PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2015/1344,

annettu 1 päivänä lokakuuta 2014,

Valtiontuesta asiassa SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) Väitetty tuki Västeråsin lentoasemalle ja Ryanair Ltd:lle

(tiedoksiannettu numerolla C(2014) 6832

(Ainoastaan ruotsinkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottaa huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Komissio ilmoitti Ruotsille 25 päivänä tammikuuta 2012 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdan mukainen menettely tietyistä toimenpiteistä, jotka Ruotsi oli toteuttanut Västeråsin lentoaseman ja Ryanair Ltd:n suhteen.

(2) Useiden muistutusten ja määräajan pidentämisen jälkeen Ruotsin viranomaiset toimittivat 16 päivänä toukokuuta 2012 huomautuksensa tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä. Lisähuomautuksia vastaanotettiin 12 päivänä marraskuuta 2012, 5 päivänä maaliskuuta 2014 ja 14 päivänä toukokuuta 2014.

(3) Ryanair esitti 13 päivänä toukokuuta 2012 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä. Komissio lähetti 25 päivänä heinäkuuta 2012 Ruotsille ei-luottamuksellisen toisinnon näistä huomautuksista.

(4) Komission päätös menettelyn aloittamisesta julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ([2]). Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa tutkittavana olevista toimenpiteistä.

(5) Komissio vastaanotti 16 päivänä heinäkuuta 2012 kolme huomautusta vastauksena pyyntöönsä esittää huomautuksia toimenpiteiden johdosta. Huomautuksia esittivät Västerås Flygplats AB, jäljempänä 'VFAB', Ryanair ja Ryanairin tytäryhtiö Airport Marketing Services, jäljempänä 'AMS'. Komissio vastaanotti lisähuomautuksia Ryanairilta ja AMS:ltä 20, 23 ja 24 päivänä heinäkuuta 2012.

(6) Komissio lähetti 5 päivänä syyskuuta 2012 VFAB:n, Ryanairin ja AMS:n huomautukset edelleen Ruotsin viranomaisille huomautusten esittämistä varten. Ruotsin viranomaiset vastasivat 5 päivänä lokakuuta 2012.

(7) Ryanair ja AMS toimittivat lisähuomautuksia 10 päivänä huhtikuuta 2013. Kyseiset huomautukset toimitettiin 3 päivänä toukokuuta 2013 Ruotsin viranomaisille huomautusten esittämistä varten. Ruotsin viranomaiset vastasivat 17 päivänä toukokuuta 2013 ja kieltäytyivät esittämästä huomautuksia.

([1]) EUVL C 172, 16.6.2012, s. 27.
([2]) Vrt. alaviite 1.

(8) Ryanair esitti huomautuksia 20 päivänä joulukuuta 2013. Kyseiset huomautukset toimitettiin 8 päivänä tammikuuta 2014 Ruotsin viranomaisille huomautusten esittämistä varten. Ruotsin viranomaiset vastasivat 4 päivänä helmikuuta 2014 ja kieltäytyivät esittämästä huomautuksia.

(9) Ryanair toimitti lisähuomautuksia 24, 27 ja 31 päivänä tammikuuta 2014 sekä 7 päivänä helmikuuta ja 2 päivänä syyskuuta 2014. Nämä huomautukset toimitettiin myös Ruotsin viranomaisille, jotka eivät esittäneet huomautuksia.

(10) Komissio ilmoitti 24 päivänä helmikuuta 2014 päivätyllä kirjeellä Ruotsille, VFAB:lle, Ryanairille, AMS:lle ja kantelun esittäneelle Scandinavian Airlines Systemsille, jäljempänä 'SAS', valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille annetuista suuntaviivoista ([3]), jäljempänä 'vuoden 2014 ilmailusuuntaviivat', ja siitä, että näitä suuntaviivoja sovellettaisiin muodollisen tutkintamenettelyn kohteena oleviin toimenpiteisiin siitä päivästä alkaen, jona ne julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, ja kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa.

(11) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivat julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 4 päivänä huhtikuuta 2014 ([4]). Niillä korvattiin kyseisestä päivästä alkaen lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta annetut yhteisön suuntaviivat ([5]), jäljempänä 'vuoden 2005 ilmailusuuntaviivat'. ([6])

(12) *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* julkaistiin 15 päivänä huhtikuuta 2014 tiedonanto ([7]), jossa jäsenvaltioita ja asianomaisia kehotettiin esittämään kuukauden kuluessa tiedonannon julkaisemisesta huomautuksensa vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen soveltamisesta tässä asiassa. Ruotsin viranomaiset esittivät huomautuksensa 14 päivänä toukokuuta 2014. Komissio ei saanut asianomaisilta huomautuksia.

2. TUTKINNAN TAUSTA JA TOIMENPITEIDEN ASIAYHTEYS

2.1 VÄSTERÅSIN LENTOASEMA

(13) Västeråsin lentoasema on pieni lentoasema, joka sijaitsee noin 100 kilometriä Tukholmasta länteen. Se oli alun perin sotilaslentoasema, joka avattiin vuonna 1930, mutta ilmavoimat lopettivat toimintansa siellä vuonna 1983. Lentoasema avattiin myös siviili-ilmailulle vuonna 1976.

(14) Siviilimatkustajaliikenne Västeråsin lentoasemalla vuosina 2000–2010 voidaan tiivistää seuraavasti:

Taulukko 1

Matkustajamäärät ja Västeråsin lentoasemalla v. 2000–2010 liikennöineet lentoyhtiöt

Vuosi	Saapuvien lentojen lukumäärä	Matkustajien lukumäärä	Lentoasemalla liikennöivät lentoyhtiöt
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS ja Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg ja Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (loppui lokakuussa), Direktflyg, Ryanair ja Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (loppui lokakuussa), Direktflyg, Skyways ja Ryanair

([3]) Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (EUVL C 99, 4.4.2014, s. 3).
([4]) Ks. alaviite 3.
([5]) Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta (EUVL C 312, 9.12.2005, s. 1).
([6]) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 171 kohta.
([7]) EUVL C 113, 15.4.2014, s. 30.

Vuosi	Saapuvien lentojen lukumäärä	Matkustajien lukumäärä	Lentoasemalla liikennöivät lentoyhtiöt
2004	17 599	242 376	SAS (rajoitettu liikennöinti alkoi marraskuussa), Direktflyg (rajoitettu liikennöinti alkoi toukokuussa), Skyways (loppui heinäkuussa) ja Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (rajoitettu liikennöinti), Direktflyg (rajoitettu liikennöinti loppui maaliskuussa) ja Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (rajoitettu liikennöinti) ja Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (loppui maaliskuussa) ja Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair ja Wizzair (alkoi toukokuussa)
2009	15 193	174 495	Ryanair ja Wizzair (loppui lokakuussa)
2010	14 420	150 793	Ryanair ja City airlines (alkoi huhtikuussa, loppui toukokuussa)

Lähteet: Ruotsin liikennevirasto ja Ruotsin viranomaisten toimittamat tiedot.

([1]) Ruotsin viranomaisten mukaan Ryanairin liikennöinti Västeråsin lentoasemalla oli keskeytyksissä vuoden 2006 lokakuun lopun ja vuoden 2007 helmikuun 12 päivän välisenä aikana.

(15) Tutkinnan kattaman kauden jälkeen matkustajamäärät ovat olleet seuraavat: 142 992 vuonna 2011, 163 472 vuonna 2012 ja 273 362 vuonna 2013.

(16) Siviili-ilmailun lisäksi Västeråsin lentoasemaa käyttivät Hässlögymnasiet (Aviation College of Sweden), joka tarjoaa lukiotason koulutusta lentäjille ja lentomekaanikoille, ja Ruotsin kansallinen korkeamman ammatillisen koulutuksen virasto (Myndigheten för yrkeshögskolan), joka kouluttaa lentoteknikoita. Lisäksi lentoasemaa käytetään kansainvälisessä toiminnassa sotilaallisena kuljetustukikohtana. Lentoasemaa on saanut käyttää maksutta myös eräs ilmailukerho.

(17) Lähinnä Västeråsin lentoasemaa sijaitsevat seuraavat lentoasemat ([8]):

a) Bromma, n. 94 km tai n. 59 minuuttia autolla.

b) Arlanda, n. 103 km tai n. 64 minuuttia autolla.

c) Örebro, n. 113 km tai 70 minuuttia autolla.

d) Skavsta, n. 133 km tai n. 108 minuuttia autolla.

2.2 VFAB

(18) Västeråsin lentoasemaa ylläpitää VFAB, joka on Västeråsin kaupungin 1990-luvun lopulla perustama yritys. Vuonna 2000 Ruotsin siviili-ilmailuviranomainen Luftfartsverket hankki 40 prosenttia VFAB:n osakkeista tytäryhtiönsä LFV Holding AB:n kautta. LFV Holding AB myi joulukuussa 2006 osuutensa VFAB:ssä takaisin Västeråsin kaupungille, josta tuli jälleen VFAB:n ainoa osakkeenomistaja. VFAB onkin ollut täysin julkisesti omistettu yritys koko sen ajanjakson, jonka tämä päätös kattaa.

(19) VFAB omisti hoitamansa lentoasemainfrastruktuurin vuoteen 2003 saakka, jolloin se myytiin Västeråsin kaupungin omistamalle yritykselle, Västerås Flygfastigheter AB:lle. VFAB maksaa kyseiselle yritykselle vuokraa lentoaseman käytöstään. Vuosina 2004–2010 Västerås Flygfastigheter AB:lle maksettu vuosivuokra vaihteli 2,1 miljoonasta Ruotsin kruunusta 4,2 miljoonaan Ruotsin kruunuun.

(20) Vuositilinpäätöstensä mukaan VFAB:n toiminta Västeråsin lentoasemalla oli tappiollista seuraavasti (kaikki luvut miljoonina Ruotsin kruunuina):

([8]) Kaikki etäisyydet ovat tiekilometreinä suorinta reittiä käyttäen. Lähde: maps.google.com, haettu 30 päivänä kesäkuuta 2014.

Taulukko 2

VFAB:n vuositulos

Vuosi	Tulot	Muu toimintatuki	Käyttökate (EBITDA) ilman toimintatukea	Voitto ennen korkoja ja veroja (EBIT) ilman toimintatukea	Nettovoitto/-tappio ilman toiminta-tukea
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
	YHTEENSÄ	**15,8**			

Lähde: VFAB:n vuositilinpäätökset.

([1]) Koska lentoaseman toiminta on osa Västerås Flygfastigheter AB:n toimintoja, lukuihin sisältyy myös kiinteistötoiminta.

(21) Vuosien 1999–2006 ”muu toimintatuki” koostuu valtiontuesta, jota myönnetään niiden lentoasemien toiminnan harjoittamista koskevasta kansallisesta tukiohjelmasta, jotka eivät ole suoraan valtion omistuksessa (paikallisten lentoasemien tukiohjelma, stödordningen för lokala flygplatser). Tuki vahvistetaan vuosittain, ja se perustuu kunkin lentoaseman tappioihin.

(22) Vuosina 2008 ja 2009 myönnetty tuki ei kuitenkaan liity tukiohjelmaan vaan koskee valtion korvausta lennonjohtopalveluista, joita Västeråsin lentoasema tarjoaa kansallisen lennonjohtojärjestelmän puitteissa.

(23) Taulukossa 2 ilmoitettujen tappioiden osittaiseksi korvaamiseksi VFAB:n osakkeenomistajat tekivät pääomasijoituksia (aktieägartillskott) seuraavasti:

Taulukko 3

Pääomasijoitukset VFAB:hen vuosina 2001–2010

Vuosi	Määrä (miljoonaa Ruotsin kruunua)
2003	38,5
2005	8

Vuosi	Määrä (miljoonaa Ruotsin kruunua)
2006	65,5
2008	47
2010	35
YHTEENSÄ	**194**

Lähde: VFAB:n vuositilinpäätökset.

2.3 VFAB:n JA RYANAIRIN SOPIMUKSET LENTOASEMAMAKSUISTA

(24) Ruotsin viranomaisten mukaan ei ole olemassa hinnastoa, lakia tai muuta säädöstä, jota VFAB:n on sovellettava lentoasemamaksuja määrittäessään ([9]). Näin ollen VFAB voi vapaasti päättää maksuistaan. Niiden asiakkaiden osalta, joilla on sopimus VFAB:n kanssa, maksuista määrätään kyseisissä sopimuksissa. Sellaisten käyttäjien *ad hoc* -lentoihin, joilla ei ole sopimusta VFAB:n kanssa, sovelletaan virallista lentoasemamaksuhinnastoa ([10]).

(25) Ryanair on liikennöinyt vuoden 2001 huhtikuusta alkaen Västeråsin lentoasemalla seuraavan VFAB:n kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti.

2.3.1 **Huhtikuun 5 päivänä 2001 tehty sopimus (vuoden 2001 sopimus)**

(26) Vuoden 2001 sopimuksen ([11]) mukaan Ryanair tarjoaa vähintään päivittäin […] (*) vuoden ajan säännöllisen matkustajalentoliikenteen palveluja Västeråsin lentoaseman ja Lontoon Stanstedin välillä sekä Ryanairin niin halutessa Västeråsin lentoaseman ja muiden Ryanairin verkkoon kuuluvien kohteiden välillä Boeing 737-800 -koneilla soveltaen halpalentoyhtiömallia palvelustandardeihin ja matkustajahintoihin. Ryanair takaa vähintään […] lähtevää matkustajaa vuodessa jokaista lentorotaatiota kohden.

(27) Lentoasemamaksut maksetaan kiinteinä yksikköhintoina kultakin lähtevältä matkustajalta seuraavan taulukon mukaisesti:

Taulukko 4

Lentoasemamaksut kutakin lähtevää matkustajaa kohden

Kausi	Määrä (Ruotsin kruunua)	Enimmäismäärä lähtevältä lentokoneelta (Ruotsin kruunua)
31.3.2002 saakka	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2011	[…]	[…]

(28) VFAB:n palveluihin kuuluvat terminaali- ja maahuolintapalvelut, jotka koostuvat muun muassa yhteydenpidosta paikallisviranomaisten kanssa ja tiedotuksesta asianomaisille osapuolille Ryanairin lentokoneiden liikkeistä, rahdinvalvonnasta, viestinnästä ja lähdönvalvontajärjestelmästä, matkustaja- ja matkatavarapalveluista, lentokoneiden huollosta, polttoaineiden tankkauslaitteiden tarjonnasta ja käytöstä, lentotoimintaan ja miehistöön liittyvästä hallinnosta, valvonnasta ja hallinnosta sekä turvapalveluista.

(29) Ryanair ja VFAB maksavat kumpikin […] kaikista lentoasemaan liittyvistä ympäristö- ja turvamaksuista samoin kuin muista valtion viranomaisten päättämistä maksuista.

([9]) Luftfartsverket voi antaa siviililentoasemiin sovellettavia, lentoasemamaksuja koskevia sitovia määräyksiä, mutta tällaisia määräyksiä ei ollut voimassa tämän päätöksen kattamalla ajanjaksolla.
([10]) Ruotsi on toimittanut vuosina 2004 ja 2007 sovelletut hinnastot. Lisätietoja on tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.
([11]) Sopimus allekirjoitettiin 11 päivänä maaliskuuta 2001, mutta sitä sovellettiin takautuvasti 1 päivästä huhtikuuta 2001 (maaliskuuhun 2011).
(*) Salainen tieto.

(30) VFAB maksaa Ryanairille markkinointitukea […] Ruotsin kruunua Ryanairin Västeråsiin tulevien ja Västeråsista lähtevien lentojen markkinoimiseksi.

(31) VFAB tarjoaa varauspalveluja lentoasemalla. Sen vastineeksi VFAB saa […] prosentin palkkion kaikista myymistään Ryanairin lipuista ja […] prosentin palkkion jokaisesta VFAB:n kautta Ryanairin lentojen yhteydessä tehdystä autonvuokrauksesta.

2.3.2 **Helmikuun 1 päivänä 2003 päivätty lisäys vuoden 2001 sopimukseen**

(32) VFAB ja Ryanair allekirjoittivat 1 päivänä helmikuuta 2003 lisäyksen vuoden 2001 sopimukseen, jäljempänä 'vuoden 2003 sopimus', jossa matkustajapalveluiden lentoasemamaksuja muutettiin seuraavan taulukon mukaisesti:

Taulukko 5

Vuoden 2003 sopimuksen mukaiset lentoasemamaksut

Päivittäisten rotaatioiden määrä [1]	1 rotaatio		2 rotaatiota		3 rotaatiota	
Kausi	Määrä (Ruotsin kruunua)	Enimmäismäärä lähtevältä lentokoneelta	Määrä (Ruotsin kruunua)	Enimmäismäärä lähtevältä lentokoneelta	Määrä (Ruotsin kruunua)	Enimmäismäärä lähtevältä lentokoneelta
31.3.2002 saakka	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009–31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Päivittäisten rotaatioiden määrä	4 rotaatiota		5 rotaatiota		6 rotaatiota	
31.3.2002 saakka	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009–31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Rotaatiolla tarkoitetaan lentoa, joka laskeutuu lentoasemalle ja sen jälkeen lähtee sieltä.

2.3.3 **Tammikuun 31 päivänä 2005 tehty sopimus (vuoden 2005 sopimus)**

(33) VFAB ja Ryanair tekivät 31 päivänä tammikuuta 2005 uuden sopimuksen 1 päivänä tammikuuta 2005 alkaneelle kaudelle […], jäljempänä 'vuoden 2005 sopimus'. Sopimuksella korvattiin vuosien 2001 ja 2003 sopimukset. Aikaisempiin sopimuksiin verrattuna sopimukseen sisältyivät seuraavat muutokset:

a) Ryanair liikennöi […] välillä päivittäin ja takaa edelleen vähintään […] lähtevää matkustajaa vuodessa jokaista lentorotaatiota kohden.

b) Lentoasemamaksu on […] Ruotsin kruunua lähtevää matkustajaa kohden 1 päivän tammikuuta 2005 ja 31 päivän maaliskuuta 2011 välisenä aikana. Sopimuksen voimassaolon loppuajan lentoasemamaksuksi sovittiin […] Ruotsin kruunua. Ruotsin viranomaisten toimittamien tietojen mukaan 1 päivän tammikuuta 2005 jälkeiselle ajalle sovittuja maksuja ei kuitenkaan pantu koskaan täytäntöön, vaan todellinen lentoasemamaksu oli kyseisestä päivästä alkaen […] Ruotsin kruunua lähtevää matkustajaa kohden.

2.4 RYANAIRIN JA AMS:n VÄLISET SOPIMUKSET MARKKINOINTITUESTA JA KANNUSTINOHJELMISTA

(34) VFAB teki kaksi markkinointisopimusta Ryanairin ja sen tytäryhtiön Airport Marketing Services Ltd:n (AMS) kanssa.

(35) VFAB:n ja Ryanairin ensimmäinen sopimus, joka allekirjoitettiin 12 päivänä kesäkuuta 2008, koski ilmoituksia muun muassa ruotsalaisissa ja brittiläisissä lehdissä, Ryanairin Inflight Magazine -lehdessä, Ryanair.com-verkkosivustolla ja sähköpostitse tilaajille Isossa-Britanniassa. VFAB maksaisi […] euroa näiden palveluiden yhteissummasta, joka oli […] euroa.

(36) Toinen VFAB:n ja AMS:n välinen sopimus ([12]) muodostui seuraavista kolmesta osasta:

a) Markkinointi Ryanairin verkkosivustolla Isossa-Britanniassa […] ajalla 1 päivä marraskuuta 2010–31 päivä maaliskuuta 2011; markkinoinnin arvo oli […] euroa.

b) Markkinointi Ryanairin verkkosivustolla Isossa-Britanniassa […] ajalla 1 päivä marraskuuta 2010–31 päivä maaliskuuta 2013; markkinoinnin arvo oli […] euroa vuodessa (yhteensä […] euroa).

c) Kannustinohjelmat uusille reitille: Sovittiin, että […].

2.5 KANTELU

(37) SAS teki vuonna 2006 komissiolle kantelun, jossa se väitti, että Ruotsi oli Västeråsin lentoaseman kanssa tehdyillä sopimuksilla myöntänyt valtiontukea Ryanairin hyväksi. SAS väitti, että lentoasemamaksut, jotka VFAB peri Ryanairilta, olivat pienempiä kuin SAS:ltä perityt maksut ja että niitä ei ollut perusteltu objektiivisesti (ts. ne eivät liittyneet kustannuksiin). Kantelija väitti myös, että VFAB:n vuotuiset tappiot katettiin Västeråsin kaupungin ja Ruotsin ilmailuhallituksen (Luftfartsstyrelsen) julkisilla varoilla. Lisäksi kantelija väitti, että tuki ei soveltunut sisämarkkinoille.

3 MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT JA KOMISSION TUTKINTA

(38) Komissio aloitti muodollisen tutkintamenettelyn, koska se ei ollut varma, olivatko seuraavat toimenpiteet valtiontukisääntöjen mukaisia:

a) VFAB:hen vuosina 2003–2010 tehdyt pääomasijoitukset,

b) VFAB:n Västerås Flygfastigheter AB:lle maksama vuokra lentoasemainfrastruktuurin käytöstä ajalla 2003–2010,

c) VFAB:lle ja muille lentoasemille paikallisten lentoasemien tukiohjelman perusteella vuosina 2001–2010 myönnetty toimintatuki,

d) lentoasemamaksut, joita VFAB sovelsi Ryanairiin vuosina 2001–2010,

e) VFAB:n markkinointituki Ryanairille/AMS:lle vuosina 2001, 2008 ja 2010.

3.1 TOIMENPIDE 1: PÄÄOMASIJOITUKSET VFAB:hen VUOSINA 2003–2010

(39) Päätöksessään muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta komissio totesi, että VFAB oli kokonaan julkisessa omistuksessa oleva yritys ja että pääomasijoitusta (aktieägartillskottet) voidaan pitää valtion varoista tehtynä valtion toimenpiteenä.

(40) Komissio ei havainnut viitteitä siitä, että pääomasijoitukset olisivat olleet korvausta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista, vaan pikemminkin, että niiden tarkoituksena oli kattaa VFAB:n kaupallisen toiminnan tappiot. Saatavilla olevien tietojen perusteella ja ottaen huomioon, että VFAB oli tehnyt huomattavia tappioita yli kymmenen vuoden ajan, komissiolla oli edelleen vakavia epäilyjä sen suhteen, olivatko pääomasijoituksen tehneet osakkeenomistajat toimineet tavanomaisen markkinataloussijoittajan tavoin (markkinataloussijoittajaperiaate). Komissio katsoi alustavasti, että pääomasijoitukset antoivat VFAB:lle taloudellisen edun, sillä VFAB vapautui kustannuksista, joista se olisi muuten joutunut vastaamaan.

(41) Komissio katsoi alustavasti, että pääomasijoitukset olivat valtiontukea, ja epäili niiden soveltuvuutta sisämarkkinoille.

([12]) Toinen sopimus muodostui kahdesta liitekirjeestä vuoden 2005 sopimukseen (molemmat allekirjoitettiin 1 päivänä elokuuta 2010) ja markkinointipalvelusopimuksesta (allekirjoitettiin 17 päivänä elokuuta 2010).

3.2 TOIMENPIDE 2: VFAB:n LENTOASEMAINFRASTRUKTUURISTA VUOSINA 2003–2010 MAKSAMA VUOKRA

(42) Komissio katsoi vähäisten saatavilla olevien tietojen perusteella alustavasti, että lentoasemainfrastruktuurin käytöstä maksettu vuokra saattoi olla markkinavuokraa alhaisempi.

(43) Tuettu vuokra vapauttaisi VFAB:n kustannuksista, joista yrityksen olisi muuten pitänyt vastata, ja antaisi siten VFAB:lle valikoivan edun. Västeråsin kaupunki omistaa lentoasemainfrastruktuurin kokonaan (tytäryhtiönsä Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB:n kautta). Komissio katsoi alustavasti, että vuokran vahvistamista koskevaan päätökseen liittyi valtiontukea ja että se voidaan katsoa valtiosta johtuvaksi toimenpiteeksi.

(44) Tämän perusteella komissio katsoi alustavasti, että vuokra olisi tukea, jos se olisi markkinavuokraa alhaisempi, ja että oli epävarmaa, soveltuiko sellainen tuki sisämarkkinoille.

3.3 TOIMENPIDE 3: VFAB:lle JA MUILLE LENTOASEMILLE PAIKALLISTEN LENTOASEMIEN TUKIOHJELMAN PERUSTEELLA VUOSINA 2001–2010 MYÖNNETTY TOIMINTATUKI

(45) Tämä tuki perustuu lainsäädäntöön, ja Ruotsi on myöntänyt sitä vuosittain. Tuki rahoitetaan valtion talousarviosta. Tämän vuoksi komissio katsoi, että tukeen liittyi valtion varojen siirtoa ja että kyseessä oli valtion toimenpide.

(46) Toimenpide vapautti tietynlaiset lentoasemat taloudellisesta rasituksesta, josta niiden olisi muuten pitänyt vastata. Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan näytti siltä, että tuki ei perustunut julkisen palvelun velvoitteeseen eikä kattanut yksinomaan muuta kuin taloudellista toimintaa kyseisillä lentoasemilla. Koska valtio ei myöntänyt tukea osakkeenomistajan ominaisuudessaan, näytti siltä, että markkinataloussijoittajaperiaatetta ei voida soveltaa. Tämän vuoksi komissio katsoi alustavasti, että toimintatuki antoi tietyille yrityksille valikoivan taloudellisen edun muihin yrityksiin verrattuna.

(47) Koska tuensaajat toimivat markkinoilla, joilla on kilpailua ja joilla käydään kauppaa jäsenvaltioiden välillä, kyseessä on toimenpide, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(48) Tämän vuoksi näytti siltä, että VFAB:lle ja sellaisille muille lentoasemille myönnetty toimintatuki, jotka eivät ole valtion suoraan omistamia, oli valtiontukea. Komissio katsoi edellä esitetyistä syistä, että ei ollut varmaa, oliko tuki SEUT-sopimuksen mukaista.

3.4 TOIMENPIDE 4: LENTOASEMAMAKSUT, JOITA VFAB SOVELSI RYANAIRIIN VUOSINA 2001–2010

(49) VFAB oli tarkastelukaudella kokonaan julkisessa omistuksessa. Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon tiedot VFAB:n johtorakenteesta komissio katsoi alustavasti, että lentoasemamaksuihin liittyi valtion varoja ja että toimenpide voitiin katsoa valtiosta johtuvaksi.

(50) Siinä määrin kuin kyseiset lentoasemamaksut olivat markkinahintaa alhaisemmat niiden palveluiden osalta, joita VFAB tarjosi Ryanairille, komissio katsoi, että niissä oli kyse valikoivasta edusta Ryanairin hyväksi. Komissio totesi tältä osin, että VFAB:n Ryanairilta perimät lentoasemamaksut olivat huomattavasti alhaisemmat kuin kantelun tekijältä perityt lentoasemamaksut. Lisäksi komissio katsoi saatavilla olevien tietojen perusteella, että oli epävarmaa, olivatko VFAB:n Ryanairille asettamat lentoasemamaksut tavanomaisissa markkinatalousolosuhteissa toimivaa sijoittajaa koskevan periaatteen (markkinataloussijoittajaperiaate) mukaiset.

(51) Tämän vuoksi komissio katsoi alustavasti, että lentoasemamaksut, joista oli nimenomaisesti sovittu Ryanairin kanssa vuosien 2001, 2003 ja 2005 sopimuksissa, eivät vastanneet tavanomaisia markkinaehtoja ja että Ryanair oli saanut valikoivaa taloudellista etua, joka voitiin katsoa valtiontueksi.

(52) Komissiolla oli epäilyjä myös sen suhteen, soveltuisiko tämä tuki sisämarkkinoille, erityisesti ottaen huomioon vuoden 2005 ilmailusuuntaviivojen määräykset.

3.5 TOIMENPIDE 5: VFAB:n MARKKINOINTITUKI RYANAIRILLE/AMS:LLE VUOSINA 2001, 2008 JA 2010

(53) Toimenpiteen 5 osalta komissio katsoi alustavasti, että VFAB:n tekemiin markkinointitukisopimuksiin liittyi valtion varojen käyttöä ja että toimenpide voitiin katsoa valtiosta johtuvaksi.

(54) Markkinointitukisopimusten tuottamien mahdollisten etujen osalta komissiolla oli epäilyjä sen suhteen, olivatko sopimusehdot markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaiset VFAB:n osalta, koska käytettävissä olevat todisteet eivät ensi näkemältä osoittaneet, että sopimukset tuottivat VFAB:lle vastaavaa taloudellista hyötyä. Sen vuoksi komissio katsoi alustavasti, että sopimukset antoivat Ryanairille etua, sillä yritys vapautui kustannuksista, joista sen olisi muuten pitänyt vastata liiketoiminnassaan, ja että tämä ilmeinen etu oli valikoiva, koska sitä sovellettiin vain Ryanairiin/AMS:ään ([13]).

(55) Komissio katsoi edellä esitetyn perusteella alustavasti, että Ryanairille/AMS:lle myönnetty markkinointituki oli SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Komissiolla oli epäilyjä myös sen suhteen, soveltuisiko tämä tuki sisämarkkinoille, erityisesti ottaen huomioon vuoden 2005 ilmailusuuntaviivojen määräykset.

4. **RUOTSIN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET**

(56) Jäljempänä on yhteenveto Ruotsin viranomaisten muodollisen tutkintamenettelyn aikana esittämistä huomautuksista, mutta asiaankuuluvista osista keskustellaan tarkemmin 7 jaksossa (”Arviointi”).

4.1 TOIMENPIDE 1: PÄÄOMASIJOITUKSET VFAB:hen VUOSINA 2003–2010

(57) Ruotsin viranomaiset ovat periaatteessa samoista syistä kuin VFAB (ks. johdanto-osan 63–65 kappale) väittäneet, että VFAB:lle valtion varoista mahdollisesti myönnetty tuki ei voi olla valtiontukea, sillä sen tarkoituksena oli korvata tappiot, jotka syntyivät yksinomaan lentoaseman muusta kuin taloudellisesta toiminnasta, tai vaihtoehtoisesti, että se olisi korvausta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista.

4.2 TOIMENPIDE 2: VFAB:n LENTOASEMAINFRASTRUKTUURISTA VUOSINA 2003–2010 MAKSAMA VUOKRA

(58) Ruotsin viranomaiset kiistävät, että vuokra, jota on maksettu lentoasemainfrastruktuurin käytöstä, olisi valtiontukea VFAB:lle.

(59) Lisäksi Ruotsin viranomaiset kiistävät, että vuokra alittaisi markkinahinnan. Ne huomauttavat, että voimassa olevien maankäyttösuunnitelmien mukaan kyseistä maa-aluetta voidaan käyttää vain lentoasematoimintaan ja että vuokratasoa on tarkasteltava tällaisen toiminnan heikon kannattavuuden pohjalta.

(60) Ruotsin viranomaiset väittävät myös, että ei ole konkreettisia todisteita, jotka tukevat komission esittämiä alustavia epäilyjä vuokratasosta.

4.3 TOIMENPIDE 3: VFAB:lle JA MUILLE LENTOASEMILLE PAIKALLISTEN LENTOASEMIEN TUKIOHJELMAN PERUSTEELLA VUOSINA 2001–2010 MYÖNNETTY TOIMINTATUKI

(61) Ruotsin viranomaiset ovat väittäneet, että niiden lentoasemien toimintatuen, jotka eivät ole valtion omistuksessa, on katsottava soveltuvan sisämarkkinoille vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 137 kohdan mukaisesti.

5. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET**

(62) Jäljempänä on yhteenveto asianomaisilta osapuolilta muodollisen tutkinnan aikana saaduista huomautuksista, mutta asiaankuuluvista osista keskustellaan tarkemmin 7 jaksossa (”Arviointi”).

5.1 VFAB:n HUOMAUTUKSET

5.1.1 **Toimenpide 1: pääomasijoitukset VFAB:hen vuosina 2003–2010**

(63) VFAB väittää, että suurin osa lentoasemapalveluista oli suunnattu lentoasemalla toimiville kouluille ja ilmailukerholle (ks. johdanto-osan 16 kappale). VFAB väittää lisäksi, että nämä käyttäjät eivät harjoittaneet taloudellista toimintaa ja sen vuoksi lentoasemapalvelujen tarjoaminen niille ei myöskään ollut taloudellista toimintaa eikä kuulu valtiontukien valvonnan piiriin. VFAB:n mukaan sama koskee myös mahdollisia julkisia varoja, joita on käytetty kyseisten palvelujen tarjoamisesta syntyneiden toimintatappioiden kattamiseen.

([13]) Komissio katsoi, että tältä osin ei ollut merkitystä sillä, että osa markkinointituesta annettiin Ryanairin tytäryhtiön AMS:n kautta eikä suoraan Ryanairille. Komissio totesi, että Ryanairilla oli suora määräysvalta AMS:ssä, kun kyseiset sopimukset allekirjoitettiin, ja että lisäksi näytti siltä, että se on allekirjoittanut yhden liitekirjeen AMS:n puolesta. Lisäksi VFAB:n ja AMS:n markkinointipalvelusopimuksessa määrätään, että se perustuu Ryanairin sitoumukseen perustaa reitti ja liikennöidä sitä neljä kertaa viikossa Lontoon Stanstedistä VST:hen (”rooted in Ryanair's commitment to establish and operate routes a 4 per week services from London Stansted to VST”).

(64) Jos lentoasematoiminta kuitenkin katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, VFAB:n mukaan kyse olisi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista eikä mahdollinen julkinen tuki, jolla katetaan tällaisista palveluista syntyneet tappiot, olisi valtiontukea.

(65) Lopuksi VFAB väittää, että pääomasijoituksella olisi merkitystä valtiontukisääntöjen mukaisen arvioinnin kannalta vain siltä osin kuin sillä katettiin VFAB:n kaupallisen toiminnan tappioita. Tällä toiminnalla on ymmärrettävä lentoasemapalvelujen tarjoamista kaupallisille lentoyhtiöille. VFAB katsoo, että pääomasijoitus oli markkinataloussijoittajaperiaatteen mukainen, sillä lentoaseman kaupallinen toiminta oli kannattavaa (incrementally profitable) siinä mielessä, että tämän toiminnan tulot kattoivat siitä aiheutuvat kustannukset ja niistä jäi voittoa.

5.1.2 **Toimenpide 2: VFAB:n lentoasemainfrastruktuurista vuosina 2003–2010 maksama vuokra**

(66) VFAB kiistää, että vuokra ei olisi markkinaehtoinen, kun otetaan huomioon voimassa olevat maankäytön rajoitukset ja lentoasematoiminnan tappiollisuus.

(67) VFAB kiistää myös, että vuokratasoa koskeva päätös johtuisi valtiosta. Västeråsin kaupunki omistaa Västerås Flygfastigheter AB:n, joka puolestaan omistaa lentoasemainfrastruktuurin. Kyseistä yritystä johdetaan kuitenkin tavanomaisten markkinaehtojen mukaisesti riippumatta julkisesta osakkeenomistajasta, ja se tekee vuokratasoa koskevat päätökset kaupalliselta pohjalta. Sen vuoksi vuokratason ei voida katsoa johtuvan valtiosta.

5.1.3 **Toimenpiteet 4 ja 5: Ryanairiin vuosina 2001–2010 sovelletut lentoasemamaksut sekä Ryanairille ja AMS:lle vuosina 2001, 2008 ja 2010 myönnetty markkinointituki**

(68) VFAB on väittänyt, että VFAB:n, Ryanairin ja AMS:n kaupalliset järjestelyt olivat VFAB:n osalta markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaiset eivätkä sen vuoksi olleet valtiontukea.

(69) VFAB:n toiminta oli tappiollista tutkinnan kattamalla kaudella ja myös edellisinä vuosina. VFAB:n mukaan nämä tappiot aiheutuivat kuitenkin lentoaseman väitetystä muusta kuin taloudellisesta toiminnasta, kun taas kaupallisten lentoyhtiöiden kanssa tehdyt sopimukset, myös toimenpiteet 4 ja 5, kattoivat lisäkustannukset ja tuottivat voittoa. Näin niillä oli myönteinen vaikutus VFAB:n taloudelliseen tulokseen.

(70) VFAB on toimittanut komission pyynnöstä myös yksityiskohtaisia taloudellisia tietoja.

5.2 RYANAIRIN HUOMAUTUKSET

5.2.1 **Toimenpide 4: Ryanairiin vuosina 2001–2010 sovelletut lentoasemamaksut**

(71) Ryanair väitti, että VFAB:n siltä perimiin lentoasemamaksuihin ei liittynyt valtiontukea, koska ne olivat markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisia.

(72) Ensinnäkin Ryanair väitti, että komission olisi markkinataloussijoittajaperiaatetta soveltaessaan verrattava Ryanairin ja VFAB:n välisiä sopimuksia sopimuksiin, joita oli tehty yksityisten sekä julkisen ja yksityisen sektorin lentoasemien kanssa. Ryanair toimitti myös raportteja, jotka oli tilattu konsulttiyritys Oxeralta. Niiden mukaan Ryanairin Västeråsin lentoasemalla maksamat lentoasemamaksut vastasivat pääasiassa maksuja, joita sovellettiin useilla ”vertailulentoasemilla”, ja ne täyttivät sen vuoksi markkinataloustestin edellytykset.

(73) Toiseksi Ryanair väitti, että Västeråsin lentoaseman kaltainen lentoasema olisi ollut tarkastelukaudella markkinataloussijoittajaperiaatteen mukainen pelkästään tappioitaan vähentämällä eikä sen olisi tarvinnut tehdä lentoasemamaksuja koskevia sopimuksia kannattavuuden vuoksi. Komission olisi tämän vuoksi kysyttävä, oliko sopimus kannattava (incrementally profitable) lentoaseman kannalta. Ryanair katsoi, että arvioidessaan, oliko sopimus markkinataloussijoittajaperiaatteen mukainen, komission olisi otettava huomioon ainoastaan lentoaseman lisäkustannukset, jotka liittyvät suoraan kyseiselle lentoyhtiölle tarjottuihin lentoasemapalveluihin, ja tutkittava, ylittävätkö sopimuksesta johtuvat kokonaistulot (ilmailuun ja muuhun kuin ilmailuun liittyvät tulot) kyseiset lisäkustannukset.

(74) Tältä osin Ryanair väitti, että VFAB:n tulot Ryanairin kanssa tehdyistä sopimuksista ylittävät Ryanairille tarjotuista palveluista aiheutuvat lisäkustannukset. Ryanair on toimittanut muiden kantaansa tukevien raporttien ja asiakirjojen lisäksi konsulttiyritys Oxeran laatimia selvityksiä, joissa analysoidaan VFAB:n sekä Ryanairin ja AMS:n sopimusten kannattavuutta.

5.2.2 **VFAB:n Ryanairille/AMS:lle vuosina 2001, 2008 ja 2010 myöntämä markkinointituki**

(75) VFAB:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten osalta Ryanair korosti, että AMS:n markkinointisopimukset eroavat Ryanairin ja lentoasemien välisistä sopimuksista ja että niitä olisi tarkasteltava erikseen, sillä Ryanairia ja AMS:ää ei voida pitää yhtenä tuensaajana. Sopimuksista neuvoteltiin erikseen, ne koskivat eri palveluja eivätkä ne liittyneet toisiinsa tavalla, jonka vuoksi niitä olisi tarkasteltava yhtenä väitetyn valtiontuen lähteenä. Markkinointisopimuksen tekeminen AMS:n kanssa ei ole edellytys sille, että Ryanair aloittaa liikennöinnin jollakin tietyllä lentoasemalla.

(76) Markkinointisopimuksen arvosta Ryanair väitti, että sen verkkosivuilla on vähän markkinointitilaa ja että lentoasemien lisäksi tilaa kysyvät paljon myös muut yritykset. Ryanair katsoo, että VFAB:n sekä Ryanairin ja AMS:n väliset markkinointisopimukset ovat markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisia.

(77) Lisäksi Ryanair väitti, että komissio ei ollut tässä tapauksessa osoittanut, että toimenpiteissä 4 ja 5 oli kyse valtion varoista tai että ne johtuivat valtiosta.

5.3 AIRPORT MARKETING SERVICES -YRITYKSEN (AMS) HUOMAUTUKSET

(78) AMS totesi, että toisin kuin tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettiin, komission ei pitäisi käsitellä VFAB:n ja Ryanairin välisiä sopimuksia (toimenpide 4) ja VFAB:n ja AMS:n välisiä markkinointisopimuksia (toimenpide 5) toisiinsa liittyvinä vaan kahtena erillisenä liiketoimena. AMS sanoi, että se on Ryanairin tytäryhtiö, jolla on oma todellinen kaupallinen tarkoitus, ja että se oli perustettu kehittämään toimintaa, joka ei kuulunut Ryanairin ydinliiketoimintaan. AMS totesi myös, että sen lentoasemien kanssa tekemät markkinointisopimukset neuvotellaan ja tehdään periaatteessa erillään Ryanairin samojen lentoasemien kanssa tekemistä sopimuksista.

(79) AMS:n mukaan on loogista, että pieni alueellinen lentoasema ostaa markkinointipalveluja AMS:ltä. AMS väitti, että näiden lentoasemien on yleensä tarpeen lisätä tavaramerkkinsä tunnettuutta ja että mainonta lentoyhtiön verkkosivuilla voi lisätä saapuvien matkustajien määrää (ulkomaisten matkustajien tuottamat muut kuin ilmailuun liittyvät tulot ovat suuremmat kuin lentoaseman sijaintialueelta peräisin olevien lähtevien matkustajien tuottamat tulot). Tämän vuoksi markkinointisopimukset tuottavat VFAB:lle todellista kaupallista arvoa.

(80) Lisäksi AMS totesi, että VFAB toimi markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisesti, kun se teki toimenpiteeseen 5 kuuluvat markkinointisopimukset, sillä mainonta Ryanair.com-sivulla tuottaa Västeråsin lentoasemalle todellista arvoa. AMS totesi myös, että sen veloittamat maksut vastasivat näiden palvelujen markkinahintaa.

6. **RUOTSIN HUOMAUTUKSET KOLMANSIEN ESITTÄMISTÄ HUOMAUTUKSISTA**

(81) Ruotsi ei esittänyt huomautuksia kolmansien esittämistä huomautuksista.

7. **ARVIOINTI**

(82) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

(83) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt perusteet ovat kumulatiivisia. Sen määrittämiseksi, onko toimenpide SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea, on seuraavien edellytysten täytyttävä, toisin sanoen taloudellinen tuki

a) on jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista myönnettyä,

b) antaa valikoivaa etua, ts. suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa,

c) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, ja

d) vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

7.1 TOIMENPIDE 1: PÄÄOMASIJOITUKSET VFAB:hen VUOSINA 2003–2010

7.1.1 **Tuen olemassaolo**

7.1.1.1 *Yrityksen käsite*

(84) Sen selvittämiseksi, kuuluuko tuki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, komission on ensin määritettävä, onko tuensaaja kyseisessä artiklassa tarkoitettu yritys.

(85) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta ([14]), ja taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla ([15]).

(86) Leipzig/Hallen lentoasemaa koskevassa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että lentoaseman pitäminen on taloudellista toimintaa ja että lentoasemainfrastruktuurin rakentaminen on erottamaton osa tätä toimintaa ([16]). Kun lentoaseman pitäjä harjoittaa taloudellista toimintaa, se on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta ja siitä, kuinka sitä rahoitetaan ([17]).

(87) Mitä tulee ajankohtaan, josta alkaen lentoaseman rakentamisesta ja sen toiminnan harjoittamisesta tulee taloudellista toimintaa, komissio huomauttaa, että tarkkaa päivämäärää ei voida määrittää lentoasema-alan markkinavoimien asteittaisen kehityksen vuoksi. Euroopan unionin tuomioistuimet ovat kuitenkin tunnustaneet lentoasematoiminnan luonteen kehittymisen, ja asiassa Flughafen Leipzig-Halle annetussa tuomiossa yleinen tuomioistuin katsoi, että valtiontukisääntöjen soveltamista lentoasemainfrastruktuurin rahoittamiseen ei vuodesta 2000 alkaen voida enää sulkea pois. Sen johdosta asiassa Aéroports de Paris annetun tuomion päivämäärästä (12 päivä joulukuuta 2000) ([18]) alkaen lentoasemainfrastruktuurin rakentaminen ja sen toiminnan harjoittaminen on katsottava taloudelliseksi toiminnaksi, joka kuuluu valtiontukien valvonnan piiriin.

(88) On kuitenkin todettava, että kaikki lentoaseman pitäjän toiminnot eivät välttämättä ole taloudellisia toimintoja ([19]). Unionin tuomioistuin on todennut, että toiminta, joka tavallisesti kuuluu julkista valtaa käyttävän valtion vastuulle, ei ole luonteeltaan taloudellista eikä siten kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi turvallisuus, liikenteen hallinta, poliisi ja tulli ([20]). Näiden muiden kuin taloudellisten toimintojen rahoituksen on rajoituttava tiukasti kyseisistä toiminnoista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen eikä sitä saa käyttää muun, taloudellisen toiminnan rahoittamiseen ([21]).

(89) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana Ruotsin viranomaiset ja VFAB kiistivät komission alustavan näkemyksen VFAB:n luokittelemisesta yritykseksi. Niiden mukaan suurin osa VFAB:n toiminnoista ei ole luonteeltaan taloudellista.

(90) Ruotsin viranomaisten ja VFAB:n mukaan seuraavat lentoaseman käyttäjät eivät olleet yrityksiä eikä niiden toiminta ollut luonteeltaan taloudellista:

— Hässlögymnasiet (jonka toiminnan sanottiin olevan ei-taloudellista, koska se kuuluu kansalliseen koulujärjestelmään)

— Scandinavian Aviation Academyn puitteissa järjestetty lentäjäkoulutus

— voittoa tavoittelemattoman Hässlön lentoyhdistyksen toiminta; yhdistys sai käyttää lentokenttää maksutta.

([14]) Asia C-35/96, Euroopan komissio v. Italian tasavalta, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3581, 36 kohta; asia C-41/90, Klaus Höfner ja Fritz Elser v. Macrotron GmbH, tuomio 23.4.1991, Kok., s. XI-147, 21 kohta; asia C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie ja Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, tuomio 16.11.1995, Kok, s. I-4013, 14 kohta; asia C-55/96, Job Centre coop. arl, tuomio 11.12.1997, Kok, s. I-7119, 21 kohta.

([15]) Ks. esim. asia C-35/96, Euroopan komissio v. Italian tasavalta, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3851, 36 kohta, ja yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov, tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6451, 75 kohta.

([16]) Yhdistetyt asiat T-443/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt, ja T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. Euroopan komissio, tuomio 24.3.2011, jäljempänä 'asiassa Flughafen Leipzig-Halle annettu tuomio', ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa. Ks. myös asia T-128/98, Aéroports de Paris v. Euroopan komissio, tuomio 12.12.2000, jäljempänä 'asiassa Aéroports de Paris annettu tuomio', Kok., s. II-3929, vahvistettu tuomioistuimen asiassa C-82/01 P antamassa tuomiossa, Kok., s. I-9297, ja asiassa T-196/04, Ryanair v. komissio, antamassa tuomiossa, jäljempänä 'asiassa Charleroi annettu tuomio', Kok., s. II-3643, 88 kohta.

([17]) Ks. esim. asia C-159/91, Poucet v. AGV, ja C-160/91, Pistre v. Cancave, Kok., s. I-637.

([18]) Asiassa Lufthafen Leipzig-Halle annettu tuomio, 42–43 kohta.

([19]) Ks. esim. asia C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol, tuomio 19.1.1994, Kok., s. I-43.

([20]) Komission päätös N 309/2002, tehty 19 päivänä maaliskuuta 2003, Ilmailun turvaaminen – 11. syyskuuta 2001 tapahtuneiden terroriiskujen aiheuttamien kustannusten korvaaminen.

([21]) Asia C-343/95, Diego Calì & Figli Srl v. Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), tuomio 18.3.1997, Kok., s. I-1547. Komission päätös N 309/2002, tehty 19 päivänä maaliskuuta 2003. Komission päätös N 438/02, tehty 16 päivänä tammikuuta 2002, Tuki satamaviranomaisille julkisten viranomaisten tehtävien suorittamiseksi.

(91) Ruotsin viranomaisten mukaan nämä väitetyt muut kuin taloudelliset toiminnot muodostivat suurimman osan lentoaseman kapasiteetin käytöstä. Lisäksi Ruotsin viranomaiset väittivät, että lentoasemaa käyttävät kaupalliset lennot (määritelty lentoyhtiöiden liikennöiminä lentoina) olivat kannattavia ja että kaikki VFAB:n tappiot johtuivat tämän vuoksi muusta kuin kaupallisesta toiminnasta ja että näiden tappioiden korvaamiseksi mahdollisesti myönnetty valtiontuki ei kuuluisi valtiontukisääntöjen soveltamisen piiriin.

(92) Ruotsin viranomaisten näkemys tässä asiassa perustuu sille, että jos lentoaseman käyttäjän toiminta ei ole taloudellista, silloin ei myöskään lentoasemapalvelujen tarjoaminen kyseiselle käyttäjälle ole taloudellista toimintaa.

(93) Komissio ei voi yhtyä tähän näkemykseen.

(94) Kuten jo todettiin, on selkeästi vahvistettu, että tavaroiden tai palvelujen tarjoaminen tietyillä markkinoilla on taloudellista toimintaa. Lentoasema voi kapeasti määriteltyjen lentoasemapalvelujen (eli lentoyhtiöille tarjottujen palvelujen ([22])) lisäksi tarjota myös muunlaisia palveluja kaupalliselta pohjalta. Tällaisia palveluja ovat muun muassa lentoasemainfrastruktuurin käyttö muuhun ilmailutoimintaan korvausta vastaan, esimerkiksi lentäjäkoulutukseen. Sillä, ovatko näiden palvelujen ostajat, kuten lentokoulutusta tarjoavat, itse yrityksiä, ei ole merkitystä lentoaseman luokittelemisessa yritykseksi, koska kyseisille palveluille on markkinat.

(95) Ruotsin viranomaiset ovat myöntäneet, että sekä Hässlögymnasiet että Scandinavian Aviation Academy maksoivat korvauksen lentoaseman käytöstä. Tämän vuoksi nämä lentoaseman pitäjän tarjoamat palvelut ovat taloudellista toimintaa riippumatta siitä, minkälaista toimintaa koulu itse harjoittaa.

(96) Ruotsin viranomaisten ja VFAB:n mukaan myös ilmailukerholla oli oikeus käyttää lentoasemaa maksamatta korvausta. Se, että ilmailukerho ei maksa lentoaseman sille tarjoamista palveluista, ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, etteivätkö nämä palvelut olisi taloudellisia. Joka tapauksessa Ruotsin viranomaiset ja VFAB ovat myöntäneet, että ne eivät ole kirjanpidossaan erotelleet kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet, kun lentoasemaa on käyttänyt ilmailukerho, kustannuksista, jotka ovat aiheutuneet, kun kyseessä on ollut lentokoulutuksen tarjoaja. Tämän vuoksi ei ole varmoja lukuja, jotka koskisivat väitettyjä muita kuin taloudellisia toimintoja. Tämän vuoksi ilmailukerholle tarjotut palvelut eivät vaikuta komission päätelmään VFAB:stä yrityksenä.

(97) Komissio katsoo tässä asiassa, että Västeråsin lentoaseman toimintaa harjoitetaan kaupalliselta pohjalta. Lentoaseman pitäjä perii käyttäjiltä maksuja lentoasemainfrastruktuurin käytöstä ja lentoasemalla tarjotuista palveluista. Sen vuoksi VFAB on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukainen yritys.

7.1.1.2 *Valtion varat ja valtiosta johtuvaksi toimenpiteeksi katsominen*

(98) Jotta toimenpide olisi valtiontukea, on se rahoitettava valtion varoista ja päätös tuen myöntämisestä on katsottava valtiosta johtuvaksi.

(99) Valtiontuen käsite koskee kaikkia etuja, joita rahoitetaan valtion varoista ja jotka valtio on myöntänyt suoraan tai sellaisen välittäjäorganisaation kautta, joka toimii sille annettujen toimivaltuuksien mukaisesti ([23]). Paikallisten viranomaisten varat katsotaan SEUT-sopimuksen 107 artiklaa sovellettaessa valtion varoiksi ([24]).

(100) Nyt käsiteltävässä asiassa pääomasijoituksesta päättivät ja sen myönsivät VFAB:n omistajat, toisin sanoen Västeråsin kaupunki ja tietyissä toimenpiteissä Luftfartsverket tytäryhtiönsä LFV Holdingin kautta.

(101) Västeråsin kaupungin osalta pääomasijoituksesta päätti kunnanvaltuusto, ja maksu suoritettiin suoraan kaupungin talousarviosta.

(102) LFV Holdingin osalta komissio toteaa, että se oli kokonaan Luftfartsverketin, julkisen viranomaisen, omistuksessa. Yhtiöjärjestyksensä mukaan LFV ei voi perustaa tytäryhtiötä eikä hankkia osakkeita ilman Ruotsin hallituksen lupaa. Ruotsin kansanedustajilla on oikeus ottaa osaa hallituksen kokouksiin.

([22]) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 25 kohdan 8 alakohta.
([23]) Asia C-482/99, Ranskan tasavalta v. Euroopan komissio (Stardust Marine), tuomio 16.5.2002, Kok., s. I-4397.
([24]) Yhdistetyt asiat T-267/08 ja T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais ja Communauté d'agglomération du Douaisis v. komissio, tuomio 12.5.2011, Kok., s. I-1999, 108 kohta.

(103) Komissio toteaa, ettei Ruotsi eikä mikään kolmas osapuoli ole kiistänyt tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa komission päätöksessä esitetyn alustavan näkemyksen tätä osaa, ja katsoo sen vuoksi, että toimenpide 1 on rahoitettu valtion varoista ja voidaan katsoa valtiosta johtuvaksi.

7.1.1.3 *Taloudellinen etu*

Väitetty yleinen taloudellinen tarkoitus

(104) VFAB väitti, että jos johdanto-osan 90 kappaleessa mainittu lentoasemapalvelujen tarjoaminen lentokoulutukseen ja ilmailukerholle katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, tämä palvelu olisi joka tapauksessa katsottava yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi ja että VFAB:lle myönnetty julkinen tuki ei ole valtiontukea, sillä siinä on kyse yksinomaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisesta aiheutuvien tappioiden korvaamisesta.

(105) Pitää paikkansa, että viranomaiset voivat määritellä tietyt lentoasemien tai lentoyhtiöiden taloudelliset toiminnot SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi ja maksaa korvausta kyseisistä palveluista.

(106) Asiassa Altmark annetussa tuomiossa ([25]) sovelletun oikeuskäytännön mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettava korvaus ei tuota SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valikoivaa etua, jos seuraavat neljä ehtoa täyttyvät:

a) Edunsaajan tehtäväksi on muodollisesti annettava yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoaminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.

b) Korvauksen laskemisessa käytettävät muuttujat on määriteltävä etukäteen tasapuolisesti ja avoimesti.

c) Korvaus ei voi ylittää sitä, mikä on tarpeen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarjoamisesta johtuvien kustannusten kattamiseksi osittain tai kokonaan, kun otetaan huomioon niihin liittyvät tulot sekä niiden tarjoamiseen liittyvä kohtuullinen voittomarginaali.

d) Jos edunsaajaa ei ole valittu julkisessa hankintamenettelyssä, jonka perusteella palvelut voidaan tarjota julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

(107) Altmark-kriteerien ehdot ovat kumulatiivisia, mikä tarkoittaa sitä, että kaikkien neljän ehdon on täytyttävä, jotta julkinen tuki ei tällä perusteella ole valtiontukea.

(108) Komissio toteaa nyt tarkasteltavassa asiassa, että Ruotsin viranomaiset ja VFAB eivät ole viitanneet mihinkään todisteisiin, joiden mukaan väitetty julkisen palvelun velvoite olisi määritelty selkeästi ja konkreettisesti ja asetettu VFAB:lle. VFAB viittaa tältä osin ainoastaan yhtiöjärjestykseensä, jonka mukaan yrityksen tarkoituksena on ”täyttää alueen lentokuljetustarpeet” ([26]) ja ”palvella siviili-ilmailua Västeråsin lentoasemalla” ([27]). Kummassakaan muotoilussa ei viitata väitettyihin velvoitteisiin tarjota julkisia palveluja eikä niitä missään tapauksessa voida katsoa voimassaolevaksi valtuutukseksi tarjota yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (ne vaikuttavat pikemminkin yrityksen tavoitteen yleiseltä kuvaukselta). Sen vuoksi VFAB:lle myönnetyn julkisen tuen ei voida pelkästään tästä syystä katsoa kuuluvan valtiontukisääntöjen ulkopuolelle asiassa Altmark sovelletun oikeuskäytännön mukaisesti.

(109) Lisäksi komissio toteaa, että ilmeisesti vähintään kaksi muuta Altmark-kriteeriä ei täyty. Ei ole näyttöä siitä, että korvaus määritetään etukäteen (vaan pikemminkin se määritetään jälkikäteen odottamattomien tappioiden kattamiseksi), eikä VFAB:tä ole valittu julkisella hankintamenettelyllä. Ei myöskään ole näyttöä siitä, että väitetty korvaus pohjautuu hyvin johdetun yrityksen kustannusten tarkasteluun (vaan pikemminkin päin vastoin, sillä tukitaso määritettiin yksinomaan usean vuoden jatkuvien tappioiden kattamiseksi).

(110) Tämän vuoksi ei voida hyväksyä VFAB:n väitettä siitä, että sille myönnetty julkinen tuki ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, koska se on korvausta julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä.

([25]) Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, jäljempänä ’asiassa Altmark annettu tuomio’, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747, ks. 86–93 kohta.

([26]) Vuoden 2000 joulukuun 28 päivän ja vuoden 2007 tammikuun 28 päivän välisenä aikana voimassa olleen yhtiöjärjestyksen mukaisesti.

([27]) Vuoden 2007 tammikuun 23 päivästä alkaen voimassa olleen yhtiöjärjestyksen mukaisesti.

Markkinataloussijoittajaperiaate

(111) Kaikki taloudelliset edut, joita yritys ei olisi saanut tavanomaisin markkinaehdoin, ts. ilman valtion toimenpidettä, ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja etuja. Ainoastaan valtion toimenpiteen vaikutuksella yritykseen on merkitystä, ei sen syyllä tai tavoitteella. Kun yrityksen taloudellinen tilanne paranee valtion toimenpiteen seurauksena, kyseessä on etu.

(112) Komissio haluaa myös huomauttaa, että ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtion yrityksen käyttöön suoraan tai välillisesti asettamaa pääomaa ei voida katsoa valtiontueksi, jos olosuhteet ovat tavanomaisten markkinaehtojen mukaiset”. Jotta komissio voisi määrittää nyt tarkasteltavana olevassa asiassa, antaako pääomasijoitus VFAB:lle sellaisen edun, jota yritys ei olisi saanut tavanomaisten markkinaehtojen mukaisesti, sen on verrattava pääomasijoituksen tehneiden viranomaisten toimia pitkäaikaisten tuotto-odotusten mukaan toimivan markkinataloussijoittajan toimiin.

(113) Tässä yhteydessä lentoaseman sijaintialueen talouteen kohdistuvilla myönteisillä vaikutuksilla ei pitäisi olla merkitystä, sillä tuomioistuin on selventänyt, että markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamista koskeva olennainen kysymys koskee sitä, olisiko ”yksityinen sijoittaja, joka perustaa toimintansa odotettavissa olevaan tuottoon jättäen kaikki yhteiskunnalliset sekä aluepoliittiset ja alakohtaiset näkökannat huomioon ottamatta, tehnyt tällaisen pääomasijoituksen samanlaisissa olosuhteissa”.

(114) Asiassa Stardust Marine antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että ”sen tutkimiseksi, vastasiko valtion toiminta markkinataloudessa järkevästi toimivan sijoittajan toimintaa, valtion toiminnan taloudellista järkevyyttä on arvioitava ottaen huomioon rahoitustukien myöntämishetkellä vallinneet olosuhteet, ja on siis syytä jättää tekemättä arviointeja, jotka perustuvat myöhemmin vallinneeseen tilanteeseen”. Asiassa EDF antamassaan tuomiossa tuomioistuin selitti, että ”[s]itä vastoin kyseisen edun myöntämisen jälkeen laaditut taloudelliset arviot, kyseisen jäsenvaltion toteuttaman sijoituksen todellisen tuottavuuden toteaminen jälkikäteen tai myöhemmät perustelut tosiasiallisesti valitusta toimintatavasta eivät riitä osoittamaan sitä, että tämä jäsenvaltio olisi ennen edun myöntämistä tai samanaikaisesti sen kanssa tehnyt tällaisen päätöksen osakkeenomistajan ominaisuudessaan” ([28]).

(115) Jotta komissio voi soveltaa markkinataloussijoittajaperiaatetta, sen on mentävä taaksepäin ajankohtaan, jolloin kukin päätös julkisten varojen myöntämisestä VFAB:lle tehtiin. Komission on myös perustettava arvionsa niihin tietoihin ja oletuksiin, jotka olivat asiaankuuluvien paikallisviranomaisten saatavilla silloin kun päätös kyseisten infrastruktuuritoimenpiteiden rahoitusjärjestelyistä tehtiin.

(116) Komissio esitti tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään alustavan analyysin siitä, miksi VFAB:hen tehty pääomasijoitus antoi edun yritykselle, ja erityisesti siitä, miksi markkinataloussijoittajaperiaatteen edellytykset eivät täyttyneet.

(117) Komissio totesi ensiksi, että VFAB oli tehnyt huomattavia tappioita yli kymmenen vuoden ajan. Jo silloin, kun ensimmäinen pääomasijoitus tehtiin vuonna 2003, kyseessä oli (komission käytettävissä olevien tietojen mukaan) VFAB:n vähintään viides peräkkäinen tappiollinen vuosi. Tappiot jatkuivat keskeytyksettä koko tarkasteltavan aikajakson niin, että VFAB oli jokaisen pääomasijoituksen aikaan tappiollinen. Näiden olosuhteiden vuoksi komissio katsoo, että on erittäin epätodennäköistä, että yksityinen sijoittaja olisi halunnut tehdä yhteensä 194 miljoonan Ruotsin kruunun (noin 21,4 miljoonan euron) pääomasijoitukset kyseisten tappioiden kattamiseksi. Koska VFAB oli koko tarkastelukauden kokonaan valtion omistuksessa, ei ole yksityisiä omistajia, joiden suhteen vertailu voitaisiin tehdä. Tämän vuoksi markkinataloussijoittajaperiaatteen täyttyminen voitaisiin osoittaa ainoastaan VFAB:n vahvojen pitkäaikaisten tuotto-odotusten perusteella.

(118) Ruotsin viranomaiset väittivät ennen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemistä, että pääomasijoitukset perustuivat taloudellisiin analyyseihin, jotka olivat samantapaisia kuin yksityisen omistajan Skavstan lentoaseman osalta tekemät analyysit (ks. tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdanto-osan 52 kappale). Kuten kyseisessä päätöksessä todettiin, Ruotsin viranomaiset eivät kuitenkaan toimittaneet konkreettisia tietoja, jotka olisivat osoittaneet, että Skavstan lentoaseman omistaja olisi myöntänyt pääomaa samanlaisin ehdoin kuin Västeråsin lentoaseman omistajat eikä tilanne ollut vertailukelpoinen, koska Skavstan lentoaseman matkustajamäärä oli kymmenen kertaa suurempi kuin Västeråsin lentoaseman matkustajamäärä. Muodollisen tutkinnan aikana ei toimitettu tätä kysymystä koskevaa lisänäyttöä.

([28]) Asia C-124/10 P, Euroopan komissio v. Électricité de France (EDF), tuomio 5.6.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 84 kohta.

(119) Ennen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemistä Ruotsin viranomaiset olivat toimittaneet erittäin vähän tietoja tukeakseen näkemystä, että Västeråsin lentoasema ja LFV Holding olivat toimineet tavanomaisen markkinataloussijoittajan tapaan pääomasijoitusta tehdessään. Kuten päätöksessä todettiin, näyttää siltä, että Luftfartsverket toteutti jonkinlaisen markkina-analyysin ennen kuin se hankki VFAB:n osakkeita vuonna 2000. Niiden laskelmien mukaan, joihin hankinta perustui, Västeråsin lentoaseman matkustajamäärän odotettiin kasvavan kahdeksan vuoden aikana vuonna 1999 kirjatuista 120 000 matkustajasta 600 000 matkustajaan. Tämä johtaisi kestävään kannattavuuteen, joka olisi 7–10 miljoonaa Ruotsin kruunua vuodessa. Laskelmien mukaan VFAB saavuttaisi nollatuloksen vuonna 2003, jolloin matkustajamäärä olisi 400 000.

(120) Nämä oletukset osoittautuivat kuitenkin Västeråsin lentoaseman aikaisemman tuloksen valossa erittäin optimistisiksi, kuten todettiin myös tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä. Ruotsin viranomaiset eivät ole toimittaneet lisänäyttöä näiden ennusteiden tueksi (taulukosta 1 ilmenee, että matkustajamäärä itse asiassa supistui sen sijaan että se olisi viisinkertaistunut). LFV Holding AB myi vuoden 2006 lopussa osakkeensa takaisin Västeråsin kaupungille 1 Ruotsin kruunun hintaan. Syynä tähän oli Ruotsin viranomaisten toimittamien tietojen mukaan se, että Ruotsin ilmailuhallitus ei ollut valmis tekemään uusia pääomasijoituksia VFAB:n tappioiden kattamiseksi.

(121) Komissio toteaa myös, että Västeråsin kaupungin ja LFV Holdingin tekemien pääomasijoitusten tavoitteena oli ”kattaa VFAB:n liiketoiminnan tappiot”, kuten VFAB huomautti tutkintamenettelyn aikana ([29]). VFAB on väittänyt, että suurin osa näistä toiminnoista ei ollut luonteeltaan taloudellisia, ja katsoo, että sitä, täyttävätkö pääomasijoitukset markkinataloussijoittajaperiaatteen vaatimukset, voidaan arvioida ainoastaan kaupallisten lentoyhtiöiden kanssa tehdyistä sopimuksista saatujen tuottojen perusteella. Nämä sopimukset ovat VFAB:n näkemyksen mukaan lentoasematoimintojen ainoa taloudellinen osa. VFAB väittää, että pääomasijoitukset olivat markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisia, koska kyseiset sopimukset olivat kannattavia.

(122) Ruotsin viranomaiset eivät ole kiistäneet näiden huomautusten paikkansapitävyyttä.

(123) Komissio ei hyväksy edellä mainituista syistä ensinnäkään VFAB:n väitettä, että lentoaseman toiminnot olisivat pääasiassa olleet muita kuin taloudellisia, tai että kysymystä siitä, oliko pääomasijoitus markkinataloussijoittajaperiaatteen mukainen, olisi arvioitava ainoastaan ottaen huomioon VFAB:n sopimukset kaupallisten lentoyhtiöiden kanssa. VFAB on yritys, ja osakkeenomistajien kannalta markkinataloussijoittajaperiaatteen täyttymistä on arvioitava VFAB:n taloudellisen kokonaistuloksen perusteella. VFAB ei ole kuitenkaan toimittanut todennettuja lukuja, joiden perusteella olisi mahdollistaa erottaa yrityksen taloudelliset toiminnot muista kuin taloudellisista toiminnoista.

(124) Mitä tulee mahdollisuuteen, että VFAB:n tulos antaisi pääomasijoituksesta sellaisen tuoton, joka olisi ollut yksityisen toimijan hyväksyttävissä, komissio toteaa, että Ruotsin viranomaiset tai asianomaiset eivät ole tutkinnan aikana toimittaneet tietoja, jotka voisivat muuttaa komission alustavaa päätelmää, että pääomasijoitukset eivät olleet markkinataloussijoittajaperiaatteen mukaisia.

(125) Komissiolle ei ole toimitettu tietoja, jotka täydentäisivät ennen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen tekemistä toimitettua hyvin rajallista näyttöä ja jotka huolimatta vakuuttavista alustavista päinvastaisista huomioista (joista on tiivistelmä johdanto-osan 119–121 kappaleessa) osoittaisivat, että pääomasijoitus tehtiin sellaisten kohtuullisten tuotto-odotusten perusteella, jotka olisivat vastaavassa tilanteessa markkinataloussijoittajan hyväksyttävissä.

(126) Komissio katsookin, että VFAB:n omat lausumat, joita Ruotsin viranomaiset eivät ole kiistäneet (ks. johdanto-osan 121 kappale), tukevat näitä alustavia päätelmiä. Niiden mukaan pääomasijoitusta ei tehty markkinataloussijoittajan hyväksyttävissä olevan tuoton saamiseksi vaan VFAB:n toiminnasta jatkuvasti aiheutuneiden tappioiden kattamiseksi. Markkinataloussijoittaja ei hyväksyisi tällaista tappioiden kattamistapaa ilman, että hyväksyttävään tuottoon johtava yrityksen tuloksen paraneminen olisi selvästi ja uskottavasti mahdollista.

(127) Ruotsin viranomaiset eivät ole toimittaneet tietoja niiden epäilyjen johdosta, jotka esitettiin tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä, siltä osin kuin on kyse erittäin optimistisista ennusteista, jotka väitteiden mukaan tehtiin ennen ensimmäistä pääomasijoitusta. Ruotsin viranomaiset eivät ole myöskään toimittaneet näyttöä, joka osoittaisi, että myöhemmät pääomasijoitukset perustuivat tuleviin tuotto-odotuksiin eikä niitä tehty pelkästään tappioiden kattamiseksi.

([29]) VFAB:n huomautukset 16 päivältä heinäkuuta 2012, 3.3 jakso.

Päätelmät

(128) Komissio katsoo näistä syistä, että markkinataloussijoittaja ei olisi tehnyt pääomasijoitusta. Jäsenvaltion esittämä näyttö ei osoita, että pääomasijoituksen yhteydessä olisi tehty markkinataloussijoittajan hyväksyttävissä olevaa arviointia, vaan päinvastoin, että pääomasijoituksia tehtiin jatkuvasti VFAB:n tappioiden kattamiseksi ilman yhteyttä yrityksen tulokseen. Tämän vuoksi pääomasijoitus antaa VFAB:lle taloudellisen edun, jota se ei olisi saanut tavanomaisin markkinaehdoin.

7.1.1.4 *Valikoivuus*

(129) Jotta valtiontuen voidaan katsoa kuuluvan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sen on suosittava tiettyä yritystä tai tuotannonalaa. Tämä tarkoittaa sitä, että valtiontuen käsitteen piiriin kuuluvat ainoastaan yrityksiä valikoivasti suosivat toimenpiteet.

(130) Koska nyt tarkasteltavassa asiassa pääomasijoitus suosii vain VFAB:tä, se on selvästi valikoiva SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla.

7.1.1.5 *Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan*

(131) Jos jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa jonkin yrityksen asemaa muihin sisämarkkinoilla kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan kilpailijoihin ([30]). VFAB:lle pääomasijoituksen muodossa myönnetyt taloudelliset edut vahvistivat sen taloudellista tilannetta, sillä lentoaseman pitäjä pystyi jatkamaan toimintaansa tarvitsematta kantaa kaikkia toimintaansa liittyviä kustannuksia.

(132) Kuten edellä on esitetty, lentoasematoiminnan harjoittaminen on taloudellista toimintaa. Kilpailua käydään toisaalta lentoasemien välillä lentoyhtiöistä ja lentoliikenteestä (matkustajat ja rahti) ja toisaalta lentoasemien pitäjien välillä, jotka saattavat kilpailla tietyn lentoaseman hallinnoinnista. Kun on kyse erityisesti halpa- ja tilauslentoyhtiöistä, voivat myös lentoasemat, jotka eivät sijaitse samalla vaikutusalueella, ja jopa lentoasemat, jotka sijaitsevat eri jäsenvaltioissa, kilpailla keskenään lentoyhtiöiden houkuttelemiseksi.

(133) Kuten vuoden 2005 ilmailusuuntaviivojen 40 kohdassa esitetään ja vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 45 kohdassa vahvistetaan, pieniäkään lentoasemia ei voida sulkea pois SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalasta. Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 45 kohdassa todetaan selvästi, että ”se seikka, että […] julkista rahoitusta saavan yrityksen koko on suhteellisen vaatimaton, ei sellaisenaan sulje pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.

(134) Västeråsin lentoaseman palvelema matkustajamäärä on vaihdellut 113 626 matkustajasta 242 376 matkustajaan muodollisen tutkintamenettelyn kattamalla kaudella, ja sen nykyinen matkustajamäärä on noin 273 000 vuodessa (luvut vuodelta 2013). Merkittävä osa lentoliikenteestä on peräisin muista jäsenvaltioista, ja Västeråsista liikennöidään tai on liikennöity esimerkiksi Lontoon Stanstediin, Alicanteen ja Malagaan. Tämän vuoksi päätelmänä on, että VFAB harjoittaa toimintaa markkinoilla, joka on avoinna kilpailulle eurooppalaisella tasolla.

(135) Tämän perusteella on katsottava, että VFAB:lle myönnetty julkinen rahoitus vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa kauppaan ainakin potentiaalisesti.

7.1.1.6 *Päätelmät*

(136) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että VFAB:lle pääomasijoituksena vuosina 2003–2010 myönnetty julkinen rahoitus (toimenpide 1) on SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

7.1.1.7 *Tuen sääntöjenmukaisuus*

(137) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta, eivätkä ne saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin lopullinen päätös on annettu.

([30]) Asia T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Flanderin alue) v. Euroopan komissio, tuomio 30.4.1998, Kok., s. II-717.

(138) Koska nämä varat on jo annettu VFAB:n käyttöön, komissio katsoo, että Ruotsi ei ole noudattanut SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa olevaa kieltoa.

7.1.2 **Soveltuvuus sisämarkkinoille**

7.1.2.1 *Vuosien 2014 ja 2005 ilmailusuuntaviivojen sovellettavuus*

(139) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa määrätään tietyistä poikkeuksista 107 artiklan 1 kohdan yleisestä säännöstä, jonka mukaan valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille. Kyseessä olevan tuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella. Kyseisen kohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.

(140) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivoissa annetaan näiltä osin puitteet sen arvioimiseksi, voidaanko lentoasemille myönnettyä tukea pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

(141) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen mukaisesti komissio soveltaa niitä soveltuvuussääntöjä, jotka olivat voimassa, kun sääntöjenvastainen investointituki myönnettiin, jos investointituki on myönnetty ennen 4 päivää huhtikuuta 2014.

(142) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen mukaisesti komissio katsoo, että valtiontuen sääntöjenvastaisuuden arvioinnissa sovellettavien sääntöjen määräytymisestä annetun komission ilmoituksen määräyksiä sovelletaan lentoasemille myönnettyyn sääntöjenvastaiseen investointitukeen, mutta niitä ei sovelleta niihin käsiteltävänä oleviin asioihin, jotka koskevat lentoasemille ennen 4 päivää huhtikuuta 2014 myönnettyä sääntöjenvastaista toimintatukea. Sen sijaan komissio soveltaa vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen periaatteita kaikkiin tapauksiin, jotka koskevat lentoasemille myönnettyä toimintatukea (vireillä olevat ilmoitukset ja sääntöjenvastainen ilmoittamaton tuki), vaikka tuki olisi myönnetty ennen 4 päivää huhtikuuta 2014 ja ennen siirtymäkauden alkua.

(143) Komissio on jo johdanto-osan 136–138 kappaleessa todennut, että pääomasijoitus on sääntöjenvastaista valtiontukea, joka on myönnetty ennen 4 päivää huhtikuuta 2014.

7.1.2.2 *Investointituen ja toimintatuen välinen ero*

(144) Edellä mainittujen vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen määräysten mukaisesti komission on arvioitava, onko kyseinen toimenpide sääntöjenvastaista investointi- tai toimintatukea.

(145) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 25 kohdan 18 alakohdan mukaan investointituella tarkoitetaan tukea kiinteän käyttöpääoman rahoittamiseen, erityisesti kattamaan pääomakustannusten rahoitusvaje. Kyseisen kohdan mukaan investointituki voi tarkoittaa sekä määrää, joka maksetaan kokonaan ennakkoon (alkuvaiheen investointikustannusten kattamiseksi), että säännöllisinä erinä maksettavaa tukea (pääomakustannusten kattamiseksi vuotuisten poistojen ja rahoituskustannusten osalta).

(146) Toimintatuki sen sijaan kattaa lentoaseman kaikki tai tietyt toimintakustannukset, joilla tarkoitetaan ”lentoasemapalvelujen tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia, mukaan lukien sellaiset kustannusryhmät kuin henkilöstökustannukset, ostetut palvelut, viestintä, jätehuolto, energia, kunnossapito, vuokrat ja hallinto, mutta pois lukien pääomakustannukset, lentoaseman lentoyhtiöille tarjoama markkinointituki tai muut kannustimet, ja kustannukset, jotka kuuluvat yleisen edun piiriin”.

(147) Näiden määritelmien perusteella voidaan todeta, että pääomasijoitus, jota käytettiin VFAB:n jatkuvien toimintatappioiden kattamiseen, voidaan katsoa VFAB:n hyväksi myönnetyksi toimintatueksi.

7.1.2.3 *Toimintatuen soveltuvuus sisämarkkinoille vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen mukaisesti*

(148) Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 5.1 jaksossa vahvistetaan kriteerit, joita komissio soveltaa arvioidessaan, soveltuuko toimintatuki sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 172 kohdan mukaisesti komissio soveltaa näitä kriteerejä kaikkiin tapauksiin, jotka koskevat toimintatukea, mukaan lukien vireillä olevat ilmoitukset ja sääntöjenvastainen ilmoittamaton tuki.

(149) Mainittujen ilmailusuuntaviivojen 137 kohdan mukaisesti ennen siirtymäkauden alkamista myönnetyn sääntöjenvastaisen toimintatuen (mukaan lukien tuki, joka on maksettu ennen 4 päivää huhtikuuta 2014) voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille kattamattomien toimintakustannusten koko määrän osalta, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

(150) Vaikutus selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen (vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 113 ja 114 kohta). Tämä ehto täyttyy muun muassa silloin, kun tuki lisää EU:n kansalaisten liikkuvuutta ja alueiden yhteyksiä luomalla yhteyspisteitä unionin sisäisille lennoille. Tästä huolimatta kannattamattomien lentoasemien päällekkäisyys ei edistä yhteisen edun mukaista tavoitetta.

(151) Tukitoimenpiteiden tarve (vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 116–118 kohta). Tuki olisi kohdennettava tilanteisiin, joissa sillä saadaan aikaan sellainen merkittävä parannus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin. Komissio on tältä osin todennut, että pienten lentoasemien edellytykset ovat usein vähemmän suotuisat verrattuna unionin suuriin lentoasemiin, kun ne kehittävät palveluja ja houkuttelevat yksityistä rahoitusta. Sen vuoksi pienillä lentoasemilla voi nykyisissä markkinaolosuhteissa olla vaikeuksia varmistaa rahoitusta toiminnalleen ilman julkisia varoja.

(152) Tämän vuoksi komissio katsoo vallitsevissa markkinaolosuhteissa seuraavaa:

— Lentoasemat, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 200 000 matkustajaa, eivät ehkä pysty kattamaan suurta osaa toimintakustannuksistaan.

— Lentoasemat, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 200 000–700 000 matkustajaa, eivät ehkä pysty kattamaan merkittävää osaa toimintakustannuksistaan.

— Lentoasemien, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 700 000–1 miljoona matkustajaa, olisi yleensä pystyttävä kattamaan suuri osa toimintakustannuksistaan.

— Lentoasemien, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 1–3 miljoonaa matkustajaa, olisi yleensä pystyttävä kattamaan suurin osa toimintakustannuksistaan.

(153) Valtiontuen tarkoituksenmukaisuus toimintavälineenä (ilmailusuuntaviivojen 120 kohta). Jäsenvaltioiden on osoitettava, että tuki on tarkoituksenmukaista aiotun tavoitteen saavuttamiseksi tai niiden ongelmien ratkaisemiseksi, joihin tuella on tarkoitus puuttua. Tukitoimenpidettä ei katsota sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos samat tavoitteet voidaan saavuttaa muilla, vähemmän vääristävillä poliittisilla välineillä tai tukivälineillä.

(154) Toimenpiteen kannustava vaikutus (vuoden 2014 suuntaviivojen 124 kohta). Tämä edellytys täyttyy, jos on todennäköistä, että lentoaseman taloudellinen toiminta vähenisi huomattavasti ilman toimintatukea, ottaen huomioon mahdollisen investointituen ja liikennöintitason.

(155) Tukimäärän oikeasuhteisuus, ts. tuen rajaaminen välttämättömään (vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 125 kohta). Jotta lentoasemille myönnetty toimintatuki olisi oikeasuhteista, sen olisi rajoituttava välttämättömään, joka tarvitaan tuetun toiminnan toteuttamiseksi.

(156) Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen (ilmailusuuntaviivojen 131 kohta). Arvioidessaan toimintatuen soveltuvuutta sisämarkkinoille komissio ottaa huomioon kilpailun vääristymät ja vaikutukset kauppaan. Jos lentoasema sijaitsee samalla vaikutusalueella kuin toinen lentoasema, jolla on liikakapasiteettia, sen liiketoimintasuunnitelmasta, joka perustuu asianmukaisiin matkustaja- ja rahtiliikenteen ennusteisiin, on käytävä ilmi todennäköinen vaikutus liikenteeseen muilla kyseisellä vaikutusalueella sijaitsevilla lentoasemilla.

7.1.2.4 *Toimenpiteen 1 sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointi*

Vaikutus selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen

(157) VFAB:lle myönnetyn toimintatuen tarkoituksena oli pitää lentoasema toiminnassa ja mahdollistaa säännöllisten kotimaisten ja ulkomaisten lentoyhteyksien ylläpito.

(158) Västerås on väestömäärältään Ruotsin viidenneksi suurin kaupunki. Se sijaitsee tiheästi asutulla ja taloudellisesti hyvin toimeentulevalla alueella Keski-Ruotsissa. Jo vuonna 1999 kaupungissa oli 450 000 asukasta, joilla oli enintään 45 minuutin matkustusaika lentoasemalle. Tämä vastaa noin 5,5:tä prosenttia Ruotsin asukasmäärästä. Lentoaseman vaikutusalueella, joka määritellään alueeksi, jolla matkustusaika lentoasemalle on enintään yksi tunti, oli miljoona asukasta. Vuodelta 2000 olevien Ruotsin ilmailuviranomaisten laskelmien mukaan noin 59 prosenttia Mälarin laakson lentoasemien matkustajista asui kyseisellä alueella.

(159) Lähimmät muut lentoasemat sijaitsevat kuitenkin yli 100 kilometrin päässä eli matkustusaika on yli tunnin (lukuun ottamatta Brommaa, jonne matkustusaika autolla on 59 minuuttia). Lentoasema tarjoaa sekä kotimaan lentoja (tarjosi ainakin vuoteen 2006 asti) että ulkomaan vuoroja (ts. Osloon, Kööpenhaminaan ja Lontooseen) ja on siten lisännyt EU:n kansalaisten liikkuvuutta ja yhteyksiä luomalla yhteyspisteitä unionin sisäisille lennoille keskellä tiheästi asuttua seutua. Nämä yhteyspisteet täydensivät muiden, vaikutusalueen laidalla sijaitsevien lentoasemien (Bromma ja Arlanda) tarjontaa, sillä ne tarjosivat lentoyhteyksiä kätevän välimatkan päässä ensi sijassa pääasiassa sellaisen liiketoimintamallin perusteella (halpalentoyhtiö), joka eroaa Bromman ja Arlandan toimintamalleista. Komissio toteaa myös, että Västeråsin lentoasema on Västeråsin kaupungin laskelmien mukaan auttanut suoraan ja välillisesti säilyttämään noin 180 työpaikkaa Västeråsissa.

(160) Komissio päättelee, että toimintatuki paransi Västeråsin alueen yhteyksiä muualle Ruotsiin ja EU:hun ja vaikutti selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.

Tukitoimenpiteiden tarve

(161) Komissio katsoo vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 118 kohdan mukaisesti, että nykyisissä markkinaolosuhteissa toimintakustannusten rahoittamiseen tarvittavien julkisten varojen tarve vaihtelee korkeiden kiinteiden kustannusten vuoksi lentoaseman koon mukaan ja että pienten lentoasemien rahoitustarve on yleensä suhteellisesti suurempi. Komissio toteaa, että nykyisissä markkinaolosuhteissa lentoasemien suhteellinen taloudellinen kannattavuus voidaan määrittää niiden koon perusteella. Tämän johdosta komissio katsoo, että lentoasemat, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 200 000 matkustajaa, eivät ehkä pysty kattamaan suurta osaa toimintakustannuksistaan, ja että lentoasemat, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 200 000–700 000 matkustajaa, eivät ehkä pysty kattamaan merkittävää osaa toimintakustannuksistaan.

(162) Kuten johdanto-osan 20 kappaleesta ilmenee, VFAB ei ole pystynyt kattamaan toimintakustannuksiaan ainakaan vuodesta 1999 alkaen eikä koko tarkasteltavan ajanjakson aikana.

(163) Komissio toteaa, että matkustajamäärä on tarkasteltavan ajanjakson aikana ollut alle 200 000 lukuun ottamatta vuotta 2004 (242 376 matkustajaa) ja vuotta 2005 (221 422 matkustajaa), jolloin se joka tapauksessa oli alle 300 000.

(164) Komissio katsoo, että VFAB ei ole pystynyt kattamaan suurta tai vähintään merkittävää osaa toimintakustannuksistaan ja että sen vuoksi on tarvittu valtion toimenpiteitä.

Tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuus

(165) Nyt tarkasteltavassa asiassa Västeråsin lentoasema oli vaarassa, koska se ei pystynyt kattamaan toimintakustannuksiaan.

(166) Näiden ongelmien luonteen vuoksi komissio katsoo, että mikään muu poliittinen toimenpide ei olisi mahdollistanut lentoaseman toiminnan jatkumista. Toimintatuki rajoittui kattamattomiin toimintakustannuksiin ja tarvittavaan vähimmäismäärään, koska sillä korvattiin ainoastaan todelliset tappiot. Tämän vuoksi tappioiden korvaaminen rajoittui vähimmäismäärään eikä tuottanut voittoa.

(167) Komissio katsoo näistä syistä, että tuki oli tarkoituksenmukaista aiotun yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Kannustava vaikutus

(168) Aikaisemmin myönnetyn toimintatuen tarkoituksena oli pitää lentoasema toiminnassa. Ilman tukea lentoasema olisi jouduttu sulkemaan, eikä se olisi voinut edistää paikallisia yhteyksiä. Tuki rajoittui todellisiin toimintakustannuksiin, koska sillä korvattiin ainoastaan todelliset toimintatappiot.

(169) Tämän perusteella komissio katsoo, että tukitoimenpiteellä oli kannustava vaikutus.

Tuen oikeasuhteisuus (tuen rajaaminen välttämättömään)

(170) Toimintatuen olisi rajoituttava välttämättömään vähimmäismäärään, joka tarvitaan tuetun toiminnan toteuttamiseksi.

(171) Nyt tarkasteltavassa asiassa tukimäärä ei ole koskaan ylittänyt määrää, joka tarvitaan toimintatappioiden kattamiseksi. Sen vuoksi komissio katsoo, että toimintatuki oli oikeasuhteista ja rajattu vähimmäismäärään, joka tarvitaan tuetun toiminnan toteuttamiseksi.

Kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen

(172) Komissio toteaa, että vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen 25 kohdan 12 alakohdan mukaisella Västeråsin lentoaseman vaikutusalueella sijaitsee ainoastaan yksi toinen lentoasema. Lisäksi Arlandan lentoasema sijaitsee juuri vaikutusalueen ulkopuolella.

(173) Kyseisen lentoaseman, Bromman, osalta komissio toteaa ensiksi, että se sijaitsee aivan Västeråsin lentoaseman vaikutusalueen laidalla (59 minuuttia autolla), mikä todennäköisesti vähentää tuen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia.

(174) Komissio toteaa myös, että Västeråsin ja Bromman lentoasemilla on täysin erilaiset liiketoimintamallit. Västerås on tarkastelukaudella suuntautunut selvästi halpalentoihin kehittämällä liikesuhdettaan Ryanairin kanssa ja luopunut asteittain kotimaan lennoista. Sen sijaan Bromman profiili rakentuu kotimaisiin lentoihin, jotka palvelevat keskeistä Tukholman aluetta, sekä joihinkin ulkomaisiin vuoroihin (esim. Brysseliin ja Helsinkiin). Lisäksi Bromman toiminta kehittyi tarkastelukaudella erittäin vahvasti (matkustajamäärällä mitattuna), sillä vuotuinen matkustajamäärä kasvoi 981 256:sta 2 037 382:een vuosina 2000–2010 ([31]). Arlandan osalta komissio toteaa myös, että lentoasema sijaitsee Västeråsin lentoaseman oletetun vaikutusalueen ulkopuolella, mikä rajoittaa tuen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Kuten Brommankin tapauksessa, kielteisten vaikutusten riskiä rajoittaa edelleen se, että Arlandan liiketoimintamalli on täysin erilainen kuin Västeråsin liiketoimintamalli. Arlanda, joka on Ruotsin pääkaupunkiseudun tärkein lentoasema, tarjoaa lukuisia vuoroja kotimaisiin ja kansainvälisiin kohteisiin, joihin liikennöivät perinteiset lentoyhtiöt. Kun otetaan huomioon vähäinen liikennöinti Västeråsin lentoasemalla, on erittäin epätodennäköistä, että tuella olisi tuntuvia vaikutuksia toimintaan Arlandalla, joka on Ruotsin suurin lentoasema ([32]).

(175) Tämän vuoksi on erittäin epätodennäköistä, että tuki Västeråsin lentoasemalle on johtanut tarpeettomaan toiminnan päällekkäisyyteen tai vienyt toimintaa Brommalta tai Arlandalta.

(176) Komissio katsoo näistä syistä, että kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvat kohtuuttomat kielteiset vaikutukset ovat rajallisia.

Päätelmät

(177) Komissio katsoo, että VFAB:lle pääomasijoituksina vuosina 2003–2010 myönnetty toimintatuki (toimenpide 1) soveltuu sisämarkkinoille.

7.2 TOIMENPIDE 2: VFAB:n VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB:lle LENTOASEMAINFRASTRUKTUURIN KÄYTÖSTÄ VÄITETYSTI MAKSAMA ALENNETTU VUOKRA

(178) Komissio totesi tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään ([33]), että vuokra näytti alittavan markkinahinnan. Väite perustui pääasiassa Västeråsin kaupungin sisäisessä asiakirjassa olevaan tämän sisältöiseen lausumaan. Komissio pyysi tämän johdosta Ruotsia esittämään huomautuksia näistä havainnoista ja arvioidusta markkinavuokrasta. Komissio päätteli kuitenkin saatavilla olevien tietojen perusteella alustavasti, että vuokra antoi etua VFAB:lle.

(179) Ruotsin viranomaiset ja VFAB ovat kiistäneet, että vuokra olisi koskaan vuosina 2003–2010 alittanut markkinatason. Vastauksena menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitettyyn pyyntöön toimittaa selvityksiä Ruotsin viranomaiset ja VFAB väittivät, että Västeråsin kaupunginvaltuuston toimeksiannosta laaditussa asiakirjassa oleva lausuma, johon kyseisessä päätöksessä viitataan ja jonka mukaan vuokra ei olisi markkinaehtojen mukainen, ei perustu mihinkään lukuihin tai konkreettisiin selvityksiin vaan on perustelematon lausuma. Ruotsin viranomaiset ja VFAB eivät tämän vuoksi voi kommentoida asiasisältöä ja kiistävät sen paikkansapitävyyden. Sen sijaan ne väittävät, että mahdollisessa markkinavuokraa koskevassa arvioinnissa olisi otettava huomioon se, että kiinteistöä voidaan asiaa koskevien kaavoitussäännösten mukaisesti käyttää vain lentoasematoimintoihin, ja koska toiminta on heikosti kannattavaa, nykyinen vuokra näyttää olevan markkinaehtojen mukainen. Lisäksi vuokrasopimuksen mukaan vuokraa tarkistetaan, jos tehdään uusia investointeja.

([31]) Lähde: www.transportstyrelsen.se
([32]) Tätä kuvaa se, että Arlandalla oli 18 263 926 matkustajaa vuonna 2000 ja 16 948 127 vuonna 2010 (lähde: www.transportstyrelsen.se).
([33]) Ks. menettelyn aloittamista koskevan päätöksen 61 ja 62 kohta.

(180) Ruotsin viranomaiset ja VFAB väittävät joka tapauksessa, että VFAB määrittää vuokran vapaasti yksinomaan liiketaloudellisten näkökohtien perusteella ja että komissio ei ole pystynyt osoittamaan, että vuokrapäätös johtuisi valtiosta.

(181) Tämän osalta komissio viittaa Ruotsin viranomaisten ja VFAB:n väitteeseen, että Västeråsin lentoasematoiminnan heikko (tai negatiivinen) kannattavuus vaikuttaa siihen, minkä suuruista vuokraa voidaan periä.

(182) Mikään muu kolmas osapuoli ei ole esittänyt huomautuksia tästä seikasta. Muodollisen tutkintamenettelyn aikana ei ole saatu tietoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että VFAB:n maksama vuokra olisi pienempi kuin mitä yksityinen vuokranantaja olisi veloittanut samoissa olosuhteissa. Tämän johdosta voidaan todeta, että menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetyn väitteen osalta ei ole esitetty uusia todisteita. Näissä olosuhteissa komissio katsoo, että todisteet eivät tue alustavia väitteitä VFAB:n saamasta edusta. Komissio ei voi perustelemattomien väitteiden nojalla päätellä, että valtiontukea on myönnetty.

(183) Tämän vuoksi komissio katsoo, että toimenpide 2 eli vuokra, jota VFAB maksaa Västerås Flygfastigheter AB:lle lentoasemainfrastruktuurin käytöstä, ei ole valtiontukea.

7.3 TOIMENPIDE 3: PAIKALLISTEN LENTOASEMIEN TUKIOHJELMAN PERUSTEELLA VUOSINA 2001–2010 MYÖNNETTY TOIMINTATUKI

(184) Ruotsin viranomaiset ovat toimittaneet selvityksiä tuesta, jota Ruotsin valtio on myöntänyt paikallisten lentoasemien tukiohjelman perusteella tarkastelukaudella eli vuosina 2001–2010. Tukiohjelmaa muutettiin vuonna 2011 ([34]).

(185) Tukiohjelman oikeusperusta on vaihdellut tarkastelukaudella jonkin verran, mutta ohjelman peruspiirteet ovat pysyneet muuttumattomina. Vuodesta 2007 alkaen tuen oikeusperustana on ollut säädös (2006:1577) muille kuin valtion omistamille lentoasemille myönnettävästä toimintatuesta. Tuen kokonaistalousarvio vuonna 2005 oli 103 miljoonaa Ruotsin kruunua, joka jaettiin 22 ruotsalaisen lentoaseman kesken. Kaudella, jolloin valtio omisti LFH Holdingin kautta 40 prosenttia VFAB:n osakkeista, toimintatukea supistettiin vastaavasti 40 prosenttia.

(186) Tukiohjelman tavoitteena on ollut aluekehityksen ja alueellisten yhteyksien edistäminen. Tavoite on perustunut hallituksen kokonaisvastuuseen kansallisesta liikenneverkosta yleensä ja ilmailuinfrastruktuurista erityisesti.

(187) Tukikelpoisia olivat omistusmuodosta riippumatta kaikki lentoasemat, joilla oli säännöllistä lentoliikennettä (mutta aluekehitystavoitteet, mitattuna etäisyytenä kolmelle suurelle kansalliselle lentoasemalle, oli otettava huomioon arvioitaessa tuen tarvetta). Lentoasemat menettivät kuitenkin tukikelpoisuutensa heti kun ne saavuttivat liikennöintivolyymin, jolla katsottiin olevan hyvät kannattavuusnäkymät (yleensä 300 000 matkustajaa vuodessa). Tukikelpoisuutta rajoitettiin 1 päivästä tammikuuta 2007 edelleen, kun tukiohjelman piiristä suljettiin sellaiset lentoasemat, joilta matka Tukholmaan kesti enintään kaksi tuntia julkisen maaliikenteen keinoin.

(188) Tukitason osalta yksittäisen lentoaseman tuki ei saanut ylittää lentoaseman toimintatappioita. Ruotsin viranomaiset ovat myös selventäneet, että alkuperäisen tavoitteen mukaan tuen oli määrä kattaa keskimäärin 75 prosenttia toimintatappioista, mutta että käytännössä tuki oli harvoin yli 50 prosenttia.

(189) Viimeinen vuosi, jona Västeråsin lentoasema sai tukiohjelmasta tukea, oli vuosi 2006.

7.3.1 **Tuen olemassaolo**

(190) Ruotsin viranomaiset myöntävät, että tukiohjelma on valtiontukea. Tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio totesi, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan edellytykset täyttyvät.

(191) Tukiohjelmaa rahoitetaan selvästi valtion varoista, sillä sitä rahoitetaan pääasiassa yleisestä talousarviosta ja pienemmässä määrin Luftfartsverketin talousarviosta. Luftfartsverket on lailla perustettu keskusvirasto. Tuki voidaan katsoa valtiosta johtuvaksi myös siksi, että tukiohjelmaa ovat hallinnoineet ilmailulaitos Luftfartsverket (1999–2005), ilmailuhallitus Luftfartsstyrelsen (2005–2010) ja sen seuraaja liikennevirasto Trafikverket (vuodesta 2010). Nämä kaikki ovat julkisia viranomaisia, jotka on perustettu ja joita säännellään lailla.

([34]) Tämä päätös koskee kyseistä ohjelmaa vuoteen 2010 saakka.

(192) Tukiohjelma antaa selvästi vastaanottajille edun, sillä se vapauttaa ne toimintatappioista, joista niiden olisi muuten vastattava liiketoiminnassaan. Valtio ei maksa avustuksena myönnettävää tukea odottaen saavansa varoilleen tuottoa. Kyseessä oleva etu on valikoiva, koska se annetaan ainoastaan sellaisille lentoasemille, jotka täyttävät tukikriteerit ja jotka eivät ole valtion omistuksessa. Lisäksi on todennäköistä, että etu vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä unionin lentoasemien välillä käydään kilpailua.

7.3.2 **Tuen sääntöjenmukaisuus**

(193) SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta eivätkä ne saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin lopullinen päätös on annettu.

(194) Koska nämä varat on jo myönnetty, komissio katsoo, että Ruotsi ei ole noudattanut SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa olevaa kieltoa. Tukiohjelma on sääntöjenvastainen, koska sitä ei ole ilmoitettu komissiolle.

7.3.3 **Tuen soveltuvuus sisämarkkinoille**

(195) Kuten edellä johdanto-osan 137–141 kappaleessa todetaan, vuoden 2014 ilmailusuuntaviivojen määräyksiä sovelletaan niihin käsiteltävänä oleviin asioihin, jotka koskevat lentoasemille ennen 4 päivää huhtikuuta 2014 myönnettyä sääntöjenvastaista toimintatukea.

(196) Tukiohjelma on suuntaviivojen periaatteiden mukaista toimintatukea, sillä tuen nimenomaisena tarkoituksena oli korvata lentoasemien toimintakustannusten rahoitusvaje, ts. lentoasemien tulojen ja toimintakustannusten välinen erotus ([35]).

(197) Lisäksi muodollisen tutkinnan piiriin kuuluva tukiohjelma otettiin käyttöön ennen 4 päivää huhtikuuta 2014.

(198) Komissio arvioi toimenpiteen 3 soveltuvuuden sisämarkkinoille vuoden 2014 ilmailusuuntaviivoihin sisältyvien toimintatukea koskevien soveltuvuusmääräysten mukaisesti, kuten esitetään tarkemmin johdanto-osan 147–154 kappaleessa.

7.3.3.1 *Vaikutus selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen*

(199) Tukiohjelman tavoitteena on ollut aluekehityksen ja alueellisten yhteyksien edistäminen. Tavoite on perustunut valtion kokonaisvastuuseen kansallisesta liikenneverkosta yleensä ja ilmailuinfrastruktuurista erityisesti.

(200) Tukiohjelmassa rajattiin riski päällekkäisyyksistä mahdollisimman pieneksi kohdistamalla tuki pienille lentoasemille alueilla, joilla oli huonot yhteydet. Lisäksi tukiohjelman piiristä suljettiin nimenomaan pois lentoasemat, jotka sijaitsivat lähellä maan suurimpia lentoasemia (Arlanda, Landvetter ja Sturup).

(201) Maan koko, alhainen asukastiheys ja usein vaikeat ajo-olosuhteet vähentävät myös riskiä päällekkäisyyksistä niissä harvoissa tapauksissa, joissa kahden tukea saaneen lentoaseman välimatka on saattanut olla suuntaviivojen 136 kohdassa vahvistettua ohjeellista välimatkaa pienempi. Tämän johdosta komissio katsoo, että tuki edisti selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista.

7.3.3.2 *Tukitoimenpiteiden tarve*

(202) Kuten edellä todetaan, lentoasemat menettivät tukikelpoisuuden, kun niillä katsottiin olevan hyvät mahdollisuudet tulla kannattaviksi. Tämä tarkoittaa yleensä noin 300 000 matkustajaa vuodessa. Tämä on varovainen lähestymistapa, joka varmistaa, että tukea myönnetään vain kun valtion toimenpiteitä tarvitaan lentoaseman toiminnan turvaamiseksi.

(203) Vallitsevien markkinaolosuhteiden johdosta komissio katsoo, että lentoasemat, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 200 000 matkustajaa, eivät ehkä useinkaan pysty kattamaan suurta osaa toimintakustannuksistaan, ja että lentoasemat, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 200 000–700 000 matkustajaa, eivät ehkä pysty kattamaan merkittävää osaa toimintakustannuksistaan.

(204) Sovellettaessa tätä luokittelua tukiohjelman piiriin kuuluviin lentoasemiin komissio toteaa seuraavaa.

([35]) Suuntaviivojen 21 kohdassa olevan määritelmän mukaisesti.

(205) Suuri enemmistö toimenpiteen 3 piiriin kuuluneista lentoasemista on erittäin pieniä. Tukea jossain vaiheessa vuosina 1999–2007 saaneista 29 lentoasemasta 24:llä oli vähemmän kuin 200 000 matkustajaa vuodessa. Näistä 21:llä oli alle 100 000 matkustajaa vuodessa ja 16:lla alle 50 000 matkustajaa.

(206) Vain kolme näistä lentoasemista (Kristianstad, Västerås ja Växjö) ylsi kyseisellä kaudella yli 200 000 matkustajaan, mutta ei 300 000 matkustajaan (niiden pienimmät matkustajamäärät olivat 62 639, 107 565 ja 154 755). Kuten edellä todettiin, Västeråsin lentoasema ei saanut toimenpiteestä 3 tukea vuoden 2006 jälkeen.

(207) Kahdesta muusta lentoasemasta Skavsta oli tarkastelujakson suurin (enimmällään 1 994 512 matkustajaa, vähimmillään 240 233). Skavsta ei kuitenkaan saanut tukea vuoden 2004 jälkeen. Kyseisenä vuonna sen matkustajamäärä ylitti ensimmäisen kerran 1 000 000:n rajan ([36]). Göteborgin City Airport (enimmillään 743 892 matkustajaa, vähimmillään 2 972) sai tukea vain vuosina 2003 (304 095 matkustajaa) ja vuonna 2004 (433 935 matkustajaa) ([37]).

(208) Komissio katsoo tämän perusteella, että paikallisten lentoasemien tukiohjelmasta myönnettiin tukea silloin, kun se oli tarpeen yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

7.3.3.3 *Tarkoituksenmukaisuus (suuntaviivojen 120 kohta)*

(209) Toimintatuki on tarkoituksenmukainen väline, jolla voidaan puuttua tukiohjelman piiriin kuuluvien lentoasemien ongelmiin eli kyvyttömyyteen rahoittaa toimintaansa.

7.3.3.4 *Kannustava vaikutus (suuntaviivojen 124 kohta)*

(210) Kuten edellä esitetään, liikennemäärien ja tukiohjelmaan sisältyvien tukikriteerien perusteella on erittäin epätodennäköistä, että tukiohjelman piiriin kuuluvat lentoasemat pystyisivät itse hankkimaan rahoituksen ja siten säilyttämään toivotun toimintatason ilman tukea. Tämän vuoksi tukiohjelmalla on kannustava vaikutus.

7.3.3.5 *Oikeasuhteisuus (suuntaviivojen 125 kohta)*

(211) Tuki rajoittui välttämättömään vähimmäismäärään, koska se ei koskaan ylittänyt toimintakustannusten rahoitusvajetta (ja harvoin ylitti 75:tä prosenttia siitä).

7.3.3.6 *Kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttäminen (suuntaviivojen 131 kohta)*

(212) Toimenpiteen 3 piiriin kuuluvat lentoasemat ovat yleensä ottaen pieniä tai erittäin pieniä ja hajautuneet eri puolille maata. Niiden vaikutusalue on myös suuri verrattuna mannermaan lentoasemiin.

(213) Kuten edellä todetaan, tukiohjelman piiristä on suljettu pois lentoasemat, jotka sijaitsevat lähellä Ruotsin suurimpia lentoasemia (Arlanda Tukholmassa, Landvetter Göteborgissa ja Skurup Malmön lähellä). Tämä pienentää riskiä päällekkäisyyksistä.

(214) Vaikka muutamassa tapauksessa tukiohjelman piiriin kuuluvat lentoasemat sijaitsevat lähempänä verrattuna 136 kohdassa mainittuihin ohjeellisiin välimatkakriteereihin, komissio muistuttaa, että nämä lentoasemat ovat erittäin pieniä ja että kilpailun vääristyminen on todennäköisesti hyvin rajoitettua.

7.3.4 **Päätelmät**

(215) Komissio katsoo näistä syistä, että paikallisten lentoasemien tukiohjelmasta vuosina 2000–2010 myönnetty tuki soveltui sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

7.4 VÄITETTY TUKI RYANAIRILLE JA AMS:lle

7.4.1 **Tuen olemassaolo**

7.4.1.1 *Taloudellinen toiminta ja yrityksen käsite*

(216) Lentoliikennepalveluja tarjoamalla lentoyhtiö harjoittaa taloudellista toimintaa ja on siten SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys. Tämän johdosta on tarkasteltava, tuottavatko lentoyhtiöiden ja kyseessä olevan lentoaseman väliset sopimukset lentoyhtiöille taloudellista etua, jos sopimusten voidaan katsoa johtuvan valtiosta ja jos niihin liittyy valtion varojen siirto.

([36]) Skavstan matkustajamäärä nousi 980 000:sta 1 350 000:een vuosina 2003–2004. Lähde: Skavstan lentoaseman verkkosivut, http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp.

([37]) Vuosien 2003 ja 2004 matkustajaluvut ovat sivulta http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf.

7.4.1.2 *Valtion varat ja valtiosta johtuvaksi toimenpiteeksi katsominen*

(217) Asiassa Stardust Marine antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että jos yritys on perustettu yksityisoikeudellisen yrityksen muodossa, jonka osake-enemmistö on julkisessa omistuksessa, sen varat ovat julkisia varoja.

(218) Valtiosta johtuvaksi toimenpiteeksi katsomisen osalta unionin tuomioistuin katsoi Stardust Marine -tuomiossa, että ainoastaan se, että valtio tai valtion yksikkö on yrityksen ainoa osakas tai enemmistöosakas, ei riitä osoittamaan, että yrityksen toteuttama varojen siirto johtuu sen julkisista osakkaista. Tuomioistuin katsoi, että vaikka valtio voikin valvoa julkista yritystä ja käyttää määräysvaltaa sen toteuttamiin toimenpiteisiin nähden, tosiasiallista valvontaa konkreettisessa tapauksessa ei voida automaattisesti olettaa, koska julkinen yritys voi toimia enemmän tai vähemmän itsenäisesti riippuen siitä, kuinka paljon valtio on jättänyt sille itsenäistä määräämisvaltaa.

(219) Unionin tuomioistuimen mukaan toimenpiteen voidaan katsoa johtuvan valtiosta seuraavien seikkojen perusteella:

a) jos yritys ei voinut tehdä riidanalaista päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia;

b) jos yrityksen oli otettava huomioon valtion viranomaisten toimintaohjeet;

c) julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen;

d) yrityksen toiminnan luonne ja toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa;

e) yrityksen oikeudellinen muoto;

f) viranomaisten harjoittaman, yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä;

g) muu seikka, joka yksittäisessä tapauksessa osoittaa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sisältö ja edellytykset.

7.4.1.3 *Valtion varat*

(220) Ajanjaksolla, jota tämä päätös koskee, VFAB oli kokonaan valtion omistuksessa niin, että sen omisti joko Västeråsin kaupunki tai Västeråsin kaupunki yhdessä LFV Holdingin kanssa. Viimeksi mainittu on Luftfartsverketin, julkisen elimen, tytäryhtiö. Koska valtio oli VFAB:n ainoa osakas ja nimitti sen hallituksen, voidaan katsoa, että valtiolla oli täysi määräysvalta VFAB:ssä ja että se valvoi VFAB:n varoja. Tämän vuoksi VFAB:n varoista mahdollisesti myönnetyt edut vähentävät valtion varoja.

7.4.1.4 *Valtiosta johtuvaksi toimenpiteeksi katsominen*

(221) Komissio toteaa ensinnäkin, että VFAB:n tavoitteena on sen yhtiöjärjestyksen mukaan ”täyttää alueen lentokuljetustarpeet” niiden julkisoikeudellisten periaatteiden mukaisesti, joita sovelletaan paikallishallinnon toimintaan. Yrityksen ylenen tavoite koskee siis yhteisen edun mukaisia tavoitteita, jotka viranomaiset tavallisesti pyrkivät saavuttamaan, ja paikallishallintoon sovellettavia säännöksiä. Lisäksi on otettava huomioon, että Västeråsin kaupunki (yhdessä LFV Holdingin kanssa tämän ollessa osakkeenomistaja) nimittää VFAB:n hallituksen ([38]).

(222) Lisäksi päätöksen, joka koski VFAB:n toimitusjohtajan valtuuttamista tekemään Ryanairin kanssa vuonna 2001 alkuperäinen sopimus, teki hallitus, joka koostui Västeråsin kaupungin nimittämistä varsinaisista jäsenistä ([39]).

(223) Yhtiöjärjestyksen mukaan yrityksen on jätettävä kaikki tärkeät toimintaa koskevat päätökset kaupunginvaltuuston päätettäväksi, jotta se voi ottaa kantaa niihin.

(224) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimitettujen asiakirjojen mukaan Västeråsin kaupunki on osallistunut suoraan tärkeiden kaupallisten päätösten tekemiseen. Asiakirjoista käy ilmi, että vuonna 2006, jolloin LFV Holdingin kanssa tehty kustannusten kattamista koskeva sopimus oli umpeutumassa, kaupunginvaltuusto

([38]) Ks. esimerkiksi http://www.Västerås.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx
([39]) VFAB:n hallituksen kokouspöytäkirja 18 päivältä lokakuuta 2000.

keskusteli VFAB:n tulevasta liiketoimintastrategiasta ja teki nimenomaisen päätöksen strategiasta, jota yrityksen oli tarkoitus soveltaa vuoteen 2011. Koska viranomaiset osallistuivat siis suoraan lentoaseman pitäjän kaupallisen strategian muotoiluun, niiden on katsottava osallistuneen sellaisten päätösten tekemiseen, jotka lentoaseman pitäjä teki kyseistä strategiaa toteuttaessaan.

(225) Tämän perusteella näyttää siltä, että valtion on katsottava osallistuneen VFAB:n tekemiin kaupallisiin päätöksiin, sillä VFAB ei voi laatia markkinastrategiaansa ottamatta huomioon viranomaisten virallisia tai epävirallisia toimintaohjeita. Tämän johdosta komissio katsoo, että kaupalliset sopimukset, jotka VFAB teki Ryanairin ja AMS:n kanssa toimenpiteiden 4 ja 5 puitteissa, johtuvat valtiosta ja huomauttaa, että Ruotsin viranomaiset eivät ole kiistäneet tuen johtumista valtiosta.

7.4.1.5 *Taloudellinen etu*

(226) Jotta voidaan määrittää, antaako julkisessa omistuksessa olevan lentoaseman ja lentoyhtiön välinen sopimus lentoyhtiölle taloudellisen edun, on tutkittava, onko sopimus markkinataloussijoittajaperiaatteen mukainen. Analysoitaessa, täyttääkö lentoaseman ja lentoyhtiön välinen sopimus markkinataloussijoittajaperiaatteen vaatimukset, on arvioitava, olisiko varovainen markkinataloussijoittaja odottanut sopimuksen tekohetkellä saavansa sopimuksen avulla suuremman voiton kuin minkä se olisi muuten saanut. Suurempi voitto mitataan sopimuksesta odotettujen lisätuottojen (joilla tarkoitetaan sopimuksen johdosta saatavien tuottojen ja ilman sopimusta saatavien tuottojen välistä erotusta) ja sopimuksesta aiheutuvien lisäkustannusten (joilla tarkoitetaan sopimuksen johdosta aiheutuvien kustannusten ja ilman sopimusta aiheutuvien kustannusten välistä erotusta) välisenä erotuksena niin, että tuloksena saatava kassavirta diskontataan asianmukaisella diskonttokorolla. Arvioidessaan lentoaseman ja lentoyhtiön välisiä järjestelyjä komissio ottaa huomioon myös sen, missä määrin arvioitavien järjestelyjen voidaan katsoa olevan osa lentoaseman kokonaisstrategian täytäntöönpanoa, jonka odotetaan johtavan kannattavaan toimintaan vähintään pitkällä aikavälillä (suuntaviivojen 66 kohta).

(227) Tässä arviossa on otettava huomioon kaikki liiketoimeen liittyvät lisätuotot ja -kustannukset. Eri seikkoja (alennukset lentoasemamaksuista, markkinointituki ja muut taloudelliset kannusteet) ei saa arvioida erikseen. Asiassa Charleroi annetussa tuomiossa todettiin seuraavaa: ”Yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta sovellettaessa on […] tarpeen tarkastella liiketoimea kokonaisuudessaan, jotta voidaan varmistaa, ovatko valtion elin ja sen valvonnassa oleva elin yhdessä toimineet järkevän markkinataloustoimijan tavoin. Komissiolla on näet velvollisuus ottaa riidanalaisia toimenpiteitä arvioidessaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat ja niiden asiayhteys […].”

(228) Odotettuihin lisätuottoihin on kuuluttava erityisesti tulot lentoasemamaksuista, ottaen huomioon alennukset, liikenne, jonka sopimuksen odotetaan tuottavan, ja muut kuin ilmailuun liittyvät tulot, jotka lisääntyneen liikenteen odotetaan tuottavan. Odotettuihin lisäkustannuksiin on kuuluttava erityisesti toiminnasta ja investoinneista aiheutuvat lisäkustannukset, joita ei aiheutuisi ilman sopimusta, samoin kuin markkinointisopimuksesta ja muista taloudellisista kannusteista aiheutuvat kustannukset.

(229) Komissio toteaa myös, että hintaerottelu (mukaan lukien markkinointituki ja muut kannusteet) on tavanomainen liikekäytäntö. Hintaerottelun on kuitenkin oltava liiketaloudellisesti perusteltu.

Markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltaminen kyseessä oleviin, erityisesti Ryanairin kanssa tehtyihin sopimuksiin

(230) Markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamiseksi on tässä asiassa ensiksi analysoitava seuraavia kysymyksiä:

a) Onko markkinointisopimusta ja lentoasemamaksuja koskevia järjestelyjä tarkasteltava markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamiseksi yhdessä vai onko niitä käsiteltävä erikseen, kuten Ryanair ja AMS ovat väittäneet?

b) Onko markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamiseksi tarkoituksenmukaista verrata muodollisen tutkinnan piiriin kuuluvia järjestelyjä muilla lentoasemilla sovellettaviin lentoasemamaksuihin?

(231) Komissio tarkastelee ensin näitä kahta kysymystä ja sen jälkeen markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamista toimenpiteisiin 4 ja 5.

Markkinointisopimusten ja lentoasemamaksuja koskevien järjestelyjen yhteinen arviointi

(232) Komissio katsoo, että tämän asian muodollisen tutkinnan piiriin kuuluvia kahdentyyppisiä toimenpiteitä, nimittäin lentoasemapalveluja koskevaa sopimusta ja markkinointisopimuksia, on arvioitava yhdessä yhtenä toimenpiteenä. Tätä lähestymistapaa sovelletaan lentoasemapalveluista VFAB:n ja Ryanairin välillä tehtyyn sopimukseen samoin kuin VFAB:n ja Ryanairin sekä VFAB:n ja AMS:n välisiin markkinointisopimuksiin. Ryanair ei kiistä, että sen ja VFAB:n välistä markkinointisopimusta olisi arvioitava yhdessä lentoasemamaksuista tehdyn sopimuksen kanssa. Nämä kaksi sopimusta ohjaavat myös VFAB:n ja Ryanairin välistä liikesuhdetta. Komissio katsoo, että sama pätee myös AMS:n kanssa tehtyyn markkinointisopimukseen seuraavista syistä.

(233) On useita perusteita sille, miksi näitä sopimuksia olisi arvioitava yhtenä toimenpiteenä, sillä ne on tehty yhden liiketoimen puitteissa.

(234) Ensinnäkin AMS on Ryanairin kokonaan omistama tytäryhtiö. Markkinointisopimuksen allekirjoitti AMS:n puolesta Edward Wilson, joka oli tuolloin sekä AMS:n että Ryanairin johtaja. Valtiontukisääntöjen soveltamiseksi AMS ja Ryanair katsotaan yhdeksi yritykseksi siinä merkityksessä, että AMS toimii välittäjänä Ryanairin edun mukaisesti ja sen määräysvallassa. Mainittujen sopimusten osalta tämä ilmenee myös siitä, että markkinointisopimuksen johdannossa todetaan, että […] www.ryanair.com, joka on irlantilaisen halpalentoyhtiön, Ryanairin, verkkosivusto.

(235) Nämä markkinointisopimukset, jotka on tehty nimellisesti VFAB:n ja AMS:n välillä, ovat nimenomaisesti vuoden 2005 sopimuksen liitekirjeitä. VFAB ja Ryanair tekivät kyseisen lentoasemamaksuja koskevan sopimuksen 31 päivänä tammikuuta 2005. Tämä osoittaa selvästi, että osapuolet eivät tehneet eroa lentoasemapalveluja koskevien sopimusten ja markkinointipalveluja koskevan sopimuksen välillä, vaan katsoivat, että ne muodostivat yhden liiketoimen (komissio toteaa myös, että 1 päivänä elokuuta päivätyt kaksi liitekirjettä tehtiin muodollisesti VFAB:n ja AMS:n välillä, mutta ne on kuitenkin allekirjoitettu Ryanair Ltd:n puolesta).

(236) Toiseksi AMS:n kanssa tehdyn markkinointisopimuksen ensimmäisessä jaksossa (joka käsittelee sopimuksen tarkoitusta) todetaan, että sopimus on ”[…]”. Tämä muotoilu osoittaa, että palvelusopimus ja kyseinen markkinointisopimus liittyvät yksiselitteisesti toisiinsa, sillä kumpaakaan ei olisi tehty ilman toista. Markkinointisopimus perustuu lentoasemapalvelusopimuksen tekemiseen ja Ryanairin tarjoamiin palveluihin. Kyseisen sopimuksen johdannossa todetaan myös, että VFAB kohdistaa alueen matkailun ja liiketoimintamahdollisuuksien edistämistoimensa Ryanairin matkustajiin.

(237) Kolmanneksi markkinointisopimuksen johdannossa todetaan, että VFAB on päättänyt markkinoida Västmanlandia ja Västeråsia aktiivisesti kansainvälisille lentomatkustajille lomakohteena ja myös houkuttelevana liikekeskuksena. Tämä on merkki siitä, että markkinointisopimuksen ensisijaisena ja erityisenä tarkoituksena on markkinoida Västeråsin lentoasemaa (ja Västmanlandia) Ryanairin potentiaalisille asiakkaille.

(238) Yhteenvetona voidaan todeta, että VFAB:n ja AMS:n välinen markkinointisopimus liittyy erottamattomasti Ryanairin ja VFAB:n allekirjoittamaan sopimukseen lentoasemapalveluista. Edellä esitetty osoittaa, että markkinointisopimusta ei olisi tehty ilman lentoasemapalveluja koskevaa sopimusta. Markkinointisopimuksessa todetaan nimenomaan, että se perustuu Ryanairin liikennöimään Västerås–Lontoo-reittiin ja kattaa pääasiassa reitin markkinointipalvelut.

(239) Tämän johdosta komissio katsoo, että on tarkoituksenmukaista tarkastella VFAB:n ja Ryanairin välisiä sopimuksia lentoasemapalveluista sekä 1 ja 17 päivänä elokuuta 2010 tehtyjä markkinointisopimuksia yhdessä sen arvioimiseksi, liittyykö niihin valtiontukea.

Mahdollisuus verrata Västeråsin lentoasemaa muihin eurooppalaisiin lentoasemiin

(240) Sekä Ruotsin viranomaiset että Ryanair ovat väittäneet, että markkinataloussijoittajaperiaatteen mukainen arviointi pitäisi tehdä vertaamalla VFAB:n sekä Ryanairin ja AMS:n välisten liikesopimusten ehtoja muiden lentoasemien kanssa tehtyihin vastaaviin sopimuksiin.

(241) Uusissa suuntaviivoissa vahvistetaan markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamisen osalta, että tuki tiettyä lentoasemaa käyttäville lentoyhtiöille voidaan periaatteessa sulkea pois silloin, kun lentoasemapalveluista peritty hinta vastaa markkinahintaa tai kun ennakkoanalyysin perusteella voidaan osoittaa, että lentoaseman ja lentoyhtiön välinen järjestely johtaa lentoaseman positiiviseen asteittain nousevaan voitto-osuuteen. Ensimmäisen lähestymistavan (vertailu markkinahintaan) osalta komissio epäilee kuitenkin, että tällä hetkellä ei voida yksilöidä asianmukaista vertailukohtaa oikean markkinahinnan määrittämiseksi lentoasemien tarjoamille palveluille. Sen vuoksi komissio katsoo, että kannattavuuden lisääntymistä koskeva ennakkoanalyysi on merkittävin kriteeri arvioitaessa järjestelyjä, jotka lentoasemat ovat tehneet yksittäisten lentoyhtiöiden kanssa.

(242) On todettava, että markkinataloussijoittajaperiaatteen soveltamisesta muilla vastaavilla markkinoilla veloitettavan keskimääräisen hinnan perusteella voi olla hyötyä, jos kyseinen hinta voidaan määrittää suhteellisella varmuudella tai laskea muista markkinaindikaattoreista. Tämä menetelmä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukainen lentoasemapalvelujen osalta, sillä eri lentoasemien kustannus- ja tulorakenteet poikkeavat yleensä paljon toisistaan. Tämä johtuu siitä, että kustannukset ja tulot riippuvat lentoaseman kehitysasteesta, lentoasemaa käyttävien lentoyhtiöiden lukumäärästä, lentoaseman matkustajaliikennekapasiteetista, infrastruktuurin ja siihen liittyvien investointien tilasta, sääntelypuitteista, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta riippuen, sekä lentoasemalle aikaisemmin mahdollisesti syntyneistä veloista tai velvoitteista.

(243) Lisäksi, kuten tässä asiassa selvästi ilmenee, lentoasemien ja lentoyhtiöiden liiketoimintakäytännöt eivät aina perustu yksinomaan julkaistuihin maksuihin. Itse asiassa liikesuhteet voivat vaihdella paljonkin. Niihin sisältyvät riskinjako matkustajaliikenteen osalta ja siihen liittyvä kaupallinen ja taloudellinen vastuu, tavanomaiset kannustinohjelmat ja muutokset riskien hajauttamisessa sopimusten voimassaoloaikana. Tämän johdosta liiketoimea ei itse asiassa voida verrata toiseen liiketoimeen toteutushinnan tai matkustajakohtaisen hinnan perusteella.

(244) Jos oletetaan, että asianmukaisen vertailevan analyysin perusteella ilmenee, että tämän arvioinnin kohteena olevien eri liiketoimien ”hinnat” vastaavat ”markkinahintoja”, jotka määritetään liiketoimien vertailukelpoisen otoksen perusteella, tai ovat näitä markkinahintoja korkeampia, komissio ei voisi päätellä, että kyseiset liiketoimet täyttävät markkinataloussijoittajatestin edellytykset, jos käy ilmi, että lentoaseman pitäjä oli hintoja määrittäessään odottanut, että niistä kertyvät lisäkustannukset olisivat lisätuottoja suuremmat. Tämän vuoksi markkinataloustoimijalla ei ole kannusteita tarjota tavaroita tai palveluja ”markkinahintaan”, jos se johtaisi tappioiden lisääntymiseen.

(245) Tämän johdosta komissio katsoo saatavilla olevien tietojen perusteella, että ennakkoanalyysi kannattavuuden paranemisesta on paras tapa arvioida, antoiko VFAB:n ja Ryanairin välinen liikesuhde Ryanairille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun edun.

7.4.1.6 *Lisäkustannusten ja -tulojen arviointi*

(246) Arvioitaessa, onko jokin järjestely, jonka lentoasema on tehnyt lentoyhtiön kanssa, markkinataloussijoittajatestin edellytysten mukainen, lentoasemamaksujen lisäksi olisi otettava huomioon lentoyhtiön lentoliikenteeseen liittymättömistä toiminnoista odotetut tuotot, joista on vähennetty mahdolliset alennukset, markkinointituki tai kannustinohjelmat. Vastaavasti on otettava huomioon kaikki kyseessä olevaan lentoyhtiön toimintaan lentoasemalla liittyvät lentoasemalle kertyvät lisäkustannukset. Näihin lisäkustannuksiin voivat kuulua kaikki kustannus- tai investointilajit, kuten henkilöstöön, kalustoon ja investointeihin liittyvät lisäkustannukset, jotka aiheutuvat lentoyhtiön läsnäolosta lentoasemalla. Jos lentoaseman on esimerkiksi laajennettava tai rakennettava uusi terminaali tai muita tiloja ensi sijassa tietyn lentoyhtiön tarpeiden täyttämiseksi, tällaiset kustannukset olisi otettava huomioon lisäkustannuksia laskettaessa. Sen sijaan kustannuksia, joista lentoaseman on vastattava riippumatta lentoyhtiön kanssa tehdystä järjestelystä, ei pitäisi ottaa huomioon markkinataloussijoittajatestissä.

(247) Lisäksi lentoasemainfrastruktuurin on oltava avoin kaikille lentoyhtiöille eikä sitä saa kohdistaa yhdelle tietylle lentoyhtiölle, jotta voidaan sulkea pois se mahdollisuus, että lentoaseman pitäjälle myönnetystä sisämarkkinoille soveltuvasta tuesta saatava etu siirretään jollekin yksittäiselle lentoyhtiölle.

(248) Tämän johdosta komissio arvioi, johtavatko VFAB:n ja Ryanairin sopimukset, mukaan lukien AMS:n kanssa tehdyt markkinointisopimukset, lentoaseman kannattavuuden lisääntymiseen. Tämä arviointi on suoritettava ottaen huomioon lentoaseman tilanne ajankohtana, jona sopimukset tehtiin Ryanairin kanssa, ja tuolloin odotettavissa ollut liiketoiminnan kehitys.

(249) Västeråsin lentoasema oli vuonna 2001 huomattavassa vajaakäytössä. Se oli 1990-luvulla nojautunut liiketoimintamalliin, jonka mukaisesti perinteiset lentoyhtiöt, ensi sijassa SAS, liikennöivät säännöllisesti kotimaisiin ja joihinkin ulkomaisiin kohteisiin, pääasiassa Osloon ja Kööpenhaminaan. Tämä houkutteli Västeråsin alueen liikematkustajia, jotka arvostivat nopeita yhteyksiä mutta joille hinta ei ollut kovin merkittävä tekijä. Esimerkiksi SAS:llä oli vuosina 1999–2000 neljä päivittäistä vuoroa Kööpenhaminaan ja Skywaysilla puolestaan kolme päivittäistä vuoroa Göteborgiin, kolme Malmöhön ja kaksi Kööpenhaminaan.

(250) Tämä liiketoimintamalli ei toiminut enää 2000-luvun alussa, kun yrityksistä tuli hintatietoisempia. Tilannetta pahensi lentoliikenteen väheneminen 11 päivänä syyskuuta 2001 tapahtuneen terroristihyökkäyksen jälkeen. SAS lopetti liikennöintinsä Västeråsista kokonaan vuonna 2002, ja Skyways, joka oli aloittanut joidenkin SAS:n vuorojen liikennöinnin, lopetti lentonsa Västeråsissa vuonna 2004. Perinteisillä lentoyhtiöillä on tämän jälkeen ollut erittäin vähän toimintaa Västeråsin lentoasemalla, kuten taulukosta 1 selviää.

(251) Västeråsin lentoasema oli vuonna 2001 tilanteessa, jossa perinteiset lentoyhtiöasiakkaat harkitsivat toimintansa supistamista lentoasemalla eivätkä halunneet tehdä pitkäaikaisia sopimuksia, jotka olisivat tuoneet lentoasemalle vakaat tulot pitkällä aikavälillä.

(252) Västeråsin lentoaseman käyttöaste oli vuonna 2001 hyvin alhainen. Käytettävissä olevan matkustajakapasiteetin laskettiin olevan noin 950 000 lähtevää matkustajaa vuodessa, kun todellisuudessa matkustajamäärä oli 93 487 eli alle 10 prosenttia kapasiteetista.

(253) Lisäksi lentoaseman kiinteät kustannukset olivat korkeat. Ruotsin viranomaisten toimittamien tietojen mukaan suurin osa näistä kustannuksista syntyi toiminnasta, joka ei liittynyt lentoyhtiöihin. Tämän toiminnan osuus vuosina 2000–2010 oli 72–92 prosenttia lentoaseman liikenteestä ([40]). Kaupallisten lentoyhtiöiden toiminta oli sitä vastoin aina parantanut lentoaseman kannattavuutta.

(254) Olikin loogista harkita halpalentoyhtiöiden toiminnan aloittamista lentoasemalla. Ruotsin elinkeinoministeriön vuonna 1999 julkaisemassa, Västeråsin lentoaseman tulevaisuudennäkymiä koskevassa kertomuksessa ([41]) esitettyjen arvioiden mukaan halpalentoyhtiöiden markkinaosuuden odotettiin kasvavan Euroopassa 3 prosentista 12 prosenttiin matkustajamäärällä mitattuna. Tällä kehityksellä odotettiin olevan merkitystä erityisesti suur-Tukholman alueella, jolle on tyypillistä asukkaiden suuri matkustustiheys. Muut lentoasemat, kuten Skavsta, tekivät tuolloin saman päätelmän ja muuttivat liiketoimintamallejaan vastaavasti.

(255) Tätä taustaa vasten VFAB päätti tehdä sopimukset Ryanairin kanssa, joka toisin kuin kyseisellä lentoasemalla liikennöintiään vähentänyt SAS ja muut perinteiset lentoyhtiöt, oli valmis tekemään pitkäaikaisia sopimuksia ja takaamaan sellaisen vähimmäismatkustajamäärän, joka lisää lentoaseman kannattavuutta. Komissio katsoo, että yksityinen lentoaseman pitäjä olisi samoissa olosuhteissa todennäköisesti noudattanut samaa strategiaa kuin VFAB, koska se näytti olevan ainoa realistinen mahdollisuus lisätä liikennöintiä ja siten myös lentoaseman tuloja.

(256) Ryanair on toimittanut konsultointiyritys Oxeralta tilatun kertomuksen, jossa arvioidaan ennakolta VFAB:n ja Ryanairin sopimusten odotettua kannattavuutta.

(257) Kertomuksessa tarkastellaan VFAB:n ja Ryanairin vuosina 2001, 2003 ja 2005 tekemien sopimusten sekä VFAB:n ja AMS:n välisen markkinointisopimuksen odotettua kannattavuutta. Kannattavuutta on arvioitu kunkin sopimuksen allekirjoitusajan mukaan, ts. VFAB:lle sopimuksista kertyviä odotettuja lisätuloja (incremental revenues) on verrattu niistä aiheutuviin odotettuihin lisäkustannuksiin (incremental costs). Arviossa otetaan myös huomioon lentoasemapalvelu- ja markkinointisopimusten kannattavuuden yhteisarvioinnin vaikutukset. Komissio katsoo tämän oikeaksi lähestymistavaksi johdanto-osan 232–239 kappaleessa esitetyistä syistä.

(258) Oxeran arvio perustuu asiakirjoihin ja tietoihin, jotka olivat saatavilla ajankohtana, jolloin sopimuksista neuvoteltiin. Näitä tietoja käytettiin perustana oletuksille siitä, mitä realistisesti voitiin odottaa allekirjoittamisen aikaan. Analyysi perustuu ennusteisiin, jotka koskevat useita erilaisia parametreja: yhteenlaskettu matkustajaliikenne Västeråsin lentoasemalla (pohjautuen ennen kunkin sopimuksen allekirjoittamista todettuun liikenteen

([40]) Lentojen määrällä mitattuna; VFAB:n toimittamat liikenneviraston (Transportstyrelsen) tiedot.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69.245, 15 päivä tammikuuta 2000.

määrään, korotettuna Euroopan sisäisen lentoliikenteen kasvuodotusten perusteella), Ryanairin matkustajaliikenne (pohjautuen Ryanairin tulosta koskeviin tietoihin kunkin sopimuksen allekirjoittamiseen asti), ilmailuun liittyvät tulot (perustuen sopimuksissa määritettyihin maksuihin ja odotettuihin matkustajaennusteisiin), muut kuin ilmailuun liittyvät tulot (ennusteet jotka perustuivat tietoihin tuloksesta ennen kunkin sopimuksen allekirjoittamista), toiminnan lisäkustannukset (perustuen VFAB:n ennakkoarvioihin), markkinoinnista ja investoinneista aiheutuvat lisäkustannukset (siinä määrin kuin lentoyhtiöiden kanssa tehtyjen kaupallisten järjestelyjen odotettiin kattavan ne). Näiden ennakko-oletusten paikkansapitävyyden tarkastamiseksi VFAB on toimittanut tietoja ilmailuun liittyvistä tuloista, muista kuin ilmailuun liittyvistä tuloista, toimintakustannuksista ja pääomamenoista vuosina 2000–2010.

(259) Ennusteiden herkkyyden selvittämiseksi on eri tavoin testattu, kuinka tietyt kielteiset tekijät vaikuttavat sopimusten kannattavuuteen. Perusskenaariota, joka pohjautuu johdanto-osan 258 kappaleessa esitettyihin oletuksiin, on testattu seuraavien tekijöiden osalta: i) 10 prosentin diskonttokorko nettonykyarvon laskennassa komission viitekorkoja koskevassa tiedonannossa määritettyjen viitekorkojen sijaan; ii) matkustajaliikenne (Ryanairin ja lentoaseman osalta) pohjautuen todellisiin tulostasoihin ennakko-oletusten sijaan; iii) toiminnan lisäkustannukset arvioituna regressioanalyysillä, jossa arvioita testataan ja korjataan niiden todellisten vaikutusten perusteella, joita matkustajamäärän muutoksilla on lentoaseman toimintakustannuksiin.

(260) Analyysin tuloksena oli, että kaikkien sopimusten odotettiin niiden tekemisajankohtana olevan kannattavia. Kunkin sopimuksen nettonykyarvo oli positiivinen myös kaikissa ”stressiskenaarioissa” (ts. sovellettaessa herkkyystestiä). Kaikkein epäsuotuisimmassa skenaariossa vuoden 2001 sopimuksen nettonykyarvo oli 5,8 miljoonaa Ruotsin kruunua, vuoden 2003 sopimuksen 8,7 miljoonaa kruunua, vuoden 2005 sopimuksen (yhdessä vuoden 2008 markkinointisopimuksen kanssa) 15,87 miljoonaa kruunua ja vuoden 2010 markkinointisopimuksen 9,9 miljoonaa kruunua. Kaikkien sopimusten yhteenlasketun nettonykyarvon yhteisen arvioinnin (toteutettu tarkastuksena) perusteella nettonykyarvo olisi 22,2 miljoonaa Ruotsin kruunua perusskenaariossa ja 13,7 miljoonaa kruunua kaikkein epäsuotuisimmassa skenaariossa.

(261) Arvioinnin tuloksena voidaan tämän johdosta todeta, että ennakkoanalyysin perusteella tutkinnan kohteena olevien eri sopimusten odotettu kannattavuus oli positiivinen myös kaikkein varovaisimpien oletusten pohjalta.

(262) Komissio katsoo, että tämä arvio, joka ei ole ristiriidassa muodollisen tutkinnan aikana toimitettujen todisteiden kanssa, on uskottava ja tukee päätelmää siitä, että markkinataloussijoittaja olisi vastaavissa olosuhteissa todennäköisesti tehnyt samanlaiset sopimukset.

(263) Komissio toteaa myös, että Ruotsin viranomaiset toimittivat jälkikäteen yksityiskohtaisia tietoja, joista ilmenevät muun muassa Ryanairia ja niitä kaikkia muita lentoyhtiöitä koskevat lisäkustannukset ja -tulot, jotka muodollisen tutkintamenettelyn kattamalla tarkastelukaudella liikennöivät Västeråsin lentoasemalla. Näistä tiedoista on yhteenveto taulukossa 6 (jossa kaikki Ryanairin ja AMS:n markkinointisopimuksiin liittyvät kustannukset on luokiteltu Ryanairin toimintakustannuksiksi). Komissio toteaa, että vaikka kyseiset tiedot perustuvat jälkikäteen toimitettuihin tietoihin, ne vahvistavat alustavan arvion siitä, että Ryanairin tekemät järjestelyt edistäisivät Västeråsin lentoaseman kannattavuutta.

Taulukko 6

Västeråsin lentoasemalla lentoyhtiöistä aiheutuneet kustannukset ja niistä kertyneet tulot (kaikki summat euroina)

Vuosi	Kokonaistulot lentoyhtiötä kohden (ilmailu ja muu kuin ilmailu)			Toimintakustannukset yksittäistä lentoyhtiötä kohden [1]			Lisääntynyt kannattavuus	
	Lentoyhtiö A SAS	Lentoyhtiö B Ryanair	Lentoyhtiö C Muut	Lentoyhtiö A SAS	Lentoyhtiö B Ryanair	Lentoyhtiö C Muut	Ryanair	Kaikki lentoyhtiöt
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Vuosi	Kokonaistulot lentoyhtiötä kohden (ilmailu ja muu kuin ilmailu)			Toimintakustannukset yksittäistä lentoyhtiötä kohden [1]			Lisääntynyt kannattavuus	
	Lentoyhtiö A SAS	Lentoyhtiö B Ryanair	Lentoyhtiö C Muut	Lentoyhtiö A SAS	Lentoyhtiö B Ryanair	Lentoyhtiö C Muut	Ryanair	Kaikki lentoyhtiöt
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Kokonaiskustannukset, jotka maksetaan Ryanairin ja AMS:n kanssa tehtyjen markkinointisopimusten puitteissa, on luokiteltu Ryanairia koskeviksi toimintakustannuksiksi.

(264) Ruotsin viranomaiset ovat väittäneet VFAB:n ja Ryanairin välisten sopimusten tekoajankohtana tehtyjen oletusten osalta, että vaikka mitään muodollista liiketoimintasuunnitelmaa ei laadittu, VFAB:lle oli selvää, että sopimukset lisäisivät kannattavuutta. Kun otetaan huomioon lentoaseman kapasiteetin vajaakäyttö, myös Ryanairin toiminnasta aiheutuvien lisäkustannusten voitiin odottaa olevan suhteellisen rajalliset.

(265) Ruotsin viranomaisten mukaan sopimusten tekoajankohtana odotettiin, että vuoden 2001 sopimuksessa sovitut lentoasemamaksut yhdessä muiden kuin ilmailuun liittyvien tulojen kanssa kattaisivat sopimuksista aiheutuvat lisäkustannukset ja antaisivat lisäksi VFAB:lle […] Ruotsin kruunun vuotuisen voiton.

(266) Kun vuoden 2003 sopimus tehtiin, VFAB pystyi perustamaan arvionsa Ryanairin vuosien 2001–2002 toiminnan todelliseen taloudelliseen tulokseen, joka vahvisti vuonna 2001 tehdyn oletuksen, että sopimus johtaisi kannattavuuden lisääntymiseen. VFAB arvioi tuolloisten tietojen perusteella, että vuoden 2003 sopimukseen sisältyvien muutosten avulla voitaisiin kattaa Ryanairin kanssa tehdyistä sopimuksista aiheutuvat lisäkustannukset ja että VFAB:n voitto olisi […] Ruotsin kruunua vuodessa. Vuoden 2005 sopimusta tehdessään VFAB:n käytettävissä olivat Ryanairin tulokset vuosien 2001–2004 toiminnasta lentoasemalla. Kyseinen toiminta oli johdonmukaisesti lisännyt lentoaseman kannattavuutta. Ruotsin viranomaisten mukaan VFAB arvioi tuolloin, että lentoasemamaksut yhdessä sopimuksesta johtuvien muiden kuin ilmailuun liittyvien tulojen kanssa kattaisivat Ryanairin toiminnasta aiheutuvat kustannukset ja antaisivat vuodesta 2007 alkaen VFAB:lle […] Ruotsin kruunun voiton vuodessa.

(267) Kun LFV Holding päätti vuonna 2006 luopua omistuksestaan VFAB:ssä, Västeråsin kunta tarkasteli (kuten johdanto-osan 224 kappaleessa todetaan) lentoaseman taloudellisia näkymiä päättäessään strategiastaan ainoana jäljellä olevana osakkaana. Kunta otti huomioon useita skenaarioita, joita olivat muun muassa a) liiketoimintatavan muuttumattomuus, ts. saman kaupallisen mallin jatkaminen ja kustannusrakenteiden muuttumattomuus, ja b) toiminnan jatkaminen samassa mitassa ja samalla tavalla (mutta sopimusten jatkaminen Ryanairin kanssa) samalla kun pyritään vähentämään henkilöstökustannuksia niin kutsutun peruslentoasemamallin mukaisesti. Tämän arvion mukaan skenaario b (ts. toiminnan jatkaminen aikaisemman liiketoimintamallin mukaisesti, mukaan lukien sopimukset Ryanairin kanssa, samalla kun pyritään vähentämään henkilöstökustannuksia) olisi taloudellisesti kannattavin vaihtoehto, koska se vähentäisi kunnan tappioita verrattuna muihin tarkasteltuihin vaihtoehtoihin. Analyysi vahvisti siis arvion siitä, että Ryanairin kanssa tehdyt sopimukset (myös markkinointisopimukset) olivat taloudellisesti järkeviä.

(268) Arvioidessaan lentoasemien ja lentoyhtiöiden välisiä järjestelyjä komission on otettava huomioon myös se, missä määrin arvioitavien järjestelyjen voidaan katsoa olevan osa lentoaseman kokonaisstrategiaa, jonka odotetaan johtavan kannattavaan toimintaan vähintään pitkällä aikavälillä. Komission on tämän vuoksi otettava huomioon saatavilla olleet tosiseikat ja sopimusten tekoajankohtana realistisesti odotettavissa ollut kehitys. Erityisesti on otettava huomioon muutokset, jotka tapahtuivat markkinoilla lentoliikennemarkkinoiden vapautumisen seurauksena, halpalentoyhtiöiden ja muiden suoria lentoyhteyksiä tarjoavien lentoyhtiöiden markkinoille tulo ja kehitys, lentoasema-alan organisatorisen ja taloudellisen rakenteen muutokset, lentoasematoimintojen monipuolistumisen ja monimutkaisuuden aste, lentoyhtiöiden ja lentoasemien välisen kilpailun lisääntyminen, markkinaolosuhteiden muuttumisesta johtuva epävarma taloudellinen tilanne ja muu taloudelliseen tilanteeseen liittyvä epävarmuus. Komissio katsoo, että kuten johdanto-osan 249–255 kappaleessa todetaan, on olemassa useita erilaisia syitä (kuten perinteisten lentoyhtiöiden liikenteen häviäminen ja mahdollisuus tehdä pitkäaikaisia sopimuksia kaupallisesti dynaamisten, lentoasemien kannattavuutta lisäävien ja tietyn matkustajamäärän takaavien halpalentoyhtiöiden kanssa) siihen, että Västeråsin lentoasema katsoi, että Ryanairin kanssa tehdyt kaupalliset sopimukset, jotka vaikuttivat myönteisesti VFAB:n kannattavuuteen, olivat välttämätön askel strategiassa turvata lentoaseman elinkelpoisuus ja kannattavuus tulevaisuudessa.

(269) Komissio toteaa edelleen, että Västeråsin lentoaseman infrastruktuuri on avoin kaikille lentoyhtiöille eikä sitä ole tarkoitettu yhdelle tietylle lentoyhtiölle. Lisäksi komissio huomauttaa, että kuten taulukosta 6 ilmenee, lentoasematoiminta Västeråsin lentoasemalla on ollut kannattavaa koko päätöksen kattamalla ajanjaksolla.

(270) Tämän johdosta ja hyväksyen, että Ryanairin kanssa tehdyistä järjestelyistä johtuvan toiminnan voitiin etukäteisnäkemyksen mukaan odottaa lisäävän lentoaseman kannattavuutta, komissio hyväksyy sen, että tekemällä lentoasemamaksuja koskevia sopimuksia Ryanairin kanssa (toimenpide 4) ja markkinointisopimuksia Ryanairin ja AMS:n kanssa (toimenpide 5) VFAB toimi markkinataloussijoittajan tapaan. Tämän vuoksi mainitut toimenpiteet eivät antaneet taloudellista etua Ryanairille tai AMS:lle.

8. **PÄÄTELMÄT**

(271) Komissio katsoo, että Ruotsi toteutti vuosina 2003–2010 sääntöjenvastaisesti pääomasijoituksen VFAB:hen ja rikkoi näin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo kuitenkin, että kyseinen valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

(272) Komissio katsoo, että vuokra, jota VFAB maksaa Västerås Flygfastigheter AB:lle (toimenpide 2), ei ole valtiontukea.

(273) Komissio katsoo, että Ruotsi myönsi vuosina 2001–2010 sääntöjenvastaisesti paikallisten lentoasemien tukiohjelmasta tukea (toimenpide 3) ja rikkoi näin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo kuitenkin, että tukiohjelma soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

(274) Komissio katsoo, että VFAB:n sekä Ryanairin ja AMS:n väliset kaupalliset järjestelyt (toimenpiteet 4 ja 5) eivät ole valtiontukea,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Valtiontuki, jonka Ruotsi on vuosina 2003–2010 myöntänyt pääomasijoituksena Västerås flygplats AB:lle, jäljempänä 'VFAB', (toimenpide 1), soveltuu sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

2 artikla

Valtiontukiohjelma, jonka Ruotsi on toteuttanut VFAB:lle ja muille lentoasemille paikallisten lentoasemien tukiohjelmasta vuosina 2001–2010 myönnettynä toimintatukena (toimenpide 3), soveltuu sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

3 artikla

Vuokra, jonka VFAB maksoi Västerås Flygfastigheter AB:lle vuosina 2003–2010 (toimenpide 2), ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

4 artikla

Lentoasemamaksut, joita VFAB sovelsi Ryanairiin vuosina 2001–2010 (toimenpide 4), eivät ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

5 artikla

Markkinointituki, jota VFAB myönsi Ryanairille ja AMS:lle vuosina 2001, 2008 ja 2010 (toimenpide 5), ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

6 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ruotsin kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 1 päivänä lokakuuta 2014.

Komission puolesta
Joaquín ALMUNIA
Varapuheenjohtaja