BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2015/1344 VAN DE COMMISSIE

van 1 oktober 2014

betreffende steunmaatregel SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) — Vermeende steun aan de luchthaven van Västerås en Ryanair Ltd

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 6832)

(Slechts de tekst in de Zweedse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 25 januari 2012 heeft de Commissie Zweden meegedeeld dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU" genoemd) in te leiden ten aanzien van bepaalde maatregelen die Zweden heeft genomen met betrekking tot de luchthaven van Västerås en Ryanair Ltd.

(2) Na meerdere herinneringsbrieven van de Commissie en een verlenging van de termijn heeft Zweden op 16 mei 2012 zijn opmerkingen op het besluit tot inleiding van de procedure gemaakt. Op 12 november 2012, 5 maart 2014 en 14 mei 2014 werden verdere opmerkingen ingediend.

(3) Bij schrijven van 13 mei 2012 heeft Ryanair opmerkingen over het besluit tot inleiding van de procedure gemaakt. Op 25 juli 2012 heeft de Commissie een niet-vertrouwelijke versie van deze opmerkingen aan Zweden gezonden.

(4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]) bekendgemaakt. De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken maatregelen te maken.

(5) Op 16 juli 2012 heeft de Commissie drie antwoorden ontvangen op haar verzoek aan belanghebbende derden om opmerkingen over de maatregelen in kwestie kenbaar te maken. Deze opmerkingen werden door Västerås Flygplats AB (hierna „VFAB" genoemd), Ryanair en een dochteronderneming van Ryanair, Airport Marketing Services (hierna „AMS" genoemd), toegezonden. De Commissie ontving verdere opmerkingen van Ryanair en AMS op 20, 23 en 24 juli 2012.

(6) Bij schrijven van 5 september 2012 heeft de Commissie deze opmerkingen van VFAB, Ryanair en AMS voor commentaar aan Zweden gestuurd. Zweden heeft hierop op 5 oktober 2012 geantwoord.

(7) Ryanair en AMS hebben op 10 april 2013 verdere opmerkingen ingediend. Deze opmerkingen werden op 3 mei 2013 voor commentaar aan Zweden doorgezonden. Zweden heeft op 17 mei 2013 geantwoord dat het hierop niet wenste te reageren.

([1]) PB C 172 van 16.6.2012, blz. 27.
([2]) Zie voetnoot 1.

(8) Op 20 december 2013 heeft Ryanair opmerkingen ingediend. Deze opmerkingen werden op 8 januari 2014 voor commentaar aan Zweden doorgezonden. Zweden heeft op 4 februari 2014 geantwoord dat het hierop niet wenste te reageren.

(9) Ryanair heeft verdere opmerkingen gemaakt op 24, 27 en 31 januari 2014, 7 februari 2014 en 2 september 2014. Deze opmerkingen werden ook aan Zweden doorgezonden, dat hierop geen commentaar had.

(10) Bij brief van 24 februari 2014 heeft de Commissie Zweden, VFAB, Ryanair, AMS en klager Scandinavian Airlines System (SAS) meegedeeld dat de EU-richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen ([3]) (hierna de „richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014" genoemd) waren goedgekeurd en dat deze richtsnoeren vanaf de dag waarop zij in het *Publicatieblad van de Europese Unie* werden gepubliceerd zouden worden toegepast op de maatregelen waarop het formele onderzoek betrekking had, en heeft zij de geadresseerden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.

(11) De richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 werden op 4 april 2014 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* gepubliceerd ([4]). Zij vervingen de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven ([5]) (hierna de „richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005" genoemd) vanaf die datum ([6]).

(12) Op 15 april 2014 werd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een bekendmaking gepubliceerd waarin lidstaten en belanghebbenden werden verzocht binnen een maand vanaf de datum van die bekendmaking hun opmerkingen te maken over de toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 in deze zaak ([7]). Zweden heeft zijn opmerkingen op 14 mei 2014 ingediend. De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.

2. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK EN CONTEXT VAN DE MAATREGELEN

2.1. LUCHTHAVEN VAN VÄSTERÅS

(13) De luchthaven van Västerås is een kleine luchthaven ongeveer 100 km ten westen van Stockholm. Het was oorspronkelijk een militaire luchthaven die in 1930 werd geopend, maar de luchtmacht sloot de basis in 1983. De luchthaven werd in 1976 ook voor de burgerluchtvaart opengesteld.

(14) Het reizigersverkeer op de luchthaven van Västerås in de periode 2000-2010 kan als volgt worden samengevat:

Tabel 1

Reizigersaantallen en luchtvaartmaatschappijen met activiteiten op de luchthaven van Västerås in de periode 2000-2010

Jaar	Aantal landingen	Aantal reizigers	Luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven vliegen
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS en Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg en Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (tot oktober), Direktflyg, Ryanair en Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (tot oktober), Direktflyg, Skyways en Ryanair

([3]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).
([4]) Zie voetnoot 3.
([5]) Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).
([6]) Punt 171 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.
([7]) PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.

Jaar	Aantal landingen	Aantal reizigers	Luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven vliegen
2004	17 599	242 376	SAS (beperkt aantal vluchten vanaf november), Direktflyg (beperkt aantal vluchten sinds mei), Skyways (tot juli) en Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (beperkt aantal vluchten), Direktflyg (beperkt aantal vluchten tot maart) en Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (beperkt aantal vluchten) en Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (tot maart) en Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair en Wizzair (vanaf mei)
2009	15 193	174 495	Ryanair en Wizzair (tot oktober)
2010	14 420	150 793	Ryanair en City airlines (van april tot mei)

Bronnen: Transportstyrelsen (Zweeds agentschap voor vervoer) en door Zweden verstrekte inlichtingen (http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Flygplatsstatistik-/)

([1]) Volgens Zweden heeft Ryanair zijn activiteiten op de luchthaven van Västerås tussen eind oktober 2006 en 12 februari 2007 onderbroken.

(15) In de jaren na de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, waren de reizigersaantallen de volgende: 142 992 in 2011, 163 472 in 2012 en 273 362 in 2013.

(16) Behalve voor de burgerluchtvaart wordt de luchthaven van Västerås ook gebruikt door Hässlögymnasiet (Aviation College of Sweden), dat een opleiding voor piloten en vliegtuigmonteurs in het hoger secundair onderwijs aanbiedt, en door Myndigheten för yrkeshögskolan (Zweeds nationaal bureau voor hoger beroepsonderwijs), dat luchtvaartingenieurs opleidt. De luchthaven wordt eveneens voor militaire doeleinden gebruikt, als transportbasis voor internationale activiteiten. Bovendien mocht een vliegclub de luchthaven gratis gebruiken.

(17) De luchthavens die het dichtst in de buurt van de luchthaven van Västerås ([8]) liggen, zijn:

a) Bromma, ca. 94 km of 59 minuten rijden;

b) Arlanda, ca. 103 km of 64 minuten rijden;

c) luchthaven van Örebro, ca. 113 km of 70 minuten rijden;

d) Skavsta, ca. 133 km of 108 minuten rijden.

2.2. VFAB

(18) De luchthaven van Västerås wordt geëxploiteerd door VFAB, een onderneming die eind jaren 1990 door de stad Västerås werd opgericht. In 2000 verwierf de Zweedse autoriteit voor de burgerluchtvaart, Luftfartsverket (een overheidsinstantie), via haar dochteronderneming LFV Holding AB 40 % van de aandelen van VFAB. In december 2006 verkocht LFV Holding AB haar deelneming in VFAB echter terug aan de stad Västerås, die opnieuw de enige aandeelhouder werd. Tijdens de gehele periode waarop dit besluit betrekking heeft, was VFAB bijgevolg een onderneming die volledig in handen van de overheid was.

(19) VFAB was tot en met 2003 eigenaar van de luchthaveninfrastructuur die zij exploiteerde. Dat jaar verkocht zij deze aan Västerås Flygfastigheter AB, een onderneming die in handen is van de stad Västerås. VFAB betaalt huur aan deze onderneming voor het gebruik van de luchthaven. In de periode 2004-2010 bedroeg de jaarlijkse huur die aan Västerås Flygfastigheter AB werd betaald tussen 2,1 miljoen SEK en 4,2 miljoen SEK.

(20) Volgens de jaarrekeningen boekte VFAB per jaar de volgende verliezen met haar activiteiten op de luchthaven van Västerås: (Alle bedragen worden in miljoen Zweedse kronen uitgedrukt.)

([8]) Alle afstanden worden in wegkilometers uitgedrukt en zijn gebaseerd op de snelste route. Bron: maps.google.com, geraadpleegd op 30 juni 2014.

Tabel 2

Jaarresultaten van VFAB

Jaar	Inkomsten	Overige exploitatiesteun	Ebitda excl. exploitatiesteun	Ebit excl. exploitatiesteun	Nettowinst/nettoverlies excl. exploitatiesteun
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
	TOTAAL	**15,8**			

Bron: Jaarrekeningen van VFAB.

([1]) Aangezien de exploitatie van de luchthaven een onderdeel is van Västerås Flygfastigheter AB omvatten deze cijfers ook vastgoedactiviteiten.

(21) De post „overige exploitatiesteun" bestaat voor de jaren 1999-2006 uit staatssteun in het kader van een nationale regeling voor exploitatiesubsidies voor luchthavens die niet direct in handen van de overheid zijn (hierna de „steunregeling voor lokale luchthavens" genoemd). De steun wordt jaarlijks vastgesteld en is gebaseerd op de verliezen van elk van de luchthavens.

(22) De steun die in 2008 en 2009 werd verstrekt, houdt echter geen verband met de steunregeling, maar betreft een compensatie van de overheid voor luchtverkeersleidingsdiensten die de luchthaven van Västerås binnen het nationale luchtverkeersleidingssysteem verleent.

(23) Om de in tabel 2 weergegeven verliezen gedeeltelijk te dekken, verstrekten de aandeelhouders van VFAB de in de volgende tabel weergegeven aandeelhoudersbijdragen:

Tabel 3

Aandeelhoudersbijdragen aan VFAB in de periode 2001-2010

Jaar	Bedrag (in miljoen SEK)
2003	38,5
2005	8

Jaar	Bedrag (in miljoen SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
TOTAAL	**194**

Bron: Jaarrekeningen van VFAB.

2.3. OVEREENKOMSTEN INZAKE LUCHTHAVENHEFFINGEN TUSSEN VFAB EN RYANAIR

(24) Volgens Zweden bestaat er geen prijslijst, wet of andere verordening die VFAB moet toepassen bij het vaststellen van de luchthavenheffingen ([9]). VFAB is bijgevolg vrij om zelf de heffingen te bepalen. Voor klanten die een overeenkomst met VFAB hebben, worden de toepasselijke heffingen in hun respectieve overeenkomsten vastgesteld. Voor zogenaamde ad-hocvluchten van gebruikers die geen overeenkomst met VFAB hebben gesloten, is er een officiële prijslijst voor luchthavenheffingen ([10]).

(25) Sinds april 2001 is Ryanair actief op de luchthaven van Västerås op basis van de hieronder beschreven overeenkomsten met VFAB.

2.3.1. **Overeenkomst van 5 april 2001 (hierna de „overeenkomst van 2001" genoemd)**

(26) Volgens de overeenkomst van 2001 ([11]) moet Ryanair gedurende […] (*) jaar ten minste op dagelijkse basis geregelde luchtdiensten voor passagiers aanbieden tussen de luchthaven van Västerås en London-Stansted, evenals, als Ryanair dit wenst, tussen de luchthaven van Västerås en andere luchthavens in het netwerk van Ryanair. Hierbij moeten Boeing 737-800-toestellen worden ingezet en moet een lagekostenmodel voor de dienstverleningsnormen en passagierstarieven worden gehanteerd. Ryanair garandeert een minimum van […] vertrekkende passagiers per jaar voor elke rotatie.

(27) De luchthavenheffingen worden betaald op basis van een vaste eenheidsprijs per vertrekkende passagier volgens onderstaande tabel:

Tabel 4

Luchthavenheffingen per vertrekkende passagier.

Periode	Bedrag (in SEK)	Maximaal bedrag per vertrekkend vliegtuig (in SEK)
Tot en met 31.3.2002	[…]	[…]
1.4.2002 — 31.3.2006	[…]	[…]
1.4.2006 — 31.3.2011	[…]	[…]

(28) De diensten die VFAB verleent, omvatten terminal- en afhandelingsdiensten, die onder meer bestaan uit contacten met lokale overheden en het verstrekken van inlichtingen aan belanghebbenden over de vliegbewegingen van Ryanair, ladingscontrole, communicatie en vertrekcontrolesystemen, passagiers- en bagagediensten, onderhoud van vliegtuigen, ter beschikking stellen en exploiteren van brandstofsystemen, administratie inzake vluchtuitvoering en bemanning, toezicht en administratie, en veiligheid.

(29) Ryanair en VFAB moeten elk […] betalen van alle met de luchthaven verband houdende milieu- en veiligheidsheffingen, alsook van alle andere heffingen die de nationale autoriteiten innen.

([9]) Luftfartsverket kan bindende bepalingen vaststellen inzake luchthavenheffingen die op burgerluchthavens moeten worden toegepast, maar tijdens de periode waarop dit besluit betrekking heeft, waren geen dergelijke bepalingen van kracht.

([10]) Zweden heeft de prijslijsten verstrekt die in 2004 en 2007 van toepassing waren. Verdere details zijn in het besluit tot inleiding van de procedure terug te vinden.

([11]) De overeenkomst werd op 11 maart 2001 ondertekend, maar gold met terugwerkende kracht vanaf 1 april 2001 (tot maart 2011).

(*) Gegevens die onder de geheimhoudingsplicht vallen.

(30) VFAB moet Ryanair […] SEK marketingondersteuning betalen voor de promotie van de vluchten van Ryanair van en naar de luchthaven van Västerås.

(31) VFAB moet reserveringsdiensten op de luchthaven aanbieden. In ruil daarvoor zal VFAB een commissie ontvangen van […] % op alle door VFAB verkochte Ryanair-tickets en van […] % per huurauto die naar aanleiding van een Ryanair-vlucht door VFAB wordt geboekt.

2.3.2. **Addendum bij de overeenkomst van 2001 d.d. 1 februari 2003**

(32) Op 1 februari 2003 ondertekenden VFAB en Ryanair een addendum bij de overeenkomst van 2001 (hierna de „overeenkomst van 2003" genoemd), waarin de luchthavenheffingen voor passagiersdiensten werden gewijzigd zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 5

Luchthavenheffingen volgens de overeenkomst van 2003

Aantal rotaties per dag ([1])	1 rotatie		2 rotaties		3 rotaties	
Periode	Bedrag (in SEK)	Maximaal bedrag per vertrekkend vliegtuig	Bedrag (in SEK)	Maximaal bedrag per vertrekkend vliegtuig	Bedrag (in SEK)	Maximaal bedrag per vertrekkend vliegtuig
Tot en met 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002 — 31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006 — 31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009 — 31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Aantal rotaties per dag	4 rotaties		5 rotaties		6 rotaties	
Tot en met 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002 — 31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006 — 31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009 — 31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Met een rotatie wordt een vlucht bedoeld die landt en vervolgens weer vertrekt vanaf de luchthaven.

2.3.3. **Overeenkomst van 31 januari 2005 (hierna de „overeenkomst van 2005" genoemd)**

(33) Op 31 januari 2005 werd tussen VFAB en Ryanair een nieuwe overeenkomst gesloten voor de periode 1 januari 2005 […], die de overeenkomst van 2001 en de overeenkomst van 2003 verving (hierna de „overeenkomst van 2005" genoemd). De wijzigingen ten opzichte van de vorige overeenkomsten waren de volgende:

a) Ryanair moet tussen […] per dag uitvoeren en een minimum van […] vertrekkende passagiers per jaar voor elke rotatie blijven garanderen;

b) voor de periode 1 januari 2005 — 31 maart 2011 werd de luchthavenheffing op […] SEK per vertrekkende passagier vastgesteld. Voor de rest van de looptijd van de overeenkomst werd deze luchthavenheffing op […] SEK vastgesteld. Volgens de door Zweden verstrekte inlichtingen werden de voor de periode na 1 januari 2005 vastgestelde heffingen echter nooit toegepast, maar bedroeg de heffing die vanaf 1 januari 2005 in de praktijk werd toegepast […] SEK per vertrekkende passagier.

2.4. OVEREENKOMST TUSSEN RYANAIR EN AMS INZAKE MARKETINGONDERSTEUNING EN STIMULERINGSPROGRAMMA'S

(34) VFAB heeft twee marketingovereenkomsten gesloten met Ryanair en Airport Marketing Services Ltd (hierna „AMS" genoemd), een dochteronderneming van Ryanair.

(35) De eerste overeenkomst tussen VFAB en Ryanair, die op 12 juni 2008 werd ondertekend, betrof advertenties in onder meer de Zweedse en Britse pers, in het *Inflight Magazine* van Ryanair, op de website Ryanair.com en via e-mail naar abonnees in Groot-Brittannië. VFAB moest […] EUR betalen van de totale som voor deze diensten, die […] EUR bedroeg.

(36) De tweede overeenkomst ([12]) tussen VFAB en AMS bestond uit de volgende drie onderdelen:

a) marketing op de website van Ryanair in Groot-Brittannië […] in de periode 1 november 2010 — 31 maart 2011, ter waarde van […] EUR;

b) marketing op de website van Ryanair in Groot-Brittannië […] in de periode 1 november 2010 — 31 maart 2013, ter waarde van […] EUR per jaar (in totaal […] EUR);

c) stimuleringsprogramma's voor nieuwe lijnen: er werd overeengekomen dat […].

2.5. DE KLACHT

(37) In 2006 diende SAS een klacht in bij de Commissie waarin werd beweerd dat Zweden door middel van de overeenkomsten met de luchthaven van Västerås staatssteun ten gunste van Ryanair toekende. SAS stelde dat de luchthavenheffingen die VFAB aan Ryanair aanrekende lager waren dan de aan SAS aangerekende heffingen en dat deze niet objectief gerechtvaardigd (niet kostengerelateerd) waren. De klager beweerde ook dat de jaarlijkse verliezen van VFAB gedekt werden met overheidsmiddelen van de stad Västerås en Luftfartsstyrelsen. Volgens de klager was de steun ook niet verenigbaar met de interne markt.

3. **REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE EN ONDERZOEK VAN DE COMMISSIE**

(38) De Commissie heeft de formele onderzoeksprocedure ingeleid omdat zij twijfelde of de volgende maatregelen verenigbaar waren met de staatssteunregels:

a) de aandeelhoudersbijdragen aan VFAB in de periode 2003-2010;

b) de huur die VFAB aan Västerås Flygfastigheter AB heeft betaald voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur in de periode 2003-2010;

c) de exploitatiesteun die in de periode 2001-2010 in het kader van de steunregeling voor lokale luchthavens aan VFAB en andere luchthavens werd verleend;

d) de luchthavenheffingen die VFAB in de periode 2001-2010 voor Ryanair heeft toegepast;

e) de marketingondersteuning van VFAB aan Ryanair/AMS in 2001, 2008 en 2010.

3.1. MAATREGEL 1: AANDEELHOUDERSBIJDRAGEN AAN VFAB IN DE PERIODE 2003-2010

(39) In haar besluit tot inleiding van de procedure stelde de Commissie vast dat VFAB een onderneming was die volledig in handen van de overheid was en dat de aandeelhoudersbijdragen aan de staat toerekenbaar leken te zijn en als staatsmiddelen leken te kunnen worden aangemerkt.

(40) De Commissie had geen indicaties dat de bijdragen een compensatie zouden zijn voor diensten van algemeen economisch belang, maar was eerder van mening dat ze werden verstrekt om de verliezen uit de commerciële activiteiten van VFAB te dekken. Op basis van de beschikbare inlichtingen en gezien het feit dat VFAB gedurende meer dan tien jaar aanzienlijke verliezen heeft gemaakt, betwijfelt de Commissie ernstig of de aandeelhouders als een particuliere investeerder in een markteconomie hebben gehandeld (hierna het „beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie" genoemd) toen zij de aandeelhoudersbijdrage verstrekten. De Commissie nam het voorlopige standpunt in dat de aandeelhoudersbijdrage een economisch voordeel vormde omdat VFAB werd vrijgesteld van kosten die zij anders had moeten dragen.

(41) De Commissie nam het voorlopige standpunt in dat de aandeelhoudersbijdrage staatssteun was en betwijfelde of deze verenigbaar was met de interne markt.

([12]) De tweede overeenkomst werd gesloten door middel van twee sideletters bij de overeenkomst van 2005 (die beide op 1 augustus 2010 werden ondertekend) en een overeenkomst inzake marketingdiensten (die op 17 augustus 2010 werd ondertekend).

3.2. MAATREGEL 2: HUUR VOOR DE LUCHTHAVENINFRASTRUCTUUR DIE VFAB IN DE PERIODE 2003-2010 HEEFT BETAALD

(42) Op basis van de zeer beperkte inlichtingen die zij ter beschikking had, nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat er aanwijzingen waren dat de huur die voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur werd betaald mogelijk lager was dan de marktconforme huur.

(43) Een gesubsidieerde huur zou VFAB vrijstellen van kosten die de onderneming anders had moeten dragen en haar dus een selectief voordeel verschaffen. De luchthaveninfrastructuur is de volledige eigendom van de stad Västerås (via haar dochteronderneming Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB) en de Commissie nam het voorlopige standpunt in dat het besluit tot vaststelling van de huur staatsmiddelen betrof en aan de staat kon worden toegerekend.

(44) Het voorlopige standpunt van de Commissie was daarom dat de huur steun zou zijn indien deze lager was dan de marktconforme huur en dat zij betwijfelde of dergelijke steun met de interne markt verenigbaar is.

3.3. MAATREGEL 3: EXPLOITATIESTEUN DIE IN DE PERIODE 2001-2010 IN HET KADER VAN DE STEUNREGELING VOOR LOKALE LUCHTHAVENS AAN VFAB EN ANDERE LUCHTHAVENS WERD VERLEEND

(45) De grondslag voor deze steun is in de wetgeving vastgesteld en de steun werd jaarlijks door Zweden verstrekt. De steun wordt uit de overheidsbegroting gefinancierd. De Commissie was daarom van mening dat de steun een overdracht van staatsmiddelen betrof en aan de staat kon worden toegerekend.

(46) Door de maatregel werd een bepaalde categorie luchthavens vrijgesteld van een financiële last die zij anders hadden moeten dragen. Volgens de inlichtingen waarover de Commissie beschikt, lijkt de steun niet op een openbaredienstverplichting gebaseerd, noch enkel betrekking te hebben op niet-economische activiteiten op de luchthavens in kwestie. Het is niet in haar hoedanigheid van aandeelhouder dat de overheid de steun heeft verstrekt en dus lijkt het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie niet van toepassing. De Commissie was daarom a priori van mening dat de exploitatiesteun bepaalde ondernemingen een selectief economisch voordeel verleende ten opzichte van andere ondernemingen.

(47) Aangezien de begunstigden actief zijn op een markt die openstaat voor concurrentie en waarop handel tussen de lidstaten plaatsvindt, is het een maatregel die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(48) Het leek daarom dat de exploitatiesteun aan VFAB en andere luchthavens die niet direct in handen van de overheid zijn, staatssteun was. Om de bovenvermelde redenen was de Commissie van oordeel dat er twijfel bestond over de verenigbaarheid van de steun met het Verdrag.

3.4. MAATREGEL 4: LUCHTHAVENHEFFINGEN DIE VFAB IN DE PERIODE 2001-2010 VOOR RYANAIR HEEFT TOEGEPAST

(49) Tijdens de volledige onderzochte periode was VFAB voor 100 % in handen van de overheid. Op basis hiervan en van de inlichtingen over de beheerstructuur van VFAB nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat het besluit inzake luchthavenheffingen staatsmiddelen betrof en aan de staat kon worden toegerekend.

(50) Voor zover de luchthavenheffingen in kwestie lager waren dan de marktprijs voor de diensten die VFAB aan Ryanair verleende, was de Commissie van mening dat deze een selectief voordeel voor Ryanair vormden. In dit verband stelde de Commissie vast dat de luchthavenheffingen die VFAB aan Ryanair aanrekende beduidend lager waren dan de aan de klager aangerekende luchthavenheffingen. Op basis van de beschikbare informatie betwijfelde de Commissie ook of de wijze waarop VFAB de luchthavenheffingen voor Ryanair heeft vastgesteld, verenigbaar was met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(51) Het voorlopige standpunt van de Commissie was daarom dat de luchthavenheffingen die specifiek met Ryanair waren afgesproken in de overeenkomsten van 2001, 2003 en 2005, niet op normale marktvoorwaarden waren vastgesteld en dat Ryanair een selectief economisch voordeel had genoten dat staatssteun kon vormen.

(52) De Commissie betwijfelde ook of die steun verenigbaar was met de interne markt, met name in het licht van de bepalingen in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

3.5. MAATREGEL 5: MARKETINGONDERSTEUNING VAN VFAB AAN RYANAIR/AMS IN 2001, 2008 EN 2010

(53) Wat maatregel 5 betreft, nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de overeenkomsten van VFAB inzake marketingondersteuning het gebruik van staatsmiddelen omvatten en aan de staat toerekenbaar waren.

(54) Wat betreft de eventuele voordelen van de overeenkomsten inzake marketingondersteuning betwijfelde de Commissie of de voorwaarden ervan, wat VFAB betreft, strookten met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, aangezien uit de beschikbare bewijsstukken op het eerste gezicht niet bleek dat de overeenkomsten voor VFAB een overeenkomstige economische waarde inhielden. De Commissie nam daarom het voorlopige standpunt in dat de overeenkomst Ryanair een voordeel opleverde, omdat de onderneming werd vrijgesteld van kosten die zij anders had moeten dragen bij het uitoefenen van haar activiteiten, en dat dit prima-facievoordeel selectief was, omdat dit enkel op Ryanair/AMS van toepassing was ([13]).

(55) Op grond van het bovenstaande nam de Commissie het voorlopige standpunt in dat de aan Ryanair/AMS toegekende marketingondersteuning staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie betwijfelde ook of die steun verenigbaar was met de interne markt, met name in het licht van de bepalingen in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

4. **OPMERKINGEN VAN ZWEDEN**

(56) De opmerkingen van Zweden in het kader van het formele onderzoek worden hieronder samengevat, maar op de relevante delen wordt meer in detail ingegaan in deel 7, „Beoordeling".

4.1. MAATREGEL 1: AANDEELHOUDERSBIJDRAGEN AAN VFAB IN DE PERIODE 2003-2010

(57) Zweden heeft om inhoudelijk dezelfde redenen die VFAB aanhaalt (zie de overwegingen 63 tot en met 65) gesteld dat eventuele steun die met staatsmiddelen aan VFAB werd verstrekt, hoe dan ook geen staatssteun kon zijn, omdat deze middelen ofwel dienden om verliezen te vergoeden die enkel uit niet-economische activiteiten op de luchthaven voortkwamen, ofwel een compensatie vormden voor diensten van algemeen economisch belang.

4.2. MAATREGEL 2: HUUR VOOR DE LUCHTHAVENINFRASTRUCTUUR DIE VFAB IN DE PERIODE 2003-2010 HEEFT BETAALD

(58) Zweden betwist dat de huur die voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur werd betaald staatssteun aan VFAB vormt.

(59) Zweden betwist dat de huur lager was dan de marktprijs. Het wijst erop dat de grond volgens de bestaande bestemmingsplannen enkel als luchthaven kan worden gebruikt en dat de huur moet worden beoordeeld in het licht van de geringe winstgevendheid van een dergelijk gebruik.

(60) Volgens Zweden zijn er ook geen concrete bewijzen die de aanvankelijke twijfels van de Commissie betreffende het niveau van de huur bevestigen.

4.3. MAATREGEL 3: EXPLOITATIESTEUN DIE IN DE PERIODE 2001-2010 IN HET KADER VAN DE STEUNREGELING VOOR LOKALE LUCHTHAVENS AAN VFAB EN ANDERE LUCHTHAVENS WERD VERLEEND

(61) Zweden beweert dat exploitatiesteun aan luchthavens die niet in handen van de overheid zijn, moet worden beschouwd als een regeling voor exploitatiesteun die op basis van punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 verenigbaar is met de interne markt.

5. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(62) De opmerkingen van belanghebbenden in het kader van het formele onderzoek worden hieronder samengevat, maar op de relevante delen wordt meer in detail ingegaan in deel 7, „Beoordeling".

5.1. OPMERKINGEN VAN VFAB

5.1.1. **Maatregel 1: aandeelhoudersbijdragen aan VFAB in de periode 2003-2010**

(63) Volgens VFAB werd het overgrote deel van de luchthavendiensten verstrekt aan de scholen die op de luchthaven actief zijn en aan de vliegclub (zie overweging 16). VFAB beweert voorts dat deze gebruikers geen economische activiteiten uitoefenden en dat de dienstverlening aan hen daarom ook niet-economisch was en niet onder het staatssteuntoezicht viel, net als de eventuele staatsmiddelen die werden gebruikt om de exploitatieverliezen uit het verstrekken van die diensten te dekken.

([13]) De Commissie was van mening dat het in dit verband niet uitmaakte dat een deel van de marketingondersteuning niet rechtstreeks aan Ryanair, maar via haar dochteronderneming AMS werd verstrekt. De Commissie stelde vast dat Ryanair de directe zeggenschap had over AMS op het tijdstip dat de overeenkomsten werden ondertekend en zelfs een van de sideletters namens AMS lijkt te hebben ondertekend. Bovendien wordt in de overeenkomst tussen VFAB en AMS inzake marketingdiensten bepaald dat het onlosmakelijk deel uitmaakt van de verbintenis van Ryanair om een route met vier vluchten per week van Londen Stansted naar VST op te zetten en te exploiteren („rooted in Ryanair's commitment to establish and operate routes a 4 per week services from London Stansted to VST").

(64) Voor zover de luchthavenactiviteiten toch als economisch zouden worden beschouwd, is VFAB van mening dat het diensten van algemeen economisch belang zijn en dat eventuele overheidssteun die de verliezen uit het verstrekken van dergelijke diensten van algemeen economisch belang dekt, geen staatssteun is.

(65) Tot slot beweert VFAB dat de aandeelhoudersbijdrage enkel relevant zou zijn voor een toetsing aan de staatssteunregels in de mate dat deze werd verstrekt voor het dekken van verliezen uit de commerciële activiteiten van VFAB, dat wil zeggen het verlenen van luchthavendiensten aan commerciële luchtvaartmaatschappijen. VFAB is van mening dat de aandeelhoudersbijdrage verenigbaar was met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, omdat de commerciële activiteiten van de luchthaven in toenemende mate winstgevend (*incrementally profitable*) waren in de zin dat de inkomsten uit deze activiteiten de kosten ervan dekten en er winst werd gemaakt.

5.1.2. **Maatregel 2: huur voor de luchthaveninfrastructuur die VFAB in de periode 2003-2010 heeft betaald**

(66) VFAB betwist dat de huur niet marktconform zou zijn vanwege de bestaande beperkingen op het gebruik van de grond en de negatieve winstgevendheid van de luchthavenactiviteiten ter plaatse.

(67) VFAB betwist dat het besluit inzake de huurprijs aan de staat toerekenbaar is. Västerås Flygfastigheter AB, de eigenaar van de luchthaveninfrastructuur, is weliswaar volledig in handen van de stad Västerås, maar de onderneming opereert „*at arm's length*" van haar openbare aandeelhouders en bepaalt de huurprijzen op basis van commerciële overwegingen. De huurprijs zou daarom niet aan de staat toerekenbaar zijn.

5.1.3. **Maatregelen 4 en 5: luchthavenheffingen die in de periode 2001-2010 voor Ryanair van toepassing waren en marketingondersteuning aan Ryanair en AMS in 2001, 2008 en 2010**

(68) Volgens VFAB waren de commerciële overeenkomsten tussen VFAB, Ryanair en AMS vanuit het standpunt van VFAB verenigbaar met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en vormen deze daarom geen staatssteun.

(69) VFAB noteerde verliezen gedurende de hele onderzochte periode, evenals tijdens de jaren daarvoor. Volgens VFAB kwamen deze verliezen echter voort uit de beweerde niet-economische activiteiten op de luchthaven, terwijl de overeenkomsten met commerciële luchtvaartmaatschappijen, waaronder de maatregelen 4 en 5, de bijkomende kosten dekten en winst genereerden, en dus een positieve bijdrage leverden aan het financiële resultaat van VFAB.

(70) VFAB heeft op vraag van de Commissie ook gedetailleerde financiële informatie verstrekt.

5.2. OPMERKINGEN VAN RYANAIR

5.2.1. **Maatregel 4: luchthavenheffingen die in de periode 2001-2010 voor Ryanair van toepassing waren**

(71) Ryanair verzekerde dat de luchthavenheffingen die VFAB aan Ryanair aanrekende geen staatssteun inhielden omdat deze verenigbaar waren met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(72) In een eerste fase beweerde Ryanair dat de Commissie, met betrekking tot de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, de overeenkomsten van Ryanair met VFAB moest vergelijken met overeenkomsten met particuliere en publiek-private luchthavens. Ryanair diende ook rapporten in die het bij adviesbureau Oxera had besteld en waarin werd gesteld dat de luchthavenheffingen die Ryanair op de luchthaven van Västerås betaalde grotendeels overeenstemden met de heffingen die op een aantal „referentieluchthavens" werden toegepast en dat deze derhalve voldeden aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(73) Ten tweede beweerde Ryanair dat een luchthaven die zich in dezelfde situatie bevond als de luchthaven van Västerås op dat ogenblik, in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie zou hebben gehandeld door eenvoudigweg haar verliezen te beperken in plaats van winstgevend te worden via overeenkomsten inzake luchthavenheffingen. De Commissie zou daarom moeten nagaan of de overeenkomst voor de luchthaven in toenemende mate winstgevend (*incrementally profitable*) was. Ryanair was van mening dat de Commissie bij haar toetsing van de overeenkomst aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie alleen rekening mocht houden met de extra kosten van de luchthaven, die rechtstreeks verband houden met het verlenen van luchthavendiensten aan de luchtvaartmaatschappij in kwestie, en moest onderzoeken of de totale inkomsten (inkomsten uit luchtvaartactiviteiten en uit andere activiteiten dan luchtvaart) die uit de overeenkomst voortvloeien hoger zijn dan deze extra kosten.

(74) In dit verband beweerde Ryanair dat de inkomsten van VFAB uit de overeenkomsten met Ryanair hoger zijn dan de extra kosten om Ryanair te bedienen. Behalve rapporten en documenten om de door de onderneming ingediende inlichtingen te staven, heeft Ryanair door het adviesbureau Oxera uitgevoerde studies bezorgd waarin de winstgevendheid van de overeenkomsten tussen VFAB en Ryanair en AMS wordt geanalyseerd.

5.2.2. **Marketingondersteuning van VFAB aan Ryanair/AMS in 2001, 2008 en 2010**

(75) Wat betreft de marketingovereenkomsten met VFAB benadrukte Ryanair dat de marketingovereenkomsten van AMS losstaan van de overeenkomsten van Ryanair met de luchthaven en apart moeten worden beoordeeld, omdat Ryanair en AMS niet als één enkele begunstigde mogen worden beschouwd. De overeenkomsten werden onafhankelijk van elkaar onderhandeld, betroffen verschillende diensten en hadden geen onderling verband waardoor ze als één bron voor vermeende staatssteun zouden kunnen worden beschouwd. Het sluiten van een marketingovereenkomst met AMS is geen voorwaarde voor Ryanair om vliegroutes van en naar een luchthaven te exploiteren.

(76) Wat betreft de marketingwaarde beweerde Ryanair dat de ruimte voor marketing op de website van Ryanair beperkt is en dat de vraag naar deze ruimte groot is, ook van andere ondernemingen dan luchthavens. Ryanair is van mening dat de marketingovereenkomsten tussen VFAB en Ryanair en AMS verenigbaar zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(77) Ryanair beweerde tevens dat de Commissie hoe dan ook niet had aangetoond dat de maatregelen 4 en 5 het gebruik van staatsmiddelen omvatten of aan de staat toerekenbaar waren.

5.3. OPMERKINGEN VAN AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(78) AMS stelde dat de Commissie, in tegenstelling tot wat in het besluit tot inleiding van de procedure was vermeld, de overeenkomsten van VFAB met Ryanair (maatregel 4) en de marketingovereenkomsten met AMS (maatregel 5) niet als met elkaar verbonden zou mogen behandelen, maar deze als twee aparte zakelijke transacties zou moeten beschouwen. AMS is naar eigen zeggen een dochteronderneming van Ryanair met een eigen werkelijk commercieel doel, die is opgericht om een activiteit te ontwikkelen die niet tot de kernactiviteiten van Ryanair behoorde. AMS gaf ook aan dat haar marketingovereenkomsten met luchthavens in beginsel los van de overeenkomsten van Ryanair met diezelfde luchthavens worden onderhandeld en gesloten.

(79) Volgens AMS is het voor een kleine regionale luchthaven logisch om marketingdiensten van AMS aan te kopen. AMS verzekerde dat het voor zulke luchthavens over het algemeen nodig is om hun merkbekendheid te verhogen en dat advertenties op de website van een luchtvaartmaatschappij het aantal aankomende passagiers kunnen doen toenemen (buitenlandse reizigers genereren meer niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten dan vertrekkende reizigers uit de regio van de luchthaven). De marketingovereenkomst heeft daarom een werkelijke commerciële waarde voor VFAB.

(80) AMS verklaarde ook dat VFAB in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie handelde toen de onderneming de marketingovereenkomsten in het kader van maatregel 5 sloot, omdat advertenties op Ryanair.com voor de luchthaven van Västerås een grote reële waarde hebben en dat de vergoeding die AMS hiervoor kreeg de marktprijs voor deze diensten was.

6. **OPMERKINGEN VAN ZWEDEN TEN AANZIEN VAN DE OPMERKINGEN VAN DERDEN**

(81) Zweden heeft geen opmerkingen gemaakt op de van derden ontvangen opmerkingen.

7. **BEOORDELING**

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

(83) De criteria van artikel 107, lid 1, VWEU zijn cumulatief. Om te kunnen bepalen of een maatregel al dan niet staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU moet daarom aan elk van de volgende voorwaarden worden voldaan: de financiële steun

a) wordt door de overheid of uit overheidsmiddelen toegekend;

b) verschaft een selectief voordeel, d.w.z. begunstigt bepaalde ondernemingen of bepaalde producten;

c) vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en

d) beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.

7.1. MAATREGEL 1: AANDEELHOUDERSBIJDRAGEN AAN VFAB IN DE PERIODE 2003-2010

7.1.1. **Is er sprake van staatssteun?**

7.1.1.1. *Het begrip onderneming*

(84) Om te kunnen bepalen of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU valt, moet de Commissie eerst nagaan of de begunstigde een onderneming is in de zin van dat artikel.

(85) Volgens vaste rechtspraak omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd ([14]), en wordt onder economische activiteit verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt ([15]).

(86) In zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle heeft het Gerecht duidelijk gemaakt dat de exploitatie van een burgerluchthaven een economische activiteit is, waarvan de aanleg van luchthaveninfrastructuur onlosmakelijk deel uitmaakt ([16]). Een luchthavenexploitant die een economische activiteit uitoefent, ongeacht zijn rechtsvorm en de wijze waarop hij wordt gefinancierd, vormt een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ([17]).

(87) Wat betreft het tijdstip vanaf wanneer de aanleg en de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit wordt, herinnert de Commissie eraan dat het door de geleidelijke ontwikkeling van de marktkrachten in de luchthavensector niet mogelijk is om een exacte datum vast te stellen. De Europese rechtbanken hebben echter erkend dat de aard van de luchthavenactiviteiten evolueert en in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle heeft het Gerecht geoordeeld dat het vanaf 2000 niet langer mogelijk was om de toepassing van de staatssteunvoorschriften op de financiering van luchthaveninfrastructuur uit te sluiten. Bijgevolg moet, vanaf de datum waarop het arrest-Aéroports de Paris is gewezen (12 december 2000) ([18]), de exploitatie en de aanleg van luchthaveninfrastructuur worden beschouwd als een economische activiteit die binnen het staatssteuntoezicht valt.

(88) Er zij echter op gewezen dat niet alle activiteiten die door een luchthavenexploitant worden uitgeoefend per definitie een economisch karakter hebben ([19]). Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht niet van economische aard zijn en niet onder de toepassing van de staatssteunregels vallen. Het betreft activiteiten zoals veiligheid, verkeersleiding, politie, douane enz. ([20]). De financiering van deze activiteiten van niet-economische aard moet strikt worden beperkt tot een compensatie van de kosten die uit de activiteiten in kwestie voortvloeien en mag niet worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten van economische aard ([21]).

(89) Tijdens het formele onderzoek hebben Zweden en VFAB de voorlopige conclusie van de Commissie om VFAB als onderneming aan te merken, betwist. Zij voerden aan dat het merendeel van de activiteiten van VFAB niet economisch van aard waren.

(90) Volgens Zweden en VFAB waren de volgende gebruikers van de luchthaven geen ondernemingen, maar oefenden zij niet-economische activiteiten uit:

— Hässlögymnasiet (dat niet-economisch zou zijn omdat het deel uitmaakt van het nationale schoolsysteem);

— de pilotenopleiding aan de Scandinavian Aviation Academy;

— de activiteiten van de vereniging zonder winstoogmerk Hässlö Flygförening, een vliegclub die het vliegveld gratis mocht gebruiken.

([14]) Arrest van 18 juni 1998 in zaak C-35/96, Commissie/Italiaanse Republiek, Jurispr. 1998, blz. I-3851, punt 36, arrest van 23 april 1991 in zaak C-41/90, Klaus Höfner en Fritz Elser/Macrotron GmbH, Jurispr. 1991, blz. I-1979, punt 21, arrest van 16 november 1995 in zaak C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie en Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Jurispr. 1995, blz. I-4013, punt 14, arrest van 11 december 1997 in zaak C-55/96, Job Centre coop. arl., Jurispr. 1997, blz. I-7119, punt 21.

([15]) Zie bv. arrest van 18 juni 1998 in zaak C-35/96, Commissie/Italiaanse Republiek, Jurispr. 1998, blz. I-3851, punt 36, arrest van 12 september 2000 in gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Jurispr. 2000, blz. I-6451, punt 75.

([16]) Arrest van 24 maart 2011 in gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) en Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/Europese Commissie (hierna de „zaak-Flughafen Leipzig/Halle" genoemd), Jurispr. 2011, nog niet bekendgemaakt. Zie ook arrest van 12 december 2000 in zaak T-128/98, Aéroports de Paris/Commissie (hierna het „arrest-Aéroports de Paris" genoemd), Jurispr. 2000, blz. II-3929, zoals bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-82/01 P, Jurispr. 2002, blz. I-9297 en zaak T-196/04, Ryanair/Commissie (hierna de „zaak-Charleroi" genoemd), Jurispr. 2008, blz. II-3643, punt 88.

([17]) Zie bv. de zaken C-159/91, Poucet/AGV en C-160/91, Pistre/Cancave, Jurispr. 1993, blz. I-637.

([18]) Zaak-Flughafen Leipzig/Halle, punten 42 en 43.

([19]) Zie bv. arrest van 19 januari 1994 in zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft GmbH/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43.

([20]) Besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N309/2002 — Veiligheid van de luchtvaart — schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001.

([21]) Arrest van 18 maart 1997 in zaak C-343/95, Diego Calì & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Jurispr. 1997, blz. I-1547. Besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N309/2002. Besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N 438/02 — Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken.

(91) Volgens Zweden maakten deze beweerde niet-economische activiteiten samen het overgrote deel van het gebruik van de luchthavencapaciteit uit. Zweden beweerde ook dat de commerciële vluchten op de luchthaven (die worden gedefinieerd als vluchten die door luchtvaartmaatschappijen worden uitgevoerd) winstgevend waren en alle verliezen van VFAB daarom voortkwamen uit de niet-economische activiteiten en dat de eventuele overheidssteun om deze verliezen te compenseren niet binnen het staatssteuntoezicht valt.

(92) Het standpunt van Zweden in deze kwestie is gebaseerd op het argument dat als de activiteiten van de gebruiker van een luchthaven niet-economisch zijn, het verlenen van luchthavendiensten aan deze gebruiker evenmin een economische activiteit is.

(93) De Commissie is het niet eens met dit standpunt.

(94) Zoals hierboven reeds uiteengezet, werd duidelijk bepaald dat het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt een economische activiteit is. Een luchthaven kan, naast de strikt gedefinieerde luchthavendiensten (d.w.z. diensten die aan luchtvaartmaatschappijen worden verleend ([22])), ook andere vormen van diensten verlenen op commerciële basis, bv. het gebruik tegen vergoeding van de luchthaveninfrastructuur voor andere luchtvaartactiviteiten, zoals luchtvaartopleidingen. Voor de kwalificatie van de luchthaven als onderneming speelt het geen rol of de afnemers van deze diensten, bv. luchtvaartopleidingen, zelf ondernemingen zijn, omdat er een markt bestaat voor de diensten in kwestie.

(95) Zweden van zijn kant heeft erkend dat zowel Hässlögymnasiet als de Scandinavian Aviation Academy een vergoeding hebben betaald voor het gebruik van de luchthaven. Het verlenen van deze diensten door de luchthavenexploitant is dus een economische activiteit, ongeacht het soort activiteit dat de school zelf uitoefent.

(96) Volgens Zweden en VFAB had ook de vliegclub het recht om de luchthaven te gebruiken zonder een vergoeding te betalen. Het feit dat de vliegclub niet betaalt voor diensten die door de luchthaven worden verstrekt, betekent echter niet noodzakelijk dat deze diensten niet economisch zijn. In ieder geval hebben Zweden en VFAB erkend dat zij in hun boekhouding de kosten voor het gebruik van de luchthaven door de vliegclub en door de luchtvaartopleidingen niet hebben opgesplitst, waardoor er geen duidelijke cijfers bestaan voor deze beweerde niet-economische activiteiten. De diensten die aan de vliegclub werden verleend, doen daarom niets af aan de conclusie van de Commissie dat VFAB een onderneming is.

(97) In deze zaak is de Commissie van oordeel dat de luchthaven van Västerås op commerciële basis wordt geëxploiteerd. De luchthavenexploitant krijgt vergoedingen van de gebruikers voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur en voor de diensten die op de luchthaven worden verleend. VFAB is derhalve een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.1.1.2. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

(98) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet de maatregel in kwestie met overheidsmiddelen gefinancierd worden en moet het besluit tot toekenning van de steun aan de staat toerekenbaar zijn.

(99) Het begrip staatssteun omvat ieder voordeel dat rechtstreeks met overheidsmiddelen wordt gefinancierd en dat wordt verleend door de staat zelf of door instellingen die werken op grond van een overheidsmandaat ([23]). Middelen van lokale overheden worden voor de toepassing van artikel 107 VWEU als staatsmiddelen beschouwd ([24]).

(100) In dit geval waren het de eigenaars van VFAB, d.w.z. de stad Västerås en voor bepaalde maatregelen Luftfartsverket via haar dochteronderneming LFV Holding, die het besluit inzake de aandeelhoudersbijdrage hebben genomen en deze bijdrage hebben verstrekt.

(101) Wat de stad Västerås betreft, heeft de gemeenteraad het besluit genomen inzake de aandeelhoudersbijdrage, die rechtstreeks uit de begroting van de stad werd betaald.

(102) Wat betreft LFV Holding stelt de Commissie vast dat de onderneming volledig in handen was van Luftfartsverket, een overheidsinstantie. LFV Holding kan volgens haar statuten geen dochterondernemingen oprichten of aandelen verwerven zonder toestemming van de Zweedse regering. De Zweedse parlementsleden hebben het recht om aan de vergaderingen van de raad van bestuur deel te nemen.

([22]) Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 2.2.8.
([23]) Arrest van 16 mei 2002 in zaak C-482/99, Franse Republiek/Commissie (Stardust Marine), Jurispr. 2002, blz. I-4397.
([24]) Arrest van 12 mei 2011 in gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis/Europese Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1999, punt 108.

(103) De Commissie stelt vast dat noch Zweden, noch een derde dit onderdeel van het voorlopige standpunt van de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure heeft betwist en is daarom van mening dat maatregel 1 met overheidsmiddelen is gefinancierd en aan de staat toerekenbaar is.

7.1.1.3. *Economisch voordeel*

Beweerde dienst van algemeen economisch belang

(104) VFAB heeft aangevoerd dat, indien het verlenen van luchthavendiensten aan de luchtvaartopleidingen en de vliegclub in overweging 90 als een economische activiteit wordt aangemerkt, dit in ieder geval als een dienst van algemeen economisch belang moet worden beschouwd, en dat de aan VFAB toegekende overheidssteun geen staatssteun is omdat het een compensatie betreft voor verliezen die uitsluitend uit de uitoefening van deze diensten van algemeen economisch belang voortvloeien.

(105) Overheden kunnen bepaalde economische activiteiten van luchthavens of luchtvaartmaatschappijen inderdaad definiëren als diensten van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, VWEU en een compensatie voor dergelijke diensten geven.

(106) Volgens de rechtspraak in de zaak-Altmark ([25]) vormt een vergoeding voor diensten van algemeen economisch belang geen selectief voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de begunstigde van de vergoeding moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de dienst van algemeen economisch belang en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn;

b) de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld;

c) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de nakoming van de dienst van algemeen economisch belang, rekening houdend met de ontvangsten en met een redelijke winst uit de nakoming van deze verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken;

d) wanneer de begunstigde niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst.

(107) De voorwaarden in de Altmark-criteria zijn cumulatief; er moet dus aan alle vier de criteria zijn voldaan om overheidssteun op basis daarvan niet als staatssteun aan te merken.

(108) In dit geval stelt de Commissie vast dat Zweden en VFAB geen enkel bewijs hebben aangedragen waaruit blijkt dat de beweerde openbaredienstverplichting duidelijk en concreet is omschreven en formeel aan VFAB is toevertrouwd. VFAB verwijst in dit verband enkel naar haar statuten, waarin is vermeld dat het doel van de onderneming is „tegemoet te komen aan de behoefte aan luchtvervoer in de regio" ([26]) en later „de burger-luchtvaart op de luchthaven van Västerås te bedienen" ([27]). Geen van deze formuleringen bevat een verwijzing naar de drie beweerde openbaredienstverplichtingen en ze kunnen hoe dan ook niet worden beschouwd als een echte opdracht om diensten van algemeen economisch belang te verlenen (ze lijken veeleer een algemene beschrijving van het doel van de onderneming). Om deze reden alleen kan de overheidssteun aan VFAB daarom niet worden beschouwd als steun die volgens de rechtspraak in het arrest-Altmark buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels valt.

(109) De Commissie stelt bovendien vast dat aan ten minste twee andere Altmark-criteria niet lijkt te zijn voldaan: er zijn geen bewijzen dat de vergoeding vooraf wordt vastgesteld (ze lijkt eerder achteraf te worden vastgesteld om onverwachte verliezen te dekken), en VFAB is niet gekozen via een openbare aanbesteding en er zijn geen bewijzen dat de beweerde vergoeding is vastgesteld op basis van een analyse van de kosten van een goed beheerde onderneming (eerder integendeel, want het steunniveau werd vastgesteld op basis van de behoefte om meerdere jaren van aanhoudende verliezen te compenseren).

(110) De bewering van VFAB dat de overheidssteun aan VFAB niet binnen het staatssteuntoezicht valt omdat deze een compensatie zou vormen voor de uitvoering van een openbaredienstverplichting kan daarom niet worden aanvaard.

([25]) Arrest van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (hierna het „arrest-Altmark" genoemd), Jurispr. 2003, blz. I-7747, punten 86-93.
([26]) Volgens de statuten die tussen 28 december 2000 en 28 januari 2007 van toepassing waren.
([27]) Volgens de statuten die vanaf 23 januari 2007 van toepassing waren.

Beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie

(111) Elk economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder overheidsmaatregelen, niet zou hebben gekregen, is een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Enkel het effect van de maatregel op de betrokken onderneming is relevant, niet de redenen voor of het doel van de overheidsmaatregel. Wanneer de financiële situatie van een onderneming als gevolg van overheidsmaatregelen verbetert, is er sprake van een voordeel.

(112) De Commissie herinnert er verder aan dat „wanneer kapitaal onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden, al dan niet rechtstreeks, door de staat ter beschikking van een onderneming wordt gesteld, dit volgens vaste rechtspraak niet als staatssteun kan worden aangemerkt". In de onderhavige zaak moet de Commissie, om vast te stellen of de aandeelhoudersbijdrage voor VFAB een voordeel is dat de onderneming onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen, het gedrag van de overheidsinstanties die de aandeelhoudersbijdrage hebben verstrekt vergelijken met het gedrag van een particuliere investeerder in een markteconomie, dat wordt gestuurd door winstvooruitzichten op lange termijn.

(113) Daarbij mogen eventuele positieve effecten op de economie van de regio, waar de luchthaven is gevestigd, geen rol spelen, omdat het Hof van Justitie duidelijk heeft gemaakt dat de relevante vraag voor de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie is „of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectoraal beleid, een dergelijke kapitaalinbreng zou hebben gedaan".

(114) In het arrest-Stardust Marine stelde het Hof dat „met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie". In het arrest-EDF verklaarde het Hof dat „economische ramingen die na toekenning van dit voordeel zijn gemaakt, de vaststelling achteraf dat de door de betrokken lidstaat gedane investering daadwerkelijk winstgevend is geweest of naderhand aangevoerde rechtvaardigingen voor de keuze van de gevolgde handelwijze […] echter niet [kunnen] volstaan tot bewijs dat deze lidstaat vóór of tegelijk met de toekenning van het voordeel een dergelijke beslissing in zijn hoedanigheid van aandeelhouder heeft genomen" ([28]).

(115) Voor de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moet de Commissie terugkijken naar de tijdstippen waarop elk van de besluiten om overheidsmiddelen aan VFAB te verstrekken werd genomen. De Commissie moet haar toetsing ook baseren op de inlichtingen en veronderstellingen waarover de betrokken lokale overheden beschikten op het ogenblik dat het besluit inzake de financieringsregelingen voor de infrastructuurmaatregelen in kwestie werd genomen.

(116) In haar besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie een voorlopige analyse gemaakt over waarom de aandeelhoudersbijdrage aan VFAB een voordeel voor de onderneming was en, in het bijzonder, waarom niet was voldaan aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(117) De Commissie stelde in de eerste plaats vast dat VFAB gedurende meer dan tien jaar aanzienlijke verliezen had gemaakt. Reeds op het ogenblik van de eerste aandeelhoudersbijdrage in 2003 had VFAB (volgens de inlichtingen waarover de Commissie beschikt) al ten minste vijf jaar aanhoudende verliezen geboekt. De verliezen bleven onafgebroken voortduren tijdens de hele onderzochte periode, zodat VFAB op het tijdstip van elk van de aandeelhoudersbijdragen verlieslatend was. Volgens de Commissie is het zeer onwaarschijnlijk dat een particuliere investeerder in dergelijke omstandigheden een kapitaalinjectie van in totaal 194 miljoen SEK (circa 21,4 miljoen EUR) zou willen geven om die verliezen te dekken. Omdat VFAB gedurende de hele onderzochte periode volledig in handen van de staat was, zijn er geen particuliere eigenaars waarmee een vergelijking kan worden gemaakt. In dergelijke omstandigheden kan alleen door middel van duidelijke vooruitzichten op winstgevendheid op lange termijn worden aangetoond dat het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie in acht is genomen.

(118) Vóór het besluit tot inleiding van de procedure beweerde Zweden dat de aandeelhoudersbijdrage was gebaseerd op gelijkaardige financiële analyses als de analyses die werden uitgevoerd door de eigenaar van de luchthaven Skavsta (zie punt 52 van het besluit tot inleiding van de procedure). Zoals in dit besluit werd vastgesteld, verstrekte Zweden echter geen concrete gegevens waaruit bleek dat de eigenaar van Skavsta op vergelijkbare voorwaarden kapitaal zou hebben verstrekt als op de luchthaven van Västerås en was de situatie niet vergelijkbaar omdat het aantal reizigers op Skavsta tien keer zo groot was als op Västerås. Tijdens het formele onderzoek zijn geen verdere bewijsstukken over deze kwestie ingediend.

([28]) Arrest van 5 juni 2012 in zaak C-124/10 P, Europese Commissie/Électricité de France (EDF), Jurispr. 2012, nog niet bekendgemaakt, punt 84.

(119) Vóór het besluit tot inleiding van de procedure had Zweden zeer beperkte inlichtingen verstrekt om aan te tonen dat de luchthaven van Västerås en LFV Holding als particuliere investeerders in een markteconomie hadden gehandeld toen zij de kapitaalinjectie deden. Zoals in het besluit werd vastgesteld, zijn er aanwijzingen dat Luftfartsverket een soort marktanalyse heeft uitgevoerd voordat het in 2000 aandelen van VFAB heeft verworven. Volgens de berekeningen waarop die aankoop was gebaseerd, zou het aantal passagiers op de luchthaven van Västerås naar verwachting stijgen van 120 000 in 1999 naar 600 000 acht jaar later, wat een duurzame winst van 7-10 miljoen SEK per jaar zou opleveren. VFAB zou volgens die berekeningen in 2003, bij 400 000 reizigers, het break-evenpoint bereiken.

(120) Deze veronderstellingen leken gezien de vroegere resultaten van de luchthaven van Västerås echter zeer optimistisch. Dit werd ook in het besluit tot inleiding van de procedure vastgesteld en er werden geen verdere bewijzen verstrekt waarin de betrouwbaarheid van deze prognoses werd bevestigd (uit tabel 1 blijkt dat de reizigersaantallen geen vijf keer zijn gestegen, maar in werkelijkheid zijn gedaald). Eind 2006 heeft LFV Holding AB haar aandelen voor 1 SEK aan de stad Västerås terugverkocht. Volgens de door Zweden verstrekte inlichtingen was de reden daarvoor dat Luftfartsstyrelsen niet langer aandeelhoudersbijdragen wilde verstrekken om de verliezen van VFAB te dekken.

(121) De Commissie stelt eveneens vast dat het doel van de aandeelhoudersbijdrage van de stad Västerås en LFV Holding, volgens de tijdens het onderzoek door VFAB gemaakte opmerkingen, was „de verliezen uit de commerciële activiteiten van VFAB te dekken" ([29]). VFAB beweerde dat de meeste van deze activiteiten niet economisch zijn en is van mening dat de aandeelhoudersbijdragen enkel aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie kunnen worden getoetst met betrekking tot het rendement van de overeenkomsten met de commerciële luchtvaartmaatschappijen, die volgens VFAB het enige economische onderdeel van de luchthavenexploitatie vormen. Omdat deze overeenkomsten winstgevend waren, stelt VFAB dat de aandeelhoudersbijdragen strookten met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(122) Zweden heeft deze overwegingen niet betwist.

(123) Ten eerste aanvaardt de Commissie om de hierboven vermelde redenen de bewering van VFAB niet dat de luchthavenexploitatie in hoofdzaak niet-economisch van aard is, noch dat de aandeelhoudersbijdrage enkel aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie kan worden getoetst met betrekking tot de overeenkomsten van VFAB met commerciële luchtvaartmaatschappijen. VFAB is een onderneming en vanuit het perspectief van de aandeelhouders moet de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op grond van de totale financiële resultaten van VFAB gebeuren. Hoe dan ook heeft VFAB geen onderbouwde cijfers verstrekt waarmee een onderscheid kan worden gemaakt tussen de economische en de niet-economische activiteiten van de onderneming.

(124) Wat betreft de vooruitzichten dat de resultaten van VFAB een rendement op de aandeelhoudersbijdrage zou leveren dat aanvaardbaar zou zijn voor een particuliere exploitant, stelt de Commissie vast dat noch Zweden, noch de belanghebbenden tijdens het onderzoek inlichtingen hebben verstrekt waardoor de voorlopige conclusie van de Commissie dat de aandeelhoudersbijdragen niet strookten met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, zou kunnen wijzigen.

(125) Er werden geen gegevens verstrekt ter aanvulling van de zeer beperkte bewijzen die vóór het besluit tot inleiding van de procedure waren ingediend en die, ondanks de duidelijke eerste aanwijzingen van het tegendeel (die in de overwegingen 119 tot en met 121 zijn samengevat), erop zouden wijzen dat de aandeelhoudersbijdrage was verstrekt in de redelijke veronderstelling van een rendement dat aanvaardbaar zou zijn voor een particuliere investeerder in een markteconomie in een vergelijkbare situatie.

(126) De Commissie stelt integendeel vast dat haar voorlopige conclusies worden gestaafd door de verklaringen van VFAB zelf (zie overweging 121), die Zweden niet heeft betwist, dat de aandeelhoudersbijdragen niet werden verstrekt om een rendement te verkrijgen dat aanvaardbaar was voor een particuliere investeerder in een markteconomie, maar om de verliezen te dekken die voortdurend uit de activiteiten van VFAB voortvloeiden. Voor een particuliere investeerder in een markteconomie zou het niet aanvaardbaar zijn om op deze wijze verliezen te dekken zonder duidelijke en geloofwaardige vooruitzichten op betere resultaten van de onderneming die een aanvaardbaar rendement opleveren.

(127) Zweden heeft naar aanleiding van de in het besluit tot inleiding van de procedure uitgedrukte twijfels geen inlichtingen verstrekt over de zeer optimistische prognoses die, naar verluidt, vóór de eerste aandeelhoudersbijdrage werden opgesteld. Evenmin heeft het bewijzen voorgelegd waaruit blijkt dat de daaropvolgende aandeelhoudersbijdragen gebaseerd waren op een vorm van beoordeling van het toekomstige rendement en niet enkel bedoeld waren om verliezen te dekken.

([29]) Opmerkingen van VFAB van 16 juli 2012, punt 3.3.

Conclusie

(128) Om deze redenen is de Commissie van mening dat een particuliere investeerder in een markteconomie de aandeelhoudersbijdragen niet zou hebben verstrekt. De bewijzen die de lidstaat heeft verstrekt tonen niet aan dat met betrekking tot de aandeelhoudersbijdrage een beoordeling is uitgevoerd die voor een particuliere investeerder in een markteconomie aanvaardbaar was geweest, maar wijzen er daarentegen op dat de aandeelhoudersbijdragen bedoeld waren om continu en los van de resultaten van de onderneming de verliezen van VFAB te dekken. De aandeelhoudersbijdrage vormt daarom een economisch voordeel dat VFAB onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen.

7.1.1.4. *Selectiviteit*

(129) Om binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU te vallen, moet een overheidsmaatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen. Het zijn dus enkel maatregelen die ondernemingen selectief begunstigen die onder het begrip staatssteun vallen.

(130) In deze zaak begunstigt de aandeelhoudersbijdrage enkel VFAB; zij is dus duidelijk selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.1.1.5. *Vervalsing van de mededinging en invloed op het handelsverkeer*

(131) Wanneer financiële steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen op de interne markt versterkt, moeten laatstgenoemde ondernemingen worden geacht door de steun te worden beïnvloed ([30]). De financiële voordelen die door middel van de aandeelhoudersbijdragen aan VFAB werden toegekend, hebben de economische positie van de onderneming versterkt, omdat de luchthavenexploitant zijn activiteiten kon voortzetten zonder alle daarmee gepaard gaande kosten te hoeven dragen.

(132) Zoals uit de analyse hierboven is gebleken, is de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit. Er is enerzijds concurrentie tussen luchthavens om luchtvaartmaatschappijen en het luchtvervoer dat zij uitvoeren (reizigers en goederen) en anderzijds tussen verschillende luchthavenexploitanten die kunnen concurreren om de exploitatie van een bepaalde luchthaven te verkrijgen. In het bijzonder wat betreft lagekostenmaatschappijen en chartermaatschappijen kunnen ook luchthavens die niet binnen hetzelfde verzorgingsgebied zijn gevestigd, en zelfs luchthavens in verschillende lidstaten, met elkaar concurreren om deze luchtvaartmaatschappijen aan te trekken.

(133) Zoals aangegeven in punt 40 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en bevestigd in punt 45 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is het zelfs niet mogelijk kleine luchthavens van het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU uit te sluiten. In punt 45 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt ook uitdrukkelijk gesteld dat „de omstandigheid dat [een] onderneming die overheidsfinanciering ontvangt, vrij klein is, […] niet a priori uit[sluit] dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed".

(134) De luchthaven van Västerås heeft in de periode waarop het formele onderzoek betrekking heeft tussen 113 626 en 242 376 reizigers bediend en bedient momenteel ongeveer 273 000 reizigers per jaar (cijfers van 2013). Een aanzienlijk deel van het luchtverkeer komt uit andere lidstaten en er worden (of werden) internationale vluchten uitgevoerd vanaf Västerås naar bestemmingen als Londen-Stansted, Alicante en Malaga. Daarom wordt geconcludeerd dat VFAB actief is op een markt die openstaat voor concurrentie op Europees niveau.

(135) Op basis hiervan moet worden vastgesteld dat de overheidsfinanciering die aan VFAB werd verstrekt de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en ten minste een potentiële invloed op het handelsverkeer heeft.

7.1.1.6. *Conclusie*

(136) Op grond van het voorgaande concludeert de Commissie dat de overheidsfinanciering die in de periode 2003-2010 in de vorm van aandeelhoudersbijdragen aan VFAB werd verstrekt (maatregel 1) staatssteun vormt in de zin van artikel 107 VWEU.

7.1.1.7. *Rechtmatigheid van de steun*

(137) Volgens artikel 108, lid 3, VWEU brengen de lidstaten de Commissie tijdig van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte en kunnen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering wordt gebracht voordat er een eindbesluit is vastgesteld.

([30]) Arrest van 30 april 1998 in zaak T-214/95, Vlaams Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717.

(138) Aangezien de middelen reeds ter beschikking van VFAB waren gesteld, is de Commissie van mening dat Zweden het verbod van artikel 108, lid 3, VWEU niet heeft nageleefd.

7.1.2. **Verenigbaarheid**

7.1.2.1. *Toepasselijkheid van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en 2005*

(139) In artikel 107, lid 3, VWEU worden een aantal uitzonderingen opgesomd op de algemene regel van artikel 107, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat staatssteun onverenigbaar is met de interne markt. De betrokken steun kan worden beoordeeld op basis van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, waarin is bepaald dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad" als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

(140) In dit verband vormen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 een kader om te beoordelen of steun aan luchthavens kan worden aangemerkt als verenigbaar met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(141) Overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zal de Commissie de verenigbaarheidsregels toepassen die van kracht waren op het tijdstip dat de onrechtmatige investeringssteun werd toegekend indien deze onrechtmatige investeringssteun vóór 4 april 2014 werd toegekend.

(142) Overeenkomstig de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van mening dat de bepalingen in haar mededeling betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun gelden voor onrechtmatige investeringssteun aan luchthavens, maar niet dienen te gelden voor lopende zaken van onrechtmatige exploitatiesteun aan luchthavens die vóór 4 april 2014 is verleend. De Commissie zal de in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 uiteengezette beginselen daarentegen toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanmeldingen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun) voor luchthavens, zelfs indien de steun werd verleend vóór 4 april 2014 en vóór het begin van de overgangsperiode.

(143) In de overwegingen 136 tot en met 138 heeft de Commissie reeds vastgesteld dat de aandeelhoudersbijdrage vóór 4 april 2014 toegekende onrechtmatige staatssteun vormt.

7.1.2.2. *Onderscheid tussen investeringssteun en exploitatiesteun*

(144) Op basis van de hierboven vermelde bepalingen in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 moet de Commissie vaststellen of de betrokken maatregel onrechtmatige investerings- of exploitatiesteun vormt.

(145) In punt 25, onder 18), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 wordt investeringssteun gedefinieerd als „steun voor de financiering van vaste activa, met name om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dichten". Volgens punt 25, onder 18), van deze richtsnoeren kan investeringssteun hetzij een bedrag zijn dat als eenmalig bedrag vooruit wordt betaald (om initiële investeringskosten te dekken), hetzij steun in de vorm van periodieke tranches (om kapitaalkosten te dekken, d.w.z. jaarlijkse afschrijvingen en financieringskosten).

(146) Bij exploitatiesteun gaat het daarentegen om het dekken van alle of bepaalde exploitatiekosten voor een luchthaven, die worden gedefinieerd als „de onderliggende kosten […] ten aanzien van het verrichten van luchthavendiensten, die kostencategorieën omvatten zoals personeelskosten, kosten van uitbestede diensten, communicatie, afvalinzameling, energie, onderhoud, huur en administratie, maar met uitsluiting van de kapitaalkosten, marketingsteun of andere stimuleringsregelingen die de luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen geeft, en kosten van taken die tot de overheidstaken behoren".

(147) Op basis van deze definities kan de aandeelhoudersbijdrage, die wordt gebruikt voor het dekken van de aanhoudende verliezen van VFAB uit de exploitatie, als exploitatiesteun ten gunste van VFAB worden aangemerkt.

7.1.2.3. *Verenigbaarheid van exploitatiesteun volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014*

(148) In punt 5.1 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 worden de criteria vastgesteld die de Commissie zal toepassen wanneer zij beoordeelt of exploitatiesteun verenigbaar is met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU. Zoals bepaald in punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zal de Commissie deze criteria toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun, met inbegrip van lopende aanmeldingen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun.

(149) Volgens punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 moet onrechtmatige exploitatiesteun die is toegekend vóór het begin van de overgangsperiode (daaronder begrepen de steun uitgekeerd vóór 4 april 2014) verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten, mits de volgende voorwaarden zijn vervuld:

(150) Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (punten 113 en 114 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). Deze voorwaarde wordt onder meer vervuld als de steun de mobiliteit van burgers in de EU verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de EU. Niettemin draagt het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens niet bij tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang.

(151) Noodzaak van overheidsmaatregelen (punten 116 tot en met 118 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). Staatssteun dient te zijn gericht op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen. In dit verband heeft de Commissie vastgesteld dat de omstandigheden waarmee kleinere luchthavens worden geconfronteerd bij het uitbouwen van hun diensten en het aantrekken van particuliere financiering, vaak minder gunstig zijn dan die waar de grote luchthavens in de Unie voor staan. Daarom is het mogelijk dat, in de huidige marktomstandigheden, kleinere luchthavens moeilijkheden ondervinden om, zonder overheidsfinanciering, de financiering van hun exploitatie rond te krijgen.

(152) In de huidige marktomstandigheden is de Commissie daarom de volgende mening toegedaan:

— luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar zijn misschien niet in staat hun exploitatiekosten in ruime mate te dekken;

— luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 700 000 passagiers zijn misschien niet in staat hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken;

— luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 700 000 tot 1 miljoen passagiers zouden in het algemeen in staat moeten zijn hun exploitatiekosten in ruimere mate te dekken;

— luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers zouden doorgaans in staat moeten zijn het leeuwendeel van hun exploitatiekosten te dekken.

(153) De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument (punt 120 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). De lidstaten moeten aantonen dat de steun geschikt is om de beoogde doelstelling te behalen of voor de problemen waarvoor de steun een oplossing moet bieden. Een steunmaatregel zal alleen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien dezelfde doelstelling niet met minder verstorende beleids- of steuninstrumenten kan worden verwezenlijkt.

(154) Aanwezigheid van een stimulerend effect (punt 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). Deze voorwaarde wordt vervuld indien te verwachten valt dat, zonder de exploitatiesteun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen.

(155) Evenredigheid van het steunbedrag, d.w.z. steun beperkt tot het noodzakelijke minimum (punt 125 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). Wil exploitatiesteun voor luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt zijn tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.

(156) Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer (punt 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). Bij het beoordelen van de verenigbaarheid van exploitatiesteun zal de Commissie rekening houden met de concurrentieverstoringen en de gevolgen voor het handelsverkeer. Wanneer een luchthaven is gevestigd in hetzelfde verzorgingsgebied als een andere luchthaven met reservecapaciteit, moet het ondernemingsplan, op basis van deugdelijke prognoses voor passagiers- en vrachtstromen, aangeven wat het verwachte effect op het verkeer op de andere luchthavens in datzelfde verzorgingsgebied is.

7.1.2.4. *Beoordeling van de verenigbaarheid van maatregel 1*

Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

(157) De exploitatiesteun aan VFAB had als doel de exploitatie van de luchthaven te handhaven en haar de mogelijkheid te bieden geregelde vliegverbindingen te onderhouden, zowel in het binnenland als internationaal.

(158) Västerås is de vijfde stad van Zweden wat inwoneraantal betreft. De stad ligt in een dichtbevolkte en economisch welvarende regio in Midden-Zweden. Reeds in 1999 woonden 450 000 personen, dit is ongeveer 5,5 % van de totale Zweedse bevolking, op maximaal 45 minuten van de luchthaven. Het verzorgingsgebied van de luchthaven, dat wordt gedefinieerd als het gebied waar de reistijd naar de luchthaven maximaal één uur bedraagt, telde een miljoen inwoners. Volgens berekeningen van de Zweedse luchtvaartautoriteiten van 2000 woonden ongeveer 59 % van de reizigers op de luchthavens in het Mälardal in dit gebied.

(159) De dichtstbijzijnde luchthavens liggen echter meer dan 100 km verder of op een reistijd van meer dan een uur (uitgezonderd Bromma, waarheen de reistijd per auto 59 minuten bedraagt). De luchthaven biedt zowel vliegverbindingen in het binnenland (althans tot 2006) als naar bestemmingen binnen Europa (namelijk Oslo, Kopenhagen en Londen) aan en heeft daarmee bijgedragen aan het verbeteren van de mobiliteit van burgers in de EU en de toegankelijkheid vergroot door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de EU op een centrale locatie in een dichtbevolkte regio. Deze toegangspunten vormden een aanvulling op het aanbod op andere luchthavens die aan de rand van het verzorgingsgebied liggen (Bromma en Arlanda) omdat ze vliegverbindingen aanbieden op een redelijke pendelafstand en grotendeels gebaseerd zijn op een bedrijfsmodel (lagekostenmaatschappijen) dat verschilt van dat van Bromma en Arlanda. De Commissie stelt ook vast dat de luchthaven van Västerås volgens de berekeningen van de stad Västerås rechtstreeks en onrechtstreeks heeft bijgedragen aan het scheppen van circa 180 banen in Västerås.

(160) De conclusie van de Commissie luidt daarom dat de exploitatiesteun de toegankelijkheid van de regio rond Västerås vanuit andere delen van Zweden en de EU heeft verbeterd en dat de exploitatiesteun heeft bijgedragen aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.

Noodzaak van overheidsmaatregelen

(161) Zoals aangegeven in punt 118 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is de Commissie van mening dat in de huidige marktomstandigheden de behoefte aan overheidsmiddelen voor het financieren van exploitatiekosten, als gevolg van de hoge vaste kosten, zal variëren afhankelijk van de grootte van een luchthaven, en deze behoefte in de regel groter zal zijn voor kleinere luchthavens. De Commissie is van mening dat, in de huidige marktomstandigheden, de relatieve financiële levensvatbaarheid van luchthavens kan worden bepaald op basis van hun grootte. De Commissie meent derhalve dat luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar misschien niet in staat zijn hun exploitatiekosten in ruime mate te dekken en dat luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 700 000 passagiers misschien niet in staat zijn hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken.

(162) Zoals vermeld in overweging 20 kon VFAB minstens vanaf 1999 en tijdens de volledige onderzochte periode haar exploitatiekosten niet dekken.

(163) De Commissie stelt vast dat het reizigersaantal tijdens de onderzochte periode minder dan 200 000 per jaar bedroeg, behalve in 2004 (242 376 reizigers) en 2005 (221 422 reizigers), toen het aantal minder dan 300 000 bedroeg.

(164) De Commissie is van oordeel dat VFAB niet in staat was haar exploitatiekosten in ruime mate te dekken of ten minste niet in staat was haar exploitatiekosten in substantiële mate te dekken en dat overheidsmaatregelen daarom noodzakelijk waren.

De steunmaatregel is een geschikt instrument

(165) In deze zaak was de luchthaven van Västerås bedreigd omdat zij haar exploitatiekosten niet kon dekken.

(166) Gezien de aard van dit probleem is de Commissie van mening dat er geen enkele andere beleidsmaatregel was waardoor de luchthaven haar activiteiten had kunnen voortzetten. De exploitatiesteun was beperkt tot de omvang van de ongedekte exploitatieverliezen en tot het noodzakelijke minimum, omdat deze slechts een compensatie voor werkelijke verliezen was. Derhalve blijft de compensatie voor verliezen tot het minimum beperkt en levert deze geen winst op.

(167) Om deze redenen is de Commissie van mening dat de steun geschikt was om de beoogde doelstelling van gemeenschappelijk belang te behalen.

Stimulerend effect

(168) De exploitatiesteun die in het verleden was toegekend had als doel de exploitatie van de luchthaven te handhaven. Zonder de steun had de luchthaven moeten sluiten en had deze niet kunnen bijdragen aan de toegankelijkheid van de regio. De steun was beperkt tot de werkelijke exploitatieverliezen, omdat deze slechts een compensatie voor de ongedekte exploitatieverliezen was.

(169) Om deze redenen is de Commissie van mening dat de steunmaatregel een stimulerend effect had.

Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum)

(170) Exploitatiesteun moet beperkt zijn tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.

(171) In deze zaak is het steunbedrag nooit hoger geweest dan wat nodig was om de exploitatieverliezen te dekken. Daarom is de Commissie van mening dat de exploitatiesteun evenredig was en beperkt tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.

Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer

(172) De Commissie stelt vast dat er maar één andere luchthaven in het verzorgingsgebied van de luchthaven van Västerås ligt zoals gedefinieerd in punt 25, onder 12), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. Daarnaast ligt de luchthaven Arlanda net buiten het verzorgingsgebied.

(173) De Commissie merkt vooreerst op dat deze luchthaven — Bromma — helemaal aan de rand van het verzorgingsgebied van de luchthaven van Västerås ligt (op 59 minuten rijden), waardoor het risico op negatieve effecten van de steun waarschijnlijk verkleint.

(174) De Commissie stelt ook vast dat de luchthaven van Västerås en Bromma totaal verschillende bedrijfsmodellen hanteren. Västerås heeft zich tijdens de onderzochte periode duidelijk op lagekostenvluchten toegespitst door haar betrekkingen met Ryanair te versterken en binnenlandse vluchten geleidelijk af te stoten. Bromma heeft zich daarentegen geprofileerd met binnenlandse vluchten die de regio Stockholm bedienen, in combinatie met een paar internationale bestemmingen (bv. Brussel en Helsinki), en heeft tijdens de onderzochte periode een zeer sterke ontwikkeling (in aantal reizigers) gekend, met een stijging van het reizigersaantal van 981 256 in 2000 naar 2 037 382 in 2010 ([31]). Wat Arlanda betreft, stelt de Commissie daarnaast vast dat de luchthaven buiten het veronderstelde verzorgingsgebied van de luchthaven van Västerås ligt, waardoor de mogelijke negatieve effecten van de steun worden beperkt. Zoals in het geval van Bromma wordt het risico op negatieve effecten verder beperkt omdat Arlanda een totaal ander bedrijfsmodel hanteert dan de luchthaven van Västerås. Arlanda, de belangrijkste luchthaven van het hoofdstedelijk gebied, biedt een groot aantal binnenlandse en internationale bestemmingen aan die door traditionele luchtvaartmaatschappijen worden bediend. Ten slotte is het door de geringe omvang van het verkeer op de luchthaven van Västerås hoogst onwaarschijnlijk dat de steun tastbare gevolgen zou hebben voor de activiteiten op Arlanda, de grootste luchthaven van Zweden ([32]).

(175) Het is derhalve hoogst onwaarschijnlijk dat de steun aan Västerås zou hebben geleid tot een onnodig naast elkaar bestaan van luchthavens of activiteiten van Bromma of Arlanda zou hebben aangetrokken.

(176) Om deze redenen is de Commissie van mening dat de ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten beperkt zijn.

Conclusie

(177) De Commissie concludeert dat de exploitatiesteun aan VFAB in de vorm van in de periode 2003-2010 verstrekte aandeelhoudersbijdragen (maatregel 1) verenigbaar is met de interne markt.

7.2. MAATREGEL 2: BEWEERDE VERMINDERING VAN DE HUUR DIE VFAB AAN VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB HEEFT BETAALD VOOR HET GEBRUIK VAN DE LUCHTHAVENINFRASTRUCTUUR

(178) In het besluit tot inleiding van de procedure ([33]) gaf de Commissie aan dat er aanwijzingen waren dat de huur lager was dan de marktprijs. Zij baseerde zich hiervoor hoofdzakelijk op een verklaring in die zin in een intern document van de stad Västerås. De Commissie verzocht Zweden vervolgens om opmerkingen te maken over deze aanwijzingen en de geraamde marktconforme huur. Op basis van de beschikbare aanwijzingen nam de Commissie toch het voorlopige standpunt in dat de huur VFAB een voordeel opleverde.

(179) Zweden en VFAB hebben betwist dat tussen 2003 en 2010 een huurprijs zou zijn bepaald die onder het marktniveau lag. Als antwoord op het verzoek om toelichting in het besluit tot inleiding van de procedure beweerden zij dat de verklaring in het interne document dat in opdracht van de gemeenteraad van Västerås werd opgesteld waarnaar in het besluit wordt verwezen en waaruit blijkt dat de huur niet marktconform was, niet op cijfers of concrete verklaringen gebaseerd is, maar een niet-onderbouwde uitspraak is. Zweden en VFAB kunnen daarom geen inhoudelijke commentaar geven, maar ontkennen dat de verklaring klopt. Zij beweren daarentegen dat bij een eventuele beoordeling van de marktconforme huur rekening moet worden gehouden met het feit dat de eigendom volgens de relevante bestemmingsplannen enkel als luchthaven mag worden gebruikt en dat de huidige huur, in het licht van de geringe winstgevendheid van een dergelijk gebruik, marktconform lijkt te zijn. Volgens het huurcontract wordt de huur ook aangepast wanneer nieuwe investeringen worden gedaan.

([31]) Bron: www.transportstyrelsen.se
([32]) Ter illustratie: Arlanda verwerkte 18 263 926 reizigers in 2000 en 16 948 127 in 2010 (bron: www.transportstyrelsen.se).
([33]) Zie de punten 61 en 62 van het besluit tot inleiding van de procedure.

(180) Hoe dan ook beweren Zweden en VFAB dat VFAB de huur vrij en enkel op basis van commerciële overwegingen vaststelt, en dat de Commissie er niet in is geslaagd aan te tonen dat het besluit inzake de huur aan de staat toerekenbaar is.

(181) Hierbij neemt de Commissie nota van de argumenten van Zweden en VFAB dat de lage (of zelfs negatieve) winstgevendheid van de luchthavenactiviteiten in Västerås een invloed heeft op de huurprijs die kan worden aangerekend.

(182) Geen enkele andere derde had opmerkingen over deze kwestie. Het formele onderzoek heeft geen informatie aan het licht gebracht waarmee kan worden aangetoond dat de huur die VFAB betaalt lager is dan wat een particuliere verhuurder in vergelijkbare omstandigheden zou hebben aangerekend. De bewering waarnaar in het besluit tot inleiding van de procedure wordt verwezen, werd dus niet verder gestaafd. In deze omstandigheden is de Commissie van mening dat er geen bewijzen zijn die de voorlopige aanwijzingen dat er sprake zou zijn van een voordeel voor VFAB bevestigen. De Commissie kan niet concluderen dat er staatssteun is toegekend op basis van niet-onderbouwde verklaringen.

(183) Daarom is de Commissie van oordeel dat maatregel 2, de huur die VFAB aan Västerås Flygfastigheter AB betaalt voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur, geen staatssteun vormt.

7.3. MAATREGEL 3: EXPLOITATIESTEUN IN DE PERIODE 2001-2010 IN HET KADER VAN DE STEUNREGELING VOOR LOKALE LUCHTHAVENS

(184) Zweden heeft uitleg gegeven over de steun die de Zweedse overheid tijdens de onderzochte periode, namelijk van 2001 tot 2010, in het kader van de steunregeling voor lokale luchthavens heeft verstrekt. De steunregeling werd in 2011 herzien ([34]).

(185) De rechtsgrond van de steunregeling is tijdens de periode in kwestie licht gewijzigd, maar de fundamentele kenmerken van de steunregeling bleven dezelfde. Vanaf 2007 vormde verordening (2006:1577) inzake exploitatiesubsidies voor luchthavens die niet in handen van de overheid zijn de rechtsgrond. In 2005 werd in totaal 103 miljoen SEK aan steun uitgetrokken, die aan 22 luchthavens in Zweden werd verstrekt. Tijdens de periode dat de overheid, via LFH Holding, 40 % van de aandelen van VFAB in handen had, werd de exploitatiesteun evenredig met 40 % verlaagd.

(186) Het doel van de steunregeling was om de regionale ontwikkeling te stimuleren en de regionale ontsluiting te verbeteren, en is gebaseerd op de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor het nationale vervoersnetwerk in het algemeen en de luchtvaartinfrastructuur in het bijzonder.

(187) Alle luchthavens met lijndiensten kwamen in aanmerking voor steun, ongeacht de eigendomsvorm (maar bij de beoordeling van de steunbehoefte moest rekening worden gehouden met het doel van de regionale ontwikkeling, uitgedrukt als de afstand tot de drie grote nationale luchthavens). Luchthavens kwamen echter niet langer voor steun in aanmerking zodra zij een verkeersvolume bereikten waardoor zij naar verwachting goede vooruitzichten op winstgevendheid hadden (gewoonlijk 300 000 reizigers per jaar). Vanaf 1 januari 2007 werd het recht op steun verder beperkt, toen de luchthavens werden uitgesloten van waaruit Stockholm met openbaar vervoer over land in minder dan twee uur kon worden bereikt.

(188) Wat de steunintensiteit betreft, mocht de steun voor één bepaalde luchthaven niet hoger zijn dan de exploitatieverliezen van die luchthaven. Zweden had ook duidelijk gemaakt dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat de steun gemiddeld 75 % van de exploitatieverliezen zou dekken, maar dat dit gemiddeld zelden meer dan 50 % was.

(189) De luchthaven van Västerås kreeg voor het laatst in 2006 steun in het kader van de regeling.

7.3.1. **Is er sprake van staatssteun?**

(190) Zweden erkent dat de steunregeling staatssteun vormt. In haar besluit tot inleiding van de procedure stelt de Commissie vast dat is voldaan aan de criteria van artikel 107 VWEU.

(191) De steunregeling wordt duidelijk met overheidsmiddelen gefinancierd, aangezien deze hoofdzakelijk uit de algemene begroting wordt gefinancierd en in mindere mate uit de begroting van Luftfartsverket, dat een bij wet opgerichte centrale overheidsinstantie is. De steun is ook aan de staat toerekenbaar omdat de steunregeling achtereenvolgens werd beheerd door Luftfartsverket (1999-2005), Luftfartsstyrelsen (2005-2010) en zijn opvolger Transportstyrelsen (vanaf 2010). Dit zijn allemaal bij wet opgerichte en geregelde overheidsinstanties.

([34]) Dit besluit betreft de betrokken steunregeling tot en met 2010.

(192) De steunregeling vormt een duidelijk voordeel voor de begunstigden omdat zij worden bevrijd van exploitatieverliezen die zij anders in het kader van hun economische activiteiten zouden moeten dragen. De overheid verwacht bij de betaling van de steun, die de vorm van een subsidie heeft, niet dat haar middelen een rendement zullen opleveren. Dit voordeel is selectief omdat het enkel wordt toegekend aan luchthavens die aan de subsidiabiliteitscriteria voldoen en niet in handen van de overheid zijn. Tot slot kan het voordeel de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden omdat er concurrentie bestaat tussen de luchthavens in de Unie.

7.3.2. **Rechtmatigheid van de steun**

(193) Volgens artikel 108, lid 3, VWEU brengen de lidstaten de Commissie tijdig van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte en kunnen de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering worden gebracht voordat er een eindbesluit is vastgesteld.

(194) Aangezien de middelen reeds zijn toegekend, is de Commissie van mening dat Zweden het verbod van artikel 108, lid 3, VWEU niet heeft nageleefd. De steunregeling is derhalve onrechtmatig omdat ze niet bij de Commissie is aangemeld.

7.3.3. **Verenigbaarheid van de steun**

(195) Zoals uiteengezet in de overwegingen 137 tot en met 141 gelden de bepalingen in de richtsnoeren luchtvaartsteun 2014 voor lopende zaken van onrechtmatige exploitatiesteun aan luchthavens die vóór 4 april 2014 is verleend.

(196) De steunregeling vormt exploitatiesteun overeenkomstig de beginselen in de richtsnoeren omdat de steun juist tot doel had de financieringskloof van de luchthavens, d.w.z. het verschil tussen de inkomsten en de exploitatiekosten van de luchthavens ([35]), te compenseren.

(197) De steunregeling waarop het formele onderzoek betrekking heeft, werd ook vóór 4 april 2014 opgezet.

(198) De Commissie zal derhalve de verenigbaarheid van maatregel 3 beoordelen aan de hand van de verenigbaarheidscriteria voor exploitatiesteun in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 waarop in de overwegingen 147 tot en met 154 in detail werd ingegaan.

7.3.3.1. *Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*

(199) Het doel van de steunregeling was om de regionale ontwikkeling te stimuleren en de regionale ontsluiting te verbeteren, en is gebaseerd op de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor het nationale vervoersnetwerk in het algemeen en de luchtvaartinfrastructuur in het bijzonder.

(200) Door de steunregeling werd het risico op een onnodig naast elkaar bestaan van luchthavens tot een minimum beperkt, omdat deze gericht was op kleine luchthavens in regio's met een gebrekkige ontsluiting. Bovendien werden luchthavens in de buurt van de grootste luchthavens van het land (Arlanda, Landvetter en Sturup) uitdrukkelijk van de steunregeling uitgesloten.

(201) Door de omvang van het land, de lage bevolkingsdichtheid en de vaak moeilijke rijomstandigheden wordt het risico op een onnodig naast elkaar bestaan van luchthavens ook kleiner in de zeldzame gevallen dat twee luchthavens die steun krijgen dichter bij elkaar liggen dan de indicatieve afstanden in punt 136 van de richtsnoeren. De Commissie is dan ook van mening dat de steunmaatregel bijdroeg aan een doel van gemeenschappelijk belang.

7.3.3.2. *Noodzaak van overheidsmaatregelen*

(202) Zoals hierboven vermeld, kwamen luchthavens niet langer voor steun in aanmerking wanneer zij naar verwachting redelijke vooruitzichten op winstgevendheid hadden, wat gewoonlijk het geval was bij circa 300 000 reizigers per jaar. Dit is een voorzichtige benadering waardoor wordt gegarandeerd dat de steun enkel wordt toegekend als er nood is aan overheidsmaatregelen om de exploitatie van een luchthaven te verzekeren.

(203) De Commissie meent derhalve dat, in de huidige marktomstandigheden, luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar misschien niet in staat zijn hun exploitatiekosten in ruime mate te dekken en dat luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 700 000 passagiers misschien niet in staat zijn hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken.

(204) Wanneer deze categorieën worden toegepast op de luchthavens waarop de steunregeling betrekking heeft, stelt de Commissie het volgende vast:

([35]) In de zin van de definitie in punt 21 van de richtsnoeren.

(205) De overgrote meerderheid van de luchthavens waarop maatregel 3 betrekking had, zijn zeer klein. Van de 29 luchthavens die tussen 1999 en 2007 steun kregen, hadden er 24 maximaal 200 000 reizigers per jaar. Van deze luchthavens waren er 21 met minder dan 100 000 reizigers per jaar en 16 met minder dan 50 000 reizigers per jaar.

(206) Slechts drie van de luchthavens (Kristianstad, Västerås en Växjö) behaalden tijdens die periode een maximum van meer dan 200 000, maar minder dan 300 000 reizigers (hun laagste reizigersaantallen bedroegen in die periode respectievelijk 62 639, 107 565 en 154 755 reizigers). Zoals hierboven aangegeven, kreeg Västerås na 2006 geen steun in het kader van maatregel 3.

(207) Van de overige twee luchthavens was Skavsta de grootste tijdens de periode in kwestie (maximaal 1 994 512 reizigers, minimaal 240 233). Skavsta kreeg echter geen steun na 2004, het jaar waarin het reizigersaantal voor het eerst meer dan 1 000 000 bedroeg ([36]). Göteborg City Airport (maximaal 743 892 reizigers, minimaal 2 972) kreeg enkel steun in 2003 (304 095 reizigers) en in 2004 (433 935 reizigers) ([37]).

(208) De Commissie is dan ook van mening dat de steun in het kader van de steunregeling voor lokale luchthavens werd toegekend waar deze nodig was om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te behalen.

7.3.3.3. *Geschikt instrument (punt 120 van de richtsnoeren)*

(209) Exploitatiesteun is een geschikt instrument om een oplossing te bieden voor de problemen van de luchthavens waarop de steunregeling betrekking heeft, namelijk voor het feit dat zij de exploitatie niet kunnen financieren.

7.3.3.4. *Stimulerend effect (punt 124 van de richtsnoeren)*

(210) Gezien de omvang van de verkeersstromen en de subsidiabiliteitscriteria van de steunregeling is het, zoals hierboven wordt aangetoond, hoogst onwaarschijnlijk dat de luchthavens waarop de steunregeling betrekking heeft zichzelf kunnen financieren en dus zonder steun de gewenste activiteitenniveaus kunnen aanhouden. Daarom heeft de steunregeling een stimulerend effect.

7.3.3.5. *Evenredigheid (punt 125 van de richtsnoeren)*

(211) De steun was beperkt tot het noodzakelijke minimum, omdat deze nooit meer bedroeg dan de financieringskloof (en gemiddeld zelden meer dan 75 % ervan).

7.3.3.6. *Voorkoming van vervalsing van de mededinging (punt 131 van de richtsnoeren)*

(212) De luchthavens waarop maatregel 3 betrekking heeft, zijn over het algemeen klein tot zeer klein, en ze liggen verspreid over het land en hebben een groot verzorgingsgebied in vergelijking met de luchthavens in de rest van Europa.

(213) Zoals hierboven vermeld, worden volgens de beginselen van de steunregeling luchthavens in de buurt van de grootste Zweedse luchthavens (Arlanda in Stockholm, Landvetter in Göteborg en Skurup bij Malmö) uitgesloten, wat het risico op overlappingen verkleint.

(214) De Commissie stelt vast dat de luchthavens waarop de steunregeling betrekking heeft en die uitzonderlijk toch dichterbij liggen dan de in overweging 136 vermelde indicatieve afstand, zeer klein zijn en dat de vervalsing van de mededinging waarschijnlijk zeer beperkt zal zijn.

7.3.4. **Conclusie**

(215) Om deze redenen is de Commissie van mening dat de steun die tijdens de periode 2000-2010 in het kader van de steunregeling voor lokale luchthavens werd verstrekt, verenigbaar was met de interne markt overeenkomstig artikel 107, lid 3, VWEU.

7.4. VERMEENDE STEUN AAN RYANAIR EN AMS

7.4.1. **Is er sprake van staatssteun?**

7.4.1.1. *Economische activiteit en het begrip „onderneming"*

(216) Omdat zij luchtvervoersdiensten aanbieden, verrichten luchtvaartmaatschappijen een economische activiteit en zijn zij derhalve ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Daarom moet worden onderzocht of de overeenkomsten tussen de luchtvaartmaatschappijen en de betrokken luchthaven, indien deze aan de staat toerekenbaar zijn en een overdracht van staatsmiddelen betreffen, deze luchtvaartmaatschappijen een economisch voordeel hebben verleend.

([36]) Het reizigersaantal op Skavsta steeg van 980 000 reizigers in 2003 naar 1 350 000 reizigers in 2004. Bron: website van de luchthaven Skavsta, http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp

([37]) Reizigersaantallen voor 2003 en 2004: http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf

7.4.1.2. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

(217) In het arrest in de zaak-Stardust Marine oordeelde het Hof dat de middelen van een onderneming die gemeenrechtelijk is opgericht en waarvan de meerderheid van de aandelen in handen van de overheid is, staatsmiddelen zijn.

(218) Wat de toerekenbaarheid aan de staat betreft, oordeelde het Hof in het arrest-Stardust Marine dat enkel het feit dat de staat of een overheidsentiteit de enige aandeelhouder of de meerderheidsaandeelhouder van een onderneming is, niet volstaat om een overdracht van middelen door die onderneming aan de openbare aandeelhouders toe te rekenen. Het Hof oordeelt dat zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, dit niet automatisch het vermoeden rechtvaardigt dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend, aangezien een openbaar bedrijf in meer of mindere mate onafhankelijk kan optreden, naar gelang van de autonomie die het door de staat is verleend.

(219) Het Hof vermeldt de volgende aanwijzingen om een steunmaatregel aan de staat te kunnen toerekenen:

a) de betrokken instelling kon de bestreden beslissing niet nemen zonder rekening te houden met de door de overheid gestelde eisen;

b) het bedrijf moest rekening houden met de aanwijzingen van overheidsinstanties;

c) het feit dat het bedrijf deel uitmaakt van de structuur van de openbare administratie;

d) de aard van de activiteiten en het feit dat het bedrijf bij het verrichten van deze activiteiten op de markt normaal concurreert met particuliere marktdeelnemers;

e) het juridische statuut van het bedrijf;

f) de mate waarin de overheid toezicht op het beheer van het bedrijf uitoefent;

g) elke andere aanwijzing waaruit in het concrete geval blijkt dat de overheid bij de vaststelling van een maatregel is betrokken of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken is, mede gelet op de omvang van deze maatregel, op de inhoud ervan of op de eraan verbonden voorwaarden.

7.4.1.3. *Staatsmiddelen*

(220) Tijdens de gehele periode waarop dit besluit betrekking heeft, was VFAB voor 100 % in handen van de overheid, ofwel volledig in handen van de stad Västerås, ofwel gezamenlijk in handen van de stad Västerås en LFV Holding, een dochteronderneming van de overheidsinstantie Luftfartsverket. Omdat de staat de enige aandeelhouder van VFAB was en de raad van bestuur benoemde, kan worden aangenomen dat de staat de volledige zeggenschap had over VFAB en de financiële middelen ervan controleerde. Eventuele voordelen die met de middelen van VFAB worden verleend, zouden dus een verlies van staatsmiddelen betekenen.

7.4.1.4. *Toerekenbaarheid aan de staat*

(221) Eerst en vooral stelt de Commissie vast dat het doel van VFAB volgens haar statuten is „tegemoet te komen aan de behoefte aan luchtvervoer in de regio" overeenkomstig de beginselen van het publiekrecht die van toepassing zijn op de activiteiten van lokale overheden. Het algemene doel van de onderneming betreft dus doelstellingen van algemeen belang die gewoonlijk door overheidsinstanties worden nagestreefd en specifieke rechtsbepalingen voor lokale overheden. Het is ook de stad Västerås (samen met LFV Holding in de periode dat zij aandeelhouder was) die de raad van bestuur van VFAB benoemt ([38]).

(222) Voorts werd het besluit om de CEO van VFAB het mandaat te geven om de oorspronkelijke overeenkomst van 2001 met Ryanair te sluiten, vastgesteld door de raad van bestuur, die bestond uit de gewone leden die door de stad Västerås waren aangesteld ([39]).

(223) Volgens de statuten moet de onderneming alle belangrijke operationele beslissingen aan de gemeenteraad voorleggen, zodat deze standpunten erover kan innemen.

(224) Uit de documenten die tijdens het formele onderzoek werden verstrekt, blijkt dat de stad Västerås rechtstreeks betrokken was bij belangrijke commerciële beslissingen. Uit de documenten blijkt dat de gemeenteraad, toen de overeenkomst inzake kostendekking met LFV Holding in 2006 afliep, de toekomstige bedrijfsstrategie van VFAB

([38]) Zie bv. http://www.Västerås.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx
([39]) Verslag van de vergadering van de raad van bestuur van VFAB van 18 oktober 2000.

heeft besproken en een uitdrukkelijk besluit heeft vastgesteld inzake de door de onderneming in de periode tot 2011 toe te passen bedrijfsstrategie. De overheid was derhalve rechtstreeks betrokken bij de vormgeving van de commerciële strategie van de luchthavenexploitant en moet dus worden geacht betrokken te zijn geweest bij de beslissingen die de luchthavenexploitant heeft genomen met betrekking tot de uitvoering van die strategie.

(225) Op basis hiervan lijkt de overheid te moeten worden geacht betrokken te zijn bij de commerciële beslissingen van VFAB, die een onderneming is die haar marktstrategie niet kan uitwerken zonder rekening te houden met de formele of informele aanwijzingen van overheidsinstanties. Daarom is de Commissie van mening dat de commerciële overeenkomsten van VFAB met Ryanair en AMS in het kader van maatregelen 4 en 5 aan de staat toerekenbaar zijn. Zij stelt ook vast dat Zweden niet heeft betwist dat de steun aan de staat toerekenbaar is.

7.4.1.5. *Economisch voordeel*

(226) Om te beoordelen of een overeenkomst tussen een luchthaven in handen van de overheid en een luchtvaartmaatschappij een economisch voordeel vormt voor die luchtvaartmaatschappij, moet worden nagegaan of de overeenkomst strookt met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Wanneer een overeenkomst tussen een luchthaven en een luchtvaartmaatschappij aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie wordt getoetst, moet worden onderzocht of een voorzichtige investeerder in een markteconomie op het tijdstip dat de overeenkomst werd gesloten, zou hebben verwacht dat deze meer winst zou opleveren dan wat hij anders had kunnen krijgen. De hogere winst wordt berekend als het verschil tussen de extra inkomsten die de overeenkomst naar verwachting zal genereren (d.w.z. het verschil tussen de inkomsten wanneer de overeenkomst wordt gesloten en de inkomsten zonder de overeenkomst) en de extra kosten die naar verwachting ten gevolge van de overeenkomst zullen ontstaan (d.w.z. het verschil tussen de kosten wanneer de overeenkomst wordt gesloten en de kosten zonder de overeenkomst), met een gepaste verdiscontering van de resulterende kasstromen. Wanneer de Commissie regelingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet beoordelen, zal zij ook rekening houden met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden (punt 66 van de richtsnoeren).

(227) Bij deze analyse moet rekening worden gehouden met alle relevante extra inkomsten en kosten die met de transactie verband houden. De verschillende onderdelen (korting op luchthavenheffingen, marketingsteun en andere financiële stimulansen) mogen niet apart worden beoordeeld. In het arrest-Charleroi wordt het volgende bepaald: „In het kader van de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder dient de handelstransactie […] in haar geheel te worden beschouwd om uit te maken of de overheid en de door haar gecontroleerde entiteit zich, samen beschouwd, als rationele ondernemers in een markteconomie hebben gedragen. De Commissie moet immers bij de evaluatie van de litigieuze maatregelen rekening houden met alle relevante elementen en hun context […].”

(228) De verwachte extra inkomsten moeten met name de inkomsten uit luchthavenheffingen omvatten, rekening houdend met zowel de kortingen, de vluchten die de overeenkomst naar verwachting zal genereren als de niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten die deze extra vluchten naar verwachting zullen genereren. De verwachte extra kosten moeten met name de extra exploitatie- en investeringskosten omvatten die zonder de overeenkomsten niet zouden zijn gemaakt, alsook de kosten voor marketingsteun en andere financiële stimulansen.

(229) De Commissie stelt ook vast dat prijsdifferentiatie (met inbegrip van marketingsteun en andere stimulansen) een zakelijke standaardpraktijk is. Een dergelijke differentiatie van de prijzen moet echter commercieel gerechtvaardigd zijn.

Toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op de betrokken overeenkomsten, vooral met Ryanair

(230) Voor de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moeten in dit geval eerst de volgende vragen worden beantwoord:

a) Moeten de marketingovereenkomst en de overeenkomsten inzake luchthavenheffingen met betrekking tot het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie samen worden behandeld of apart, zoals Ryanair en AMS beweerden?

b) Is het met betrekking tot de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie van belang de overeenkomsten waarop het formele onderzoek betrekking heeft te vergelijken met de luchthavenheffingen die op andere luchthavens van toepassing zijn?

(231) De Commissie zal eerst deze twee vragen bespreken en vervolgens ingaan op de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op maatregelen 4 en 5.

Gemeenschappelijke beoordeling van de marketingovereenkomsten en de overeenkomsten inzake luchthavenheffingen

(232) De Commissie is van mening dat twee soorten maatregelen waarop het formele onderzoek in deze zaak betrekking heeft, namelijk de overeenkomst inzake luchthavendiensten en de marketingovereenkomsten, samen als één enkele maatregel moeten worden beoordeeld. Deze werkwijze is van toepassing op de overeenkomst inzake luchthavendiensten die VFAB en Ryanair hebben gesloten en op de marketingovereenkomsten tussen VFAB en Ryanair en tussen VFAB en AMS. Ryanair betwist niet dat de rechtstreeks tussen Ryanair en VFAB gesloten marketingovereenkomst samen met de overeenkomst inzake luchthavenheffingen moet worden beoordeeld. Het zijn namelijk die twee overeenkomsten die samen de zakelijke relatie tussen VFAB en Ryanair regelen. De Commissie is van mening dat dit ook geldt voor de marketingovereenkomst met AMS, en wel om de volgende redenen:

(233) Er zijn meerdere aanwijzingen dat deze overeenkomsten als één enkele maatregel moeten worden beoordeeld omdat ze in het kader van één enkele transactie zijn gesloten.

(234) Ten eerste is AMS een dochteronderneming die voor 100 % in handen van Ryanair is. De marketingovereenkomst werd namens AMS door Edward Wilson ondertekend, die op dat ogenblik directeur van AMS en tegelijkertijd directeur van Ryanair was. Voor de toepassing van de staatssteunregels worden AMS en Ryanair als één enkele onderneming beschouwd, in die zin dat AMS als tussenpersoon optreedt voor de belangen en onder toezicht van Ryanair. Voor de overeenkomsten in kwestie blijkt dit ook uit het feit dat in de preambule van de marketingovereenkomst „[…] www.ryanair.com, website van de Ierse lagekostenmaatschappij Ryanair" wordt vermeld.

(235) Hoewel deze marketingovereenkomsten nominaal worden gesloten tussen VFAB en AMS, zijn dit uitdrukkelijk sideletters bij de overeenkomst van 2005, dit is de overeenkomst inzake luchthavenheffingen van 31 januari 2005 tussen VFAB en Ryanair. Hieruit blijkt duidelijk dat de partijen geen onderscheid maakten tussen de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomst inzake marketingdiensten, maar deze als één enkele zakelijke transactie beschouwden (de Commissie stelt ook vast dat de twee sideletters van 1 augustus formeel weliswaar tussen VFAB en AMS worden gesloten, maar namens Ryanair Ltd worden ondertekend).

(236) Ten tweede staat in de eerste alinea van de marketingovereenkomst met AMS (doel van de overeenkomst) dat de overeenkomst „[…]" is. Deze formulering toont aan dat er een ondubbelzinnig verband bestaat tussen de dienstenovereenkomst en deze marketingovereenkomst omdat geen van deze overeenkomsten zonder de andere zou zijn gesloten. De marketingovereenkomst is gebaseerd op het feit dat de overeenkomst inzake luchthavendiensten wordt gesloten en op de diensten die Ryanair verleent. In de preambule wordt ook verklaard dat VFAB zich op reizigers van Ryanair zal richten om in de regio het toerisme te stimuleren en de kansen voor bedrijven te vergroten.

(237) Ten derde is in de preambule van de marketingovereenkomst vermeld dat VFAB heeft beslist om Västmanland en Västerås actief te promoten als vakantiebestemming voor internationale reizigers en bovendien als aantrekkelijk economisch centrum. Dit wijst erop dat de belangrijkste en specifieke doelstelling van het sluiten van de marketingovereenkomst is de luchthaven van Västerås (en Västmanland) te promoten bij de potentiële klanten van Ryanair.

(238) Samengevat is de marketingovereenkomst tussen VFAB en AMS onlosmakelijk verbonden met de overeenkomsten inzake luchthavendiensten die Ryanair en VFAB hebben gesloten. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de marketingovereenkomst niet zou zijn gesloten zonder de overeenkomsten inzake luchthavendiensten. In de marketingovereenkomst is uitdrukkelijk vermeld dat ze gebaseerd is op de vliegverbinding Västerås-Londen van Ryanair en hoofdzakelijk diensten betreft om die route te promoten.

(239) De Commissie is daarom van mening dat het wenselijk is de overeenkomsten inzake luchthavendiensten tussen VFAB en Ryanair en de marketingovereenkomst van 1 en 17 augustus 2010 samen te beoordelen om vast te stellen of deze al dan niet staatssteun vormen.

Is de luchthaven van Västerås vergelijkbaar met andere Europese luchthavens?

(240) Zowel Zweden als Ryanair beweerden dat een toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moet gebeuren door de voorwaarden in de commerciële overeenkomsten tussen enerzijds VFAB en anderzijds Ryanair en AMS te vergelijken met vergelijkbare overeenkomsten van andere luchthavens.

(241) Wat de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie betreft, wordt in de nieuwe richtsnoeren bepaald dat steun aan een luchtvaartmaatschappij welke van die luchthaven gebruikmaakt, in beginsel kan worden uitgesloten indien het voor de luchthavendiensten berekende tarief overeenstemt met het markttarief of aan de hand van een analyse vooraf kan worden aangetoond dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij zal leiden tot een positieve incrementele winstbijdrage voor de luchthaven. Met betrekking tot de eerste methode (een vergelijking met het „markttarief") betwijfelt de Commissie dat momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten te kunnen vaststellen. Daarom vindt de Commissie een analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen het meest relevante criterium voor de beoordeling van door luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen aangegane regelingen.

(242) Er zij op gewezen dat de toepassing van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op basis van een gemiddelde prijs op andere soortgelijke markten over het algemeen nuttig kan zijn, op voorwaarde dat die prijs met redelijke zekerheid kan worden vastgesteld of aan de hand van andere marktindicatoren wordt berekend. Deze methode is echter niet relevant voor luchthavendiensten, omdat de kosten- en inkomstenstructuur van luchthavens sterk varieert. Dit is te wijten aan het feit dat kosten en inkomsten afhangen van de mate waarin een luchthaven ontwikkeld is, het aantal luchtvaartmaatschappijen dat van de luchthaven gebruikmaakt, de capaciteit van de luchthaven op het gebied van passagiersvluchten, de staat van de infrastructuur en de stand van de investeringen, de regelgeving die van lidstaat tot lidstaat kan verschillen en eventuele schulden of verplichtingen die de luchthaven vroeger is aangegaan.

(243) Daarnaast wordt, zoals in deze zaak het geval is, in de handelspraktijk van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen niet altijd van gepubliceerde heffingen uitgegaan. Integendeel, de zakelijke overeenkomsten variëren sterk. Ze omvatten risicodeling wat betreft passagiersvluchten en de daarmee verbonden commerciële en financiële verantwoordelijkheid, standaardregelingen voor stimulansen en de wijziging van risicospreiding tijdens de looptijd van de overeenkomst. Bijgevolg kan de ene transactie eigenlijk niet worden vergeleken met de andere op basis van een prijs per turnaround of per reiziger.

(244) Ook als men ervan uitgaat dat op basis van een geldige vergelijkende analyse kan worden vastgesteld dat de „prijs" voor de verschillende transacties waarop dit onderzoek betrekking heeft, gelijk is aan of hoger is dan de „marktprijzen" die op basis van een selectie van vergelijkbare transacties zijn vastgesteld, zou de Commissie op basis hiervan niet kunnen vaststellen dat deze transacties stroken met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie als blijkt dat de luchthavenexploitant bij het vaststellen van de prijzen had verwacht dat deze extra kosten zouden genereren die hoger waren dan de extra inkomsten. Een particuliere investeerder in een markteconomie wordt dus niet gestimuleerd om producten of diensten tegen de „marktprijs" aan te bieden als dit tot grotere verliezen zou leiden.

(245) Rekening houdend met alle informatie waarover zij beschikt, is de Commissie daarom van mening dat een analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen de beste manier is om te beoordelen of de commerciële betrekkingen tussen VFAB en Ryanair een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU hebben opgeleverd aan Ryanair.

7.4.1.6. *Beoordeling van extra kosten en inkomsten*

(246) Om te kunnen beoordelen of een regeling die een luchthaven met een luchtvaartmaatschappij is aangegaan, in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, dienen, naast de luchthavengelden, ook de verwachte niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij in aanmerking te worden genomen, ongerekend kortingen, marketingsteun of stimuleringsregelingen. Evenzo dient rekening te worden gehouden met alle incrementele kosten die de luchthaven naar verwachting met betrekking tot de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij moet maken. Dit soort incrementele kosten kan alle uitgave- of investeringscategorieën omvatten, zoals incrementele kosten voor personeel, uitrusting en investeringen die ontstaan door de aanwezigheid van de luchtvaartmaatschappij op de luchthaven. Indien de luchthaven bijvoorbeeld dient uit te breiden of een nieuwe terminal of andere faciliteiten dient te bouwen in hoofdzaak om te voldoen aan de behoeften van een bepaalde luchtvaartmaatschappij, dient met die kosten rekening te worden gehouden bij het berekenen van de incrementele kosten. Daarentegen hoeven kosten die de luchthaven, ongeacht de met de luchtvaartmaatschappij aangegane regeling, hoe dan ook had moeten maken, niet in aanmerking te worden genomen bij de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie.

(247) Bovendien moet de luchthaveninfrastructuur openstaan voor alle luchtvaartmaatschappijen en niet aan één specifieke luchtvaartmaatschappij gebonden zijn, zodat het uit verenigbare steun voortvloeiende voordeel niet aan een specifieke luchtvaartmaatschappij wordt doorgegeven.

(248) Daarom zal de Commissie nagaan of de overeenkomsten tussen VFAB en Ryanair, waaronder de marketingovereenkomst met AMS, leiden tot een grotere winstgevendheid voor de luchthaven. Bij deze beoordeling moet worden uitgegaan van de situatie van de luchthaven op het tijdstip dat de overeenkomsten met Ryanair werden gesloten en van de bedrijfsontwikkeling die toen werd verwacht.

(249) In 2001 werd de luchthaven van Västerås sterk onderbenut. In de jaren 1990 had zij een bedrijfsmodel gehanteerd waarbij traditionele luchtvaartmaatschappijen (hoofdzakelijk SAS) regelmatige vluchten verzorgden naar binnenlandse en enkele buitenlandse bestemmingen, met name Oslo en Kopenhagen. Dit trok zakenreizigers uit de regio Västerås aan die een snelle verbinding wensten, maar relatief prijsongevoelig waren. In 1999 en 2000 bood SAS bijvoorbeeld vier verbindingen per dag met Kopenhagen aan en had Skyways dagelijks drie verbindingen met Göteborg, drie met Malmö en twee vluchten naar Kopenhagen.

(250) Dit bedrijfsmodel stortte aan het begin van de jaren 2000 in toen bedrijven prijsbewuster werden en de situatie verslechterde nog door de afname van het luchtverkeer na de aanslagen van 11 september 2001. SAS zette zijn vluchten van Västerås in 2002 stop en Skyways, dat een aantal van de verbindingen van SAS overnam, verliet Västerås in 2004. Zoals uit tabel 1 is gebleken, zijn traditionele luchtvaartmaatschappijen sindsdien maar in zeer beperkte mate actief geweest op de luchthaven van Västerås.

(251) In 2001 bevond de luchthaven van Västerås zich in de situatie dat de traditionele luchtvaartmaatschappijen overwogen hun activiteiten op de luchthaven in te krimpen en geen langlopende overeenkomsten meer wilden sluiten waaruit de luchthaven op lange termijn stabiele inkomsten zou kunnen halen.

(252) In 2001 was de benuttingsgraad van de luchthaven van Västerås zeer laag. De beschikbare capaciteit bedroeg naar schatting ongeveer 950 000 vertrekkende reizigers per jaar, terwijl daadwerkelijk 93 487 reizigers, dus minder dan 10 % daarvan, werden geteld.

(253) Tegelijk had de luchthaven hoge vaste kosten, waarvan het grootste deel volgens de door Zweden verstrekte cijfers toe te schrijven was aan activiteiten die geen verband hielden met luchtvaartmaatschappijen; die activiteiten maakten in de periode 2000-2010 tussen 72 % en 92 % van de activiteiten op de luchthaven uit ([40]). De activiteiten van de commerciële luchtvaartmaatschappijen hadden de winstgevendheid van de luchthaven daarentegen steeds doen toenemen.

(254) Het was dus een logische stap om de ontwikkeling van activiteiten van lagekostenmaatschappijen op de luchthaven in overweging te nemen. Volgens berekeningen van het Zweedse ministerie van Ondernemingen in een rapport over de toekomstperspectieven van de luchthaven van Västerås uit 1999 ([41]) zou het aandeel van de lagekostenmaatschappijen op de Europese markt, uitgedrukt in aantal reizigers, naar schatting stijgen van 3 % naar 12 %, een ontwikkeling die naar verwachting bijzonder belangrijk zou zijn in de ruimere regio rond Stockholm, waar de bevolking veel reist. Andere luchthavens, zoals Skavsta, maakten in die periode dezelfde inschatting en brachten gelijkaardige wijzigingen in hun bedrijfsmodel aan.

(255) In het licht hiervan besloot VFAB de overeenkomsten met Ryanair te sluiten, een maatschappij die in tegenstelling tot SAS, die haar aantal vluchten op de luchthaven verminderde, en andere traditionele luchtvaartmaatschappijen bereid was langlopende overeenkomsten te sluiten en een minimumaantal reizigers te garanderen, wat extra winstgevendheid voor de luchthaven zou genereren. De Commissie is van mening dat een particuliere luchthavenexploitant in dezelfde omstandigheden wellicht dezelfde strategie zou hebben toegepast als VFAB, aangezien dit de enige haalbare optie leek om meer vliegverkeer aan te trekken en zo ook de inkomsten van de luchthaven te doen stijgen.

(256) Ryanair heeft een rapport bezorgd dat het bij het adviesbureau Oxera had besteld en waarin de verwachte winstgevendheid van de overeenkomsten tussen VFAB en Ryanair vooraf wordt beoordeeld.

(257) In het rapport wordt de verwachte winstgevendheid onderzocht van de overeenkomsten van 2001, 2003 en 2005 tussen VFAB en Ryanair, alsook van de marketingovereenkomst tussen VFAB en AMS. Bij de beoordeling van de verwachte winstgevendheid werd uitgegaan van het tijdstip waarop elk van de overeenkomsten werd ondertekend — met andere woorden: de verwachte extra inkomsten door de overeenkomsten voor VFAB („incrementele inkomsten") werden vergeleken met de verwachte extra kosten als gevolg van de overeenkomsten („incrementele kosten"). In deze analyse wordt ook rekening gehouden met de effecten van een gemeenschappelijke beoordeling van de winstgevendheid van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de marketingovereenkomsten, wat volgens de Commissie om de in de overwegingen 232 tot en met 239 aangegeven redenen de juiste methode is.

(258) De analyse van Oxera is gebaseerd op documenten en gegevens die beschikbaar waren op het tijdstip dat over de overeenkomsten werd onderhandeld en die werden gebruikt om de veronderstellingen te onderbouwen over wat redelijkerwijs kon worden verwacht op het tijdstip van de ondertekening. Bij die analyse wordt uitgegaan van prognoses voor meerdere parameters: het totale reizigersverkeer op de luchthaven van Västerås (op basis van de totale verkeersniveaus die vóór de ondertekening van elk van de overeenkomsten werden vastgesteld, vermeerderd

([40]) Uitgedrukt in vliegbewegingen, door VFAB verstrekte gegevens van Transportstyrelsen.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69.245 van 15 januari 2000.

met de verwachte toename van het Europese luchtverkeer), het reizigersverkeer van Ryanair (op basis van gegevens over de resultaten van Ryanair tot de ondertekening van elk van de overeenkomsten), luchtvaartgerelateerde inkomsten (op basis van de in de overeenkomsten vastgestelde heffingen en verwachte reizigersaantallen), niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten (prognoses op basis van gegevens over de resultaten vóór de ondertekening van elk van de overeenkomsten), incrementele exploitatiekosten (op basis van ramingen vooraf door VFAB), incrementele marketingkosten en investeringskosten (voor zover deze naar verwachting zouden worden terugbetaald door de commerciële overeenkomsten met luchtvaartmaatschappijen). Om de soliditeit van deze aannames te kunnen controleren heeft VFAB gegevens verstrekt over luchtvaartgerelateerde inkomsten, niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten, exploitatiekosten en kapitaaluitgaven in de periode 2000-2010.

(259) Om te bepalen hoe gevoelig de prognoses zijn, is men op verschillende manieren nagegaan hoe de winstgevendheid van de overeenkomsten door bepaalde negatieve factoren zou worden beïnvloed. Het basisscenario, dat op de in overweging 258 opgesomde aannames is gebaseerd, is aan de volgende factoren getoetst: i) een disconteringspercentage van 10 % voor de berekening van de netto contante waarde in plaats van het in de mededeling van de Commissie inzake referentiepercentages aangegeven referentiepercentage, ii) reizigersverkeer (voor Ryanair en voor de luchthaven) op basis van werkelijke resultaatpercentages in plaats van aannames vooraf, iii) incrementele exploitatiekosten die worden geraamd aan de hand van een regressieanalyse waarbij de ramingen worden getoetst aan en gecorrigeerd op basis van de daadwerkelijke gevolgen van het gewijzigde reizigersaantal voor de exploitatiekosten van de luchthaven.

(260) Uit de analyse is gebleken dat van alle overeenkomsten op het tijdstip dat ze werden gesloten, werd verwacht dat ze winstgevend zouden worden. Ook in alle „stressscenario's" (d.w.z. waarbij de gevoeligheid werd getest) was de netto contante waarde voor elk van de overeenkomsten positief. In het meest negatieve scenario bedroeg de netto contante waarde voor de overeenkomst van 2001 5,8 miljoen SEK, voor de overeenkomst van 2003 8,7 miljoen SEK, voor de overeenkomst van 2005 (met de marketingovereenkomst van 2008) 15,87 miljoen SEK en voor de marketingovereenkomst van 2010 9,9 miljoen SEK. Uit een gemeenschappelijke analyse van de gecombineerde netto contante waarde voor alle overeenkomsten (ter controle uitgevoerd) blijkt dat de netto contante waarde 22,2 miljoen SEK zou bedragen in het basisscenario en 13,7 miljoen SEK in het meest negatieve scenario.

(261) De conclusie van de analyse is daarom dat de verwachte winstgevendheid van de verschillende overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft op basis van een voorafgaande analyse positief was, zelfs op basis van voorzichtige aannames.

(262) De Commissie is van oordeel dat deze analyse, die niet wordt tegengesproken door tijdens het formele onderzoek ontvangen bewijsstukken, geloofwaardig is en de conclusie ondersteunt dat een particuliere investeerder in een markteconomie in vergelijkbare omstandigheden waarschijnlijk vergelijkbare overeenkomsten zou hebben gesloten.

(263) De Commissie stelt ook vast dat Zweden gedetailleerde achteraf beschikbare informatie heeft verstrekt waarin onder meer de extra kosten en inkomsten worden weergegeven voor Ryanair en alle andere luchtvaartmaatschappijen die in de periode waarop het formele onderzoek betrekking heeft actief waren op de luchthaven van Västerås. Deze gegevens worden samengevat in tabel 6 (waar alle kosten voor de marketingovereenkomsten met Ryanair en AMS als exploitatiekosten met betrekking tot Ryanair worden geclassificeerd). De Commissie stelt vast dat deze gegevens weliswaar gebaseerd zijn op achteraf beschikbare informatie, maar toch een bevestiging vormen voor de voorafgaande beoordeling dat de overeenkomsten met Ryanair zouden bijdragen aan de winstgevendheid van de luchthaven van Västerås.

Tabel 6

Kosten en inkomsten uit luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven van Västerås (alle bedragen zijn in euro)

Jaar	Totale inkomsten per luchtvaartmaatschappij (luchtvaartgerelateerde en niet-luchtvaartgerelateerde)			Exploitatiekosten per luchtvaartmaatschappij [1]			Extra winstgevendheid	
	Luchtvaartmaatschappij A SAS	Luchtvaartmaatschappij B Ryanair	Luchtvaartmaatschappij C Overige	Luchtvaartmaatschappij A SAS	Luchtvaartmaatschappij B Ryanair	Luchtvaartmaatschappij C Overige	Ryanair	Alle luchtvaartmaatschappijen
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Jaar	Totale inkomsten per luchtvaartmaatschappij (luchtvaartgerelateerde en niet-luchtvaartgerelateerde)			Exploitatiekosten per luchtvaartmaatschappij ([1])			Extra winstgevendheid	
	Luchtvaartmaatschappij A SAS	Luchtvaartmaatschappij B Ryanair	Luchtvaartmaatschappij C Overige	Luchtvaartmaatschappij A SAS	Luchtvaartmaatschappij B Ryanair	Luchtvaartmaatschappij C Overige	Ryanair	Alle luchtvaartmaatschappijen
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([1]) Alle kosten die in het kader van de marketingovereenkomsten met Ryanair en AMS worden betaald, worden geclassificeerd als exploitatiekosten met betrekking tot Ryanair.

(264) Wat betreft de aannames op het tijdstip dat de overeenkomsten tussen VFAB en Ryanair werden gesloten, beweerde Zweden dat het voor VFAB ook zonder formeel businessplan duidelijk was dat de overeenkomsten een grotere winstgevendheid tot gevolg zouden hebben. Gezien de lage benuttingsgraad van de capaciteit van de luchthaven kon ook worden aangenomen dat de extra kosten voor de activiteiten van Ryanair relatief beperkt zouden blijven.

(265) Volgens Zweden werd er, toen de overeenkomsten werden gesloten, van uitgegaan dat de in de overeenkomst van 2001 afgesproken luchthavenheffingen samen met de niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten de extra kosten van de overeenkomst zouden dekken en VFAB bovendien een winst van […] SEK per jaar zouden opleveren.

(266) Bij het sluiten van de overeenkomst van 2003 kon VFAB zich baseren op de werkelijke financiële resultaten van de activiteiten van Ryanair tussen 2001 en 2002, die de aannames van 2001, namelijk dat de overeenkomst aan de winstgevendheid zou bijdragen, bevestigden. Uitgaande van wat op dat ogenblik bekend was, oordeelde VFAB dat de bij de overeenkomst van 2003 ingevoerde wijzigingen de kosten zouden dekken die uit de overeenkomsten met Ryanair zouden voortvloeien en VFAB bovendien een winst van […] SEK per jaar zouden opleveren. Bij het sluiten van de overeenkomst van 2005 kon VFAB zich baseren op de werkelijke resultaten van de activiteiten van Ryanair op de luchthaven tussen 2001 en 2004, die de winstgevendheid van de luchthaven steeds hadden vergroot. Volgens Zweden was VFAB toen van oordeel dat de luchthavenheffingen in combinatie met de niet-luchtvaartgerelateerde inkomsten die uit de overeenkomst voortvloeiden de kosten voor de activiteiten van Ryanair zouden dekken en de luchthaven vanaf 2007 een winst van […] SEK per jaar zouden opleveren.

(267) Naar aanleiding van de beslissing van LFV Holding in 2006 om zich uit VFAB terug te trekken, heeft de stad Västerås (zoals vermeld in overweging 224) een onderzoek gedaan naar de economische vooruitzichten van de luchthaven om hierop haar beslissing over haar strategie als enige overblijvende aandeelhouder te baseren. De stad onderzocht meerdere scenario's, onder andere a) een ongewijzigd beleid, d.w.z. met dezelfde commerciële modellen en ongewijzigde kostenstructuren blijven werken, en b) de activiteiten van de luchthaven met dezelfde omvang en oriëntatie voortzetten (met behoud van de overeenkomsten met Ryanair), waarbij tegelijkertijd wordt gestreefd naar een verlaging van de personeelskosten volgens een zogenaamd „basic airport"-model. Uit het onderzoek bleek dat scenario b (dus de activiteiten voortzetten met het vroegere bedrijfsmodel, inclusief de overeenkomsten met Ryanair, maar tegelijkertijd de personeelskosten proberen te verlagen) financieel gezien het meest gunstige zou zijn, omdat hiermee de verliezen van de stad zouden worden beperkt in vergelijking met de alternatieven. Deze analyse bevestigde dus de beoordeling dat de overeenkomsten met Ryanair (met inbegrip van de marketingovereenkomsten) economisch gezond waren.

(268) Wanneer de Commissie regelingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet beoordelen, moet zij ook rekening houden met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden. De Commissie moet daarvoor kijken naar de beschikbare feiten en de ontwikkeling die redelijkerwijs kon worden verwacht op het tijdstip dat de overeenkomsten werden gesloten. Er moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de veranderingen op de markt als gevolg van de vrijmaking van de luchtvaartmarkt, de toetreding tot de markt en de ontwikkeling van lagekostenmaatschappijen en andere point-to-point-luchtvaartmaatschappijen, wijzigingen in de organisatorische en financiële structuur van de luchtvaartsector alsook de mate van diversificatie en complexiteit van de functies die door luchthavens worden uitgeoefend, de grotere concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen en luchthavens, de economische onzekerheid door gewijzigde marktomstandigheden en andere onzekerheden door de economische context. Zoals beschreven in de overwegingen 249 tot en met 255 stelt de Commissie vast dat er verschillende redenen waren (bv. het verlies van de vluchten van de traditionele luchtvaartmaatschappijen en de vooruitzichten op langlopende overeenkomsten met commercieel dynamische lagekostenmaatschappijen die de winstgevendheid van de luchthaven konden vergroten en een bepaald aantal reizigers konden garanderen) waarom de luchthaven van Västerås van mening was dat de commerciële overeenkomsten met Ryanair, die positief bijdroegen aan de winstgevendheid van VFAB, een noodzakelijke stap waren in haar strategie om in de toekomst het voortbestaan en de winstgevendheid van de luchthaven te garanderen.

(269) De Commissie stelt voorts vast dat de infrastructuur van de luchthaven van Västerås openstaat voor alle luchtvaartmaatschappijen en niet aan één specifieke luchtvaartmaatschappij is gebonden. De Commissie wijst er ook op dat, zoals blijkt uit tabel 6, de exploitatie van de luchthaven van Västerås tijdens de gehele periode waarop dit besluit betrekking heeft, winstgevend is geweest.

(270) In het licht hiervan en met inachtneming van het feit dat vooraf kon worden verwacht dat de activiteiten die uit de overeenkomsten met Ryanair voortvloeiden de winstgevendheid van de luchthaven zouden vergroten, aanvaardt de Commissie dat VFAB bij het sluiten van de overeenkomsten inzake luchthavenheffingen met Ryanair (maatregel 4) en de marketingovereenkomsten met Ryanair en AMS (maatregel 5) als een particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld. De maatregelen vormden derhalve geen economisch voordeel voor Ryanair en AMS.

8. **CONCLUSIE**

(271) De Commissie is van oordeel dat Zweden in de periode 2003-2010 onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU de aandeelhoudersbijdrage aan VFAB heeft toegekend. De Commissie meent echter dat deze staatssteun verenigbaar is met de interne markt krachtens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(272) De Commissie is van oordeel dat de huur die VFAB aan Västerås Flygfastigheter AB betaalt (maatregel 2) geen staatssteun vormt.

(273) De Commissie is van oordeel dat Zweden in de periode 2001-2010 onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU steun heeft toegekend in het kader van de steunregeling voor lokale luchthavens. De steunregeling is echter verenigbaar met de interne markt krachtens artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

(274) De Commissie is van oordeel dat de commerciële overeenkomsten tussen enerzijds VFAB en anderzijds Ryanair en AMS (maatregelen 4 en 5) geen staatssteun vormen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Zweden in de vorm van de in de periode 2003-2010 aan Västerås Flygplats AB (VFAB) verstrekte aandeelhoudersbijdragen (maatregel 1) heeft toegekend, is verenigbaar met de interne markt krachtens artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

De staatssteunregeling die Zweden tussen 2001 en 2010 in de vorm van exploitatiesteun aan VFAB en andere luchthavens in het kader van de steunregeling voor lokale luchthavens (maatregel 3) ten uitvoer heeft gelegd, is verenigbaar met de interne markt krachtens artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

De huur die VFAB in de periode 2003-2010 aan Västerås Flygfastigheter AB heeft betaald (maatregel 2), vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 4

De luchthavenheffingen die VFAB in de periode 2001-2010 voor Ryanair heeft toegepast (maatregel 4), vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 5

De marketingondersteuning van VFAB aan Ryanair in 2001, 2008 en 2010 (maatregel 5), vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Zweden.

Gedaan te Brussel, 1 oktober 2014.

Voor de Commissie
Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter