AFGØRELSER

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2015/1344

af 1. oktober 2014

om statsstøtte i sag SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) — Påstået støtte til Västerås lufthavn og Ryanair Ltd

(meddelt under nummer C(2014) 6832)

(Kun den svenske 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 i overensstemmelse med disse artikler ([1]), under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Ved brev af 25. januar 2012 meddelte Kommissionen Sverige, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten) over for visse foranstaltninger truffet af Sverige for så vidt angår Västerås lufthavn og Ryanair Ltd.

(2) Efter flere påmindelser fra Kommissionen og en forlængelse af fristen fremsatte Sverige den 16. maj 2012 sine bemærkninger til afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren. Yderligere bemærkninger blev modtaget den 12. november 2012, den 5. marts 2014 og den 14. maj 2014.

(3) Ved brev af 13. maj 2012 fremsatte Ryanair sine bemærkninger til afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren. Den 25. juli 2012 sendte Kommissionen en ikkefortrolig udgave af bemærkningerne til Sverige.

(4) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ([2]). Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til de pågældende foranstaltninger.

(5) Den 16. juli 2012 modtog Kommissionen bemærkninger fra tre parter efter at have opfordret tredjemand til at fremsætte bemærkninger til de pågældende foranstaltninger. Bemærkningerne blev fremsat af Västerås lufthavn AB (VFAB), Ryanair og Ryanairs datterselskab Airport Marketing Services (AMS). Kommissionen modtog yderligere bemærkninger fra Ryanair og AMS den 20., 23. og 24. juli 2012.

(6) Ved brev af 5. september 2012 videresendte Kommissionen bemærkningerne fra VFAB, Ryanair og AMS til Sverige, så man kunne svare herpå. Sverige svarede den 5. oktober 2012.

(7) Ryanair og AMS fremsatte yderligere bemærkninger den 10. april 2013. Bemærkningerne blev sendt til Sverige den 3. maj 2013, så man kunne svare herpå. Sverige svarede den 17. maj 2013, men afslog at fremsætte bemærkninger.

([1]) EUT C 172 af 16.6.2012, s. 27.
([2]) Se fodnote 1.

(8) Den 20. december 2013 fremsatte Ryanair sine bemærkninger. Bemærkningerne blev sendt til Sverige den 8. januar 2014, så man kunne svare herpå. Sverige svarede den 4. februar 2014, men afslog at fremsætte bemærkninger.

(9) Ryanair fremsatte yderligere bemærkninger den 24., 27. og 31. januar 2014 samt den 7. februar og den 2. september 2014. Disse bemærkninger blev ligeledes sendt til Sverige, som ikke havde nogen kommentarer.

(10) Ved brev af 24. februar 2014 underrettede Kommissionen Sverige, VFAB, Ryanair, AMS og klageren Scandinavian Airlines System (SAS) om vedtagelsen af EU's retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber ([3]) (retningslinjerne for luftfart fra 2014) og om, at disse retningslinjer finder anvendelse på de foranstaltninger, som er omfattet af den formelle undersøgelse, fra og med dagen for deres offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, og opfordrede adressaterne til at fremsætte bemærkninger.

(11) Retningslinjerne for luftfart fra 2014 blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 4. april 2014 ([4]). De erstatter EF-retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne ([5]) (retningslinjerne for luftfart fra 2005), fra denne dato ([6]).

(12) Den 15. april 2014 blev der offentliggjort en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, hvori medlemsstater og interesserede parter opfordredes til inden en måned efter offentliggørelsen af meddelelsen at fremsætte bemærkninger til anvendelsen af retningslinjerne for luftfart fra 2014 i denne sag ([7]). Sverige fremsendte sine bemærkninger den 14. maj 2014. Kommissionen modtog ingen bemærkninger fra interesserede parter.

2. BAGGRUND FOR UNDERSØGELSEN OG FORANSTALTNINGERNES SAMMENHÆNG

2.1. VÄSTERÅS LUFTHAVN

(13) Västerås lufthavn er en lille lufthavn, som ligger ca. 100 km vest for Stockholm. Lufthavnen var oprindeligt en militær lufthavn, som åbnede i 1930, men basen blev i 1983 afviklet af luftvåbnet. Lufthavnen blev også åbnet for civil luftfart i 1976.

(14) I perioden 2000-2010 kan den civile passagertrafik i Västerås lufthavn sammenfattes som følger:

Tabel 1

Passagerfrekvens og luftfartsselskaber, som opererer fra Västerås lufthavn 2000–2010

År	Antal landinger	Antal passagerer	Luftfartsselskaber, som flyver til og fra lufthavnen
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS og Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg og Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (flyvninger ophørte i oktober), Direktflyg, Ryanair og Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (flyvninger ophørte i oktober), Direktflyg, Skyways og Ryanair

([3]) Meddelelse fra Kommissionen — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).
([4]) Se fodnote 3.
([5]) EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne (EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1).
([6]) Betragtning 171 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.
([7]) EUT C 113 af 15.4.2014, s. 30.

År	Antal landinger	Antal passagerer	Luftfartsselskaber, som flyver til og fra lufthavnen
2004	17 599	242 376	SAS (begrænsede flyvninger fra november), Direktflyg (begrænsede flyvninger siden maj), Skyways (flyvninger ophørte i juli) og Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (begrænsede flyvninger), Direktflyg (ophørte med begrænsede flyvninger i marts) og Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (begrænsede flyvninger) og Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (flyvninger ophørte i marts) og Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair og Wizzair (flyvninger begyndte i maj)
2009	15 193	174 495	Ryanair og Wizzair (flyvninger ophørte i oktober)
2010	14 420	150 793	Ryanair og City airlines (flyvninger begyndte i april, ophørte i maj)

Kilder: Transportstyrelsen og oplysninger fremsendt af Sverige (http://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Statistik-/Flygplatsstatistik-/).

([1]) Ifølge Sverige suspenderede Ryanair sine flyvninger fra slutningen af oktober 2006 til den 12. februar 2007.

(15) I de år, som fulgte den undersøgte periode, var passagertallene: 142 992 i 2011, 163 472 i 2012 og 273 362 i 2013.

(16) Ud over civil luftfart anvendes Västerås lufthavn af Hässlögymnasiet (Aviation College of Sweden), som tilbyder uddannelse på gymnasieniveau af piloter og flymekanikere, og af Myndigheten för yrkeshögskolan, som uddanner flyteknikere. Lufthavnen anvendes også til militære formål som transportbase for internationale aktiviteter. Derudover har en flyveklub anvendt lufthavnen gratis.

(17) De andre lufthavne, som ligger tættest på Västerås lufthavn ([8]), er:

a) Bromma, ca. 94 km eller ca. 59 minutter med bil.

b) Arlanda, ca. 103 km eller ca. 64 minutter med bil.

c) Örebro lufthavn, ca. 113 km eller 70 minutter med bil.

d) Skavsta, ca. 133 km eller ca. 108 minutter med bil.

2.2. VFAB

(18) Västerås lufthavn drives af VFAB — et selskab, som blev stiftet af Västerås by i slutningen af 1990'rene. I 2000 erhvervede den svenske myndighed for civil luftfart, Luftfartsverket (et offentligt organ), gennem sit datterselskab LFV Holding AB 40 % af aktierne i VFAB. I december 2006 solgte LFV Holding AB dog sin andel i VFAB tilbage til Västerås by, som igen blev eneaktionær. I hele den af afgørelsen omfattede periode har VFAB således været et fuldt ud offentligt ejet selskab.

(19) VFAB ejede den lufthavnsinfrastruktur, som det drev frem til 2003, da infrastrukturen blev solgt til Västerås Flygfastigheter AB — et selskab, som ejes af Västerås by. VFAB betaler leje til dette selskab for at anvende lufthavnen. I perioden 2004–2010 varierede den årlige leje, som blev betalt til Västerås Flygfastigheter AB, mellem 2,1 og 4,2 mio. SEK.

(20) VFAB's årsregnskaber viser, at selskabet led årlige tab i følgende størrelsesorden som følge af sine aktiviteter i Västerås lufthavn: (Alle værdier angives i mio. SEK)

([8]) Alle afstande er angivet i vejkilometer baseret på den hurtigste vej. *Kilde*: maps.google.com pr. 30.6.2014.

Tabel 2

Årsresultat for VFAB

År	Indtægter	Anden driftsstøtte	EBITDA ekskl. driftsstøtte	EBIT ekskl. driftsstøtte	Nettofortjeneste/ nettotab ekskl. driftsstøtte
1999 (1)	25,6	2,5	– 4,9	– 6,4	– 2,5
2000	25,1	2,3	– 8,5	– 11,2	– 12,7
2001	30,8	1,5	– 8,1	– 11,7	– 13,4
2002	30,9	1,1	– 7,0	– 11,4	– 16,4
2003	26,2	1,0	– 15,8	– 18,6	– 21,2
2004	23,9	1,3	– 15,3	– 16,6	– 16,6
2005	24,0	1,1	– 17,9	– 19,1	– 19,2
2006	19,5	1,1	– 23,3	– 24,5	– 24,6
2007	20,9	—	– 22,0	– 23,1	– 22,9
2008	23,1	0,7	– 22,3	– 23,3	– 23,2
2009	22,9	1,6	– 24,6	– 25,8	– 25,8
2010	21,9	1,8	– 23,6	– 24,9	– 24,8
	I ALT	**15,8**			

Kilde: Årsregnskaber for VFAB.

(1) Eftersom lufthavnsdriften indgår i Västerås Flygfastigheter AB, omfatter tallene også aktiviteter i forbindelse med fast ejendom.

(21) »Anden driftsstøtte« for årene 1999-2006 består af statsstøtte under en national ordning for driftstilskud til lufthavne, som ikke ejes direkte af staten (støtteordningen for lokale lufthavne). Støtten fastsættes årligt på basis af de enkelte lufthavnes tab.

(22) Den støtte, som blev ydet i årene 2008-2009, er dog ikke knyttet til ordningen, men vedrører kompensation ydet af staten som betaling for flyvekontroltjenester, som Västerås lufthavn har leveret som del af det nationale flyvekontrolsystem.

(23) For delvis at dække tabene i tabel 2 ydede ejerne af VFAB følgende aktionærlån:

Tabel 3

Aktionærlån til VFAB i perioden 2001-2010

År	Beløb (mio. SEK)
2003	38,5
2005	8

År	Beløb (mio. SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
I ALT	**194**

Kilde: Årsregnskaber for VFAB.

2.3. AFTALER MELLEM VFAB OG RYANAIR OM LUFTHAVNSAFGIFTER

(24) Ifølge Sverige findes der ingen prisliste, lov eller administrative bestemmelser, som VFAB er forpligtet til at anvende ved fastsættelsen af lufthavnsafgifter ([9]). VFAB kan dermed selv træffe afgørelse om sine afgifter. For kunder, som har indgået en aftale med VFAB, fastsættes de gældende afgifter i deres respektive aftaler. For ad hoc-flyvninger for brugere, som ikke har indgået nogen aftale med VFAB, findes der en officiel liste over lufthavnsafgifter ([10]).

(25) Ryanair har siden april 2001 opereret fra Västerås lufthavn i henhold til nedenstående aftale med VFAB.

2.3.1. **Aftale af 5. april 2001 (aftalen fra 2001)**

(26) I henhold til aftalen fra 2001 ([11]) skal Ryanair i en periode på […] (*) år udbyde passagerruteflyvninger på mindst daglig basis mellem Västerås lufthavn og London-Stansted samt, efter Ryanairs valg, mellem Västerås lufthavn og andre punkter i Ryanairs netværk med anvendelse af Boeing 737-800 og en lavprismodel for servicestandarder og flybilletpriser. Ryanair skal garantere et minimum på […] afrejsende passagerer pr. år for hver rotation af tjenesterne.

(27) Lufthavnsafgifterne skal betales som en fast enhedspris pr. afrejsende passager som vist i tabellen nedenfor:

Tabel 4

Lufthavnsafgifter pr. afrejsende passager

Periode	Beløb (SEK)	Maksimumbeløb pr. afgående fly (SEK)
Indtil 31.3.2002	[…]	[…]
1.4.2002-31.3.2006	[…]	[…]
1.4.2006-31.3.2011	[…]	[…]

(28) De tjenester, som ydes af VFAB, omfatter terminal- og handlingtjenester, som bl.a. består af kontakt til lokale myndigheder og information til interesserede parter om Ryanairs flybevægelser, lastkontrol, meddelelser og afgangskontrolsystem, passager- og bagagetjenester, flyserviceydelser, levering og drift af brændstofudstyr, administration vedrørende flyvninger og besætninger, tilsyn og administration samt sikkerhed.

(29) Ryanair og VFAB skal hver betale […] af alle lufthavnsrelaterede miljø- og sikkerhedsafgifter samt øvrige afgifter, som indføres af statslige myndigheder.

([9]) Luftfartsverket kan udstede bindende bestemmelser om lufthavnsafgifter, som skal anvendes på civile lufthavne, men ingen sådanne bestemmelser fandt anvendelse i den af afgørelsen omfattede periode.
([10]) Sverige har fremsendt prislisterne for 2004 og 2007. Yderligere oplysninger findes i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren.
([11]) Aftalen blev undertegnet den 11. marts 2002, men skulle anvendes med tilbagevirkende kraft fra den 1. april 2001 (til marts 2011).
(*) Oplysning, som er omfattet af tavshedspligt.

(30) VFAB skal betale markedsføringsstøtte til Ryanair på […] SEK for tiltag til markedsføring af Ryanairs flyvninger til og fra Västerås lufthavn.

(31) VFAB skal tilbyde reservationstjenester i lufthavnen. VFAB modtager til gengæld en provision på […] % af alle Ryanairs billetter, som sælges af VFAB, og en provision på […] % for hver biludlejning, som reserves af VFAB i forbindelse med Ryanairs flyvninger.

2.3.2. **Addendum til aftalen fra 2001 dateret den 1. februar 2003**

(32) Den 1. februar 2003 undertegnede VFAB og Ryanair et addendum til aftalen fra 2001 (aftalen fra 2003), hvori lufthavnsafgifterne på passagertjenester blev ændret som vist i nedenstående tabel.

Tabel 5

Lufthavnsafgifter i henhold til aftalen fra 2003

Antal daglige rotationer ([1])	1 rotation		2 rotationer		3 rotationer	
Periode	Beløb (SEK)	Maksimum-beløb pr. afgående fly	Beløb (SEK)	Maksimum-beløb pr. afgående fly	Beløb (SEK)	Maksimum-beløb pr. afgående fly
Indtil 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002-31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006-31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009-31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Antal daglige rotationer	4 rotationer		5 rotationer		6 rotationer	
Indtil 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002-31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006-31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009-31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Ved rotation forstås en flyvning, som ankommer og siden afgår fra lufthavnen.

2.3.3. **Aftale af 31. januar 2005 (aftalen fra 2005)**

(33) Den 31. januar 2005 blev der indgået en ny aftale mellem VFAB og Ryanair for perioden 1. januar 2005 til […], som erstattede aftalerne fra 2001 og 2003 (aftalen fra 2005). I forhold til de tidligere aftaler var ændringerne:

a) Ryanair skal udføre mellem […] rotationer pr. dag og fortsætte med at garantere minimum […] afrejsende passagerer pr. år for hver rotation af tjenesterne.

b) For perioden 1. januar 2005-31. marts 2011 var lufthavnsafgiften fastsat til […] SEK pr. afrejsende passager. For aftalens resterende løbetid blev denne lufthavnsafgift fastsat til […] SEK. Ifølge oplysningerne fra Sverige kom de afgifter, som var blevet fastsat for perioden efter den 1. januar 2005, dog aldrig til at finde anvendelse, og den lufthavnsafgift, som reelt blev anvendt fra den 1. januar 2005, var […] SEK pr. afrejsende passager.

2.4. AFTALER MED RYANAIR OG AMS OM MARKEDSFØRINGSSTØTTE OG ET INCITAMENTSPROGRAM

(34) VFAB undertegnede to markedsføringsaftaler med Ryanair og Airport Marketing Services Ltd (AMS), der er et datterselskab til Ryanair.

(35) Den første aftale mellem VFAB og Ryanair, som blev undertegnet den 12. juni 2008, vedrørte annoncering i bl.a. den svenske og den britiske presse, i Ryanairs *Inflight Magazine*, på webstedet Ryanair.com og pr. e-mail til abonnenter i Storbritannien. Af det samlede beløb for disse tjenester på […] EUR skulle VFAB betale […] EUR.

(36) Den anden aftale ([12]) mellem VFAB og AMS bestod af følgende tre dele:

a) Markedsføring på Ryanairs websted i Storbritannien […] i perioden 1. november 2010-31. marts 2011 til en værdi af […] EUR.

b) Markedsføring på Ryanairs websted i Storbritannien […] i perioden 1. november 2010-31. marts 2013 til en værdi af […] EUR pr. år (i alt […] EUR).

c) Incitamentsprogram for nye ruter: Det blev fastsat, at […].

2.5. KLAGEN

(37) I 2006 indgav SAS en klage til Kommissionen med påstand om, at Sverige gennem ordninger i Västerås lufthavn havde ydet statsstøtte til Ryanair. SAS påstod, at de lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale til VFAB, var lavere end dem, som SAS skulle betale, og at de ikke var objektivt begrundede (ikke-omkostningsrelaterede). Klageren påstod ligeledes, at VFAB's årlige tab blev dækket ved hjælp af offentlige midler fra Västerås by og Luftfartsstyrelsen. Klageren påstod endvidere, at denne støtte ikke var forenelig med det indre marked.

3. **BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE OG KOMMISSIONENS UNDERSØGELSE**

(38) Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure, eftersom den nærede tvivl om, hvorvidt følgende foranstaltninger var forenelige med statsstøttereglerne:

a) Aktionærlån til VFAB i perioden 2003-2010.

b) Den leje, som VFAB betalte til Västerås Flygfastigheter AB for anvendelse af lufthavnsinfrastrukturen i perioden 2003–2010.

c) Den driftsstøtte, som blev ydet til VFAB og andre lufthavne under støtteordningen for lokale lufthavne i perioden 2001–2010.

d) De lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale til VFAB i perioden 2001-2010.

e) Markedsføringsstøtten fra VFAB til Ryanair/AMS i årene 2001, 2008 og 2010.

3.1. FORANSTALTNING 1: AKTIONÆRLÅN TIL VFAB I PERIODEN 2003-2010

(39) Kommissionen konstaterede i sin afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren, at VFAB var et fuldt ud offentligt ejet selskab, og at aktionærlånet syntes at kunne tilregnes staten og udgøre statsmidler.

(40) Kommissionen fandt ikke, at der var noget, som tydede på, at lånet udgjorde kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse; lånet syntes snarere at have til formål at dække tab som følge af VFAB's kommercielle aktiviteter. På grundlag af de foreliggende oplysninger og i betragtning af, at VFAB har lidt store tab i mere end ti år, nærer Kommissionen alvorlig tvivl om, hvorvidt aktionærerne har handlet som en normal investor i en markedsøkonomi (markedsinvestorprincippet), da de ydede aktionærlånet. Kommissionen indtog det foreløbige standpunkt, at aktionærlånet udgjorde en økonomisk fordel, idet VFAB blev friholdt for omkostninger, som det ellers ville have haft.

(41) Kommissionen indtog det foreløbige standpunkt, at aktionærlånet udgjorde statsstøtte og udtrykte tvivl om, hvorvidt denne støtte var forenelig med det indre marked.

([12]) Aftalen blev indgået ved to tillæg til aftalen fra 2005 (begge undertegnet 1.8.2010) og en aftale om markedsføringstjenester (undertegnet 17.8.2010).

3.2. FORANSTALTNING 2: DEN LEJE, SOM VFAB BETALTE FOR ANVENDELSE AF LUFTHAVNSINFRASTRUKTUREN I PERIODEN 2003-2010

(42) På grundlag af de meget begrænsede foreliggende oplysninger fandt Kommissionen indledningsvis, at der var noget, som tydede på, at den leje, som var blevet betalt for anvendelse af lufthavnsinfrastrukturen var lavere end markedslejen.

(43) En nedsat leje skulle friholde VFAB for omkostninger, som selskabet ellers ville have haft, og giver dermed VFAB en selektiv fordel. Lufthavnsinfrastrukturen ejes fuldt ud af Västerås by (via datterselskabet Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB), og Kommissionen indtog det foreløbige standpunkt, at beslutningen om at fastsætte lejen omfattede statsmidler og kunne tilregnes staten.

(44) Kommissionens foreløbige standpunkt var derfor, at lejen udgjorde støtte, hvis den lå under markedslejen, og at det skabte tvivl om, hvorvidt en sådan støtte var forenelig med det indre marked.

3.3. FORANSTALTNING 3: DRIFTSSTØTTE, SOM BLEV YDET TIL VFAB OG ANDRE LUFTHAVNE UNDER STØTTEORDNINGEN FOR LOKALE LUFTHAVNE I PERIODEN 2001–2010

(45) Grundlaget for denne støtte er fastsat i lovgivningen, og støtten blev ydet årligt af Sverige. Støtten blev finansieret over statsbudgettet. Kommissionen fandt derfor, at støtten indebar en overførsel af statsmidler og kunne tilregnes staten.

(46) Foranstaltningen indebar, at en bestemt kategori af lufthavne blev friholdt for en finansiel byrde, som de ellers skulle have båret. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, synes støtten ikke at være baseret på nogen forpligtelse til offentlig tjeneste eller udelukkende at dække ikke-økonomiske aktiviteter i de pågældende lufthavne. Det er ikke i sin egenskab af aktionær, at staten ydede støtten, og dermed synes markedsinvestorprincippet ikke at finde anvendelse. Kommissionen fandt derfor på forhånd, at driftsstøtten gav visse virksomheder en selektiv økonomisk fordel i forhold til andre virksomheder.

(47) Eftersom modtagerne er aktive på et marked, som er åbent for konkurrence, og på hvilket der foregår handel mellem medlemsstaterne, er der tale om en foranstaltning, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, og som påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

(48) Driftsstøtten til VFAB og andre lufthavne, som ikke ejes direkte af staten, syntes derfor at udgøre statsstøtte. Af ovennævnte grunde nærede Kommissionen tvivl om, hvorvidt den pågældende støtte var forenelig med traktaten.

3.4. FORANSTALTNING 4: LUFTHAVNSAFGIFTER, SOM RYANAIR SKULLE BETALE TIL VFAB I PERIODEN 2001–2010

(49) VFAB var i hele undersøgelsesperioden 100 % offentligt ejet. På baggrund af ovenstående og oplysningerne om VFAB's ledelsesstruktur indtog Kommissionen det foreløbige standpunkt, at beslutningen om lufthavnsafgifterne omfattede statsmidler og kunne tilregnes staten.

(50) For så vidt de pågældende lufthavnsafgifter var lavere end markedsprisen for de tjenester, som VFAB ydede Ryanair, fandt Kommissionen, at de gav Ryanair en selektiv fordel. I den forbindelse konstaterede Kommissionen, at de lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale til VFAB, var væsentligt lavere end de lufthavnsafgifter, som klageren skulle betale. På grundlag af de foreliggende oplysninger udtrykte Kommissionen endvidere tvivl med hensyn til, om VFAB's fastsættelse af lufthavnsafgifterne for Ryanair var forenelig med en normal investors handlen i en markedsøkonomi (markedsinvestorprincippet).

(51) Kommissionens foreløbige standpunkt var derfor, at de lufthavnsafgifter, som specifikt blev aftalt med Ryanair i henhold til aftalerne fra 2001, 2003 og 2005, ikke var fastsat på normale markedsvilkår, og at Ryanair havde opnået en selektiv økonomisk fordel, som kan udgøre statsstøtte.

(52) Kommissionen var også i tvivl om, hvorvidt denne støtte var forenelig med det indre marked, navnlig i lyset af bestemmelserne i retningslinjerne for luftfart fra 2005.

3.5. FORANSTALTNING 5: MARKEDSFØRINGSSTØTTE FRA VFAB TIL RYANAIR/AMS I ÅRENE 2001, 2008 OG 2010

(53) Hvad angår foranstaltning 5 indtog Kommissionen det foreløbige standpunkt, at de aftaler om markedsføringsstøtte, som VFAB havde indgået, indebar brug af statsmidler og kunne tilregnes staten.

(54) Med hensyn til eventuelle fordele ved aftalen om markedsføringsstøtte tvivlede Kommissionen på, at aftalevilkårene, for så vidt angår VFAB, var i overensstemmelse med markedsinvestorprincippet, eftersom den foreliggende dokumentation ikke umiddelbart viste, at aftalen gav VFAB en tilsvarende økonomisk værdi. Kommissionen indtog derfor det foreløbige standpunkt, at aftalen gav Ryanair en fordel, eftersom selskabet blev friholdt for omkostninger, som det ellers ville have haft i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed, og at denne umiddelbare fordel var selektiv, da det kun var Ryanair/AMS, som nød godt heraf ([13]).

(55) På grundlag af ovenstående indtog Kommissionen det foreløbige standpunkt, at den markedsføringsstøtte, som blev ydet til Ryanair/AMS, udgjorde statsstøtte som defineret i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten. Kommissionen var også i tvivl om, hvorvidt denne støtte var forenelig med det indre marked, navnlig i lyset af bestemmelserne i retningslinjerne for luftfart fra 2005.

4. **SVERIGES BEMÆRKNINGER**

(56) De bemærkninger, som blev fremsat af Sverige under den formelle undersøgelse, sammenfattes nedenfor, mens de relevante dele vil blive behandlet nærmere i afsnit 7 »Vurdering«.

4.1. FORANSTALTNING 1: AKTIONÆRLÅN TIL VFAB I PERIODEN 2003-2010

(57) Sverige har stort set med de samme begrundelser som dem, der anføres af VFAB (se betragtning 63-65), anført, at eventuel støtte ydet i form af statsmidler til VFAB under ingen omstændigheder kunne udgøre statsstøtte, eftersom de havde til formål at kompensere for tab, som udelukkende stammede fra ikke erhvervsmæssig virksomhed i lufthavnen, eller fordi de udgjorde kompensation for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

4.2. FORANSTALTNING 2: LEJE FOR LUFTHAVNSINFRASTRUKTUREN, SOM VFAB BETALTE I PERIODEN 2003–2010

(58) Sverige bestrider, at den leje, som blev betalt for anvendelsen af lufthavnsinfrastrukturen, udgør statsstøtte til VFAB.

(59) Sverige bestrider, at lejen ligger under markedsprisen. Det påpeges, at de pågældende arealer ifølge de nuværende arealanvendelsesplaner kun kan anvendes til lufthavnsdrift, og at lejens størrelse skal ses i sammenhæng med driftens dårlige rentabilitet.

(60) Sverige hævder også, at der ikke findes nogen konkrete beviser, som støtter Kommissionens umiddelbare tvivl med hensyn til lejens størrelse.

4.3. FORANSTALTNING 3: DEN DRIFTSSTØTTE, SOM BLEV YDET TIL VFAB OG ANDRE LUFTHAVNE UNDER STØTTEORDNINGEN FOR LOKALE LUFTHAVNE I PERIODEN 2001-2010

(61) Sverige har anført, at driftsstøtten til lufthavne, som ikke ejes af staten, bør betragtes som en driftsstøtteordning, som er forenelig med det indre marked i lyset af punkt 137 i retningslinjerne for luftfart fra 2014.

5. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(62) De bemærkninger, som blev fremsat af interesserede parter under den formelle undersøgelse, sammenfattes nedenfor, mens de relevante dele vil blive behandlet nærmere i afsnit 7 »Vurdering«.

5.1. VFAB'S BEMÆRKNINGER

5.1.1. **Foranstaltning 1: Aktionærlån til VFAB i perioden 2003-2010**

(63) VFAB hævder, at størstedelen af lufthavnsydelserne blev leveret til de skoler, som har aktiviteter i lufthavnen, og til flyveklubben (se betragtning 16). VFAB hævder endvidere, at disse brugere ikke bedrev erhvervsmæssig virksomhed, og at leveringen af lufthavnsydelser til dem også var af ikke erhvervsmæssig art og derfor ikke omfattet af statsstøttekontrollen, og at det samme gælder for eventuelle offentlige midler, som anvendes til dækning af driftstab, som er opstået som følge af leveringen af sådanne ydelser.

([13]) Kommissionen fandt, at det i denne henseende ikke gjorde nogen forskel, at en del af markedsføringsstøtten blev ydet gennem Ryanairs datterselskab AMS og ikke direkte til Ryanair. Kommissionen konstaterede, at Ryanair havde direkte kontrol over AMS på det tidspunkt, hvor aftalen blev undertegnet, og også syntes at have undertegnet et af tillæggene på AMS's vegne. Det er desuden fastsat i aftalen mellem VFAB og AMS om markedsføringstjenester, at det er »forankret i Ryanairs forpligtelse at oprette og drive en flyrute med fire afgange om ugen fra London Stansted til VST« (rooted in Ryanair's commitment to establish and operate routes a 4 per week services from London Stansted to VST).

(64) For så vidt lufthavnsdriften alligevel betragtes som erhvervsmæssig, finder VFAB, at der er tale om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at eventuel offentlig støtte til dækning af tab som følge af leveringen af sådanne tjenester af almindelig økonomisk interesse ikke udgør statsstøtte.

(65) Endelig hævder VFAB, at aktionærlånet kun vil være relevant i forbindelse med en vurdering på grundlag af statsstøttereglerne, for så vidt det blev anvendt til at dække tab i forbindelse med VFAB's kommercielle aktiviteter, hvilket skal forstås som leveringen af lufthavnsydelser til kommercielle luftfartsselskaber. VFAB anser aktionærlånet for at være foreneligt med en normal investors handlen i en markedsøkonomi, eftersom lufthavnens kommercielle aktiviteter var rentable (incrementally profitable), idet indtægterne fra disse aktiviteter dækkede omkostningerne ved samme aktiviteter og gav overskud.

5.1.2. **Foranstaltning 2: Leje for lufthavnsinfrastrukturen, som VFAB betalte i perioden 2003-2010**

(66) VFAB bestrider, at lejen ikke er erhvervsmæssig i lyset af de nuværende restriktioner for arealanvendelsen og lufthavnsdriftens negative rentabilitet på stedet.

(67) VFAB bestrider, at beslutningen om lejens størrelse kan tilregnes staten. Selv om ejeren af lufthavnsinfrastrukturen, Västerås Flygfastigheter AB, fuldt ud ejes af Västerås by, drives virksomheden på normale markedsvilkår uafhængigt af sin offentlige aktionær, og den fastsætter lejeniveauet på grundlag af kommercielle overvejelser. Lejeniveauet kan derfor ikke tilregnes staten.

5.1.3. **Foranstaltning 4 og 5: Lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale i perioden 2001-2010, og markedsføringsstøtte til Ryanair og AMS i årene 2001, 2008 og 2010**

(68) VFAB har hævdet, at handelsaftalerne mellem VFAB, Ryanair og AMS var forenelige — for så vidt angår VFAB — med en normal investors handlen i en markedsøkonomi, og at de derfor ikke udgør statsstøtte.

(69) VFAB led tab i hele den af undersøgelsen omfattede periode og også i de foregående år. Ifølge VFAB skyldtes disse tab dog lufthavnens påståede ikke økonomiske aktiviteter, mens aftalerne med kommercielle luftfartsselskaber, herunder foranstaltning 4 og 5, dækkede dets ekstraudgifter, gav et overskud og dermed bidrog positivt til VFAB's økonomiske resultat.

(70) VFAB har på anmodning af Kommissionen også fremsendt detaljerede finansielle oplysninger.

5.2. RYANAIRS BEMÆRKNINGER

5.2.1. **Foranstaltning 4: Lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale i perioden 2001-2010**

(71) Ryanair hævdede, at de lufthavnsafgifter, som Ryanair skulle betale til VFAB, ikke omfattede statsstøtte, eftersom de var forenelige med markedsinvestorprincippet.

(72) I første omgang hævdede Ryanair, at Kommissionen — for så vidt angår anvendelsen af markedsinvestorprincippet — burde sammenligne Ryanairs aftaler med VFAB med aftaler, som er indgået med private og offentlige lufthavne. Ryanair fremsendte også rapporter fra konsulentfirmaet Oxera, hvori det anføres, at de lufthavnsafgifter, som blev betalt af Ryanir i Västerås lufthavn, stort set lå på linje med de afgifter, som opkræves i en række »sammenligningslufthavne«, og at de derfor er i overensstemmelse med markedsøkonomiprincippet.

(73) For det andet hævdede Ryanair, at en lufthavn, som var i samme situation som Västerås lufthavn, på daværende tidspunkt ville have fulgt markedsinvestorprincippet ved blot at mindske sine tab frem for at blive rentabel gennem aftaler om lufthavnsafgifter. Kommissionen burde derfor rejse spørgsmålet om, hvorvidt aftalen var rentabel (incrementally profitable) for lufthavnen. Ifølge Ryanair burde Kommissionen ved vurderingen af, om aftalen var i overensstemmelse med markedsinvestorprincippet, derfor udelukkende tage de ekstraomkostninger, som knytter sig direkte til lufthavnens levering af lufthavnsydelser til det pågældende luftfartsselskab, i betragtning og undersøge, om de samlede indtægter (indtægter fra luftfartsvirksomhed og fra anden virksomhed end luftfart), som følger af aftalen, overstiger disse ekstraomkostninger.

(74) Ryanair har i denne forbindelse hævdet, at VFAB's indtægter fra aftalerne med Ryanair overstiger de ekstraomkostninger, som er forbundet med at betjene Ryanair. Ryanair har blandt andre rapporter og dokumenter til støtte for selskabets fremlæggelse af oplysninger fremlagt undersøgelser foretaget af konsulentvirksomheden Oxera af rentabiliteten af aftalerne mellem VFAB og Ryanair og AMS.

5.2.2. **Markedsføringsstøtte, som VFAB har bevilget Ryanair/AMS i årene 2001, 2008 og 2010**

(75) For så vidt angår markedsføringsaftalerne med VFAB understregede Ryanair, at AMS' markedsføringsaftaler er adskilt fra Ryanairs aftaler med lufthavne og bør vurderes separat, eftersom Ryanair og AMS ikke kan betragtes som en enkelt modtager. Aftalerne blev forhandlet uafhængigt, vedrørte forskellige ydelser og var uden en sammenhæng, som kan berettige, at de betragtes som en enkelt kilde til påstået statsstøtte. Indgåelsen af en markedsføringsaftale med AMS er ikke en betingelse for, at Ryanair kan drive flyruter til og fra en lufthavn.

(76) For så vidt angår markedsføringens værdi hævdede Ryanair, at markedsføringspladsen på Ryanairs websted er en knap ressource, og at efterspørgslen efter denne plads er stor, bl.a. fra andre virksomheder end lufthavnes side. Ryanair anser markedsføringsaftalerne mellem VFAB og Ryanair og AMS for at være forenelige med markedsinvestorprincippet.

(77) Ryanair har også hævdet, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke havde påvist, at foranstaltning 4 og 5 omfattede anvendelse af statsmidler eller kunne tilregnes staten.

5.3. BEMÆRKNINGER FRA AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(78) AMS fremførte, at Kommissionen i modsætning til, hvad der er angivet i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren, ikke bør behandle VFAB's aftaler med Ryanair (foranstaltning 4) og VFAB's markedsføringsaftale med AMS (foranstaltning 5) som forbundet med hinanden, men som to særskilte forretningstransaktioner. AMS anførte, at det er et datterselskab til Ryanair, at det har sit eget konkrete kommercielle formål, og at det blev oprettet med henblik på at udvikle en aktivitet, som ikke hører til Ryanairs hovedaktivitet. AMS fremførte også, at AMS' markedsføringsaftaler med lufthavne i princippet forhandles og indgås uafhængigt af Ryanairs aftaler med de samme lufthavne.

(79) AMS finder det logisk, at en lille regional lufthavn køber markedsføringstjenester fra AMS. AMS anførte, at disse lufthavne normalt har behov for at gøre deres varemærke mere kendt, og at annoncering på et luftfartsselskabs websted kan øge antallet af ankommende passagerer (udenlandske passagerer resulterer i flere ikke luftfartsrelaterede indtægter end afrejsende passagerer, som kommer fra den region, hvor lufthavnen er beliggende). Markedsføringsaftalerne giver dermed VFAB en reel kommerciel værdi.

(80) AMS anførte også, at VFAB handlede som en markedsinvestor, da selskabet indgik markedsføringsaftalerne under foranstaltning 5, eftersom annonceringen på Ryanair.com repræsenter stor reel værdi for Västerås lufthavn, og at de afgifter, som blev opkrævet af AMS, svarede til markedsprisen for disse ydelser.

6. **SVERIGES KOMMENTARER TIL BEMÆRKNINGERNE FRA INTERESSEREDE PARTER**

(81) Sverige fremsatte ingen kommentarer til bemærkningerne fra tredjeparter.

7. **VURDERING**

(82) I henhold til artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten 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.

(83) Kriterierne i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten er kumulative. For at fastlægge, hvorvidt en foranstaltning udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten, skal samtlige af de følgende betingelser være opfyldt, dvs. den økonomiske støtte skal:

a) være statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler

b) give en selektiv fordel, dvs. begunstige visse virksomheder eller visse varer

c) fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, og

d) påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

7.1. FORANSTALTNING 1: AKTIONÆRLÅN TIL VFAB I PERIODEN 2003-2010

7.1.1. **Forekomst af støtte**

7.1.1.1. *Begrebet virksomhed*

(84) For at fastlægge, hvorvidt en foranstaltning er omfattet af artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten, skal Kommissionen først og fremmest fastlægge, hvorvidt modtageren er en virksomhed som defineret i nævnte artikel.

(85) Ifølge fast retspraksis omfatter begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde ([14]), og enhver virksomhed, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, er erhvervsmæssig virksomhed ([15]).

(86) I sin dom i Leipzig-Halle-lufthavn-sagen præciserede Retten, at drift af en civil lufthavn er en økonomisk aktivitet, og at bygning af lufthavnsinfrastrukturer indgår som en uadskillelig del heraf ([16]). Når en lufthavnsoperatør udøver økonomisk virksomhed, er denne enhed uanset sin retlige status og finansieringsmåde en virksomhed efter artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten ([17]).

(87) For så vidt angår det tidspunkt, hvorfra opførelsen og driften af en lufthavn bliver til en økonomisk virksomhed, minder Kommissionen om, at den gradvise udvikling af markedskræfterne i lufthavnssektoren ikke gør det muligt at fastsætte en præcis dato. EU-domstolene har dog erkendt, at lufthavnsaktiviteternes art udvikler sig, og i Leipzig-Halle-lufthavn-sagen fastslog Retten, at det fra 2000 ikke længere kunne udelukkes, at statsstøttereglerne ville blive anvendt på finansieringen af lufthavnsinfrastruktur. Derfor skal drift og opførelse af lufthavnsinfrastruktur fra den dato, hvor der blev afsagt dom i Aéroports de Paris-sagen (12.12.2000) ([18]), anses for at være en økonomisk virksomhed, der er omfattet af statsstøttereglerne.

(88) Det må dog konstateres, at ikke al virksomhed, som udøves af en lufthavnsoperatør, nødvendigvis er af økonomisk karakter ([19]). Domstolen har fastslået, at virksomhed, som normalt henhører under statens ansvar i udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed, ikke er af økonomisk karakter og ikke er omfattet af statsstøttereglernes anvendelsesområde. Sådan virksomhed omfatter sikkerhed, flyvekontrol, politi, toldvæsen osv. ([20]) Finansieringen af sådan virksomhed af ikke økonomisk karakter skal være strengt begrænset til kompensation for de omkostninger, som følger af denne virksomhed, og må ikke i stedet gå til anden virksomhed af økonomisk karakter ([21]).

(89) Under den formelle undersøgelse har Sverige og VFAB bestridt Kommissionens foreløbige konklusioner hvad angår klassificeringen af VFAB som en virksomhed. Det blev hævdet, at størstedelen af VFAB's virksomhed ikke var af økonomisk karakter.

(90) Sverige og VFAB har anført, at følgende brugere af lufthavnen ikke var virksomheder, men udøvede ikke økonomisk virksomhed:

— Hässlögymnasiet (som siges at være ikke økonomisk, eftersom det indgår i det nationale skolesystem).

— Pilotuddannelsen på Scandinavian Aviation Academy.

— Den virksomhed, som udøves af nonprofitorganisationen Hässlö flygförening, som gratis fik lov at anvende flyvepladsen.

([14]) Dom af 18. juni 1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36, dom af 23. april 1991, sag C-41/90, Klaus Höfner og Fritz Elser mod Macrotron GmbH, Sml. 1979 I, præmis 21, dom af 16. november 1995, sag C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie og Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Sml. 1995 I, s. 4013, præmis 14, dom af 11. december 1997, sag C-55/96, Job Centre coop. arl., Sml. 1997 I, s. 7119, præmis 21.

([15]) Se f.eks. dom af 18. juni 1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. 1998 I, s. 3851, præmis 36, og de forenede sager C-180/98 — C-184/98 Pavlov, Sml. 2000 I, s. 6451, præmis 75.

([16]) Dom af 24. marts 2011, forenede sager Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) og Mitteldeutsche Flughafen AG og Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) mod Kommissionen (i det følgende benævnt »Leipzig-Halle-lufthavn-sagen«), endnu ikke offentliggjort i Sml. Se også dom af 12. december 2000, sag T-128/98, Aéroports de Paris mod Kommissionen (i det følgende benævnt »Aéroports de Paris-dommen«), Sml. 2001 II, s. 3929, der blev stadfæstet ved Domstolens dom i sag C-82/01 P, Sml. 2002 I, s. 9297, og sag T-196/04, Ryanair mod Kommissionen (i det følgende benævnt »Charleroi-sagen«), Sml. 2008 II, s. 3643, præmis 88.

([17]) Se f.eks. sag C-159/91, Poucet mod AGF, og C-160/91, Pistre mod Cancave, Sml. 1993 I, s. 637.

([18]) Leipzig-Halle-lufthavn-sagen, præmis 42-43.

([19]) Se f.eks. dom af 19. januar 1994, sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH mod Eurocontrol, Sml. 1994 I, s. 43.

([20]) Kommissionens beslutning af 19. marts 2003, N 309/2002, sikkerhedsforanstaltninger for luftfarten — kompensation for omkostninger som følge af terroristangrebene den 11. september 2001.

([21]) Dom af 18. marts 1997, sag C-343/95, Diego Calì & Figli Srl mod Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Sml. 1997 I, s. 1547. Kommissionens beslutning N 309/2002 af 19. marts 2003. Kommissionens beslutning N 438/02 af 16. oktober 2002 — Subsidier til havnemyndighederne for udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

(91) Ifølge Sverige tegnede disse påståede ikke økonomiske aktiviteter sig til sammen for langt størstedelen af den anvendte lufthavnskapacitet. Sverige har også hævdet, at de kommercielle flyvninger i lufthavnen (defineret som flyvninger, der udføres af luftfartsselskaber) var rentable, og at alle VFAB's tab derfor kan henføres til den ikke økonomiske virksomhed, og at eventuel statsstøtte som kompensation for disse tab ville falde ind under statsstøttereglernes anvendelsesområde.

(92) Sveriges holdning til dette spørgsmål bygger på argumentet, at hvis en lufthavnsbrugers virksomhed er af ikke økonomisk karakter, så er leveringen af lufthavnsydelser til denne bruger heller ikke af økonomisk karakter.

(93) Kommissionen er ikke enig heri.

(94) Som allerede forklaret er det blevet klart fastlagt, at der er tale om økonomisk virksomhed, når varer eller tjenesteydelser udbydes på et bestemt marked. En lufthavn kan ud over snævert definerede lufthavnsydelser (dvs. ydelser, som leveres til luftfartsselskaber ([22])) også levere andre former for ydelser på kommercielt grundlag, f.eks. anvendelse af lufthavnsinfrastruktur til anden luftfartsvirksomhed mod vederlag, f.eks. fra flyskolers side. Det har ingen betydning for klassificeringen af lufthavnen som en virksomhed, at køberne af disse ydelser, f.eks. flyskolerne, selv er virksomheder, eftersom der findes et marked for de pågældende ydelser.

(95) Fra svensk side har man erkendt, at både Hässlögymnasiet og Scandinavian Aviation Academy betalte et vederlag for anvendelsen af lufthavnen. Lufthavnsoperatørens levering af disse ydelser udgør derfor økonomisk virksomhed uanset hvilken form for virksomhed, skolen selv udøver.

(96) Ifølge Sverige og VFAB havde flyveklubben også ret til at anvende lufthavnen uden at betale et vederlag. Det faktum, at flyveklubben ikke betaler for de ydelser, som leveres af lufthavnen, er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at disse ydelser ikke er af økonomisk karakter. Sverige og VFAB har under alle omstændigheder erkendt, at de i deres regnskaber ikke sondrede mellem omkostningerne i forbindelse med henholdsvis flyveklubbens anvendelse af lufthavnen og flyskolernes anvendelse heraf, og derfor findes der ingen sikre tal for denne påståede ikke økonomiske virksomhed. De ydelser, som blev leveret til flyveklubben, påvirker derfor ikke Kommissionens konstatering af, at VFAB er en virksomhed.

(97) I den foreliggende sag finder Kommissionen, at Västerås lufthavn drives på et kommercielt grundlag. Lufthavnsoperatøren opkræver afgifter af brugerne for anvendelsen af lufthavnsinfrastrukturerne og for de ydelser, som leveres i lufthavnen. VFAB er derfor en virksomhed som defineret i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten.

7.1.1.2. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

(98) For at udgøre statsstøtte skal den pågældende foranstaltning finansieres ved hjælp af statsmidler, og beslutningen om at yde støtte skal kunne tilregnes staten.

(99) Begrebet statsstøtte omfatter enhver begunstigelse, som finansieres ved hjælp af statsmidler, og som ydes af staten selv eller af formidlingsorganer, som handler på statens vegne under udøvelsen af de kompetencer, staten har givet dem ([23]). Lokale myndigheders midler betragtes i forbindelse med anvendelsen af artikel 107 i EUF-traktaten som statsmidler ([24]).

(100) I den aktuelle sag var det ejerne af VFAB, dvs. Västerås by, og for så vidt angår visse foranstaltninger, Luftfartsverket via sit datterselskab LFV Holding, som traf beslutning om og ydede aktionærlånet.

(101) Hvad angår Västerås by var det byrådet, som traf beslutning om aktionærlånet, der blev betalt direkte over byens budget.

(102) Hvad angår LFV Holdings konstaterer Kommissionen, at virksomheden fuldt ud ejes af Luftfartsverket, som er en offentlig myndighed. LFV kan ifølge sine vedtægter ikke oprette nogen datterselskaber eller erhverve aktier uden tilladelse fra den svenske regering. Svenske parlamentsmedlemmer har ret til at deltage i bestyrelsesmøderne.

([22]) Retningslinjerne for luftfart fra 2014, punkt 22.8.
([23]) Dom af 16. maj 2002, sag C-482/99, Frankrig mod Kommissionen (Stardust Marine), Sml. 2002 I, s. 4397.
([24]) Dom af 12. maj 2011, forenede sager T-267/08 og T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais og Communauté d'agglomération du Douaisis mod Kommissionen, Sml. 2011 I, s. 1999, præmis 108.

(103) Kommissionen konstaterer, at hverken Sverige eller en tredjepart har bestridt denne del af Kommissionens foreløbige standpunkt i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren, og det er derfor Kommissionens opfattelse, at foranstaltning 1 er finansieret ved hjælp af statsmidler og kan tilregnes staten.

7.1.1.3. *Økonomisk fordel*

Påstand om almindelig økonomisk interesse

(104) Det af VFAB fremførte synspunkt er, at, hvis leveringen af lufthavnsydelser til flyuddannelserne og flyveklubben, jf. betragtning 90, anses for at udgøre økonomisk virksomhed, så skal disse ydelser under alle omstændigheder anses for at være tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, og at den offentlige støtte, som VFAB er blevet bevilget, ikke udgør statsstøtte, da der er tale om kompensation for tab, som udelukkende kan henføres til leveringen af disse tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

(105) Det er korrekt, at offentlige myndigheder kan definere visse former for økonomisk virksomhed, som udføres af lufthavne eller flyselskaber, som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse i den i artikel 106, stk. 2, i EUF-traktaten omhandlede forstand og yde kompensation for sådanne tjenesteydelser.

(106) Ifølge retspraksis fra Altmark-sagen ([25]) medfører erstatning for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ikke en selektiv fordel i den i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten omhandlede forstand, hvis følgende fire betingelser er opfyldt:

a) Modtageren af erstatningen skal være pålagt forpligtelsen til at levere en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, og denne forpligtelse skal være klart defineret.

b) Parametrene til beregning af erstatningen skal være fastsat på forhånd på objektiv og gennemsigtig vis.

c) Erstatningen må ikke overstige det beløb, der er nødvendigt for hel eller delvis dækning af omkostningerne i forbindelse med leveringen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse, idet der tages højde for indtægterne samt en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.

d) Hvis modtageren ikke er blevet udvalgt efter en offentlig udbudsprocedure, som gør det muligt at vælge den tilbudsgiver, som kan levere disse tjenesteydelser til den laveste pris for offentligheden, skal erstatningens størrelse fastlægges på grundlag af en undersøgelse af de omkostninger, som en gennemsnitlig og veldrevet virksomhed ville skulle have afholdt i forbindelse med opfyldelsen af disse forpligtelser, under hensyntagen til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste.

(107) Betingelserne i Altmark-kriterierne er kumulative, hvilket betyder, at alle fire skal opfyldes, hvis den offentlige støtte ikke skal klassificeres som statsstøtte på dette grundlag.

(108) I den aktuelle sag konstaterer Kommissionen, at Sverige og VFAB ikke har forelagt bevis for, at den påståede forpligtelse til at levere offentlige tjenester er blevet defineret tydeligt og konkret og formelt pålagt VFAB. VFAB henviser i denne forbindelse kun til sine vedtægter, hvoraf det fremgår, at virksomhedens formål er at »dække regionens behov for flytransport« ([26]) og desuden at »være til rådighed for den civile luftfart i Västerås lufthavn« ([27]). I ingen af disse formuleringer henvises der til de tre påståede forpligtelser til at levere offentlige tjenester, og de kan under alle omstændigheder ikke anses for at udgøre en konkret forpligtelse til at levere tjenester af almindelig økonomisk interesse (de synes snarere at udgøre en overordnet beskrivelse af virksomhedens formål). Derfor kan den offentlige støtte til VFAB udelukkende af disse årsager ikke anses for at falde uden for statsstøttereglernes anvendelsesområde i henhold til retspraksis i Altmark-sagen.

(109) Desuden konstaterer Kommissionen, at mindst to andre Altmark-kriterier ikke ser ud til at være opfyldt. Der er ingen beviser for, at erstatningen blev fastsat på forhånd (den blev snarere fastsat efterfølgende på grundlag af uventede tab), og VFAB er ikke blevet udvalgt på grundlag af en offentlig udbudsprocedure, og der er ingen beviser for, at den påståede erstatning er baseret på en analyse af en veldrevet virksomheds omkostninger (det er snarere det modsatte, som gør sig gældende, idet støtteniveauet ganske enkelt blev fastsat på grundlag af behovet for at kompensere for de tab, der blev lidt i løbet af en årrække).

(110) VFAB's påstand om, at den offentlige støtte til VFAB ikke er omfattet af statsstøttereglerne, eftersom den skulle udgøre kompensation for opfyldelsen af en forpligtelse til at levere offentlige tjenester, kan derfor ikke accepteres.

([25]) Sag C-280/00, Altmark Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark-dommen), Sml. 2003 I, s. 7747, jf. præmis 86-93.
([26]) I henhold til de vedtægter, som var gældende mellem den 28. december 2000 og den 28. januar 2007.
([27]) I henhold til de vedtægter, som var gældende fra og med den 23. januar 2007.

Markedsinvestorprincippet

(111) Enhver økonomisk fordel, som en virksomhed ikke kunne have opnået under normale markedsvilkår, dvs. uden statslig indgriben, udgør en fordel i den i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten omhandlede forstand. Det er udelukkende foranstaltningens virkninger for den pågældende virksomhed, som er relevante, ikke årsagen til eller formålet med den statslige indgriben. Såfremt en virksomheds økonomiske situation forbedres som følge af statens indgriben, er der tale om en fordel.

(112) Kommissionen minder også om, at ifølge »gældende retspraksis kan dette ikke betragtes som statsstøtte, når kapital under omstændigheder, der er i overensstemmelse med normale markedsvilkår, direkte eller indirekte stilles til rådighed af staten for en virksomhed«. I den foreliggende sag skal Kommissionen for at fastslå, om aktionærlånet giver VFAB en fordel, som virksomheden ikke ville have opnået under normale markedsvilkår, sammenligne den adfærd, som de offentlige myndigheder, som ydede kapitalindskuddet udviste, med den adfærd, som udvises af en markedsinvestor, som styres af de langsigtede udsigter til rentabilitet.

(113) I den forbindelse spiller det ikke nogen rolle, hvis det skulle have positive virkninger på økonomien i den region, hvor lufthavnen ligger, da Domstolen har gjort det klart, at det relevante spørgsmål i forbindelse med anvendelse af markedsinvestorprincippet er, om »en privat virksomhed ud fra udsigterne til rentabel drift under lignende omstændigheder ville have foretaget en sådan kapitalforhøjelse, idet der herved skal ses bort fra ethvert socialt, politisk eller regionalt hensyn til den pågældende sektor«.

(114) I Stardust Marine-dommen fastslog Domstolen, »at der ved bedømmelsen af, om en stat har iagttaget en handlemåde, som en fornuftig investor ville have fulgt under markedsøkonomiske vilkår, og af, om statens handlemåde er økonomisk rationel, skal foretages en vurdering af situationen, som den var på det tidspunkt, da de finansielle støtteforanstaltninger blev truffet, og at der ikke må tages hensyn til omstændighederne, som de har udviklet sig sidenhen«. I EDF-sagen fastslog Domstolen, at hverken »økonomiske vurderinger foretaget efter tildeling af en fordel, en efterfølgende konstatering af, at den af den pågældende medlemsstat foretagne investering reelt var rentabel, eller efterfølgende begrundelser for valget af den fremgangsmåde, som blev fulgt, [er] tilstrækkelige til at godtgøre, at medlemsstaten forud for eller samtidigt med denne tildeling har truffet en sådan beslutning i sin egenskab af aktionær« ([28]).

(115) Kommissionen må for at kunne anvende markedsinvestorprincippet gå tilbage til de tidspunkter, hvor hver enkelt beslutning om at give offentlige midler til VFAB blev truffet. Kommissionen skal også basere sin vurdering på de oplysninger og de antagelser, som de relevante lokale myndigheder havde adgang til på det tidspunkt, hvor beslutningen om finansieringsordningen for de pågældende infrastrukturforanstaltninger blev truffet.

(116) I sin afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren redegjorde Kommissionen for sin foreløbige analyse af årsagerne til, at aktionærlånet til VFAB udgjorde en fordel for virksomheden, og i særdeleshed årsagerne til, at det ikke var i overensstemmelse med markedsinvestorprincippet.

(117) Kommissionen konstaterede først, at VFAB havde lidt alvorlige tab i over ti år. Allerede på tidspunktet for det første aktionærlån i 2003 var VFAB i gang med mindst (ifølge de oplysninger, som Kommissionen har adgang til) det femte år i træk med konstante tab. Der blev konstant lidt tab i hele den undersøgte periode, således at VFAB på tidspunktet for hvert enkelt aktionærlån led tab. Under disse omstændigheder mener Kommissionen, at det er højst usandsynligt, at en privat investor ville være villig til at bidrage med kapitalindskud på i alt 194 mio. SEK (ca. 21,4 mio. EUR) for at dække sådanne tab. Da VFAB i sin helhed var ejet af staten i hele den pågældende periode, er der ingen private ejere, som man kan sammenligne med. Under disse omstændigheder er det kun gode udsigter til rentabilitet på lang sigt for VFAB, som ville kunne vise, at markedsinvestorprincippet er blevet fulgt.

(118) Før der blev truffet afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren, hævdede Sverige, at aktionærlånet blev baseret på finansielle analyser svarende til de analyser, som blev foretaget af den private ejer af Skavsta lufthavn (jf. punkt 52 i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren). Som det fremgår af nævnte afgørelse forelagde Sverige dog ingen konkrete oplysninger, som viste, at Skavstas ejere skulle have stillet kapital til rådighed på grundlag af forudsætninger svarende til forudsætningerne for Västerås lufthavn, og at situationen ikke var sammenlignelig, idet passagerantallet i Skavsta er ti gange højere end i Västerås. Der er ikke blevet forelagt yderligere beviser vedrørende dette spørgsmål i forbindelse med den formelle undersøgelse.

([28]) Dom af 5. juni 2012, sag C-124/10 P, Kommissionen mod Électricité de France (EDF), endnu ikke offentliggjort, præmis 84.

(119) Før der blev truffet afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren, forelagde Sverige meget begrænsede oplysninger for at underbygge, at Västerås lufthavn og LFV Holding agerede som normale markedsinvestorer, da de ydede kapitalindskuddet. Som det fremgår af afgørelsen, er der tegn på, at Luftfartsverket foretog en form for markedsanalyse før erhvervelsen af aktier i VFAB i 2000. Ifølge de beregninger, som lå til grund for købet, forventedes passagerantallet i Västerås lufthavn at stige fra 120 000 i 1999 til 600 000 i løbet af otte år, hvilket skulle give en bæredygtig rentabilitet på 7-10 mio. SEK om året. Det blev beregnet, at VFAB ville opnå break-even i 2003 med et passagertal på 400 000.

(120) Disse antagelser syntes dog at være meget optimistiske under hensyntagen til Västerås lufthavns tidligere resultater, hvilket også blev konstateret i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren, og der er ikke blevet forelagt yderligere beviser, som underbygger disse prognosers soliditet (det fremgår af tabel 1, at passagerantallet faktisk faldt i stedet for at blive femdoblet). I slutningen af 2006 solgte LFV Holding AB sine andele tilbage til Västerås by for 1 SEK. Ifølge Sveriges oplysninger var årsagen, at Luftfartsstyrelsen ikke ville fortsætte med at yde aktionærlån for at dække VFAB's tab.

(121) Kommissionen konstaterer også, at formålet med aktionærlånene fra Västerås by og LFV Holding ifølge VFAB's bemærkninger i løbet af undersøgelsen var at »dække tab i forbindelse med VFAB's kommercielle aktiviteter« ([29]). VFAB har hævdet, at størstedelen af disse aktiviteter ikke er af økonomisk karakter og mener, at vurderingen af, hvorvidt aktionærlånene er i overensstemmelse med markedsinvestorprincipperne kun kan foretages på grundlag af afkastet af aftalerne med de kommercielle luftfartsselskaber, som ifølge VFAB er den eneste del af lufthavnsdriften, som er af økonomisk karakter. Disse aftaler var rentable, og VFAB hævder derfor, at aktionærlånene var i overensstemmelse med markedsinvestorprincipperne.

(122) Sverige har ikke anfægtet disse bemærkninger.

(123) Af ovennævnte årsager accepterer Kommissionen for det første ikke, at VFAB's påstand om, at lufthavnsdriften hovedsageligt skulle være af ikke økonomisk karakter, eller at aktionærlånenes overensstemmelse med markedsinvestorprincipperne kun skal vurderes på grundlag af VFAB's aftaler med kommercielle luftfartsselskaber. VFAB er en virksomhed og set fra aktionærernes perspektiv bør overensstemmelsen med markedsinvestorprincipperne vurderes på grundlag af VFAB's samlede finansielle resultater. VFAB har under ingen omstændigheder forelagt tal med dokumentation, som gør det muligt at sondre mellem virksomhedens økonomiske og ikke økonomiske aktiviteter.

(124) Hvad angår udsigterne til, at VFAB's resultater skulle give et afkast på aktionærlånene, som ville have været acceptabelt for en privat erhvervsdrivende, konstaterer Kommissionen, at hverken Sverige eller de berørte parter har forelagt oplysninger i forbindelse med undersøgelsen, som ville kunne ændre Kommissionens foreløbige konklusion om, at aktionærlånene ikke var forenelige med markedsinvestorprincipperne.

(125) Der er ikke blevet indgivet oplysninger, som supplerer de meget begrænsede beviser, som blev indgivet, før der blev truffet afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren, og som trods umiddelbare tegn på det modsatte (som sammenfattes i betragtning 119-121) ville vise, at aktionærlånene blev ydet på grundlag af en rimelig forventning om et afkast, som ville være acceptabelt for en markedsinvestor i en lignende situation.

(126) Kommissionen mener derimod, at dens foreløbige konklusioner underbygges af VFAB's egne udsagn (jf. betragtning 121), som Sverige ikke har bestridt, om, at aktionærlånet ikke blev givet for at få et afkast, som ville være acceptabelt for en markedsinvestor, men for at dække de tab, som VFAB til stadighed led som følge af sine aktiviteter. En markedsinvestor ville ikke anse det for acceptabelt at dække tab på denne måde, uden at der er entydige og troværdige udsigter til forbedrede resultater for virksomheden og et acceptabelt afkast.

(127) Sverige har ikke forelagt oplysninger som følge af den tvivl, der blev givet udtryk for i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren med hensyn til de meget optimistiske prognoser, som angiveligt blev udarbejdet før det første aktionærlån. Sverige har heller ikke forelagt beviser, som viser, at de efterfølgende aktionærlån var baseret på nogen form for vurdering af det fremtidige afkast og ikke blot havde til formål at dække tabene.

([29]) VFAB's bemærkninger af 16.7.2012, afsnit 3.3.

Konklusion

(128) Af disse årsager mener Kommissionen, at en markedsinvestor ikke ville have ydet aktionærlånene. De beviser, som medlemsstaten har forelagt, viser ikke, at der blev foretaget en vurdering, som ville have været acceptabel for en markedsinvestor, i forbindelse med aktionærlånet, men derimod at aktionærlånet havde til formål at dække VFAB's tab kontinuerligt uden hensyntagen til virksomhedens resultat. Derfor indebærer aktionærlånet en økonomisk fordel for VFAB, som virksomheden ikke ville have opnået under normale markedsvilkår.

7.1.1.4. *Selektivitet*

(129) Hvis en statslig foranstaltning skal være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten, skal den begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. Det er altså kun foranstaltninger, som begunstiger virksomheder selektivt, som er omfattet af begrebet statsstøtte.

(130) I den foreliggende sag begunstiger aktionærlånene udelukkende VFAB, og de er således åbenbart selektive i den i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten omhandlede forstand.

7.1.1.5. *Fordrejning af konkurrencen og påvirkning af samhandelen*

(131) Når støtte, som ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, der konkurrerer på det indre marked, skal det anses, at sidstnævnte virksomheder er påvirket af støtten ([30]). De økonomiske fordele, som blev indrømmet gennem aktionærlånene til VAFB, styrkede virksomhedens økonomiske stilling, da lufthavnsoperatøren kunne fortsætte sin virksomhed uden at behøve at afholde alle de dermed forbundne omkostninger.

(132) Som det fremgår af analysen ovenfor udgør lufthavnsdrift økonomisk virksomhed. Der forekommer på den ene side konkurrence mellem lufthavne om luftfartsselskaber og den dertil hørende flytrafik (passagerer og godstrafik) og på den anden side konkurrence mellem forskellige lufthavnsoperatører, som kan konkurrere om at blive tildelt forvaltningen af en bestemt lufthavn. Navnlig hvad angår lavprisselskaber og charterselskaber kan også lufthavne, som ikke ligger i samme opland, og til og med lufthavne, som ligger i forskellige medlemsstater, konkurrere med hinanden om at få disse luftfartsselskaber som kunder.

(133) Som anført i punkt 40 i retningslinjerne for luftfart fra 2005 og som bekræftet i punkt 45 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 kan selv små lufthavne ikke udelukkes fra anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten. Det fremgår også eksplicit af punkt 45 i retningslinjerne for luftfart fra 2014, at den omstændighed, at »den virksomhed, der modtager offentlig støtte, er relativt lille, (…) ikke i sig selv [udelukker], at samhandelen mellem medlemsstaterne kan blive påvirket«.

(134) Västerås lufthavn er blevet benyttet af mellem 113 626 og 242 376 passagerer i den periode, som er omfattet af den formelle undersøgelse, og benyttes aktuelt af omkring 273 000 passagerer om året (tal fra 2013). En betydelig del af flytrafikken kommer fra andre medlemsstater, og der er eller har været internationale ruter fra Västerås til destinationer som f.eks. London-Stansted, Alicante og Malaga. Konklusionen er derfor, at VFAB driver virksomhed på et marked, som er åbent for konkurrence på europæisk plan.

(135) På den baggrund må det anses, at den offentlige finansiering, som VFAB er blevet tildelt, fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og i det mindste har potentiale til at påvirke samhandelen.

7.1.1.6. *Konklusion*

(136) På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at den offentlige finansiering, som VFAB blev bevilget i form af aktionærlån i perioden 2003-2010 (foranstaltning 1), udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107 i EUF-traktaten.

7.1.1.7. *Støttens lovlighed*

(137) I henhold til artikel 108, stk. 3, i EUF-traktaten skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, og de må ikke indføre de påtænkte foranstaltninger, før underretningsproceduren har ført til endelig afgørelse.

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

(138) Idet VFAB allerede kan råde over disse midler, mener Kommissionen, at Sverige ikke har respekteret forbuddet i artikel 108, stk. 3, i EUF-traktaten.

7.1.2. **Forenelighed**

7.1.2.1. *Anvendelsen af retningslinjerne for luftfart fra 2014 og 2005*

(139) Artikel 107, stk. 3, i EUF-traktaten indeholder visse undtagelser fra hovedreglerne i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten, hvoraf det fremgår, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked. Den pågældende støtte kan vurderes på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten, som bestemmer, at »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«, kan betragtes som forenelig med det indre marked.

(140) Retningslinjerne for luftfart fra 2014 udgør i denne sammenhæng en ramme for vurdering af, hvorvidt støtte til lufthavne kan anses for at være forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten.

(141) I overensstemmelse med retningslinjerne for luftfart fra 2014 vil Kommissionen anvende de forenelighedsregler, som var gældende på det tidspunkt, hvor den ulovlige investeringsstøtte blev ydet, hvis den ulovlige investeringsstøtte blev ydet før den 4. april 2014.

(142) I overensstemmelse med retningslinjerne for luftfart fra 2014 mener Kommissionen, at bestemmelserne i Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte gælder for ulovlig investeringsstøtte til lufthavne og ikke bør anvendes på den aktuelle sag vedrørende ulovlig driftsstøtte til lufthavne, som er ydet før den 4. april 2014. Kommissionen vil i stedet anvende de principper, som er omhandlet i retningslinjerne for luftfart fra 2014 på alle sager vedrørende driftsstøtte (udestående anmeldelser og ulovlig uanmeldt støtte) til lufthavne, selv hvor støtten blev ydet før den 4. april 2014 og overgangsperiodens begyndelse.

(143) Kommissionen har allerede i betragtning 136-138 fastslået, at aktionærlånet udgør ulovlig statsstøtte, som blev ydet før den 4. april 2014.

7.1.2.2. *Sondring mellem investeringsstøtte og driftsstøtte*

(144) På baggrund af ovennævnte bestemmelser i retningslinjerne for luftfart fra 2014 skal Kommissionen fastslå, om den pågældende foranstaltning udgør ulovlig investerings- eller driftsstøtte.

(145) I henhold til punkt 25, litra r), i retningslinjerne for luftfart fra 2014 defineres investeringsstøtte som »støtte til finansiering af anlægsaktiver, især med henblik på at dække behovet for finansiering af kapitalomkostninger«. I henhold til punkt 25, litra r), i retningslinjerne kan investeringsstøtte både omfatte et beløb, som i sin helhed udbetales som forhåndsudbetalinger (til dækning af de første investeringsomkostninger) og støtte udbetalt i periodiske rater (til dækning af kapitalomkostninger vedrørende årlige afskrivninger og finansieringsomkostninger).

(146) Driftsstøtte handler derimod om at dække alle eller visse driftsomkostninger for en lufthavn, som er defineret som »de underliggende omkostninger ved levering af lufthavnsydelser, herunder udgiftsposter som personaleomkostninger, udliciterede tjenesteydelser, kommunikationsydelser, affaldshåndtering, energi, vedligeholdelse, husleje og administration, men ikke kapitalomkostninger, markedsføringsstøtte eller andre incitamenter, som en lufthavn yder luftfartsselskaber, eller omkostninger, der kan betragtes som offentlige«.

(147) På baggrund af disse definitioner kan det konkluderes, at aktionærlånet, som blev anvendt til at dække VFAB's vedvarende tab på driften, kan klassificeres som driftsstøtte til fordel for VFAB.

7.1.2.3. *Driftsstøttes forenelighed i henhold til retningslinjerne for luftfart fra 2014*

(148) I afsnit 5.1 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 fastlægges de kriterier, som Kommissionen vil anvende, når den vurderer, om driftsstøtte er forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten. I overensstemmelse med punkt 172 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 vil Kommissionen anvende disse kriterier på alle sager vedrørende driftsstøtte, herunder udestående anmeldelser og ulovlige, uanmeldte støttesager.

(149) I henhold til punkt 137 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 kan ulovlig driftsstøtte, der er ydet inden overgangsperiodens begyndelse (inklusive støtte udbetalt før den 4. april 2014), erklæres for forenelig med det indre marked i et omfang, der svarer til de udækkede driftsomkostninger, hvis følgende betingelser er opfyldt:

(150) Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse (punkt 113 og 114 i retningslinjerne for luftfart fra 2014). Denne betingelse er bl.a. opfyldt, hvis støtten øger unionsborgernes mobilitet og forbindelsen til regionerne ved at etablere et adgangspunkt for flyvninger inden for EU. Et øget antal urentable lufthavne bidrager derimod ikke til et mål af fælles interesse.

(151) Behov for statslig indgriben (punkt 116–118 i retningslinjerne for luftfart fra 2014). Støtten bør kun ydes i de situationer, hvor den kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke selv kan levere. I den forbindelse har Kommissionen konstateret, at mindre lufthavne ofte har mindre gunstige forudsætninger for at udvikle sine tjenester og tiltrække privat finansiering end større lufthavne i Unionen. Derfor kan mindre lufthavne under de nuværende markedsbetingelser have problemer med at sikre finansiering af deres drift uden offentlige midler.

(152) Under de nuværende markedsbetingelser er Kommissionen derfor af følgende opfattelse:

— Lufthavne med op til 200 000 passagerer om året er muligvis ikke i stand til i vidt omfang selv at dække deres driftsomkostninger.

— Lufthavne med mellem 200 000 og 700 000 passagerer om året er muligvis ikke i stand til selv at dække en væsentlig del af deres driftsomkostninger.

— Lufthavne med mellem 700 000 og 1 mio. passagerer om året bør generelt være i stand til selv at dække en stor del af deres driftsomkostninger.

— Lufthavne med mellem 1 og 3 mio. passagerer om året bør generelt være i stand til selv at dække størstedelen af deres driftsomkostninger.

(153) Statsstøttens egnethed som politikinstrument (punkt 120 i retningslinjerne for luftfart). Medlemsstaterne skal dokumentere, at støtten er egnet til at opnå det ønskede mål eller at løse de problemer, som støtten søger at afhjælpe. En støtteforanstaltning vil ikke blive betragtet som forenelig med det indre marked, hvis andre mindre fordrejende politik- eller støtteinstrumenter gør det muligt at nå samme mål.

(154) Støttens virkning som incitament (punkt 124 i retningslinjerne for luftfart fra 2014). Denne betingelse er opfyldt, hvis det er sandsynligt, at den økonomiske aktivitet i den pågældende lufthavn ville have været væsentligt lavere uden driftsstøtten, dog under hensyntagen til eventuel ydelse af investeringsstøtte samt trafikniveauet.

(155) Støttens proportionalitet, dvs. begrænsning af støtten til et minimum (punkt 125 i retningslinjerne for luftfart fra 2014). Driftsstøtte til lufthavne skal for at være proportionel være begrænset til det minimum, der er nødvendigt, for at den støttemodtagende aktivitet kan finde sted.

(156) Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen (punkt 131 i retningslinjerne for luftfart). Ved vurdering af driftsstøttens forenelighed med det indre marked vil Kommissionen tage hensyn til fordrejningen af konkurrencevilkårene og påvirkningen af samhandelen. Hvis en lufthavn ligger i det samme opland som en anden lufthavn med overskydende kapacitet, skal forretningsplanen, som skal være baseret på en sund prognose for passager- og fragttrafikken, udpege de sandsynlige virkninger for trafikken i andre lufthavne i oplandet.

7.1.2.4. *Vurdering af foreneligheden af foranstaltning 1*

Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse

(157) Driftsstøtten til VFAB havde til formål at opretholde lufthavnens drift og gøre det muligt at opretholde regelmæssige nationale såvel som internationale flyforbindelser.

(158) Västerås er Sveriges femtestørste by målt på befolkningstal. Byen ligger i et tætbefolket og økonomisk velstående område i Mellemsverige. Allerede i 1999 var der 450 000 indbyggere, som havde højst 45 minutters rejsetid til lufthavnen — svarende til ca. 5,5 % af Sveriges samlede befolkningstal. Inden for lufthavnens opland, som defineres som højst en times rejsetid, var der én million indbyggere. Ifølge de svenske luftfartsmyndigheders beregninger fra 2000 var ca. 59 % af de passagerer, der benyttede Mälardalsregionens lufthavne, bosat i området.

(159) De nærmeste lufthavne ligger imidlertid mere end 100 km væk, dvs. over en times rejsetid (med undtagelse af Bromma, hvortil rejsetiden er 59 minutter med bil). Lufthavnen har ruter inden for landet (i det mindste frem til 2006) og til destinationer i EU (dvs. Oslo, København og London) og har således bidraget til at øge unionsborgernes mobilitet og forbindelsen til regionen ved at etablere et adgangspunkt for flyvninger inden for Unionen et centralt sted i en tætbefolket region. Dette adgangspunkt supplerede udbuddet fra andre lufthavne i udkanten af oplandet (Bromma og Arlanda), idet der blev tilbudt flyforbindelser inden for en overkommelig afstand, og der hovedsageligt blev anvendt en forretningsmodel (lavprisselskaber), som adskiller sig fra Brommas og Arlandas forretningsmodeller. Kommissionen konstaterer ligeledes, at Västerås lufthavn ifølge Västerås bys beregninger direkte og indirekte har bidraget med ca. 180 arbejdspladser i Västerås.

(160) Kommissionens konkluderer, at driftsstøtten forbedrede forbindelserne mellem Västeråsområdet og andre dele af Sverige og EU, og at driftsstøtten bidrog til et veldefineret mål af fælles interesse.

Behov for statslig indgriben

(161) Som anført i punkt 118 i retningslinjerne for luftfart fra 2014 mener Kommissionen, at behovet for offentlig finansiering af driftsomkostninger under de nuværende markedsforhold og på grund af høje faste omkostninger vil variere alt efter lufthavnens størrelse og normalt være proportionelt højere for mindre lufthavne. Kommissionen mener, at under de nuværende markedsforhold kan lufthavnes relative økonomiske bæredygtighed fastlægges på grundlag af deres størrelse. Kommissionen mener derfor, at lufthavne med op til 200 000 passagerer om året muligvis ikke er i stand til i vidt omfang selv at dække deres driftsomkostninger, og at lufthavne med 200 000-700 000 passagerer om året muligvis ikke kan dække en betydelig del af deres driftsomkostninger.

(162) Som anført i betragtning 20 har VFAB ikke kunnet dække sine driftsomkostninger fra og med mindst 1999 og i hele undersøgelsesperioden.

(163) Kommissionen konstaterer, at antallet af passagerer i undersøgelsesperioden har været på under 200 000 om året, dog med undtagelse af 2004 (242 376 passagerer) og 2005 (221 422 passagerer), hvor antallet dog stadig var under 300 000.

(164) Kommissionen konstaterer, at VFAB i vidt omfang ikke har kunnet dække sine driftsomkostninger eller i det mindste ikke har kunnet dækket en betydelig del af sine driftsomkostninger, og at der derfor var behov for statslig indgriben.

Støtteforanstaltningens egnethed

(165) I den foreliggende sag var Västerås lufthavn truet på grund af sin manglende evne til at dække sine driftsomkostninger.

(166) I betragtning af problemets karakter mener Kommissionen, at ingen andre politiske foranstaltninger kunne have gjort det muligt for lufthavnen at fortsætte sin virksomhed. Driftsstøtten var begrænset til størrelsen af det driftstab, som ikke blev dækket, og var begrænset til det minimumsbeløb, som krævedes, da der udelukkende var tale om kompensation for faktiske tab. Dermed er kompensationen for tab begrænset til et minimum og medfører ikke nogen fortjeneste.

(167) Kommissionen mener af disse årsager, at støtten var egnet til at opnå det ønskede mål af fælles interesse.

Virkning som incitament

(168) Den driftsstøtte, som blev ydet, havde til formål at opretholde lufthavnens drift. Uden støtten havde lufthavnen måttet lukke, og den kunne ikke have bidraget til at sikre forbindelsen til området. Støtten var begrænset til de faktiske driftstab, da den udelukkende udgjorde kompensation for de driftstab, som ikke blev dækket.

(169) Af disse grunde finder Kommissionen, at støtteforanstaltningen virkede som et incitament.

Støttens proportionalitet (begrænsning af støtten til et minimum)

(170) Driftsstøtte skal være begrænset til det minimum, der er nødvendigt, for at den støttemodtagende aktivitet kan finde sted.

(171) I den foreliggende sag har støttebeløbet aldrig oversteget det minimum, som er nødvendigt for at dække driftstabene. Derfor mener Kommissionen, at driftsstøtten var proportionel og begrænset til det minimum, som kræves, for at den støttemodtagende aktivitet kan finde sted.

Undgåelse af uforholdsmæssigt negativ påvirkning af konkurrencen og samhandelen

(172) Kommissionen konstaterer, at der kun findes en anden lufthavn i oplandet for Västerås lufthavn, jf. definitionen i punkt 25, stk. 12, i retningslinjerne for luftfart fra 2014. Desuden ligger Arlanda lufthavn lige uden for oplandet.

(173) Hvad angår den lufthavn, som ligger i Västerås lufthavns opland — Bromma — konstaterer Kommissionen for det første, at den ligger i den yderste udkant af oplandet for Västerås lufthavn (59 minutter med bil), hvilket sandsynligvis mindsker risikoen for negative virkninger af støtten.

(174) Kommissionen konstaterer også, at Västerås lufthavn og Bromma lufthavn har helt forskellige forretningsmodeller. Västerås har i den undersøgte periode tydeligvis fokuseret på lavprisselskaber ved at udvikle sin forbindelse med Ryanair og gradvis afvikle indenrigsflyvningerne. Brommas profil har derimod været baseret på indenrigsflyvninger, som betjener det centrale Stockholmsområde, kombineret med en række internationale destinationer (f.eks. Bruxelles og Helsingfors), og Brommas udvikling (målt i antal passagerer) var meget kraftig i den periode, som er omfattet af undersøgelsen, med en stigning fra 981 256 passagerer i 2000 til 2 037 382 passagerer i 2010 ([31]). Hvad angår Arlanda konstaterer Kommissionen også, at lufthavnen ligger uden for det forventede opland for Västerås lufthavn, hvilket begrænser støttens potentielle negative virkninger. Præcis som det gør sig gældende for Bromma, begrænses risikoen for negative virkninger yderligere af, at Arlanda har en helt anden forretningsmodel end Västerås lufthavn. Arlanda, som er hovedstadsområdets vigtigste lufthavn, tilbyder et stort antal indenlandske og udenlandske destinationer, som betjenes af traditionelle luftfartsselskaber. Sluttelig betyder Västerås lufthavns beskedne antal passagerer, at det er højst usandsynligt, at støtten skulle have nogen markante virkninger for aktiviteten i Arlanda, som er Sveriges største lufthavn ([32]).

(175) Det er derfor højst usandsynligt, at støtten til Västerås skulle have ført til unødig duplikering eller have trukket aktivitet fra Bromma til Arlanda.

(176) Af disse grunde mener Kommissionen, at den uforholdsmæssige negative påvirkning af konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne er begrænsede.

Konklusion

(177) Kommissionen finder, at driftsstøtten til VFAB i form af aktionærlån, som blev ydet i perioden 2003-2010 (foranstaltning 1), er forenelig med det indre marked.

7.2. FORANSTALTNING 2: DEN PÅSTÅEDE NEDSÆTTELSE AF DEN LEJE, SOM VFAB BETALTE TIL VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB FOR ANVENDELSE AF LUFTHAVNSINFRASTRUKTUREN

(178) I sin afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren ([33]) angav Kommissionen, at der fandtes indikationer på, at lejen skulle ligge under markedsprisen. Dette var hovedsageligt baseret på et udsagn herom i et internt dokument fra Västerås by. Kommissionen opfordrede herefter Sverige til at fremsætte bemærkninger til disse indikationer og den beregnede markedsleje. På baggrund af de tilgængelige indikationer indtog Kommissionen dog det foreløbige standpunkt, at lejen indebar en fordel for VFAB.

(179) Sverige og VFAB bestrider, at lejen nogensinde skulle have været fastsat på et niveau, der ligger under markedslejen mellem 2003 og 2010. Som svar på et ønske om præciseringer i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren har de hævdet, at udsagn i et internt dokument, som er blevet udarbejdet for kommunalbestyrelsen i Västerås, som der henvises til i afgørelsen, og hvori det anføres, at lejen ikke skulle være i overensstemmelse med markedsvilkårene, ikke bygger på tal eller konkrete forklaringer, men er et udokumenteret udsagn. Sverige og VFAB har derfor ikke mulighed for at fremsætte bemærkninger til sagsindholdet, men benægter, at udsagnet skulle være korrekt. De hævder derimod, at der ved en eventuel vurdering af markedslejen bør tages hensyn til, at ejendommen i overensstemmelse med relevante arealanvendelsesplaner kun må anvendes til lufthavnsdrift, og at den nuværende leje på baggrund af aktivitetens dårlige rentabilitet synes at være i overensstemmelse med markedsvilkårene. I henhold til lejekontrakten skal lejen desuden justeres, hvis der foretages nye investeringer.

([31]) *Kilde*: www.transportstyrelsen.se.
([32]) Dette illustreres af, at Arlanda havde 18 263 926 passagerer i 2000 (og 16 948 127 i 2010 (*kilde*: www.transportstyrelsen.se)).
([33]) Jf. punkt 62 og 62 i afgørelsen om at indlede proceduren.

(180) Sverige og VFAB hævder under alle omstændigheder, at VFAB frit fastsætter lejen på grundlag af forretningsmæssige beslutninger, og at Kommissionen ikke har kunnet bevise, at beslutningen om lejens størrelse kan tilregnes staten.

(181) Kommissionen tager i denne forbindelse til efterretning, at Sverige og VFAB hævder, at den lave (eller negative) rentabilitet for lufthavnen i Västerås påvirker lejens størrelse.

(182) Ingen tredjeparter har fremsat bemærkninger til dette spørgsmål. Under den formelle undersøgelse er der ikke fremkommet oplysninger, som gør det muligt at fastslå, at den leje, som VFAB betaler, skulle være lavere end det beløb, som en privat udlejer ville have krævet under lignende omstændigheder. Der er således ikke fremlagt yderligere oplysninger, som kan underbygge det udsagn, der henvises til i afgørelsen om at indlede undersøgelsesproceduren. Under disse omstændigheder finder Kommissionen, at der ikke findes beviser, som understøtter de foreløbige indikationer på en fordel for VFAB. Kommissionen kan ikke konstatere, at der er blevet ydet statsstøtte på grundlag af påstande, som ikke er underbyggede.

(183) Følgelig mener Kommissionen, at foranstaltning 2, den leje, som VFAB betaler til Västerås Flygfastigheter AB for anvendelse af lufthavnsinfrastrukturen, ikke udgør statsstøtte.

7.3. FORANSTALTNING 3: DRIFTSSTØTTE UNDER STØTTEORDNINGEN FOR LOKALE LUFTHAVNE I PERIODEN 2001-2010

(184) Sverige har fremsat bemærkninger til den støtte, som den svenske stat ydede inden for rammerne af støtteordningen for lokale lufthavne i den af undersøgelsen omfattede periode, dvs. fra 2001-2010. Støtteordningen blev ændret i 2011 ([34]).

(185) Retsgrundlaget for støtteordningen har varieret lidt i den berørte periode, men støtteordningens grundlæggende kendetegn har været uforandrede. Fra og med 2007 var retsgrundlaget forordningen (2006:1577) om driftsbidrag til ikke statslige lufthavne. I 2005 beløb det samlede budget for støtten sig til 103 mio. SEK, som blev fordelt på 22 lufthavne i Sverige. I den periode, hvor staten gennem LFH Holding ejede 40 % af aktierne i VFAB, blev driftsstøtten tilsvarende reduceret med 40 %.

(186) Støtteordningens formål har været at fremme regional udvikling og forbindelsen til regionen med udgangspunkt i regeringens overordnede ansvar for det nationale transportnet i almindelighed og luftfartsinfrastrukturen i særdeleshed.

(187) Samtlige lufthavne med ruteflyvning var støtteberettigede uanset ejerforhold (men der skulle tages hensyn til det regionale udviklingsmål, målt som afstanden til de tre store nationale lufthavne, ved vurderingen af støttebehovet). Lufthavnene mistede dog retten til støtte, så snart de opnåede et antal passagerer, som ansås for at give gode muligheder for rentabilitet (normalt 300 000 passagerer om året). Fra og med den 1. januar 2007 begrænsedes retten til støtte yderligere, idet støtteordningen udelukkede lufthavne, hvorfra transporttiden til Stockholm med almindelige landtransportmidler er på under to timer.

(188) Hvad angår støttens størrelse kunne støtten til en bestemt lufthavn ikke overstige dens driftstab. Sverige havde også præciseret, at det oprindeligt var hensigten, at støtten i gennemsnit skulle dække 75 % af driftstabene, men at den i praksis sjældent oversteg 50 % i gennemsnit.

(189) Det sidste år, hvor Västerås lufthavn fik støtte inden for rammerne af ordningen, var 2006.

7.3.1. **Forekomst af støtte**

(190) Sverige erkender, at støtteordningen udgør statsstøtte. I sin afgørelse om at indlede undersøgelsesproceduren konstaterer Kommissionen, at kriterierne i artikel 107 i EUF-traktaten er opfyldt.

(191) Støtteordningen finansieres helt klart ved hjælp af statsmidler, da den hovedsageligt blev finansieret via det almindelige budget og i mindre grad via budgettet for Luftfartsverket, som er et centralt offentligt organ, som er stiftet ved lov. Støtten kan også tilregnes staten, da støtteordningen blev administreret af henholdsvis Luftfartsverket (1999–2005), Luftfartsstyrelsen (2005–2010) og dennes efterfølger Trafikverket (fra og med 2010). Der er i samtlige tilfælde tale om offentlige myndigheder, som er stiftet i henhold til og underlagt lovgivningen.

([34]) Denne afgørelse omfatter den pågældende støtteordning frem til 2010.

(192) Støtteordningen indebærer en klar fordel for modtagerne, da de får dækket driftstab, som de ellers selv skulle have dækket ved deres økonomiske aktivitet. Staten udbetaler ikke støtten, som har form af bidrag, med nogen forventning om afkast på midlerne. Denne fordel er selektiv, da den kun gives til lufthavne, som opfylder støttekriterierne og ikke ejes af staten. Endelig kan fordelen sandsynligvis fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, da der er konkurrence mellem lufthavnene i Unionen.

7.3.2. **Støttens lovlighed**

(193) I henhold til artikel 108, stk. 3, i EUF-traktaten skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, og de må ikke indføre de påtænkte foranstaltninger, før underretningsproceduren har ført til endelig afgørelse.

(194) Da midlerne allerede er blevet ydet, mener Kommissionen, at Sverige ikke har respekteret forbuddet i artikel 108, stk. 3, i EUF-traktaten. Derfor er støtteordningen ulovlig, eftersom Kommissionen ikke er blevet underrettet om den.

7.3.3. **Støttens forenelighed**

(195) Som anført i betragtning 137-141 gælder bestemmelserne i retningslinjerne for luftfart fra 2014 for aktuelle sager vedrørende ulovlig driftsstøtte til lufthavne, som blev ydet før den 4. april 2014.

(196) Støtteordningen udgør driftsstøtte i overensstemmelse med principperne i retningslinjerne, da formålet med støtten netop var at kompensere for lufthavnenes driftsunderskud, dvs. forskellen mellem lufthavnenes indtægter og driftsomkostninger ([35]).

(197) Den støtteordning, som er omfattet af denne formelle undersøgelse, blev også indført før den 4. april 2014.

(198) Kommissionen vil derfor vurdere foreneligheden af foranstaltning 3 i overensstemmelse med forenelighedsbestemmelserne for driftsstøtte i retningslinjerne for luftfart fra 2014, jf. den detaljerede redegørelse i betragtning 147-154.

7.3.3.1. *Bidrag til et veldefineret mål af fælles interesse*

(199) Støtteordningens formål har været at fremme regional udvikling og forbindelsen til regionen med udgangspunkt i statens overordnede ansvar for det nationale transportnet i almindelighed og luftfartsinfrastrukturen i særdeleshed.

(200) Støtteordningen begrænsede risikoen for duplikering til et minimum, da den var rettet mod små lufthavne i områder med ringe forbindelser. Desuden udelukkede støtteordningen udtrykkeligt lufthavne, som ligger nær landets største lufthavne (Arlanda, Landvetter og Sturup).

(201) Landets størrelse, den lave befolkningstæthed og de ofte besværlige kørselsforhold mindsker også risikoen for duplikering i den usædvanlige situation, hvor to lufthavne, som har modtaget støtte, kan have ligget tættere på hinanden end de vejledende afstande i punkt 136 i retningslinjerne. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at støtten bidrog til et veldefineret mål af fælles interesse.

7.3.3.2. *Behov for statslig indgriben*

(202) Som anført ovenfor mistede lufthavnene retten til støtte, når det blev anset, at de havde rimelige muligheder for at opnå rentabilitet, hvilket normalt var ved ca. 300 000 passagerer om året. Dette er en forsigtig fremgangsmåde, som sikrer, at støtten udelukkende ydes, når der er behov for statslig indgriben for at sikre en lufthavns drift.

(203) Under de nuværende markedsforhold mener Kommissionen, at lufthavne med op til 200 000 passagerer om året i vidt omfang muligvis ikke kan dække deres driftsomkostninger, og at lufthavne med 200 000-700 000 passagerer om året muligvis ikke kan dække en betydelig del af deres driftsomkostninger.

(204) Når denne kategorisering anvendes på lufthavne, som var omfattet af støtteordningen, konstaterer Kommissionen følgende:

([35]) Jf. definitionen i retningslinjernes punkt 21.

(205) Det absolutte flertal af de lufthavne, som var omfattet af foranstaltning 3, er meget små. Blandt de 29 lufthavne, som fik støtte på et tidspunkt mellem 1999 og 2007, havde højst 24 færre end 200 000 passagerer om året. Blandt disse havde 21 færre end 100 000 passagerer om året, og 16 havde færre end 50 000.

(206) Kun tre af lufthavnene (Kristianstad, Västerås og Växjö) havde i perioden et maksimalt passagerantal på over 200 000, men under 300 000 (mens deres laveste antal i perioden var henholdsvis 62 639, 107 565 og 154 755). Som anført ovenfor fik Västerås ingen støtte inden for rammerne af foranstaltning 3 efter 2006.

(207) Af de resterende to lufthavne var Skavsta størst i den relevante periode (største antal: 1 994 512, mindste antal: 240 233). Skavsta fik dog ingen støtte efter 2004, og det var på det tidspunkt, passagerantallet for første gang oversteg 1 000 000 ([36]). Göteborg City Airport (største antal: 743 892, mindste antal: 2 972) fik kun støtte i 2003 (304 095 passagerer) og 2004 (433 935 passagerer) ([37]).

(208) Kommissionen mener derfor, at støtten inden for rammerne af støtteordningen for lokale lufthavne blev ydet, hvor det var nødvendigt for at nå målet af fælles interesse.

7.3.3.3. *Egnethed (punkt 120 i retningslinjerne)*

(209) Driftsstøtte er egnet til at løse problemerne for de lufthavne, som er omfattet af støtteordningen, dvs. deres manglende evne til at finansiere driften.

7.3.3.4. *Virkning som incitament (punkt 124 i retningslinjerne)*

(210) På baggrund af trafikmængden og støttekriterierne for støtteordningen er det, som det fremgår ovenfor, højst usandsynligt, at de lufthavne, som er omfattet af støtteordningen, selv skulle kunne sørge for finansieringen og således opretholde det ønskede aktivitetsniveau uden støtten. Støtteordningen virker derfor som et incitament.

7.3.3.5. *Proportionalitet (punkt 125 i retningslinjerne)*

(211) Støtten var begrænset til det minimum, som var nødvendigt, eftersom den aldrig oversteg driftsunderskuddet (og i gennemsnit sjældent oversteg 75 % heraf).

7.3.3.6. *Forhindring af urimelig konkurrencefordrejning (punkt 131 i retningslinjerne)*

(212) De lufthavne, som er omfattet af foranstaltning 3, er normalt små eller meget små, og de ligger spredt over hele landet og har et stort opland sammenlignet med lufthavne på kontinentet.

(213) Som anført ovenfor har støtteordningens principper udelukket lufthavne, som ligger tæt på Sveriges største lufthavne (Arlanda i Stockholm, Landvetter i Göteborg og Skurup tæt på Malmø), hvilket mindsker risikoen for overlapning.

(214) Selv om lufthavne, som er omfattet af støtteordningen, i enkelte tilfælde ligger for tæt på og ikke opfylder det i punkt 136 omhandlede afstandskriterium, konstaterer Kommissionen, at disse lufthavne er meget små, og at konkurrencefordrejningen sandsynligvis bliver meget begrænset.

7.3.4. **Konklusion**

(215) Af disse grunde mener Kommissionen, at den støtte, som blev ydet inden for rammerne af støtteordningen for lokale lufthavne i perioden 2000-2010, var forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, i EUF-traktaten.

7.4. PÅSTÅET STØTTE TIL RYANAIR OG AMS

7.4.1. **Forekomst af statsstøtte**

7.4.1.1. *Erhvervsmæssig virksomhed og begrebet virksomhed*

(216) Ved at levere lufttransporttjenester driver et luftfartsselskab erhvervsmæssig virksomhed og udgør dermed en virksomhed i den i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten omhandlede betydning. Det skal derfor analyseres, om aftalerne mellem luftfartsselskaberne og den pågældende lufthavn, hvis de kan tilregnes staten og medfører overførsel af statsmidler, medførte en økonomisk fordel for disse luftfartsselskaber.

([36]) Skavsta gik fra 980 000 passagerer i 2003 til 1 350 000 passagerer i 2004. *Kilde*: Skavsta lufthavns websted: http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp.

([37]) Passagertal for 2003 og 2004 fra http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf.

7.4.1.2. *Statsmidler og tilregnelse til staten*

(217) I sin dom i Stardust Marine-sagen fastslog Domstolen, at hvis en virksomhed er et selskab oprettet på privatretligt grundlag, hvis aktiemajoritet ejes af staten, så udgør virksomhedens midler statslige ressourcer.

(218) Hvad angår tilregnelse til staten fastslog Domstolen i Stardust Marine-dommen, at alene det forhold, at staten eller en statslig enhed er eneaktionær eller har aktiemajoriteten i en virksomhed, ikke er tilstrækkeligt til, at en overførsel af ressourcer foretaget af den pågældende virksomhed kan tilregnes de offentlige aktionærer. Domstolen fastslog, at selv om staten kan kontrollere en offentligt ejet virksomhed og udøve dominerende indflydelse på dens transaktioner, kan det ikke automatisk antages, at denne kontrol faktisk udøves i en konkret sag, da en offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre selvstændigt alt afhængigt af den udstrækning, hvori staten tillader dette.

(219) Domstolen anfører, at følgende er indikationer på, at en støtteforanstaltning kan tilregnes staten:

a) Hvis den pågældende virksomhed ikke kunne træffe den anfægtede beslutning uden at tage hensyn til myndighedernes krav.

b) Hvis virksomheden var tvunget til at tage hensyn til anvisninger fra statslige myndigheder.

c) Den offentlige virksomheds integration i den offentlige forvaltning.

d) Virksomhedens aktiviteter, og om disse udøves på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse af private virksomheder.

e) Virksomhedens juridiske status.

f) Hvor stor indflydelse myndighederne har på virksomhedens forvaltning.

g) Enhver anden omstændighed i den pågældende sag, der viser, at de offentlige myndigheder er impliceret i vedtagelsen af en foranstaltning, eller som tværtimod sandsynliggør, at de ikke er impliceret deri, under hensyntagen til foranstaltningens anvendelsesområde, indhold og hermed forbundne betingelser.

7.4.1.3. *Statslige ressourcer*

(220) I hele den periode, som er omfattet af denne afgørelse, var VFAB 100 % offentligt ejet, enten udelukkende af Västerås by eller i fællesskab mellem Västerås by og LFV Holding, som er et datterselskab til Luftfartsverket, som er et offentligt organ. I og med at staten var den eneste aktionær i VFAB og udpegede bestyrelsen, kan det anses, at staten har fuldstændig kontrol over VFAB og virksomhedens midler. Dermed vil eventuelle fordele, som ydes ved hjælp af VFAB's ressourcer, indebære et tab af statslige ressourcer.

7.4.1.4. *Tilregnelse til staten*

(221) Kommissionen konstaterer først og fremmest, at VFAB's formål i henhold til vedtægten er at »dække regionens behov for flytransport« i overensstemmelse med de offentligretlige principper, som gælder for lokale forvaltningers aktiviteter. Virksomhedens overordnede formål vedrører altså mål af almen interesse, som normalt forfølges af offentlige myndigheder, og de specifikke retlige bestemmelser, som gælder for lokale forvaltninger. Det er også Västerås by (sammen med LFV Holding, på grundlag af denne virksomheds aktiebesiddelser), som udpeger VFAB's bestyrelse ([38]).

(222) Desuden blev beslutningen om at give VFAB's administrerende direktør til opgave at indgå den oprindelige aftale fra 2001 med Ryanair vedtaget af bestyrelsen, som bestod af ordinære medlemmer udpeget af Västerås by ([39]).

(223) I henhold til vedtægterne skal virksomheden overlade alle vigtige operative beslutninger til byrådet, således at det kan tage stilling til dem.

(224) De dokumenter, som er blevet forelagt i forbindelse med den formelle undersøgelse, viser, at Västerås by var direkte involveret i vigtige forretningsmæssige beslutninger. Det fremgår af en række dokumenter, at byrådet, da aftalen om dækning af omkostninger med LFV Holding stod umiddelbart før udløb i 2006, drøftede VFAB's

([38]) Se f.eks.: http://www.Västerås.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx.
([39]) Referat fra bestyrelsesmødet i VFAB 18.10.2000.

fremtidige forretningsstrategi og traf en udtrykkelig afgørelse om den forretningsstrategi, som virksomheden skulle anvende i perioden frem til 2011. Den offentlige myndighed var altså direkte involveret i udformningen af lufthavnsoperatørens forretningsstrategi og må således anses for at være involveret i de beslutninger, som lufthavnsoperatøren traf i forbindelse med gennemførelsen af denne strategi.

(225) På denne baggrund lader det til, at staten må anses for at være involveret i de forretningsmæssige beslutninger, som træffes af VFAB, som er en virksomhed, som ikke kan udforme sin markedsstrategi uden at tage hensyn til offentlige myndigheders formelle eller uformelle anvisninger. Kommissionen, som konstaterer, at Sverige ikke bestrider, at støtten kan tilregnes staten, mener derfor, at VFAB's forretningsaftaler med Ryanair og AMS inden for rammerne af foranstaltning 4 og 5 kan tilregnes staten.

7.4.1.5. *Økonomisk fordel*

(226) For at bedømme om en aftale mellem en offentligt ejet lufthavn og et luftfartsselskab medfører en økonomisk fordel for luftfartsselskabet, er det nødvendigt at analysere, hvorvidt aftalen opfylder markedsinvestorprincippet. Når det kontrolleres, om markedsinvestorprincippet er blevet fulgt i forbindelse med en aftale mellem en lufthavn og et luftfartsselskab, skal det vurderes, om en forsigtig investor i en markedsøkonomi på det tidspunkt, hvor aftalen blev indgået, ville have forventet, at den ville medføre en større fortjeneste end den, der ellers ville have kunnet opnås. Den større fortjeneste skal måles som forskellen mellem de ekstraindtægter, som aftalen forventes at skabe (dvs. forskellen mellem indtægterne, hvis aftalen indgås, og indtægterne, hvis aftalen ikke indgås), og de ekstraudgifter, som ventes at opstå som følge af aftalen (dvs. forskellen mellem udgifterne, hvis aftalen indgås, og udgifterne, hvis aftalen ikke indgås), med passende diskontering af de deraf følgende pengestrømme. Ved vurderingen af aftalerne mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil Kommissionen også tage hensyn til den udstrækning, hvori det anses, at disse gennemfører en overordnet strategi for lufthavnen, som forventes at give et overskud i det mindste på længere sigt (punkt 66 i retningslinjerne).

(227) I forbindelse med denne analyse skal der tages hensyn til alle relevante ekstraindtægter og -udgifter, som er forbundet med transaktionen. De forskellige elementer (rabat på lufthavnsafgifter, markedsføringsstøtte og andre finansielle incitamenter) må ikke bedømmes separat. Følgende fremgår af Charleroi-dommen: »Det er (…) nødvendigt ved anvendelsen af kriteriet om den private investor at vurdere den pågældende kommercielle transaktion i sin helhed for at afgøre, om det statslige organ og det organ, som kontrolleres heraf, vurderet under ét, har handlet som rationelle erhvervsdrivende på markedsøkonomiske vilkår. Kommissionen er således forpligtet til ved vurderingen af de omtvistede foranstaltninger at gennemgå alle de relevante forhold og disses sammenhæng (…).«

(228) De forventede ekstraindtægter skal navnlig omfatte indtægterne fra lufthavnsafgifter under hensyntagen til både rabatterne, den trafik, som aftalen forventes at skabe, og de ikke luftfartsrelaterede indtægter, som den øgede trafik ventes at skabe. De forventede ekstraudgifter skal navnlig omfatte de ekstra drifts- og investeringsudgifter, som ikke ville være opstået uden aftalen, samt udgifterne til markedsføringsbidrag og andre finansielle incitamenter.

(229) Kommissionen konstaterer også, at prisdifferentiering (herunder markedsføringsstøtte og andre incitamenter er normal forretningspraksis). En sådan prisdifferentiering skal dog være begrundet i forretningsmæssige hensyn.

Anvendelse af markedsinvestorprincippet på de pågældende aftaler, navnlig med Ryanair

(230) Før anvendelsen af markedsinvestorprincippet bør følgende spørgsmål først analyseres i denne sag:

a) Bør markedsføringsaftalen og aftalerne om lufthavnsafgifter underkastes fælles behandling, for så vidt angår markedsinvestorprincippet, eller skal de behandles separat, som Ryanair og AMS hævder?

b) Er det relevant at sammenligne de aftaler, som er omfattet af den formelle undersøgelse, med de lufthavnsafgifter, som anvendes af andre lufthavne, for så vidt angår anvendelsen af markedsinvestorprincippet?

(231) Kommissionen vil først behandle disse to spørgsmål og siden gå videre med anvendelsen af markedsinvestorprincippet på foranstaltning 4 og 5.

Fælles vurdering af markedsføringsaftalerne og aftalerne om lufthavnsafgifter

(232) Kommissionen mener, at to typer foranstaltninger, som er omfattet af den formelle undersøgelse af denne sag, dvs. aftalen om lufthavnsydelser og markedsføringsaftalerne, bør underkastes en fælles vurdering som en enkelt foranstaltning. Denne fremgangsmåde vedrører den aftale om lufthavnsydelser, som blev indgået mellem VFAB og Ryanair, og markedsføringsaftalerne mellem VFAB og Ryanair og VFAB og AMS. Ryanair bestrider ikke, at den markedsføringsaftale, som blev indgået direkte mellem Ryanair og VFAB, bør vurderes sammen med aftalen om lufthavnsafgifter. Det er også de to aftaler, som sammen ligger til grund for de forretningsmæssige forbindelser mellem VFAB og Ryanair. Kommissionen mener, at det samme gør sig gældende for markedsføringsaftalen med AMS af følgende årsager:

(233) Der er flere indikationer på, at disse aftaler skal vurderes som en enkelt foranstaltning, da de er indgået inden for rammerne af en enkelt transaktion.

(234) For det første er AMS et datterselskab, som er 100 % ejet af Ryanair. Edward Wilson, som på daværende tidspunkt var direktør for både AMS og Ryanair, underskrev markedsføringsaftalen på vegne af AMS. I forbindelse med anvendelsen af statsstøttereglerne anses AMS og Ryanair som en enkelt virksomhed, i den forstand at AMS fungerer som mellemled i Ryanairs interesse og under Ryanairs kontrol. Hvad angår de nuværende aftaler fremgår dette også af, at det i indledningen til markedsføringsaftalen anføres, at […] www.ryanair.com, webstedet for det irske lavprisluftfartsselskab.

(235) Disse markedsføringsaftaler, som formelt er indgået mellem VFAB og AMS, udgør udtrykkeligt tillæg til aftalen fra 2005, dvs. aftalen om lufthavnsafgifter af 31. januar 2005 mellem VFAB og Ryanair. Dette viser tydeligt, at parterne ikke behandlede aftalerne om lufthavnsydelser og aftalen om markedsføringstjenester forskelligt, men anså, at de indgik i en enkelt forretningsaftale (Kommissionen konstaterer også, at de to tillæg af 1. august ganske vist formelt er indgået mellem VFAB og AMS, men at de ikke desto mindre er underskrevet på vegne af Ryanair Ltd.).

(236) For det andet står der i første afsnit af markedsføringsaftalen med AMS (aftalens formål), at aftalen er »[…]«. Denne formulering viser, at der er en utvetydig forbindelse mellem aftalen om levering af tjenesteydelser og denne markedsføringsaftale, idet den ene ikke var blevet indgået uden den anden. Markedsføringsaftalen er baseret på indgåelse af aftalen om lufthavnsydelser og de tjenester, som Ryanair leverer. Det fremgår også af indledningen, at VFAB har til hensigt at indrette sig efter Ryanairs passagerer for at fremme turismen og forretningsmulighederne i regionen.

(237) For det tredje fremgår det af indledningen til markedsføringsaftalen, at VFAB har besluttet sig for aktivt at markedsføre Västmanland og Västerås som feriemål for internationale flyrejsende og også som et attraktivt forretningscenter. Dette tyder på, at det primære og specifikke formål med at indgå markedsføringsaftalen er at markedsføre Västerås lufthavn (og Västmanland) særligt blandt Ryanairs potentielle kunder.

(238) Sammenfattende er de markedsføringsaftaler, som blev indgået mellem VFAB og AMS, uløseligt forbundne med den aftale om lufthavnsydelser, som Ryanair og VFAB underskrev. Det fremgår af ovenstående, at markedsføringsaftalen ikke ville være blevet indgået uden aftalen om lufthavnsydelser. Det fremgår udtrykkeligt af markedsføringsaftalen, at den er baseret på Ryanairs flylinje mellem Västerås og London og hovedsageligt omfatter tjenester vedrørende markedsføring af denne flylinje.

(239) Derfor mener Kommissionen, at det er hensigtsmæssigt at foretage en fælles analyse af aftalen om lufthavnsydelser mellem VFAB og Ryanair og markedsføringsaftalen af den 1. og 17. august 2010 for at afgøre, om der er tale om statsstøtte eller ej.

Mulighed for at sammenligne Västerås lufthavn med andre europæiske lufthavne

(240) Både Sverige og Ryanair har hævdet, at en vurdering i henhold til markedsinvestorprincippet bør foretages ved at sammenligne vilkårene i forretningsaftalen mellem på den ene side VFAB og på den anden side Ryanair og AMS med sammenlignelige aftaler i andre lufthavne.

(241) Hvad angår anvendelsen af markedsinvestorprincippet fastsættes det i de nye retningslinjer, at forekomsten af støtte til et luftfartsselskab, som anvender en bestemt lufthavn, i princippet kan udelukkes, hvis den pris, som opkræves for lufthavnsydelserne, svarer til markedsprisen, eller hvis en forhåndsanalyse viser, at aftalen mellem lufthavnen og luftfartsselskabet vil medføre en større fortjeneste for lufthavnen. Med hensyn til den første fremgangsmåde (en sammenligning med »markedsprisen«) tvivler Kommissionen dog på, at man på nuværende tidspunkt kan udpege et passende benchmark for fastsættelse af den rigtige markedspris for de tjenester, som lufthavne leverer. Derfor finder Kommissionen, at en forhåndsanalyse af den gradvist stigende rentabilitet er det mest relevante kriterium for vurdering af aftaler, som lufthavne har indgået med de enkelte luftfartsselskaber.

(242) Det bør slås fast, at anvendelsen af markedsinvestorprincippet på grundlag af en gennemsnitlig pris på andre lignende markeder i almindelighed kan være en hjælp, hvis en sådan pris kan fastsættes med rimelig sikkerhed eller beregnes på grundlag af andre markedsindikatorer. Denne metode er dog ikke relevant for lufthavnsydelser, da omkostnings- og indtægtsstrukturen normalt varierer meget mellem forskellige lufthavne. Det skyldes, at omkostninger og indtægter afhænger af lufthavnens udviklingsgrad, antallet af luftfartsselskaber, som anvender lufthavnen, lufthavnens passagertrafikkapacitet, infrastrukturens tilstand og investeringssituationen, de gældende regler, som kan variere mellem de enkelte medlemsstater, samt eventuelle gældsposter eller forpligtelser, som lufthavnen tidligere har pådraget sig.

(243) En anden årsag, som er tydelig i den aktuelle sag, er at lufthavnes og luftfartsselskabers forretningspraksis ikke altid udelukkende baseres på offentliggjorte afgifter. Disse forretningsforbindelser er derimod meget forskellige. De omfatter risikodeling med hensyn til passagertrafik og dermed forbundet forretningsmæssigt og finansielt ansvar, standardordninger for incitamenter og ændring af risikospredning i aftalens løbetid. Følgelig kan transaktioner ikke sammenlignes med hinanden på grundlag af en turnaround-pris eller en pris pr. passager.

(244) Selv om man går ud fra, at det på grundlag af en relevant sammenlignende analyse kan fastslås, at »prisen« for de forskellige transaktioner, som er omfattet af denne vurdering, svarer til eller overstiger de »markedspriser«, som er blevet fastsat på grundlag af et antal sammenlignelige transaktioner, ville Kommissionen ikke på dette grundlag kunne fastslå, at disse transaktioner opfylder markedsøkonomiprincippet, hvis det viser sig, at lufthavnsoperatøren ved prisfastsættelsen havde forventet, at de ville skabe ekstraudgifter, som overstiger ekstraindtægterne. En markedsøkonomisk operatør vil således ikke have noget incitament til at tilbyde varer eller tjenesteydelser til »markedsprisen«, hvis dette fører til øgede tab.

(245) Derfor mener Kommissionen under hensyntagen til alle de foreliggende oplysninger, at en forhåndsanalyse af forbedringen af rentabiliteten er det bedste middel til at vurdere, om forretningsforbindelserne mellem VFAB og Ryanair gav Ryanair en fordel i den i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten omhandlede betydning.

7.4.1.6. *Vurdering af ekstraudgifter og -indtægter*

(246) For at vurdere om en aftale indgået af en lufthavn med et luftfartsselskab lever op til markedsøkonomiprincippet, skal forventede indtægter fra ikke luftfartsrelaterede aktiviteter, som hidrører fra luftfartsselskabets aktiviteter, medregnes sammen med lufthavnsafgifter, minus eventuelle prisnedslag, markedsføringsstøtte og incitamentsordninger. Endvidere skal alle forventede meromkostninger, som lufthavnen afholder i forbindelse med luftfartsselskabets aktiviteter i lufthavnen, medregnes. Disse meromkostninger kan omfatte alle typer af udgifter eller investeringer, som f.eks. yderligere omkostninger til personale og udstyr eller investeringsomkostninger, som skyldes luftfartsselskabets tilstedeværelse i lufthavnen. Hvis lufthavnen f.eks. har behov for at udvide eller bygge en ny terminal eller andre faciliteter primært for at kunne opfylde et bestemt luftfartsselskabs behov, skal disse omkostninger medtages, når disse meromkostninger beregnes. Derimod skal de omkostninger, som lufthavnen ville være nødt til at afholde under alle omstændigheder uafhængigt af aftalen med luftfartsselskabet, ikke tages i betragtning, når det vurderes om markedsøkonomiprincippet er overholdt.

(247) Desuden skal lufthavnsinfrastrukturen være tilgængelig for alle luftfartsselskaber og ikke være forbeholdt et bestemt luftfartsselskab for at udelukke, at fordelen som følge af tilladt støtte til lufthavnsoperatøren ikke overføres til et bestemt luftfartsselskab.

(248) Kommissionen vil derfor vurdere, om aftalerne mellem VFAB og Ryanair, herunder markedsføringsaftalen med AMS, medfører forbedret rentabilitet for lufthavnen. Denne vurdering skal tage hensyn til lufthavnens situation på det tidspunkt, hvor aftalerne med Ryanair blev indgået, og den forretningsmæssige udvikling, som kunne forventes på det tidspunkt.

(249) I 2001 havde Västerås lufthavn en meget ringe kapacitetsudnyttelsesgrad. I 1990'erne anvendte den en forretningsmodel, hvor traditionelle luftfartsselskaber, hovedsageligt SAS, drev linjetrafik til indenrigs- og visse udenrigsdestinationer, i princippet Oslo og København. Dette tiltrak forretningsrejsende fra Västeråsområdet, som værdsatte hurtige forbindelser, men var relativt prisfølsomme. I 1999 og 2000 havde SAS eksempelvis fire daglige forbindelser med København og Skyways tre daglige forbindelser med Göteborg, tre til Malmö og to daglige flyvninger til København.

(250) Denne forretningsmodel brød sammen efter årtusindskiftet, hvor virksomhederne blev mere omkostningsbevidste — en situation, som blev yderligere forværret af nedgangen i flytrafikken efter terrorangrebene den 11. september 2001. SAS holdt helt op med at flyve fra Västerås i 2002, og Skyways, som overtog nogle af SAS' flyruter, forlod Västerås i 2004. Traditionelle luftfartsselskaber har, som det fremgår af tabel 1, siden da kun haft meget begrænsede aktiviteter i Västerås lufthavn.

(251) I 2001 befandt Västerås lufthavn sig i den situation, at dens kunder i form af traditionelle luftfartsselskaber overvejede at reducere deres aktiviteter i lufthavnen og var uvillige til at indgå langsigtede aftaler, som kunne give lufthavnen stabile langsigtede indtægter.

(252) I 2001 havde Västerås lufthavn en meget lav kapacitetsudnyttelsesgrad. Den tilgængelige passagerkapacitet blev beregnet til ca. 950 000 afrejsende passagerer om året, mens det faktiske antal passagerer var 93 487, altså under 10 %.

(253) Samtidig havde lufthavnen store faste omkostninger, hvoraf størstedelen i henhold til de tal, som Sverige har forelagt, vedrørte aktiviteter, som ikke var luftfartsselskabsrelaterede, og disse aktiviteter tegnede sig i perioden 2000-2010 for mellem 72 og 92 % af trafikken i lufthavnen ([40]). De kommercielle luftfartsselskabers aktiviteter havde derimod altid skabt øget rentabilitet for lufthavnen.

(254) Det var på det tidspunkt logisk at overveje at udvikle lavprisselskabernes aktiviteter i lufthavnen. På baggrund af beregninger forelagt af industriministeriet (Näringsdepartementet) i en rapport fra 1999 om fremtidsudsigterne for Västerås lufthavn ([41]) forventedes det, at lavprisselskabernes andel af det europæiske marked ville stige fra 3 % til 12 % målt i antal passagerer — en udvikling, som forventedes at blive særligt vigtig i det udvidede Stockholmsområde, som præges af befolkningens høje rejsefrekvens. Andre lufthavne, f.eks. Skavsta lufthavn, foretog også den samme vurdering på det tidspunkt og ændrede deres forretningsmodeller på lignende måde.

(255) På denne baggrund besluttede VFAB at indgå aftalen med Ryanair, som i modsætning til SAS, som reducerede trafikken i lufthavnen, og andre traditionelle luftfartsselskaber var rede til at indgå langsigtede aftalemæssige forbindelser og garantere et minimumsantal passagerer, som skaber forbedret rentabilitet for lufthavnen. Kommissionen mener, at en privat lufthavnsoperatør sandsynligvis ville have fulgt samme strategi som VFAB under de samme forhold, da en forøgelse af trafikken og dermed også lufthavnens indtægter fremstod som den eneste rimelige mulighed.

(256) Ryanair har forelagt en rapport, som blev bestilt hos konsulentfirmaet Oxera, og hvori den forventede rentabilitet af aftalen mellem VFAB og Ryanair forhåndsvurderes.

(257) I rapporten undersøges den forventede rentabilitet af aftalerne mellem VFAB og Ryanair fra 2001, 2003 og 2005 og af markedsføringsaftalen mellem VFAB og AMS. Den forventede rentabilitet bedømmes med udgangspunkt i det tidspunkt, hvor hver enkelt aftale blev underskrevet — dvs. at de yderligere indtægter, som aftalen forventedes at give VFAB (incremental revenues), er blevet sammenlignet med de forventede meromkostninger som følge af aftalen (incremental costs). I vurderingen tages der også hensyn til virkningerne af en fælles vurdering af rentabiliteten af aftalen om lufthavnsydelser og markedsføringsaftalen, hvilket Kommissionen anser for at være den rette fremgangsmåde af de i betragtning 232-239 omhandlede årsager.

(258) Oxeras vurdering bygger på dokumenter og oplysninger, som var tilgængelige på det tidspunkt, hvor aftalen blev forhandlet på plads, og disse anvendes som grundlag for hypotesen om, hvad der med rimelighed kunne forventes på tidspunktet for underskrivelsen. Analysen bygger på prognoser, som omfatter flere forskellige parametre: den samlede passagertrafik i Västerås lufthavn (baseret på det samlede trafikniveau, som kunne

([40]) Målt i luftfartøjsbevægelser, oplysninger fra Transportstyrelsen indberettet af VFAB.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69.245, af 15. januar 2000.

konstateres før hver enkelt aftale blev underskrevet, justeret med den forventede stigning i den europæiske luftfart), Ryanairs passagertrafik (baseret på oplysninger om Ryanairs resultater frem til undertegnelsen af hver enkelt aftale), luftfartsrelaterede indtægter (baseret på de afgifter, som blev fastsat i aftalen, og passagerprognoser), ikke luftfartsrelaterede indtægter (prognoser baseret på oplysninger om resultaterne før undertegnelsen af hver enkelt aftale), supplerende driftsomkostninger (baseret på VFAB's forhåndsskøn), supplerende markedsføringsomkostninger og investeringsomkostninger (i det omfang, at disse forventedes at blive betalt tilbage gennem forretningsaftalerne med luftfartsselskaber). Med henblik på kontrol af holdbarheden af disse forhåndsskøn har VFAB forelagt oplysninger om luftfartsrelaterede indtægter, ikke luftfartsrelaterede indtægter, driftsomkostninger og kapitaludgifter i perioden 2000-2010.

(259) For at vurdere prognosernes følsomhed har man på forskellige måder kontrolleret, hvorledes aftalernes rentabilitet ville blive påvirket af visse negative faktorer. Basisscenariet, som bygger på antagelserne i betragtning 258, er blevet efterprøvet på grundlag af følgende faktorer i) en rentesats på 10 % ved beregningen af nettonutidsværdien i stedet for de referencerenter, som er anført i Kommissionens meddelelse om referencerenten, ii) passagertrafik (for Ryanair og lufthavnen) baseret på faktiske resultater snarere end forhåndsskønnene, iii) yderligere driftsomkostninger beregnet på grundlag af en regressionsanalyse, hvor beregningerne efterprøves og korrigeres på grundlag af de faktiske virkninger, som ændringer af passagertallet har for lufthavnens driftsomkostninger.

(260) Resultatet af analysen er, at alle aftalerne forventedes at blive rentable på det tidspunkt, hvor de blev indgået. Selv i samtlige »stressscenarier« (hvor følsomheden altså blev efterprøvet) var nettonutidsværdien for hver enkelt aftale positiv. I det mest negative scenario var nettonutidsværdien for aftalen fra 2001 5,8 mio. SEK, for aftalen fra 2003 var nettonutidsværdien 8,7 mio. SEK, for aftalen fra 2005 (inkl. markedsføringsaftalen fra 2008) var nettonutidsværdien 15,87 mio. SEK, og for markedsføringsaftalen fra 2010 var nettonutidsværdien 9,9 mio. SEK. En fælles vurdering af den kombinerede nettonutidsværdi for samtlige aftaler (foretaget som en kontrol) viser, at nettonutidsværdien ville være 22,2 mio. SEK i basisscenariet og 13,7 mio. SEK i det mest negative scenario.

(261) Vurderingens konklusion er derfor, at på grundlag af en forhåndsanalyse var den forventede rentabilitet for de forskellige aftaler, som er omfattet af denne undersøgelse, positiv, selv hvis de baseres på forsigtige skøn.

(262) Kommissionen mener, at denne vurdering, som ikke drages i tvivl af de beviser, der er blevet forelagt under den formelle undersøgelse, er troværdig og støtter konklusionen om, at en markedsinvestor sandsynligvis ville have indgået en lignende aftale under lignende omstændigheder.

(263) Kommissionen konstaterer også, at Sverige efterfølgende har forelagt detaljerede oplysninger, som blandt andet viser ekstraudgifterne og -indtægterne for Ryanair og alle andre luftfartsselskaber, som benyttede Västerås lufthavn i den periode, som er omfattet af den formelle undersøgelse. Disse oplysninger sammenfattes i tabel 6 (hvor alle udgifter forbundet med markedsføringsaftalen med Ryananir og AMS er kategoriseret som driftsudgifter vedrørende Ryanair). Kommissionen konstaterer, at disse oplysninger, på trods af at de er baseret på data, der er forelagt efterfølgende, bekræfter forhåndsevalueringen om, at aftalerne med Ryanair skulle bidrage til Västerås lufthavns rentabilitet.

Tabel 6

Udgifter og indtægter, som luftfartsselskabet har genereret i Västerås lufthavn (alle beløb i EUR)

År	Samlede indtægter pr. luftfartsselskab (luftfart og ikke luftfart			Driftsudgifter for de enkelte luftfartsselskaber (1)			Øget rentabilitet	
	Luftfartsselskab A SAS	Luftfartsselskab B Ryanair	Luftfartsselskab C Andre	Luftfartsselskab A SAS	Luftfartsselskab B Ryanair	Luftfartsselskab C Andre	Ryanair	Alle luftfartsselskaber
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

År	Samlede indtægter pr. luftfartsselskab (luftfart og ikke luftfart			Driftsudgifter for de enkelte luftfartsselskaber (1)			Øget rentabilitet	
	Luftfartsselskab A SAS	Luftfartsselskab B Ryanair	Luftfartsselskab C Andre	Luftfartsselskab A SAS	Luftfartsselskab B Ryanair	Luftfartsselskab C Andre	Ryanair	Alle luftfartsselskaber
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(1) Samtlige udgifter, som blev afholdt inden for rammerne af markedsføringsaftalen med Ryanair og AMS er blevet kategoriseret som driftsudgifter vedrørende Ryanair.

(264) Med hensyn til de skøn, som kunne foretages på det tidspunkt, hvor aftalen mellem VFAB og Ryanair blev indgået, har Sverige hævdet, at det stod klart for VFAB, at aftalen skulle bidrage til øget rentabilitet, selv om der ikke blev udarbejdet nogen formel forretningsplan. Hvad angår den lave kapacitetsudnyttelsesgrad i lufthavnen kunne ekstraudgifterne forbundet med Ryanairs aktiviteter også forventes at blive relativt begrænsede.

(265) Ifølge Sverige blev det ved aftalens indgåelse antaget, at de lufthavnsafgifter, som blev fastsat i aftalen fra 2001, sammen med de ikke luftfartsrelaterede indtægter skulle dække ekstraudgifterne forbundet med aftalen og desuden give VFAB en fortjeneste på […] SEK om året.

(266) Da aftalen fra 2003 blev indgået, kunne VFAB basere sin vurdering på det faktiske finansielle resultat af Ryanairs aktiviteter mellem 2001 og 2002, hvilket bekræftede skønnene fra 2001 om, at aftalen skulle bidrage til øget rentabilitet. På grundlag af de oplysninger, som var tilgængelige på daværende tidspunkt, vurderede VFAB, at de ændringer, som blev indført med aftalen fra 2003, skulle dække de udgifter, som ville følge af aftalen med Ryanair, og desuden give VFAB en fortjeneste på […] SEK om året. Da aftalen fra 2005 blev indgået, kunne VFAB tage udgangspunkt i de faktiske resultater af Ryanairs aktiviteter i lufthavnen mellem 2001 og 2004, som konsekvent havde øget lufthavnens rentabilitet. Ifølge Sverige var VFAB's vurdering på det tidspunkt, at lufthavnsafgifterne i kombination med de ikke luftfartsrelaterede indtægter som følge af aftalen ville dække udgifterne forbundet Ryanairs aktiviteter og fra og med 2007 give lufthavnen en fortjeneste på […] SEK om året.

(267) I forbindelse med at LFV Holding i 2006 besluttede sig for at afvikle sin ejerandel i VFAB, reviderede Västerås kommune (jf. betragtning 224) lufthavnens økonomiske udsigter som grundlag for en beslutning om strategien for at være den eneste tilbageværende ejer. Kommunen overvejede flere muligheder, bl.a. a) uforandret struktur, dvs. at fortsætte med samme forretningsmodel og uændrede omkostningsstrukturer, og b) at fortsætte driften i samme omfang og med samme struktur (opretholdelse af aftalen med Ryanair), men samtidigt stræbe efter at mindske personaleomkostningerne i overensstemmelse med en såkaldt »basic airport«-model. Denne vurdering tydede på, at scenario b (dvs. at fortsætte aktiviteterne i henhold til tidligere forretningsmodeller, inklusive aftalen med Ryanair, men samtidigt forsøge at reducere personaleomkostningerne) ville være det økonomisk mest lønsomme alternativ, da det ville påføre kommunen et mindre tab set i forhold til de andre alternativer, som blev overvejet. Denne analyse bekræftede altså den vurdering, hvoraf det fremgår, at aftalen med Ryanair (herunder markedsføringsaftalen) var økonomisk sund.

(268) Når den vurderer aftaler mellem lufthavne og luftfartsselskaber, bør Kommissionen også tage hensyn til det omfang, hvori disse aftaler kan anses for at være en del af en overordnet strategi fra lufthavnens side for at opnå rentabilitet i det mindste på lang sigt. Kommissionen skal derfor tage hensyn til de oplysninger, som var tilgængelige, og den udvikling, som med rimelighed kunne forventes på det tidspunkt, hvor aftalerne blev indgået. Man skal navnlig tage hensyn til markedsændringerne som følge af liberaliseringen af luftfartsmarkedet, markedsadgangen og udviklingen for lavprisselskaber og andre lufttransportvirksomheder, som tilbyder direkte flyafgange, ændringer af lufthavnsbranchens organisatoriske og økonomiske struktur samt diversificerings- og kompleksitetsgraden af de funktioner, som udføres af lufthavne, den øgede konkurrence mellem luftfartsselskaber og lufthavne, de usikre økonomiske vilkår som følge af ændrede markedsforhold og anden usikkerhed med hensyn til de økonomiske vilkår. Som det fremgår af betragtning 249-255, konstaterer Kommissionen, at der var flere forskellige grunde (f.eks. bortfald af de traditionelle luftfartsselskabers trafik og udsigterne til langsigtede aftaler med forretningsmæssigt dynamiske lavprisselskaber, som kunne øge lufthavnens rentabilitet og garantere et vist antal passagerer) til, at Västerås lufthavn vurderede, at forretningsaftalerne med Ryanair, som udgjorde et positivt bidrag til VFAB's rentabilitet, var et nødvendigt skridt i en strategi for at sikre lufthavnens fremtidige overlevelse og rentabilitet.

(269) Kommissionen konstaterer også, at Västerås lufthavns infrastruktur er tilgængelig for alle luftfartsselskaber og ikke forbeholdt et bestemt luftfartsselskab. Kommissionen bemærker også, at lufthavnsdriften i Västerås lufthavn har været rentabel i hele den af afgørelsen omfattede periode, jf. tabel 6.

(270) På denne baggrund og i erkendelse af, at den aktivitet, som fulgte af aftalerne med Ryanair, på forhånd kunne forventes at forbedre lufthavnens rentabilitet, accepterer Kommissionen, at VFAB ved at indgå aftaler om lufthavnsafgifter med Ryanair (foranstaltning 4) og markedsføringsaftaler med Ryanair og AMS (foranstaltning 5) agerede som markedsinvestor. Dermed medførte foranstaltningerne ingen økonomiske fordele for Ryanair eller AMS.

8. **KONKLUSION**

(271) Kommissionen skønner, at Sverige har ydet ulovlige aktionærlån til VFAB i perioden 2003-2010 i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Kommissionen er dog af den opfattelse, at denne statsstøtte er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten.

(272) Kommissionen mener, at den leje, som VFAB betaler til Västerås Flygfastigheter AB (foranstaltning 2), ikke udgør statsstøtte.

(273) Kommissionen mener, at Sverige har ydet ulovlig støtte inden for rammerne af støtteordningen for lokale lufthavne i perioden 2001-2010 (foranstaltning 3) i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Støtteordningen er dog forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten.

(274) Kommissionen mener, at forretningsaftalerne mellem VFAB på den ene side og Ryanair og AMS på den anden side (foranstaltning 4 og 5) ikke udgør statsstøtte —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte, som Sverige har ydet i form af aktionærlån til Västerås lufthavn AB (VFAB) i perioden 2003-2010 (foranstaltning 1), er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 1, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Den statsstøtteordning, som Sverige har gennemført i form af driftsstøtte til VFAB og andre lufthavne inden for rammerne af støtteordningen for lokale lufthavne (foranstaltning 3) mellem 2001 og 2010, er forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 3

Den leje, som VFAB betalte til Västerås Flygfastigheter AB i perioden 2003-2010 (foranstaltning 2), udgør ikke statsstøtte i den i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde omhandlede betydning.

Artikel 4

De lufthavnsafgifter, som VFAB krævede af Ryanair i perioden 2001-2010 (foranstaltning 4), udgør ikke statsstøtte i den i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde omhandlede betydning.

Artikel 5

Den markedsføringsstøtte, som VFAB ydede Ryanair og AMS i 2001, 2008 og 2010 (foranstaltning 5), udgør ikke statsstøtte i den i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde omhandlede betydning.

Artikel 6

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Sverige.

Udfærdiget i Bruxelles, 1. oktober 2014.

På Kommissionens vegne
Joaquín ALMUNIA
Næstformand