklaard dat de CCI Pau Béarn de wettelijke vertegenwoordiger is van de belangen van 13 000 lokale ondernemingen, en hun woordvoerder is bij de centrale overheid en de plaatselijke overheidsinstanties. Nog steeds volgens Frankrijk krijgt het beheer van de luchthaven Pau Pyrénées in het kader van die taken een extra betekenis, aangezien zij wordt beschouwd als een middel om de economische activiteit van de streek tot groei en ontwikkeling te brengen. Frankrijk concludeert daaruit dat de CCI's een wettelijke taak van algemeen belang hebben, die onder meer gekoppeld is aan de economische ontwikkeling en de verhoging van de aantrekkingskracht van de streek. Uit het bovenvermelde blijkt ook dat het beheer van luchthavenuitrusting binnen het kader van deze taak valt.

(272) Frankrijk heeft daaraan toegevoegd dat de CCI's regelmatig lobbyactiviteiten verrichten en financieren om de aantrekkingskracht van de streek te bevorderen en nieuwe uitrusting te promoten, en dat ze ook specifieke toeristische promotieacties voeren via hun deelname aan diverse regionale en departementale structuren op dit gebied, met name via regionale en departementale comités voor toerisme die zijn ingesteld bij de artikelen L131-4 en L132-3 van het Franse wetboek voor toerisme. Frankrijk verklaart voorts dat de aanpak voor de ontwikkeling van de aantrekkingskracht van een streek in feite een combinatie vergt van acties om kapitaal, markten, ondernemingen, talent, studenten en toeristen aan te trekken die de ondernemingen en de regio tot leven brengen. De aantrekkingskracht hangt ook samen met de internationale uitstraling. Lagekostenmaatschappijen en hun websites kunnen hieraan meedoen. Ten slotte vragen de inwoners van de streek volgens Frankrijk zelf nieuwe routes, een divers aanbod en meer bepaald „lowcostdienstverlening" om gemakkelijker en voor een lagere prijs met Europa verbonden te worden.

(273) Deze beweringen tonen ondubbelzinnig aan dat de essentiële doelstelling en bestaansreden van de CCIPB, net zoals die van alle andere kamers van koophandel en industrie, bestaan in het opkomen voor de belangen van alle lokale ondernemingen en het bijdragen aan de economische ontwikkeling en de aantrekkingskracht van de streek. De eerder vermelde beweringen van Frankrijk duiden er bovendien op dat een commerciële activiteit zoals het beheer van de luchthaven van Pau voor een kamer van koophandel en industrie, zoals de CCIPB, niet wordt verricht met het oog op rentabiliteit, maar wel met het doel een noodzakelijke bijdrage te leveren aan de taken van algemeen belang die haar door de wet zijn toevertrouwd. Zoals hierboven in overweging 142 werd vermeld, beschouwt de CCIPB zichzelf als een overheidsinstantie zonder winstoogmerk.

(274) In het licht van het voorgaande moeten kamers van koophandel en industrie zoals de CCIPB worden beschouwd als overheidsorganen waarvan alle besluiten, op dezelfde wijze als die van het centrale bestuur van de staat of de lokale en regionale overheden, „toerekenbaar aan de staat" moeten worden geacht in de zin van de rechtspraak inzake staatssteun ([34]), en waarvan de middelen bestaan uit staatsmiddelen ([35]). In dit verband is het van weinig belang of de kamers van koophandel en industrie worden bestuurd door personen die zijn verkozen door handelaars, bedrijfsleiders en vertegenwoordigers van ondernemingen, dan wel door ambtenaren die zijn benoemd door andere overheidsorganen. Zelfs de nationale parlementen zijn immers verkozen door alle stemgerechtigde burgers. Zij vertegenwoordigen echter één van de constitutionele machten van elke democratische staat, waarvan de besluiten noodzakelijkerwijs toerekenbaar zijn aan de staat.

([34]) Zie bijvoorbeeld het arrest van 21 maart 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. blz. I-1433, punt 11, en het arrest van 12 december 1996, zaak T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commissie, punten 58 tot en met 61.

([35]) Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 14 juli 2004 in de zaak C 25/2004 — Duitsland — DVB-T in Berlijn en Brandenburg, overweging 20.

(275) De situatie van de kamers van koophandel en industrie onderscheidt zich dus van die van overheidsbedrijven, waarover het Hof, in het arrest-*Stardust Marine* ([36]) het volgende heeft verklaard: „Zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, rechtvaardigt dit niet automatisch het vermoeden dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend. Een openbaar bedrijf kan in meer of mindere mate onafhankelijk optreden, naargelang van de autonomie die haar door de staat is verleend. […] Dat een overheidsbedrijf onder staatscontrole staat, volstaat op zich dus niet om door dit bedrijf genomen maatregelen, zoals de onderhavige financiële steunmaatregelen, aan de staat toe te rekenen. Daarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de maatregelen was betrokken."

(276) In het geval van een maatregel die genomen is door een overheidsbedrijf, dat de bedoeling heeft een economische activiteit uit te oefenen, moet worden vastgesteld of de overheidsorganen die controle uitoefenen over deze onderneming, bijvoorbeeld doordat ze deelnemen in haar kapitaal, betrokken zijn bij de desbetreffende maatregel. De situatie waarin een kamer van koophandel en industrie zich bevindt, is anders voor zover een dergelijke entiteit zelf deel uitmaakt van het openbaar bestuur, of „een intermediaire instantie van de staat" of een „overheidsinstantie" is, en dus een overheidsorgaan dat door de wet is opgericht om algemene belangen te behartigen. Om vast te stellen of een besluit van een kamer van koophandel en industrie toerekenbaar is aan de staat, hoeft dus niet te worden vastgesteld of een ander overheidsorgaan (bijvoorbeeld de staat stricto sensu of de gemeente of een andere plaatselijke overheidsinstantie) bij het desbetreffende besluit betrokken was. In werkelijkheid voldoet een dergelijk besluit noodzakelijkerwijs aan het criterium van toerekenbaarheid.

(277) Deze benadering is door de Commissie reeds eerder gehanteerd in haar besluitvorming. Zo stelde de Commissie met betrekking tot de kamer van koophandel en industrie van de Var dat deze laatste door haar statuut als openbare instelling naar Frans recht, haar activiteit uitoefent op een bepaald geografisch grondgebied, wordt bestuurd door verkozen leden en beschikt over belastingmiddelen die zijn geïnd bij de ondernemingen die zijn ingeschreven in het handelsregister, en daarom behoort tot de categorie van „overheden" in de zin van Richtlijn 2000/52/EG van de Commissie ([37]). Het is dus niet nodig om vast te stellen of de maatregel toerekenbaar is aan de staat in de zin van de jurisprudentie Stardust Maritime ([38]).

(278) De CCIPB heeft de toerekenbaarheid aan de staat van de contracten waarvan sprake in de formele onderzoeksprocedure betwist, en ontkent dat de staat en de plaatselijke overheidsinstanties betrokken zijn bij haar besluiten. In het licht van het voorgaande lijkt die argumentatie niet stand te houden, aangezien de CCIPB zelf een overheidsorgaan is waarvan de besluiten noodzakelijkerwijs toerekenbaar zijn aan de staat in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun, los van de rol die andere overheidsorganen vervullen in haar besluiten. Om dezelfde redenen zijn de argumenten van de CCIPB volgens welke het door de staat uitgeoefende toezicht geen ondergeschiktheid impliceert, evenmin relevant. Zoals reeds werd vermeld in overweging 273, heeft de CCIPB in haar opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure zichzelf voorgesteld als een overheidsinstantie zonder winstoogmerk, waarmee zij de stelling van de Commissie bevestigt dat de CCIPB een overheidsorgaan is waarvan alle besluiten toerekenbaar zijn aan de staat, zonder dat hoeft te worden nagegaan of andere overheidsorganen bij deze besluiten betrokken zijn.

(279) De opmerkingen van Ryanair op dat punt zijn in wezen gelijk aan die van de CCIPB. Ryanair heeft met name aangegeven dat de Commissie het criterium van de toerekenbaarheid moest onderzoeken door de betrokkenheid van „overheidsorganen" bij de besluiten van de CCIPB ten aanzien van Ryanair en AMS te analyseren. Ryanair heeft bovendien een advies van de Conseil d'Etat geciteerd dat ertoe strekt de onafhankelijkheid van de kamers van koophandel en industrie ten opzichte van de staat in strikte zin aan te tonen. Volgens dat advies impliceert het feit dat de kamers van koophandel en industrie onder het bestuur van de staat vallen, aangezien elke openbare entiteit technisch gezien onder het bestuur van een rechtspersoon moet vallen, op zich geen ondergeschiktheid. Ryanair vestigt er in dit verband de aandacht op dat de Staat (stricto sensu) slechts bij bepaalde besluiten van de CCIPB betrokken wordt en daar alleen achteraf over ingelicht wordt. Om alle hierboven uiteengezette redenen is deze argumentatie niet relevant, omdat er geen reden is om bij de besluiten van de CCIPB een eventuele betrokkenheid van andere overheidsorganen dan de CCIPB te zoeken.

(280) Ook het argument van de CCIPB dat zij de luchthaven van Pau onder privaatrechtelijke voorwaarden beheert, is irrelevant, aangezien de maatregelen in kwestie zijn aangenomen door een overheidsinstantie en bijgevolg noodzakelijkerwijs toerekenbaar zijn aan de staat ([39]).

([36]) Zie het arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie, Jurispr. blz. I-4397, punt 52.

([37]) Richtlijn 2000/52/EG van de Commissie van 26 juli 2000 tot wijziging van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75).

([38]) Zie het besluit van de Commissie van 22 juni 2006 in zaak N 563/05 — Frankrijk — Steun aan Ryanair voor de luchtverbinding tussen Toulon en Londen, overweging 16.

([39]) Daarbij onderstreept de Commissie ten overvloede dat met het oog op de toepassing van de staatssteunregels geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen de CCIPB en de specifieke dienstverlening van de CCIPB in verband met het beheer van de luchthaven, aangezien de dienst die de luchthaven van Pau beheert, geen eigen, van de CCIPB verschillende rechtspersoonlijkheid heeft, en deze slechts een geleding van de interne diensten van de CCIPB is die geen autonome besluitvormingsbevoegdheid heeft behalve die betreffende het dagelijks beheer van de luchthaven. Zo werden de verschillende contracten inzake luchthavendiensten en marketing waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, ondertekend door de voorzitter van de CCIPB na goedkeuring door de algemene vergadering van de CCIPB. Bovendien hebben Frankrijk noch derden beweerd dat de maatregelen waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, uitsluitend aan die dienst moeten worden toegerekend.

(281) Er wordt derhalve geconcludeerd dat de verschillende contracten waarop dit onderzoek betrekking heeft, toerekenbaar zijn aan de staat en het gebruik van staatsmiddelen impliceren.

8.1.1.2. ***Selectief voordeel voor Ryanair, AMS en Transavia in de contracten die tijdens de onderzochte periode werden gesloten met de CCIPB***

(282) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen ([40]).

(283) Voor deze analyse dienen we op de steunmaatregelen in kwestie het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen. Dit betekent dat moet worden vastgesteld of een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie in de plaats van de CCIPB en geleid door het uitzicht op rendement soortgelijke contracten zou hebben gesloten.

(284) Teneinde dit beginsel correct toe te passen, dienen eerst enkele algemene vragen te worden onderzocht, met name:

— moeten het contract inzake marketingdiensten en het gelijktijdig gesloten contract inzake luchthavendiensten gezamenlijk dan wel afzonderlijk worden geanalyseerd ([41])?

— moeten we, wanneer we het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toepassen op de contracten inzake marketingdiensten, oordelen dat de CCIPB heeft gehandeld als beheerder van de luchthaven van Pau of als een overheidsorgaan dat marketingdiensten aankoopt in het kader van zijn taak om de lokale economie te ontwikkelen, los van zijn functie als luchthavenbeheerder?

— welke voordelen had een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie in de plaats van de CCIPB van de contracten inzake marketingdiensten kunnen verwachten?

— is het relevant om de voorwaarden van de contracten inzake luchthavendiensten, waarvan sprake in de formele onderzoeksprocedure, te vergelijken met de luchthavengelden die in andere luchthavens worden aangerekend met het oog op de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie?

(285) Na een onderzoek van deze vragen zal de Commissie het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toepassen op de verschillende betrokken maatregelen.

Gezamenlijke analyse van de contracten inzake luchthavendiensten en de contracten inzake marketingdiensten

(286) In haar besluit tot uitbreiding van de procedure was de Commissie van mening dat de twee soorten contracten waarover de formele onderzoeksprocedure handelt, namelijk de contracten inzake luchthavendiensten en de contracten inzake marketingdiensten, voor elke betrokken periode op het ogenblik waarop elk van die contracten was gesloten, gezamenlijk moesten worden beoordeeld. Deze benadering betekende met name dat elk van de onderstaande, door de CCIPB gesloten groepen van contracten moest worden behandeld als één afzonderlijke maatregel:

— het contract inzake luchthavendiensten dat op 30 juni 2005 werd gesloten met Ryanair, en het contract inzake marketingdiensten dat op dezelfde dag werd gesloten met AMS, voor de route Pau-Londen Stansted;

— de brief van 25 september 2007 van de CCIPB aan Ryanair waarbij de bepalingen van het contract inzake luchthavendiensten van 30 juni 2005 werden uitgebreid naar de route Pau-Charleroi ([42]), en het contract inzake marketingdiensten dat op diezelfde dag werd gesloten met AMS;

— de brief van 17 maart 2008 van de CCIPB aan Ryanair waarbij de bepalingen van het contract inzake luchthavendiensten van 30 juni 2005 werden uitgebreid naar de route Pau-Bristol, en het contract inzake marketingdiensten dat op 31 maart 2008 voor diezelfde route werd gesloten met AMS;

([40]) Zie met name het arrest van 29 april 1999, zaak C-342/96, Spanje/Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-2459, punt 41.

([41]) Deze vraag geldt niet voor het contract dat op 23 januari 2006 werd gesloten tussen de CCIPB en Transavia, waarbij zowel sprake was van luchthavendiensten als van marketingdiensten, noch voor het contract dat op 28 januari 2003 werd gesloten tussen de CCIPB en Ryanair, dat ook bepalingen bevat betreffende luchthavendiensten en marketingdiensten.

([42]) Dit soort brieven mag worden gelijkgesteld met een contract inzake luchthavendiensten, aangezien hierin wordt vastgesteld hoe de luchthavengelden en prijzen voor de grondafhandelingsdiensten zullen worden berekend. In wat volgt, wordt deze brief opgenomen bij de handelingen aangeduid met de naam „contracten inzake luchthavendiensten".

— de brief van 16 juni 2009 van de CCIPB aan Ryanair waarbij de bepalingen van het contract inzake luchthavendiensten van 30 juni 2005 werden uitgebreid naar de route Pau-Bristol, en het contract inzake marketingdiensten dat op diezelfde dag voor diezelfde route werd gesloten met AMS;

— het contract inzake marketingdiensten dat op 28 januari 2010 werd gesloten met AMS voor de routes Pau-Londen, Pau-Charleroi en Pau-Beauvais. Geen enkel contract inzake luchthavendiensten werd formeel gesloten parallel met dit contract inzake marketingdiensten. Er was echter een „impliciet" contract inzake luchthavendiensten waarbij, voor de drie in het contract inzake marketingdiensten beschreven routes ([43]), de algemene luchthavengelden van de luchthaven, die waren goedgekeurd na een bespreking in het economisch adviescomité van de luchthaven, evenals de tarifering van de grondafhandelingsdiensten die was vastgesteld in het contract inzake luchthavendiensten van 30 juni 2005, van toepassing bleven voor Ryanair. Frankrijk heeft immers aangegeven dat het contract inzake luchthavendiensten van 30 juni 2005 op zijn vervaldatum, namelijk 30 juni 2010, niet was verlengd en dat voor Ryanair bijgevolg de tarieven van toepassing bleven die door het economisch adviescomité van de luchthaven waren goedgekeurd voor de gereglementeerde heffingen, en die in het contract van 30 juni 2005 waren voorzien voor de grondafhandelingsdiensten.

(287) Frankrijk heeft zich akkoord verklaard met de aanpak die is gekozen in het besluit tot uitbreiding van de procedure die bestaat in een gezamenlijke analyse van de contracten inzake luchthavendiensten en de bijbehorende contracten inzake marketingdiensten. Sommige belanghebbenden, met name de CCIPB en Ryanair, betwisten deze aanpak echter en zijn van mening dat de contracten inzake marketingdiensten afzonderlijk moeten worden geanalyseerd.

(288) De elementen van het dossier bevestigen echter de rechtmatigheid van de aanpak die is gekozen in het besluit tot uitbreiding van de procedure en die is goedgekeurd door Frankrijk. In het geval van Transavia en het met Ryanair in 2003 gesloten contract is dat evident, aangezien de marketingdiensten en de luchthavendiensten onder één enkel contract vallen. Gezien de in de overwegingen 289 tot en met 313 uiteengezette redenen geldt dit ook voor de andere contracten die met Ryanair en AMS gesloten zijn.

(289) Eerst en vooral werd elk contract inzake marketingdiensten vrijwel op hetzelfde ogenblik gesloten als een contract inzake luchthavendiensten. Deze twee soorten contracten werden immers telkens gesloten op dezelfde datum, behalve het contract inzake marketingdiensten van 31 maart 2008, dat werd gesloten korte tijd (14 dagen) na een contract inzake luchthavendiensten voor de route Pau-Bristol die eveneens onder het contract inzake marketingdiensten valt.

(290) Bovendien werden de twee soorten contracten gesloten door dezelfde partijen. AMS is immers een 100 % dochteronderneming van Ryanair en haar directeuren zijn senior managers van Ryanair ([44]). Ryanair en AMS vormen dus één enkele economische entiteit, in de zin dat AMS handelt in het belang van Ryanair en onder de zeggenschap van Ryanair, en dat de door haar gegenereerde winsten bestemd zijn voor Ryanair in de vorm van dividenden of een verhoging van de waarde van de vennootschap. Bovendien zijn de verschillende contracten inzake marketingdiensten, zoals verderop nog verder zal worden toegelicht, gekoppeld aan de exploitatie door Ryanair van bepaalde luchtroutes met vertrek vanaf de luchthaven van Pau. In de contracten inzake marketingdiensten is immers aangegeven dat zij hun oorsprong vinden in de verbintenis van Ryanair om die routes te exploiteren, en dat zij op hetzelfde ogenblik zijn gesloten als de contracten inzake luchthavendiensten tussen de CCIPB en Ryanair betreffende diezelfde routes. Bijgevolg kan het feit dat de contracten inzake marketingdiensten door de CCIPB waren gesloten met AMS en niet met Ryanair, niet verhinderen dat een contract inzake marketingdiensten en een simultaan gesloten contract inzake luchthavendiensten kunnen worden beschouwd als één enkele transactie, met name met het oog op de analyse van deze contracten in het licht van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, en dat Ryanair en AMS in het kader van die analyse moeten worden beschouwd als één enkele economische entiteit.

(291) Tot slot blijkt uit een bepaald aantal andere elementen, die in de overwegingen 292 tot en met 313 voor elk contract worden besproken, dat er daarnaast zeer nauwe banden bestaan tussen enerzijds elk contract inzake marketingdiensten en anderzijds het contract inzake luchthavendiensten dat tegelijkertijd daarmee gesloten werd.

(292) Zo werd het contract inzake marketingdiensten van 30 juni 2005 gesloten voor een duur van vijf jaar, net zoals het contract inzake luchthavendiensten dat dezelfde dag werd ondertekend en waarmee Ryanair toezegde een dagelijkse verbinding tussen Londen en Pau aan te bieden. Bovendien wordt in het contract inzake marketingdiensten een uitdrukkelijk verband gelegd tussen dat contract en de luchtvervoersdiensten die onder het contract inzake luchthavendiensten vallen, aangezien wordt vermeld dat dit contract berust op de verbintenis van Ryanair om dagelijks een route tussen Pau en Londen (Stansted) te exploiteren. Deze zin geeft ondubbelzinnig aan dat het contract inzake marketingdiensten zeer waarschijnlijk niet zou bestaan als Ryanair de route waarvan sprake in het contract inzake luchthavendiensten niet exploiteerde.

([43]) Volgens het contract inzake marketingdiensten heeft Ryanair zich ertoe verbonden deze drie routes te exploiteren volgens de in datzelfde contract vastgestelde voorwaarden.

([44]) Zie het verslag van de regionale Rekenkamer van Aquitaine over de CCIPB, vermeld in overweging 72, dat met name besluit dat AMS slechts een dochtermaatschappij is van Ryanair en wordt geleid door twee senior managers van Ryanair.

(293) In de preambule tot het contract inzake marketingdiensten van 30 juni 2005 staat bovendien dat Airport Marketing Services Limited — om technische redenen — de enige onderneming is die het potentieel heeft om de regio van Pau en de Béarn te promoten via de oorspronkelijke en exclusieve website www.ryanair.com, teneinde reserveringen van Ryanair-tickets met bestemming Pau te verkrijgen. Deze zin bevestigt dat de essentiële doelstelling van het contract inzake marketingdiensten niet de algemene promotie van de regio Pau en de Béarn is, maar wel veel specifieker het zo hoog mogelijk opvoeren van de verkoop van Ryanair-tickets met bestemming Pau via de promotie van die regio.

(294) Volgens het contract inzake marketingdiensten bestaan de door AMS te verrichten diensten anderzijds uit het invoegen van boodschappen en links op de bij de bestemming Pau behorende pagina van de website van Ryanair, en het invoegen van een link op de Engelstalige startpagina van de website van Ryanair naar de door de CCIPB aangewezen website. De bij de bestemming Pau behorende pagina van de website van Ryanair is vooral bedoeld voor mensen die reeds beslist hebben, of die wellicht voornemens zijn gebruik te maken van de diensten van Ryanair naar Pau. De startpagina van de website is weliswaar bedoeld voor een veel ruimer publiek, maar het contract inzake marketingdiensten heeft alleen betrekking op de Engelse versie ervan. Dat is een bijkomende aanwijzing dat de marketingdiensten voornamelijk bedacht zijn om de diensten van Ryanair tussen Pau en Londen, en niet in het algemeen het reizen naar Pau en omgeving te promoten. Als zij beoogden Pau en omgeving te promoten bij alle toeristen en zakenlui die interesse zouden kunnen betonen voor de regio, is het immers waarschijnlijk dat de CCIPB zou hebben gevraagd om de link naar een website van haar keuze op alle, of ten minste meerdere versies van de startpagina van de website van Ryanair te plaatsen en niet enkel op de Engelse versie.

(295) Tot slot is in het contract inzake marketingdiensten van 30 juni 2005 bepaald dat wanneer de essentiële commerciële voorwaarden een belangrijke wijziging ondergaan na de ondertekening van dit contract, met name een wijziging van het aantal door dit contract gegenereerde passagiers bij aankomst, de partijen zich ertoe verbinden dit contract te goeder trouw te wijzigen om rekening te houden met die wijziging. Het aantal passagiers bij aankomst wordt dus voorgesteld als een essentiële commerciële voorwaarde van het contract inzake marketingdiensten, wat opnieuw bevestigt dat met de marketingdiensten niet in de eerste plaats het bezoeken van Pau en omgeving in het algemeen wordt nagestreefd, maar wel, veel specifieker, het zo hoog mogelijk opvoeren van het aantal passagiers op de vluchten van Ryanair naar Pau.

(296) Soortgelijke elementen zijn ook te vinden in de andere contracten inzake marketingdiensten. Het contract inzake marketingdiensten van 25 september 2007 werd gesloten voor een duur van vijf jaar, wat overeenstemt met de duur waarvoor de brief van de CCIPB aan Ryanair op datum van dezelfde dag de voorwaarden van het contract inzake luchthavendiensten van 30 juni 2005 heeft uitgebreid tot de route Pau-Charleroi. Bovendien vermeldt het contract inzake marketingdiensten dat het zijn oorsprong vindt in de toezegging van Ryanair om een wekelijkse verbinding te verzorgen tussen Pau en Charleroi, met een frequentie van drie vluchten per week per exploitatiejaar, onder voorbehoud van overmacht. De CCIPB heeft in dit verband het potentieel om reclame te maken voor de commerciële en toeristische attracties van Pau Béarn en omgeving door zich te richten tot grote aantallen toeristen en zakenreizigers die www.ryanair.com raadplegen, en om meer koopkrachtige passagiers vanuit België naar Pau Béarn te lokken.

(297) Bovendien staat in de preambule tot dit contract dat Airport Marketing Services als enige het potentieel heeft om zich te richten tot een groot aantal potentiële passagiers van Ryanair teneinde de commerciële en toeristische attracties van de streek te promoten. Dit bevestigt dat de essentiële doelstelling van het contract niet de algemene promotie van reizen naar Pau en omgeving is, maar wel veel specifieker het zo hoog mogelijk opvoeren van de verkoop van Ryanair-tickets op de route Charleroi-Pau.

(298) Anderzijds bestaan de door AMS te verrichten diensten volgens het contract inzake marketingdiensten uit het invoegen van een link op de Belgische en Nederlandse startpagina van de website van Ryanair naar de door de CCIPB aangegeven website. De marketingdiensten zijn dus niet bestemd voor wie zich misschien laat overtuigen om in Pau of omgeving te verblijven, maar wel specifiek voor wie met grote waarschijnlijkheid de diensten van Ryanair tussen Charleroi en Pau zal gebruiken, namelijk de inwoners van België en Nederland.

(299) Het contract inzake marketingdiensten van 31 maart 2008 werd gesloten voor de periode van 16 mei tot en met 13 september 2008, wat overeenstemt met de periode waarin Ryanair zich ertoe verbonden heeft een verbinding naar Bristol te exploiteren; in dat contract is aangegeven dat het zijn oorsprong vindt in de toezegging van Ryanair om een wekelijkse verbinding te verzorgen tussen Pau en Bristol, met een frequentie van drie vluchten per week gedurende één exploitatiejaar, van 16 mei 2008 tot en met 13 september 2008, onder voorbehoud van overmacht. De CCIPB heeft in dit verband de mogelijkheid om reclame te maken voor de commerciële en toeristische attracties van Pau Béarn en omgeving bij een groot aantal toeristen en zakenreizigers die de website www.ryanair.com raadplegen, en om meer koopkrachtige passagiers vanuit Engeland naar Pau Béarn te lokken ([45]).

([45]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: 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 13th September 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 Béarn 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 Béarn.

(300) Bovendien staat in de preambule tot dit contract dat Airport Marketing Services als enige onderneming het potentieel heeft een groot aantal potentiële passagiers van Ryanair aan te trekken om de commerciële en toeristische attracties van de streek te promoten ([46]). Anderzijds bestaan de door AMS te verrichten diensten volgens het contract inzake marketingdiensten uit het invoegen van een link op de Engelse startpagina van de website van Ryanair naar de door de CCIPB aangegeven website.

(301) Het contract inzake marketingdiensten van 16 juni 2009 werd gesloten voor de periode van 1 april tot en met 24 oktober 2009, wat overeenstemt met de periode waarin Ryanair zich ertoe verbonden heeft om een route Pau-Bristol te exploiteren. In dat contract is aangegeven dat het zijn oorsprong vindt in de toezegging van Ryanair om een wekelijkse verbinding te verzorgen tussen Pau en Bristol, met een frequentie van twee vluchten per week gedurende één exploitatiejaar, van 1 april 2009 tot en met 24 oktober 2009, d.w.z. 60 geplande vluchten voor het gehele programma 2009, onder voorbehoud van overmacht. De CCIPB heeft in dit verband het potentieel om reclame te maken voor de commerciële en toeristische attracties van Pau Béarn en omgeving door zich te richten tot grote aantallen toeristen en zakenreizigers die www.ryanair.com raadplegen, en om meer koopkrachtige passagiers vanuit Engeland naar Pau Béarn te lokken.

(302) Bovendien staat in de preambule tot dit contract dat Airport Marketing Services als enige het potentieel heeft om zich te richten tot een groot aantal potentiële passagiers van Ryanair teneinde de commerciële en toeristische attracties van de streek te promoten. Anderzijds bestaan de door AMS te verrichten diensten volgens het contract inzake marketingdiensten uit het invoegen van een link op de Engelse website van Ryanair naar de door de CCIPB aangegeven website.

(303) Het contract inzake marketingdiensten van 28 januari 2010 bepaalt dat het zou worden toegepast gedurende één jaar na de start van de luchtvervoersdiensten van Pau naar Londen, Charleroi en Beauvais waartoe Ryanair zich volgens artikel 1 van het contract had verbonden. Deze bepaling alleen al duidt op een duidelijk verband tussen het contract inzake marketingdiensten en die luchtvervoersdiensten. Bovendien vermeldt artikel 1 van het contract inzake marketingdiensten dat het contract zijn oorsprong vindt in de toezegging van Ryanair om verbindingen te verzorgen tussen:

— „Pau en Londen Stansted vanaf 30 maart 2010, met een frequentie van drie vluchten per week, gedurende het gehele jaar;

— Pau en Charleroi vanaf 30 maart 2010, met een frequentie van drie vluchten per week, gedurende de zomerperiode;

— Pau en Beauvais vanaf april 2010, met een frequentie van drie vluchten per week, gedurende het gehele jaar.

De CCIPB heeft in dit verband het potentieel om reclame te maken voor de commerciële en toeristische attracties van Pau Béarn en omgeving bij een groot aantal toeristen en zakenreizigers die de website www.ryanair.com raadplegen, en om meer koopkrachtige passagiers naar Pau Béarn te lokken ([47])".

(304) Bovendien staat in de preambule tot dit contract dat Airport Marketing Services als enige onderneming het potentieel heeft een groot aantal potentiële passagiers van Ryanair aan te trekken om de commerciële en toeristische attracties van de streek te promoten ([48]). Daarnaast bepaalt het contract van 2010, net zoals het contract inzake marketingdiensten van 2005, dat de door AMS te verrichten diensten bestaan uit het invoegen van boodschappen en links op de webpagina van Ryanair betreffende de bestemming Pau, en het invoegen van een link naar de door de CCIPB aangeduide website: i) op de Engelse startpagina van de website van Ryanair voor de verbinding met Londen, ii) op de Belgische en Nederlandse startpagina van de website van Ryanair voor de verbinding met Charleroi, iii) op de Franse startpagina van de website van Ryanair voor de verbinding met Beauvais. Tot slot bepaalt het contract dat, als de in artikel 1 vermelde luchtvervoersdiensten van Ryanair naar Londen, Charleroi en Beauvais niet zijn aangekondigd of opgestart tegen februari 2010, het contract komt te vervallen zonder aansprakelijkheid ten aanzien van één van beide partijen. Deze bepaling stelt dus een aanvullend verband vast tussen het contract inzake marketingdiensten en de diensten van Ryanair naar Londen, Charleroi en Beauvais.

([46]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: […] [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]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: 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]) Zie voetnoot 46.

(305) Deze elementen in verband met de verschillende contracten inzake marketingdiensten tonen aan dat de in die contracten vastgestelde marketingdiensten zowel qua looptijd als qua aard nauw verbonden zijn met de door Ryanair aangeboden luchtvervoersdiensten die worden vermeld in de contracten inzake marketingdiensten, en die onder de bijbehorende contracten inzake luchthavendiensten vallen. De contracten inzake marketingdiensten geven zelfs aan dat zij hun oorsprong vinden in de toezegging van Ryanair om de betrokken vervoersdiensten te exploiteren. De marketingdiensten zijn helemaal niet bedoeld om toeristen en zakenlui in het algemeen en zonder onderscheid meer te laten reizen naar Pau en omgeving, maar zijn wel specifiek gericht op potentiële gebruikers van de in de contracten inzake marketingdiensten bedoelde vervoersdiensten van Ryanair, en hebben in wezen tot doel reclame te maken voor deze diensten.

(306) De contracten inzake marketingdiensten zijn dus onlosmakelijk verbonden met de contracten inzake luchthavendiensten waarvan ze een afspiegeling zijn, en met de luchtvervoersdiensten waarop zij betrekking hebben. Uit de feitelijke elementen in de overwegingen 286 tot en met 305 blijkt bovendien dat de contracten inzake marketingdiensten niet gesloten zouden zijn als de betrokken luchtroutes (en dus de desbetreffende contracten inzake luchthavendiensten) niet hadden bestaan. Zoals aangegeven in de overwegingen 286 tot en met 305, vermelden de contracten inzake marketingdiensten uitdrukkelijk dat ze hun oorsprong vinden in de toezegging van Ryanair om bepaalde luchtroutes te exploiteren en voorzien ze bovendien in marketingdiensten die in wezen bedoeld zijn om de reclame voor die routes te verzorgen.

(307) In dat verband is het argument van de CCIPB dat deze twee soorten contracten afzonderlijk moeten worden geanalyseerd, omdat ze elk een ander doel beogen, irrelevant. Uit het voorgaande blijkt immers duidelijk dat de contracten inzake marketingdiensten, samen met de contracten inzake luchthavendiensten, integraal deel uitmaken van de commerciële relaties tussen Ryanair en de CCIPB die de exploitatie van de door deze twee contracten beoogde luchtroutes regelen.

(308) Bovendien blijkt dat de CCIPB, alvorens de contracten inzake marketingdiensten in kwestie te ondertekenen, geen aanbesteding heeft georganiseerd die openstond voor alle ondernemingen die diensten van dit type verstrekken ([49]), en dat zij zelfs geen andere mogelijke dienstverleners heeft geraadpleegd om hun respectieve offertes te vergelijken. Meer in het algemeen heeft zij voor de levering van de marketingdiensten in kwestie geen andere dienstverleners overwogen dan de betrokken luchtvaartmaatschappijen en hun dochterondernemingen. Dit bevestigt dat er een nauwe afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de contracten inzake marketingdiensten en de door Ryanair vanaf Pau geëxploiteerde luchtroutes. Als de contracten inzake marketingdiensten echt los hadden gestaan van de contracten inzake luchthavendiensten, is het immers waarschijnlijk dat de CCIPB naast AMS nog verschillende andere dienstverleners zou hebben geraadpleegd, temeer daar het gaat om een openbaar lichaam dat gewoonlijk gebruikmaakt van oproepen tot mededinging voor zijn aankopen.

(309) Bovendien blijkt ook dat de sluiting van de contracten inzake marketingdiensten een voorwaarde was voor de sluiting van alle contracten inzake luchthavendiensten.

(310) Ten eerste zijn volgens Frankrijk de twee contracten van 2005 (het contract inzake luchthavendiensten en het contract inzake marketingdiensten van 30 juni 2005) immers nauw met elkaar verbonden, hoewel ze juridisch losstaan van elkaar ([50]), en kan het nauwe verband tussen het met Ryanair gesloten contract inzake luchthavendiensten en het met AMS, een 100 % dochteronderneming van Ryanair, gesloten contract inzake marketingdiensten niet worden ontkend ([51]). Gelet op de sterke gelijkenissen tussen de contracten van 2005 en de later met Ryanair en AMS gesloten contracten, kunnen de bovenstaande opmerkingen van Frankrijk gemakkelijk worden uitgebreid naar deze latere contracten.

(311) Frankrijk vermeldt bovendien in zijn brief van 30 mei 2011 dat de CCIPB ertoe gebracht is de contracten te sluiten op 30 juni 2005. Frankrijk herinnert er in deze brief ook aan dat Ryanair, ten gevolge van de niet-verlenging van het contract met AMS, heeft beslist om, zonder schriftelijke kennisgeving aan de CCIPB, haar vluchten naar de luchthaven van Pau-Pyrénées niet te verlengen vanaf het IATA-zomerseizoen van 2011 (april 2011). Dit wijst er blijkbaar op dat Ryanair, ten minste in bepaalde gevallen, niet zou aanvaarden een luchtroute te exploiteren als haar de algemene luchthavengelden werden aangerekend zonder dat er een contract inzake marketingdiensten was gesloten tussen de luchthavenbeheerder en AMS.

(312) Deze benadering is ook gehanteerd door de CRC in haar verslag van 5 januari 2007 ([52]).

([49]) Behalve de advertentie, zonder succes, in Air & Cosmos, zie overweging 132.
([50]) Brief van de Franse autoriteiten van 13 juli 2007.
([51]) Brief van de Franse autoriteiten van 30 mei 2011.
([52]) Het rapport vermeldt dat dit contract inzake dienstverlening in feite financiële steun is aan Ryanair en dat die steun onwettig is omdat hij niet vooraf bij de Commissie is aangemeld, en verder dat de CCI, om de gevolgen van het besluit van de administratieve rechter (die concludeerde dat het contract van 2003 met Ryanair onrechtmatige staatssteun omvatte) te omzeilen, een beroep doet op een nieuwe juridische constructie.

(313) Uit al het voorgaande volgt dat elk contract inzake marketingdiensten onlosmakelijk verbonden is met het onderliggende contract inzake luchthavendiensten en met dat contract één enkele transactie vormt, en het hoogstwaarschijnlijk niet gesloten zou zijn geweest als het bijbehorende contract inzake luchthavendiensten en de onder deze twee contracten vallende luchtroutes niet hadden bestaan. Bijgevolg dient elk contract inzake marketingdiensten samen met het gelijktijdig gesloten contract inzake luchthavendiensten te worden geanalyseerd als één enkele maatregel, teneinde vast te stellen of dat contract staatssteun vormt.

Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op de CCIPB ten aanzien van de contracten inzake marketingdiensten

(314) Om het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen ten aanzien van de contracten inzake marketingdiensten, moet eerst worden vastgesteld welke hypothetische marktdeelnemer als referentie moet worden gebruikt om het gedrag van de CCIPB te analyseren.

(315) Een eerste benadering bestaat erin ervan uit te gaan dat de CCIPB de contracten inzake marketingdiensten heeft gesloten in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder ([53]), en dat haar gedrag bijgevolg moet worden vergeleken met dat van een hypothetische luchthavenbeheerder die zich laat leiden door het uitzicht op rendement.

(316) Een tweede benadering bestaat erin ervan uit te gaan dat de CCIPB heeft gehandeld als een openbare instantie die belast is met een taak van algemeen belang, in dit geval de economische ontwikkeling van Pau en omgeving, en dat zij deze marketingdiensten heeft aangekocht om deze taak uit te voeren, los van haar hoedanigheid als beheerder van de luchthaven van Pau. In het kader van deze tweede benadering dient, volgens de jurisprudentie, enerzijds te worden nagegaan of de diensten in kwestie beantwoorden aan daadwerkelijke behoeften van de overheidsafnemer, en anderzijds of de diensten zijn aangekocht tegen een prijs die gelijk is aan of lager is dan de „marktprijs" ([54]) en of, anders gezegd, een marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement en die dergelijke diensten nodig had (zonder daarom luchthavenbeheerder te zijn), bereid zou zijn geweest om soortgelijke voorwaarden te aanvaarden als de door de CCIPB aanvaarde voorwaarden.

(317) De opmerkingen van bepaalde belanghebbenden neigen naar een, zij het impliciete, voorkeur voor de tweede benadering. Ryanair heeft met name in haar eerder genoemde studie van 20 december 2013 elementen aangevoerd om aan te tonen dat de prijs voor de marketingdiensten van AMS niet hoger was dan hetgeen kon worden beschouwd als een marktprijs voor dergelijke diensten, met als extra argument dat de luchthavenbeheerders zich in niets onderscheidden van de andere soorten klanten van AMS.

(318) De CCIPB heeft bovendien elementen van dezelfde strekking voorgelegd en erop gewezen dat zij belast is met de ontwikkeling van de economische aantrekkingskracht van het grondgebied onder haar bevoegdheid. De voor deze marketingdiensten betaalde bedragen hebben het mogelijk gemaakt de troeven van Pau en omgeving te promoten, en de 56 miljoen EUR die de passagiers van Ryanair in 2010 hebben uitgegeven tijdens hun verblijf, zijn rechtstreeks ten goede gekomen aan de horecasector, de detailhandel en de vastgoedsector (in 2005 was dit 8 miljoen EUR, een zeer lage hypothese in vergelijking met de effectenstudies die door andere luchthavens zijn verricht). Deze zin suggereert dat het gedrag van de CCIPB volgens haarzelf moet worden geanalyseerd als dat van een overheidsafnemer die diensten aankoopt die nodig zijn voor de uitoefening van zijn taken van algemeen belang.

(319) De Commissie merkt in dit verband op dat dit argument enerzijds de stelling tegenspreekt dat de besluiten van de CCIPB betreffende de maatregelen in kwestie niet toerekenbaar zouden zijn aan de staat. Als de CCIPB beweert dat zij deze contracten heeft ondertekend om haar taak, namelijk de ontwikkeling van de lokale economie, te vervullen, moet zij noodzakelijkerwijs toegeven dat haar gedrag typisch het gedrag is van een lokaal overheidsorgaan.

(320) Anderzijds meent de Commissie dat van de twee hierboven vermelde oplossingen de tweede moet worden verworpen, omdat deze erop neerkomt dat het eerder vastgestelde onlosmakelijke karakter van de contracten inzake luchthavendiensten en de bijbehorende contracten inzake marketingdiensten wordt genegeerd. Deze benadering zou er namelijk op neerkomen dat de CCIPB de contracten inzake marketingdiensten heeft getekend zonder rekening te houden met de luchtroutes die door Ryanair werden aangeboden vanaf de luchthaven die zij beheert, en dat zij deze contracten ook zou hebben getekend als die luchtroutes en de bijbehorende contracten inzake luchthavendiensten niet hadden bestaan. Een dergelijke veronderstelling is om de in de overwegingen 286 tot en met 313 uiteengezette redenen hoogst onwaarschijnlijk.

(321) Zelfs wanneer de tweede benadering zou worden aangehouden, zou zij bovendien niet leiden tot de conclusie dat de contracten inzake marketingdiensten geen economisch voordeel opleveren voor Ryanair en AMS.

([53]) Onverminderd eventuele doelstellingen van het openbaar beleid inzake plaatselijke economische ontwikkeling die de CCIPB had kunnen nastreven door de contracten in kwestie te sluiten.

([54]) Zie bijvoorbeeld het arrest van 28 januari 1999, zaak T-14/96, BAI/Commissie, Jurispr. 1999, blz. II-139, punten 75-76, en het arrest van 5 augustus 2003, gevoegde zaken T-116/01 en T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya), SA en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, Jurispr. 2003, blz. II-2957, punt 117.

(322) Zoals vermeld in overweging 316 volstaat het niet dat door een overheidsinstantie verrichte aankopen werden verricht tegen een prijs die lager is dan of gelijk is aan de „marktprijs" om geen economisch voordeel ten gunste van de verkoper in te houden. Ze moeten ook nog beantwoorden aan een „daadwerkelijke behoefte" van de overheidsafnemer.

(323) We mogen niet categorisch uitsluiten dat de CCIPB bij de uitoefening van haar taak in het kader van de economische ontwikkeling van Pau en omgeving de behoefte voelt om een beroep te doen op commerciële dienstverleners om het gebied te promoten. In dit geval gaat het echter om een promotieactiviteit die gericht is op de commerciële activiteit van twee welbepaalde ondernemingen, namelijk Ryanair en de CCIPB zelf als beheerder van de luchthaven van Pau. Een overheidsinstantie kan er niet van uitgaan dat marketingdiensten waarmee voornamelijk activiteiten van een onderneming of enkele welbepaalde ondernemingen worden gepromoot, deel uitmaken van de specifieke taak van die instantie die bestaat in de promotie van de lokale economische ontwikkeling. Het is immers logisch dat een dergelijke overheidsinstantie vertrekt van het principe dat de lokale ondernemingen hun marketing zelf moeten verzorgen of financieren, en dat zij haar eigen acties beperkt tot de algemene promotie van het gebied en het lokale economische weefsel, zonder specifieke ondernemingen te beogen.

(324) Elke andere benadering zou erop neerkomen dat ervan wordt uitgegaan dat een overheidsinstantie die belast is met de lokale economische ontwikkeling — zonder dat dergelijke maatregelen staatssteun vormen — marketingdiensten zou kunnen aankopen die in wezen de promotie van de producten of diensten van bepaalde lokale ondernemingen tot doel hebben omdat die diensten de ontwikkeling van de lokale economie bevorderen, en dat zij worden aangekocht tegen „marktprijs". Een dergelijke benadering komt erop neer dat artikel 107, lid 1, VWEU wordt omzeild.

(325) Zo blijkt dat de marketingdiensten die door de CCIPB zijn aangekocht bij AMS, niet kunnen worden beschouwd als activiteiten die voorzien in een „daadwerkelijke behoefte" van de CCIPB als overheidsinstantie met als taak de lokale economie te ontwikkelen. Deze conclusie wordt bevestigd door bepaalde elementen die door Frankrijk zijn meegedeeld, en volgens welke het met name wellicht niet courant is dat CCI's die geen luchthaven exploiteren, marketingdiensten aankopen bij luchtvaartmaatschappijen ([55]).

(326) Bijgevolg zou de toepassing van de tweede benadering, die in de overwegingen 316 tot en met 321 wordt beoogd, leiden tot de conclusie dat de contracten inzake marketingdiensten een economisch voordeel inhouden voor ondernemingen die die diensten hebben verleend, alsook voor de luchtvaartmaatschappijen die direct geprofiteerd hebben van de marketingdiensten. Volgens deze benadering zouden de met AMS gesloten contracten inzake marketingdiensten steun vormen voor AMS als marketingdienstverlener en voor Ryanair als rechtstreekse en voornaamste begunstigde van die diensten.

(327) Wanneer een overheidsinstantie aankopen verricht tijdens de uitoefening van haar taken van algemeen belang, verwacht men bovendien in het algemeen dat zij haar uitgaven zo laag mogelijk houdt door een openbare aanbesteding te organiseren of, ten minste, door verschillende dienstverleners te raadplegen en hun aanbiedingen te vergelijken. Dit geldt nog meer voor goederen of diensten die zeer gedifferentieerd van aard zijn en waarvoor geen duidelijke referenties voor de marktprijs bestaan, wat duidelijk het geval is voor marketingdiensten. In dit geval waren de marketingcontracten echter niet het resultaat van een openbare aanbesteding. Een door de CCIPB gelanceerde oproep tot het indienen van projecten heeft geen enkele luchtvaartmaatschappij bereid gevonden om onder de beoogde voorwaarden op de luchthaven van Pau activiteiten te ontplooien ([56]). Deze overweging bevestigt dat de tweede benadering niet geschikt is.

(328) Dat wordt ook bevestigd door de opmerkingen van de CCIPB over het besluit tot uitbreiding van de procedure. Het is immers opmerkelijk dat de CCIPB bij de vergelijking van haar eigen gedrag met dat van verschillende particuliere ondernemingen teneinde vast te stellen of aan het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie is voldaan, zichzelf voornamelijk vergelijkt met luchthavenbeheerders. Zo vermeldt zij verschillende grote Britse particuliere luchthavens, een Italiaanse luchthaven en zes Franse luchthavens. Deze benadering bevestigt de conclusie dat de CCIPB de contracten inzake marketingdiensten in eerste instantie wel degelijk in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder heeft gesloten en niet in die van overheidsinstantie die optreedt in het kader van haar opdracht tot plaatselijke economische ontwikkeling.

(329) Frankrijk heeft bovendien aangegeven dat de toeristische promotie van de Béarn behoort tot de bevoegdheden van het departementaal comité voor toerisme (comité départemental du tourisme Béarn Pays Basque), en dat de CCI's in het algemeen specifieke toeristische promotieacties voerden via hun deelname aan diverse regionale en departementale structuren op dat gebied, met name via regionale en departementale comités voor toerisme. De contracten inzake marketingdiensten die, volgens de CCIPB, bedoeld zijn om de toeristische en commerciële attracties van Pau en omgeving te promoten, zijn echter rechtstreeks gesloten door de CCIPB, zonder tussenkomst van de lokale structuren die belast zijn met toeristische promotie. Dit is nog een element dat bevestigt dat de CCIPB de contracten inzake marketingdiensten in eerste instantie heeft ondertekend in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder.

([55]) Deze bewering bevestigt bovendien dat de marketingdiensten in kwestie in werkelijkheid door de CCIPB in eerste instantie zijn aangekocht in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder en niet in die van overheidsorgaan belast met de regionale economische ontwikkeling.

([56]) Zie overweging 132.

(330) Met het oog op de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie dienen wij dus de eerste, in overweging 315 vermelde benadering aan te nemen, die erin bestaat dat het gedrag van de CCIPB wordt vergeleken met dat van een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, en die de luchthaven van Pau in haar plaats zou hebben beheerd.

(331) Deze conclusie, die is vastgesteld voor de contracten die zijn gesloten met Ryanair en AMS, geldt om dezelfde redenen ook voor het contract dat gesloten is met Transavia, temeer omdat in het geval van Transavia één enkel contract handelt over luchthavendiensten en marketingdiensten.

Voordelen die een marktdeelnemer in een markteconomie had kunnen verwachten van de contracten inzake marketingdiensten, en prijzen die hij bereid zou zijn geweest te betalen voor die diensten

(332) Uit al het voorgaande volgt dat, als we het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie willen toepassen op de contracten inzake marketingdiensten in kwestie, we die contracten samen met de bijbehorende contracten inzake luchthavendiensten moeten analyseren als één enkele transactie ([57]), en dat we het gedrag van de CCIPB moeten analyseren in vergelijking met het gedrag van een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Pau in haar plaats zou exploiteren.

(333) Door elk van de aldus geïdentificeerde transacties te analyseren dienen we vast te stellen welke voordelen die hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie, die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, kon verwachten van de marketingdiensten. In dat verband worden de algemene economische impact van die diensten op het toerisme en de economische activiteit van de streek als zodanig buiten beschouwing gelaten. Alleen de effecten van deze diensten op de rentabiliteit van de luchthaven zijn van tel omdat alleen die in aanmerking zouden worden genomen door de hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie als bedoeld in deze analyse.

(334) De marketingdiensten zijn van die aard dat ze het gebruik van de luchtroutes waarvan sprake in de contracten inzake marketingdiensten en de bijbehorende contracten inzake luchthavendiensten, bevorderen, aangezien ze bedacht zijn om die luchtroutes te promoten. Zelfs als dit effect in eerste instantie ten goede komt aan de luchtvaartmaatschappij, is het ook iets waarvan de luchthavenbeheerder profiteert. Een groter aantal passagiers kan zich voor de luchthavenbeheerder immers vertalen in een toename van de inkomsten uit bepaalde luchthavengelden en grondafhandelingsdiensten, en in niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit de activiteit van parkeerterreinen, restaurants en andere handelszaken enz.

(335) Het valt dus niet te ontkennen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Pau in de plaats van de CCIPB zou beheren, dit positieve effect in aanmerking had kunnen nemen op het ogenblik dat hij voornemens was het contract inzake marketingdiensten en het bijbehorende contract inzake luchthavendiensten te sluiten. Hij zou dit hebben gedaan door de effecten van de betrokken luchtroutes op zijn toekomstige inkomsten en kosten te beoordelen en in dat verband een raming te maken van het aantal passagiers op die routes, waarin het positieve effect van de marketingdiensten zou worden weerspiegeld. Hij zou dit effect in acht hebben genomen voor de gehele exploitatieperiode van de betrokken routes zoals voorzien in het contract inzake luchthavendiensten en het contract inzake marketingdiensten.

(336) Tijdens de procedure heeft de Commissie dit erkend, want toen zij Frankrijk verzocht om de prognoses van de inkomsten en de kosten te reconstrueren die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben gemaakt alvorens de contracten inzake marketingdiensten en de contracten inzake luchthavendiensten te sluiten, heeft zij aan Frankrijk voorgesteld om rekening te houden met de effecten van de contracten inzake marketingdiensten op het te verwachten verkeersvolume. Wanneer een luchthavenbeheerder een contract sluit dat in promotieacties voor bepaalde luchtverbindingen voorziet, is het immers mogelijk dat hij een vrij hoge bezettingsgraad ([58]) voorziet op de betrokken luchtroutes en dat hij daarmee rekening houdt bij de evaluatie van zijn toekomstige inkomsten. De Commissie noteert in dat verband het standpunt van Ryanair dat de contracten inzake marketingdiensten voor een luchthavenbeheerder niet alleen een kostprijs weergeven, maar ook een mogelijke winst.

(337) We dienen vast te stellen of voor een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Pau exploiteert in de plaats van de CCIPB, redelijkerwijs andere voordelen te verwachten en te kwantificeren vielen dan de voordelen die het gevolg zijn van het positieve effect op het gebruik van de onder het contract inzake marketingdiensten vallende routes tijdens de in het contract voor marketingdiensten of het contract voor luchthavendiensten vastgestelde exploitatieperiode van die routes.

([57]) Een bepaald contract inzake marketingdiensten moet samen met het bijbehorende contract inzake luchthavendiensten worden geanalyseerd als één enkele transactie. Er zijn echter evenveel afzonderlijke transacties als er „paren" contracten inzake marketingdiensten en contracten inzake luchthavendiensten zijn.

([58]) De bezettingsgraad wordt gedefinieerd als het aandeel bezette zitplaatsen in de toestellen die worden gebruikt om de luchtroute in kwestie te exploiteren.

(338) Bepaalde belanghebbenden, met name Ryanair in haar studie van 17 januari 2014, steunen deze stelling. De studie van 17 januari 2014 berust op het idee dat marketingdiensten die worden aangekocht door een luchthavenbeheerder zoals de CCIPB, van die aard zijn dat ze gedurende de in die contracten voorziene exploitatieperiode voor die luchtroutes het merkimago van de luchthaven versterken en bijgevolg het aantal passagiers op die luchthaven duurzaam bevorderen, en dit niet alleen op de luchtroutes waarvan sprake in het contract inzake marketingdiensten en het contract inzake luchthavendiensten. Uit die studie blijkt met name dat de marketingdiensten volgens Ryanair ook na afloop van het contract inzake marketingdiensten duurzame positieve effecten zullen sorteren voor het gebruik van de luchthaven.

(339) In dit opzicht dienen wij eerst op te merken dat geen enkel element van het dossier suggereert dat de CCIPB bij de sluiting van de contracten inzake marketingdiensten waarvan sprake in de formele onderzoeksprocedure, eventuele positieve effecten van de contracten inzake marketingdiensten heeft beoogd, en a fortiori gekwantificeerd, die verder reiken dan de door die contracten beoogde luchtroutes of die — vanuit temporeel oogpunt — verder reiken dan de voorziene exploitatieperiode voor de betrokken luchtroutes. Bovendien heeft Frankrijk noch de CCIPB een methode voorgesteld aan de hand waarvan de eventuele waarde kan worden vastgesteld die een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Pau beheert in de plaats van de CCIPB, zou hebben toegekend aan die effecten bij de beoordeling van de wenselijkheid om de contracten inzake marketingdiensten en de contracten inzake luchthavendiensten te sluiten.

(340) Zoals reeds eerder vermeld, zijn de bij AMS aangekochte marketingdiensten gericht op bezoekers van de website van Ryanair, en meer bepaald de pagina op die website over Pau of de Engelse pagina van de website (voor de contracten inzake marketingdiensten betreffende de verbindingen Pau-Londen en Pau-Bristol), of de Belgische en de Nederlandse pagina (voor de contracten betreffende de verbinding Pau-Charleroi), of nog de Franse pagina (voor het contract betreffende de verbinding Pau-Beauvais). Voor Transavia was bepaald dat alle marketingdiensten op de website www.transavia.com verband houden met de pagina betreffende de bestemming Pau. De marketingdiensten in kwestie waren dus vooral gericht op mensen die wellicht gebruik zouden maken van de luchtroutes waarvan sprake in het contract inzake marketingdiensten. Het positieve effect daarvan op het gebruik van andere routes naar Pau lijkt veel hypothetischer en hoe dan ook veel te onzeker om op gekwantificeerde wijze in aanmerking te kunnen worden genomen door een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie tijdens zijn evaluatie van het voordeel om het contract inzake marketingdiensten te sluiten.

(341) Ook het duurzame karakter van die effecten lijkt zeer onzeker. Het is denkbaar dat de promotie van Pau en omgeving op de website van Ryanair de bezoekers van de website ertoe heeft kunnen aanzetten om Ryanair-tickets naar Pau te kopen op het ogenblik dat zij toegang hadden tot die reclame of kort daarna. Het is daarentegen weinig waarschijnlijk dat de herinnering aan die reclame tijdens de bezoeken aan de website van Ryanair lang is blijven hangen en de aankoop van vliegtuigtickets ook na enkele weken nog heeft kunnen beïnvloeden. Een reclamecampagne heeft duurzame effecten wanneer de reclame wordt gemaakt aan de hand van één of meer media waaraan de consumenten frequent worden blootgesteld in een gegeven periode. Een reclamecampagne bijvoorbeeld op algemene tv- en radiozenders, op een aantal websites en/of een aantal reclameborden die buiten of op openbare plaatsen zijn opgesteld, zal een dergelijk duurzaam effect sorteren als de consumenten herhaaldelijk en passief toegang hebben tot die media. Een reclamecampagne die daarentegen beperkt blijft tot bepaalde pagina's van alleen de website van Ryanair, zal wellicht geen effecten sorteren die aanzienlijk langer zullen aanhouden dan de duur van die campagne.

(342) Het is heel waarschijnlijk dat een bezoek aan de website van Ryanair voor de meesten niet vaak genoeg plaatsvindt om een blijvende herinnering teweeg te brengen aan de promotie van een regio op die website. Deze opmerking wordt nog fors versterkt door twee andere elementen. Ten eerste bestaat de promotie van de regio Pau op de startpagina van de website van Ryanair volgens de bepalingen van de verschillende contracten inzake marketingdiensten louter uit een link naar een website die door de CCIPB is aangegeven tijdens beperkte, zelfs zeer korte perioden (42 dagen per jaar gedurende vijf jaar volgens het contract van 2005, één volledig jaar volgens het contract van 2007, acht dagen volgens het contract van 2008, negen dagen volgens het contract van 2009, 45 dagen op de Engelse pagina, 25 dagen op de Belgische en de Nederlandse pagina en 25 dagen op de Franse pagina volgens het contract van 2010). Zowel de aard van deze reclame (de aanwezigheid van een link met een beperkte promotionele waarde) als de korte duur ervan heeft het effect wellicht sterk beperkt in de periode na de reclamecampagne, temeer omdat die reclame beperkt was tot alleen de website van Ryanair en niet via andere media was gevoerd. Ten tweede betroffen de andere marketingactiviteiten in het kader van de met AMS gesloten contracten uitsluitend de pagina's van zijn website betreffende de bestemming Pau. Het is heel waarschijnlijk dat de meesten die pagina niet vaak bezoeken, en als ze het al doen, dan alleen als ze potentieel geïnteresseerd zijn in die bestemming.

(343) De voorgaande overwegingen gelden ook voor het contract van 2006 met Transavia. De in dat contract vastgestelde marketingdiensten bestonden immers louter uit de invoeging van boodschappen en links op de pagina over de bestemming Pau op de website van Transavia, en uit de verzending van aanbiedingen via e-mail die de attracties van de bestemming Pau belichtten en die regelmatig werden verzonden naar de abonnees van het elektronische tijdschrift transavia.com.

(344) Dus zelfs als de marketingdiensten het gebruik van de luchtroutes waarvan sprake in de contracten inzake marketingdiensten, hadden kunnen stimuleren tijdens de periode waarin die diensten werden verricht, is het zeer waarschijnlijk dat een dergelijk effect na die periode of op andere routes onbestaand of verwaarloosbaar zou zijn geweest.

(345) Uit de studies van Ryanair van 17 en 31 januari 2014 blijkt bovendien dat de voordelen van de contracten inzake marketingdiensten die verder reiken dan de luchtroutes waarvan sprake in die contracten, of die langer aanhielden dan de exploitatieperiode van die routes zoals bepaald in de contracten inzake marketingdiensten en luchthavendiensten, uiterst onzeker zijn en niet kunnen worden gekwantificeerd met een mate van betrouwbaarheid die voldoende zou worden geacht door een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie.

(346) Zo zijn bijvoorbeeld volgens de studie van 17 januari 2014 ([59]) toekomstige incrementele winsten na de voorziene afloop van het contract inzake luchthavendiensten van nature onzeker ([60]). Daarnaast stelt deze studie twee methoden voor om de positieve effecten van de contracten inzake marketingdiensten ex ante te evalueren, een methode die gebaseerd is op de kasstromen en een kapitalisatiemethode.

(347) De methode die gebaseerd is op de kasstromen bestaat in een evaluatie van de voordelen van de contracten inzake marketingdiensten en de contracten inzake luchthavendiensten in de vorm van toekomstige inkomsten die voor de luchthavenbeheerder worden gegenereerd door de marketingdiensten en het contract inzake luchthavendiensten, met aftrek van de bijbehorende kosten. De kapitalisatiemethode bestaat erin om de verbetering van het merkimago van de luchthaven dankzij de marketingdiensten te beschouwen als een immaterieel actief dat verworven is voor de prijs die in het contract inzake marketingdiensten is vastgesteld.

(348) De studie stelt echter aan de orde dat de kapitalisatiemethode veel problemen met zich meebrengt en toont op die manier aan dat een dergelijke methode geen betrouwbare resultaten oplevert. Daarom geeft de studie de voorkeur aan de op de kasstromen gebaseerde methode. De studie vermeldt met name dat de kapitalisatiemethode uitsluitend rekening mag houden met het aandeel van de marketinguitgaven dat toe te rekenen is aan de immateriële activa van een luchthaven. Het kan echter lastig zijn om het aandeel van de marketinguitgaven aan te wijzen dat bedoeld is om toekomstige inkomsten voor de luchthaven te genereren (d.w.z. een investering in de immateriële activa van de luchthaven) in tegenstelling tot het aandeel dat de huidige inkomsten voor de luchthaven genereert ([61]). Zij onderstreept ook dat het voor de toepassing van de kapitalisatiemethode nodig is een schatting te maken van de gemiddelde periode waarin een luchthaven een klant kan behouden dankzij de marketingcampagne van AMS. In de praktijk zou het door een gebrek aan gegevens heel moeilijk zijn om een schatting te maken van de gemiddelde periode van klantenbehoud na een campagne van AMS ([62]).

(349) De studie van 31 januari 2014 stelt dan weer een praktische toepassing voor van de methode die gebaseerd is op de kasstromen. Volgens die methode nemen de voordelen van de contracten inzake marketingdiensten en de contracten inzake luchthavendiensten, die zich ook na afloop van het contract inzake marketingdiensten nog laten gevoelen, de vorm aan van een „eindwaarde" die wordt berekend op de vervaldatum van het contract. Deze eindwaarde wordt berekend uitgaande van de incrementele winsten die worden verwacht van de contracten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten tijdens het laatste toepassingsjaar van het contract inzake luchthavendiensten. De methode bestaat erin om te vertrekken van de verwachte incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van het contract inzake luchthavendiensten, en deze te extrapoleren naar de toekomst voor een periode die gelijk is aan de looptijd van het contract inzake luchthavendiensten, met een aanpassing op grond van het groeipercentage van de markt voor luchtvervoer in Europa en een waarschijnlijkheidsfactor die geacht wordt een afspiegeling te zijn van het vermogen van het contract inzake luchthavendiensten en het contract inzake marketingdiensten om bij te dragen tot de winsten van de luchthaven na afloop van die contracten ([63]). Dat vermogen om duurzame winsten op te leveren is volgens de studie van 31 januari 2014 het gevolg van een reeks factoren waaronder een grotere bekendheid en een sterker merk, alsook netwerkexternaliteiten en terugkerende passagiers ([64]), zonder dat dit verder wordt toegelicht. Bovendien houdt deze methode rekening met een discontopercentage dat de kapitaalkosten weergeeft.

([59]) Zie afdeling 6.2.2.7.

([60]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: […] future incremental profits beyond the scheduled expiry of the Airport Service Agreement are inherently uncertain.

([61]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: 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]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: 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]) Zie de overwegingen 356 en 357.

([64]) Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: […] including greater prominence and a stronger brand, alongside network externalities and repeat passenger.

(350) Wat de waarschijnlijkheidsfactor betreft, stelt de studie een als voorzichtig beschouwd percentage van […] % voor. De studie, die zeer theoretisch is, geeft echter geen enkele ernstige kwantitatieve of kwalitatieve rechtvaardiging daarvoor. Ze steunt op geen enkel feitelijk element dat eigen is aan de activiteit van Ryanair of aan de markten voor luchtvervoer of voor luchthavendiensten om dit percentage van […] % te staven. Ze legt geen enkel verband tussen dit percentage en de factoren die zij heel beknopt vermeldt (bekendheid, sterk merk, netwerkexternaliteiten en terugkerende passagiers) en die de voordelen van de contracten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten tot na de vervaldatum van die contracten zouden verlengen. Tot slot berust de studie in geen enkel opzicht op de specifieke inhoud van de marketingdiensten waarin de verschillende contracten met AMS voorzien, om na te gaan in welke mate deze diensten bovengenoemde factoren kunnen beïnvloeden.

(351) Bovendien toont de studie niet aan dat, na afloop van een contract inzake luchthavendiensten en een contract inzake marketingdiensten, de winsten die die contracten tijdens hun laatste geldigheidsjaar hebben opgeleverd voor de luchthavenbeheerder, van die aard zijn dat ze in de toekomst met een zekere graad van waarschijnlijkheid zullen aanhouden. Ze rechtvaardigt evenmin de relevantie van het groeipercentage van de luchtvervoersmarkt in Europa om de effecten van een contract inzake luchthavendiensten en een contract inzake marketingdiensten voor een bepaalde luchthaven te evalueren.

(352) Het zou dus hoogst onwaarschijnlijk zijn dat een „eindwaarde", die wordt berekend volgens de door Ryanair voorgestelde methode, in aanmerking zou worden genomen door een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie, die zou nagaan in hoeverre het voordelig is om een contract te sluiten.

(353) De studie van 31 januari 2014 doet dus uitschijnen dat de methode op basis van de kasstromen, net als de kapitalisatiemethode, slechts zeer onzekere en weinig betrouwbare resultaten kan opleveren.

(354) Bovendien heeft Frankrijk noch een belanghebbende elementen aangedragen die erop kunnen wijzen dat de door Ryanair in die studie voorgestelde methode, of om het even welke andere methode die op gekwantificeerde wijze rekening houdt met de winsten die zouden worden gemaakt na afloop van de contracten inzake luchthavendiensten en de contracten inzake marketingdiensten, daadwerkelijk zou zijn toegepast door regionale luchthavenbeheerders die vergelijkbaar zijn met de beheerder van de luchthaven van Pau. Frankrijk heeft overigens geen commentaar geleverd op de studies van 17 en 31 januari 2014 en heeft de conclusies van die studies dus niet goedgekeurd.

(355) Daarbij komt nog dat, zoals eerder gezegd, de marketingdiensten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, duidelijk gericht zijn op potentiële passagiers op de routes waarvan sprake in de contracten inzake marketingdiensten. Als die routes niet worden verlengd bij afloop van het contract inzake luchthavendiensten, is het weinig waarschijnlijk dat de marketingdiensten positieve effecten kunnen blijven sorteren op het gebruik van de luchthaven na afloop van dat contract. De waarschijnlijkheid dat een luchtvaartmaatschappij de exploitatie van een route wenst voort te zetten na de periode waarin ze volgens het contract inzake luchthavendiensten beloofd heeft deze te exploiteren, valt door een luchthavenbeheerder echter uiterst moeilijk te evalueren. Met name lagekostenmaatschappijen hebben aangetoond dat zij een zeer dynamisch beheer van opening en sluiting van routes eropna houden. Bij de sluiting van transacties zoals die welke in het kader van de formele onderzoeksprocedure worden onderzocht, zou een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie er dus niet kunnen van uitgaan dat de luchtvaartmaatschappij de exploitatie van de betrokken route wil verlengen na afloop van het contract.

(356) Bovendien, en ten overvloede, dient te worden opgemerkt dat een eindwaarde die wordt berekend volgens de door Ryanair in de studie van 31 januari 2014 voorgestelde methode alleen positief is (en dus alleen een positief effect heeft op de verwachte winstgevendheid van het contract inzake luchthavendiensten en het contract inzake marketingdiensten) als de van die contracten verwachte incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van het contract inzake luchthavendiensten positief is. De methode bestaat er immers uit om te vertrekken van de verwachte incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van het contract inzake luchthavendiensten, en die te extrapoleren naar de toekomst door er twee factoren op toe te passen. De eerste factor is de algemene groei van de Europese markt voor luchtvervoer en weerspiegelt de toename van het verwachte verkeersvolume. De tweede is een factor van […] % die een schematische weergave is van de waarschijnlijkheid dat de uitvoering van de verstreken contracten de sluiting van soortgelijke contracten in de toekomst bevordert, zodat soortgelijke financiële stromen tot stand komen. Als de verwachte toekomstige incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van het contract inzake luchthavendiensten negatief is, zal de eindwaarde ook negatief zijn (of ten hoogste gelijk zijn aan nul), wat aangeeft dat de sluiting van contracten zoals de verstreken contracten, net als die laatste contracten, de rentabiliteit van de luchthaven jaarlijks verder zal verzwakken.

(357) In de studie van 31 januari 2014 wordt dit scenario zeer kort belicht door in een voetnoot, zonder verdere commentaar of rechtvaardiging, slechts te vermelden dat er geen eindwaarde kan worden berekend als de incrementele winsten, met aftrek van de betalingen van AMS, in het laatste jaar van de betrokken periode negatief zijn ([65]). Zoals verder zal worden aangetoond, leiden alle contracten waarop deze zaak betrekking heeft, tot verwachte incrementele stromen die elk jaar, en niet alleen over het geheel genomen, een negatieve netto contante waarde vertonen. Voor deze contracten zou een „eindwaarde", berekend volgens de door Ryanair voorgestelde

([65]) Studie van 31 januari 2014, voetnoot 17, vrije vertaling van de Engelse 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.

methode, gelijk zijn aan nul of zelfs negatief zijn. Wanneer met een dergelijke eindwaarde rekening wordt gehouden, zou dit de conclusie dat de verschillende contracten een economisch voordeel impliceren, dus niet in twijfel trekken.

(358) Tot besluit blijkt uit het voorafgaande dat de enige materiële winst die een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie zou verwachten van een contract inzake marketingdiensten, en op gekwantificeerde wijze in aanmerking zou nemen tijdens zijn evaluatie van het voordeel om een dergelijk contract te sluiten, gekoppeld aan een contract inzake luchthavendiensten, een mogelijk positief effect van de marketingdiensten zou zijn op het aantal passagiers op de door de contracten in kwestie beoogde routes, tijdens de in de contracten voorziene periode waarin die routes worden geëxploiteerd. De andere eventuele winsten zouden te onzeker worden geacht om op gekwantificeerde wijze in aanmerking te worden genomen en er zijn geen aanwijzingen dat ze door de CCIPB in aanmerking zijn genomen.

Relevantie van een vergelijking van de voorwaarden van de contracten inzake luchthavendiensten waarvan sprake in de formele onderzoeksprocedure met de luchthavengelden die in andere luchthavens worden aangerekend

(359) Volgens de nieuwe richtsnoeren kan steun aan een luchtvaartmaatschappij die van een luchthaven gebruikmaakt, krachtens het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, worden uitgesloten indien:

a) het voor de luchthavendiensten berekende tarief overeenstemt met het markttarief, of

b) aan de hand van een analyse vooraf, d.w.z. op grond van informatie die beschikbaar is op het ogenblik dat de maatregel wordt toegekend, en van de op dat ogenblik te voorziene ontwikkelingen, kan worden aangetoond dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij zal leiden tot een positieve incrementele winstbijdrage voor de luchthaven ([66]).

(360) Volgens de nieuwe richtsnoeren is het bovendien zo dat wanneer de Commissie regelingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet beoordelen, zij ook rekening zal houden met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden ([67]).

(361) Wat de eerste aanpak betreft (vergelijking met een „markttarief"), heeft de Commissie echter sterke twijfels dat momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten te kunnen vaststellen. Ze vindt een analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen het meest relevante criterium voor de beoordeling van door luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen aangegane regelingen ([68]).

(362) In dit verband dient te worden opgemerkt dat de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie met verwijzing naar een gemiddelde prijs die op andere, soortgelijke markten wordt waargenomen, in het algemeen afdoende is wanneer een markttarief redelijkerwijs kan worden vastgesteld of afgeleid van andere marktindicatoren. In het geval van luchthavendiensten heeft deze methode mogelijk echter niet altijd dezelfde relevantie. De opbrengsten en kosten verschillen namelijk sterk per luchthaven. Ze zijn met name afhankelijk van de stand van de ontwikkeling van de luchthaven, van het aantal maatschappijen dat op de luchthaven vliegt, de capaciteit op het gebied van het passagiersvolume, de staat van de infrastructuur, het regelgevend kader dat per lidstaat kan verschillen, en de historische schulden en verplichtingen van de luchthaven ([69]).

(363) Bovendien maakt de liberalisering van de luchtvervoersmarkt elke strikt vergelijkende analyse complex. Dit geval illustreert dat de commerciële praktijken tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen niet noodzakelijk berusten op een lijst met openbare tarieven betreffende individuele diensten. Deze commerciële relaties zijn heel uiteenlopend van aard. Ze omvatten een verdeling van het risico op het gebied van het gebruik en de commerciële en correlatieve financiële en commerciële aansprakelijkheid, een veralgemening van stimulerende mechanismen (bijvoorbeeld in de vorm van kortingen die gekoppeld zijn aan het aantal routes of vervoerde passagiers) en veranderingen in de verdeling van de risico's over de looptijd van de contracten. Bijgevolg zijn de transacties onderling moeilijk vergelijkbaar op basis van een tarief per retourvlucht of per passagier.

(364) In haar studie van 9 april 2013 steunt Ryanair in hoofdzaak de stelling dat het mogelijk is het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen door uit te gaan van een vergelijking met de handelspraktijken van andere Europese luchthavens.

([66]) Nieuwe richtsnoeren, punt 53.
([67]) Nieuwe richtsnoeren, punt 66.
([68]) Nieuwe richtsnoeren, punten 59 en 61.
([69]) Zie het besluit van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C 12/08, Slowakije — Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24), overwegingen 88 en 89.

(365) Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat Frankrijk noch een andere belanghebbende tijdens de procedure een steekproef van referentieluchthavens aan de Commissie heeft voorgesteld die in deze zaak kunnen worden gebruikt, en die voldoende vergelijkbaar zijn met de luchthaven van Pau in termen van verkeersstromen, soort verkeer, soort en omvang van de verleende luchthavendiensten, nabijheid van een grote stad, aantal inwoners in het verzorgingsgebied van de luchthaven, welvaart in het omliggende gebied en andere geografische gebieden van waaruit passagiers kunnen worden aangetrokken ([70]).

(366) Zelfs wanneer een dergelijke steekproef beschikbaar was geweest, zou een vergelijkende methode in dit geval hoe dan ook onuitvoerbaar zijn geweest. Zoals reeds eerder aangetoond, zijn de te analyseren transacties complexe gehelen die zijn samengesteld uit een contract inzake luchthavendiensten en een contract inzake marketingdiensten (soms samengenomen in één juridische tekst). Deze transacties omvatten verschillende „tarieven", namelijk de verschillende luchthavengelden, de tarieven voor grondafhandelingsdiensten en de tarieven voor marketingdiensten, waarvan sommige afhangen van het aantal passagiers, andere van het aantal vliegbewegingen en nog andere vaste bedragen zijn. Elk van die transacties brengt op die manier een complex geheel van financiële stromen op gang tussen de luchthavenbeheerder en de luchtvaartmaatschappij en haar dochterondernemingen, die worden gevormd door de inkomsten uit luchthavengelden, de inkomsten in verband met de grondafhandelingsdiensten en de inkomsten uit de marketingdiensten.

(367) Zo zou een vergelijking tussen de door de CCIPB aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen aangerekende luchthavengelden met de in vergelijkbare luchthavens aangerekende luchthavengelden geen enkele nuttige aanwijzing opleveren over de naleving van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. Om een geldige vergelijkende methode toe te passen op de transacties die in deze beoordeling worden besproken, zou in de luchthavens van de vergelijkende steekproef ten minste een geheel van vergelijkbare transacties moeten worden aangetroffen, waar zowel soortgelijke marketingdiensten als soortgelijke grondafhandelingsdiensten deel van uitmaken. De samenstelling van een dergelijke steekproef van vergelijkbare transacties zou onmogelijk blijken, omdat de transacties die in deze beoordeling worden besproken, bijzonder complex en specifiek zijn, temeer omdat de tarieven van de grondafhandelingsdiensten en de marketingdiensten zelden openbaar worden gemaakt en zeer moeilijk toegankelijk zouden zijn om een vergelijkingsbasis te vormen.

(368) Tot slot zou de Commissie, in de veronderstelling dat op grond van een geldige vergelijkende analyse kan worden vastgesteld dat de „tarieven" waarvan sprake in de verschillende onderzochte transacties, gelijkwaardig of hoger zijn dan de „markttarieven" die zijn vastgesteld met behulp van de steekproef van vergelijkbare transacties, daarom nog niet kunnen concluderen dat die transacties in overeenstemming zijn met de markttarieven als blijkt dat de luchthavenbeheerder op het ogenblik waarop de transacties gesloten werden, kon verwachten dat zij incrementele kosten zouden veroorzaken die hoger zijn dan de incrementele inkomsten. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou er immers geen enkel belang bij hebben om goederen of diensten tegen „markttarief" aan te bieden als zulk gedrag leidt tot een incrementeel verlies.

(369) De Commissie acht het opportuun om er in verband met deze analyse aan te herinneren dat zowel Frankrijk als de belanghebbenden, na de goedkeuring van de nieuwe richtsnoeren, het verzoek hebben gekregen om opmerkingen te formuleren betreffende de toepassing van de bepalingen van die richtsnoeren op deze zaak (zie de overwegingen 22 en 23). In dit geval hebben Frankrijk noch de belanghebbenden de benadering van de Commissie ten gronde betwist die stelt dat, wanneer het onmogelijk is om een benchmark vast te stellen die geschikt is voor de vaststelling van een betrouwbaar markttarief voor de door de luchthavens aan luchtvaartmaatschappijen verleende diensten, het meest relevante criterium met het oog op de beoordeling van de regelingen tussen die twee partijen een analyse vooraf van hun winstgevendheidsverwachtingen is.

(370) In het licht van het voorgaande meent de Commissie dat de benadering die in het algemeen in de nieuwe richtsnoeren wordt aanbevolen voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, namelijk de analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen (of de incrementele winstgevendheid), op dit geval moet worden toegepast.

(371) Deze benadering wordt gerechtvaardigd door het feit dat een luchthavenbeheerder een objectief belang kan hebben bij het sluiten van een transactie met een luchtvaartmaatschappij wanneer hij redelijkerwijs kan verwachten dat die transactie zijn winsten verhoogt (of zijn verliezen verlaagt) ten opzichte van de contrafeitelijke situatie waarin die transactie niet zou zijn gesloten ([71]), los van elke vergelijking met de voorwaarden die door andere luchthavenbeheerders aan luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden, of met de voorwaarden die door dezelfde luchthavenbeheerder aan andere luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden.

(372) Wat dit laatste punt betreft, heeft de Commissie in de nieuwe richtsnoeren vermeld dat „tariefdifferentiatie een zakelijke standaardpraktijk is, zolang deze maar voldoet aan alle overige desbetreffende mededingingswetgeving en sectorale wetgeving. Niettemin dient dit beleid van tariefdifferentiatie zakelijk verantwoord te zijn om aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie te voldoen" ([72]) (voetnoten weggelaten). In dit verband dient te worden vermeld dat de opmerkingen van bepaalde belanghebbenden die de CCIPB in hoofdzaak verwijten dat zij

([70]) Nieuwe richtsnoeren, punt 60.
([71]) Anders gezegd, als de verwachte incrementele rentabiliteit van die transactie positief is.
([72]) Nieuwe richtsnoeren, punt 62.

haar algemene tariefstelsel niet eenvormig heeft toegepast op alle luchtvaartmaatschappijen, niet ter zake doen voor wat betreft de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. Zo zijn de in overweging 169 samengevatte opmerkingen van Air France dat de CCIPB Ryanair in bepaalde omstandigheden de bebakeningsheffing had moeten aanrekenen, niet relevant. Het is immers niet omdat een luchthavenbeheerder met een luchtvaartmaatschappij over voorwaarden onderhandelt die afwijken van zijn algemene tariefstelsel, of omdat hij over een andere tariefstructuur dan dit algemene stelsel onderhandelt, dat hij daardoor noodzakelijkerwijs een economisch voordeel verstrekt aan die maatschappij.

Gezamenlijke beoordeling van het gedrag van de luchthavenbeheerder en van de CCIPB in haar geheel

(373) In het besluit tot inleiding van de procedure was de Commissie voorlopig van oordeel dat het gedrag van de CCIPB in haar geheel moest worden beoordeeld samen met dat van de luchthavenbeheerder en, in voorkomend geval, met dat van de staat of de andere overheidsorganen die controle uitoefenen op de luchthavenbeheerder of die betrokken zijn bij diens financiering.

(374) Frankrijk heeft zich akkoord verklaard met de gezamenlijke beoordeling van het gedrag van de dienst die de luchthaven beheert, van dat van de CCIPB in haar geheel en van dat van de andere overheidsorganen.

(375) Bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie is het immers dienstig om rekening te houden met het gedrag van de CCIPB in haar geheel en niet alleen met dat van haar dienst die de luchthaven beheert. De dienst die binnen de CCIPB de luchthaven beheert, heeft namelijk geen aparte rechtspersoonlijkheid. Terwijl de contracten inzake luchthavendiensten gesloten zijn met de luchthaven, die de begunstigde is van de door Ryanair en de andere luchtvaartmaatschappijen betaalde luchthavengelden, moeten de kosten van de contracten inzake marketingdiensten grotendeels worden toegerekend aan het algemene budget van de CCIPB en worden ze niet noodzakelijk weerspiegeld in de rekeningen van de luchthaven. Frankrijk merkt in dit verband bovendien op dat de CCIPB deze kosten rechtstreeks op zich heeft genomen ([73]).

(376) De Commissie is dus van mening dat het gedrag van de luchthavenbeheerder en dat van de CCIPB in haar geheel samen moeten worden beoordeeld in hun relatie tot de luchtvaartmaatschappijen en hun dochterondernemingen voor de toepassing van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie.

Conclusie betreffende de toepassingsmodaliteiten van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie

(377) Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, om het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen op de betrokken contracten, elk contract inzake marketingdiensten moet analyseren samen met het bijbehorende contract inzake luchthavendiensten, en moet vaststellen of een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie, die zich laat leiden door het uitzicht op rendabiliteit en die in de plaats van de CCIPB de luchthaven van Pau beheert, deze transacties zou hebben gesloten. Daartoe dient de incrementele rentabiliteit van de contracten te worden vastgesteld zoals de marktdeelnemer in een markteconomie die zou hebben beoordeeld op het ogenblik waarop de contracten werden gesloten, door voor de gehele geldigheidsperiode van de contracten de volgende ramingen te maken:

— het van de contracten verwachte toekomstige incrementele verkeersvolume, eventueel rekening houdend met de effecten van de marketingdiensten op de bezettingsgraad van de routes waarvan sprake in de contracten;

— de van deze contracten verwachte toekomstige incrementele inkomsten, waaronder de inkomsten uit de luchthavengelden en grondafhandelingsdiensten, die gerealiseerd worden door de routes waarvan sprake in de contracten, en de niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit het extra verkeersvolume dat tot stand wordt gebracht door de contracten;

— de van deze contracten verwachte toekomstige incrementele kosten, waaronder de exploitatiekosten en de eventuele incrementele investeringskosten die het gevolg zijn van de routes waarvan sprake in deze contracten, en de kosten voor de marketingdiensten.

(378) Uit deze berekeningen moeten dan de toekomstige jaarlijkse stromen blijken die overeenstemmen met het verschil tussen incrementele inkomsten en incrementele kosten, zo nodig aangepast met een percentage dat de kapitaalkosten voor de luchthavenbeheerder weergeeft. Een positieve netto contante waarde betekent in principe dat de betrokken contracten geen economisch voordeel opleveren, terwijl een negatieve netto contante waarde op de aanwezigheid van een dergelijk voordeel wijst.

([73]) Frankrijk heeft in dit verband opgemerkt dat de CCIPB, die de economische ontwikkeling van haar grondgebied als één van haar taken heeft, de financiële modaliteiten die zijn vastgesteld door het op 30 juni 2005 met AMS gesloten contract voor de route Pau-Londen, rechtstreeks op haar eigen budget heeft ingeschreven en niet op dat van de luchthaven.

(379) Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij een dergelijke beoordeling de argumenten van de CCIPB en Ryanair, volgens welke de prijs van de marketingdiensten die door de CCIPB werden aangekocht, gelijk is aan of lager is dan wat als een „marktprijs" voor dergelijke diensten kan worden beschouwd, niet ter zake doen. Een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, zou immers niet bereid zijn om dergelijke diensten aan te kopen, zelfs niet voor een prijs die lager is dan of gelijk is aan de „marktprijs", als hij voorzag dat de door die contracten veroorzaakte incrementele kosten ondanks het positieve effect van die diensten op het gebruik van de betrokken luchtroute, hoger zouden zijn dan de contante waarde van de incrementele inkomsten. In een dergelijk geval zou de „marktprijs" hoger zijn dan wat hij bereid is te betalen, en zou hij er logischerwijs dus toe worden gebracht af te zien van de diensten in kwestie.

(380) Om dezelfde redenen zou het feit dat de voor de luchthavendiensten vastgestelde prijzen in het contract inzake luchthavendiensten hoger kunnen zijn dan of gelijk kunnen zijn aan de door enigszins vergelijkbare luchthavenbeheerders aangerekende prijzen voor vergelijkbare diensten, niet ter zake doen in het kader van deze analyse, aangezien niet te verwachten valt dat ze leiden tot voldoende incrementele inkomsten om de incrementele kosten uitgedrukt in contante waarde te dekken.

Toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie

(381) Met het oog op de beoordeling van de contracten in kwestie en rekening houdend met de voorgaande overwegingen, dient eraan te worden herinnerd dat zowel het bestaan als de omvang van steunelementen in dat contract moeten worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden op het tijdstip van de sluiting van die contracten ([74]), en meer bepaald rekening houdend met de op dat ogenblik beschikbare informatie en de toen voorzienbare ontwikkelingen.

(382) In zijn brief van 30 mei 2011 heeft Frankrijk vermeld dat er op het tijdstip van de sluiting van de contracten van 2005 met Ryanair en AMS geen marktstudies noch een bedrijfsplan waren waarin de door de luchthaven ten aanzien van Ryanair aangegane verbintenissen economisch worden beoordeeld en gestaafd.

(383) Uit de door Frankrijk verstrekte elementen blijkt eveneens dat door de CCIPB geen enkele marktstudie, geen enkel bedrijfsplan en geen enkele becijferde evaluatie van de rentabiliteit werd verricht voordat de andere onder de formele onderzoeksprocedure vallende contracten werden gesloten, met uitzondering van het contract van 2006 met Transavia, waarvoor in december 2005 een bedrijfsplan werd gesloten (hierna „het bedrijfsplan van Transavia" genoemd).

(384) Met uitzondering van het bedrijfsplan van Transavia is de enige becijferde economische evaluatie die door Frankrijk werd verstrekt, een effectenstudie voor de periode 2003-2004 die de economische impact van de passagiers van Ryanair op de regio op 8-10 miljoen EUR raamde. Een enquête bij de luchthavenpassagiers in januari 2011 die ook door Frankrijk werd vermeld, bevestigt deze resultaten en schat de gemiddelde uitgaven per passagier van een vlucht met Ryanair naar Pau op 339 EUR. Deze studies zijn echter niet relevant voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. Ze hebben immers betrekking op de impact van de activiteit van Ryanair op het regionale economische weefsel in het algemeen en niet louter op de rentabiliteit van de luchthaven. Volgens vaste rechtspraak kunnen overwegingen in verband met de regionale ontwikkeling niet in aanmerking worden genomen voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie ([75]).

(385) Volgens Ryanair mag het feit dat er geen bedrijfsplan was op het ogenblik van de sluiting van contracten zoals die waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, niet worden gebruikt als bewijs dat niet is voldaan aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.

(386) De Commissie meent dat het feit dat er geen bedrijfsplan was, een ernstige aanwijzing is ten gunste van de conclusie dat de met Ryanair en AMS gesloten contracten zich niet houden aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, temeer omdat Frankrijk noch de CCIPB in staat waren om met betrekking tot deze contracten ook maar enige, laat staan een volledige, becijferde kosten-batenanalyse te verschaffen die was gemaakt voordat de contracten werden gesloten.

(387) Algemeen gesproken heeft Frankrijk geen enkel element verschaft dat erop wijst dat de luchthavenbeheerder op het ogenblik waarop de contracten met Ryanair en AMS werden gesloten, een risico-batenanalyse heeft verricht. Integendeel, volgens Frankrijk werd de CCIPB geleid door een doelstelling van regionale ontwikkeling. Dit element is een bijkomende aanwijzing dat de contracten met Ryanair en AMS niet beantwoorden aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.

([74]) Zie bijvoorbeeld het arrest van 19 oktober 2005, zaak T-318/00, Freistaat Thüringen/Commissie, Jurispr. 2005, blz. II-4179, punt 125, en het arrest van 5 juni 2012, zaak C-124/10 P, EDF/Commissie, ECLI:EU:C:2012:318, punten 85, 104 en 105.

([75]) Zie het arrest van 21 januari 1999, gevoegde zaken T-129/95, T-2/96 en T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke en Lech-Stahlwerke/Commissie, Jurispr. 1999, blz. II-17, punt 120.

(388) Zoals verderop wordt toegelicht, worden deze aanwijzingen bevestigd door de beoordeling die de Commissie heeft verricht van wat de door een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie uitgevoerde kosten-batenanalyse zou zijn geweest.

(389) In de loop van de procedure heeft de Commissie Frankrijk verzocht om een gekwantificeerde reconstructie te maken van de kosten-batenanalyse die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben verricht alvorens de contracten met Ryanair en AMS te sluiten, door uit te gaan van de objectieve gegevens die de CCIPB bekend waren op het tijdstip waarop de contracten werden gesloten, en van de voorzienbare ontwikkelingen.

(390) Als reactie op dat verzoek heeft Frankrijk een reconstructie verstrekt van de verwachte incrementele kosten en inkomsten voor elk contract dat met Ryanair en AMS werd gesloten. Deze analyse berust grotendeels op gegevens die achteraf, d.w.z. na de sluiting van de contracten, werden waargenomen. Zo bestond de door Frankrijk gehanteerde methode erin om de gemiddelde kosten en inkomsten per eenheid per passagier te berekenen op basis van de exploitatiekosten, de inkomsten en het verkeersvolume van de luchthaven voor de periode 2003-2011. Frankrijk heeft deze gegevens in zijn analyse van elk contract vermenigvuldigd met het geraamde incrementele verkeersvolume van elk contract, d.w.z. het verkeersvolume dat men bij de sluiting van het contract kon verwachten. Aangezien deze analyse grotendeels berust op gegevens betreffende kosten en inkomsten die na de sluiting van de verschillende contracten werden vastgesteld, en niet noodzakelijk op elementen die te voorzien waren op het tijdstip waarop de contracten werden gesloten, kan deze methode geen weerspiegeling zijn van de kosten-batenanalyse die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben verricht voordat hij besliste om deze contracten te sluiten.

(391) Wat betreft de incrementele exploitatiekosten, komt de door Frankrijk gehanteerde methode er bovendien op neer dat rekening wordt gehouden met de integrale kosten per eenheid, d.w.z. alle exploitatiekosten van de luchthaven per passagier, in plaats van met de incrementele kosten, d.w.z. de kosten per passagier die specifiek door elk contract zijn teweeggebracht. De incrementele kosten kunnen echter verschillen van de integrale kosten per eenheid en zijn doorgaans veel geringer, gelet op het belangrijke aandeel van de vaste kosten van een luchthaven. Het gebruik van de integrale kosten per eenheid vormt dus een tweede zwak punt in de door Frankrijk voorgestelde methode, die er bovendien toe leidt dat de rentabiliteit van bepaalde contracten sterk wordt verlaagd, waardoor de betrokken luchtvaartmaatschappijen die de contracten in kwestie hebben gesloten, worden benadeeld.

(392) Bijgevolg heeft de Commissie haar eigen analyse gemaakt door de incrementele kosten en inkomsten van de verschillende contracten te reconstrueren zoals een marktdeelnemer in een markteconomie deze vooraf zou hebben beoordeeld, met toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. De gebruikte hypothesen en de resultaten van de analyse worden besproken in de overwegingen 393 tot en met 440. Voor het contract met Transavia heeft de Commissie haar beoordeling rechtstreeks op het bedrijfsplan van Transavia gebaseerd.

Tijdshorizon

(393) Een marktdeelnemer in een markteconomie zou bij zijn beoordeling van het belang om een contract inzake luchthavendiensten en/of een contract inzake marketingdiensten te sluiten, als tijdshorizon voor zijn beoordeling de looptijd van de betrokken contracten hebben gekozen. Anders gezegd, hij zou de incrementele kosten en inkomsten in de loop van de toepassingsperiode van de contracten hebben beoordeeld.

(394) Het lijkt niet gerechtvaardigd om een langere periode te gebruiken. Op de datums waarop de contracten werden gesloten, zou een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie immers niet hebben gerekend op een verlenging van deze contracten op hun vervaldag onder dezelfde voorwaarden of onder andere voorwaarden, temeer daar lagekostenmaatschappijen zoals Ryanair en Transavia erom bekend stonden en staan dat zij hun activiteiten op het gebied van de opening en sluiting van routes en op het gebied van verhogingen en verlagingen van vluchtfrequenties zeer dynamisch laten evolueren. Elke verlenging van de contracten was dus een ver en te onzeker toekomstperspectief voor een marktdeelnemer in een markteconomie om op basis daarvan redelijke economische beslissingen te kunnen nemen.

(395) Bovendien moet worden opgemerkt dat voor bepaalde contracten de effectieve aanvangsdatum van de onder het contract vallende activiteiten niet de datum is waarop het contract is gesloten. In dat geval is het de effectieve aanvangsdatum die als vertrekpunt is genomen, en niet de datum waarop het contract is gesloten ([76]).

(396) Er moet eveneens worden opgemerkt dat, in het kader van de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, geen rekening is gehouden met het feit dat Ryanair bepaalde routes niet heeft geëxploiteerd gedurende de gehele periode die in bepaalde contracten was vastgesteld, omdat dit element niet bekend en niet voorzienbaar was op het ogenblik waarop de contracten werden gesloten.

(397) In het vervolg van dit besluit gaat de Commissie de met Ryanair en AMS gesloten contracten onderzoeken op het gebied van incrementele verkeersstromen, inkomsten en kosten in het licht van de gebruikte hypothesen, alvorens het eindresultaat van de analyse van de met Ryanair en AMS gesloten contracten en vervolgens de analyse van het met Transavia gesloten contract te presenteren.

([76]) Zie tabel 6.

Incrementeel verkeersvolume en aantal voorziene retourvluchten (contracten met Ryanair en AMS)

(398) De door de Commissie verrichte analyse berust op het incrementele verkeersvolume (anders gezegd, het extra aantal passagiers) dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Pau beheert in de plaats van de CCIPB, had kunnen voorspellen bij de sluiting van de contracten. Voor het contract van 2003 bijvoorbeeld gaat het erom het aantal passagiers vast te stellen waaraan de beheerder van de luchthaven van Pau zich in 2003 kon verwachten op de door Ryanair geëxploiteerde route Pau-Londen voor de uitvoeringsperiode van het contract.

(399) Het geraamde incrementele verkeersvolume is vastgesteld afhankelijk van het aantal routes en vluchtfrequenties waarin de verschillende contracten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten voorzien, en het daaruit voortvloeiende aantal jaarlijkse retourvluchten.

(400) Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met de capaciteit van de toestellen die door Ryanair worden gebruikt, namelijk Boeings 737-800 met 189 zitplaatsen ([77]).

(401) De Commissie is uitgegaan van de hypothese van een bezettingsgraad van 85 % per vlucht. Dit is een hypothese die gunstig is voor Ryanair, want een bezettingsgraad van 85 % is hoog. Deze bezettingsgraad is overigens iets hoger dan het gemiddelde van de vluchten die Ryanair exploiteert op haar net ([78]) en hoger dan of gelijk aan de bezettingsgraad die door Frankrijk voor de verschillende contracten is voorgesteld in zijn reconstructie van de kosten-batenanalyses. De Commissie meent echter dat deze hoge bezettingsgraad kan worden gebruikt, ook al gaat het om een gunstige hypothese, om een mogelijk positief effect te weerspiegelen van de marketingdiensten op het gebruik van de luchtroutes waarop de verschillende contracten betrekking hebben, en bij gebrek aan andere elementen die de voorspelbare effecten van deze diensten op de bezettingsgraad kwantificeren.

(402) Wanneer de toepassingsperiode van een contract niet samenvalt met volledige kalenderjaren, heeft de Commissie daar rekening mee gehouden door voor elk toepassingsjaar van het contract het geraamde verkeersvolume te berekenen op basis van het aantal dagen van het jaar waarop het contract van toepassing was.

(403) Sommige contracten bevatten aanwijzingen over het aantal verwachte passagiers op de voorziene routes. Aangezien deze aanwijzingen echter niet juridisch bindend zijn, zouden zij niet noodzakelijk in aanmerking zijn genomen door een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie tijdens zijn kosten-batenanalyse. De Commissie heeft ze dus niet in aanmerking genomen en heeft de hypothese van een bezettingsgraad van 85 % gebruikt voor alle contracten (wat hoger is dan die aanwijzingen).

(404) Bovendien bevatten sommige contracten een toezegging van de luchtvaartmaatschappij betreffende het minimumaantal op de betrokken routes te vervoeren passagiers. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou echter wellicht uitgegaan zijn van een hoger aantal passagiers dan het door de luchtvaartmaatschappij gewaarborgde minimumaantal passagiers. Hij zou wellicht zijn uitgegaan van de hypothese dat de luchtvaartmaatschappij een veiligheidsmarge had voorzien tussen het minimale verkeersvolume waartoe zij zich verbindt, en het verkeersvolume dat redelijkerwijs te verwachten valt. De Commissie heeft dus beslist om in haar beoordeling geen rekening te houden met deze verplichte minima.

(405) Het door de Commissie berekende extra verkeersvolume is in het algemeen hoger dan zowel de verplichte minima als de niet-verplichte aanwijzingen in de verschillende contracten.

(406) Tot slot dient te worden opgemerkt dat de CCIPB en Ryanair/AMS in 2009 de voorwaarden van de contracten van 2005 hebben gewijzigd door de frequentie van de route Pau-Londen te verlagen, een verwacht aantal vluchten voor 2009 van 211 vast te stellen en het jaarlijkse bedrag voor de marketingdiensten te verlagen tot […] EUR. Door het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen, heeft de Commissie op dezelfde manier geredeneerd als voor de andere contracten, namelijk door ervan uit te gaan dat het incrementele verkeersvolume gekoppeld aan dat aanhangsel overeenstemde met alle in dat aanhangsel vermelde routes, frequenties en vluchten.

Incrementele inkomsten (contracten met Ryanair en AMS)

(407) Voor elke transactie die de Commissie heeft geanalyseerd, heeft ze getracht de incrementele inkomsten vast te stellen zoals een marktdeelnemer in een markteconomie die zou hebben voorzien.

(408) Krachtens het „Single till-beginsel" acht de Commissie het passend de luchtvaartgebonden en niet-luchtvaartgebonden inkomsten in aanmerking te nemen.

([77]) In het contract van 2003 is sprake van twee vliegtuigmodellen die wellicht door Ryanair zullen worden gebruikt, de Boeing 737-200 en de Boeing 737-800. In haar analyse heeft de Commissie een gunstige hypothese gebruikt voor het door Ryanair gegenereerde verkeersvolume, die berust op het toestel met de grootste capaciteit (de Boeing 737-800).

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

(409) De luchtvaartgebonden inkomsten bestaan uit de opbrengsten uit verschillende heffingen die door de luchtvaartmaatschappij aan de luchthavenbeheerder moeten worden betaald, namelijk:

— de landingsheffing, d.w.z. een bedrag per retourvlucht,

— de passagiersheffing, d.w.z. een bedrag per passagier,

— de voor grondafhandelingsdiensten betaalde heffing, d.w.z. een bedrag per retourvlucht dat is vastgesteld in de verschillende contracten inzake luchthavendiensten.

(410) De door de CCIPB toegepaste landingsheffingen en passagiersheffingen zijn in principe gereglementeerde heffingen die een vergoeding vormen voor de toegang tot de luchthaveninfrastructuur en die na een raadpleging zijn vastgesteld voor alle luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken. Ze worden ook openbaar bekendgemaakt. De verschillende met Ryanair en Transavia gesloten contracten inzake luchthavendiensten maken het stelsel van openbare luchthavenheffingen toepasselijk. Voor die verschillende contracten heeft de Commissie als verwachte eenheidsbedragen voor landingsheffingen en passagiersheffingen de openbare heffingen genomen die van toepassing waren op het ogenblik dat de contracten gesloten werden, en daarop een indexering van 2 % per jaar toegepast. De Commissie meent dat een marktdeelnemer in een markteconomie een inflatiepercentage van 2 % had kunnen voorzien, aangezien dat het streefpercentage is van de Europese Centrale Bank („ECB") voor de eurozone ([79]). Het was immers redelijk om te voorzien dat de gereglementeerde heffingen elk jaar zouden worden verhoogd om de inflatie te volgen.

(411) De heffingen voor de grondafhandelingsdiensten zijn niet gereglementeerd maar komen via bilaterale onderhandelingen tot stand. In de verschillende met Ryanair gesloten contracten inzake luchthavendiensten en in het met Transavia gesloten contract nemen deze heffingen de vorm aan van vaste bedragen per retourvlucht, zonder indexering. Deze bedragen zijn dus door de Commissie gebruikt in haar analyse.

(412) Om de opbrengsten te berekenen van de drie hierboven vermelde luchtvaartgebonden heffingen die een marktdeelnemer in een markteconomie van elk contract had kunnen verwachten, heeft de Commissie zich gebaseerd op het aantal verwachte retourvluchten (voor de landingsheffingen en de heffingen voor de grondafhandelingsdiensten) en het aantal verwachte extra passagiers (voor de passagiersheffing), zoals bepaald voor elk contract, en heeft zij die vermenigvuldigd met de eenheidsbedragen van de heffingen.

(413) De niet-luchtvaartgebonden inkomsten zijn in principe vrijwel evenredig met het aantal passagiers. De activiteit van de parkeerterreinen, restaurants en winkels op de luchthaven hangt immers samen met het aantal passagiers. Dat geldt ook voor de inkomsten die de luchthavenbeheerder ontvangt in verband met die activiteiten. De redelijkste aanpak om de verwachte incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten vast te stellen, bestaat er dus in om een bedrag aan niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier te bepalen, dat vervolgens wordt vermenigvuldigd met het verwachte incrementele verkeersvolume.

(414) Voor het bedrag aan niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier acht de Commissie het waarschijnlijk dat een rationele marktdeelnemer in een markteconomie dit zou hebben vastgesteld op het ogenblik dat hij de verschillende contracten sloot, door uit te gaan van de totale niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven per passagier tijdens een periode die lang genoeg was om representatief te zijn en die onmiddellijk voorafging aan de sluiting van het betrokken contract ([80]). In dit opzicht meent de Commissie dat een periode van drie jaar redelijk is ([81]). De Commissie meent bovendien dat een marktdeelnemer in een markteconomie na verloop van tijd een indexering van

([79]) Een doelstelling van de ECB is de prijsstabiliteit te behouden en de jaarlijkse inflatie op middellange termijn te handhaven onder, maar dicht bij 2 %. Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term. Zie: http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html

([80]) De Commissie merkt op dat het verkeer van Air France op de luchthaven van Pau grotendeels uit zakenreizigers bestaat, terwijl dat van Ryanair en Transavia voornamelijk uit vakantiegangers bestaat. De niet-luchtvaartgebonden inkomsten die deze twee categorieën van reizigers opleveren, zouden, teruggebracht tot het aantal passagiers, kunnen verschillen, bijvoorbeeld door een verschil in koopkracht. Het is echter moeilijk om dit verschil te waarderen, temeer omdat andere factoren dan de koopkracht van invloed kunnen zijn. Zo zijn zakenreizigers bijvoorbeeld tijdgevoeliger en hebben ze de neiging om hun verblijf op luchthavens zo kort mogelijk te houden, wat ervoor kan zorgen dat ze minder spenderen. Aangezien de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthavenbeheerder bovendien niet worden doorgestort door de luchtvaartmaatschappijen, is het voor een luchthavenbeheerder lastiger om na te gaan in welke mate het gemiddelde bedrag aan niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier kan variëren per luchtvaartmaatschappij. In het licht van die elementen is het waarschijnlijk dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Pau beheert in de plaats van de CCIPB, bij zijn evaluatie van de incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier zou zijn uitgegaan van de niet-luchthavengebonden inkomsten per passagier die in de loop van de voorgaande jaren werden vastgesteld voor alle luchthavenverkeer, zonder rekening te houden met het feit dat dit bedrag per passagier kan variëren per luchtvaartmaatschappij.

([81]) Een marktdeelnemer in een markteconomie zou de periode in kwestie hebben gekozen rekening houdend met verschillende factoren: het aftoppingseffect dat ontstaat in een relatief lange periode, en de nadelen van een zeer lange periode, zoals de mogelijke wijzigingen in voorkeuren en uitgavenpatronen van passagiers in de loop van een lange periode. Een toepassing van het gemiddelde van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier van één jaar zou ertoe leiden dat het verkregen bedrag te sterk afhangt van de specifieke omstandigheden van dat jaar, wat de keuze van een langere periode rechtvaardigt. Een periode van vijf jaar lijkt daarentegen te lang omdat het mogelijk is dat de gedragingen van de passagiers op het gebied van niet-luchtvaartgebonden uitgaven in de loop van een dergelijke periode sterk veranderen. Bijgevolg leek een periode van drie jaar een redelijke keuze.

dat bedrag zou hebben voorzien, om de inflatie te weerspiegelen. De Commissie heeft daartoe een percentage van 2 % ([82]) gehanteerd (toegepast vanaf het middelste jaar in de periode van drie jaar).

(415) De volgende tabel is een weergave van de totale niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven in de periode 2000-2011, per jaar, met voor elk jaar het gemiddelde eenheidsbedrag aan niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier in de drie voorgaande jaren.

Tabel 5

Niet-luchtvaartgebonden inkomsten

Jaar	Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	
	Totaal (in duizend EUR)	Gemiddeld eenheidsbedrag per passagier in de loop van de drie voorgaande jaren (in 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	

Incrementele kosten (contracten met Ryanair en AMS)

(416) De incrementele kosten die vooraf konden worden verwacht van elke transactie (die in voorkomend geval bestaat uit een contract inzake luchthavendiensten en een contract inzake marketingdiensten) door een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven beheert in de plaats van de CCIPB, vallen onder de volgende drie categorieën:

— de aankoopkosten van de marketingdiensten;

— de incrementele investeringskosten, die toe te schrijven zijn aan de investeringen die worden gedaan ten gevolge van de transactie;

— de incrementele exploitatiekosten, d.w.z. de exploitatiekosten (personeel, diverse aankopen) die kunnen voortvloeien uit de uitvoering van de transactie.

(417) Wat betreft de kosten van de contracten inzake marketingdiensten, heeft de Commissie de bedragen in aanmerking genomen die in de verschillende contracten inzake marketingdiensten zijn vastgesteld. De contracten inzake marketingdiensten voorzien in het algemeen in vaste, jaarlijkse of totaalbedragen. Het in 2003 met Ryanair gesloten contract inzake de route Pau-Londen voorzag dan weer in bijzondere voorwaarden, namelijk een initiële betaling, en jaarlijkse betalingen per passagier tot een jaarlijks maximum van 400 000 EUR. Rekening houdend met de

([82]) Zie overweging 410.

verkeersprognoses in verband met het contract van 2003, op basis van een bezettingsgraad van 85 %, blijkt dat de marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben voorzien dat dit plafond van 400 000 EUR zou worden bereikt. De Commissie heeft dus het maximumbedrag gehanteerd als kostprijs voor de marketingdiensten, als aanvulling op de in het contract bepaalde initiële betaling.

(418) Net zoals voor de verkeersprognoses vertegenwoordigen de verwachte marketingbetalingen niet noodzakelijk de effectief betaalde bedragen, omdat bepaalde gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan na de sluiting van de contracten, kunnen hebben geleid tot afwijkingen van de oorspronkelijk voorziene bedragen. Dit is met name het geval als het contract vervroegd wordt beëindigd. Deze gebeurtenissen dienen echter niet in aanmerking te worden genomen bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, aangezien ze zich hebben voorgedaan na de sluiting van de contracten.

(419) Wat betreft de incrementele investeringskosten, dient te worden opgemerkt dat er, volgens Frankrijk, in de luchthaven van Pau geen enkele investering diende te gebeuren ten gevolge van de verschillende contracten die hier worden onderzocht. Gelet op het feit dat uit geen enkel element van het dossier naar voren komt dat een marktdeelnemer in een markteconomie had verwacht bepaalde investeringen te moeten doen ten gevolge van één of meer contracten waarover de formele onderzoeksprocedure handelt, zijn in deze analyse geen incrementele investeringskosten in aanmerking genomen.

(420) De incrementele exploitatiekosten die te voorzien waren bij de sluiting van de verschillende contracten vormen, bij gebrek aan een bedrijfsplan voor elk contract, de categorie die het lastigst te behandelen is. Een benadering zoals die voor de niet-luchtvaartgebonden inkomsten, die erin bestond om uit te gaan van de totale niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven en daarvan dan de incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier af te trekken, kan voor de exploitatiekosten niet worden gehanteerd. Een dergelijke benadering komt er immers op neer dat de totale exploitatiekosten van de luchthaven, teruggevoerd tot het aantal passagiers, als incrementele kosten worden beschouwd. Een belangrijk gedeelte van de exploitatiekosten van een luchthaven is vast, wat betekent dat de totale exploitatiekosten per passagier in de meeste gevallen wellicht veel hoger zijn dan de incrementele kosten die verbonden zijn aan de sluiting van een nieuw contract dat extra verkeer met zich meebrengt.

(421) Om de incrementele exploitatiekosten te ramen, moet de Commissie uitgaan van de analysegegevens van de luchthavenbeheerder, aangezien zij zelf niet in staat is in te schatten hoe een bepaald contract van invloed kan zijn op de verschillende kostenposten van de luchthaven.

(422) De enige raming waarop de Commissie zich kan baseren, is te vinden in het bedrijfsplan van Transavia waarin het met Transavia gesloten contract zich volgens de schatting van de CCIPB zou vertalen in gemiddelde incrementele exploitatiekosten van […] EUR per extra passagier in de periode van het bedrijfsplan van Transavia, namelijk van 2006 tot en met 2012 ([83]). Bij gebrek aan beter meent de Commissie dat dit cijfer een aanvaardbare basis is om de effecten van een extra verkeersvolume op de exploitatiekosten van de luchthaven vast te stellen. De Commissie heeft dit dus gebruikt in haar evaluatie van de met Ryanair en AMS gesloten contracten, met een indexering van 2 % per jaar ([84]) ten opzichte van het jaar 2009, d.w.z. het middelste jaar van de referentieperiode 2006-2012. Bovendien meent de Commissie dat deze indexering coherent is met de hierboven vermelde indexeringen betreffende de inkomsten.

(423) De Commissie merkt op dat de CCIPB deze schatting heeft gemaakt voordat de meeste onder de formele onderzoeksprocedure vallende contracten met Ryanair en AMS ondertekend waren, en dat deze schatting dus beschikbaar was op het ogenblik dat de contracten werden gesloten. De enige uitzonderingen zijn de contracten die in 2003 en 2005 met Ryanair en AMS werden gesloten. Die worden behandeld in de overwegingen 425 en 426.

(424) De Commissie merkt op dat het bedrijfsplan van Transavia is opgesteld voor een andere luchtvaartmaatschappij dan Ryanair. Niettemin is de Commissie van mening dat Transavia als lagekostenmaatschappij een economisch model heeft dat vergelijkbaar is met dat van Ryanair en dat bijgevolg de door een marktdeelnemer in een markteconomie verwachte incrementele exploitatiekosten, teruggebracht tot het aantal passagiers, waarschijnlijk gelijk zouden zijn voor beide ondernemingen.

([83]) De (na de opening van de nieuwe route Amsterdam-Pau incrementele) elementen die zijn opgenomen in dit cijfer, worden toegelicht in het bedrijfsplan: impact personeel en kosten: deze nieuwe route zal een marginale hoeveelheid extra werk genereren in bepaalde afdelingen: boekhouding (factuurverwerking), exploitatie (toewijzing van luchthavenmiddelen), onthaal (reserveringen van toeristische diensten en informatie) en veiligheid (bagage- en passagierscontrole); voor de andere afdelingen zal de route geen gevolgen hebben (beheer, milieu, kwaliteit, onderhoud, ontwikkeling, beveiliging). Alleen de afhandelingskosten zullen erdoor worden beïnvloed: over zeven jaar worden de personeelskosten en de kosten per passagier bij vertrek gemiddeld op […] EUR geschat. Dit bedrag per passagier bij vertrek is door twee gedeeld, wat een totaalbedrag van […] EUR per passagier geeft.

([84]) Zie overweging 410.

(425) Het bedrijfsplan van Transavia dateert van 15 december 2005 en is dus opgesteld nadat de contracten van 2003 en 2005 met Ryanair en AMS werden gesloten, namelijk op respectievelijk 28 januari 2003 en 30 juni 2005. De Commissie meent niettemin dat een marktdeelnemer in een markteconomie de incrementele operationele kosten per passagier in juni 2005 en in december 2005, d.w.z. slechts zes maanden later, niet anders beoordeeld zou hebben. Het is immers zeer weinig waarschijnlijk dat de kostenstructuur van een luchthavenbeheerder in zes maanden tijd sterk zou veranderen. De raming van december 2005 vormt dus een aanvaardbare benadering van de schatting die een marktdeelnemer in een markteconomie in juni 2005 zou hebben gemaakt om na te gaan of het zinvol was deze contracten met Ryanair en AMS te sluiten.

(426) Het contract van 2003 is nagenoeg drie jaar vóór de opstelling van het bedrijfsplan van Transavia gesloten. De structuur van het verkeer en de activiteiten van de luchthaven hebben in de loop van die drie jaar echter geen belangrijke evolutie gekend. Bijgevolg, en bij gebrek aan een beter alternatief, meent de Commissie dat de gemiddelde incrementele operationele kosten van […] EUR per passagier, met de indexering van 2 % ten opzichte van 2009, ook passend is voor de analyse van het contract van 2003.

(427) De Commissie merkt op dat de door Frankrijk voorgestelde incrementele exploitatiekosten ([…] EUR per passagier), berekend als gemiddelde van de exploitatiekosten per passagier in de loop van de periode 2003 tot en met 2011, veel hoger zijn dan de incrementele kosten per passagier die door de Commissie in aanmerking zijn genomen, en die zij veel relevanter acht ten aanzien van de bovenstaande overwegingen.

(428) Voor elke transactie worden de incrementele operationele kosten per passagier vermenigvuldigd met het voorziene incrementele verkeersvolume om, per jaar, de totale incrementele operationele kosten in verband met het contract vast te stellen.

Presentatie van de resultaten betreffende de met Ryanair en AMS gesloten contracten

(429) Nu de Commissie voor elk contract alle incrementele inkomsten en alle incrementele kosten heeft bepaald die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben voorzien, is zij in staat om voor elk contract per jaar over de voorziene looptijd van het contract de verwachte incrementele stromen vast te stellen (inkomsten min kosten). Deze resultaten worden gepresenteerd in de tabellen 6 tot en met 11 hieronder.

(430) De Commissie merkt op dat alle incrementele jaarlijkse stromen voor alle contracten en voor het aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract van 2005 voor de route Pau-Londen negatief zijn, zoals wordt aangegeven in de hiernavolgende tabellen, ondanks het feit dat de Commissie voor Ryanair gunstige hypothesen heeft gehanteerd, met name op het gebied van incrementeel verkeer en incrementele kosten.

(431) Bovendien merkt de Commissie op dat deze conclusie ook geldt voor de contracten van 2007, 2008, 2009 en 2010, zelfs wanneer de incrementele exploitatiekosten volledig worden uitgesloten en uitsluitend de aankoopkosten voor de marketingdiensten als incrementele kosten in aanmerking worden genomen.

(432) Bijgevolg is het duidelijk dat de contracten en het aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract van 2005 voor Londen, die door de CCIPB zijn gesloten met Ryanair en AMS en waarop dit onderzoek betrekking heeft, elk een economisch voordeel verlenen aan Ryanair en/of AMS. Aangezien dit voordeel voortvloeit uit specifieke contractuele bepalingen in de contracten met Ryanair of AMS, gaat het om een selectief voordeel.

(433) Het aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract van 2007 voor de route Pau-Charleroi, waarin de uitgaven voor promotie vanaf 1 januari 2009 van […] op […] EUR per jaar worden gebracht zonder dat de diensten worden gewijzigd, verleent eveneens een selectief voordeel aan Ryanair en AMS, aangezien de CCIPB in ruil voor de extra betaling van […] EUR per jaar niets ontvangt en, in het bijzonder, geen extra verkeer kon verwachten.

Tabel 6

Passagiers. („(s)” = seizoengebonden)

Contract	vluchten/ week	vluchten/ jaar	Datum ondertekening contract(en)	Datum effectieve aanvang	Datum effectief einde zoals aanvankelijk voorzien
Londen 2003	7	365	28.1.2003	28.1.2003	27.1.2008

Contract	vluchten/ week	vluchten/ jaar	Datum ondertekening contract(en)	Datum effectieve aanvang	Datum effectief einde zoals aanvankelijk voorzien
Londen 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
Aanhangsel 2009 bij het contract van 2005 voor Londen		211	15.6.2009	1.1.2009	29.6.2010
Londen, Charleroi (s) & Beauvais (s) 2010	6	312	28.1.2010	30.3.2010	29.3.2011

Tabel 7

Contract van 2003 betreffende de route Pau-Londen

(in EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totale aantal passagiers aankomst en vertrek	108 479	117 275	117 275	117 275	117 275	8 796
Aantal retourvluchten per jaar	338	365	365	365	365	27
Landingsheffing	*41 797*	*46 089*	*47 011*	*47 951*	*48 910*	*3 742*
Passagiersheffing	*192 550*	*212 325*	*216 572*	*220 903*	*225 322*	*17 237*
Opbrengsten grondafhandeling	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Totale luchtvaartgebonden inkomsten	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[0-99 999]
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Totale inkomsten	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[0-99 999]**
Operationele kosten (personeel, diverse aankopen enz.)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Marketingkosten	450 000	400 000	400 000	400 000	400 000	30 000

(in EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totale kosten	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[0-99 999]**
Incrementele stromen (inkomsten min kosten)	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[-1 tot - 99 999]**

Tabel 8

Contract van 2005 betreffende de route Pau-Londen

(in EUR)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale aantal passagiers aankomst en vertrek	58 963	117 275	117 275	117 275	117 275	58 311
Aantal retourvluchten per jaar	184	365	365	365	365	181
Landingsheffing	*22 832*	*46 319*	*47 246*	*48 191*	*49 154*	*24 929*
Passagiersheffing	*105 544*	*214 120*	*218 402*	*222 770*	*227 226*	*115 241*
Opbrengsten grondafhandeling	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Totale luchtvaartgebonden inkomsten	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Totale inkomsten	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Operationele kosten (personeel, diverse aankopen enz.)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Marketingkosten	219 714	437 000	437 000	437 000	437 000	217 286
Totale kosten	**[300 000-599 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[300 000-599 999]**
Incrementele stromen (inkomsten min kosten)	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 1 tot – 99 999]**

Tabel 9

Aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract inzake marketingdiensten van 30 juni 2005

(in EUR)

	2009	2010
Totale aantal passagiers aankomst en vertrek	67 794	33 709
Aantal retourvluchten per jaar	211	105
Landingsheffing	*29 173*	*14 795*
Passagiersheffing	*162 706*	*82 519*
Opbrengsten grondafhandeling	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Totale luchtvaartgebonden inkomsten	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Totale inkomsten	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Operationele kosten (personeel, diverse aankopen enz.)	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Marketingkosten	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Totale kosten	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Incrementele stromen (inkomsten min kosten)	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 1 tot – 99 999]**

Tabel 10

Contract van 2007 betreffende de route Pau-Charleroi

(in EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale aantal passagiers aankomst en vertrek	13 366	50 123	50 123	50 123	50 123	36 757
Aantal retourvluchten per jaar	42	156	156	156	156	114
Landingsheffing	*5 409*	*20 691*	*21 104*	*21 526*	*21 957*	*16 424*
Passagiersheffing	*26 264*	*100 461*	*102 470*	*104 520*	*106 610*	*79 744*
Opbrengsten grondafhandeling	*[0- 99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Totale luchtvaartgebonden inkomsten	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]

(in EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Totale inkomsten	**[0-99 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**
Operationele kosten (personeel, diverse aankopen enz.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Marketingkosten	[0-99 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Totale kosten	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**
Incrementele stromen (inkomsten min kosten)	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**

Tabel 11

Contracten van 2008 en 2009 betreffende de routes Pau-Bristol en contracten van 2010 betreffende de routes Pau-Londen, Pau-Charleroi en Pau-Beauvais

(in EUR)

	Contract van Bristol 2008	Contract van Bristol 2009	Contract van Londen, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Totale aantal passagiers aankomst en vertrek	16 111	18 635	75 463	24 783
Aantal retourvluchten per jaar	50	58	235	77
Landingsheffing	*6 933*	*8 019*	*32 472*	*10 878*
Passagiersheffing	*37 700*	*44 725*	*181 110*	*60 669*
Opbrengsten grondafhandeling	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Totale luchtvaartgebonden inkomsten	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Totale inkomsten	**[0-99 999]**	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Operationele kosten (personeel, diverse aankopen enz.)	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]

(in EUR)

	Contract van Bristol 2008	Contract van Bristol 2009	Contract van Londen, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Marketingkosten	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[1 000 000-1 499 999]	[300 000-599 999]
Totale kosten	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[1 000 000-1 499 999]**	**[300 000-599 999]**
Incrementele stromen (inkomsten min kosten)	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 1 tot – 99 999]**	**[– 600 000 tot – 999 999]**	**[– 100 000 tot – 299 999]**

Toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op het contract met Transavia

(434) De Commissie herinnert eraan dat de CCIPB een bedrijfsplan heeft opgesteld voordat zij met Transavia een contract sloot betreffende de route Pau-Amsterdam (hierna „het bedrijfsplan Transavia" genoemd). De Commissie meent dat dit bedrijfsplan een passend vertrekpunt vormt om het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toe te passen op het contract met Transavia, en heeft geen reden om de gehanteerde hypothesen in twijfel te trekken, behalve op één punt, namelijk de bij de evaluatie gebruikte tijdshorizon. Dit punt wordt hieronder besproken.

(435) De Commissie merkt op dat het bedrijfsplan uitkomt op een „jaarlijks financieel resultaat" (analoog met de incrementele stromen (inkomsten min kosten) van de analyse van de contracten met Ryanair/AMS) dat negatief is voor de periode van 2006 tot en met 2008, en vervolgens positief is voor de periode van 2009 tot en met 2012 (zie tabel 12 hieronder).

(436) Volgens het bedrijfsplan Transavia wordt de investering (rendement op investering) pas winstgevend (gecumuleerd) in de loop van het zevende jaar. Anders gezegd, het plan past geen discontopercentage toe op de verwachte jaarlijkse stromen om de netto contante waarde daarvan te berekenen en dus na te gaan of, vanuit het oogpunt van de winstgevendheid van de luchthaven, de positieve stromen van het einde van de in aanmerking genomen periode de negatieve stromen van de aanvankelijke periode compenseren. Het bedrijfsplan hanteert daarentegen het gecumuleerde totaal van de niet-gedisconteerde stromen (zie „gecumuleerd resultaat" in tabel 12 hieronder), dat negatief is voor de periode 2006 tot en met 2011, maar positief wordt in 2012 ([85]).

(437) De Commissie heeft Frankrijk verzocht een grondige analyse te verrichten op basis van bekende objectieve gegevens van de CCIPB op het ogenblik waarop het contract met Transavia werd gesloten, teneinde na te gaan of dit contract zou zijn gesloten door een marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement.

(438) Voor die analyse heeft Frankrijk het „jaarlijkse financiële resultaat" van het bedrijfsplan Transavia genomen, daarvan de vennootschapsbelasting afgetrokken voor de jaren waarin de stromen positief waren, en vervolgens een discontopercentage van 6,5 % toegepast om de netto contante waarde te berekenen. Het resultaat van die analyse is dus een netto contante waarde van [– 100 000 tot – 200 000] EUR, berekend op de voorziene openingsdatum van de route Pau-Amsterdam, namelijk 26 april 2006.

(439) De Commissie merkt echter op dat zowel het bedrijfsplan van Transavia als de berekening van Frankrijk berusten op een winstgevendheidsraming over de periode 2006 tot en met 2012, terwijl het contract zelf, volgens de voorwaarden ervan, slechts geldig was tot en met 2009 en geen bepaling inzake automatische verlenging bevatte. Omwille van de redenen die zijn vermeld in de overwegingen 393 tot en met 397, moet de analyse van de verwachte winstgevendheid worden verricht over de oorspronkelijk bepaalde geldigheidsperiode van het contract en niet over een langere periode. Dit hangt met name samen met het feit dat een redelijke en voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie bij de sluiting van het contract niet kan rekenen op een verlenging van dat contract, al dan niet onder dezelfde voorwaarden ([86]). De Commissie merkt op dat een netto contante waarde die herberekend is voor de

([85]) De Commissie neemt nota van de opmerking van de CCIPB in het bedrijfsplan dat zodra de marketinguitgaven fors dalen, in 2009 (vierde jaar), het niet-gecumuleerde jaarresultaat positief is. Dit wordt verklaard door het feit dat de marketingbetalingen overeenkomstig het contract tijdens het derde jaar […] EUR per passagier bedroegen (met een jaarlijks plafond van […] EUR), en in het vierde jaar moesten dalen tot […] EUR per passagier, ([…] EUR voor het vijfde jaar en […] EUR voor het zesde en zevende jaar). Zie overweging 84.

([86]) Een redelijke en voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie zou ook rekening kunnen houden met de waarschijnlijkheid waarmee het contract vóór de vervaldag zou worden beëindigd. De waarschijnlijkheid van een dergelijk scenario zou afhangen van de inhoud van de ontbindingsclausules van dat contract.

periode 2006-2009, op basis van de jaarlijkse stromen die alleen voor die jaren in het bedrijfsplan zijn opgenomen, en door toepassing van het door Frankrijk voorgestelde discontopercentage, [– 300 000 tot — 400 000] EUR zou bedragen.

(440) De Commissie merkt echter op dat het contract leidt tot jaarlijkse incrementele stromen die allemaal negatief zijn in de loop van de periode waarover de winstgevendheidsanalyse handelt (behalve voor het jaar 2009, waarin de incrementele stroom vrijwel gelijk is aan nul), wat noodzakelijkerwijs leidt tot een negatieve netto contante waarde, ongeacht het gehanteerde discontopercentage. Het contract van 2006 met Transavia brengt dus een economisch voordeel ten gunste van Transavia met zich mee. Aangezien dit voordeel aan slechts één onderneming wordt toegekend, is het selectief.

Tabel 12

Aangepast bedrijfsplan voor de route Amsterdam-Pau met Transavia

(in duizend EUR)

Pau-Amsterdam		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verkeersvolume (passagiers)		22 662	32 542	40 402	48 724	55 198	64 368	64 368
Opbrengsten	Totaal (A)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Onkosten	Waarvan marketingdiensten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
	Totaal (B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Jaarlijks financieel resultaat	(A — B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Gecumuleerd resultaat		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vennootschaps-belasting (VB)		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Incrementele financiële stroom na VB		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Netto contante waarde 2006-2009	[– 300 tot — 400]							

8.1.1.3. ***Vervalsing van de mededinging***

(441) Wanneer financiële steun van een lidstaat de positie van ondernemingen ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer van de Unie versterkt, moeten deze ondernemingen geacht worden door die steun te worden beïnvloed. Volgens vaste rechtspraak van het Hof ([87]) is er reeds sprake van vervalsing van de mededinging door een maatregel wanneer de begunstigde van de steun met andere ondernemingen concurreert op markten die voor de concurrentie open staan.

(442) Sinds de inwerkingtreding van het derde deel van de liberalisering van het luchtvervoer op 1 januari 1993 ([88]) belet niets luchtvervoerders van de Unie om vluchten te exploiteren op routes binnen de Unie en gebruik te maken van de onbeperkte cabotagevergunning.

([87]) Zie het arrest van 30 april 1998, zaak T-214/95, Vlaams Gewest tegen Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

([88]) Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1); Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8) en Verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15).

(443) De voordelen die werden verkregen door Ryanair, AMS en Transavia via de verschillende contracten en aanhangsels waarover dit onderzoek handelt, hebben hun positie versterkt ten opzichte van de andere luchtvervoerders van de Unie die effectief of potentieel met Ryanair en Transavia concurreren op routes waarop zij aanwezig zijn. Zo hebben ze de mededinging vervalst of gedreigd te vervalsen en het handelsverkeer in de Unie ongunstig beïnvloed.

8.1.1.4. ***Conclusie***

(444) De verschillende onder de formele onderzoeksprocedure vallende contracten en aanhangsels die door de CCIPB zijn gesloten met Ryanair en AMS en Transavia, voldoen aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU en vormen dus allemaal staatssteun.

8.1.2. HET ONRECHTMATIGE KARAKTER VAN DE STEUN

(445) Voor zover die steunmaatregelen zijn toegepast zonder dat zij door de Commissie zijn toegestaan, vormen zij onrechtmatige steun.

8.1.3. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

(446) De steunmaatregelen in kwestie vormen exploitatiesteun. Dergelijke steunmaatregelen kunnen slechts in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden verenigbaar met de interne markt worden verklaard.

(447) Uit de rechtspraak van het Hof blijkt ([89]) dat het aan Frankrijk was om aan te geven op welke rechtsgrond de maatregelen in kwestie konden worden aangemerkt als verenigbaar met de interne markt, en om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verenigbaarheid was voldaan. De Commissie heeft Frankrijk in het besluit tot inleiding van de procedure en in een verzoek om aanvullende informatie verzocht de mogelijke rechtsgronden voor verenigbaarheid aan te geven en vast te stellen of aan de toepasselijke verenigbaarheidsvoorwaarden was voldaan, met name ingeval de steunmaatregelen in kwestie zouden worden beschouwd als aanloopsteun voor het openen van nieuwe routes. Frankrijk heeft echter nooit aangevoerd dat de onderzochte steunmaatregelen aanloopsteun vormen die verenigbaar is met de interne markt, en heeft nooit andere mogelijke verenigbaarheidsgronden voorgesteld, noch een argumentatie aan de hand waarvan deze steunmaatregelen verenigbaar met de interne markt hadden kunnen worden verklaard. Bovendien heeft geen enkele belanghebbende geprobeerd de verenigbaarheid van deze maatregelen met de interne markt aan te tonen.

(448) De Commissie meent echter dat het nuttig is om te onderzoeken in welke mate deze steunmaatregelen verenigbaar zouden kunnen worden verklaard in het licht van hun eventuele bijdrage tot het openen van nieuwe routes of nieuwe frequenties. Hierbij dient echter te worden beklemtoond dat dit onderzoek overbodig is omdat, aangezien de lidstaat of de belanghebbenden geen elementen hebben aangevoerd die de verenigbaarheid van de steunmaatregelen aantonen, deze onverenigbaar moeten worden verklaard.

(449) Met betrekking tot dergelijke steunmaatregelen is in de nieuwe richtsnoeren het volgende aangegeven: „Wat aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen betreft, zal de Commissie de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde aanloopsteun waarover zij zich vanaf 4 april 2014 moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum werden aangemeld. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, zal de Commissie op onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen dan ook niet toepassen op vóór 4 april 2014 verleende onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen ([90])".

(450) In de richtsnoeren van 2005 is het volgende bepaald: „De verenigbaarheid van iedere steun ter financiering van luchthaveninfrastructuur of aanloopsteun die zonder haar toestemming is verleend en daardoor in strijd is met artikel 88, lid 3, van het Verdrag, wordt door de Commissie getoetst aan de onderhavige richtsnoeren, indien met de steunverlening na de publicatie van de richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is begonnen. In de overige gevallen gebeurt de toetsing aan de hand van de bij het begin van de steunverlening geldende regels ([91])".

(451) De Commissie herinnert eraan dat de steun in kwestie werd toegekend om het opstarten van nieuwe luchtroutes te stimuleren en de frequentie op bestaande routes te verhogen, of ook nog om routes die anders misschien waren stopgezet, te handhaven. Het gaat dus om exploitatiesteun die tot doel heeft het luchtverkeer vanuit een regionale luchthaven te bevorderen. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat exploitatiesteun volgens de besluitvormingspraktijk van de Commissie zelden als verenigbaar met de interne markt wordt aangemerkt, aangezien die steun doorgaans de mededingingsvoorwaarden verstoort in de sectoren waarin hij wordt toegekend.

([89]) Zie het arrest van 28 april 1993, zaak C-364/90, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-2097, punt 20.
([90]) Nieuwe richtsnoeren, punt 174.
([91]) Punt 85 van de richtsnoeren van 2005.

8.1.3.1. ***Steunmaatregelen die dateren van vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005***

(452) Het contract van 2003 en de contracten van 2005 zijn gesloten vóór de datum waarop de richtsnoeren van 2005 werden bekendgemaakt, namelijk 9 december 2005 ([92]). Wat betreft de verenigbaarheid van de steun die vóór die datum werd toegekend, verwijst punt 85 van de richtsnoeren van 2005, net als punt 174 van de nieuwe richtsnoeren, naar de regels die van kracht waren op het moment waarop de steun werd verleend.

(453) Vóór de vaststelling van de richtsnoeren van 2005 had de Commissie de richtsnoeren van 1994 ([93]) vastgesteld. Deze richtsnoeren bogen zich echter niet specifiek over de problematiek van exploitatiesteun ter bevordering van het luchtverkeer vanuit regionale luchthavens. Deze problematiek is immers geleidelijk ontstaan als gevolg van de toenemende congestie van bepaalde grote Europese luchthavens en de ontwikkeling van de activiteiten van lagekostenmaatschappijen die in 1994 nog geen realiteit was. De Commissie meent bijgevolg dat de richtsnoeren van 1994 evenmin van toepassing zijn op dit geval. De Commissie moet de verenigbaarheid van de steunmaatregelen in kwestie dus rechtstreeks op basis van artikel 170, lid 3, onder c), VWEU beoordelen.

(454) In dit verband moeten we opmerken dat de beoordeling van de Commissie ten aanzien van dit soort staatssteun in de loop der tijd verfijnd is, hoewel enkele punten ongewijzigd bleven. Die punten vloeien voort uit de algemene beginselen betreffende de verenigbaarheid van steunmaatregelen in overeenstemming met bovenvermelde bepaling van het Verdrag.

(455) Zo beschouwde de Commissie in de beschikking van juni 1999 betreffende de luchthaven van Manchester ([94]) de niet-discriminerende en in de tijd beperkte verlening van kortingen op luchthavengelden om nieuwe routes te promoten, als verenigbaar met de regels betreffende staatssteun.

(456) Vervolgens heeft de Commissie in haar beschikking van februari 2004 betreffende de luchthaven van Charleroi ([95]) toegelicht dat „exploitatiesteun die bedoeld is om nieuwe luchtvaartlijnen op te zetten of bepaalde frequenties te verhogen […] een noodzakelijk instrument [kan] zijn voor de ontwikkeling van kleine regionale luchthavens. Dergelijke steun kan belangstellende bedrijven over de streep trekken om het risico van investeringen in nieuwe routes te nemen. Om deze steun verenigbaar te kunnen verklaren op grond van het bepaalde in artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, moet echter worden vastgesteld of de steun noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel en daarmee in verhouding staat, en of de steun geen met het gemeenschappelijk belang strijdig effect heeft op het handelsverkeer". De Commissie heeft vervolgens bepaalde voorwaarden vastgesteld om deze exploitatiesteun verenigbaar te kunnen verklaren, namelijk:

— de steun moet bijdragen tot de doelstelling van gemeenschappelijk belang om een regionale luchthaven te ontwikkelen door middel van een nettotoename van het verkeer op nieuwe routes ([96]);

— de steun moet noodzakelijk zijn in de zin dat hij niet mag dienen voor een route die reeds door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd, of voor een soortgelijke route ([97]);

— de steun moet een stimulerend karakter hebben in de zin dat hij moet bijdragen tot de ontwikkeling van een activiteit die, na een bepaalde periode, rendabel kan worden, wat betekent dat de steun in de tijd wordt beperkt ([98]);

— de steun moet evenredig zijn, d.w.z. het bedrag moet gekoppeld zijn aan de netto-uitbreiding van het verkeer ([99]);

— de steun moet op transparante, niet-discriminerende wijze worden toegekend en mag niet worden gecumuleerd met andere vormen van steun.

([92]) Zie voetnoot 18.
([93]) Richtsnoeren van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5).
([94]) Zie beschikking NN 109/98 van 14 juni 1999, „Verenigd Koninkrijk, Manchester Airport".
([95]) Beschikking 2004/393/EG van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi (PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1). Deze beschikking is geannuleerd door het arrest van 17 december 2008, zaak T-196/04, Ryanair Ltd/Commissie (het arrest-*Charleroi*), Jurispr. 2008, blz. II-3643, maar getuigt wel van de evolutie in de beoordeling van de steun in kwestie door de Commissie.
([96]) Zie de punten 283 tot en met 297.
([97]) Zie de punten 288 tot en met 309.
([98]) Zie de punten 311 tot en met 317.
([99]) Zie de punten 318 tot en met 325.

(457) De richtsnoeren van 2005 en de nieuwe richtsnoeren hebben deze verenigbaarheidsbeginselen nauwkeuriger geformuleerd, maar niettemin blijft gelden dat exploitatiesteun aan luchtvaartmaatschappijen door de Commissie verenigbaar kan worden verklaard mits deze bijdraagt tot de ontwikkeling van kleinere luchthavens door middel van een netto-uitbreiding van het verkeersvolume op nieuwe routes, de steun noodzakelijk is in de zin dat hij niet bestemd is voor een route die al door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd, of voor een soortgelijke route ([100]), de steun van beperkte duur is en de route waarvoor de steun wordt verleend, rendabel kan worden ([101]), het bedrag gekoppeld wordt aan de netto-uitbreiding van het verkeer en de steun op transparante en niet-discriminerende wijze wordt toegekend en niet met andere vormen van steun wordt gecumuleerd ([102]).

(458) In dit verband heeft de Commissie in punt 140 van het besluit tot uitbreiding van de procedure vermeld dat zij de verenigbaarheid van deze maatregelen zou beoordelen in het licht van de vijf eerder genoemde cumulatieve criteria. Hierbij zij opgemerkt dat Frankrijk noch een andere belanghebbende de toepassing van deze criteria heeft betwist.

(459) Tot besluit meent de Commissie dat het in dit geval passend is om de verenigbaarheid van het contract van 2003 en van de contracten van 2005 te onderzoeken in het licht van bovenvermelde algemene beginselen.

Bijdrage tot de ontwikkeling van kleine luchthavens door middel van een nettotoename van het verkeer op nieuwe routes

(460) Het jaarlijkse verkeersvolume op de luchthaven van Pau bedroeg in 2003-2005 ongeveer 700 000 passagiers per jaar. De Commissie meent dat de luchthaven in die periode een kleine luchthaven was.

(461) Met betrekking tot de nieuwe route Pau-Londen Stansted meent de Commissie dat het contract van 2003 handelde over de opening van een nieuwe route die tot een nettotoename van het verkeer kon leiden. De contracten van 2005 daarentegen betroffen de voortzetting van de exploitatie van diezelfde route, twee jaar na de opening ervan, zonder dat de frequentie werd opgevoerd. Bijgevolg meent de Commissie dat de voorwaarde betreffende de nettotoename van het verkeer niet is vervuld door de contracten van 2005.

De steun betreft geen route die reeds wordt geëxploiteerd door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij, noch een soortgelijke route

(462) Bij de opening van de route Pau-Londen Stansted door Ryanair in 2003 werd deze route nog door geen enkele luchtvaartmaatschappij geëxploiteerd.

(463) De contracten van 2005 betroffen daarentegen de route Pau-Londen Stansted. Deze route werd reeds bijna twee jaar door Ryanair geëxploiteerd, in het kader van het contract van 2003, met dezelfde frequentie als was vastgesteld in het contract van 2003. Bijgevolg meent de Commissie dat, wat de contracten van 2005 betreft, niet is voldaan aan bovenvermelde voorwaarde.

De steun moet van beperkte duur zijn en moet een route betreffen die op termijn rendabel kan worden

(464) De Commissie merkt op dat de Franse autoriteiten, ondanks het aan hen gerichte verzoek, geen enkele haalbaarheidsstudie hebben verstrekt betreffende de route Pau-Londen, waarop de contracten van 2003 en 2005 betrekking hebben, en die Ryanair zou hebben ingediend om de rechtmatigheid aan te tonen van de toekenning van de steun uit hoofde van de contracten. Op grond van de elementen uit het dossier blijkt dat er, vanuit het oogpunt van de autoriteiten die de steun in kwestie hebben toegekend, geen duidelijke vooruitzichten waren dat de route Pau-Londen binnen afzienbare tijd levensvatbaar kon worden zonder steun. De Commissie beklemtoont in dit verband dat de studies die de Franse autoriteiten hebben voorgelegd betreffende de economische impact van het bestaan van door Ryanair geëxploiteerde luchtroutes, de mogelijke effecten ervan op de regionale ontwikkeling analyseren, maar geen prognoses bevatten van de toekomstige levensvatbaarheid van die routes of van andere routes die Ryanair in de toekomst eventueel zou exploiteren. Integendeel, de analyse van de verschillende met Ryanair gesloten contracten toont aan dat de aan Ryanair verleende steun voor die routes na verloop van tijd moest worden verhoogd, zelfs na de beëindiging van de contracten van 2003 en 2005, juist om ervoor te zorgen dat zij voldoende rendabel zijn voor Ryanair om ze te handhaven.

(465) Ten overvloede merkt de Commissie nog op dat, hoewel deze maatregelen van beperkte duur zijn gebleven, de looptijd van vijf jaar, die in elk contract was bepaald, noch noodzakelijk, noch evenredig was met de kosten voor de opening van een nieuwe luchtroute, aangezien in de luchtvaartsector een looptijd van minder dan drie jaar voor een contract normaal gezien voldoende is ([103]).

([100]) Zie de punten 71 tot en met 75 en punt 79, onder b) en c), van de richtsnoeren van 2005, en de punten 139, 140, 141 en 151 van de nieuwe richtsnoeren.
([101]) Zie punt 79, onder b), d) en i), van de richtsnoeren van 2005 en punt 147 van de nieuwe richtsnoeren.
([102]) Zie punt 79, onder g) en h), en punt 80 van de richtsnoeren van 2005, en de punten 150, 152 en 153 van de nieuwe richtsnoeren.
([103]) Nieuwe richtsnoeren, punt 147.

(466) De Commissie meent bijgevolg dat noch het contract van 2003, noch de contracten van 2005, voldoen aan het criterium dat de steunmaatregelen van beperkte duur moeten zijn en routes moeten betreffen die rendabel kunnen worden.

Het bedrag moet gekoppeld zijn aan de netto-uitbreiding van het verkeer

(467) Het contract van 2003 was gekoppeld aan de invoering van een dagelijkse nieuwe luchtverbinding tussen Pau en Londen waarvoor volgens de Commissie jaarlijks een totaal van 117 275 passagiers kon worden gehaald (zie tabel 7). Dit contract was dus gekoppeld aan een nettotoename van het aantal passagiers, aangezien die verbinding voordien niet bestond.

(468) De contracten van 2005 daarentegen waren niet gekoppeld aan de invoering van een nieuwe luchtroute, maar betroffen de voortzetting van de exploitaties van de reeds bestaande route Pau-Londen zonder dat de frequentie werd opgevoerd. De Commissie meent bijgevolg dat de steunbedragen die voortvloeien uit de contracten van 2005, niet gekoppeld waren aan de netto-uitbreiding van het verkeer.

De steun moet op transparante, niet-discriminerende wijze worden toegekend en mag niet worden gecumuleerd met andere vormen van steun

(469) Toen Frankrijk werd gevraagd of was voldaan aan de voorwaarde van transparante en niet-discriminerende toekenning van de steun, heeft het slechts de bekendmakingen vermeld die door de CCIPB waren gedaan in 2007 en 2009, na de contracten van 2003 en 2005, die bijgevolg niet relevant waren voor de huidige analyse. Uit het gehele dossier blijkt dat over de contracten van 2003 en 2005 bilateraal is onderhandeld, zonder transparantie en zonder procedure die garandeert dat er geen sprake was van discriminatie, zoals een openbare aanbesteding. De steunmaatregelen in kwestie voldoen dus niet aan de criteria van transparantie en non-discriminatie.

Conclusie

(470) Uit het voorgaande volgt dat de Commissie meent dat het contract van 2003 en de contracten van 2005 onrechtmatige steunmaatregelen vormen die onverenigbaar zijn met de interne markt.

8.1.3.2. ***Steunmaatregelen die dateren van na de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005***

(471) Op de contracten die zijn gesloten na de inwerkingtreding van deze richtsnoeren, past de Commissie de richtsnoeren van 2005 toe.

(472) Punt 27 van de richtsnoeren van 2005 stelt vast dat exploitatiesteun voor luchtvaartmaatschappijen (zoals aanloopsteun voor nieuwe routes) slechts bij wijze van uitzondering en onder strikte voorwaarden verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt in de armste achterstandsgebieden in Europa, zoals de gebieden die vallen onder de afwijking van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, de ultraperifere gebieden en dunbevolkte gebieden.

(473) Aangezien de luchthaven van Pau niet in een dergelijk gebied ligt, is de afwijking er dus niet op van toepassing.

(474) Net zoals voor de maatregelen die werden getroffen vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005, merkt de Commissie op dat Frankrijk noch een belanghebbende de verenigbaarheid van die steunmaatregelen met de interne markt heeft aangetoond, noch op basis van de richtsnoeren van 2005, noch op een andere grondslag.

(475) Rekening houdend met de voorwaarden die zijn vastgesteld in punt 79, onder a) tot en met l), van de richtsnoeren van 2005, merkt de Commissie het volgende op in de overwegingen 476 tot en met 480.

(476) Aan bepaalde criteria, zoals die welke zijn vastgesteld onder a) en b) van punt 79 van de richtsnoeren van 2005, die bepalen dat de luchtvaartmaatschappij houder moet zijn van een exploitatievergunning en dat de luchthaven tot een bepaalde categorie moet behoren, is voldaan.

(477) Het criterium onder h) (non-discriminatoire toekenning) van punt 79 van de richtsnoeren van 2005 luidt als volgt: „Elke overheidsinstantie die een maatschappij, al dan niet via een luchthaven, aanloopsteun wil verlenen voor een nieuwe route, moet haar voornemen tijdig kenbaar maken en hieraan voldoende bekendheid geven om alle geïnteresseerde maatschappijen de gelegenheid te geven hun diensten aan te bieden." De Commissie merkt op dat over de contracten in dit geval rechtstreeks is onderhandeld met de betrokken luchtvaartmaatschappijen, zonder dat hieraan bekendheid is gegeven. Er is dus sprake van een gunning zonder oproep tot mededinging, terwijl andere potentieel geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen hun kandidatuur voor de exploitatie van de betrokken routes hadden kunnen indienen, onder dezelfde voorwaarden, om de aanloopsteun te kunnen genieten.

(478) De Commissie merkt evenwel op dat de CCIPB in 2007 en 2009 bekendmakingen heeft gepubliceerd in het tijdschrift Air & Cosmos ([104]) om belangstellende luchtvaartmaatschappijen te verzoeken nieuwe diensten te ontwikkelen in ruil voor aanloopsteun. Frankrijk heeft er echter op gewezen dat deze procedures geen succes hadden en dat de CCIPB daarom rechtstreeks met bepaalde maatschappijen is gaan onderhandelen. Bijgevolg zijn de onrechtmatige steunmaatregelen die in het kader van dit onderzoek zijn vastgesteld, niet het resultaat van de publicatie van de eerder vermelde kennisgevingen, maar wel van bilaterale onderhandelingen. Daarom is niet voldaan aan het onder h) vastgestelde criterium.

(479) Wat betreft het criterium dat is vastgesteld in punt 79, onder i), van de richtsnoeren van 2005 (gevolgen voor de andere routes en bedrijfsplan), heeft de Commissie Frankrijk verzocht aan te geven of dergelijke bedrijfsplannen waren opgesteld en, zo ja, daar kopieën van over te maken. Frankrijk noch een belanghebbende heeft melding gemaakt van het bestaan van dergelijke bedrijfsplannen. Daarom is niet voldaan aan het onder i) vastgestelde criterium.

(480) Het criterium dat is vastgesteld in punt 79, onder j), van de richtsnoeren van 2005 (publiciteit) bepaalt dat de betrokken overheidsorganen een lijst van gesteunde routes publiceren, met voor iedere route de bron van overheidsfinanciering, de begunstigde maatschappij, het bedrag van de uitbetaalde steun en het aantal passagiers. In dit geval heeft Frankrijk bevestigd dat de lijst met routes en begunstigde maatschappijen die financiële prikkels of marketingbetalingen ontvingen, niet jaarlijks werd gepubliceerd. Aan het criterium onder j) van punt 79 van de richtsnoeren van 2005 is dus niet voldaan.

Conclusie

(481) De verschillende onder de formele onderzoeksprocedure vallende contracten en aanhangsels die door de CCIPB zijn gesloten met Ryanair, AMS en Transavia, vormen allemaal onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt.

8.2. *STEUNMAATREGELEN TEN GUNSTE VAN DE LUCHTHAVENBEHEERDER*

(482) Tussen 2000 en 2010 heeft de CCIPB van verschillende overheidsorganen uitrustingssubsidies ontvangen voor een totaalbedrag van ongeveer 17,8 miljoen EUR. Bovendien heeft zij een subsidie van 3,521 miljoen EUR ontvangen ter dekking van de kosten die, volgens de Franse autoriteiten, verband houden met overheidstaken (hierna „subsidies voor overheidstaken" genoemd) ([105]).

8.2.1. DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

(483) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(484) Een maatregel wordt aangemerkt als staatssteun als is voldaan aan alle onderstaande voorwaarden: 1) de maatregel wordt bekostigd met staatsmiddelen en is toerekenbaar aan de staat, 2) de maatregel verschaft een economisch voordeel, 3) dit voordeel is selectief, 4) de maatregel verstoort de mededinging of dreigt deze te verstoren en zal wellicht het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden, en 5) de begunstigde is een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, wat veronderstelt dat zij een economische activiteit verricht.

(485) Om vast te stellen of de in de overwegingen 88 tot en met 108 beschreven subsidies staatssteun vormen, moeten we eerst nagaan of de begunstigde ervan, de beheerder van de luchthaven van Pau, een economische activiteit verrichtte op het ogenblik dat deze subsidies werden toegekend. De Commissie zal eerst deze kwestie onderzoeken en vervolgens de subsidies voor overheidstaken en de uitrustingssubsidies analyseren om na te gaan of deze staatssteun vormen.

8.2.1.1. ***De begrippen „onderneming" en „economische activiteit"***

(486) Zoals de Commissie heeft toegelicht in de nieuwe richtsnoeren ([106]), moeten de exploitatie en de aanleg van luchthaveninfrastructuur vanaf de datum van het arrest in de zaak „Aéroports de Paris" (12 december 2000) worden aangemerkt als een taak die binnen het staatssteuntoezicht valt. Omgekeerd konden overheidsinstanties, door de onzekerheid die vóór het arrest-*Aéroports de Paris* bestond, met recht aannemen dat de financiering van luchthaveninfrastructuur geen staatssteun vormde en dat deze steunmaatregelen dan ook niet bij de Commissie hoefden te worden aangemeld. Hieruit volgt dat de Commissie, op grond van de staatssteunregels, dit soort financieringsmaatregelen niet meer ter discussie kan stellen wanneer deze vóór 12 december 2000 werden verleend.

([104]) Zie overweging 132.
([105]) Zie tabel 3.
([106]) Punten 28 en 29.

(487) Zoals reeds aangegeven in de nieuwe richtsnoeren ([107]) zijn niet alle activiteiten van een luchthaven noodzakelijkerwijs van economische aard. Activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidstaken, zijn niet economisch van aard en vallen doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels.

(488) Volgens tabel 4 hebben de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 gediend om investeringen te financieren betreffende de taxibaan, de start- en landingsbanen, de bebakening en het parkeerterrein. Deze infrastructuur en uitrusting worden commercieel geëxploiteerd door de CCIPB die de luchthavenexploitant is en die kosten aanrekent aan de gebruikers van deze activa. Deze investeringen zijn dus inherent aan de commerciële activiteit van de luchthavenbeheerder. De in 2004 en 2009 toegekende uitrustingssubsidies zijn dus ten goede gekomen aan economische activiteiten. Bovendien zijn ze toegekend na 12 december 2000. In het licht van de begrippen „onderneming" en „economische activiteit" kunnen ze dus tot het toepassingsgebied van de staatssteunregels behoren.

(489) De in 1999 en 2000 toegekende uitrustingssubsidies daarentegen, die zijn vermeld in tabel 4 en die hebben gediend voor de financiering van investeringen voor cargo- en passagiersterminals, het materiaal voor de start- en landingsbanen en de warmtekrachtcentrale, zijn toegekend vóór 12 december 2000. Bijgevolg hoeft de Commissie deze maatregelen niet te onderzoeken in het kader van dit besluit.

(490) De subsidies die van 2000 tot en met 2005 werden betaald door de Conseil général des Pyrénées Atlantiques voor de terugbetaling van het kapitaal van een door de CCIPB aangegane lening ten bedrage van 779 000 EUR ([108]), vallen onder een protocol over het financieringsplan van de luchthaven van Pau dat op 5 november 1990 werd gesloten. Dat protocol bevatte een onherroepelijke toezegging vanwege de overheidsorganen om de schuld in kwestie terug te betalen. Aangezien dit protocol dateert van vóór het arrest-*Aéroports de Paris*, hoeft de Commissie de betalingen in het kader van dit protocol niet te toetsen aan de staatssteunregels.

(491) De Commissie onderzoekt in afdeling 8.2.1.2 in welke mate de subsidies in verband met het takenpakket van de overheid daadwerkelijk hebben gediend om activiteiten te financieren die in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsprerogatieven.

8.2.1.2. ***Subsidies overheidstaken***

(492) Zoals aangegeven in tabel 3, betreft de formele onderzoeksprocedure subsidies van FIATA en subsidies die hebben gediend om verschillende investeringen te financieren, namelijk voor lokalen en voertuigen voor de veiligheids- en brandweerdienst voor luchtvaartuigen (SSLIA) en voor tomografen ([109]). Die verschillende subsidies zijn toegekend in overeenstemming met de algemene financieringsregeling voor overheidstaken op Franse luchthavens, die wordt beschreven in afdeling 4.3.2.

(493) Zoals hierboven opgemerkt, zijn activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, volgens de nieuwe richtsnoeren niet economisch van aard en vallen ze doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels. Volgens de nieuwe richtsnoeren worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, en de investering met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig is om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben ([110]).

(494) Voorts vermelden de nieuwe richtsnoeren dat overheidsfinanciering voor dit soort niet-economische activiteiten, om geen staatssteun te vormen, strikt beperkt moet blijven tot het compenseren van kosten die deze doen ontstaan, en niet mag leiden tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens. De richtsnoeren bepalen met betrekking tot die tweede voorwaarde dat, wanneer het binnen een bepaalde rechtsorde normaal is dat burgerluchthavens bepaalde kosten moeten dragen die aan hun exploitatie verbonden zijn, terwijl dat voor andere burgerluchthavens niet het geval is, deze laatste groep mogelijk een voordeel verleend krijgt, ongeacht of deze kosten verband houden met een activiteit die doorgaans als niet-economisch wordt beschouwd ([111]).

([107]) Punten 34 en 35.
([108]) Zie de voorlaatste regel van tabel 3.
([109]) Zie de eerste en tweede regel van tabel 3.
([110]) Punt 35.
([111]) Punten 36 en 37.

(495) De activiteiten die worden gefinancierd door de algemene financieringsregeling voor overheidstaken in Franse luchthavens, zoals beschreven in afdeling 4.3.2, vallen onder de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden ([112]), opdrachten van de politie ([113]), reddingswerken en brandbestrijding ([114]), de luchtverkeersveiligheid ([115]) en de bescherming van mens en milieu ([116]). Deze activiteiten kunnen legitiem worden beschouwd als activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsprerogatieven. Bijgevolg kan Frankrijk deze taken in het licht van de staatssteunwetgeving legitiem aanmerken als „overheidstaken", dus als niet-economische activiteiten. Frankrijk kan dus overheidsfinanciering verstrekken om de kosten te vergoeden die de luchthavenbeheerders hebben gemaakt voor de uitvoering van die taken, voor zover die zijn opgedragen door de nationale wetgeving en op voorwaarde dat die financiering niet leidt tot overcompensatie of discriminatie tussen luchthavens.

(496) Uit de beschrijving in afdeling 4.3.2 volgt dat de door de Franse wetgeving vastgestelde regeling berust op strenge kostencontrolemechanismen, zowel vooraf als achteraf, die garanderen dat de luchthavenbeheerders via de luchthavenbelasting en de aanvullende regeling uitsluitend de bedragen ontvangen die strikt nodig zijn om de kosten te dekken.

(497) Bovendien geldt deze regeling voor alle burgerluchthavens in Frankrijk, zowel wat betreft het takenpakket waarvoor vergoedingen worden betaald als wat betreft de financieringsregelingen. Derhalve is dus voldaan aan de voorwaarde betreffende non-discriminatie. Hoewel de Franse wetgeving de luchthavenbeheerders overheidstaken opdraagt, belast zij niet die luchthavenbeheerders, maar wel de staat met de financiering van die taken. De vergoeding van de kosten voor deze taken via overheidsmiddelen leidt dus niet tot een vermindering van de kosten die de luchthavenbeheerders normaal gezien volgens de Franse wetgeving moeten dragen.

(498) De financiering die de Franse luchthavenbeheerders uit hoofde van deze regeling ontvangen, vormt dus geen staatssteun.

(499) De subsidies voor overheidstaken zoals vermeld in de tweede en derde regel van tabel 3, die hebben gediend voor de financiering van investeringen in verband met de bescherming van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden, reddingswerken en brandbestrijding, vormen dus geen staatssteun.

8.2.1.3. *In 2004 en 2009 toegekende subsidies*

(500) Tot slot dient te worden onderzocht of de in 2004 en 2009 toegekende uitrustingssubsidies staatssteun vormen. Deze subsidies worden in tabel 13 hieronder vermeld.

Tabel 13

Investeringen en uitrustingssubsidies van 2004 en 2009

(in miljoen EUR)

Entiteiten die de uitrustingssubsidies hebben verstrekt	Jaar van toekenning	Aard van de investeringen	Betaald totaalbedrag	Totaalbedrag van de investering
Conseil général des Pyrénées Atlantiques Conseil régional d'Aquitaine Europese Unie (EFRO)	2004	Werkzaamheden taxibaan	1,6	2,6

([112]) De controle van ruimbagage, de controle van passagiers en handbagage en de controle van de gemeenschappelijke toegang tot de gereserveerde zone maken deel uit van deze categorie.
([113]) De automatische controle aan de grenzen door middel van biometrische identificatie behoort tot deze categorie.
([114]) Zoals aangegeven in overweging 493 worden deze drie categorieën uitdrukkelijk in de nieuwe richtsnoeren vermeld als voorbeelden van niet-economische activiteiten.
([115]) De preventie van botsingen met wilde dieren behoort tot deze categorie.
([116]) De milieucontrolemaatregelen behoren tot deze categorie.

(in miljoen EUR)

Entiteiten die de uitrustingssubsidies hebben verstrekt	Jaar van toekenning	Aard van de investeringen	Betaald totaalbedrag	Totaalbedrag van de investering
Syndicat Mixte de l'Aéroport de Pau Pyrénées	2009	Vernieuwing start-/landingsbaan en bebakening Uitbreiding parkeerterrein	4,1	5,1
Totaal			5,8	7,7

Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

(501) De Conseil général des Pyrénées-Atlantiques heeft de CCIPB subsidies toegewezen die werden geput uit de middelen van het departement Pyrenées Atlantiques, een gedecentraliseerde lokale overheid. Ter herinnering, de middelen in kwestie zijn staatsmiddelen. De middelen van lokale en regionale overheden worden voor de toepassing van artikel 107 VWEU immers beschouwd als staatsmiddelen ([117]). Bovendien zijn de door dergelijke overheden genomen beslissingen toerekenbaar aan de staat, net zoals maatregelen die door de centrale overheid worden genomen ([118]).

(502) Dit geldt ook voor de subsidies die werden ontvangen van de Conseil régional d'Aquitaine en van het syndicat mixte, een groepering van plaatselijke overheidsinstanties die volledig onder zeggenschap van die overheidsinstanties stond.

(503) De werkzaamheden aan de taxibaan werden bovendien gedeeltelijk gefinancierd door het EFRO. Financieringen door het EFRO worden beschouwd als staatsmiddelen die toerekenbaar zijn aan de staat, aangezien het voordeel ervan wordt toegekend onder controle van de betrokken lidstaat ([119]).

(504) De uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 werden bijgevolg volledig gefinancierd uit staatsmiddelen en zijn toerekenbaar aan de staat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Selectief voordeel voor de luchthavenbeheerder

(505) Om te beoordelen of een maatregel staatssteun vormt, dient te worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel geniet dat een verlichting betekent van kosten die normaal gesproken ten laste van haar eigen financiële middelen zouden zijn gekomen, of zij een voordeel geniet dat zij in normale marktomstandigheden niet zou hebben genoten ([120]) of nog, of de maatregel in kwestie kan worden beschouwd als compensatie voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen, die voldoet aan de voorwaarden van het arrest-*Altmark* ([121]).

(506) Wat het laatste punt betreft, dient eerst en vooral te worden opgemerkt dat de Franse autoriteiten niet duidelijk hebben aangegeven dat de beheerder van de luchthaven van Pau volgens hen belast was met de verlening van een echte dienst van algemeen belang. In hun opmerkingen over het besluit tot uitbreiding van de procedure heeft Frankrijk uitsluitend verklaard dat bij gebrek aan een duidelijke rechtsgrondslag die op dat ogenblik (vóór de bekendmaking van de richtsnoeren van 2005) van toepassing was, de Franse autoriteiten er rechtmatig van konden uitgaan dat de financieringen voor luchthaveninfrastructuur waartoe op dat ogenblik werd beslist, een beleidsmaatregel inzake ruimtelijke ordening vormden, dat die luchthaven een taak van algemeen economisch belang vervulde en dat die taak niet onder de staatssteunregels viel ([122]).

([117]) Zie het arrest van 12 mei 2011, gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais (T-267/08) en Communauté d'agglomération du Douaisis (T-279/08) tegen Europese Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1999, punt 108.

([118]) Zie het arrest van 6 maart 2002, gevoegde zaken T-127/99, T-129/99 en T-140/99, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-127/99), Comunidad Autónoma del País Vasco en Gasteizko Industria Lurra, SA (T-129/99) en Daewoo Electronics Manufacturing España, SA (T-140/99) tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2002, blz. II-1330, punt 142.

([119]) Zie met betrekking tot de kwalificatie van EFRO-middelen als staatssteun bijvoorbeeld het besluit van de Commissie in de zaak N 514/06 South Yorkshire digital region broadband project, overweging 29, en het besluit van de Commissie in de zaak N 44/10, Development of infrastructure on Krievu Sala for relocation of port activities out of the city center, overwegingen 69 en 70.

([120]) Zie het arrest van 14 februari 1990, zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, punt 41.

([121]) Zie het arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH („*Altmark*"), Jurispr. 2003, blz. I-7747.

([122]) Punt 13, lid 1.

(507) De Franse autoriteiten voegden daaraan toe dat zij menen dat luchthavens met jaarlijks minder dan 1 miljoen passagiers in hun geheel moeten worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang, gezien de belangrijke rol die zij vervullen op het gebied van ruimtelijke ordening, de economische en sociale ontwikkeling van de regio en de vervlechting van hun activiteiten. Ze zijn eveneens van mening dat deze luchthavens slechts een beperkte invloed hebben op de interne markt. Daarom menen zij dat de hun toegekende financieringen niet dienen te worden aangemerkt als staatssteun, of dat zij verenigbaar moeten worden verklaard met de interne markt en moeten worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting op grond van het besluit van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, dat van toepassing was tot en met 20 december 2011 ([123]).

(508) De Commissie is hoe dan ook van mening dat deze rechtvaardigingsgronden ontoereikend zijn om te kunnen besluiten dat de beheerder van de luchthaven van Pau belast is met het beheer van een echte dienst van algemeen economisch belang. Zoals vastgesteld in de nieuwe richtsnoeren ([124]), is de Commissie van mening dat het mogelijk is om, in goed onderbouwde gevallen, het volledige beheer van een luchthaven als dienst van algemeen economisch belang aan te merken. Volgens de Commissie kan dit echter alleen het geval zijn als ten minste een deel van het potentieel door de luchthaven bediende gebied, zonder de luchthaven, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de Unie dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied.

(509) In het licht van dat beginsel mag niet worden aangenomen dat het beheer van elke Franse luchthaven met minder dan één miljoen passagiers per jaar een echte dienst van algemeen economisch belang is. De Franse autoriteiten dienen de specifieke situatie van elke luchthaven van die categorie te beoordelen en die analyse aan de Commissie voor te leggen als zij de stelling wensen te onderbouwen dat het beheer van die luchthaven een dienst van algemeen economisch belang is. Slechts onder die voorwaarden zou de Commissie in staat zijn om, per geval, na te gaan of Frankrijk geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de luchthaven in kwestie als dienst van algemeen economisch belang aan te merken.

(510) In dit geval is er voor de luchthaven van Pau geen specifieke analyse van die aard verstrekt. Gezien de nabijheid van de luchthaven van Tarbes, op 50 km afstand en minder dan 40 minuten rijden, valt bovendien onmogelijk te beweren dat zonder de luchthaven van Pau een deel van het gebied dat mogelijk door de luchthaven van Pau zou worden bediend, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de Unie dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied. Een dergelijke stelling verdedigen zou neerkomen op een kennelijke beoordelingsfout bij de kwalificatie.

(511) Volgens de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie ([125]) is aan de eerste voorwaarde van het arrest-*Altmark* voldaan als de publieke taak wordt toevertrouwd door middel van een of meer besluiten die, volgens de wetgeving van de lidstaten, de vorm kunnen hebben van wetgevings- of bestuursrechtelijk instrument, of van een contract. Bovendien moet dat instrument of die reeks instrumenten ten minste de inhoud en de duur van de openbaredienstverplichtingen bevatten, alsook de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied, de aard van alle exclusieve of bijzondere rechten die de onderneming door het betrokken overheidsorgaan zijn verleend, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen. De enige door Frankrijk opgestelde instrumenten die deze functie eventueel kunnen vervullen, zijn het besluit van 1965 ([126]) en de latere aanhangsels, voor zover zij de CCIPB gedurende een welbepaalde periode diverse verplichtingen opleggen in verband met de exploitatie (onder andere met betrekking tot de openingsuren of de gelijke behandeling van de gebruikers), het onderhoud en de inrichting. Geen van die instrumenten stelt echter de parameters voor de berekening en herziening van enig financieel compensatiemechanisme vast.

(512) Daarom is de Commissie van mening dat het beheer van de luchthaven van Pau op grond van de elementen van het dossier niet kan worden beschouwd als een echte dienst van algemeen economisch belang.

(513) Zelfs als we veronderstellen dat dit toch het geval zou zijn, zouden de uitrustingssubsidies waarop dit onderzoek betrekking heeft, niet aan de cumulatieve voorwaarden van het arrest-*Altmark* beantwoorden. Er is immers sprake van verschillende ad-hocsubsidies die tijdens verschillende perioden zijn betaald om de investeringskosten te dekken die in die perioden nodig bleken. Deze subsidies vloeien dus niet voort uit een compensatiemechanisme dat vooraf, d.w.z. op het ogenblik dat de overheidsorganen het beheer van de luchthaven aan de CCIPB hadden toevertrouwd of op het ogenblik waarop de voorwaarden van dat beheer opnieuw of meer in detail in handelingen werden vastgelegd, op objectieve, doorzichtige wijze zou zijn vastgesteld. Deze subsidies voldoen dus niet aan de tweede voorwaarde van het arrest-*Altmark*, die luidt als volgt: „De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, (moeten) vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, om te vermijden dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen kan worden bevoordeeld ([127])".

([123]) Punt 13, lid 3.
([124]) Punt 72.
([125]) PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4, punt 52.
([126]) Zie overweging 27.
([127]) Zie het arrest-*Altmark*, eerder geciteerd in voetnoot 121, punt 90.

(514) Aangezien de uitrustingssubsidies in kwestie niet voldoen aan de voorwaarden van het arrest-*Altmark*, moet — zoals eerder vermeld — worden nagegaan of die subsidies zijn toegekend volgens de normale marktvoorwaarden.

(515) In dit verband zij eraan herinnerd dat „wanneer kapitaal onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, dit niet als staatssteun wordt aangemerkt" ([128]).

(516) Om vast te stellen of de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 werden toegekend onder normale marktvoorwaarden, dient het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie te worden toegepast. Daarbij dient te worden beoordeeld of de overheidsinstanties bij de toekenning van die subsidies daar een financieel rendement van konden verwachten, waarbij de verwachte voordelen op het gebied van lokale economische ontwikkeling van deze analyse moeten worden uitgesloten.

(517) In dit geval merkt de Commissie eerst en vooral op dat de luchthaven door de CCIPB wordt beheerd in het kader van een concessie die in 2015 afloopt. Deze luchthaven was aanvankelijk eigendom van de staat, maar werd op 1 januari 2007 overgedragen aan het syndicat mixte. De CCIPB is dus niet de eigenaar van de terreinen en de infrastructuur.

(518) In haar opmerkingen heeft de CCIPB in dit verband met betrekking tot de uitrustingssubsidies verklaard dat deze bedragen overeenstemmen met investeringen die door de eigenaars van de luchthaveninfrastructuur werden gerealiseerd met het oog op het onderhoud en de verbetering ervan; ze werden dus uitsluitend ten gunste van de eigenaars gerealiseerd. Deze bedragen hebben de CCIPB, in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder, echter geen enkel economisch voordeel opgeleverd (voetnoten weggelaten). De CCIPB voegt daaraan toe dat de uitrustingssubsidies werden betaald door de concessieverlenende instantie en de plaatselijke overheidsinstanties in hun hoedanigheid van eigenaars van luchthaveninfrastructuur, in het kader van de concessie voor openbare uitrusting, met het oog op werkzaamheden om de uitrusting te doen beantwoorden aan de normen, onderhoudswerkzaamheden en werkzaamheden ter verbetering van de openbare dienst van de luchthaven om het vermogen op te waarderen. Het gaat hier dus om investeringen die van nature toekomen aan de eigenaar van de openbare uitrusting en niet aan de exploitant ervan.

(519) Uit de elementen van het dossier blijkt echter dat het volgens de opzet van de concessie tot de taak van de CCIPB, en niet van de publieke eigenaar, behoorde om de nodige investeringen te financieren. Het besluit van 1965 dat de concessie heeft vastgesteld, vertrouwt de oprichting, de inrichting en het onderhoud van bouwwerken, gebouwen, installaties en uitrusting duidelijk toe aan de concessiehouder. Zoals Frankrijk stelde, komen de investeringen die nodig zijn om te voldoen aan de normen, alsook voor renovatie, onderhoud, uitbreiding of modernisering van de luchthaven dus toe aan de concessiehouder.

(520) Frankrijk heeft in dit verband opgemerkt dat het aanhangsel van 8 november 2001 („het derde aanhangsel") bij het besluit van 1965 niets afdeed aan de opzet van de concessie, met name wat betreft het voor rekening nemen van de investeringen in verband met het onderhoud en de renovatie van de luchthaven. Bovendien heeft Frankrijk opgemerkt dat het aanhangsel van 3 maart 2010 („het vierde aanhangsel"), dat na de overdracht van de eigendom in 2007 werd gesloten tussen het syndicat mixte en de CCIPB, de opzet van de concessie evenmin ter discussie heeft gesteld en net als de vorige aanhangsels de verantwoordelijkheid voor de investeringen die nodig waren voor zijn activiteit, opdroeg aan de concessiehouder ([129]).

(521) Zoals het onderzoek van het besluit van 1965 en de bijbehorende aanhangsels laat zien, zoals Frankrijk bevestigt en in tegenstelling tot wat de CCIPB suggereert, is het wel degelijk de CCIPB die investeringen zoals die waarvoor de betrokken uitrustingssubsidies werden toegekend, moet doen en financieren.

(522) Anderzijds blijkt dat de verschillende betrokken overheidsinstanties bij de toewijzing van de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 zich niet aan een rendement op investeringen konden verwachten waarmee een marktdeelnemer in een markteconomie tevreden zou zijn geweest. In 2004 behoorden de terreinen en de infrastructuur immers toe aan de staat en in 2009 waren ze eigendom van het syndicat mixte. Voor elk van deze twee openbare eigenaars waren de enige inkomsten die de luchthaven van Pau opleverde, een minieme domeinheffing van 100 FRF per jaar tot 2010, die na die datum op 100 EUR per jaar werd gebracht. De uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 hebben niet geleid tot een verhoging van die heffing, waarvan het bedrag is vastgesteld bij het besluit van 1965 en vervolgens door

([128]) Zie het arrest-*Stardust Marine* van 16 mei 2002, eerder geciteerd in voetnoot 36, punt 69.

([129]) Het vierde aanhangsel verduidelijkt het stelsel van „terug te geven goederen" van de concessie, die alle roerende en onroerende goederen omvatten die door de concessieverlenende autoriteit aan de concessiehouder ter beschikking werden gesteld. Het betreft terreinen, bouwwerken, gebouwen, installaties, netwerken en intellectuele eigendommen die nodig zijn voor de exploitatie van de luchthaven, en die tijdens de periode van bevoegdheidsoverdracht door de concessiehouder zijn vernieuwd of opgericht, evenals de roerende goederen die nodig zijn voor de exploitatie van de luchthaven, en die tijdens de periode van bevoegdheidsoverdracht door de concessiehouder zijn vernieuwd of ingesteld. Volgens het vierde aanhangsel moeten die goederen op het einde van de concessieovereenkomst verplicht en kosteloos opnieuw aan de concessieverlenende autoriteit worden overgedragen, in perfecte staat van onderhoud. Het vierde aanhangsel vermeldt ook dat de concessieverlenende autoriteit op het einde van de concessie de annuïteiten en jaarlijkse afschrijvingen voor haar rekening moet nemen van leningen die op regelmatige wijze door de concessiehouder zijn aangegaan voor de uitrusting van de concessie en dat zij aan de concessiehouder de voorschotten moet terugbetalen die deze laatste heeft betaald uit eigen middelen of de niet-afgeschreven waarde van de installaties die de concessiehouder heeft gerealiseerd met behulp van diezelfde middelen, als deze terugbetaling niet kon gebeuren door boeking op het bedrijfskapitaal van de luchthaven. Deze financiële bepalingen, die gelden op het einde van de concessie, stellen niet ter discussie dat de last van de investeringen die nodig zijn voor de werking van de luchthaven, moet worden gedragen door de concessiehouder op het ogenblik dat die investeringen worden gedaan.

enkele aanhangsels bij dat besluit is herzien. Zo konden de staat noch het syndicat mixte, als eigenaars, verwachten dat de uitrustingssubsidies die respectievelijk in 2004 en 2009 waren toegekend, zouden leiden tot een duidelijk rendement op investeringen, ten minste tot het einde van de concessie, dat voorzien is in 2015. Bovendien wijst geen enkel element van het dossier erop dat de staat of het syndicat mixte in 2004 respectievelijk 2009 had kunnen verwachten dat deze uitrustingssubsidies zouden leiden tot een activawaardering die kon worden vertaald in een rendement op investeringen voor deze twee entiteiten in het kader van de nieuwe concessie, vanaf 2016. Met name heeft Frankrijk geen enkele aanwijzing gegeven over de prognoses van de staat of het syndicat mixte over de opzet van de toekomstige concessie en de eventuele heffingen die de eigenaar van de luchthaven daarvan kon verwachten.

(523) De overheidsinstanties die hebben deelgenomen aan de financiering van de betrokken subsidies zonder dat zij op het ogenblik van de toewijzing ervan — direct, of indirect via het syndicaat mixte — eigenaar waren van de terreinen en infrastructuur, konden, a fortiori, evenmin een rendement op investeringen verwachten dat de rentabiliteit van hun investeringsuitgaven zou garanderen. Dit geldt voor de Conseil général des Pyrénées Atlantiques en de Conseil Régional d'Aquitaine, die geen eigenaar waren van de luchthaven op het ogenblik waarop ze, in 2004, besloten bij te dragen in de financiering van werkzaamheden aan de taxibaan.

(524) Bovendien moet worden opgemerkt dat het investeringsbesluit van de overheidsinstanties volgens Frankrijk niet uitsluitend gebaseerd is op directe winstgevendheidsvooruitzichten, en dat de CCIPB slechts een symbolische heffing betaalt. De keuze van de overheidsinstanties om te investeren, berust op de op termijn verwachte winst voor de regio in termen van economische en toeristische ontwikkeling. Deze verklaring bevestigt dat de overheidsinstanties niet verwachtten dat hun investeringsuitgaven winstgevend zouden zijn voor hen. De enige winsten die de overheidsinstanties verwachtten, hielden verband met de economische en toeristische ontwikkeling en zouden daarom niet in overweging zijn genomen door een marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van die overheidsinstanties zou handelen. Dit wijst erop dat het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie zelfs niet van toepassing is op de uitrustingssubsidies in kwestie.

(525) In het licht van het voorgaande voldoen de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 niet aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Deze subsidies hebben immers de investeringskosten verminderd die de CCIPB had moeten dragen zonder vooruitzicht op een voldoende rendement op de investeringen voor de overheidsinstanties die deze subsidies hebben toegekend. Bovendien zijn deze subsidies selectief, aangezien deze voordelen aan slechts één onderneming ten goede zijn gekomen.

8.2.1.4. ***Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie en de mededinging***

(526) Als beheerder van de luchthaven van Pau concurreert de CCIPB met de andere luchthavenplatforms, en meer bepaald met luchthavens die hetzelfde verzorgingsgebied bedienen. In dat verband merkt de Commissie op dat de luchthaven van Tarbes-Lourdes-Pyrénées zich op 50 km afstand van de luchthaven van Pau bevindt en sinds 2009 eveneens vluchten met bestemming Londen aanbiedt. De luchthaven van Biarritz-Anglet-Bayonne bevindt zich eveneens op minder dan 100 km afstand van de luchthaven van Pau, en biedt vluchten aan met bestemming Charleroi, Londen Stansted, Manchester en andere bestemmingen in het Verenigd Koninkrijk. Aan de CCIPB toegekende steun dreigt dus de mededinging te verstoren. Aangezien de markt voor luchthavendiensten en de markt voor luchtvervoer markten zijn met vrije mededinging binnen de Unie, dreigt de steun ook het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.

(527) Algemener dient te worden opgemerkt dat de luchthavenbeheerders van de Unie met elkaar concurreren om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. Op grond van verschillende criteria bepalen de luchtvaartmaatschappijen immers de routes die ze exploiteren, en de bijbehorende frequenties. Deze criteria omvatten de mogelijke klantenkring die ze op deze routes kunnen verwachten, maar ook de kenmerken van de luchthavens die aan weerszijden van die routes liggen.

(528) De luchtvaartmaatschappijen onderzoeken met name criteria zoals het soort verleende luchthavendiensten, de bevolking of de economische activiteit in de omgeving van de luchthaven, de congestie, de landzijdige bereikbaarheid, de hoogte van de heffingen en de algemene commerciële voorwaarden voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur en -diensten. De hoogte van de heffingen is in zoverre een cruciale factor dat de aan een luchthaven verleende overheidsfinanciering kan worden gebruikt om de luchthavengelden op een kunstmatig laag niveau te houden om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken, met dus mogelijk een ernstige verstoring van de mededinging tot gevolg ([130]).

(529) Bijgevolg wijzen de luchtvaartmaatschappijen hun middelen, met name op het gebied van toestellen en bemanning, toe aan verschillende routes, rekening houdend met onder andere de door de luchthavenbeheerders aangeboden diensten en de prijzen die zij daarvoor aanrekenen.

(530) Uit al die elementen volgt dat de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009, doordat zij de CCIPB een economisch voordeel verschaften, de positie van de CCIPB kunnen hebben versterkt ten opzichte van de andere Europese luchthavenbeheerders. Bijgevolg kunnen deze subsidies de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

([130]) Nieuwe richtsnoeren, punt 43.

8.2.1.5. ***Conclusie betreffende de aanwezigheid van steun***

(531) Om de in de overwegingen 483 tot en met 530 genoemde redenen vormen de in 2004 en 2009 aan de CCIPB toegekende uitrustingssubsidies staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

8.2.2. HET ONRECHTMATIGE KARAKTER VAN DE STEUN

(532) De uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 zijn toegekend zonder dat ze zijn aangemeld.

(533) Zoals eerder vermeld, heeft Frankrijk in zijn opmerkingen aangegeven dat het van mening was dat luchthavens met jaarlijks minder dan één miljoen passagiers in hun geheel moesten worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en dat de financieringen die zij toegewezen kregen, daarom niet hoefden te worden aangemerkt als staatssteun of dat ze verenigbaar dienden te worden verklaard met de interne markt en vrijgesteld moesten worden van de kennisgeving conform de DAEB-beschikking van 2005.

(534) Zoals eerder is vastgesteld, is de Commissie echter van mening dat het beheer van de luchthaven van Pau op grond van de elementen van het dossier niet kan worden beschouwd als een echte dienst van algemeen economisch belang. Daarom konden de subsidies van 2004 en 2009 niet in aanmerking komen voor de in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde vrijstelling van de aanmeldingsverplichting op grond van de DAEB-beschikking van 2005.

(535) Bovendien vloeien deze subsidies, zoals eerder vermeld, niet voort uit een compensatiemechanisme dat vooraf, d.w.z. op het ogenblik dat de overheidsorganen het beheer van de luchthaven aan de CCIPB hebben toevertrouwd, of op het ogenblik waarop de voorwaarden van dat beheer opnieuw of meer in detail in handelingen werden vastgelegd, op objectieve, doorzichtige wijze zou zijn vastgesteld. Daarom voldoen deze subsidies niet aan het criterium dat is vastgesteld in artikel 4, onder d), van de DAEB-beschikking op grond waarvan het besluit of de besluiten, waarbij een onderneming met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie moeten vermelden. Dat is een tweede reden waarom de subsidies van 2004 en 2009 niet in aanmerking konden komen voor de in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde aanmeldingsverplichting op grond van de DAEB-beschikking van 2005.

(536) In het licht van het voorgaande vormen de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 onrechtmatige steun.

8.2.3. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

(537) Zoals eerder toegelicht, hebben de in 2004 en 2009 toegekende uitrustingssubsidies de investeringskosten verminderd die de CCIPB normaal gezien had moeten dragen. Ze vormen dus investeringssteun. Bovendien zijn ze toegekend vóór 4 april 2014, de datum van inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren. Volgens die richtsnoeren past de Commissie op onrechtmatige investeringssteun voor luchthavens de regels toe die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend ([131]).

(538) Voor de subsidies van 2009 golden de richtsnoeren van 2005 op het ogenblik waarop ze werden toegekend, en moet dus die tekst worden toegepast. De subsidie van 2004 was daarentegen al toegekend vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005, toen er geen specifiek verenigbaarheidscriterium bestond voor investeringssteun ten gunste van luchthavens. De Commissie moet deze subsidie dus rechtstreeks op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU beoordelen, rekening houdend met haar besluitvormingspraktijk in dat verband. Er wordt aan herinnerd dat de besluitvormingspraktijk van de Commissie ten aanzien van de beoordeling van de verenigbaarheid van aan luchthavenbeheerders verleende steun is geconsolideerd door de richtsnoeren van 2005. Daarom vindt de Commissie dat de verenigbaarheid van de subsidie van 2004 met de interne markt moet worden beoordeeld in het licht van de in de richtsnoeren van 2005 vastgestelde criteria.

(539) Op basis van de richtsnoeren van 2005 ([132]) heeft de Commissie de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 geanalyseerd aan de hand van de volgende criteria:

— de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid enz.);

— de infrastructuur is nodig en evenredig met het gestelde doel;

— de infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;

([131]) Nieuwe richtsnoeren, punt 173.
([132]) Punt 61.

— de infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijk en zonder discriminatie toegankelijk;

— de ontwikkeling van het handelsverkeer wordt niet beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.

(540) Bovendien is het niet alleen noodzakelijk dat de in overweging 539 vermelde criteria zijn nageleefd, maar moeten staatssteunregelingen ten gunste van luchthavens, net als alle andere staatssteun, noodzakelijk zijn en evenredig met het gestelde doel om verenigbaar te zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. De Commissie zal dus niet alleen onderzoeken of de eerder vermelde criteria van de richtsnoeren van 2005 zijn nageleefd, maar ook of is voldaan aan de criteria „noodzakelijkheid" en „evenredigheid".

(541) Om te beginnen merkt de Commissie op dat de in aanmerking komende kosten met betrekking tot de investeringen ten gunste van een luchthaven, volgens de richtsnoeren van 2005, beperkt moeten blijven tot investeringskosten met betrekking tot de eigenlijke luchthaveninfrastructuur (start- en landingsbanen, terminals, tarmac enz.) of met betrekking tot directe ondersteuning (brandbestrijdingsinstallaties, veiligheids- en beveiligingsuitrusting). Kosten die niet in aanmerking komen, zijn kosten met betrekking tot commerciële activiteiten die niet direct verband houden met de kernactiviteiten van de luchthaven, zoals de bouw, de financiering, de exploitatie en de verhuur van lokalen en vastgoed, niet alleen voor kantoren en magazijnen, maar ook voor hotels en industriële ondernemingen op het grondgebied van de luchthaven, alsook winkels, restaurants en parkeerruimten.

(542) De subsidie van 2004 heeft uitsluitend gediend om werkzaamheden aan de taxibaan te financieren. Alle investeringskosten van die werkzaamheden kwamen in aanmerking voor investeringssteun uit hoofde van de richtsnoeren van 2005, aangezien een taxibaan tot de luchthaveninfrastructuur behoort. De subsidie van 2009 daarentegen is toegekend om bij te dragen tot de financiering van een reeks investeringen met betrekking tot de start- en landingsbanen en de bebakening, waarbij een kleiner aandeel van de totale investeringskosten ([133]) is besteed aan een uitbreiding van de parkeerruimten voor auto's. De start- en landingsbanen en de bebakening maken deel uit van de luchthaveninfrastructuur. Bijgevolg zijn de investeringskosten met betrekking tot die infrastructuur subsidiabel. De kosten met betrekking tot de parkeerruimten daarentegen zijn niet subsidiabel, aangezien de parkeerruimte voor auto's niet tot de luchthaveninfrastructuur behoort. Het totaalbedrag van de subsidie van 2009, namelijk 4,1 miljoen EUR, is niet hoger dan het totaalbedrag van de in aanmerking komende kosten met betrekking tot de start- en landingsbanen en de verlichting, namelijk 4,7 miljoen EUR. De subsidie van 2009 heeft dus uitsluitend gediend om in aanmerking komende kosten te financieren ([134]).

(543) De uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 (met als totaalbedragen respectievelijk 1,6 en 4,1 miljoen EUR) zijn niet hoger dan de aldus berekende in aanmerking komende kosten voor deze twee subsidies (respectievelijk 2,6 en 4,7 miljoen EUR), maar leiden tot een hoge steunintensiteit (respectievelijk 62 % en 88 %).

8.2.3.1. ***Duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang***

(544) De uitrustingssubsidie van 2004 heeft gediend voor de financiering van werkzaamheden aan de taxibaan om deze uitrusting aan te passen aan de normen en op die manier een betere doorstroming te verkrijgen die de pieken van het commerciële luchtvaartverkeer kan opvangen.

(545) De in aanmerking komende investeringen die zijn gefinancierd door de uitrustingssubsidie van 2009, bestonden uit herstelwerkzaamheden aan de start- en landingsbanen en de bebakening die nodig waren om de accommodatiecapaciteit van de luchthaven te behouden en een certificering te krijgen om middelgrote vliegtuigen met een capaciteit van 200 tot 250 zitplaatsen te kunnen blijven ontvangen. De bebakening van categorie III die in 1992-1993 was uitgevoerd, en het wegdek van het manoeuvreerterrein dat in 1990 was aangebracht, moesten immers worden hersteld omdat ze verouderd waren (de levensduur is doorgaans 10 tot 15 jaar) en omdat ze aan de normen moesten worden aangepast. Die aanpassing aan de normen was noodzakelijk omdat de prestaties die worden opgelegd door het Franse besluit met betrekking tot de homologatie- en exploitatievoorwaarden voor luchthavens, met name voor precisienaderingen van categorie 3, op korte termijn konden leiden tot een intrekking van de certificering van de luchthaven.

(546) De subsidies van 2004 en 2009 hebben dus niet geleid tot een forse capaciteitsverhoging. Ze hebben voornamelijk gediend ter financiering van herstel- en aanpassingswerkzaamheden om de infrastructuur in goede staat te houden teneinde de toesteltypen die er tot dan toe landden en opstegen, en het toenmalige verkeersvolume te kunnen blijven verwerken en om de werking van de luchthaven tijdens piekperiodes te verbeteren.

([133]) Minder dan 10 % van de totale investeringskosten (zie tabel 4, ibidem voetnoot 1).
([134]) Zie de beschikking van de Commissie in zaak SA.38168, Kroatië — Dubrovnik Airport Development, punten 10 en 28.

(547) De luchthaven van Pau wordt in belangrijke mate gebruikt door zakenreizigers die 60 tot 70 % van het totale verkeersvolume vormen. Dit houdt verband met de talrijke ondernemingen die gevestigd zijn in Pau en omgeving. Frankrijk heeft er in dat verband op gewezen dat het bekken van Pau het derde economische centrum van de zogenoemde Grand Sud-Ouest vormt, na de bekkens van Lacq en Oloron. In Pau zijn de internationale en regionale zetels van verschillende grote ondernemingen gevestigd. Ook bevinden er zich onderzoeks- en productiecentra. Als er in Pau geen luchthaven zou zijn of als de bestaande luchthaven slechts een kleiner verkeersvolume zou kunnen opvangen, zou dit een negatieve invloed hebben op de economische activiteit, want zakenreizigers willen doorgaans hun reistijd zo kort mogelijk houden om in één dag heen en weer te kunnen reizen. Het feit dat voor zakenreizen naar of vanuit Pau gebruik moet worden gemaakt van een luchthaven die zich, zoals de luchthaven van Tarbes, niet in de onmiddellijke nabijheid van de stad bevindt, kan door tal van ondernemingen als een nadeel worden beschouwd.

(548) Bovendien komen in de luchthaven van Pau ook veel toeristen die aangetrokken worden door de nabijheid van de Pyreneeën en de wintersportcentra. Door de CCIPB vermelde studies wijzen er met name op dat alleen al de passagiers van Ryanair, voor het merendeel toeristen, tijdens hun verblijf in de omgeving van Pau in 2005 in totaal 8 miljoen EUR en in 2010 56 miljoen EUR hebben uitgegeven.

(549) Om al deze redenen hebben de door de CCIPB in 2004 en 2009 ontvangen uitrustingssubsidies bijgedragen tot de economische ontwikkeling van Pau en omgeving, door de effecten van deze luchthaven op het toerisme en de economische activiteit in het algemeen.

(550) Deze subsidies hebben eveneens bijgedragen tot de ontsluiting van de regio, met name voor toeristen en zakenreizigers. In dat opzicht moet worden opgemerkt dat de luchthaven van Pau op 50 km afstand van die van Tarbes en op 100 km afstand van die van Biarritz ligt. Gezien de afstand tot de luchthaven van Pau is het dus weinig waarschijnlijk dat die van Biarritz als een interessant alternatief wordt beschouwd door tijdgevoelige reizigers, met name zakenreizigers.

(551) Bovendien blijkt dat deze drie luchthavens elk een andere soort reizigers bedienen:

— Pau wordt vooral gekenmerkt door een belangrijk aantal zakenreizigers door het vrij hoge percentage binnenlandse reizigers via Air France en Régional in het totale aantal passagiers.

— Biarritz wordt gekenmerkt door een hoog aantal toeristen op weg naar de Atlantische kust en de Spaanse grens; het passagiersaantal is er vooral hoog in de zomer en er zijn veel „lowcostpassagiers".

— Tarbes is in de eerste plaats een nichemarkt die gericht is op het bedevaartsoord Lourdes en gekenmerkt wordt door een internationaal passagiersverkeer via chartervluchten. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat deze luchthaven in de periode 2001-2011 jaarlijks ongeveer 400 000 passagiers over de vloer kreeg, behalve in 2008 toen er een piek van 678 000 passagiers bereikt werd die samenhing met een jubileumjaar van Lourdes.

(552) Deze elementen geven aan dat deze verschillende luchthavens vrij gedifferentieerde marktsegmenten bedienen en elkaar dus niet perfect zouden kunnen vervangen. Deze elementen worden bevestigd door een onderzoek van de verkeersstatistieken dat uitvoeriger wordt besproken in de overwegingen 567 tot en met 572, waarin de omvang van de door de steun veroorzaakte concurrentieverstoringen wordt geanalyseerd. Investeringssteun die dient om de luchthaven van Pau in goede staat te houden, bevordert de toegankelijkheid van de streek tot op zekere hoogte omdat hierdoor wordt vermeden dat de passagiers en luchtvaartmaatschappijen een andere luchthaven moeten zoeken die geen perfect alternatief vormt.

(553) Bovendien is er geen hogesnelheidslijn (TGV) naar Pau; de dichtstbijzijnde TGV-lijn passeert langs Bordeaux, op ongeveer 1 uur en 40 minuten rijden. Voor de meeste bestemmingen die bereikbaar zijn via een vlucht naar of van Pau, brengt het gebruik van de TGV als alternatieve vervoerswijze dus een veel langere reistijd mee zodat dit een gebrekkig vervangmiddel vormt. De dichtstbijzijnde Spaanse luchthavens bevinden zich op minstens twee uur rijden en vormen dus voor de meeste passagiers duidelijk geen interessant alternatief voor de luchthaven van Pau.

(554) Zo blijkt dat, hoewel er alternatieve vervoermiddelen zijn voor het luchtvervoer vanuit Pau en ondanks de nabijheid van de luchthaven van Tarbes, de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 tot een betere toegankelijkheid van de regio en tot de regionale ontwikkeling hebben bijgedragen.

8.2.3.2. ***De infrastructuur is nodig en evenredig met het gestelde doel***

(555) Zoals vermeld in overweging 546 hebben de door de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 gefinancierde werkzaamheden niet geleid tot een belangrijke capaciteitsverhoging, maar waren ze uitsluitend bedoeld om de infrastructuur in goede staat te houden om het toenmalige verkeersvolume te kunnen blijven verwerken en beter te kunnen inspelen op de piekperiodes.

(556) Die investeringen gingen dus niet verder dan wat noodzakelijk was om de luchthaven de tot dan gebruikelijke verkeersvolumes verder te kunnen laten verwerken in goede omstandigheden, ook tijdens piekperiodes. De investeringen waren dus noodzakelijk en evenredig met het gestelde doel.

8.2.3.3. ***De infrastructuur biedt voldoende gebruiksvooruitzichten op middellange termijn***

(557) Opgemerkt dient te worden dat het passagiersverkeer op de luchthaven van Pau in de periode 2000-2009 schommelde tussen ongeveer 580 000 en 820 000 passagiers per jaar, met een maximum van 820 000 in 2008. In diezelfde periode was 2002 het enige jaar waarin een verkeersvolume van minder dan 600 000 passagiers werd opgetekend, al lag het dicht bij deze ondergrens (580 000 passagiers). Gezien dit vrij variabele passagiersverkeer, dat weliswaar vrijwel altijd hoger was dan 600 000 passagiers per jaar, gezien ook de stabiele aanwezigheid van Air France, de maatschappij die de meeste passagiers voor haar rekening neemt, en gezien het aanzienlijk aantal zakenreizigers, kon de CCIPB zowel in 2004 als in 2009 dus uitgaan van belangrijke gebruiksvooruitzichten die minstens gelijk waren aan het basisniveau van de luchthavenactiviteit, namelijk ongeveer 600 000 passagiers per jaar.

(558) Deze vooruitzichten rechtvaardigden de investeringen die dienden om de infrastructuur in goede staat te houden zodat het tot dan gebruikelijke passagiersverkeer kan worden gehandhaafd, en om beter te kunnen inspelen op piekperiodes, zonder te leiden tot een forse capaciteitsverhoging. In dit verband zij eraan herinnerd dat de werkzaamheden aan de taxibaan, die werden gefinancierd met de subsidie van 2004, tot doel hadden de infrastructuur aan te passen aan de normen om zo piekperiodes beter te kunnen opvangen. De herstelwerkzaamheden aan de start- en landingsbanen en de bebakening, die werden uitgevoerd in 2009, dienden overigens om de bestaande toestand te herstellen, aangezien het draagvermogen van de terreinen daardoor niet werd verhoogd, de start- en landingsbanen niet werden verlengd om vliegtuigen met een grotere capaciteit te laten landen/opstijgen en er ook geen verbetering werd aangebracht aan de start- en landingsminima bij slechte zichtbaarheid. De levensduur van deze uitrustingen bedraagt 10 tot 15 jaar en de vorige uitrusting was 16 tot 19 jaar vóór de herstelwerkzaamheden aangebracht. De uitrustingssubsidie van 2009 bestond dus louter uit een verlenging van de investeringen die het einde van hun economische levensduur hadden bereikt.

(559) Tot besluit: de aldus gerenoveerde infrastructuur bood bij de toekenning van de uitrustingssubsidies dus voldoende gebruiksvooruitzichten op de middellange termijn.

8.2.3.4. ***Gelijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur***

(560) De luchthaven van Pau staat zonder bijzondere beperkingen open voor de verschillende ondernemingen die er gebruik van wensen te maken. De toegang tot deze infrastructuur wordt aangeboden op gelijke en niet-discriminerende wijze in de zin van de richtsnoeren van 2005.

8.2.3.5. ***Geen invloed op het handelsverkeer in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang***

(561) Zoals eerder vermeld, ligt de luchthaven van Pau op 50 km afstand van die van Tarbes en op 100 km afstand van die van Biarritz. Gezien de afstand tot de luchthaven van Pau is het weinig waarschijnlijk dat de luchthaven van Biarritz door veel reizigers als een interessant alternatief wordt beschouwd. Het is dus weinig waarschijnlijk dat die luchthaven in belangrijke mate is beïnvloed door de steun die de luchthaven van Pau heeft ontvangen.

(562) De luchthaven van Tarbes ligt daarentegen vrij dicht bij die van Pau, op 50 km afstand en minder dan 40 minuten rijden. Op het eerste gezicht zou de activiteit van de luchthaven van Tarbes dus een niet verwaarloosbaar effect hebben kunnen ondergaan ten gevolge van de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009.

(563) Dit wordt echter afgezwakt door verschillende elementen. Eerst en vooral is de luchthaven van Pau een oude luchthaven die al decennialang wordt aangedaan door lijnvluchten. De uitrustingssubsidies waarvan sprake in dit onderzoek zijn ad-hocsteunmaatregelen, met vrij grote tussenpozen, die in wezen beperkt zijn tot de financiering van werkzaamheden die nodig zijn om de infrastructuur in goede staat te houden zodat het tot dan toe opgevangen verkeer kan worden gehandhaafd. Ze hebben niet gediend om belangrijke capaciteitsverhogingen te financieren. Zo bestond het effect van de betrokken uitrustingssubsidies op de luchthaven van Tarbes er voornamelijk in dat een relatief nabije en reeds lang bestaande luchthaven in goede staat werd gehouden, aangezien de luchthaven van Pau haar activiteiten zonder die subsidies niet of alleen in slechtere omstandigheden had kunnen voortzetten. De subsidies hebben echter niet geleid tot nieuwe capaciteit die concurreerde met de luchthaven van Tarbes.

(564) Bovendien zijn de betrokken uitrustingssubsidies geen exploitatiesteun ter financiering van een chronisch exploitatietekort. Dergelijke exploitatiesteun is niet vastgesteld in deze zaak die uitsluitend investeringssteun betreft.

(565) Daarnaast bedienen de luchthavens van Pau en Tarbes, zoals eerder gezegd, vrij gedifferentieerde marktsegmenten. Het passagiersverkeer in Tarbes is voornamelijk afkomstig van chartervluchten die overwegend gericht zijn op het bedevaartsoord Lourdes en die voor een groot deel bestaan uit internationale vluchten ([135]).

(566) In tegenstelling tot de luchthaven van Tarbes wordt die van Pau vooral gekenmerkt door een belangrijk aantal zakenreizigers, met een vrij hoog aandeel binnenlandse reizigers van Air France et Régional in het totale aantal passagiers op de verbinding Pau-Parijs. Zoals vermeld in overweging 547 maken zakenreizigers immers 60 tot 70 % uit van het totale passagiersverkeer van de luchthaven van Pau, omdat Pau het derde economische centrum is van de zogenoemde Grand Sud-Ouest, samen met de bekkens van Lacq en Oloron. De luchthavens van Pau en Tarbes zijn dus gericht op verschillende marktsegmenten. Als de luchthaven van Pau zou sluiten of als de werkingsomstandigheden er zouden verslechteren, zou dit niet noodzakelijk tot gevolg hebben dat het passagiersverkeer zich automatisch naar Tarbes zou verleggen en omgekeerd.

(567) Een vergelijkend onderzoek van de evolutie van het passagiersverkeer in de luchthavens van Pau, Tarbes en Biarritz, dat wordt geïllustreerd in tabel 14, wijst erop dat de schommelingen in het verkeer op die luchthavens niet duidelijk met elkaar samenhangen.

([135]) Volgens de website van de luchthaven is zij met gemiddeld 400 000 tot 450 000 passagiers per jaar de tweede luchthaven van de regio Midi-Pyrénées. Door de onmiddellijke nabijheid van het bedevaartsoord Lourdes bestaat de belangrijkste activiteit op de luchthaven uit chartervluchten. Meer dan 80 bestemmingen in Europa en in de wereld worden elk jaar bediend door ongeveer 50 verschillende luchtvaartmaatschappijen. Zie: http://www.tlp.aeroport.fr/gp/Presentation/297

Tabel 14

Vergelijkende evolutie van het passagiersverkeer tussen de luchthavens van Pau, Biarritz en Tarbes in duizendtallen passagiers

Luchthaven	Verkeerstype	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarbes	Nationaal verkeer, m.u.v. low cost	63	114	49	55	89	97	98	110	114	100	115
	Verkeer Ryanair	1							1	13	7	41
	Andere low cost en charters	351	326	328	356	373	353	346	577	354	327	346
	Totaal	415	440	377	411	462	450	444	678	481	436	452
Pau	Nationaal verkeer, m.u.v. low cost	595	582	624	619	615	628	630	643	572	553	599
	Verkeer Ryanair			53	96	107	106	95	143	103	108	22
	Andere low cost					1	25	33	25	11	5	9
	Charters	5	3	5	6	6	4	3	6	5	8	10
	Totaal	600	585	682	721	729	763	761	817	691	674	640
Biarritz	Nationaal verkeer, m.u.v. low cost	673	658	660	649	652	666	666	616	611	609	658
	Verkeer Ryanair	108	117	134	130	150	184	233	216	199	176	167
	Andere low cost					6	6	12	170	176	186	195
	Charters	9	3	5	7	8	9	17	26	25	18	13
	Totaal	790	778	799	786	816	865	928	1 028	1 011	989	1 033

(568) Deze tabel geeft bijvoorbeeld aan dat de opening door Ryanair van de routes naar Pau in 2003 geen effect hadden op het passagiersverkeer voor de verzorgingsgebieden van Biarritz. Volgens Frankrijk heeft de stopzetting van de verbindingen van Ryanair naar Pau ook geen grote verschuivingen naar Biarritz veroorzaakt.

(569) Anderzijds toont bovenstaande tabel aan dat de toename van het passagiersverkeer van 585 000 naar 761 000 passagiers per jaar op de luchthaven van Pau tussen 2002 en 2007 geen grote afname van het passagiersverkeer in Tarbes met zich heeft meegebracht. Dat blijft immers stabiel rond de 400 000 passagiers per jaar. Bovendien heeft de sluiting van verbindingen van Ryanair naar Pau in 2011 ook geen evenredige of belangrijke verschuiving naar de luchthaven van Tarbes veroorzaakt.

(570) Tot slot zijn er na de toekenning van de betrokken uitrustingssubsidies geen belangrijke verschuivingen geweest van luchtvaartmaatschappijen die uit Tarbes zijn weggetrokken naar Pau, of die verbindingen vanuit Tarbes hebben gesloten om routes naar dezelfde bestemmingen te openen vanuit Pau. We merken daarentegen op dat Air France, dat een belangrijk deel van het passagiersverkeer op Pau voor haar rekening neemt, op beide luchthavens tegelijk aanwezig is. Ryanair van haar kant is ook op beide luchthavens tegelijk aanwezig geweest, maar heeft vervolgens Pau verlaten en is op Tarbes gebleven.

(571) Uit deze waarnemingen kan niet worden afgeleid dat de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009, die de activiteiten en de goede werking van de luchthaven van Pau mogelijk maakten, geen enkel gevolg hebben gehad voor de luchthaven van Tarbes. De nabijheid van de twee luchthavens suggereert dat een dergelijk gevolg wel degelijk bestaan heeft, in de zin dat de luchthaven van Tarbes meer passagiersverkeer had kunnen hebben als de uitrustingssubsidies niet waren toegekend en als de activiteit van de luchthaven van Pau bijgevolg had moeten worden beperkt of volledig stopgezet. De eerder geformuleerde opmerkingen tonen alleen aan dat er geen duidelijke correlatie is tussen de activiteiten van beide luchthavens, wat de conclusie bevestigt dat beide luchthavens gebrekkige alternatieven zijn voor elkaar omdat ze gericht zijn op verschillende marktsegmenten, en dat de subsidies in kwestie bijgevolg beperkte effecten hebben gehad op de concurrentie tussen de naburige luchthavens.

(572) Rekening houdend met al deze positieve en negatieve aspecten van de subsidies in kwestie, is de Commissie van mening dat de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 geen invloed hebben gehad op het handelsverkeer in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang.

8.2.3.6. ***Noodzaak en evenredigheid van de steun***

(573) Zoals vermeld in overweging 543 vertonen de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 een hoge steunintensiteit, van respectievelijk 62 en 88 %. De beschikbare elementen wijzen er echter op dat deze steunmaatregelen kunnen worden aangemerkt als noodzakelijk en evenredig, in de zin dat de CCIPB zonder die steunmaatregelen niet in staat zou zijn geweest de betrokken investeringen te financieren en geen aanzienlijk hogere bijdrage had kunnen leveren dan zij geleverd heeft.

(574) De volgende tabel geeft een samenvatting van de resultatenrekening van de luchthaven van Pau voor de periode 2000-2012 en van haar autofinancieringsvermogen. Dat is de som van het nettoresultaat en de kosten die geen cashflow genereren (in wezen zijn dit de afschrijvingskosten en de voorzieningen voor risico's en verplichtingen). Het autofinancieringsvermogen wordt gevormd door de door de activiteit van een onderneming gegenereerde bedragen die beschikbaar zijn om investeringen, het werkkapitaal van de onderneming, de aflossingen van leningen, spaargeld en aan aandeelhouders uitgekeerde dividenden te financieren.

Tabel 15

Nettoresultaat en autofinancieringsvermogen van de luchthaven van Pau

(in duizend EUR)

Jaren	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Opbrengsten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Kosten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Boekhoudkundig nettoresultaat	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(in duizend EUR)

Jaren	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CAF	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Bron: Door Frankrijk bezorgde documenten

(575) Deze tabel geeft aan dat de luchthaven van 2003 tot en met 2011 aanhoudend verliezen noteerde. Die verliezen bedroegen in 2009 nagenoeg 1 miljoen euro. In de loop van die periode schommelde het autofinancieringsvermogen van de luchthaven voorts tussen […] en […] EUR per jaar. In 2005, het jaar waarin de uitrustingssubsidie van 2004 werd betaald, was dit slechts […] EUR, d.w.z. een zeer bescheiden niveau in vergelijking met de kosten voor de werkzaamheden die werden verricht aan de taxibaan (2,6 miljoen EUR). In 2009 en 2010, de jaren waarin de uitrustingssubsidie van 2009 werd uitbetaald, was dit respectievelijk […] en […] EUR. Deze twee bedragen zijn, zelfs als ze bij elkaar worden opgeteld, veel lager dan die van de herstelwerkzaamheden aan de start- en landingsbaan en aan de bebakening (4,7 miljoen EUR). De middelen die door de activiteit van de luchthaven werden vrijgemaakt, waren dus onvoldoende om een belangrijke bijdrage te leveren in de financiering van deze investeringen.

(576) De beschikbare gegevens tonen aan dat het begrotingsresultaat van de luchthaven na investeringen maar vóór uitkering van de uitrustingssubsidies […] EUR bedroeg in 2005, het jaar waarin de werkzaamheden aan de taxibaan werden verricht, en […] EUR in 2009, het jaar waarin het grootste gedeelte van de herstelwerkzaamheden aan de start- en landingsbaan en de bebakening werd uitgevoerd. Deze gegevens dienen te worden vergeleken met de nettoresultaten van de luchthaven na subsidies, namelijk […] EUR in 2005 en […] EUR in 2009. Daaruit blijkt dat de financiering van alle betrokken investeringen of zelfs van een groot gedeelte daarvan met behulp van de eigen middelen van de luchthaven de reeds forse verliezen van de luchthaven nog sterk zou hebben verergerd.

(577) Anderzijds is het, rekening houdend met de reeds langere tijd geleden verliezen, weinig waarschijnlijk dat de CCIPB in staat was een groot gedeelte van de betrokken investeringen te financieren door een verhoging van haar schuldenlast die in 2005 ongeveer […] EUR en in 2009 […] EUR bedroeg.

(578) De subsidies van 2004 en 2009 waren dus noodzakelijk voor de uitvoering van de investeringen die zij hebben gefinancierd. Anders gezegd, de subsidies hebben een stimulerend effect gehad, aangezien de CCIPB deze investeringen niet had ondernomen zonder die subsidies. Bovendien leven zij het evenredigheidsbeginsel na, aangezien de CCIPB haar bijdrage in de financiering van deze investeringen niet aanzienlijk had kunnen verhogen.

8.2.3.7. ***Conclusie betreffende de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009***

(579) Om de in de overwegingen 537 tot en met 578 uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 steunmaatregelen zijn die evenredig zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(580) Deze conclusie is gebaseerd op de criteria die in de richtsnoeren van 2005 zijn vastgesteld voor investeringssteun ten gunste van luchthavens. Zij geldt onverminderd elke latere beoordeling door de Commissie van eventuele toekomstige investeringssteun ten gunste van de luchthaven van Pau op grond van de nieuwe richtsnoeren.

9. **CONCLUSIE**

(581) In het licht van het voorgaande stelt de Commissie vast dat Frankrijk in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag de uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd ([136]). De uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 vormen echter wel steunmaatregelen die verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(582) De subsidies in de eerste twee regels van tabel 3 en die overheidstaken hebben gefinancierd, vormen geen staatssteun.

(583) De andere subsidies in tabel 3 zijn vóór 12 december 2000 toegekend aan de beheerder van de luchthaven van Pau. Bijgevolg heeft het onderhavige besluit daarop geen betrekking ([137]).

([136]) Zie overweging 536.
([137]) Zie de overwegingen 489 en 490.

(584) De Commissie stelt voorts vast dat de verschillende contracten inzake luchthaven- en marketingdiensten die tussen de CCIPB en Ryanair, AMS en Transavia zijn gesloten, en waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, staatssteun inhouden die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU ten uitvoer is gelegd, en die onverenigbaar is met de interne markt.

Terugvordering

(585) Wanneer de Commissie vaststelt dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt, is de Commissie volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bevoegd om te beslissen dat de betrokken lidstaat die maatregel moet intrekken of wijzigen ([138]).

(586) Artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ([139]) bepaalt het volgende: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen („terugvorderingsbeschikking"). De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht." Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft, indien steunmaatregelen door de Commissie aangemerkt zijn als onverenigbaar met de interne markt, de aan de lidstaat opgelegde maatregel tot doel de vroegere toestand te herstellen ([140]). In dit verband is het Hof van mening dat het doel bereikt is wanneer de begunstigden de als onwettige steun toegekende bedragen hebben terugbetaald en aldus het marktvoordeel verliezen dat zij ten opzichte van hun concurrenten genoten. Op die manier wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld ([141]).

(587) In dit geval blijkt dat geen enkel algemeen rechtsbeginsel van de Unie in tegenspraak is met de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun die in het kader van dit besluit is vastgesteld. Frankrijk noch de belanghebbenden hebben in dat verband argumenten aangevoerd.

(588) Frankrijk moet dus alle nodige maatregelen treffen om bij Ryanair, AMS en Transavia de steun terug te vorderen die onrechtmatig is toegekend via de betrokken contracten.

(589) De voor elk contract en elk aanhangsel terug te vorderen bedragen moeten als volgt worden vastgesteld. Elke onderzochte transactie (in dit geval bestaande uit een contract inzake luchthavendiensten en een contract inzake marketingdiensten) moet worden geacht aanleiding te hebben gegeven tot een jaarlijks steunbedrag ([142]) voor elk toepassingsjaar van de contracten die de transactie vormden. Elk van die bedragen wordt berekend uitgaande van het negatieve gedeelte van de verwachte incrementele stroom (inkomsten min kosten) op het ogenblik waarop de transactie gesloten werd, zoals vermeld in de tabellen 7 tot en met 12. Deze bedragen stemmen immers overeen met de bedragen die elk jaar hadden moeten worden afgetrokken van het bedrag van de marketingdiensten (of die hadden moeten worden opgeteld bij de luchthavengelden en de heffingen voor grondafhandeling die aan de luchtvaartmaatschappijen werden gefactureerd) opdat de netto contante waarde van het contract positief zou zijn, anders gezegd opdat die waarde in overeenstemming zou zijn met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.

(590) Om rekening te houden met het daadwerkelijke voordeel dat de luchtvaartmaatschappij en haar dochterondernemingen uit hoofde van de contracten hebben ontvangen, kunnen de in de vorige overweging vermelde bedragen worden aangepast, gestaafd met door Frankrijk geleverde bewijzen, afhankelijk van i) het verschil tussen, enerzijds, de reële betalingen, zoals achteraf vastgesteld, die door de luchtvaartmaatschappij zijn verricht uit hoofde van de

([138]) Zie het arrest van 12 juli 1973, zaak C-70/72, Commissie/Duitsland, Jurisprudentie 1973, blz. 813, rechtsoverweging 13.
([139]) Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).
([140]) Zie het arrest van 14 september 1994, gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4103, punt 75.
([141]) Zie het arrest van 17 juni 1999, zaak C-75/97, België/Commissie, Jurispr. 1999, blz. I-3671, punten 64-65.
([142]) Zoals uiteengezet in de analyse van de vraag of er een economisch voordeel bestaat in de verschillende contracten, is de steun het gevolg van de bidirectionele stromen tussen de CCIPB en Ryanair of Ryanair/AMS. Deze stromen hebben verschillende frequenties. Sommige zijn onafgebroken stromen, andere hebben betalingsfrequenties die niet precies konden worden voorzien op het ogenblik waarop de contracten werden gesloten. Hetzelfde geldt voor de betaling van de luchthavengelden. Om te analyseren of er sprake is van een economisch voordeel, moeten de verwachte incrementele stromen in aanmerking worden genomen. Uit het bedrijfsplan van Transavia en de voorstellen tot reconstructie van de incrementele bedrijfsplannen die door Frankrijk zijn ingediend, blijkt dat de praktijk van een redelijk handelende marktdeelnemer in een markteconomie er in dit geval in zou hebben in bestaan de verwachte incrementele stromen in verband met de verschillende contracten op jaarbasis vast te stellen. Het is dus logisch dat de steunbedragen die uit de verschillende contracten voortvloeien, ook op jaarbasis worden vastgesteld. Deze steunbedragen stemmen immers overeen met de bedragen die een marktdeelnemer in een markteconomie tijdens de onderhandelingen over de verschillende contracten aan Ryanair/AMS zou hebben gevraagd hem jaarlijks te betalen boven op de luchthavengelden en de heffingen voor grondafhandelingsdiensten, onder gelijke omstandigheden (met name de marketingbetalingen), om het contract rendabel te maken.

landingsheffingen, de passagiersheffingen en de heffingen voor grondafhandelingsdiensten uit hoofde van het contract inzake luchthavendiensten, en anderzijds de (vooraf) verwachte stromen die overeenstemmen met die inkomstenposten en die vermeld zijn in de tabellen 7 tot en met 12, en ii) het verschil tussen, enerzijds, de reële marketingbetalingen, zoals achteraf vastgesteld, die ten gunste van de luchtvaartmaatschappij of haar dochterondernemingen zijn verricht uit hoofde van de contracten inzake marketingdiensten, en anderzijds de daarmee overeenstemmende (vooraf) verwachte marketingkosten die zijn vermeld in de tabellen 7 tot en met 12.

(591) Bovendien is de Commissie van mening dat het daadwerkelijk door de luchtvaartmaatschappij ontvangen voordeel beperkt is tot de effectieve looptijd van het betrokken contract. Na de beëindiging van elk contract heeft Ryanair/AMS immers geen betalingen uit hoofde van deze contracten meer ontvangen en had de onderneming krachtens dit contract geen toegang tot de luchthaveninfrastructuur en de grondafhandelingsdiensten. Bijgevolg worden de hierboven berekende steunbedragen die gekoppeld zijn aan een bepaald contract, tot nul teruggebracht voor de jaren waarin het contract niet langer van toepassing was (met name omdat het vroegtijdig werd beëindigd in onderling akkoord tussen de partijen).

(592) Bijgevolg moeten de steunbedragen die van Ryanair en AMS moeten worden teruggevorderd voor bepaalde contracten die het einde van hun afgesproken looptijd niet hebben gehaald, tot nul worden teruggebracht voor de periode vanaf de effectieve afloopdatum van het contract tot de vervaldatum die oorspronkelijk was voorzien bij de sluiting van het contract. Deze opmerking geldt voor de contracten van 28 januari 2003, 30 juni 2005 en 25 september 2007, alsook voor de twee aanhangsels bij de laatste twee contracten.

(593) Tabel 16 bevat de gegevens over de bedragen op basis waarvan de terug te vorderen bedragen worden berekend. Deze bedragen zijn samengesteld uit het negatieve gedeelte van de incrementele stromen (inkomsten min kosten) die zijn vastgesteld in het kader van de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, met verlagingen voor de contracten van Ryanair en AMS voor de jaren waarin die hun oorspronkelijke vervaldatum niet hebben bereikt ([143]).

([143]) Voor het contract in verband met de route Pau-Londen van 28 januari 2003 zijn de uit hoofde van dit contract ontvangen steunbedragen, gelet op de effectieve afloopdatum van 30 juni 2005, nul voor de jaren 2006 tot en met 2008. Voor het jaar 2005 stemt het steunbedrag overeen met het negatieve gedeelte van de verwachte incrementele stroom die werd berekend voor 2005, aangepast met een factor die overeenstemt met het gedeelte van het jaar 2005 waarvoor het contract daadwerkelijk werd toegepast. Dezelfde logica is toegepast voor de contracten van 30 juni 2005 die niet langer van toepassing waren op 1 januari 2009 (vanwege het aanhangsel van 16 juni 2009). Deze logica is eveneens toegepast voor datzelfde aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract van 25 september 2007 en het aanhangsel van 16 juni 2009 tot wijziging van dat contract. Deze aanhangsels waren niet langer van toepassing op 30 maart 2010, de datum waarop het nieuwe contract met betrekking tot de verbindingen met Londen, Charleroi en Beauvais in werking trad. Niettemin kunnen de bedragen in tabel 16 worden aangepast om de terug te vorderen bedragen te berekenen; zie overweging 589.

Tabel 16

Informatie over de terug te vorderen bedragen

(in EUR)

Identiteit van de begunstigde	Contracten	Indicatief steunbedrag ontvangen overeenkomstig de verschillende contracten ([1])									Indicatief bedrag van de terug te vorderen steun (Hoofdsom)
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ryanair	Londen — 28 januari 2003	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]							[300 000-599 999]
Ryanair/AMS	Londen — 30 juni 2005			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]				
	Aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract van 30 juni 2005 (Londen)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Charleroi — 25 september 2007					[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]		
	Aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract van 25 september 2007 (Charleroi)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Bristol — 17 en 31 maart 2008						[0-99 999]				
	Bristol — 16 juni 2009							[0-99 999]			
	Londen, Charleroi & Beauvais — 28 januari 2010								[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	
	Totaal (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 januari 2006				[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]				[300 000-599 999]

([1]) Voor de berekening van de rente wordt verondersteld dat de steun is betaald op 31 december van het betrokken jaar. Zie overweging 597.

(594) Zoals toegelicht in overweging 290 is de Commissie van mening dat Ryanair en AMS, voor de toepassing van de staatssteunregels, één enkele economische entiteit vormen en dat de simultaan gesloten contracten inzake marketingdiensten en inzake luchthavendiensten moeten worden beschouwd als één enkele transactie tussen die entiteit en de CCIPB. Bijgevolg meent de Commissie dat Ryanair en AMS hoofdelijk verplicht zijn de steun die zij hebben ontvangen via de van 2005 tot en met 2010 gesloten contracten voor een indicatief bedrag van [1 500 000-2 199 999] EUR aan kapitaal, volledig terug te betalen. Daarentegen is alleen Ryanair aansprakelijk voor de terugbetaling van de steun die samenhangt met het contract van 28 januari 2003, voor een indicatief bedrag van [300 000-599 999] EUR aan kapitaal, aangezien dit contract rechtstreeks tussen de CCIPB en Ryanair gesloten is, zonder tussenkomst van AMS.

(595) De steun die in de jaren 2006 tot en met 2009 effectief werd betaald uit hoofde van het contract inzake luchthaven- en marketingdiensten van 26 januari 2006 tussen de CCIPB en Transavia, bedraagt (indicatief) [300 000-599 999] EUR.

(596) De Franse autoriteiten moeten de eerder vermelde bedragen binnen een termijn van vier maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit terugvorderen.

(597) De Franse autoriteiten moeten bovendien het steunbedrag vermeerderen met de terugvorderingsrente die berekend wordt vanaf de datum waarop de betrokken steun voor de onderneming beschikbaar was, namelijk elke datum waarop daadwerkelijk steun is uitgekeerd, tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun ([144]), overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([145]). Aangezien in dit geval de stromen waaruit deze steun bestaat, complex zijn en meermaals per jaar (voor bepaalde inkomstencategorieën zelfs continu) plaatsvinden, meent de Commissie dat het aanvaardbaar is om er voor de berekening van de terugvorderingsrente van uit te gaan dat de betrokken steun is uitbetaald op het einde van het jaar, namelijk op 31 december van elk betrokken jaar.

(598) Volgens de jurisprudentie mag een lidstaat die op onvoorziene of onvoorzienbare moeilijkheden stuit of zich bewust wordt van gevolgen die door de Commissie over het hoofd zijn gezien, die problemen ter overweging aan de Commissie voorleggen, samen met voorstellen voor passende wijzigingen. In dat geval moeten de Commissie en de betrokken lidstaat te goeder trouw samenwerken om de moeilijkheden met volledige inachtneming van de bepalingen van het VWEU te overwinnen ([146]).

(599) De Commissie verzoekt Frankrijk haar alle problemen voor te leggen die zich voordoen tijdens de tenuitvoerlegging van dit besluit,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De door Frankrijk in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten gunste van Ryanair onrechtmatig uitgekeerde staatssteun uit hoofde van het contract inzake luchthavendiensten en marketingdiensten, dat op 28 januari 2003 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Ryanair werd gesloten voor de verbinding Pau-Londen Stansted, is onverenigbaar met de interne markt.

2. De volgende maatregelen, die staatssteun omvatten, werden op onrechtmatige wijze door Frankrijk ten gunste van Ryanair en Airport Marketing Services in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten uitvoer gelegd en zijn onverenigbaar met de interne markt:

a) het contract inzake luchthavendiensten dat op 30 juni 2005 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Ryanair is gesloten, en het contract inzake marketingdiensten dat op dezelfde datum door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services voor de verbinding Pau-Londen Stansted is gesloten;

b) het aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract inzake marketingdiensten dat op 30 juni 2005 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services voor de verbinding Pau-Londen Stansted is gesloten;

c) de brief van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn van 25 september 2007 aan Ryanair waarbij de bepalingen van het contract inzake luchthavendiensten dat op 30 juni 2005 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services is gesloten, worden uitgebreid naar de verbinding Pau-Charleroi, en het contract inzake marketingdiensten dat op dezelfde datum door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services is gesloten;

([144]) Zie artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 (reeds aangehaald).
([145]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).
([146]) Zie bijvoorbeeld het arrest van 2 februari 1989, zaak C-94/87, Commissie/Bondsrepubliek Duitsland, Jurisprudentie 1989, blz. 175, rechtsoverweging 9, evenals het arrest van 4 april 1995, zaak C-348/93, Commissie/Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1995, blz. 673, rechtsoverweging 17.

d) het aanhangsel van 16 juni 2009 bij het contract inzake marketingdiensten dat op 25 september 2007 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services is gesloten;

e) de brief van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn van 17 maart 2008 aan Ryanair waarbij de bepalingen van het contract inzake luchthavendiensten dat op 30 juni 2005 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Ryanair is gesloten, worden uitgebreid naar de verbinding Pau-Bristol, en het contract inzake marketingdiensten dat op 31 maart 2008 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services is gesloten voor diezelfde verbinding;

f) de brief van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn van 16 juni 2009 aan Ryanair waarbij de bepalingen van het contract inzake luchthavendiensten dat op 30 juni 2005 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Ryanair is gesloten, worden uitgebreid naar de verbinding Pau-Bristol, en het contract inzake marketingdiensten dat op diezelfde datum door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services is gesloten voor diezelfde verbinding;

g) het contract inzake marketingdiensten dat op 28 januari 2010 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Airport Marketing Services voor de verbindingen Pau-Londen, Pau-Charleroi en Pau-Beauvais is gesloten, en het vastgestelde „impliciete" contract inzake luchthavendiensten ([147]).

3. De door Frankrijk in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten gunste van Transavia onrechtmatig uitgekeerde staatssteun uit hoofde van het contract inzake luchthavendiensten en marketingdiensten dat op 23 januari 2006 door de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn met Transavia werd gesloten, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. De uitrustingssubsidies van 2004 en 2009 ten bedrage van 5,8 miljoen EUR die door Frankrijk ten uitvoer zijn gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en zijn door Frankrijk toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde steunmaatregelen vormen staatssteun die verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

1. Frankrijk dient de in artikel 1 bedoelde steun van de begunstigden terug te vorderen.

2. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf de datum waarop zij de begunstigden ter beschikking zijn gesteld tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ([148]) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Frankrijk schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steun op vanaf de datum van vaststelling van dit besluit.

Artikel 4

1. De terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Frankrijk zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden na kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Frankrijk de Commissie de volgende inlichtingen:

a) de op grond van artikel 3 terug te vorderen steunbedragen;

b) de berekening van de terugvorderingsrente;

([147]) Zie overweging 286.

([148]) Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

c) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werd gelast de steun terug te betalen.

2. Frankrijk houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen genomen ter uitvoering van dit besluit en dit tot de volledige terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun. Frankrijk verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Frankrijk verstrekt tevens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigden terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 23 juli 2014.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter