II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/117

af 14. juli 2017

om statsstøttesag SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) — Irland — Udeladelse af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften

(meddelt under nummer C(2017) 4932)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger ([1]) og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 21. juli 2009 registreret i Kommissionen den 22. juli 2009 under nummer CP 231/2009 modtog Kommissionen en klage fra luftfartsselskabet Ryanair Ltd (nu Ryanair Designated Activity Company, »Ryanair«) med påstand om, at Irland havde ydet ulovlig statsstøtte gennem afgiften på flybilletter (»flybilletafgiften«), en afgift på flybilletter, som Irland indførte for enhver passagers afrejse med en flyvning fra en irsk lufthavn.

(2) Ved brev af 28. juli 2009 videresendte Kommissionen klagen til Irland og anmodede om dets holdning til påstandene i brev af 21. juli 2009.

(3) Ved brev af 26. august 2009 anmodede Irland om en forlængelse af svarfristen, som Kommissionen accepterede ved brev af 3. september 2009.

(4) Den 15. oktober 2009 besvarede Irland Kommissionens brev, og Irlands svar blev registreret i Kommissionen samme dag.

(5) Eftersom den påståede støtte var blevet gennemført uden forudgående anmeldelse til Kommissionen, blev sagen registreret som en ikke-anmeldt foranstaltning. Kommissionen gennemførte en indledende undersøgelse efter artikel 108, stk. 3, i TEUF.

([1]) EUT C 220 af 17.6.2016, s. 13.

(6) Ved afgørelse af 13. juli 2011 (»afgørelsen fra 2011«) ([1]), som blev vedtaget ved afslutningen af den indledende undersøgelsesfase, afviste Kommissionen de fleste af Ryanairs klager. Kommissionen fandt navnlig, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Kommissionen besluttede imidlertid også at indlede den formelle undersøgelsesprocedure med hensyn til differentierede satser for flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn og for alle andre flyvninger.

(7) Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. september 2011 anlagde Ryanair sag med påstand om delvis annullation af afgørelsen fra 2011, for så vidt som det i afgørelsen blev fastslået, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF. Sagen blev registreret under sagsnummer T-512/11.

(8) Den 25. juli 2012 vedtog Kommissionen sin afgørelse (»afgørelsen fra 2012«) om anvendelsen af en differentieret afgiftssats for flybilletter ([2]). Kommissionen fandt, at Irland havde ydet statsstøtte i form af en lavere afgiftssats for flybilletter for flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn fra den 30. marts 2009 til den 28. februar 2011. Kommissionen fandt desuden, at denne statsstøtte var ulovlig og uforenelig med det indre marked, og pålagde Irland at inddrive den uforenelige støtte fra støttemodtagerne.

(9) Ved stævninger indgivet den 1. november 2012 og den 15. november 2012 appellerede Ryanair og Aer Lingus afgørelsen fra 2012. Disse sager blev registreret under sagsnummer T-473/12 og T-500/12.

(10) Ved dom af 25. november 2014 annullerede Retten afgørelsen fra 2011, for så vidt som Kommissionen i afgørelsen fra 2011 fandt, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF ([3]). Retten fastslog, at Kommissionen burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure omhandlet i artikel 108, stk. 2, i TEUF.

(11) Ved dom af 5. februar 2015 annullerede Retten afgørelsen fra 2012 om differentierede satser for flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn, for så vidt som støttemodtagerne med afgørelsen fra 2012 blev pålagt at tilbagebetale støtte svarende til 8 EUR pr. passager ([4]). Kommissionen appellerede denne dom til Domstolen.

(12) Efter annullationen af afgørelsen fra 2011 meddelte Kommissionen Irland ved brev af 28. september 2015, at den havde besluttet at indlede proceduren omhandlet i artikel 108, stk. 2, i TEUF med hensyn til udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften. Denne afgørelse (»åbningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([5]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede støtte.

(13) Irland fremsendte sine bemærkninger til åbningsafgørelsen ved brev af 22. december 2015, som blev registreret i Kommissionen den 6. januar 2016.

(14) Kommissionen modtog bemærkninger fra to interesserede parter. I et brev af 23. august 2016 videresendte Kommissionen bemærkningerne til Irland, som fik lejlighed til at reagere. Da Irland ikke reagerede, gentog Kommissionen i brev af 17. oktober 2016 sin opfordring til Irland om at fremsende dets kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.

(15) Ved brev af 9. december 2016 anmodede Kommissionen Irland om supplerende oplysninger. Irland svarede ved brev af 18. januar 2017. I dette brev fremsatte Irland også sine kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter.

(16) Ved dom af 21. december 2016 ophævede Domstolen Rettens domme, for så vidt som disse domme havde annulleret afgørelsen fra 2012 ([6]). Domstolen stadfæstede således, at Irland skal tilbagesøge et beløb på 8 EUR pr. passager fra luftfartsselskaber, der havde modtaget ulovlig statsstøtte.

([1]) Kommissionens afgørelse af 13.7.2011 i statsstøttesag SA.29064 (2011/NN) Fritagelse for afgifter på flybilletter, Irland (EUT C 306 af 18.10.2011, s. 10).
([2]) Kommissionens afgørelse 2013/199/EU af 25. juli 2012 om statsstøttesag SA.29064 (11/C ex 11/NN) Differentieret afgiftssats for flybilletter gennemført af Irland (EUT L 119 af 30.4.2013, s. 30).
([3]) Rettens dom af 25. november 2014, Ryanair mod Kommissionen, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.
([4]) Rettens dom af 5. februar 2015, Aer Lingus Ltd mod Kommissionen, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.
([5]) EUT C 220 af 17.6.2016, s. 13.
([6]) Domstolens dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Aer Lingus Ltd og Ryanair, forenede sager C-164/15 P og C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. DETALJERET BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN OG DE FOREGÅENDE PROCEDURER

2.1. Flybilletafgiften

(17) Flybilletafgiften blev indført ved section 55(2), i Finance (No. 2) Act 2008 (»Finance Act«) ([1]). Finance Act trådte i kraft den 30. marts 2009. I henhold til section 55(2) i Finance Act skal luftfartsselskaber betale flybilletafgiften for »enhver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn beliggende i Irland«.

(18) De udtryk, der anvendes i section 55(2) i Finance Act, er defineret i section 55 (1). Definitionen af udtrykket »passager« i section 55(2) i Finance Act udelukker udtrykkeligt »transit- eller transferpassager«. Det betyder, at en »transit- eller transferpassagers« afrejse ikke udgør en »passagers afrejse«, for hvilken luftfartsselskaber skal betale flybilletafgiften. En »transitpassager« defineres som »en passager, som er om bord på et fly, der lander i en lufthavn under dets flyvning, og som fortsætter sin rejse på dette fly«. Ved en »transferpassager« forstås endvidere »en passager, der ankommer med en flyvning til en lufthavn, og som afrejser med en anden flyvning til en anden lufthavn end den lufthavn, hvor passagerens rejse blev påbegyndt, hvor begge flyvninger er en del af en samlet booking, og hvor perioden mellem flyvningens planlagte ankomst til lufthavnen og dens planlagte afgang fra denne lufthavn ikke er på mere end seks timer«. Endelig forstås ved »lufthavn« en lufthavn som omhandlet i Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, herunder dog ikke en lufthavn, som havde under 10 000 ([2]) passagerafgange i det foregående kalenderår.

(19) Da flybilletafgiften blev indført, anførtes det i section 55(2)(b) i Finance Act, at »flybilletafgiften pålægges, opkræves og betales på grundlag af afstanden mellem den lufthavn, hvor flyvningen påbegyndes, og den lufthavn, hvor den slutter. Flybilletafgiften andrager: i) 2 EUR for flyvninger fra en lufthavn, der ligger højst 300 km fra Dublin lufthavn, og ii) 10 EUR i alle andre tilfælde«.

(20) Efter Kommissionens undersøgelse af en eventuel overtrædelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 ([3]) og artikel 56 i TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser blev afgiftssatserne ændret pr. 1. marts 2011, således at en fælles sats på 3 EUR fandt anvendelse på alle flyafgange fra og med denne dato, uanset afstanden fra Dublin lufthavn ([4]).

(21) Flybilletafgiften blev afskaffet med virkning fra den 1. april 2014.

2.2. Flybilletafgiftens funktionsmåde

(22) I sit brev af 18. januar 2017 forklarede Irland, at luftfartsselskabet skulle se på rejsen som helhed, når det beregnede den afgiftssats, der skulle betales efter retningslinjerne udstedt af Office of the Revenue Commissioners (»Revenue Commissioners«) den 30. marts 2009 (jf. betragtning 84), for rejser, når der er tale om rejser, som består af flere dele. Irland gav et eksempel på en flyvning i to dele, hvor den første del var Dublin-Shannon, og den anden del var Shannon-New York. Shannon ligger inden for en afstand af 300 km fra Dublin lufthavn, mens New York ligger mere end 300 km fra Dublin lufthavn. Det endelige bestemmelsessted (New York) ligger mere end 300 km fra Dublin lufthavn. Da rejsen skal tages i betragtning som en helhed (dvs. Dublin til New York), er flyvningen ifølge Irland omfattet af en flybilletafgift på 10 EUR. Der kan ses bort fra afgangen fra Shannon, da der ikke skal betales (yderligere) flybilletafgift, såfremt passageren er omfattet af definitionen af »transferpassager« eller »transitpassager« i Shannon lufthavn i henhold til section 55(1) i Finance Act. Luftfartsselskabet skulle derfor tage hele rejsen i betragtning og anvende den relevante sats, som var gældende for det endelige bestemmelsessted ([5]).

([1]) Som ændret ved section 18 i Finance Act 2009 og section 48 i Finance Act 2011.

([2]) I henhold til section 2 i Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998 forstås ved »lufthavn« det samlede areal inden for en flyveplads og hele det areal, der ejes eller benyttes af en lufthavnsmyndighed, herunder hangarer, veje og parkeringspladser, som anvendes eller påtænkes anvendt helt eller delvist med henblik på eller i forbindelse med driften af en sådan flyveplads.

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

([4]) I forbindelse med overtrædelsesproceduren fremsendte Kommissionen åbningsskrivelsen af 18. marts 2010. Her anfører Kommissionen, at Irland ved at differentiere afgiftssatsen ikke opfyldte sine forpligtelser efter forordning (EF) nr. 1008/2008 og artikel 56 i TEUF. Efter modtagelsen af åbningsskrivelsen ændrede de irske myndigheder afgiftssystemet.

([5]) I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 261/2004 af 11. februar 2004 om fælles bestemmelser om kompensation og bistand til luftfartspassagerer ved boardingafvisning og ved aflysning eller lange forsinkelser og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 295/91 (EUT L 46 af 17.2.2004, s. 1) forstås ved endeligt bestemmelsessted bestemmelsesstedet for den sidste flyvning, når der er tale om direkte tilslutningsforbindelser, mens der ved endeligt bestemmelsessted forstås det bestemmelsessted, der er anført på den billet, der fremvises ved indcheckningsskranken, når der er tale om særskilte flyvninger.

(23) Også Air Lingus, som opkrævede flybilletafgiften i perioden 2009-2014 efter Revenue Commissioners' retningslinjer, bekræftede i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at flybilletafgiften ikke fandt anvendelse på særskilte dele af en rejse. Afgiftspligtens indtræden var i stedet en rejse, der påbegyndtes i Irland, og afgiftens størrelse afhang af det endelige bestemmelsessted, som var anført på billetten, uanset om passageren benyttede en eller flere flyvninger for at komme til det endelige bestemmelsessted.

(24) Med hensyn til satsen for flybilletafgiften anførte Irland, at den lave sats på 2 EUR pr. passager i perioden 30. marts 2009 til 1. marts 2011 kun fandt anvendelse, når den samlede rejses endelige bestemmelsessted lå inden for en afstand af 300 km fra Dublin lufthavn, uanset hvor mange flyvninger rejsen omfattede, mens den høje sats fandt anvendelse »i alle andre tilfælde«. Den lave sats (2 EUR) var ifølge Irland end undtagelse til den generelle regel.

(25) I tabel 1, som er fremlagt af Irland, vises det, hvordan flybilletafgiften blev anvendt før og efter indførelsen af en fælles afgiftssats for flybilletter for alle afgiftspligtige afgange i 2011.

Tabel 1

Eksempler på rejser og gældende afgift før og efter ændringen af afgiftssatsen for flybilletter i 2011

	Periode	Afgangssted	Mellemlanding	Bestemmelsessted	Afgift (EUR)
a)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Ingen	New York	10
d)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Ingen	New York	3
e)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 til 1.3.2011	Dublin	Ingen	Cardiff	2
h)	2.3.2011 til 31.3.2014	Dublin	Ingen	Cardiff	3
i)	30.3.2009 til 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Ingen
j)	30.3.2009 til 31.3.2014	New York	Ingen	Dublin	Ingen

(26) Eksemplerne i tabel 1 kan ifølge Irland forklares på følgende måde:

a) Det endelige bestemmelsessted er New York (mere end 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletafgiftssatsen på 10 EUR. Afgangen fra mellemlandingen i Shannon er fritaget for flybilletafgift, da passageren er en transit- eller transferpassager i Shannon lufthavn.

b) Som litra a), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.

c) Det endelige bestemmelsessted er New York (mere end 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletafgiftssatsen på 10 EUR.

d) Som litra c), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.

e) Det endelige bestemmelsessted er Cardiff (under 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletafgiftssatsen på 2 EUR. Afgangen fra mellemlandingen i Cork er fritaget for flybilletafgift, da passageren er en transit- eller transferpassager i Cork lufthavn.

f) Som litra e), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.

g) Bestemmelsesstedet er Cardiff (under 300 km fra Dublin lufthavn), og flyvningen er derfor omfattet af flybilletafgiftssatsen på 2 EUR.

h) Som litra g), bortset fra at enhedssatsen på 3 EUR gælder i denne periode.

i) Der skal ikke betales flybilletafgift for denne rejse. Afgangslufthavnen (New York) er ikke beliggende i Irland, og afgangen fra mellemlandingen i Shannon er fritaget, da passageren er en transit- eller transferpassager i denne lufthavn. Dette var gældende før og efter ændringen af afgiftssatserne i 2011.

j) Der skal ikke betales flybilletafgift for denne rejse. Afgangslufthavnen er ikke beliggende i Irland.

(27) Disse eksempler omfatter ikke den situation, hvor en rejse påbegyndes og afsluttes uden for Irland, men omfatter en mellemlanding i Irland, f.eks. London-New York med en mellemlanding i Dublin lufthavn. Ud fra alle Irlands forklaringer er der imidlertid ingen tvivl om, at der ikke skulle betales flybilletafgift for en sådan rejse. Afgangen fra London ville ikke være omfattet af flybilletafgift, da lufthavne i London ikke er lufthavne som defineret i section 55(1) i Finance Act, eftersom de er beliggende uden for Irland, og afgangen fra Dublin ville ikke blive pålagt afgift, for så vidt som passageren er en transit- eller transferpassager.

(28) Ifølge de oplysninger, som Irland har fremlagt, blev flybilletafgiften indført som en foranstaltning mod de finansielle udfordringer i kølvandet på den globale finansielle og økonomiske krise for at øge indtjeningen. Irland har ikke anført andre mål som f.eks. miljøbeskyttelse.

2.3. **Afgørelsen fra 2011**

(29) Som anført i betragtning 6 blev afgørelsen fra 2011 vedtaget ved afslutningen af den indledende undersøgelsesfase, som var blevet indledt den 21. juli 2009.

(30) For at vurdere, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var selektiv, udpegede Kommissionen først det relevante referencesystem for afgiften. Kommissionen fandt, at flybilletafgiftssystemets formål og karakter var beskatning af passagerer, der afrejste fra en lufthavn i Irland, for at skabe indtægter til statsbudgettet. Ud fra de oplysninger, som Irland havde fremlagt, konkluderede Kommissionen, at den første del af en rejse, som bestod af flere dele, altid var fritaget for flybilletafgiften. Irland gav også eksempler på rejser fra New York til Dublin og fra Dublin til New York med og uden mellemlanding i Shannon og de gældende flybilletafgiftssatser. Referencesystemet blev derfor vurderet at være en afgift, der opkræves for hver passagers afrejse med fly fra en lufthavn i Irland. Kommissionen fandt også, at transfer- og transitpassagerer var passagerer, der afrejste fra en irsk lufthavn, og som derfor tilsyneladende var omfattet af dette referencesystem. Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer var dermed en undtagelse fra den almindelige anvendelse af de overordnede afgiftsmæssige rammer.

(31) Kommissionen undersøgte derefter, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var berettiget af hensyn til afgiftssystemets karakter eller generelle opbygning i medlemsstaten. Kommissionen fandt, at flybilletafgiftens formål var at være neutralt med hensyn til den rute, der blev valgt for at nå det endelige bestemmelsessted, uanset om der blev foretaget en mellemlanding eller ej, og at undgå dobbeltbeskatning. Ifølge afgørelsen fra 2011 ville luftfartsselskabet blive pålagt at betale afgiften to gange for en rejse med en mellemlanding, hvis flybilletafgiften fandt anvendelse på transit- og transferpassagerer. Det blev derfor konkluderet, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften, som bevirkede, at passagerer blev underlagt samme afgift uanset deres rejserute, var i overensstemmelse med det relevante afgiftssystems karakter og logik.

(32) Kommissionen udledte af disse elementer, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var i overensstemmelse med det udpegede afgiftssystems karakter og logik ([1]).

([1]) Ræsonnement i betragtning 30-32 og konklusion i betragtning 37 til afgørelsen fra 2011.

2.4. **Rettens dom i sag T-512/11**

(33) Som anført i betragtning 10 annullerede Retten med sin dom i sag T-512/11 afgørelsen fra 2011, for så vidt som Kommissionen i afgørelsen fra 2011 fandt, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke udgjorde statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(34) Retten fastslog, at en indledende undersøgelsesperiode på omkring to års varighed var en væsentlig overskridelse af den periode, der normalt kræves for at gennemføre en indledende undersøgelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.

(35) Retten fandt også, at Kommissionens undersøgelse var ufuldstændig og utilstrækkelig. Retten fandt navnlig, at der var uoverensstemmelser mellem indholdet af brevet fra Irland af 15. oktober 2009, nævnt i betragtning 4, og afgørelsen fra 2011.

(36) Retten fandt i denne henseende, at Kommissionen godkendte Irlands argument om, at den del af rejsen, der var fritaget for flybilletafgift, var den første del, selv om de eksempler, der er gengivet i tabellen i betragtning 9 til afgørelsen fra 2011, ikke kunne underbygge en sådan konklusion. Mens dette ifølge Retten kan være tilfældet for eksemplet vedrørende passagerer, der rejser fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon, som blev pålagt flybilletafgiften, var det derimod ikke klart, og Kommissionen forklarede ikke, hvorfor passagerer, der rejste den modsatte vej, dvs. fra New York til Dublin med samme mellemlanding, ikke blev pålagt flybilletafgiften for afgangen fra mellemlandingslufthavnen i Shannon.

(37) Ved at henvise til det forhold, at neutralitetshensyn efter de irske myndigheders opfattelse også nødvendiggør de undtagelser for de samme kategorier af passagerer, der indrømmes under flybilletafgiftssystemer i andre medlemsstater, og samtidig henvise udtrykkeligt til Det Forenede Kongerige, fastslog Retten desuden, at Det Forenede Kongeriges flypassagerafgift ikke kunne anses for et relevant referencesystem i den foreliggende sag, fordi det under dette system altid er den første del af rejsen, der er omfattet af afgiften, hvilket ikke er i overensstemmelse med det synspunkt, som de irske myndigheder fremførte i deres brev af 15. oktober 2009, og som blev bekræftet af Kommissionen i afgørelsen fra 2011.

(38) Retten understregede videre, at der i brevet af 15. oktober 2009 ikke henvises udtrykkeligt til behovet for at undgå dobbeltbeskatning. Retten bemærkede desuden, at Irland havde tilbudt at overveje at tilpasse loven om transfer- og transitpassagerer, herunder at fjerne kravet om en samlet booking i definitionen af en transferpassager, og at Kommissionen ikke havde taget stilling til dette.

(39) På grundlag af disse uoverensstemmelser konkluderedes det, at Kommissionen, da den vedtog afgørelsen fra 2011, ikke havde de nødvendige oplysninger til at kunne gennemføre en tilstrækkelig udførlig analyse af foranstaltningens selektivitet og til at konkludere, at reglerne for anvendelsen af undtagelsen ikke gav anledning til tvivl.

(40) Retten konkluderede, at Kommissionen uden en analyse af den omtvistede foranstaltnings mulige forenelighed med det indre marked burde have indledt den formelle undersøgelsesprocedure for at indsamle relevante oplysninger med henblik på at bekræfte, at den omtvistede foranstaltning ikke var selektiv, og eventuelt konkludere, at foranstaltningen ikke udgjorde statsstøtte, og for at give sagsøgeren og de andre berørte parter mulighed for at fremsætte deres bemærkninger i forbindelse med denne procedure.

3. **BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE**

(41) Efter dommen i sag T-512/11 indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure for at indsamle oplysninger med henblik på at bekræfte, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke var selektiv, og for at give sagsøgeren og de andre berørte parter mulighed for at fremsætte deres bemærkninger i forbindelse med denne procedure.

(42) I åbningsafgørelsen bemærkede Kommissionen, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerers afrejser fra flybilletafgiften påførte staten et tab i afgiftsindtægter og blev dermed finansieret via statsmidler og tilsyneladende begunstigede de luftfartsselskaber, der nød godt af foranstaltningen. Kommissionen kunne endvidere ikke ved indledningen af den formelle undersøgelse udelukke, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften var selektiv.

(43) Kommissionen konkluderede derfor foreløbigt, at foranstaltningen, eftersom alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF på forhånd kunne opfyldes, kunne udgøre statsstøtte til luftfartsselskaber, der har betjent ruter, som blev begunstiget af udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften.

(44) Kommissionen opfordrede derfor Irland til igen at angive dets begrundelse for at vedtage flybilletafgiften og til at forklare, hvorfor flybilletafgiften ikke fandt anvendelse på transfer- og transitpassagerer.

(45) Kommissionen opfordrede også Irland til at give en detaljeret redegørelse for, hvordan section 55 i Finance Act bør fortolkes. Kommissionen anmodede Irland om at give klare eksempler på, hvordan flybilletafgiften fandt anvendelse i alle relevante kategorier af ruter, præcisere, om den anden del af en rejse specifikt er udeladt fra flybilletafgiften, eller om alle transfer- og transitpassagerer mere generelt er udeladt, og til at give alle andre oplysninger, som efter Irlands opfattelse var nyttige i denne henseende. Kommissionen opfordrede også Irland til at give disse eksempler for perioder før og efter ændringen af flybilletafgiftssatserne, der blev indført i 2011.

(46) Ud fra den indledende antagelse, at referencesystemet er en afgift, der pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland, udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften afveg fra referenceafgiftssystemet ved at skelne mellem økonomiske aktører, som i lyset af det iboende formål med den berørte medlemsstats afgiftssystem befandt sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, og følgelig begunstigede bestemte luftfartsselskaber.

(47) Kommissionen fandt imidlertid også, at flybilletafgiftens betegnelse og faktisk dens ordlyd kan antyde, at dens ledende princip er at beskatte flyrejser fra en lufthavn i Irland snarere end hver afgang fra en lufthavn i Irland. Efter denne antagelse følger udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ifølge Kommissionen direkte af dette princip, eftersom en flyrejse kan omfatte mere end én afrejse fra en lufthavn i Irland.

4. IRLANDS BEMÆRKNINGER TIL ÅBNINGSAFGØRELSEN

(48) I sine bemærkninger af 22. december 2015 til åbningsafgørelsen afviste Irland enhver påstand om, at fritagelsen af transfer- og transitpassagerer udgør statsstøtte.

4.1. Om fortolkningen og anvendelsen af section 55 i Finance Act

(49) Irland anførte, at forpligtelsen til at betale flybilletafgiften var fastsat i Finance Act, som skal fortolkes strengt. Med henvisning til den irske højesterets praksis understregede Irland, at en skatteyder efter irsk ret kun er forpligtet til at betale en afgift eller kan stilles ugunstigt, hvis dette udtrykkeligt er fastsat ved lov, og citerede fra dommen Texaco (Ireland) Ltd mod Murphy (Inspector of Taxes): »Det er fast retspraksis, at en borger ikke kan pålægges en afgift, medmindre denne forpligtelse klart fremgår af lovens tekst« ([1]). På dette grundlag var det ifølge Irland nødvendigt at undersøge ordlyden af Finance Act for at afgøre, om en rejse er omfattet af flybilletafgiften. Enhver tvivl om anvendelsen af Finance Act ville komme skatteyderen til gode.

(50) I henhold til section 55(2)(c) i Finance Act skal flybilletafgiften »betales for enhver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn«. Irland bemærkede i denne forbindelse, at:

— definitionen af »passager« udelukker (på visse betingelser) personer, som er handicappede, er under to år gamle eller er transfer- eller transitpassagerer

— definitionen af »lufthavn« udelukker også visse rejser, da der ikke skal betales afgift for en afrejse fra en lufthavn uden for Irland og fra visse lufthavne med få passagerer ([2])

— definitionen af »fly« udelukker fly, som højst kan befordre 20 passagerer, og udelukker også fly, der bruges til statslige eller militære formål.

(51) I lyset af betragtning 50 fandt Irland, at der ikke skulle betales flybilletafgift for transfer- og transitpassagerer, uanset hvilken del af rejsen der er tale om. Irland bekræftede, at den anden del af en rejse ikke automatisk er fritaget for afgiften. Ifølge Irland var den andel del af en rejse muligvis omfattet af afgiften, såfremt section 55 i Finance Act fandt anvendelse i den pågældende situation, herunder såfremt passageren var en transit- eller transferpassager (det samme gjaldt for den første del af en rejse). Definitionen af »lufthavn« kan også udelukke visse rejser, da der ikke skulle betales flybilletafgift for en afrejse fra en lufthavn uden for Irland.

([1]) Højesterets dom af 15. maj 1992, Texaco (Ireland) Ltd mod Murphy (Inspector of Taxes), Irish Tax Reports (IV) 1988-1993.
([2]) Irland har i denne forbindelse henvist til definitionen af »lufthavn« i section 55(1) i Finance Act og den senere ændring.

(52) Irland påpegede også, at udeladelserne af transfer- og transitpassagerer er almindelige i de flybilletafgiftssystemer, der er gennemført i andre lande, f.eks. Det Forenede Kongerige, Frankrig og Tyskland. Irland hævdede, at reglerne for hver afgift skal fortolkes i sammenhæng med den relevante nationale lov.

4.2. **Om fortolkningen af fritagelsen af transfer- og transitpassagerer**

(53) Til præmis 88 i dommen i sag T-512/1, som vedrører følgende udtalelse, der er anført i betragtning 20 til afgørelsen fra 2011, havde Irland følgende bemærkning: »Med hensyn til udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften bemærker de irske myndigheder, at det forhold, at den første del af en samlet rejse ikke er omfattet af afgiften, sikrer, at passageren ikke straffes, fordi en rute omfatter en mellemlanding for at nå det endelige bestemmelsessted«. I ovennævnte præmis i sin dom i sag T-512/11 bemærkede Retten, at det stadig forholdt sig således, at denne fortolkning, selv ifølge de irske myndigheders fortolkning, hvorefter den første del af rejsen, herunder en mellemlanding, er fritaget, ikke underbygges af eksemplerne i tabellen i betragtning 9 til afgørelsen fra 2011, selv om Kommissionen ikke havde grund til at betvivle oplysningerne i Irlands brev af 15. oktober 2009, som ligger til grund for betragtning 20 til afgørelsen fra 2011. Retten påpegede, at det ikke var klart, og Kommissionen forklarede ikke, hvorfor passagerer, der rejste fra New York til Dublin med en mellemlanding i Shannon, ikke er omfattet af flybilletafgiften for afgangen fra mellemlandingslufthavnen i Shannon. Irland henviste til punkt 13 i sit brev af 15. oktober 2009, som lyder: »Med hensyn til transferpassagerer sikrer udeladelsen blot, at den første del af en samlet rejse ikke er omfattet af flybilletafgiften«. Irland påpegede, at dette punkt ligger i forlængelse af en beskrivelse af en flyvning fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon, og at det var korrekt i sammenhæng med en sådan rejse, men at det var forkert at betegne det som en generelt regel, hvorefter den første del af en rejse aldrig er omfattet af flybilletafgiften.

(54) Med hensyn til det eksempel, der nævnes i præmis 88 i Rettens dom i sag T-512/11, som omhandler en rejse fra New York til Dublin med en mellemlanding i Shannon, forklarede Irland, at der ikke skal betales flyafgift for nogen af delene af denne rejse i medfør af ordlyden af Finance Act, herunder:

— den første del (New York til Shannon) er fritaget, fordi afgiften kun pålægges afgange fra irske lufthavne

— den anden del (Shannon til Dublin) er fritaget, fordi passagerer i Shannon lufthavn anses for transit- eller transferpassagerer i henhold til section 55(1) i Finance Act.

(55) Irland konkluderede, at den samlede rejse fra New York til Dublin med en mellemlanding i Shannon ville være fritaget for flybilletafgift i medfør af ordlyden af Finance Act. Med redegørelsen i brev af 15. oktober 2009 havde Irland til hensigt at præcisere loven, men redegørelsen er ikke bindende.

4.3. **Om begrundelsen for udeladelsen af transit- og transferpassagerer og det referencesystem, der skal bruges til vurderingen heraf**

(56) Med hensyn til begrundelsen for at fritage transfer- og transitpassagerer forklarede Irland, at det ikke var hensigtsmæssigt at pålægge individuelle flyvninger særskilt afgift, hvis de i virkeligheden var en del af en samlet rejse. Irland henviste i denne forbindelse til:

— ordlyden af definitionen af »transfer-« eller »transitpassager« for så vidt angår flybilletafgiften i section 55(1) i Finance Act (jf. betragtning 18)

— teksten i Irlands brev til Kommissionen af 15. oktober 2009, hvori Irland forklarede, at flybilletafgiften havde til formål at pålægge afgift på en samlet rejse, selv om rejsen var opdelt i forskellige dele.

(57) Irland henviste navnlig til det hypotetiske scenario, der er beskrevet i dets brev af 15. oktober 2009 til Kommissionen, med en flyvning fra USA, som havde en mellemlanding i Shannon og derefter fortsatte til Dublin. I teksten anføres det, at »flyvningen er klart USA-Dublin, og en mellemlanding bør ikke give anledning til betaling af flybilletafgift«. I beskrivelsen af en flyvning i den modsatte retning anførtes det i teksten, at »for flyvninger, der forlader landet med en mellemlanding, har fritagelsen alene til formål at sikre, at de to dele af rejsen ikke pålægges en særskilt afgift«. Ifølge Irland understregede dette, at rejsen fra Dublin til USA blev anset for en samlet rejse og derfor kun burde være omfattet af flybilletafgiften én gang, selv om rejsen omfattede flere afgange.

(58) Irland anførte, at dette var grunden til, at »transfer-« og »transitpassagerer« udtrykkeligt er udeladt fra flybilletafgiftens anvendelsesområde i henhold til definitionen i section 55(1) i Finance Act.

(59) På baggrund af det referencesystem, som var nævnt i åbningsafgørelsen, dvs. i) en afgift, der blev pålagt hver *afrejse*, eller ii) en afgift, der blev pålagt for hver *rejse*, som kunne omfatte flere dele, anførte Irland, at flybilletafgiftens formål var at pålægge hver rejse én afgift én gang. Det ville ifølge Irland være mere korrekt at anse flybilletafgiften for en afgift på rejser end for en afgift på afrejser. I section 55(2) i Finance Act henvises der til »afrejse«, som den hændelse, der udløser flybilletafgiften. De definitioner og bestemmelser i Finance Act, der er omhandlet i betragtning 18 og 19, viser imidlertid, at den tjeneste, der blev beskattet, var rejsen, og at det reelle formål var at beskatte rejser, ikke afrejser.

4.4. **Om sondringen mellem punkt til punkt-luftfartsselskaber og andre**

(60) Irland anførte, at vurderingen af, om luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, og luftfartsselskaber, der leverer tilslutningsforbindelser, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation i lyset af det iboende formål med afgiftssystemet i den pågældende medlemsstat, kun kan være en sekundær årsag til at afvise klagen. Irlands primære argument er, at flybilletafgiften havde til formål at beskatte rejser, ikke individuelle afgange. Som følge deraf afspejler udeladelsen af transfer- og transitpassagerer alene det forhold, at en samlet rejse kan bestå af flere dele. Irland påpegede også, at flybilletafgiften ikke var udformet med henblik på at begunstige en bestemt forretningsmodel.

4.5. **Om afgiftens karakter og generelle opbygning**

(61) Hvis udeladelsen af transfer- og transitpassagerer begunstigede bestemte luftfartsselskaber, kunne dette endelig efter Irlands opfattelse være en direkte følge af det irske afgiftssystems grundlæggende og ledende principper som f.eks. undgåelse af dobbeltbeskatning eller afgiftsneutralitet.

(62) Med henvisning til dets brev af 15. oktober 2009 forklarede Irland, at formålet med udeladelsen var at undgå en for vidtgående anvendelse af flybilletafgiften. Formålet var navnlig at undgå forskelsbehandling af passagerer, hvis rejse omfattede en mellemlanding. Denne henvisning til forskelsbehandling omfattede en sammenligning af a) passagerer, hvis rejse omfattede en mellemlanding, og b) passagerer med direkte flyvninger. Da formålet var at behandle de to grupper på samme måde, underbygger dette konklusionen om, at formålet med flybilletafgiften var at pålægge hver rejse én afgift én gang.

(63) Irland gjorde også nødvendigheden af at undgå dobbeltbeskatning gældende. Selv om dette princip muligvis ikke er nævnt i Irlands brev af 15. oktober 2009, nævnte Irland principperne om billighed og ligebehandling, som får stater til at afstå fra dobbeltbeskatning, i dette brev. Irland påberåbte sig ligeledes princippet om afgiftsneutralitet.

5. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

5.1. **Bemærkninger fra Ryanair**

(64) Foranstaltningen er efter Ryanairs opfattelse selektiv og udgør derfor statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF, uden at være omfattet af undtagelserne omhandlet i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF.

(65) Luftfartsselskabet påpegede, at dets bemærkninger bør fortolkes på baggrund af:

— dets klage til Kommissionen af 21. juli 2009 over indrømmelsen af ulovlig støtte gennem flybilletafgiften

— dets stævning af 24. september 2011 til Retten i sag T-512-11 med bilag

— dets øvrige skriftlige og mundtlige indlæg af 24. september 2011 indgivet til Retten i sag T-512/11, herunder navnlig svarskrift af 17. januar 2012.

5.1.1. *Om flybilletafgiftens præcise anvendelsesområde, begrundelsen for flybilletafgiften og årsagerne til udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften*

(66) Ryanair er enig i, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer i eksemplet med flyvningen Dublin-Shannon-New York vedrører den anden del af rejsen. Ryanair hævder følgelig, at den samlede afgift med de satser, der var gældende fra den 1. marts 2011, kun burde have været den lave sats på 2 EUR (for Dublin-Shannon) i stedet for satsen på 10 EUR, som fremgår af tabel 1.

(67) Selv om Irland dokumenterer, at anvendelsen af denne foranstaltning i praksis var i overensstemmelse med fortolkningen, hvorefter den første del af rejsen var fritaget for flybilletafgiften, er dette efter Ryanairs opfattelse ikke tilstrækkeligt til at afhjælpe den fordrejning, der er afspejlet i Finance Act.

5.1.2. *Om det »normale« afgiftssystem eller referenceafgiftssystemet*

(68) Ryanair forbeholder sig sin stilling til definitionen af det »almindelige« afgiftssystem eller referenceafgiftssystemet, indtil appellen ved Domstolen i forenede sager C-164/15 P og C-165/15 P ([1]) er afgjort. Ryanair er af den opfattelse, at Kommissionens definition af det »almindelige« afgiftssystem eller referenceafgiftssystemet ikke er i overensstemmelse med nogle af dens konklusioner i den øvrige del af åbningsafgørelsen.

5.1.3. *Om spørgsmålet om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften afviger fra referencesystemet*

(69) Med henvisning til betragtning 44 til åbningsafgørelsen og et citat fra denne tekst anfægter Ryanair, at Kommissionen på grundlag af den foregående konklusion vedrørende referenceafgiftssystemet i betragtning 44 gør gældende, at »flybilletafgiftens formål er at beskatte flyrejser, der påbegyndes i en lufthavn i Irland«, men derefter uden yderligere forklaring eller analyse drager den ulogiske konklusion, at det i lyset af dette formål »kan være hensigtsmæssigt at skelne den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, fra den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit i lufthavne i Irland« ([2]). Den foregående konklusion, som Ryanair henviser til, er anført i betragtning 42 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen foreløbigt fastslår, at referenceafgiftssystemet er en afgift, der pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland.

(70) Citaterne i betragtning 44 til åbningsafgørelsen er efter Ryanairs opfattelse et forsøg på at begrunde en sondring mellem den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der leverer punkt til punkt-tjenester, og den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, som også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit. En sådan sondring er ifølge Ryanair fejlagtig og beklagelig, da den klart skaber et grundlag for en endelig afgørelse om, at den omhandlede foranstaltning ikke udgør statsstøtte.

(71) I sine bemærkninger henviser Ryanair til betragtning 45 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen under henvisning til tidligere afgørelser som led i Unionens fusionskontrol forklarer, at tjenester, der involverer transfer eller transit, fra kundens perspektiv udgør en rejse fra oprindelseslufthavnen til lufthavnen på bestemmelsesstedet og ikke to særskilte rejser. Kommissionen blander dermed efter Ryanairs opfattelse den meget snævre definition af relevante produktmarkeder i fusionssager sammen med begrebet »en sammenlignelig faktisk og retlig situation« i statsstøttesager. Med henvisning til Domstolens praksis og åbningsafgørelsen ([3]) anfører Ryanair, at begrebet »sammenlignelige faktiske og retlige situationer« ikke bestemmes gennem substituerbarhed mellem udbud og efterspørgsel (som ifølge Ryanair er kriterier, der typisk anvendes i fusionsundersøgelser og andre konkurrencesager, som Kommissionen her gør gældende), men er en funktion af de formål, der forfølges med den undersøgte ordning.

(72) »Sammenlignelig faktiske og retlige situationer« i statsstøttesager har ifølge Ryanair næsten altid et meget bredere anvendelsesområde end de »relevante produktmarkeder« i fusionssager, da de formål, der forfølges med den nationale ordning i denne eller andre statsstøttesager, ikke havde nogen forbindelse til definitionen af det relevante produktmarked i fusionskontrolsager. Ryanair henviser i denne forbindelse igen til Domstolens praksis, hvor Domstolen ikke har afgrænset »sammenlignelige faktiske og retlige situationer« ud fra kundernes perspektiv eller støttemodtagernes forretningsmodeller, som Kommissionen har foreslået i denne afgørelse.

([1]) Som forklaret i betragtning 16 afsagde Domstolen dom den 21. december 2016.

([2]) Betragtning 44 til åbningsafgørelsen har følgende ordlyd: »Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften afviger fra den almindelige ordning, hvorunder en afgift pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland. Det er imidlertid tvivlsomt, om denne afgivelse indebærer en sondring mellem økonomiske aktører, som i lyset af det iboende formål med den berørte medlemsstats afgiftssystem befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Hvis flybilletafgiftens formål er at beskatte flyrejser, der påbegyndes i en lufthavn i Irland, kan det være hensigtsmæssigt at skelne den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, fra den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit i lufthavne i Irland«.

([3]) Jf. eksempelvis Rettens dom af 22. januar 2013, Salzgitter mod Kommissionen, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, præmis 81, analog med Domstolens dom af 8. november 2011, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598. Ryanair henviser også til betragtning 21 og betragtning 28-30 til åbningsafgørelsen.

(73) I sine bemærkninger henviser Ryanair til Kommissionens tidligere afgørelser vedrørende f.eks. onlinespil og landbaserede spil, hvor Kommissionen accepterer, at virksomheder med forskellige forretningsmodeller befinder sig i sammenlignelige faktiske og retlige situationer som omhandlet i betragtning 72 ([1]).

(74) Hvis referencesystemet for flybilletafgiften er en afgift, der pålægges for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland, må den eneste logiske konsekvens ifølge Ryanair være, at ordningen skulle være agnostisk med hensyn til passagerernes holdninger til deres rejse eller de berørte luftfartsselskabers forretningsmodel. En anden fortolkning ville afspejle en selektiv tilgang, som er snævrere end formålet med flybilletafgiften, og som dermed opfylder en af de centrale betingelser for statsstøtte.

(75) Selektivitet i denne afgørelse ville specifikt følge af det forhold, at — selv om traditionelle luftfartsselskaber, som tilbyder transfer- og transitflyvninger, og luftfartsselskaber, som kun tilbyder punkt til punkt-flyvninger (som f.eks. Ryanair), befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, for så vidt angår statsstøtte — kun førstnævnte ville blive begunstiget af fritagelsen af transfer- og transitpassagerer for flybilletafgiften.

(76) Ryanair hævder, at modtagerne af denne undtagelse nemt kan defineres på forhånd. Det kan desuden ikke hævdes, at undtagelsen var åben for alle luftfartsselskaber uden forskelsbehandling. Det er for det første praktisk talt umuligt for et luftfartsselskab at tilpasse dets grundlæggende forretningsmodel fra en punkt til punkt-model til en hub and spoke-model. Der findes, så vidt Ryanair er bekendt, ingen tidligere eksempler på en sådan ændring på markedet. En sådan tilpasning ville for det andet yderligere blive hindret af kapacitetsbegrænsninger i de fleste lufthavne.

(77) Endelig var udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften efter Ryanairs opfattelse en klar fravigelse af referencesystemet og formålet med flybilletafgiften, som disse udtryk er fortolket i Unionens retspraksis. Ryanair henviser i denne sammenhæng til dets tidligere indlæg, hvorefter Irlands ikke-angivne, men reelle formål var selektivt at støtte visse indenlandske luftfartsselskaber og fremme Dublin lufthavn som en international hub-lufthavn.

5.1.4. *Om spørgsmålet om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften er en direkte følge af afgiftssystemets grundlæggende og ledende principper*

(78) Ryanair afviser idéen om, at fritagelsen af transfer- og transitpassagerer for flybilletafgiften er en direkte følge af »afgiftssystemets grundlæggende og ledende principper«. Åbningsafgørelsen er efter Ryanairs opfattelse et forsøg på at berettige en sådan konklusion med et sæt fordrejede argumenter, som Irland og Kommissionen efterfølgende har sammensat for at udligne de klare virkninger af flybilletafgiftens »referencesystem« og »formål«, som tidligere defineret i åbningsafgørelsen, ved brug af det upræcise udtryk »grundlæggende og ledende principper«.

(79) Med hensyn til åbningsafgørelsens afsnit 6.1.5 fremsætter Ryanair bemærkninger til en række principper, som Kommissionen og/eller Irland efter Ryanairs opfattelse gør gældende:

— Om »klarhed om anvendelsen« ([2]): Ryanair rejser spørgsmålet om, hvorvidt [man forventes at acceptere, at] sådan »klarhed« vil blive opnået gennem den selektive omgåelse af flybilletafgiftens referencesystem og formål.

— Om undgåelse af »en for vidtgående anvendelse af flybilletafgiften« ([2]): Dette udtryk er efter Ryanairs opfattelse uklart. Ryanair henviser Kommissionens afgørelse om statsstøtte for at reducere elintensive virksomheders omkostninger som følge af finansieringen af støtte til vedvarende energi ([3]) og mere specifikt til betragtning 32 til denne afgørelse, hvor det anføres, at »foranstaltningen også er selektiv, fordi kun [energiintensive brugere] inden for bestemte sektorer kan blive begunstiget af den«. På dette grundlag konkluderer Ryanair, at en rimelig og retfærdig anvendelse af flybilletafgiften kun er et yderligere argument mod fritagelsen af transfer- og transitpassagerer. Kommissionen bør ligeledes konkludere, at en undtagelse for luftfartsselskaber, der er intensive brugere af lufthavnsinfrastruktur som følge af deres hub and spoke-model, udgør statsstøtte. Hvis Irlands ønske er at beskytte passagererne mod konsekvenserne af at benytte en flyvning med en mellemlanding ([2]), som Kommissionen nævner i åbningsafgørelsen, er den omhandlede foranstaltning støtte af social karakter, og dens forenelighed skal vurderes efter artikel 107, stk. 2, i TEUF.

([1]) Kommissionens afgørelse af 17. marts 2015 i statsstøttesag SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) Differentierede afgiftssatser for onlinespil og landbaserede spil i Spanien (EUT C 136 af 24.4.2015, s. 1), betragtning 56.
([2]) Jf. betragtning 48 til åbningsafgørelsen.
([3]) Kommissionens afgørelse af 31. august 2015 i statsstøttesag SA.42424 Nedsat bidrag til finansiering af RES-støtte til energiintensive brugere, Danmark (EUT C 369 af 6.11.2015, s. 1), betragtning 32.

— Om antagelsen, at »udeladelserne af transfer- og transitpassagerer er almindelige i de flybilletafgiftssystemer, der er gennemført i andre lande, f.eks. Det Forenede Kongerige«: Med henvisning til punkt 41-44 i dets tidligere stævning til Retten i sag T-512/11 afviser Ryanair argumentet om »almindelig international praksis«. Ryanair hævder, at henvisningen til Det Forenede Kongeriges system som et angiveligt tilsvarende eksempel er i strid med Kommissionens for sent korrigerede forståelse af flybilletafgiftens funktionsmåde, der er omhandlet i åbningsafgørelsens afsnit 6.1.2.

— Om antagelsen, at »flybilletafgiftens betegnelse og faktisk dens ordlyd kan antyde, at dens ledende princip er at beskatte flyrejser fra en lufthavn i Irland snarere end hver afrejse fra en lufthavn i Irland« ([1]): Denne holdning kan ifølge Ryanair ikke begrundes, da ordet »hver« kun bruges én gang i den relevante lovbestemmelse, hvori flybilletafgiften defineres, og kun i sammenhæng med ordet »afrejse« og ikke ordet »rejse«. Ryanair understreger, at en »afrejse« ikke er det samme som en »rejse«. Kommissionens gisning om, at fokus i denne tekst i Finance Act er rettet mod »hver rejse« og ikke »hver afrejse«, var derfor kun en simpel benægtelse af den klare formulering og betydning af teksten i Finance med det formål at begrunde et argument, der ikke kan begrundes. En medlemsstats betegnelse af en foranstaltning er desuden ikke en faktor, som kan benyttes til at afgøre, om en foranstaltning udgør statsstøtte efter EU-retten.

(80) Med hensyn til varigheden af den indledende undersøgelsesprocedure, retssagen og de formelle undersøgelsesprocedurer anfører Ryanair, at de relevante forhold efterhånden bør være tilstrækkeligt klare. Ryanair udtrykker bekymring for, at Kommissionens bemærkning i åbningsafgørelsen om, at dens nuværende konklusion om den anfægtede undtagelses overensstemmelse med flybilletafgiftens »grundlæggende og ledende principper« eventuelt skal revideres i lyset af de oplysninger, der indsamles under den formelle undersøgelse, kun levner meget begrænset håb om, at Kommissionen faktisk vil skifte synspunkt. Ryanair understreger i denne forbindelse, at ingen oplysninger eller efterfølgende argumenter kan tillades at fordreje den klare formulering og betydning af den anfægtede fritagelse af transfer- og transitpassagerer eller kan benyttes som et påskud for at konkludere, at der ikke er tale om statsstøtte, i denne afgørelse.

5.1.5. *Om forekomsten af statsstøtte*

(81) Ryanair opfordrer Kommissionen til at genoverveje dens indledende konklusioner i lyset af luftfartsselskabets bemærkninger.

(82) I sine bemærkninger accepterer Ryanair Kommissionens synspunkt om, at den omhandlede foranstaltning, for så vidt som den udgør statsstøtte, ikke er omfattet af nogen af undtagelserne i artikel 107, stk. 2 og 3, i TEUF.

5.2. **Bemærkninger fra Aer Lingus**

(83) Aer Lingus anfører, at flybilletafgiftens undtagelse for transfer- og transitpassagerer ikke udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF af følgende to grunde:

— Referencesystemet for flybilletafgiften er en afgift, der opkræves for en passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland på grundlag af hele rejsen, således at en rejse, der består af to tilslutningsforbindelser, anses for en samlet rejse, og således at rejser, der påbegyndes uden for Irland, ikke er omfattet af flybilletafgiften. Flybilletafgiften opkræves kun én gang for hele rejsen. På grundlag af dette »rejsereferencesystem« kan flybilletafgiften ikke anses for selektiv og udgør derfor ikke statsstøtte.

— Selv om Kommissionen beslutter at fastholde sin foreløbige konklusion om, at referencesystemet for flybilletafgiften er baseret på hver afgang af en flyvning fra en lufthavn i Irland, er fritagelsen af transfer- og transitpassagerer ikke selektiv, fordi den ikke forskelsbehandler økonomiske aktører: Luftfartsselskaber, der alene tilbyder punkt til punkt-flyvninger, befinder sig i objektivt forskellige omstændigheder sammenlignet med luftfartsselskaber, der tilbyder tjenester til transfer- og transitpassagerer. Undtagelsen er under alle omstændigheder også berettiget, fordi den imødegår problemer med dobbeltbeskatning og er i overensstemmelse med flybilletafgiftens ledende princip, nemlig at afgiften er baseret på rejsen.

5.2.1. *Om flybilletafgiftens formål*

(84) Aer Lingus har anmodet Revenue Commissioners om en præcisering af fortolkningen af Finance Act. Den 30. marts 2009 sendte Revenue Commissioners en e-mail til Aer Lingus med en præcisering af fortolkningen af Finance Act. På grundlag af denne e-mail hævder Aer Lingus, at det klart fremgår af fortolkningen af section 55(2) i Finance Act, at afgiften skal fastsættes på grundlag af det endelige bestemmelsessted, uanset

([1]) Jf. betragtning 49 til åbningsafgørelsen.

eventuelle mellemlandinger. Aer Lingus konkluderer, at afgiften, uanset hvor mange dele en rejse omfatter, opkræves på grundlag af passagerens endelige bestemmelsessted og beregnes én gang på grundlag af den samlede rejse, uanset om den omfatter en eller flere flyvninger. Det relevante afsnit i e-mailen af 30. marts 2009 lyder som følger:

»Flyvningen afsluttes på passagerens endelige bestemmelsessted, som denne har booket, uanset hvilken rute luftfartsselskabet har planlagt for at bringe passageren til dennes bestemmelsessted. Hvis en person i Deres skitserede scenario med transatlantiske flyvninger [Shannon-Dublin-Chicago] booker en flyvning fra Shannon til Chicago med Aer Lingus, bør Aer Lingus anvende en afgiftssats på 10 EUR, da det sted, hvor flyvningen afsluttes, er Chicago, dvs. mere end 300 km fra Dublin lufthavn. Det forhold, at der foretages en mellemlanding, ændrer ikke denne konklusion« (fremhævelse tilføjet af Aer Lingus).

(85) Aer Lingus finder, at denne fortolkning er i overensstemmelse med definitionerne af transfer- og transitpassagerer, som henviser til passagerens »rejse« og ikke passagerens flyvning. En »rejse« kan således ifølge Aer Lingus være en nonstopflyvning eller kan omfatte en mellemlanding på højst seks timer.

5.2.2. *Om begrundelsen for at beskatte en passagers afrejse fra Irland og ikke en transfer-/transitflyvning*

(86) Den omhandlede undtagelse gennemfører ifølge Aer Lingus det grundlæggende princip, at afgiften fastsættes på grundlag af det endelige bestemmelsessted, uanset beliggenheden af eventuelle mellemlandinger.

(87) Aer Lingus hævder, at undtagelsen desuden hindrer dobbeltbeskatning, ikke kun i Irland, men også på tværs af grænserne. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til et afsnit i den e-mail, der er nævnt i betragtning 84, som selskabet havde modtaget fra Revenue Commissioners:

»Virkningen af definitionen af »transferpassager« er, at afgift ikke opkræves særskilt for hver del af rejsen (…), såfremt der højst er seks timer mellem flyvningerne. Hvis der er mere end seks timer mellem flyvningerne, finder »transferpassager«-undtagelsen ikke anvendelse, og hver del af rejsen skal pålægges særskilt afgift (dvs. to afgange, som hver pålægges den relevante flybilletafgiftssats)« (fremhævelse tilføjet af Aer Lingus).

(88) På grundlag af det afsnit, der er nævnt i betragtning 87, konkluderer Aer Lingus, at spørgsmålet om, hvorvidt en passager, der afrejser med en flyvning, som er en del af en rejse med to (eller flere) dele, fra en lufthavn i Irland, er omfattet af flybilletafgiften, afhænger af for det første flyvningens afgangssted og for det andet beliggenheden af det endelige bestemmelsessted. Dette ville hindre:

— at flybilletafgiften finder anvendelse på mere end én del af rejsen og

— at flybilletafgiften finder anvendelse på en del af rejsen, hvor en anden jurisdiktions tilsvarende afgift allerede er pålagt den samme rejse.

(89) Aer Lingus forklarer, at den omhandlede undtagelse ikke er unik for Irlands flybilletafgift, men er en iboende del af andre flybilletafgiftssystemer. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til Det Forenede Kongeriges flypassagerafgift, hvor tilslutningsflyvninger anses for en samlet rejse og ikke for to særskilte rejser, såfremt tilslutningsforbindelsen opfylder visse angivne krav ([1]). Aer Lingus forklarer videre, at — selv om definitionen af, hvad der forstås ved en »tilslutningsflyvning«, afhænger af en række faktorer, herunder perioden mellem de pågældende flyvninger, og om tilslutningsforbindelsen er en indenlandsk flyvning i Det Forenede Kongerige eller en international flyvning — det overordnede princip efter Aer Lingus' opfattelse er, at tilslutningsforbindelser anses for en samlet rejse, og at flypassagerafgift kun pålægges rejser, der anses for at være påbegyndt i Det Forenede Kongerige. Flyvninger, der ankommer fra og afgår til det samme land, anses undtagelsesvis ikke for tilsluttede flyforbindelser (f.eks. Paris-London-Marseille), og flypassagerafgiften pålægges rejser, der påbegyndes i Det Forenede Kongerige. Aer Lingus bemærker videre, at tilslutningsforbindelserne — for at blive omfattet af undtagelsen for tilslutningsforbindelser — skal være anført på den samme billet eller på sammenhængende billetter, og at selvbookede tilslutningsforbindelser derfor ikke er omfattet af denne undtagelse.

([1]) Jf. webstedet for HM Revenue and Customs, Excise Notice 550: Air Passenger Duty, https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty.

(90) Aer Lingus nævner yderligere eksempler på afgifter ([1]):

— Frankrig: Den franske *Aviation Civile Taxe* fritager passagerer, der afrejser med en tilslutningsforbindelse i en fransk lufthavn (mellemlanding på højst 24 timer), og direkte transitpassagerer (samme flyvenummer og fly). Afgiften beregnes på grundlag af det sidste sted på den samlede billet.

— Østrig: En afgift, der beregnes ud fra det fjerneste sted på en rejseplan med én billet med en tilslutningsforbindelse, hvis transfer sker inden for 24 timer.

— Tyskland: En afgift på grundlag af det fjerneste geografiske sted, der er anført på billetten. Der gælder en regel om 12 eller 24 timer afhængigt af transferlandet.

5.2.3. *Om anvendelsen af flybilletafgiften før og efter 2011*

(91) Aer Lingus har fremlagt eksempler, som er gengivet i tabel 2, for at illustrere anvendelsen af flybilletafgiften og begrundelsen for fritagelsen af transfer- og transitpassagerer.

Tabel 2

Eksempler på anvendelsen af flybilletafgiften før og efter 2011 fremlagt af Air Lingus

Rute		Før 2011 (EUR)	Efter 2011 (EUR)	Afgiftspligtens indtræden
1	Dublin-New York	10	3	— Afgang fra en lufthavn i Irland — Flyveafstand: over 300 km
2	New York-Dublin	0	0	— Ingen afgang fra en lufthavn i Irland — Muligvis omfattet af amerikansk afgift
3	Dublin-Manchester	2	3	— Afgang fra en lufthavn i Irland — Flyveafstand: under 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Ingen afgang fra en lufthavn i Irland — Muligvis omfattet af afgift i Det Forenede Kongerige
5	London-Dublin-New York *Mellemlanding under seks timer*	0	0	— Afgang fra en lufthavn i Det Forenede Kongerige, som ikke er omfattet af irsk afgift, men britisk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland er undtaget, fordi der er tale om en transfer som defineret
6	London-Dublin-New York *Mellemlanding over seks timer*	10	3	— Afgang fra en lufthavn i Det Forenede Kongerige, som ikke er omfattet af irsk afgift, men britisk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland, som er omfattet af irsk afgift, fordi der ikke er tale om en transfer som defineret: flyveafstand på over 300 km

([1]) Aer Lingus har fremlagt uddrag af IATA's List of Ticket and Airport Taxes and Fees, som indeholder detaljer om de østrigske, tyske og franske afgifter.

Rute		Før 2011 (EUR)	Efter 2011 (EUR)	Afgiftspligtens indtræden
7	New York-Shannon-Dublin *Mellemlanding under seks timer*	0	0	— Afgang fra en amerikansk lufthavn, som ikke er omfattet af irsk afgift, men amerikansk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland er undtaget, fordi der er tale om en transfer som defineret
8	New York-Shannon-Dublin *Mellemlanding over seks timer*	2	3	— Afgang fra en amerikansk lufthavn, som ikke er omfattet af irsk afgift, men amerikansk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland, som er omfattet af irsk afgift, fordi der ikke er tale om en transfer som defineret: flyveafstand på over 300 km
9	Dublin-Shannon-New York *Mellemlanding under seks timer*	10	3	— Afgang fra en lufthavn i Irland (DUB): omfattet af irsk afgift — Afgang fra en lufthavn i Irland (SNN), som ikke er omfattet af irsk afgift, fordi der er tale om en transfer som defineret — Flyveafstand: over 300 km
10	Dublin-Shannon-New York *Mellemlanding over seks timer*	12	6	— Afgang fra en lufthavn i Irland (DUB): omfattet af irsk afgift. Flyveafstanden er på under 300 km — Afgang fra en lufthavn i Irland (SNN), som er omfattet af irsk afgift, fordi der ikke er tale om en transfer som defineret: flyveafstand på over 300 km

(92) Aer Lingus har fremsat bemærkninger til tabel 2:

— Tabel 2 indeholder eksempler på flybilletafgiften, som er hentet fra praksis på forskellige ruter i overensstemmelse med de daværende retningslinjer fra Revenue Commissioners (som nævnt i betragtning 84 og 87).

— Eksempel 1-4, som alle er rejser med én flyvning, viser, at flyvningen skal afgå fra en lufthavn i Irland, for at afgiftspligten indtræder efter det irske flybilletafgiftssystem.

— Eksempel 5-8, som omhandler rejser, der påbegyndes uden for Irland, viser, hvordan undtagelsen forhindrer, at en passager kommer til at betale flybilletafgift i forskellige jurisdiktioner for den samme rejse, og at en mellemlanding skal være begrænset til seks timer.

— Eksempel 9 og 10, som omhandler rejser, der påbegyndes i Irland og omfatter en tilslutningsforbindelse, viser, hvordan undtagelsen forhindrer, at en passager kommer til at betale flybilletafgift mere end én gang, såfremt mellemlandingen er på højst seks timer. Disse eksempler viser også, at afgiften beregnes på grundlag af hele rejsen.

5.2.4. *Om Aer Lingus' anvendelse af flybilletafgiften og undtagelsen for transfer/transit*

(93) Aer Lingus henviser til åbningsafgørelsen, hvor der henvises til et brev fra Irland af 15. oktober 2009, hvori det forklares, at den første del af en rejse er fritaget for flybilletafgiften, når en rejse omfatter flere dele ([1]). Aer Lingus understreger, at det ikke anerkender dette princip og ikke kan medvirke til at forklare, hvorfor et sådan princip er blevet foreslået.

([1]) Betragtning 19 og 20 til åbningsafgørelsen.

(94) Et sådant princip er ifølge Aer Lingus ikke i overensstemmelse med Revenue Commissioners retningslinjer i e-mailen af 30. marts 2009 nævnt i betragtning 84 og ligger ikke til grund for Aer Lingus' beregning af flybilletafgiften i praksis. Det er heller ikke i overensstemmelse med eksemplerne i betragtning 20 til åbningsafgørelsen, som ikke illustrerer anvendelsen af undtagelsen for transitpassager for den første del af rejsen, men i stedet viser, at en rejse ikke er omfattet af flybilletafgiften, hvis den påbegyndes uden for Irland ([1]).

(95) Aer Lingus hævder, at det opkrævede flybilletafgiften i overensstemmelse med Revenue Commissioners retningslinjer og indberettede beløbet fremsendt ved en egenerklæring til myndighederne ([2]).

5.2.5. *Om forekomsten af statsstøtte*

(96) Aer Lingus hævder, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften ikke er selektiv. Ifølge Aer Lingus er det en iboende del af flybilletafgiften, at en transit- eller transferpassager ikke tages i betragtning, da flybilletafgiften ikke gælder for de enkelte dele af en rejse. Afgiftspligtens indtræden er i stedet en rejse, der påbegyndes i Irland, og afgiftens størrelse afhænger af det endelige bestemmelsessted, som er anført på billetten, uanset om passageren benytter en eller flere flyvninger for at komme til dette endelige bestemmelsessted.

(97) Aer Lingus henviser i denne forbindelse til betragtning 41 til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen foreløbigt konstaterede, at afgiftspligtens indtræden er en rejse, der påbegyndes i Irland, og at afgiftens størrelse afhænger af det endelige bestemmelsessted, som er anført på billetten, uanset om passageren benytter en eller flere flyvninger for at komme til dette endelige bestemmelsessted:

> »Et andet muligt referencesystem kan være en afgift, der opkræves for en flyrejse fra en lufthavn i Irland, hvor der ved begrebet »flyrejse« forstås en rejse fra en lufthavn i Irland til et endeligt bestemmelsessted, som kan bestå af en eller flere dele. Hvis dette var det korrekte referencesystem, er det indlysende, at flybilletafgiften ikke bør omfatte transfer- eller transitpassagerer. Foranstaltningen ville således ikke være selektiv« (fremhævelse tilføjet af Aer Lingus).

5.2.6. *Om andre spørgsmål*

(98) Såfremt Kommissionen beslutter at fastholde sin foreløbige konklusion om, at flybilletafgiftens referencesystem er beskatning af hver (enkelt) afgang, har Aer Lingus gjort gældende:

— at undtagelsen for transfer- og transitpassagerer ikke er selektiv, og

— at undtagelsen er begrundet, selv om den anses for selektiv.

5.2.6.1. Om det første punkt »undtagelsen for transfer- og transitpassagerer er ikke selektiv«

(99) Med henvisning til retspraksis ([3]) anfører Aer Lingus, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerers afrejser fra flybilletafgiften kun er selektiv, hvis den skelnede mellem økonomiske aktører, som i lyset af det iboende formål med flybilletafgiftens formål er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til spørgsmålet om, hvorvidt udeladelsen af transfer- og transitpassagerer begunstiger luftfartsselskaber som f.eks. Aer Lingus (som tilbyder samlede billetter til rejser, der består af to eller flere flyvninger) i forhold til punkt til punkt-luftfartsselskaber (som ikke tilbyder samlede billetter til sådanne rejser og derfor måtte pålægge flybilletafgiften for hver flyvning for passagerer, hvis rejse omfattede en tilslutningsforbindelse, de selv har booket).

(100) På baggrund af de forskellige faktiske og retlige situationer for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, og luftfartsselskaber, der leverer tjenester under en samlet billet — navnlig de forskellige omkostninger for luftfartsselskabet og serviceniveauet for passageren — var undtagelsen for transfer- og transitpassagerer ikke selektiv af navnlig følgende grunde:

— Der er bestemt en betydelig del af Aer Lingus' passagerer, som selv booker deres tilslutningsforbindelser ([4]) af forskellige årsager, selv om Aer Lingus har mulighed for at tilbyde samlede billetter for hele rejsen. Aer Lingus kan pr. definition ikke identificere eller kvantificere det antal passagerer, der foretrækker selv at booke deres tilslutningsforbindelser — lige så lidt som punkt til punkt-luftfartsselskaber klart kan kvantificere sådanne

([1]) Se eksemplerne i betragtning 20 til åbningsafgørelsen, som er gengivet i betragtning 91 ovenfor.
([2]) Aer Lingus fremlagde et eksempel på en sådan rapport og forklarede, at et angivet antal transfer-/transitpassagerer blot er trukket fra i den fremlagte beregning.
([3]) Domstolens dom af 8. november 2001, Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.
([4]) En passager, der foretager flere uafhængige bookinger af forskellige flyvninger, som udgør den pågældendes rejse, i modsætning til en passager, der foretager en samlet booking, der omfatter flere flyvninger med en tjenesteudbyder.

passagerer (som f.eks. selv booker en tilslutningsforbindelse hos et andet luftfartsselskab). For de passagerer, som selv booker deres tilsluttede flyforbindelser, befinder Aer Lingus sig i den samme faktiske og retlige situation som rene punkt til punkt-luftfartsselskaber.

— Aer Lingus' situation er dog faktisk og retligt forskellig for de passagerer, der køber transfer- eller transitrejser under en samlet billet. Aer Lingus henviser i denne forbindelse til det sidste punktum i betragtning 45 [44] ([1]) til åbningsafgørelsen, hvor Kommissionen ifølge Aer Lingus selv anerkender, at »det kan være hensigtsmæssigt at skelne den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der kun leverer punkt til punkt-tjenester, fra den retlige og faktiske situation for luftfartsselskaber, der også leverer tjenester, der involverer transfer eller transit i lufthavne i Irland«.

(101) Med henvisning til afsnit i åbningsafgørelsen vedrørende forskellene mellem rejser, der omfatter flere flyvninger under en samlet booking, og rejser, der omfatter flere flyvninger under særskilte bookinger, fremsætter Aer Lingus følgende bemærkninger vedrørende selektivitet:

— Vedrørende afsnittet »Forretningsmodellerne for luftfartsselskaber, der fokuserer på punkt til punkt-tjenester, og forretningsmodellerne for luftfartsselskaber, der tilbyder tjenester, der kan omfatte transfer- eller transitrejser, er meget forskellige« ([2]): Aer Lingus understreger, at det gennemfører specifikke procedurer for at imødekomme transfer- og transitpassagerers behov. Dette omfatter driften af gnidningsfri transfer som f.eks. transferskranker og transittariffer og påtagelse af ansvaret for ikke-opnåede tilslutningsforbindelser (f.eks. ved at tilbyde forplejning og bistand samt overnatning). Dette indebærer ifølge Aer Lingus betydelige omkostninger og et betydeligt ansvar, som ikke gælder for passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser.

— Vedrørende afsnittet »Tjenesteydelser, der involverer transfer eller transit, fra kundens perspektiv udgør en rejse fra oprindelseslufthavnen til lufthavnen på bestemmelsesstedet og ikke to særskilte rejser« ([3]): Aer Lingus forklarer, at oplevelsen af tjenesten er forskellig for passageren, som undgår flere indcheckninger, flere billetter, potentielt forskellige bagageregler osv.

— Vedrørende afsnittet »Hele rejsen, som omfatter to eller flere dele, sælges som én og kan gennemføres med én billet« ([4]): Aer Lingus forklarer, at dette naturligvis ikke gør sig gældende for en rejse, hvor passageren selv booker tilslutningsforbindelser. En rejse, hvor passageren selv booker tilslutningsforbindelser, omfatter faktisk mindst to særskilte billetter (og to særskilte kontrakter) med muligvis to forskellige luftfartsselskaber. En samlet billet ville være baseret på en enkelt kontrakt med et luftfartsselskab.

— Vedrørende afsnittet »Passagerer skal typisk ikke afhente deres bagage ved transfer« ([5]): Netop det modsatte gør sig ifølge Aer Lingus gældende for passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser. Der tilbydes ingen bagagetransfer til passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser, i nogen af lufthavnene i Irland.

— Vedrørende afsnittet »Kontrollerne af passagerer og bagage er typisk forskellige« ([5]): Aer Lingus forklarer, at passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser, skal foretage særskilt indcheckning for hver flyvning.

5.2.6.2. Om det andet punkt »undtagelsen er begrundet, selv om den anses for selektiv«

(102) Aer Lingus anfører, at foranstaltningen hindrer dobbeltbeskatning og finder anvendelse inden for Irland og på tværs af grænser. En sådan undtagelse anvendes netop også af andre jurisdiktioner, f.eks. Det Forenede Kongerige.

(103) Aer Lingus anfører videre, at flybilletafgiftens grundlæggende og ledende princip er, at den beregnes på grundlag af hele rejsen. Når der er tale om en samlet billet, svarer denne samlede billet til én rejse (for så vidt som en mellemlanding højst varer seks timer). For en rejse, hvor passageren selv har valgt tilslutningsforbindelser, som består af to særskilte bookinger, anses hver booking for særskilt i luftfartsselskabernes bookingsystemer, og passageren anerkendes ikke som en transferpassager.

([1]) Aer Lingus har fejlagtigt henvist til betragtning 45 til åbningsafgørelsen, som imidlertid ikke indeholder det punktum, som selskabet henviser til i dets bemærkninger til åbningsafgørelsen.
([2]) Betragtning 45, sidste punktum, til åbningsafgørelsen.
([3]) Betragtning 45, første punktum, til åbningsafgørelsen.
([4]) Betragtning 45, anden halvdel af punktummet, til åbningsafgørelsen.
([5]) Betragtning 45, sidste del af det andet punktum, til åbningsafgørelsen.

5.3. **Irlands kommentarer til bemærkningerne fra de interesserede parter**

(104) Samlet set er Irland enig i Aer Lingus' bemærkninger, bortset fra bemærkningerne omhandlet i betragtning 93 og 94. Aer Lingus citerede ifølge Irland et brev fra Irland af 15. oktober 2009, hvori det forklares, at den første del af en rejse er fritaget for flybilletafgiften, når en rejse omfatter flere dele. Irland henviste til sit brev af 22. december 2015, hvor det forklarede, at dette var en misforståelse. I Irlands brev af 15. oktober 2009 gives der et specifikt eksempel, hvor den første del af rejsen ikke var omfattet af flybilletafgift. Irland finder imidlertid, at dette ikke bør fortolkes som en generel udtalelse om, at den første del altid er undtaget.

(105) Med hensyn til Ryanairs bemærkninger om den pålagte afgift (se betragtning 65), påpegede Irland, at Ryanair ikke selv befordrer transfer- eller transitpassagerer og derfor ikke har praktisk erfaring med at anvende reglerne vedrørende flybilletafgiften. Ryanair uddyber ifølge Irland heller ikke sit ræsonnement.

6. **VURDERING AF UDELADELSEN AF TRANSFER- OG TRANSITPASSAGERER FRA FLYBILLET-AFGIFTEN**

6.1. **Indledende bemærkninger: den korrekte fortolkning af flybilletafgiften med hensyn til undtagelsen for transit- og transferpassagerer**

(106) I sit brev af 15. oktober 2009 oplyste Irland, at undtagelsen for transit- og transferpassagerer sikrer, at den første del af en samlet rejse ikke er omfattet af flybilletafgiften. Denne oplysning skabte forvirring omkring den korrekte fortolkning af undtagelsen, som det fremgår af Rettens dom i sag T-512/11.

(107) I lyset af bemærkningerne indgivet af Irland og tredjeparter er det nu klart, at den irske lovgivning bør forstås som anført i afsnit 2.2 ovenfor.

(108) Som forklaret i dette afsnit pålægges luftfartsselskaber i henhold til section 55(2) i Finance Act flybilletafgiften for hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn beliggende i Irland. Transit- og transferpassagerer anses imidlertid ikke for passagerer i henhold til section 55(2) i Finance Act, og flybilletafgiften gælder følgelig ikke for deres afrejse. Det kan følgelig ikke generelt hævdes, at flybilletafgiften gælder for en bestemt del af en flyrejse.

(109) Det bør bemærkes, at to forskellige satser fandt anvendelse på flyvninger til bestemmelsessteder beliggende i en afstand af højst 300 km fra Dublin lufthavn og for alle andre flyvninger, da afgørelsen fra 2011 blev vedtaget. Det er nu klart, at den gældende afgiftssats afhang af afstanden til det endelige bestemmelsessted, uanset beliggenheden af transit- eller transferlufthavnen. En rejse fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon ville f.eks. blive pålagt en afgift på 10 EUR, ikke 2 EUR. Afgangen fra Dublin lufthavn ville blive pålagt en flybilletafgift på 10 EUR, selv om Shannon ligger under 300 km fra Dublin lufthavn, fordi afstanden fra Dublin lufthavn til New York overstiger denne tærskel. Afgangen fra mellemlandingen i Shannon lufthavn pålægges desuden ikke flybilletafgift, fordi passageren er en transit- eller transferpassager i denne lufthavn.

(110) Om en passager blev anset for en transit- eller transferpassager i en lufthavn i Irland, afhang ikke af beliggenheden af den lufthavn, som passageren kom fra, da vedkommende landede i lufthavnen i Irland, som kunne være uden for Irland, f.eks. hvis der var tale om en rejse fra London til New York med en mellemlanding på højst seks timer i Shannon. Flybilletafgift blev ikke pålagt for en sådan rejse, fordi afgangslufthavnen i London er beliggende uden for Irland, og passageren anses for en transit- eller transferpassager ved afgangen fra Shannon lufthavn.

6.2. **Forekomsten af statsstøtte**

6.2.1. *Indledning*

(111) I artikel 107, stk. 1, i TEUF fastsættes følgende: »Bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(112) En foranstaltning udgør således statsstøtte efter denne bestemmelse, hvis alle følgende betingelser er opfyldt: i) foranstaltningen skal kunne tilregnes staten og være finansieret med statsmidler, ii) den skal begunstige modtageren, som skal være en virksomhed (dvs. udføre en økonomisk aktivitet), iii) denne fordel skal være selektiv, og iv) foranstaltningen skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

(113) I den foreliggende sag bør det først vurderes, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften kan give visse luftfartsselskaber en selektiv fordel.

6.2.2. *Selektivitet*

6.2.2.1. Indledning

(114) En foranstaltning er selektiv, hvis den begunstiger visse virksomheder og visse produktioner efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(115) For foranstaltninger, der finder anvendelse på alle virksomheder, der opfylder visse kriterier, som mindsker de byrder, disse virksomheder normalt ville have, vurderes selektivitet ud fra en tretrinsanalyse ([1]). Først bestemmes det, hvad der er den almindelige eller normale skatteordning i den pågældende medlemsstat: »referencesystemet«. Dernæst bør det fastlægges, om en bestemt foranstaltning afviger fra systemet, i det omfang den skelner mellem økonomiske aktører, som i lyset af systemets iboende formål er i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Udgør den pågældende foranstaltning ikke en afvigelse fra referencesystemet, er den ikke selektiv. Hvis den gør (og derfor umiddelbart er selektiv), skal det på analysens tredje trin fastslås, om den afvigende foranstaltning er begrundet i referencesystemets karakter eller generelle opbygning. Hvis en foranstaltning, der umiddelbart er selektiv, er begrundet i systemets karakter eller generelle opbygning, vil den ikke blive anset for selektiv, og den vil dermed ikke være omfattet af artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(116) I visse særlige tilfælde kan tretrinsanalysen ikke anvendes på grund af de pågældende foranstaltningers virkninger i praksis. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at vurdere, om medlemsstaten har været konsekvent i sin fastsættelse af grænserne i dette system, eller om den har været helt vilkårlig eller forudindtaget og således har begunstiget visse virksomheder frem for andre. I stedet for at fastlægge overordnede regler, der gælder alle virksomheder, og hvortil der indføres en undtagelse for visse virksomheder, kunne medlemsstaten opnå det samme resultat, og således omgå reglerne om statsstøtte, ved at justere eller kombinere reglerne således, at anvendelsen heraf resulterer i forskellige grundlag for forskellige virksomheder ([2]). Det skal i denne henseende understreges, at artikel 107, stk. 1, i TEUF ikke sondrer mellem forskellige statslige foranstaltninger ud fra deres årsag og formål, men afgrænser dem i forhold til deres virkninger, uafhængigt af hvilken teknik der er brugt ([3]).

(117) Nedenfor anvendes tretrinsanalysen først på flybilletafgiftens undtagelse for transit- og transferpassagerer (afsnit 6.2.2.2 og 6.2.2.3). Dernæst vurderer Kommissionen, om medlemsstaten har været konsekvent i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet, eller om den har været helt vilkårlig eller forudindtaget og således har begunstiget visse virksomheder frem for andre (afsnit 6.2.2.4).

6.2.2.2. Fastlæggelse af referencesystemet

(118) Referencesystemet udgør det sammenligningsgrundlag, i forhold til hvilket en foranstaltnings selektivitet skal vurderes. Referencesystemet består af et samlet sæt regler, der — på grundlag af objektive kriterier — anvendes på alle virksomheder, der er omfattet af det i henhold til dets formål. Bestemmelsen af referencesystemet afhænger derfor af elementer som f.eks. de skattepligtige personer, beskatningsgrundlaget, skattepligtens indtræden og de gældende skattesatser.

([1]) Jf. eksempelvis Domstolens dom af 8. september 2011, Paint Graphos m.fl., forenede sager C-78/08-C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, præmis 49, Domstolens dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 62, Domstolens dom af 8. november 2001, Adria-Wien Pipeline mod Finanzlandesdirektion für Kärnten, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, præmis 42-54, og Domstolens dom af 29. april 2004, GIL Insurance mod Commissioners of Customs & Excise, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, præmis 72. Jf. også punkt 127 og 128 i Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»meddelelsen om begrebet statsstøtte«) (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 29).

([2]) Domstolens dom af 15. november 2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Se også punkt 129-131 i meddelelsen om begrebet statsstøtte.

([3]) Domstolens dom af 22. december 2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 85 og 89 og den deri nævnte retspraksis, og Domstolens dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 51.

6.2.2.3. Flybilletafgiften

(119) Flybilletafgiften er en særlig skatteordning, som ikke er en del af et bredere skattesystem. Referencesystemet går derfor ikke ud over grænserne for selve flybilletafgiften.

(120) Det centrale spørgsmål er her, om udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften er en del af referencesystemet, eller om udeladelsen afviger fra referencesystemet. I det første tilfælde anses flybilletafgiften for en afgift, der gælder for alle passagerer, der afrejser fra Irland med en flyrejse, idet en flyrejse kan bestå af mere end én flyvning. Efter denne metode er det logisk, at afgiften ikke pålægges to gange, når den samlede rejse omfatter mere end én afgang fra en lufthavn i Irland. Passagerer, der påbegynder deres rejse i et tredjeland, pålægges desuden ikke afgift, da deres rejse ikke afgik fra en lufthavn i Irland (»rejsesystem«). I det andet tilfælde anses flybilletafgiften for en afgift, der gælder for alle passagerer, der afrejser med et fly fra en lufthavn i Irland, og udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften fraviger denne regel (»afgangssystem«).

(121) Umiddelbart kan ordlyden af section 55(2)(a) i Finance Act (»hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn«) betyde, at afgangssystemet er det relevante referencesystem. Dette er også Kommissionens foreløbige konklusion i åbningsafgørelsen: Referencesystemet er en afgift, der opkræves for hver passagers afrejse med fly fra en lufthavn i Irland.

(122) Denne foreløbige konklusion var baseret på det forhold, at Finance Act henviste til beskatning af afrejser. Efter at have gennemført den formelle undersøgelse og indsamlet yderligere oplysninger om den korrekte fortolkning af section 55(2) i Finance Act og i lyset af Irlands bemærkning om, at formålet med flybilletafgiften var at beskatte en samlet rejse, der påbegyndes i en lufthavn i Irland, selv om rejsen bestod af flere dele (se betragtning 59), kan det imidlertid konkluderes, at formålet med systemet var at beskatte flyrejser, der påbegyndes i Irland. På dette grundlag og af alle de følgende grunde er referencesystemet beskatning af rejser, der påbegyndes i Irland.

(123) Det bør for det første bemærkes, at definitionen af »passager« ikke omfatter transfer- eller transitpassagerer. Ordlyden af Finance Act underbygger derfor konklusionen om, at referencesystemet er et »rejsesystem«, som ikke omfatter transfer- og transitpassagerer, eftersom en transit- eller transferpassagers afrejse ikke udgør en »passagers afrejse« som omhandlet i section 55(2) i Finance Act, og afgiftspligt indtræder ikke ([1]). Udpegelsen af »rejsesystemet« som referencesystem er også foreneligt med selve formålet med lovgivningen, som Irland har fremlagt det i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen.

(124) Den måde, hvorpå flybilletafgiften fungerede, bekræftede endvidere, at afgiften vedrørte flyrejser. I den periode, hvor der blev anvendt differentierede satser, blev afgiftssatsen således bestemt på grundlag af passagerens endelige bestemmelsessted som anført på billetten, uanset om passageren benyttede en eller flere flyvninger for at komme til det endelige bestemmelsessted (se henholdsvis betragtning 22 og 23 og eksemplerne på anvendelsen af flybilletafgiften gengivet i tabel 2). Den afgift, der skulle betales for en passager, der rejste fra Dublin til New York med en mellemlanding i Shannon, var f.eks. 10 EUR og ikke 2 EUR (se betragtning 91).

(125) Kommissionen bemærker endvidere, at det i princippet er rimeligt at beskatte flyrejser på grundlag af en sats, der anvendes én gang på en flyrejse fra en bestemt lufthavn i Irland til et bestemt endeligt bestemmelsessted, som er solgt under en samlet booking, i stedet for at beskatte de enkelte dele af en sådan samlet rejse særskilt. En sådan særskilt beskatning ville bevirke, at afgiften betales to gange for en passager, der skifter til et andet fly i en lufthavn i Irland, hvilket kan give anledning til spørgsmål vedrørende billighed og ligebehandling (se betragtning 63).

(126) Punktafgifter som f.eks. flybilletafgiften finder typisk anvendelse på en kundes erhvervelse af et slutprodukt eller en tjeneste og ikke på de særskilte komponenter, der udgør dette slutprodukt eller denne tjeneste. Af de følgende grunde kan en rejse, der består af flere dele, hvor passageren anses for en transit- eller transferpassager i hver mellemlandingslufthavn, anses for en samlet tjeneste.

([1]) Det forekommer mere hensigtsmæssigt at vurdere, at flybilletafgiften ikke finder anvendelse på transit- og transferpassagerer, i stedet for at anse sådanne passagerer for »fritaget« for afgiften.

(127) Det bør i denne forbindelse bemærkes, at luftfartsselskaber markedsfører deres tjenester som rejser fra et bestemt oprindelsessted (A) til et endeligt bestemmelsessted (B), selv om en sådan rejse omfatter en mellemlanding i en mellemliggende lufthavn (C). En sådan tjeneste omfatter grundlæggende flybefordring fra A til B. Eksistensen og beliggenheden af den mellemliggende lufthavn C er en sekundær og fra passagerens perspektiv i sidste ende irrelevant del af denne tjeneste (bortset fra dens mulige indvirkning på passagerens samlede rejsetid) ([1]). Det er derfor principielt acceptabelt og ikkediskriminerende at beskatte en indirekte rejse, der sælges som en samlet tjeneste, fra A til B via C på samme måde som en direkte rejse fra A til B (hvor A i begge tilfælde er Irland), da begge tjenester opfylder det samme kundebehov (nemlig at rejse fra A til B).

(128) Det skal desuden vurderes, om definitionerne af transit- og transferpassagerer i Finance Act afspejler disse principper. Dette analyseres i de følgende betragtninger.

(129) Som nævnt i betragtning 18 forstås ved transitpassagerer passagerer, der forbliver på det samme fly på den indgående og den udgående flyvning. Kommissionen finder, at det i en sådan situation er klart, at der er tale om en samlet rejse, som kun adskiller sig fra en direkte flyvning ved det forhold, at flyet stopper kortvarigt i en bestemt lufthavn på dets vej til det endelige bestemmelsessted.

(130) Med hensyn til transferpassagerer blev der anvendt tre betingelser til at definere transferpassagerer i lufthavn C, når de rejser fra lufthavn A til lufthavn B via lufthavn C: i) varigheden af opholdet i lufthavn C må ikke overstige seks timer, ii) lufthavn A og B må ikke være identiske, og iii) flyvningerne fra A til C og fra C til B skal købes under »en samlet booking«. Alle tre betingelser er efter Kommissionens opfattelse hensigtsmæssige og proportionale. Nr. i) sikrer, at lufthavn C er en reel mellemlandingslufthavn, hvor passageren i det væsentlige forbereder og afventer sin tilslutningsforbindelse, som ikke er et »forklædt« endeligt bestemmelsessted. Seks timer er i denne henseende en rimelig tidsfrist, som sikrer, at lufthavn C er en reel mellemlandingslufthavn ([2]). Nr. ii) sikrer, at rejsen ikke er en forklædt direkte flyvning fra lufthavn A til C og retur. Med hensyn til nr. iii) sikrer denne betingelse, som forklaret i betragtning 132-134 nedenfor, at rejsen fra lufthavn A til B sælges som en samlet integreret tjeneste til kunden.

(131) Med flybilletafgiftens undtagelse for transferpassagerer blev der indført den betingelse, at alle de flyvninger, der udgør den samlede rejse, skal bookes under en samlet booking.

(132) Når en passager foretager en samlet booking, som omfatter flere flyvninger (eller »dele«), indgår vedkommende én kontrakt med leverandøren, som dækker de forskellige flyvninger. Når en passager derimod foretager mere end én booking, som dækker forskellige flyvninger, indgår vedkommende særskilte uafhængige kontrakter med en eller flere leverandører. Allerede dette viser, at en samlet booking svarer til købet af en samlet tjeneste, der indeholder forskellige komponenter, mens flere bookinger svarer til flere særskilte tjenester, som passageren har købt uafhængigt.

(133) Under en samlet booking sælges hele rejsen, som består af to eller flere flyvninger, som én booking, og en passager har en samlet billet og én reservationsreference for hele rejsen. Som både Irland og Aer Lingus har påpeget i deres bemærkninger til åbningsafgørelsen (se betragtning 101), er der en række vigtige forskelle mellem en rejse, der består af flere flyvninger solgt under en samlet booking, og en rejse, der består af flere flyvninger solgt under særskilte bookinger. Under en samlet booking skal passageren f.eks. ikke overholde de forskellige krav til indcheckning, bagage og rejsedokumentation for hver af de flyvninger, der udgør rejsen, men skal kun overholde ét sæt krav, som dækker hele rejsen til det endelige bestemmelsessted. Hvis den første flyvning aflyses eller forsinkes så meget, at passageren ikke når tilslutningsforbindelsen, skal udbyderen af en rejse under en samlet booking påtage sig ansvaret for den ikke-opnåede tilslutningsforbindelse (f.eks. tilbyde forplejning og bistand samt overnatning, ombooke passageren til den næste tilgængelige flyvning eller tilbyde kompensation).

(134) En rejse, der består af flere dele, som er booket særskilt, indebærer køb af uafhængige tjenester. Hvis passageren ikke når sin anden flyvning, fordi den første flyvning er forsinket, indebærer dette f.eks., at han ikke kan gøre krav på bistand fra udbyderen af den anden flyvning. Passageren optræder blot som »ikke fremmødt« i forbindelse med den anden flyvning. Når flere flyvninger købes under særskilte bookinger, skal passageren desuden afhente sin bagage i hver lufthavn og checke den ind igen for de efterfølgende flyvninger. Aer Lingus understregede, at der ikke tilbydes bagagetransfer til passagerer, der selv booker tilslutningsforbindelser, i nogen af lufthavnene i Irland (se betragtning 101).

([1]) Dette er i overensstemmelse med Kommissionens almindelige praksis i konkurrencebegrænsnings- og fusionssager, dvs. fastlæggelse af de relevante markeder for ruteflyvninger på grundlag af oprindelsessted-bestemmelsessted.

([2]) Ligesom Irland anvender Det Forenede Kongerige kriteriet om seks timer ved definitionen af passagerer på tilslutningsforbindelser (i hvert tilfælde for situationer, hvor den første flyvning ankommer inden kl. 17).

(135) Den primære forskel mellem de to situationer er således, at passageren i det ene tilfælde køber en integreret tjeneste (en rejse fra A til B) med to komponenter, der er kombineret af leverandøren af tjenesten, mens passageren i den anden situation selv kombinerer de to komponenter på egen risiko og derfor i realiteten køber to særskilte tjenester. En passager, der flyver fra lufthavn A til lufthavn B via lufthavn C under en samlet booking, køber derfor en tjeneste, som er grundlæggende forskellig fra de tjenester, der købes af en passager, som foretager særskilte bookinger af en flyvning fra lufthavn A til lufthavn C og en flyvning fra lufthavn C til lufthavn B.

(136) Det forhold, at en samlet booking, som omfatter flere flyvninger, adskiller sig væsentligt fra flere flyvninger, der er omfattet af særskilte bookinger, eksemplificeres af en meddelelse fra easyJet, et af de største punkt til punkt-luftfartsselskaber i Unionen, til dets passagerer på dets websted:

> »easyJet er et punkt til punkt-luftfartsselskab (flyver fra afgangs- og ankomstlufthavne) og tilbyder ikke tilslutningsforbindelser til videre rejse med vores flyvninger eller andre luftfartsselskabers flyvninger. Hvis De har booket en videre flyvning hos os, repræsenterer dette en særskilt kontrakt, og vi anser hver flyvning som en særskilt rejse« ([1]).

(137) Det er således proportionalt og ikkediskriminerende at beskatte hver af disse to tjenester særskilt og kun beskatte en indirekte rejse, der er købt under en samlet booking, én gang.

(138) I lyset af ovennævnte vurdering (se betragtning 131-137) finder Kommissionen, at definitionerne af transfer- og transitpassagerer i Finance Act er i overensstemmelse med målet om at beskatte samlede flyrejser fra en bestemt oprindelseslufthavn i Irland til et bestemt bestemmelsessted, som er købt som en samlet integreret tjeneste af en kunde.

(139) Det kan konkluderes, at referencesystemet er flybilletafgiften som fastsat i Finance Act, som dermed omfatter udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften (rejsesystemet).

6.2.2.4. Afvigelse fra referencesystemet

(140) Eftersom udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften er en del af referencesystemet, er der tale om afvigelse fra referencesystemet.

(141) Vurderingen af flybilletafgiften ved brug af tretrinsanalysen påviser derfor ingen selektivitet.

6.2.2.5. Medlemsstaten har ikke været helt vilkårlig eller forudindtaget i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet og har således ikke begunstiget visse virksomheder frem for andre

(142) For at drage en endelig konklusion om selektivitet skal det bestemmes, om Irland har været helt vilkårlig eller forudindtaget i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet og således har begunstiget visse virksomheder frem for andre.

(143) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen anførte Ryanair i det væsentlige, at udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften medfører uberettiget forskelsbehandling mellem to forretningsmodeller, nemlig forretningsmodellen for hub and spoke-luftfartsselskaber, som tilbyder samlede bookinger, der dækker flere flyvninger, og forretningsmodellen for punkt til punkt-luftfartsselskaber som f.eks. Ryanair, som ikke tilbyder sådanne bookinger, og at det kan følgelig ikke hævdes, at undtagelsen var åben for alle luftfartsselskaber uden forskelsbehandling.

(144) Det bør først bemærkes, at det ikke er dokumenteret, at Irland fastsatte grænserne for udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften således, at bestemte virksomheder begunstiges frem for andre. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at forskellige medlemsstater anvender lignende afgifter, som også omfatter undtagelser for transit- og transferpassagerer.

(145) Ryanairs argument om, at det er praktisk talt umuligt for et luftfartsselskab at tilpasse dets grundlæggende forretningsmodel fra en punkt til punkt-model til en hub and spoke-model, og at der, så vidt Ryanair er bekendt, ikke findes tidligere eksempler på en sådan ændring på markedet, bør nuanceres, eftersom Ryanair siden er begyndt at tilbyde tilslutningsforbindelser ([2]). I maj 2017 annoncerede Ryanair, at det nu lancerede sine første tilslutningsforbindelser gennem Roms Fiumicino lufthavn og dermed for første gang gav sine kunder mulighed for at foretage direkte booking og transfer til tilsluttede Ryanair-flyvninger. Ryanairs Chief Commercial Officer udtalte ved denne lejlighed: »Ryanair kan nu med glæde for første gang tilbyde tilslutningsflyvninger via Roms Fiumicino lufthavn, så kunderne nu kan booke tilsluttede Ryanair-flyvninger til de laveste priser i Europa. Startende med først 10 ruter fra Rom kan kunderne foretage transfer til deres næste flyvning uden udstigning, og de kan checke deres bagage ind til deres endelige bestemmelsessted. Denne nye tjeneste vil i det fjerde år af vores

([1]) Se http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit (hentet på engelsk den 28.3.2017).
([2]) Se https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (hentet på engelsk den 1.6.2017).

»Always Getting Better«-program blive udbredt til hele Ryanair-nettet (og yderligere Rom-ruter vil blive tilføjet i den kommende uger og måneder), hvis forsøget i Fiumicino viser sig at være en succes« ([1]). *Kunder vil også modtage* en bookingreference for begge flyvninger. Dette viser, at Ryanair begyndte at tilbyde en ny tjeneste, som selskabet selv betragter som ny og grundlæggende forskellig fra de punkt til punkt-flyvninger, det hidtil har tilbudt.

(146) Det kan for det andet konstateres, at flybilletafgiften bevirker, at særskilte tjenester beskattes særskilt, dvs. flere flyvninger, der er købt under flere bookinger, og at samlede integrerede tjenester kun beskattes en gang, dvs. de flyvninger, der indgår i en samlet rejse, der er købt under en samlet booking. På baggrund af ovennævnte begrundelser (se denne afgørelses afsnit 6.2.2.3) følger denne sondring af de grundlæggende forskelle mellem de tjenester, som kunden har købt i hver situation, som udmønter sig i vigtige praktiske konsekvenser, navnlig med hensyn til indcheckning, bagagehåndtering og luftfartsselskabers ansvar, hvis passageren ikke når en tilsluttet flyvning. Det forhold, at nogle luftfartsselskaber har valgt en forretningsmodel, der fokuserer på punkt til punkt-tjenester, mens andre fokuserer på rutetjenester, betyder ikke, at det er diskriminerende at beskatte objektivt forskellige tjenester forskelligt. Som forklaret i afsnit 6.2.2.3 ovenfor kan det anses for rimeligt at beskatte flyrejser, der påbegyndes i Irland, i modsætning til at beskatte hver passagers afrejse med et fly fra en lufthavn i Irland.

(147) Kommissionen bemærker, at Ryanairs påstande om forskelsbehandling øjensynligt implicit er baseret på en situation, hvor nogle passagerer opbygger en flyrejse ved at købe flere flyvninger med Ryanair med henblik på at rejse fra en bestemt lufthavn til en anden lufthavn »via« andre lufthavne, og at sådanne flere flyvninger bør behandles på samme måde som en samlet booking ([2]). Ellers ville Ryanair ikke have nogen grund til at anse sig for forskelsbehandlet i forhold til luftfartsselskaber, der tilbyder samlede bookinger til flere flyvninger. Ryanair har i øvrigt ikke anført, at det befordrede sådanne passagerer i den periode, hvor flybilletafgiften fandt anvendelse, og har ikke fremlagt data om antallet af sådanne passagerer ([3]). Mere vigtigt er der intet i Ryanairs bemærkninger, der kan så tvivl om overvejelserne i betragtning 132-134, som begrunder, hvorfor flere flyvninger, der er købt under en samlet booking, anses for en tjeneste, der er grundlæggende forskellig fra flere flyvninger mellem de samme lufthavne, som er købt under særskilte bookinger, og som i realiteten er flere uafhængige tjenester.

(148) Som nævnt i betragtning 38 bemærkede Retten i sin dom i sag T-512/11, at Irland var indstillet på at tilpasse flybilletafgiften ved om nødvendigt at fjerne kravet om en samlet booking i definitionen af en transferpassager.

(149) Den formelle undersøgelse påviste (se betragtning 131-148), at betingelsen om en samlet booking ikke var diskriminerende, da den sikrede, at kun flyrejser, der påbegyndtes i en lufthavn i Irland og blev solgt som en samlet integreret tjeneste til kunden, uanset hvor mange flyvninger rejsen omfattede, var omfattet af flybilletafgiften. Kommissionen konkluderer følgelig, at det ikke var nødvendigt, at Irland fjernede betingelsen om en samlet booking fra definition af en transferpassager for at sikre, at der ikke var tale om statsstøtte.

(150) Det kan konkluderes, at Irland ikke har været helt vilkårlig eller forudindtaget i sin fastsættelse af grænserne i flybilletafgiftssystemet og ikke har begunstiget visse virksomheder frem for andre. Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften forekommer tværtimod begrundet og rimelig.

6.2.3. *Konklusion vedrørende forekomsten af statsstøtte*

(151) I lyset af ovennævnte vurdering opfylder den omhandlede foranstaltning ikke mindst én af betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF, da den ikke er selektiv. Da betingelserne for statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF er kumulative, udgør foranstaltningen følgelig ikke statsstøtte. Det er derfor ikke nødvendigt at vurdere, om foranstaltningen opfylder de øvrige betingelser for at udgøre statsstøtte.

([1]) Se https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (hentet på engelsk den 1.6.2017).

([2]) Dette ville f.eks. være tilfældet for en passager, der køber en billet til en flyvning fra Shannon til Dublin og en særskilt billet til en flyvning fra Dublin til Barcelona med en forskel på under seks timer mellem passagerens ankomst i Dublin lufthavn og vedkommendes afrejse fra denne lufthavn til Barcelona. Under flybilletafgiften indtræder afgiftspligten ved passagerens afrejse fra både Shannon lufthavn og Dublin lufthavn. Hvis der i definitionen af transferpassagerer ikke blev henvist til begrebet »en samlet booking«, ville afrejsen fra Dublin ikke have været afgiftspligtig under flybilletafgiften. Kun afrejsen fra Shannon ville have været afgiftspligtig.

([3]) Ryanair har tidligere aktivt tilskyndet passagerer til ikke at foretage tilslutning til videre Ryanair-flyvninger. Se Kommissionens beslutning af 27. juni 2007 i fusionssag COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (EUT C 47 af 20.2.2008, s. 14), betragtning 48.

7. **KONKLUSION**

(152) Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften udgjorde ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Udeladelsen af transfer- og transitpassagerer fra flybilletafgiften, som blev indført af Irland gennem Finance (No. 2) Act 2008, udgjorde ikke statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Irland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 14. juli 2017.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Medlem af Kommissionen