DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2015/1344 DE LA COMISIÓN

de 1 de octubre de 2014

relativa a la ayuda estatal asunto SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) — Presunta ayuda a Ryanair Ltd y el aeropuerto de Västerås

[notificada con el número C(2014) 6832]

(El texto en lengua sueca es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones ([1]), de conformidad con los citados artículos, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) Por carta, con fecha 25 de enero de 2012, la Comisión informó a Suecia que había decidido incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el TFUE») en relación con algunas de las medidas aplicadas por las autoridades suecas en relación con el aeropuerto de Västerås y Ryanair Ltd.

(2) Tras varios recordatorios y prórrogas del plazo de respuesta, las autoridades suecas presentaron sus observaciones sobre la decisión de incoación el 16 de mayo de 2012. Otras observaciones se presentaron el 12 de noviembre de 2012, el 5 de marzo de 2014 y el 14 de mayo de 2014.

(3) Por carta, con fecha 13 de mayo de 2012, Ryanair presentó observaciones sobre la decisión de incoación. El 25 de julio de 2012, la Comisión remitió una versión no confidencial de dichas observaciones a las autoridades suecas.

(4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([2]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas.

(5) El 16 de julio de 2012, la Comisión recibió tres alegaciones en respuesta a su invitación a terceras partes a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión. Las observaciones fueron facilitadas por Västerås Flygplats AB (en lo sucesivo, «VFAB»), Ryanair y Airport Marketing Services, filial de Ryanair (en lo sucesivo, «AMS»). La Comisión recibió comentarios adicionales de Ryanair y AMS el 20, 23 y 24 de julio de 2012.

(6) Mediante carta, con fecha 5 de septiembre de 2012, la Comisión remitió las observaciones de VFAB, Ryanair y AMS a las autoridades suecas, por si deseaban formular observaciones. Las autoridades suecas respondieron el 5 de octubre de 2012.

(7) Ryanair y AMS remitieron otras observaciones el 10 de abril de 2013. Las observaciones se enviaron a Suecia para que presentara sus alegaciones el 3 de mayo de 2013. Suecia contestó, negándose a formular observaciones, el 17 de mayo de 2013.

([1]) DO C 172 de 16.6.2012, p. 27.
([2]) Véase la nota 1 a pie de página.

(8) El 20 de diciembre de 2013, Ryanair presentó observaciones. Las observaciones se enviaron a Suecia para que presentara sus comentarios el 8 de enero de 2014. Suecia contestó, negándose a formular observaciones, el 4 de febrero de 2014.

(9) Ryanair presentó más alegaciones los días 24, 27 y 31 de enero de 2014 y el 7 de febrero y el 2 de septiembre de 2014. Estas observaciones se transmitieron también a Suecia, que no formuló observaciones.

(10) Por carta, con fecha 24 de febrero de 2014, la Comisión informó a Suecia, VFAB, Ryanair, AMS y al denunciante Scandinavian Airlines System («SAS») de la adopción de las Directrices de la UE sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas ([3]) (en lo sucesivo, las «Directrices de aviación de 2014») y del hecho de que estas Directrices serían aplicables a las medidas objeto de la investigación formal a partir del momento de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* e invitó a los destinatarios a que presentaran sus observaciones.

(11) Las Directrices de aviación de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 4 de abril de 2014 ([4]). Sustituyen a las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales ([5]) (en lo sucesivo, las «Directrices de aviación de 2005») a partir de dicha fecha ([6]).

(12) El 15 de abril de 2014 se publicó un anuncio en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, en el que se instaba a los Estados miembros y a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la aplicación de las Directrices de aviación de 2014 en este caso en el plazo de un mes a partir de la fecha de publicación ([7]). Las autoridades suecas presentaron sus observaciones el 14 de mayo de 2014. La Comisión no recibió observaciones al respecto por parte de los interesados.

2. **ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN Y CONTEXTO DE LAS MEDIDAS**

2.1. AEROPUERTO DE VÄSTERÅS

(13) El aeropuerto de Västerås es un aeropuerto pequeño situado a unos 100 km al oeste de Estocolmo. El aeropuerto era originalmente un aeródromo militar que se abrió en 1930, pero el ejército del aire cerró la base en 1983. El aeropuerto también se abrió al tráfico aéreo civil en 1976.

(14) Durante el período 2000-2010, las operaciones del transporte aéreo civil de pasajeros en el aeropuerto de Västerås pueden resumirse como sigue:

Cuadro 1

Frecuencia de pasajeros y compañías aéreas operativas en el aeropuerto de Västerås 2000-2010

Año	Número de aterrizajes	Número de pasajeros	Compañías aéreas que operan en el aeropuerto
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS y Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg y Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (hasta octubre), Direktflyg, Ryanair y Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (hasta octubre), Direktflyg, Skyways y Ryanair

([3]) Comunicación de la Comisión — Directrices de la UE sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (DO C 99 de 4.4.2014, p. 3).
([4]) Véase la nota 3 a pie de página.
([5]) Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).
([6]) Considerando 171 de las Directrices de aviación de 2014.
([7]) DO C 113 de 15.4.2014, p. 30.

Año	Número de aterrizajes	Número de pasajeros	Compañías aéreas que operan en el aeropuerto
2004	17 599	242 376	SAS (actividad limitada desde noviembre), Direktflyg (actividad limitada desde mayo), Skyways (hasta julio) y Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (actividad limitada), Direktflyg (actividad limitada hasta marzo) y Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (actividad limitada) y Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (hasta marzo) y Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair y Wizzair (desde mayo)
2009	15 193	174 495	Ryanair y Wizzair (hasta octubre)
2010	14 420	150 793	Ryanair y City Airline (desde abril hasta mayo)

Fuentes: Transportstyrelsen e información facilitada por las autoridades suecas (http://www.transportstyrelsen.se/sv/Luftfart/Statistik-/Flygplatsstatistik-/).

([1]) Según las autoridades suecas, Ryanair interrumpió sus actividades en el aeropuerto de Västerås entre finales de octubre de 2006 y el 12 de febrero de 2007.

(15) En los años siguientes al período cubierto por la investigación, el número de pasajeros se desglosa como sigue: 142 992 en 2011, 163 472 en 2012 y 273 362 en 2013.

(16) Además de las actividades de transporte aéreo civil, el aeropuerto de Västerås fue utilizado por la escuela de aviación de Suecia (Hässlö gymnasium), que proporciona enseñanza secundaria superior para los pilotos de líneas aéreas y mecánicos de aeronaves, y por el organismo nacional sueco para la formación profesional superior, que proporciona formación para los técnicos del sector de la aviación. Se utiliza también con fines militares como base para actividades de transporte internacional. Además, un club aeronáutico privado utilizó el aeropuerto de forma gratuita.

(17) La proximidad ([8]) de otros aeropuertos es la siguiente:

a) Bromma, aproximadamente a 94 km o a unos 59 minutos en coche.

b) Arlanda, aproximadamente a 103 km o a unos 64 minutos en coche.

c) Aeropuerto de Örebro, aproximadamente a 113 km o a 70 minutos en coche.

d) Skavsta, aproximadamente a 133 km o a unos 108 minutos en coche.

2.2. VFAB

(18) El aeropuerto de Västerås lo gestiona VFAB, una empresa creada por la Ciudad de Västerås a finales de la década de 1990. En 2000, la autoridad de aviación civil de Suecia («SCAA»), una institución pública, a través de su filial LFV Holding AB, adquirió el 40 % de las acciones de VFAB. En diciembre de 2006, LFV Holding AB vendió sus acciones de VFAB al ayuntamiento de Västerås, que volvió a ser el único accionista. VFAB ha sido una empresa de propiedad totalmente pública durante todo el período cubierto por la presente Decisión.

(19) VFAB era propietaria de la infraestructura aeroportuaria que operaba hasta 2003 cuando la infraestructura se vendió a Västerås Flygfastigheter AB, una sociedad propiedad del ayuntamiento de Västerås, a la que VFAB paga un alquiler por utilizar el aeropuerto. Durante el período 2004-2010, el alquiler anual pagado a Västerås Flygfastigheter AB osciló entre 2,1 y 4,2 millones SEK.

(20) Según sus informes anuales, VFAB ha sufrido las siguientes pérdidas anuales por sus actividades en el aeropuerto de Västerås. (Todos los valores se expresan en millones de SEK).

([8]) Todas las distancias se expresan en kilómetros por carretera, según la ruta más rápida. Fuente: maps.google.com, sitio consultado el 30 de junio de 2014.

Cuadro 2

Resultado anual de VFAB

Año	Ingresos	Otra ayuda de funcionamiento	EBITDA, excluida la ayuda de funcionamiento	EBIT, excluida la ayuda de funcionamiento	Beneficios o pérdidas, excluida la ayuda de funcionamiento
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
	TOTAL	**15,8**			

Fuente: Informes anuales de VFAB.

([1]) Habida cuenta de que el funcionamiento del aeropuerto lo gestiona Västerås Flygfastigheter AB, las cifras incluyen las actividades inmobiliarias.

(21) «Otra ayuda de funcionamiento» para los años 1999 a 2006, inclusive, comprende el apoyo estatal con arreglo a un régimen de subvenciones de ámbito nacional para el funcionamiento de los aeropuertos que no son directamente propiedad del Estado (en lo sucesivo, «el régimen de aeropuertos locales»). La ayuda se fija anualmente teniendo en cuenta las pérdidas de cada aeropuerto.

(22) Sin embargo, la ayuda concedida en los años 2008 a 2009 no está relacionada con el régimen pero se refiere a las compensaciones del Estado para pagar los servicios de control del tráfico aéreo prestados por el aeropuerto de Västerås como parte del sistema nacional de control del tráfico aéreo.

(23) A fin de cubrir parcialmente las pérdidas que se especifican en el cuadro 2 anterior, los propietarios de VFAB aportaron las siguientes contribuciones de los accionistas:

Cuadro 3

Aportaciones de accionistas a VFAB entre 2001 y 2010

Año	Importe (en millones de SEK)
2003	38,5
2005	8

Año	Importe (en millones de SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
TOTAL	**194**

Fuente: Informes anuales de VFAB.

2.3. ACUERDOS SOBRE TASAS AEROPORTUARIAS ENTRE VFAB Y RYANAIR

(24) Según las autoridades suecas, no se dispone de ninguna lista de precios, ley o reglamento que VFAB esté obligada a aplicar a la hora de fijar las tasas aeroportuarias ([9]). Por lo tanto, VFAB puede decidir libremente qué tasas aplicar. Para los usuarios que tengan un acuerdo con VFAB, las tasas se fijan en sus respectivos acuerdos. Para los vuelos *ad hoc* de usuarios que no han firmado ningún acuerdo con VFAB, existe una lista oficial de tasas aeroportuarias ([10]).

(25) Desde abril de 2001, Ryanair ha operado en el aeropuerto de Västerås al amparo de los acuerdos siguientes con VFAB.

2.3.1. **Acuerdo de 5 de abril de 2001 («el Acuerdo de 2001»)**

(26) De conformidad con los términos del Acuerdo de 2001 ([11]), durante un período de […] (*) años Ryanair deberá operar servicios aéreos regulares de pasajeros al menos diariamente entre Västerås y Londres-Stansted y, a elección de Ryanair, entre Västerås y otros puntos de la red de Ryanair con un Boeing 737-800, con una estructura de tarifas para pasajeros y estándares de servicio de «bajo coste». Ryanair garantizará un mínimo de […] pasajeros que embarcan al año para cada rotación de los servicios.

(27) Las tasas aeroportuarias se abonarán como un precio unitario fijo por pasajero que embarca como sigue:

Cuadro 4

Tasas aeroportuarias por pasajero saliente

Período	Importe (SEK)	Importe máximo por aeronave que despega (SEK)
Hasta el 31.3.2002	[…]	[…]
1.4.2002-31.3.2006	[…]	[…]
1.4.2006-31.3.2011	[…]	[…]

(28) Los servicios de VFAB comprenden servicios de terminal y tierra que consisten en el contacto con las autoridades locales y la información a las partes interesadas de los desplazamientos de los aviones de Ryanair; control de carga, comunicaciones y sistema de control de salidas; servicios de pasajeros y equipaje; mantenimientos de aeronaves; provisión y operación de equipos de repostaje, etc.; operaciones de vuelos y administración de personal; supervisión y administración; y seguridad.

(29) Respectivamente, VFAB y Ryanair deberán pagar […] de todas las tasas ambientales, de seguridad y de otro tipo relacionadas con el aeropuerto impuestas por las autoridades estatales.

([9]) La SCAA puede hacer vinculantes los reglamentos sobre tasas aeroportuarias aplicables a los aeropuertos civiles, pero ninguno de estos reglamentos se aplicaba en el período cubierto por la presente Decisión.
([10]) Las autoridades suecas han presentado las listas que eran válidas en 2004 y 2007. Para más detalles, véase la Decisión de incoación.
([11]) Aunque se firmó el 11 de marzo de 2002, el Acuerdo iba a aplicarse con efecto retroactivo a partir del 1 de abril de 2001 (hasta marzo de 2011).
(*) Información protegida por el secreto profesional.

(30) VFAB abonará a Ryanair ayudas a la comercialización por valor de […] SEK para impulsar medidas destinadas a promover los vuelos de Ryanair hacia y desde el aeropuerto de Västerås.

(31) VFAB ofrecerá servicios de reserva en el aeropuerto. A cambio, recibirá una comisión de un […] % sobre todos los precios de Ryanair vendidos por VFAB y una comisión de un […] % por cada coche de alquiler reservado por VFAB en relación con los vuelos de Ryanair.

2.3.2. **Apéndice con fecha 1 de febrero de 2003 del Acuerdo de 2001 (en lo sucesivo, «el Acuerdo de 2003»)**

(32) El 1 de febrero de 2003, VFAB y Ryanair firmaron un apéndice al Acuerdo de 2001 (en lo sucesivo, «el Acuerdo de 2003»), en el cual las tasas aeroportuarias por pasajero se modificaron de la siguiente forma.

Cuadro 5

Tasas aeroportuarias de acuerdo con el apéndice de 2003

Número de rotaciones [1] diarias	1 rotación		2 rotaciones		3 rotaciones	
Período	Importe (SEK)	Limitado al máx. por aeronave que despega	Importe (SEK)	Limitado al máx. por aeronave que despega	Importe (SEK)	Limitado al máx. por aeronave que despega
Hasta el 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002 a 31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006 a 31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009 a 31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Número de rotaciones diarias	4 rotaciones		5 rotaciones		6 rotaciones	
Hasta el 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002 a 31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006 a 31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009 a 31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] La rotación se entiende como un vuelo que llega y que, a continuación, despega desde el aeropuerto.

2.3.3. **Acuerdo de 31 de enero de 2005 («el Acuerdo de 2005»)**

(33) El 31 de enero de 2005, se celebró entre VFAB y Ryanair un acuerdo que sustituye al de 2001 y al de 2003 (en lo sucesivo, «el Acuerdo de 2005») para el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el […]. El Acuerdo de 2005 introduce los siguientes cambios respecto a los acuerdos anteriores:

(a) Ryanair realizará entre […] rotaciones al día y seguirá garantizando un mínimo de […] salidas de pasajeros anuales para cada rotación.

(b) Entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de marzo de 2011, la tasa aeroportuaria se fijó en […] SEK por pasajero saliente. Para el resto del período de duración del contrato, el cargo correspondiente se fijó en […] SEK. No obstante, según las autoridades suecas, las tasas acordadas para el período posterior al 1 de enero de 2005 no se aplicaron y la tasa aeroportuaria efectivamente aplicada a partir del 1 de enero de 2005 fue de […] SEK por pasajero saliente.

2.4. LOS ACUERDOS CON RYANAIR Y AMS EN RELACIÓN CON AYUDAS A LA COMERCIALIZACIÓN Y PROGRAMAS DE INCENTIVOS

(34) VFAB firmó dos acuerdos de comercialización con Ryanair y Airport Marketing Services Ltd (en lo sucesivo, «AMS»), una filial de Ryanair.

(35) El primer acuerdo, firmado el 12 de junio de 2008 entre VFAB y Ryanair Ltd, se refería a la publicidad en prensa sueca y británica, en la revista de a bordo de Ryanair, en el sitio de Ryanair.com, correos electrónicos enviados a suscriptores del Reino Unido, etc. Del valor total de […] EUR para estos servicios, VFAB acordó pagar […] EUR.

(36) El segundo acuerdo ([12]) entre VFAB y AMS se dividía en tres partes, a saber:

(a) Marketing en la página principal del Reino Unido de Ryanair […] entre el 1 de noviembre de 2010 y el 31 de marzo de 2011 por un valor de […] EUR.

(b) Marketing en la página principal del Reino Unido de Ryanair […] entre el 1 de noviembre de 2010 y el 31 de octubre de 2013 por un valor de […] EUR al año ([…] EUR en total).

(c) Programa de incentivos para nuevas rutas: se acordó que […].

2.5. DENUNCIA

(37) En 2006, la Comisión recibió una denuncia de SAS alegando que las autoridades suecas, a través de los acuerdos del aeropuerto de Västerås, concedían ayudas estatales en favor de Ryanair. SAS alegó que VFAB aplicaba tasas aeroportuarias más bajas, no justificadas de manera objetiva (sin guardar relación con los costes) a Ryanair con respecto a las que se cobraban a SAS. El denunciante argumentó también que las pérdidas anuales de VFAB se cubrían con fondos públicos de la ciudad de Västerås y la SCAA. Por otra parte, el denunciante alegó que la ayuda no sería compatible con el mercado interior.

3. **RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL Y LA INVESTIGACIÓN DE LA COMISIÓN**

(38) La Comisión incoó el procedimiento de investigación formal porque tenía dudas en cuanto a la compatibilidad de las siguientes medidas con las normas relativas a las ayudas estatales:

(a) Las aportaciones de accionistas a VFAB entre 2003 y 2010.

(b) El alquiler pagado por VFAB a Västerås Flygfastigheter AB por la utilización de la infraestructura aeroportuaria entre 2003 y 2010.

(c) La ayuda de funcionamiento concedida a VFAB y otros aeropuertos en el marco del régimen de aeropuertos locales en el período comprendido entre 2001 y 2010.

(d) Las tasas aeroportuarias aplicadas por VAFB a Ryanair entre 2001 y 2010.

(e) El apoyo comercial concedido por VFAB a Ryanair y AMS en 2001, 2008 y 2010.

3.1. MEDIDA 1: APORTACIONES DE ACCIONISTAS A VFAB ENTRE 2003 Y 2010

(39) En la Decisión de incoación, la Comisión señaló que VFAB era de propiedad totalmente pública y que las aportaciones de los accionistas parecían ser imputable al Estado y constituir a recursos estatales.

(40) La Comisión no encontró indicios de que las contribuciones constituyeran una compensación por servicios de interés económico general, sino que parecía más bien que se habían concedido a fin de cubrir las pérdidas de las actividades comerciales de VFAB. Sobre la base de la información disponible, y teniendo en cuenta que VFAB había generado importantes pérdidas durante más de 10 años, la Comisión albergaba serias dudas de que los accionistas hubieran actuado como operadores en una economía de mercado («OEM») a la hora de aportar las contribuciones. De este modo, llegó a la conclusión preliminar de que las aportaciones de los accionistas constituían una ventaja económica al exonerar a VFAB de costes que, de lo contrario, debería haber sufragado.

(41) La Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que las aportaciones de los accionistas constituían ayuda estatal y expresó sus dudas en cuanto a que dicha ayuda fuera compatible con el mercado interior.

([12]) El acuerdo se concluyó en dos notas complementarias al Acuerdo de 2005 (firmadas el 1 de agosto de 2010) y un acuerdo de servicios de comercialización (firmado el 17 de agosto de 2010).

3.2. MEDIDA 2: GASTOS DE ALQUILER DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL AEROPUERTO PAGADOS POR VFAB ENTRE 2003 Y 2010

(42) Sobre la base de la escasísima información disponible, la Comisión consideró que existían indicios preliminares de que el alquiler abonado por el uso de las infraestructuras aeroportuarias podría ser inferior a la renta de mercado.

(43) Un alquiler subvencionado eximiría a VFAB de unos costes que, de otro modo, tendría que soportar y, por consiguiente, constituye una ventaja selectiva. La infraestructura aeroportuaria es propiedad del ayuntamiento de Västerås (a través de su filial Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB) y la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que la decisión de fijar el alquiler implicaba fondos estatales y que era imputable al Estado.

(44) Por consiguiente, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que el alquiler, si era inferior a la tasa establecida en el mercado, podía constituir ayuda y puso en duda que tal ayuda fuera compatible con el mercado interior.

3.3. MEDIDA 3: LA AYUDA DE FUNCIONAMIENTO CONCEDIDA A VFAB Y OTROS AEROPUERTOS EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE AEROPUERTOS LOCALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2001 Y 2010

(45) La base para la ayuda se había establecido por ley y la ayuda la concedían anualmente las autoridades suecas. La ayuda se financió con cargo al presupuesto del Estado. Por lo tanto, la Comisión consideró que implicaba una transferencia de recursos del Estado y que era imputable al Estado.

(46) La medida liberó determinadas categorías de aeropuertos de una carga financiera que, de lo contrario, habrían tenido que soportar. Sobre la base de la información a disposición de la Comisión, la ayuda no parecía basarse en una obligación de servicio público o cubrir exclusivamente actividades no económicas en los aeropuertos correspondientes. El Estado no liberó la ayuda en calidad de accionista, por lo que no parece que se hubiera aplicado el principio de los OEM. Por lo tanto, la Comisión consideró *a priori* que la ayuda de funcionamiento ofreció a determinadas empresas una ventaja económica selectiva en comparación con las demás empresas.

(47) Dado que los beneficiarios de la medida operaban en un mercado abierto a la competencia y en el que existen intercambios comerciales entre los Estados miembros, la medida falsea o amenaza con falsear la competencia y afectar al comercio entre los Estados miembros.

(48) Por lo tanto, parecía que la ayuda de funcionamiento concedida a VFAB y a otros aeropuertos que no eran propiedad directa del Estado constituía ayuda estatal. Sobre la base de la información disponible, la Comisión albergaba dudas de que la ayuda en cuestión fuera compatible con el Tratado.

3.4. MEDIDA 4: LAS TASAS AEROPORTUARIAS APLICADAS POR VAFB A RYANAIR ENTRE 2001 Y 2010

(49) Durante todo el período objeto de investigación, VFAB era íntegramente de propiedad pública. A la luz de este dato y la información sobre la estructura de gobernanza de VFAB, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que la fijación de las tasas aeroportuarias por VFAB implicaba fondos estatales y que era imputable al Estado.

(50) En la medida en que dichas tasas aeroportuarias se fijarían por debajo de los precios de mercado para los servicios prestados por VFAB a Ryanair, la Comisión consideró que entrañarían una ventaja selectiva para Ryanair. A este respecto, la Comisión señaló que las tasas aeroportuarias aplicadas por VFAB a Ryanair eran manifiestamente inferiores a las aplicadas al demandante. Además, la Comisión expresó sus dudas, sobre la base de la información disponible, de que el comportamiento de VFAB en la fijación de las tasas aeroportuarias a Ryanair fuera coherente con el comportamiento de un OEM.

(51) Sobre esta base, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que las tasas aeroportuarias acordadas específicamente con Ryanair con arreglo a los acuerdos de 2001, 2003 y 2005 no se habían concluido en condiciones normales de mercado y otorgaban a Ryanair una ventaja económica selectiva que podía constituir ayuda estatal.

(52) La Comisión también dudaba de que tal ayuda fuera compatible con el mercado interior, en particular a la luz de las disposiciones de las Directrices de aviación de 2005.

3.5. MEDIDA 5: APOYO COMERCIAL CONCEDIDO POR VFAB A RYANAIR Y AMS EN 2001, 2008 Y 2010

(53) En cuanto a la medida 5, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que los contratos celebrados por VFAB implicaron la utilización de fondos estatales que eran imputables al Estado.

(54) Por lo que se refiere a la posible ventaja de los acuerdos para la ayuda a la comercialización, la Comisión expresó sus dudas de que las condiciones de los acuerdos, por parte de VFAB, fueran coherentes con el comportamiento de un OEM, puesto que los datos disponibles no revelaban que, a primera vista, el acuerdo aportara un valor económico correspondiente para VFAB. Por consiguiente, la Comisión adoptó el punto de vista preliminar de que estos acuerdos proporcionaron una ventaja a Ryanair al dispensarla de gastos que, de otro modo, tendría que soportar en el ejercicio de su actividad empresarial y que esta ventaja a primera vista era optativa, ya que se aplicaba a Ryanair/AMS exclusivamente ([13]).

(55) Sobre la base de lo anterior, la Comisión llegó a la conclusión preliminar de que el apoyo comercial concedido a Ryanair/AMS constituía una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Además, la Comisión dudaba de que esta ayuda fuera compatible con el mercado interior, en particular en lo que respecta a las disposiciones de las Directrices de aviación de 2005.

4. **ALEGACIONES DE SUECIA**

(56) Las alegaciones de Suecia en el procedimiento de investigación formal se resumen a continuación, pero se analizarán de manera más detallada en la sección 6 «Evaluación».

4.1. MEDIDA 1: APORTACIONES DE ACCIONISTAS A VFAB ENTRE 2003 Y 2010

(57) Suecia, prácticamente sobre la misma base que VFAB (véanse los considerandos 63 a 65 a continuación), alegó que cualquier ayuda concedida con recursos estatales a VFAB no podría, en ningún caso, constituir una ayuda estatal, ya que sirvió para compensar pérdidas derivadas exclusivamente de actividades no económicas en el aeropuerto o, con carácter subsidiario, porque constituirían una compensación por servicios de interés económico general (SIEG).

4.2. MEDIDA 2: GASTOS DE ALQUILER DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL AEROPUERTO PAGADOS POR VFAB ENTRE 2003 Y 2010

(58) Suecia contesta que el alquiler abonado por el uso de las infraestructuras aeroportuarias puede constituir ayuda estatal prestada a VFAB.

(59) Suecia alega que el alquiler estaría por debajo del nivel de mercado. Señalan el hecho de que, con arreglo a disposiciones vigentes de planificación, las tierras de que se trata solo pueden utilizarse para las operaciones aeroportuarias y que el nivel de renta debe evaluarse, entre otras cosas, teniendo en cuenta la baja rentabilidad de esta actividad.

(60) Suecia sostiene además que no existe ninguna prueba concreta que respalde las dudas que la Comisión alberga acerca del nivel de renta.

4.3. MEDIDA 3: LA AYUDA DE FUNCIONAMIENTO CONCEDIDA A VFAB Y OTROS AEROPUERTOS EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE AEROPUERTOS LOCALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2001 Y 2010

(61) Suecia ha alegado que la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos de propiedad no estatal debe considerarse como un régimen de ayudas de funcionamiento compatible con el mercado interior a la luz del punto 137 de las Directrices de aviación de 2014.

5. **OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS**

(62) Las alegaciones de las partes interesadas en el procedimiento de investigación formal se resumen a continuación, pero se analizarán de manera más detallada en la sección 6 «Evaluación».

5.1. ALEGACIONES DE VFAB

5.1.1. **Medida 1: Aportaciones de accionistas a VFAB entre 2003 y 2010**

(63) VFAB alega que la gran mayoría de los servicios aeroportuarios se prestaron a los colegios que operaban allí y al club aéreo (véase el considerando 16). VFAB aduce, asimismo, que estos usuarios no participan en la actividad económica y que la prestación de servicios aeroportuarios a estos centros tampoco tendría naturaleza económica y, por tanto, no entra en el ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales, como sería el caso de los recursos públicos utilizados para cubrir las pérdidas de explotación resultantes de la prestación de tales servicios.

([13]) A este respecto, la Comisión consideró irrelevante que parte de la ayuda a la comercialización se hubiese prestado a través de la filial AMS de Ryanair, y no directamente a esta última. La Comisión observó que Ryanair tenía el control directo de AMS en el momento en que se suscribieron los acuerdos e incluso parece haber firmado una de las notas complementarias en nombre de AMS. Asimismo, en el acuerdo de servicios de comercialización entre VFAB y AMS consta que las decisiones se basan el compromiso asumido por Ryanair basado en establecer y gestionar rutas cuatro veces por semana desde London Stansted hasta VST.

(64) No obstante, si las actividades aeroportuarias se consideraran económicas, VFAB considera que constituirían servicios de interés económico general (SIEG) y que cualquier ayuda pública para cubrir las pérdidas resultantes de la prestación de tales servicios de interés económico general no constituiría ayuda estatal.

(65) Por último, VFAB alega que las contribuciones de los accionistas a VFAB sería pertinente para realizar una evaluación con arreglo a las normas sobre ayudas estatales únicamente en la medida en que se utilizaran para cubrir las pérdidas relacionadas con las operaciones comerciales de VFAB, entendidas como la prestación de servicios aeroportuarios a compañías aéreas comerciales. A este respecto, VFAB considera que las contribuciones de los accionistas se atenían a la conducta de un OEM, ya que las operaciones comerciales de los aeropuertos eran cada vez más rentables (en el sentido de que las rentas derivadas de estas operaciones cubrían los costes de las mismas operaciones y generaban beneficios).

5.1.2. **Medida 2: Gastos de alquiler de las infraestructuras del aeropuerto pagados por VFAB entre 2003 y 2010**

(66) VFAB niega que la renta se fijara por debajo de los niveles de mercado habida cuenta de las restricciones en vigor respecto al uso del suelo y la rentabilidad negativa de las operaciones aeroportuarias en los locales.

(67) En cualquier caso, VFAB niega que la fijación del alquiler pueda imputarse al Estado. Si bien la propiedad de la infraestructura aeroportuaria, Västerås Flygfastigheter AB, recae íntegramente en el ayuntamiento de Västerås, la empresa actúa con independencia de su accionista público y fija las rentas de sus propiedades sobre la base de consideraciones comerciales. El nivel del alquiler no era, así pues, imputable al Estado.

5.1.3. **Medidas 4 y 5: Tasas de aeropuerto aplicables a Ryanair desde 2001 hasta 2010 y apoyo comercial concedido a Ryanair y AMS en 2001, 2008 y 2010**

(68) VFAB ha alegado que los acuerdos comerciales entre VFAB, Ryanair y AMS eran coherentes, por parte de VFAB, con el comportamiento de un OEM y, por lo tanto, no constituyen ayuda estatal.

(69) VFAB ha sufrido pérdidas constantes en el período cubierto por la investigación, así como en los años anteriores. Sin embargo, según VFAB estas pérdidas eran imputables a las supuestas actividades no económicas del aeropuerto, mientras que los acuerdos con las compañías aéreas comerciales, incluidas las medidas 4 y 5, cubrían sus costes incrementales y aportaban beneficios operativos y, por tanto, contribuían favorablemente al resultado financiero de VFAB.

(70) VFAB también ha presentado información financiera detallada a petición de la Comisión.

5.2. ALEGACIONES DE RYANAIR

5.2.1. **Medida 4: Tasas de aeropuerto aplicables a Ryanair desde 2001 hasta 2010**

(71) Ryanair alegó que las tasas aeroportuarias aplicadas por VFAB a Ryanair no constituían ayuda estatal, ya que cumplían con el principio de OEM.

(72) En primer lugar, Ryanair alegó que, a efectos de aplicación del principio de OEM, la Comisión debe comparar los acuerdos de Ryanair con VFAB con los acuerdos celebrados con aeropuertos privados y aeropuertos públicos y privados. Ryanair presentó también el estudio del aeropuerto encargado a la consultoría Oxera, alegando que las tasas aeroportuarias abonadas por Ryanair en el aeropuerto de Västerås, por lo general, estaban en consonancia con las tasas aplicadas en una serie de «aeropuertos comparativos» y, por tanto, satisfacen la prueba de OEM.

(73) En segundo lugar, Ryanair alegó que un aeropuerto en la situación del de Västerås en ese momento concreto hubiera estado en consonancia con el POEM sencillamente mediante la reducción de sus pérdidas, en lugar de lograr la rentabilidad mediante los acuerdos sobre las tasas aeroportuarias. La Comisión debe, por tanto, preguntarse si el contrato resultaba gradualmente rentable para el aeropuerto. Según Ryanair, al evaluar si el contrato cumplía el principio OEM, la Comisión solo debe tener en cuenta los costes incrementales del aeropuerto, que están directamente relacionados con la prestación de servicios a la compañía aérea en cuestión, y examinar si los ingresos totales (actividades aeronáuticas u otras) derivados del contrato superan esos costes incrementales.

(74) A este respecto, Ryanair opinaba que para VFAB el incremento de ingresos procedentes de los acuerdos con Ryanair superaba el coste incremental que entrañaba la prestación de servicios a Ryanair. Ryanair ha presentado, entre otros informes y documentos en apoyo de sus alegaciones, estudios de la consultora Oxera en los que se analiza la rentabilidad incremental de los acuerdos entre VFAB y Ryanair y AMS.

5.2.2. **Apoyo comercial concedido por VFAB a Ryanair y AMS en 2001, 2008 y 2010**

(75) Por lo que se refiere a los acuerdos de comercialización con VFAB, Ryanair hizo hincapié en que los acuerdos de comercialización de AMS son distintos de los acuerdos de Ryanair con los aeropuertos y deben evaluarse por separado, ya que no pueden considerarse como un único beneficiario. Los acuerdos se negociaron con independencia, en relación con diferentes servicios, y no estaban sujetos a ninguna vinculación que justificara su consideración como una fuente única de presunta ayuda estatal. La celebración de un contrato de comercialización con AMS no es una condición para la explotación de las rutas de Ryanair con destino o procedentes de un aeropuerto.

(76) En cuanto al valor de la comercialización, Ryanair alegó que el espacio dedicado a la comercialización en el sitio web de Ryanair es un recurso escaso y que la demanda de dicho espacio es alta, incluso por parte de empresas que no son aeropuertos. Ryanair considera que los acuerdos de comercialización entre VFAB y Ryanair o AMS se atenían al principio de OEM.

(77) Ryanair ha alegado además que, en cualquier caso, la Comisión no había demostrado que las medidas 4 y 5 implicaran la utilización de fondos públicos o que fueran imputables al Estado.

5.3. OBSERVACIONES DE AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(78) AMS alegó que la Comisión no debería, en contra de lo que se sugiere en la Decisión de incoación, tratar los acuerdos de VFAB con Ryanair (medida 4) y sus acuerdos de comercialización con AMS (medida 5) como elementos relacionados, sino como dos transacciones comerciales independientes. AMS señaló que es una filial de Ryanair con un verdadero propósito comercial propio, creada con el fin de desarrollar actividades que no pertenecen a la actividad básica de Ryanair. Asimismo, AMS refirió que, en principio, los acuerdos de comercialización de AMS con los aeropuertos se negocian y concluyen aparte de los acuerdos de Ryanair con los mismos aeropuertos.

(79) Según AMS, tiene un sentido inherente que un pequeño aeropuerto regional compre servicios de comercialización de AMS. AMS alegó, en particular, que tales aeropuertos se caracterizan por una necesidad de aumentar su reconocimiento de la marca y que la publicidad en la web de una compañía aérea puede aumentar el número de pasajeros entrantes (los pasajeros extranjeros generan más ingresos no aeronáuticos que los pasajeros salientes procedentes de la región en que está situado el aeropuerto). Los acuerdos de comercialización, por lo tanto, aportan un valor comercial real a VFAB.

(80) AMS comentó, además, que en la celebración de los acuerdos de comercialización en el marco de la medida 5, VFAB actuó en consonancia con el principio OEM, ya que se dice que la publicidad en Ryanair.com representa un alto valor real para el aeropuerto de Västerås y que el precio cobrado por AMS era el precio de mercado para tales servicios.

6. **COMENTARIOS DE SUECIA SOBRE LAS OBSERVACIONES DE TERCEROS**

(81) Suecia no formuló ninguna observación sobre las observaciones de terceros.

7. **EVALUACIÓN**

(82) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del TFUE «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

(83) Los criterios previstos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, son acumulativos. Por tanto, para determinar si una medida constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, han de cumplirse todas las condiciones siguientes, a saber, que la ayuda económica debe:

(a) ser otorgada por el Estado o mediante fondos estatales;

(b) proporcionar una ventaja selectiva, es decir favorecer a determinadas empresas o a determinadas producciones;

(c) falsear o amenazar con falsear la competencia;

(d) afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

7.1. MEDIDA 1: APORTACIONES DE ACCIONISTAS A VFAB ENTRE 2003 Y 2010

7.1.1. **Existencia de ayuda**

7.1.1.1. *Concepto de empresa*

(84) A fin de determinar si una medida recae en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión ha de determinar, en primer lugar, si el beneficiario de la ayuda es una empresa en el sentido de dicho artículo.

(85) Es jurisprudencia reiterada que el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su naturaleza jurídica y de la forma en que se financia ([14]), y que cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica ([15]).

(86) En su sentencia en el *asunto del aeropuerto de Leipzig-Halle*, el Tribunal General confirmó que el funcionamiento de un aeropuerto civil constituye una actividad económica, de la que la construcción de la infraestructura aeroportuaria es una parte indisociable ([16]). Una vez que el operador de un aeropuerto lleva a cabo actividades económicas, independientemente de su estatuto jurídico o de su modo de financiación, constituye una empresa en el sentido de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE ([17]).

(87) En cuanto al momento a partir del cual la construcción y la explotación de un aeropuerto se convirtió en una actividad económica, la Comisión recuerda que el desarrollo progresivo de las fuerzas del mercado en el sector aeroportuario no permite determinar una fecha precisa. Sin embargo, los tribunales europeos han reconocido la evolución de la naturaleza de las actividades aeroportuarias y, en el aeropuerto de Leipzig/Halle, el Tribunal General declaró que a partir de 2000 la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación de infraestructuras aeroportuarias ya no podía excluirse. Por consiguiente, a partir de la fecha de la sentencia en el asunto Aéroports de Paris (12 de diciembre de 2000) ([18]), la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias debe considerarse como una actividad económica que entra en el ámbito de aplicación del control de las ayudas estatales.

(88) No obstante, debe tenerse en cuenta que no todas las actividades del operador de un aeropuerto son necesariamente de carácter económico ([19]). Como destaca el Tribunal, las actividades que incumben normalmente al Estado en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público no son de carácter económico ni entran en el ámbito de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales. Tales actividades incluyen la seguridad, el control del tráfico aéreo, la policía, las aduanas, etc. ([20]) La financiación de dichas actividades no económicas debe limitarse estrictamente a la compensación de los costes que generan y no podrá utilizarse para financiar otras actividades económicas ([21]).

(89) En el curso de la investigación formal, Suecia y VFAB han impugnado las conclusiones preliminares de la Comisión en lo que respecta a la clasificación de VFAM como empresa, alegando que la mayoría de las actividades de VFAB no tienen carácter económico.

(90) A este respecto, Suecia y VFAB han alegado que los siguientes usuarios del aeropuerto no eran empresas, pero realizaban actividades no económicas:

— Hässlögymnasiet (aducida como no económica por formar parte del sistema educativo nacional)

— El adiestramiento de los pilotos en la Scandinavian Aviation Academy.

— Las actividades del club aeronáutico sin ánimo de lucro «Hässlö flygförening», que estaba autorizado para utilizar el campo de aviación de forma gratuita.

([14]) Asunto Comisión/Italia (C-35/96, Rec. 1998, p. I-3851), apartado 36; Asunto Höfner and Elser (C-41/90, Rec. 1991, p. I-1979), apartado 21; Asunto Fédération Francaise des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (C-244/94, Rec. 1995, p. I-4013), apartado 14; Asunto Job Centre (C-55/96, Rec. 1997, p. I-7119), apartado 21.

([15]) Véanse, por ejemplo, el Asunto Comisión/Italia (C-35/96, Rec. 1998, p. I-3851), apartado 36; y los Asuntos Pavlov (de C-180/98 a 184/98, Rec. 2000, p. I-6451), apartado 75.

([16]) Asuntos acumulados Flughafen Leipzig-Halle GmbH y Mitteldeutsche Flughafen AG/Comisión (T-455/08) y Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión (T-443/08) (en adelante, «el asunto del aeropuerto de Leipzig-Halle») (Rec. 2011, todavía sin publicar en la Recopilación). Véase también el Asunto Aéroports de Paris/Comisión [T-128/89 (en lo sucesivo, «la sentencia Aéroports de Paris»), Rec. 2001, p. II-3929], confirmado por el TJE en los asuntos C-82/01 P (Rec. 2002, p. I-9297) y Ryanair/Comisión [T-196/04 (en lo sucesivo, «el asunto Charleroi»), Rec. 2008, p. II-3643], apartado 88.

([17]) Véanse, por ejemplo, los asuntos Poucet/AGV y Pistre/Cancave P (C-159/91 y C160/91, Rec. 1993, p. I-0637).

([18]) Sentencia *Leipzig-Halle*, apartados 42-43.

([19]) Véase, por ejemplo, el Asunto SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol (C-364/92, Rec. 1994, p. I-43).

([20]) Decisión de la Comisión nº 309/2002, de 19 de marzo de 2003, sobre la seguridad aérea: compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

([21]) Asunto Cali & Figli/Servizi ecologici porto di Genova (C 343/95, Rec. 1997, p. I-1547); Decisión de la Comisión nº 309/2002, de 19 de marzo de 2003; Decisión de la Comisión nº 438/2002, de 16 de octubre de 2002, Subvenciones a las autoridades portuarias para el desempeño de tareas públicas.

(91) Según Suecia estas actividades supuestamente no económicas conjuntamente representaban la inmensa mayoría de la utilización de la capacidad del aeropuerto. Suecia también ha alegado que los vuelos comerciales en el aeropuerto (definidos como los vuelos efectuados por las compañías aéreas) fueron rentables desde el punto de vista operativo y que, por lo tanto, todas las pérdidas de VFAB eran imputables a la actividad no económica y que, en consecuencia, las ayudas públicas concedidas para compensar estas pérdidas no estarían comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

(92) En esencia, la postura de Suecia a este respecto consiste en alegar que, si la actividad de un usuario de los servicios aeroportuarios no es económica, entonces la prestación de los servicios aeroportuarios a dicho usuario no constituye en sí misma una actividad económica.

(93) La Comisión no puede estar de acuerdo con esta opinión.

(94) Como se ha explicado anteriormente, está bien establecido que la oferta de bienes o servicios en un determinado mercado a cambio de una remuneración constituye una actividad económica. Un aeropuerto puede, además de los servicios aeroportuarios estrictamente definidos (es decir, los servicios prestados a las compañías aéreas ([22])), ofrecer también otras formas de servicios sobre una base comercial, como, por ejemplo, la utilización de las infraestructuras aeroportuarias para otras actividades aeronáuticas, a cambio de una remuneración, por ejemplo, por las escuelas de vuelo. Si los compradores de estos servicios, tales como las escuelas de vuelo, son o no son a su vez empresas resulta irrelevante para la clasificación de un aeropuerto como empresa, ya que existe un mercado para los servicios en cuestión.

(95) Según ha reconocido Suecia, Hässlögymnasiet y la Scandinavian Aviation Academy pagaron una contraprestación por utilizar el aeropuerto. La prestación de estos servicios por el operador del aeropuerto es, por lo tanto, una actividad económica, con independencia de la naturaleza de las actividades propias de las escuelas.

(96) El club aeronáutico, según las autoridades suecas y VFAB, contaba con autorización para utilizar el aeropuerto sin el pago de una contraprestación. Sin embargo, el hecho de que el club aeronáutico no pague por los servicios prestados por el aeropuerto no significa necesariamente que estos servicios no sean económicos. En cualquier caso, Suecia y VFAB han admitido que, en su contabilidad, no separaron los costes generados por el uso que el club aeronáutico hace del aeropuerto de los que generan las escuelas de aviación y, por ello, no existe una cifra específica que pueda imputarse indudablemente a esta supuesta actividad no económica. Por consiguiente, los servicios prestados al club aeronáutico no afectan a la conclusión de la Comisión de que VFAB es una empresa.

(97) En el caso que nos ocupa, la Comisión considera que el aeropuerto de Västerås es explotado sobre una base comercial. El operador del aeropuerto cobra a los usuarios por la utilización de las infraestructuras aeroportuarias y de los servicios que presta en el aeropuerto. VFAB constituye, por tanto, una empresa en el sentido de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE.

7.1.1.2. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

(98) Para constituir ayuda estatal, las medidas en cuestión han de ser financiadas con cargo a recursos estatales y la decisión de conceder la medida debe ser imputable al Estado.

(99) El concepto de ayuda estatal se aplica a cualquier ventaja concedida a través de fondos estatales por el propio Estado o por organismos intermediarios que actúen en virtud de los poderes que se les hayan conferido ([23]). Los recursos de las autoridades locales son, para la aplicación del artículo 107 del TFUE, recursos estatales ([24]).

(100) En el presente caso, las aportaciones de los accionistas han sido decididas y facilitadas por los propietarios de VFAB, es decir, por el ayuntamiento de Västerås y, en el caso de algunas medidas, por la SCAA a través de su filial LFV Holding.

(101) Por lo que se refiere al ayuntamiento de Västerås, las contribuciones de los accionistas las decidió el Consejo municipal elegido (kommunfullmäktige) y se pagaron directamente con cargo al presupuesto del ayuntamiento.

(102) Por lo que se refiere a LFV Holding, la Comisión señala que la empresa pertenecía íntegramente a la SCAA, un organismo público. De conformidad con sus Estatutos, LFV Holding no puede constituir nuevas filiales ni adquirir acciones sin la autorización del Gobierno de Suecia. Los miembros del Parlamento sueco tienen derecho a participar en las reuniones de la Junta Directiva.

([22]) Directrices de aviación de 2014, punto 22, apartado 8.
([23]) Asunto Francia/Comisión («Stardust Marine») (C-482/99, Rec. 2002, p. I-4397).
([24]) Asuntos acumulados Nord-Pas-de-Calais (T-267/08 y T-279/08, Rec. 2011, p. I-1999), apartado 108.

(103) La Comisión, que observa que ni Suecia ni ningún tercero ha impugnado la conclusión preliminar de la Decisión de incoación a este respecto, considera, por tanto, que la medida 1 se financia mediante fondos estatales y es imputable al Estado.

7.1.1.3. *Ventaja económica*

Supuesto SIEG

(104) VFAB ha alegado que la prestación de servicios aeroportuarios a las escuelas de vuelo y al club aeronáutico mencionados en el considerando 90 constituiría en todo caso servicios de interés económico general («SIEG») y que la ayuda pública concedida a VFAB no constituiría ayuda estatal porque sería una compensación por las pérdidas que son exclusivamente imputables a la prestación de estos SIEG.

(105) En efecto, las autoridades públicas pueden definir algunas actividades económicas realizadas por los aeropuertos o las compañías aéreas como servicios de interés económico general en el sentido del artículo 106, apartado 2, del TFUE.

(106) Según la jurisprudencia *Altmark* ([25]), la compensación por la prestación de un SIEG no conlleva una ventaja selectiva con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, si se cumplen las cuatro condiciones siguientes:

(a) Al beneficiario de la compensación se le debe haber encomendado formalmente la prestación y ejecución de un SIEG, cuyas obligaciones deben estar claramente definidas.

(b) Los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente.

(c) La compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de un SIEG, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable relativo a la ejecución de estas obligaciones.

(d) En caso de que el beneficiario no haya sido elegido en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita la prestación del servicio al menor coste para la comunidad, el nivel de la compensación concedida debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa común, bien gestionada, habría soportado por ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

(107) Las condiciones de los criterios de la sentencia Altmark son acumulativos, es decir, que las cuatro deben cumplirse para que la ayuda pública no se considere ayuda estatal por las razones expuestas.

(108) En el presente caso, la Comisión observa que Suecia y VFAB no han aportado ninguna prueba que justifique que las presuntas obligaciones de servicio público se han definido realmente y con claridad y que se han encomendado formalmente a VFAB. En efecto, a este respecto, VFAB solo se refiere a los Estatutos de VFAB en que la misión de la empresa se define en primer lugar como la «cobertura de la necesidad de transporte aéreo observada en la región» ([26]) [«tillgodose regionens behov av flygtransporter»] y más tarde como la «prestación de servicios a la aviación civil en el aeropuerto de Västerås» ([27]) [«betjäna den civila luftfarten vid Västerås Flygplats»]. Ninguna de estas formulaciones hace referencia a las tres supuestas obligaciones de servicio público y, en cualquier caso, no pueden considerarse como obligaciones reales y claras en relación con los SIEG (parecen constituir, en su lugar, una descripción general del objetivo de la empresa). Solo por esta razón, la ayuda pública a VFAB no puede considerarse excluida del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales con arreglo a la jurisprudencia Altmark.

(109) Además, la Comisión señala que al menos otros dos criterios Altmark no se cumplirían: no hay pruebas de una definición *ex ante* de la compensación (sino más bien una compensación *ex post* por las pérdidas imprevistas), y VFAB no ha sido elegida a través de un procedimiento de contratación pública, y no existen pruebas de que la supuesta compensación se haya calculado sobre la base de un análisis de los costes de una empresa bien gestionada (sino más bien lo contrario, ya que el nivel de la ayuda fue definido únicamente en función de la necesidad de compensar varios años de pérdidas continuas).

(110) No se puede aceptar, por tanto, la alegación que hace VFAB sobre el hecho de que la ayuda pública a VFAB queda fuera del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales, ya que se trataría de una compensación por el cumplimiento de una obligación de servicio público.

([25]) Asunto Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (sentencia «Altmark») (C-280/00, Rec. 2003, p. I-7747), véanse los apartados 86 a 93.
([26]) En los Estatutos aplicables entre el 28 de diciembre de 2000 y el 28 de enero de 2007.
([27]) En los Estatutos aplicables a partir del 23 de enero de 2007.

El principio de OEM

(111) Una ventaja en el sentido de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, es todo beneficio económico que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal. Solo es relevante el efecto de la medida en la empresa, no la causa ni el objetivo de la intervención estatal. Siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal, hay una ventaja.

(112) La Comisión recuerda, además, que «los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa, en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas de Estado». En el presente caso, con el fin de determinar si las contribuciones de los accionistas aportan a VFAB una ventaja de la que no hubiera disfrutado en condiciones de mercado normales, la Comisión tiene que comparar el comportamiento de las autoridades públicas que inyectan capital con el de un OEM que se guía por perspectivas de rentabilidad a largo plazo.

(113) La evaluación debería dejar de lado toda incidencia positiva en la economía de la región en que esté situado el aeropuerto, ya que el Tribunal de Justicia ha aclarado que la cuestión pertinente para aplicar el principio de OEM es «si en circunstancias similares un accionista privado, teniendo en cuenta la factibilidad de obtener un beneficio y sin considerar ningún elemento de política social, regional o sectorial, habría suscrito el capital en cuestión».

(114) En la sentencia *Stardust Marine*, el Tribunal constató que «para determinar si el Estado adoptó o no el comportamiento de un inversor prudente en una economía de mercado, es preciso volver a situarse en el contexto de la época en que se adoptaron las medidas de apoyo financiero para valorar la racionalidad económica del comportamiento del Estado, absteniéndose pues de toda apreciación basada en una situación posterior». Asimismo, el Tribunal declaró en el asunto EDF que «las evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la referida ventaja, la apreciación retroactiva de la rentabilidad efectiva de la inversión realizada por el Estado miembro interesado o las justificaciones ulteriores de la elección del procedimiento efectivamente seguido no pueden bastar para acreditar que dicho Estado haya adoptado la aludida decisión en su condición de accionista, antes o al mismo tiempo de conceder la ventaja» ([28]).

(115) Con el fin de poder aplicar el principio de OEM, la Comisión tiene que remitirse al momento en que se tomó cada decisión de ofrecer fondos públicos a VFAB. La Comisión debe basar también su evaluación en la información y en los supuestos de los que disponían las autoridades locales pertinentes en el momento en que se adoptó la decisión relativa a las disposiciones financieras de las medidas sobre infraestructuras en cuestión.

(116) En la Decisión de incoación, la Comisión expuso su análisis preliminar de por qué las aportaciones de accionistas a VFAB constituye una ventaja para la empresa y por qué, en particular, el principio de OEM no se iba a cumplir.

(117) La Comisión constató en primer lugar que VFAB ha generado pérdidas considerables durante más de 10 años. En efecto, ya en el momento de la primera aportación de accionistas en 2003, VFAB ya estaba como mínimo (según la información de que dispone la Comisión) en el quinto año de pérdidas constantes. Estas pérdidas continuaron sin interrupción durante todo el período cubierto por la investigación, de forma que, en el momento de cada aportación de accionistas, VFAB seguía registrando pérdidas. En estas circunstancias, la Comisión considera que es muy improbable que un inversor privado esté dispuesto a contribuir con aportaciones de capital por un total de 194 millones SEK (alrededor de 21,4 millones EUR) para cubrir tales pérdidas. Dado que VFAB ha sido totalmente de propiedad estatal durante todo el período en cuestión, no hay propietarios privados con los que sea posible hacer una comparación. El cumplimiento del principio de OEM en estas circunstancias solo podría demostrarse sobre la base de sólidas perspectivas de rentabilidad a largo plazo de VFAB.

(118) Antes de la Decisión de incoación, las autoridades suecas argumentaron que las contribuciones de accionistas se hicieron sobre la base de análisis financieros similares a los elaborados por el propietario privado del aeropuerto de Skavsta (véase el punto 52 de la Decisión de incoación). No obstante, como ya se señaló en la Decisión de incoación, Suecia no proporcionó ninguna información concreta que demuestre que los propietarios de Skavsta habrían efectuado aportaciones de capital en circunstancias similares a las de Västerås, y dicha comparabilidad resultaba poco probable, además, porque Skavsta tiene un flujo de pasajeros diez veces mayor que Västerås. No se han aportado más pruebas a este respecto durante el procedimiento de investigación formal.

([28]) Asunto Comisión/Électricité de France (EDF) (C-124/10 P, pendiente de publicación), apartado 84.

(119) Antes de la Decisión de incoación, las autoridades suecas presentaron muy pocas pruebas tendentes a demostrar que el ayuntamiento de Västerås y LFV Holding actuaron como inversores normales en una economía de mercado al aportar capital. Según se observa en la Decisión de incoación, hay indicios de que SCAA había realizado algún tipo de análisis de mercado antes de adquirir acciones de VFAB en 2000. Según las previsiones conforme a las cuales se realizó la compra, el número de pasajeros del aeropuerto de Västerås debería crecer, pasando de 120 000 en 1999 a 600 000 en un plazo de 8 años, lo que daría lugar a una rentabilidad sostenible de entre 7 y 10 millones SEK al año. Se calculó que VFAB alcanzaría el umbral de rentabilidad en 2003 con una frecuencia de 400 000 pasajeros.

(120) Estas hipótesis parecen, no obstante, como se indica en la Decisión de incoación, muy optimistas teniendo en cuenta el rendimiento anterior del aeropuerto de Västerås, y no se ha facilitado ninguna otra prueba para demostrar la solidez de estas previsiones (de hecho, tal como se describe en el cuadro 1 anterior, la frecuencia de pasajeros disminuyó en lugar de multiplicarse por cinco). A finales de 2006, LFV Holding AB vendió su participación al ayuntamiento de Västerås por 1 SEK. Según la información presentada por las autoridades suecas, la razón estriba en el hecho de que la SCAA no estaba dispuesta a seguir ofreciendo contribuciones de accionistas a VFAB para cubrir las pérdidas.

(121) La Comisión señala asimismo que, con arreglo a las observaciones formuladas por VFAB en el curso de la investigación, la finalidad de las aportaciones de accionistas procedentes del ayuntamiento de Västerås y LFV Holding consistía en «cubrir las pérdidas derivadas de las operaciones de VFAB» ([29]). VFAB ha alegado que la mayoría de estas operaciones no son de índole económica y considera que la cuestión de si las aportaciones de los accionistas cumplen el principio de OEM solo debe evaluarse en relación con el rendimiento de los acuerdos con las compañías aéreas comerciales que, según VFAB, es la única parte de las operaciones del aeropuerto que tiene una naturaleza económica. Habida cuenta de que esos acuerdos eran rentables incrementalmente, VFAB afirma que las aportaciones de los accionistas eran acordes con el principio de OEM.

(122) Suecia no ha impugnado estas observaciones.

(123) En primer lugar, la Comisión, por las razones antes indicadas, no acepta el argumento de VFAB de que las operaciones de los aeropuertos hubieran sido no económicas principalmente y que el cumplimiento de las contribuciones de los accionistas del principio de OEM debe evaluarse únicamente en relación con el rendimiento obtenido por VFAB en el marco de los acuerdos suscritos con compañías aéreas comerciales. VFAB es una empresa y, desde el punto de vista de los accionistas, el cumplimiento del principio de OEM debe evaluarse en vista del resultado financiero de VFAB en su conjunto. En cualquier caso, VFAB no ha facilitado ninguna cifra confirmada que permita separar su actividad económica y no económica.

(124) Por lo que se refiere a las perspectivas basadas en que los resultados de VFAB proporcionarían un rendimiento de las contribuciones de los accionistas que hubieran sido aceptables para un operador privado, la Comisión observa que ni Suecia ni las partes interesadas han presentado información alguna en el curso de la investigación destinada a aliviar las conclusiones preliminares de la Comisión de que las contribuciones de los accionistas no se atenían al principio de OEM.

(125) De hecho, no se han presentado pruebas que complementen los tan escasos elementos probatorios presentados antes de la incoación y que demuestren que, a pesar de los fuertes indicios razonables de lo contrario (como se resumen en los considerandos 119 a 121), las contribuciones de los accionistas se prestaron sobre la base de hipótesis razonables de un rendimiento que sería aceptable para un OEM en una situación similar.

(126) Por el contrario, la Comisión considera que sus conclusiones preliminares se ven corroboradas por las propias declaraciones de VFAB (véase el considerando 121), que Suecia no ha rebatido, que revelan que las contribuciones de los accionistas no se han realizado con vistas a la obtención de un rendimiento que sería aceptable para un OEM, sino con el fin de cubrir las pérdidas constantes generadas por las operaciones de VFAB. Dicha cobertura constante de pérdidas sin perspectivas claras y creíbles de una mejora en el rendimiento de la empresa que diese lugar a una rentabilidad aceptable no sería suficiente para un OEM.

(127) Suecia no ha presentado información alguna sobre las dudas expresadas en las decisiones de incoación relativas, en particular, a las extremadamente optimistas previsiones supuestamente efectuadas antes de las primeras contribuciones de accionistas, ni ha presentado ninguna prueba de que las posteriores contribuciones se hicieran sobre la base de cualquier forma de evaluación de los rendimientos futuros frente a la mera cobertura de pérdidas.

([29]) Observaciones de VFAB de 16 de julio de 2012, sección 3.3.

Conclusión

(128) En vista de lo anterior, la Comisión considera que un OEM no hubiese realizado las aportaciones de los accionistas. Las pruebas aportadas por el Estado miembro no permiten confirmar que una evaluación que hubiera resultado aceptable para un OEM se efectuara cuando dichas contribuciones tuvieron lugar, sino, más bien, que las aportaciones de accionistas a VFAB estaban destinadas a cubrir las pérdidas constantes de VFAB sin relación alguna con el rendimiento de la empresa. Por lo tanto, las contribuciones de accionistas ofrecen una ventaja económica para VFAB, de la que no hubiera disfrutado en condiciones normales de mercado.

7.1.1.4. *Selectividad*

(129) A fin de englobarse en el marco de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, una medida estatal debe favorecer a «determinadas empresas o producciones». Por lo tanto, únicamente las medidas que favorecen a las empresas de manera selectiva se engloban en el concepto de ayuda estatal.

(130) En el caso que nos ocupa, las contribuciones de los accionistas solo benefician a VFAB y, por lo tanto, son claramente selectivas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

7.1.1.5. *Distorsión de la competencia y efecto en los intercambios*

(131) Cuando una ayuda económica otorgada por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas que compiten en el mercado interior, se considera que estas últimas se ven afectadas por la ayuda ([30]). La ventaja económica que proporcionan las contribuciones de los accionistas a VAFB reforzó su posición económica, ya que el operador del aeropuerto pudo continuar con su actividad sin soportar todos los costes inherentes.

(132) Como se ha explicado anteriormente, la explotación de un aeropuerto es una actividad económica. La competencia se produce, por un lado, entre los aeropuertos para atraer a compañías aéreas y el correspondiente tráfico aéreo (pasajeros y mercancías), y, por otro, entre los gestores de aeropuertos, que pueden competir entre sí para que se les confíe la gestión de un aeropuerto determinado. Por otra parte, en particular, en lo que respecta a las compañías aéreas de bajo coste y los operadores chárter, los aeropuertos que no estén situados en la misma zona de influencia e incluso en distintos Estados miembros pueden igualmente competir entre sí para atraer a dichas compañías aéreas.

(133) Según se indica en el punto 40 de las Directrices de aviación de 2005 y según se confirma en el punto 45 de las Directrices de aviación de 2014, no es posible excluir siquiera a los pequeños aeropuertos del ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Por otra parte, el punto 45 de las Directrices de aviación de 2014 dispone expresamente que «el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluye *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre los Estados miembros».

(134) El aeropuerto de Västerås ha prestado sus servicios a un volumen comprendido entre 113 626 y 242 376 pasajeros al año en el período cubierto por el procedimiento formal de investigación y actualmente presta sus servicios a unos 273 000 pasajeros al año (cifras de 2013). Una proporción significativa del tráfico aéreo procede de los demás Estados miembros y existen, y han existido, vuelos internacionales desde Västerås a destinos como London-Stanstead, Alicante y Málaga. Procede concluir, por tanto, que VFAB opera en un mercado abierto a la competencia a escala europea.

(135) A la luz de estos hechos, procede considerar que la financiación pública a VFAB falsea o amenaza con falsear la competencia y tiene al menos un posible efecto sobre el comercio.

7.1.1.6. *Conclusión*

(136) A la luz de las consideraciones anteriores, la Comisión concluye que la financiación pública concedida a VFAB en forma de contribuciones de accionistas entre 2003 y 2010 (medida 1) constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107 del TFUE.

7.1.1.7. *Legalidad de la ayuda*

(137) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, los Estados miembros deben notificar los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas y no podrán ejecutar las medidas propuestas hasta que el procedimiento de notificación haya resultado en una decisión definitiva.

([30]) Asunto Het Vlaamse Gewest/Comisión (T-214/95, Rec. 1998, p. II-717).

(138) Dado que los fondos se han puesto ya a disposición de VFAB, la Comisión estima que Suecia no ha respetado la prohibición del artículo 108, apartado 3, del TFUE.

7.1.2. **Compatibilidad**

7.1.2.1. *La aplicabilidad de las Directrices sobre aviación de 2014 y 2005*

(139) El artículo 107, apartado 3, del TFUE establece determinadas excepciones a la norma general establecida en el artículo 107, apartado 1, del TFUE que la ayuda estatal no es compatible con el mercado interior. La ayuda en cuestión puede evaluarse sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que estipula que: «las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común» pueden considerarse compatibles con el mercado interior.

(140) A este respecto, las Directrices de aviación de 2014 establecen un marco para evaluar si la ayuda a los aeropuertos puede ser declarada compatible con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

(141) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, si la ayuda a la inversión ilegal se concedió antes del 4 de abril de 2014, la Comisión aplicará las normas de compatibilidad en vigor en el momento en que se concedió dicha ayuda.

(142) Con arreglo a las Directrices de aviación de 2014, la Comisión considera que las disposiciones de su Comunicación sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales no deben aplicarse a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales destinadas a aeropuertos otorgadas antes del 4 de abril de 2014. En lugar de ello, la Comisión aplicará los principios expuestos en las Directrices de aviación de 2014 a todos los casos de ayudas de funcionamiento (notificaciones pendientes y ayudas ilegales no notificadas) destinadas a aeropuertos, aunque la ayuda haya sido concedida antes del 4 de abril de 2014 y del comienzo del período transitorio.

(143) La Comisión ya ha concluido en los considerandos 136 a 138 que las contribuciones de los accionistas constituyen ayudas estatales ilegales concedidas antes del 4 de abril de 2014.

7.1.2.2. *Distinción entre ayudas a la inversión y de funcionamiento*

(144) Habida cuenta de las disposiciones de las Directrices de aviación de 2014 mencionadas anteriormente, la Comisión debe determinar si la medida en cuestión constituye una ayuda a la inversión o una ayuda de funcionamiento ilegal.

(145) De conformidad con el punto 25, letra r), de las Directrices de aviación de 2014, la ayuda a la inversión se define como la «ayuda para financiar activos fijos, en concreto para cubrir el déficit de financiación de los costes de capital». Además, según el punto 25, letra r), de las Directrices, la ayuda a la inversión puede referirse tanto al importe de la ayuda inicial (es decir, la cobertura de los costes de inversión iniciales) como a la ayuda en forma de pagos periódicos (para cubrir los costes de capital, en términos de amortización anual y los costes de financiación).

(146) La ayuda de funcionamiento, por otra parte, se relaciona con la cobertura total o parcial de los costes de funcionamiento de un aeropuerto, definidos como «costes subyacentes de un aeropuerto con respecto a la prestación de los servicios aeroportuarios, incluyendo categorías de costes tales como los de personal, servicios contratados, comunicaciones, residuos, energía, mantenimiento, alquileres y administración, pero excluyendo los costes de capital, las ayudas a la comercialización o cualquier otro incentivo otorgado a las compañías aéreas por el aeropuerto, y los costes que correspondan a los poderes públicos».

(147) A la luz de estas definiciones, se puede considerar que las contribuciones de los accionistas, que se utilizaron para cubrir las pérdidas de explotación de VFAB en todo momento, tienen carácter de ayudas de funcionamiento en favor de VFAB.

7.1.2.3. *Compatibilidad de la ayuda de funcionamiento con arreglo a las Directrices de aviación de 2014*

(148) El punto 5.1 de las Directrices de aviación de 2014 establece los criterios que la Comisión aplicará al evaluar la compatibilidad de las ayudas de funcionamiento con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En particular, de conformidad con el punto 172 de las Directrices de aviación de 2014, la Comisión aplicará estos criterios a todos los casos de ayudas de funcionamiento, incluidas las notificaciones pendientes y ayudas ilegales no notificadas.

(149) Conforme al punto 137 de las Directrices de aviación de 2014, una ayuda de funcionamiento ilegal otorgada antes del comienzo del período transitorio (incluida la ayuda pagada antes del 4 de abril de 2014) podrá ser declarada compatible por la totalidad de los costes de funcionamiento no cubiertos siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

(150) Contribución a un objetivo bien definido de interés común (puntos 113 y 114 de las Directrices de aviación de 2014). Esta condición se cumple si, entre otras cosas, la ayuda incrementa la movilidad de los ciudadanos de la Unión Europea y las conexiones de las regiones al establecer puntos de acceso para los vuelos dentro de la Unión o facilita el desarrollo regional. No obstante, la duplicación de aeropuertos deficitarios no contribuye a un objetivo de interés común.

(151) Necesidad de la intervención estatal (puntos 116 a 118 de las Directrices de aviación de 2014). La ayuda debería ir dirigida a situaciones en las que pueda aportar una mejora importante que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo. A este respecto, la Comisión ha tomado nota de las condiciones a que se enfrentan los aeropuertos más pequeños a la hora de desarrollar sus servicios y de atraer financiación privada, que son frecuentemente menos favorables que las de los principales aeropuertos de la Unión. Por estas razones, en las actuales condiciones de mercado, los aeropuertos más pequeños pueden tener dificultades a la hora de financiar su funcionamiento sin fondos públicos.

(152) Por consiguiente, la Comisión considera, dadas las actuales condiciones de mercado, que:

— Los aeropuertos de hasta 200 000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir sus costes de funcionamiento en gran medida.

— Los aeropuertos con un tráfico anual de entre 200 000 y 700 000 pasajeros pueden no ser capaces de cubrir sus costes de funcionamiento de forma sustancial.

— Los aeropuertos con un tráfico anual de entre 700 000 y 1 millón de pasajeros en general deberían poder cubrir sus costes de funcionamiento en mayor medida.

— Los aeropuertos con un tráfico anual de 1 a 3 millones de pasajeros deben poder cubrir en promedio la mayoría de sus costes de funcionamiento.

(153) Idoneidad de la ayuda estatal como instrumento político (punto 120 de las Directrices de aviación). Los Estados miembros deberán demostrar que la ayuda es adecuada para lograr el objetivo previsto o resolver los problemas que la ayuda debería abordar. Una medida de ayuda no se considerará compatible con el mercado interior si otros instrumentos políticos o de ayuda menos falseadores permiten alcanzar el mismo objetivo.

(154) Existencia de efecto incentivador (punto 124 de las Directrices de aviación de 2014). Esta condición se considera cumplida si es probable que, sin la ayuda de funcionamiento y teniendo en cuenta la posible presencia de ayuda a la inversión y el nivel de tráfico, el nivel de actividad económica del aeropuerto se vería significativamente reducido.

(155) Proporcionalidad del importe de la ayuda, es decir, la ayuda se limita al mínimo necesario (punto 125 de las Directrices de aviación de 2014). Con el fin de que sea proporcional, la ayuda de funcionamiento a los aeropuertos deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad que percibe la ayuda.

(156) Evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y los intercambios (apartado 131 de las Directrices de aviación). Al evaluar la compatibilidad de la ayuda de funcionamiento, la Comisión tendrá en cuenta los falseamientos de la competencia y los efectos en el comercio. Cuando un aeropuerto está situado en la misma zona de influencia que otro aeropuerto con exceso de capacidad, el plan de negocio, basado en unas previsiones adecuadas sobre el tráfico de pasajeros y mercancías, deberá analizar el posible efecto en el tráfico de los otros aeropuertos situados en dicha zona de influencia.

7.1.2.4. *Evaluación de la compatibilidad de la medida 1*

Contribución a un objetivo bien definido de interés común

(157) La ayuda de funcionamiento ofrecida a VFAB ha servido para mantener en funcionamiento el aeropuerto y permitirle mantener conexiones aéreas regulares tanto a escala nacional como internacional.

(158) Västerås es la quinta ciudad más grande de Suecia por población. Está situada en la zona densamente poblada y económicamente próspera del centro de Suecia. Ya en 1999 había 450 000 habitantes, es decir, alrededor del 5,5 % de la población total del país, a 45 minutos de viaje desde el aeropuerto. En la zona de influencia del aeropuerto definida por un tiempo de viaje de una hora había 1 millón de habitantes. Según las estimaciones de las autoridades suecas de tráfico aéreo en 2000, aproximadamente el 59 % de los pasajeros que viajan desde aeropuertos de la región central de Suecia (Mälardalsregionen) eran residentes en la zona.

(159) No obstante, los aeropuertos más cercanos se encuentran a más de 100 kilómetros o más de una hora en coche (con la excepción de Bromma, que está a 59 minutos en coche). Gracias a la oferta de vuelos tanto a escala nacional (al menos hasta 2006) como a destinos dentro de la UE (por ejemplo, Oslo, Copenhague y Londres), el aeropuerto, por tanto, ha contribuido a aumentar la movilidad de los ciudadanos de la UE y a una mayor accesibilidad al establecer puntos de acceso para los vuelos dentro de la Unión en un lugar central de una región densamente poblada. Estos puntos de acceso complementan la oferta de otros aeropuertos situados en los márgenes de la zona de influencia (Bromma y Arlanda) al proporcionar conexiones de vuelos dentro de un perímetro *in itinere* conveniente basado principalmente en un modelo de negocio (compañías aéreas de bajo coste) que es diferente al aplicado por Bromma y Arlanda. La Comisión toma nota también de que el aeropuerto de Västerås, según las estimaciones del ayuntamiento de Västerås, ha contribuido directa e indirectamente a mantener unos 180 empleos en Västerås.

(160) La Comisión concluye que las ayudas de funcionamiento han servido para mejorar la accesibilidad entre la zona de Västerås y otras partes de Suecia y la UE y que la ayuda de funcionamiento sirvió a un objetivo bien definido de interés común.

Necesidad de intervención del Estado

(161) Conforme a lo indicado en el punto 118 de las Directrices de aviación de 2014, la Comisión considera que, en las actuales condiciones del mercado, la necesidad de financiación pública para financiar los costes operativos, por los elevados costes fijos, variará en función del tamaño del aeropuerto y normalmente será mayor en el caso de los aeropuertos más pequeños. La Comisión considera que, en las actuales condiciones de mercado, el grado de viabilidad financiera de los aeropuertos puede identificarse en relación con el tamaño. Por lo tanto, la Comisión considera que los aeropuertos de hasta 200 000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir sus costes de funcionamiento en gran medida y que los aeropuertos con un tráfico anual de entre 200 000 y 700 000 pasajeros pueden no ser capaces de cubrir sus costes de funcionamiento en un grado sustancial.

(162) Como se indica en el considerando 20, VFAB ha sido incapaz de cubrir sus costes de funcionamiento desde al menos 1999 y durante todo el período objeto de evaluación.

(163) La Comisión observa que en el período cubierto por la investigación, el número de pasajeros se ha situado por debajo de 200 000 al año, excepto en 2004 (242 376 pasajeros) y 2005 (221 422 pasajeros), cuando se mantuvo por debajo de 300 000.

(164) La Comisión considera que VFAB no podía cubrir los costes de funcionamiento en gran medida o al menos a nivel sustancial y que, por lo tanto, había una necesidad de intervención estatal.

Idoneidad de la medida de ayuda

(165) En el presente asunto, la actividad en el aeropuerto de Västerås estaba en peligro por su incapacidad para cubrir sus costes de funcionamiento.

(166) Habida cuenta de la naturaleza de este problema, la Comisión considera que ninguna otra medida política hubiera permitido al aeropuerto continuar sus actividades. La ayuda de funcionamiento se limitó a las pérdidas de funcionamiento no cubiertas y al mínimo necesario, ya que solo compensó las pérdidas que se han producido realmente. Por lo tanto, la compensación de las pérdidas se limita al mínimo necesario y no confiere ningún beneficio.

(167) En vista de lo anterior, la Comisión considera que la medida era apropiada para alcanzar el objetivo de interés común perseguido.

Efecto incentivador

(168) La ayuda de funcionamiento concedida en el pasado ha servido para mantener operativo el aeropuerto. Sin la ayuda, el aeropuerto tendría que haber cerrado y no hubiera podido contribuir a la accesibilidad local. El importe de la ayuda se ha limitado a las pérdidas reales de funcionamiento, ya que solo compensó las pérdidas de funcionamiento no cubiertas.

(169) En vista de ello, la Comisión considera que la medida de ayuda tenía un efecto incentivador.

Proporcionalidad de la ayuda (ayuda limitada al mínimo necesario)

(170) La ayuda de funcionamiento deberá limitarse al mínimo necesario para el desarrollo de la actividad a la que se destina la ayuda.

(171) En el presente caso, el importe de la ayuda nunca excedió del alcance de las pérdidas de funcionamiento no cubiertas. Por lo tanto, la Comisión considera que la ayuda de funcionamiento era proporcional y estaba limitada al importe mínimo necesario para el desarrollo de la actividad objeto de la ayuda.

Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio

(172) La Comisión toma nota de que hay un único aeropuerto situado en la zona de influencia del aeropuerto de Västerås, tal como se define en el punto 25, apartado 12, de las Directrices de aviación de 2014. Además, el aeropuerto de Arlanda se encuentra fuera de la zona de influencia.

(173) Sin embargo, en lo que atañe a este aeropuerto —Bromma—, la Comisión señala, en primer lugar, que se encuentra en el extremo de la zona de influencia del aeropuerto de Västerås (a 59 minutos en coche), lo que puede reducir los posibles efectos negativos de la ayuda.

(174) Por otra parte, la Comisión toma nota de que los modelos de negocio del aeropuerto de Västerås y Bromma han diferido significativamente. Västerås, en el período cubierto por la investigación, se centró claramente en las compañías aéreas de bajo coste mediante el desarrollo de su relación con Ryanair, eliminando gradualmente los vuelos nacionales. Por el contrario, el perfil de Bromma se ha centrado en los vuelos nacionales para servir a la zona de Estocolmo central en combinación con algunos destinos internacionales (por ejemplo, Bruselas y Helsinki) con las compañías aéreas tradicionales, y el desarrollo de Bromma (medido en número de pasajeros) ha sido muy intenso en el período cubierto por la investigación, de 981 256 pasajeros en 2000 a 2 037 382 pasajeros en 2010 ([31]). Además, por lo que se refiere a Arlanda, la Comisión señala que se encuentra fuera de la supuesta zona de influencia del aeropuerto de Västerås, lo que reduce los posibles efectos negativos de la ayuda. En cualquier caso, por lo que se refiere a Bromma, esos efectos negativos todavía resultan menos probables por el hecho de que Arlanda ha perseguido un modelo de negocio bastante diferente al de Västerås. En efecto, Arlanda, que es el principal aeropuerto de la zona de la capital, ofrece un gran número de destinos nacionales e internacionales operados por las compañías aéreas tradicionales. Por último, la modesta escala del tráfico del aeropuerto de Västerås implica que es muy poco probable que el efecto de la ayuda haya repercutido significativamente en las operaciones de Arlanda, que es el aeropuerto más grande de Suecia ([32]).

(175) Por tanto, es muy poco probable que la ayuda para el aeropuerto de Västerås haya dado lugar a una serie de solapamientos inútiles o desviado actividad desde Bromma o Arlanda.

(176) En vista de lo anteriormente expuesto, la Comisión considera que los efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros son limitados.

Conclusión

(177) La Comisión considera que la ayuda de funcionamiento concedida a VFAB mediante las contribuciones de los accionistas realizadas entre 2003 y 2010 (medida 1) es compatible con el mercado interior.

7.2. MEDIDA 2: LA SUPUESTA REDUCCIÓN DEL ALQUILER PAGADO POR VFAB A VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB POR LA UTILIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA

(178) En la Decisión de incoación ([33]), la Comisión indicó que se habían observado indicios de que el alquiler sería inferior a la tasa de mercado. Esta se basó esencialmente en una declaración en este sentido en un documento interno del ayuntamiento de Västerås. Por lo tanto, la Comisión pidió a las autoridades suecas que formularan observaciones sobre tales indicios, así como sobre las estimaciones de los precios de mercado para el alquiler. Según los indicios disponibles, sin embargo, la Comisión sostuvo el punto de vista preliminar de que el alquiler confería una ventaja a VFAB.

(179) Suecia y VFAB han negado que el alquiler se haya fijado por debajo de los niveles del mercado en algún momento entre 2003 y 2010. En respuesta a la solicitud de aclaraciones formuladas en la Decisión de incoación, alegan que la declaración en un documento elaborado por el Consejo municipal de Västerås, a la que se refiere la Decisión de incoación, donde se sugiere que el alquiler estaría por debajo de los niveles del mercado, no se basa en ninguna cifra ni en explicaciones concretas, sino que se trata de una afirmación sin fundamento. Suecia y VFAB, por tanto, no tienen la posibilidad de formular observaciones al respecto en cuanto al fondo. En su lugar, sostienen que cualquier evaluación del precio de mercado del alquiler debe realizarse a la luz del hecho de que los bienes, con arreglo a las normas de urbanismo, solo pueden utilizarse para las actividades aeroportuarias y habida cuenta de la muy escasa rentabilidad de las operaciones, el presente alquiler parece estar en consonancia con el mercado. Además, el contrato de arrendamiento establece que el alquiler se ajustará si se realizan nuevas inversiones.

([31]) Fuente: www.transportstyrelsen.se
([32]) A modo de ilustración, Arlanda registró un tráfico de 18 263 926 pasajeros en 2000 y 16 948 127 en 2010 (fuente: www.transportstyrelsen.se).
([33]) Véanse los puntos 62 y 62 de la Decisión de incoación.

(180) En cualquier caso, Suecia y VFAB alegan que el alquiler lo fija libremente VFAB sobre la base de consideraciones puramente comerciales y que la Comisión no ha podido demostrar que la decisión de fijar el alquiler para VFAB sería imputable al Estado.

(181) A este respecto, la Comisión toma nota de los argumentos de Suecia y VFAB basados en que la baja (de hecho, negativa) rentabilidad de las actividades aeroportuarias en Västerås influye en el nivel de los alquileres que se pueden cobrar.

(182) Ningún otro tercero se ha pronunciado sobre este punto. La investigación formal no ha revelado ninguna información que permita sostener que el alquiler pagado por VFAB sería inferior a lo que un propietario privado hubiera podido aplicar en circunstancias similares. La declaración a la que se hace referencia en la Decisión de incoación, por lo tanto, no se ha fundamentado de manera más exhaustiva. En estas circunstancias, la Comisión concluye que ninguna prueba corrobora los indicios preliminares de una ventaja para VFAB. La Comisión no puede concluir que se ha concedido una ayuda estatal sobre la base de alegaciones sin fundamento.

(183) Por consiguiente, la Comisión concluye que la medida 2, el alquiler pagado por VFAB a Västerås Flygfastigheter AB por la utilización de la infraestructura aeroportuaria, no constituye ayuda estatal.

7.3. MEDIDA 3: LA AYUDA DE FUNCIONAMIENTO CONCEDIDA EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE AEROPUERTOS LOCALES EN EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2001 Y 2010

(184) Las autoridades suecas han facilitado explicaciones en lo que se refiere al apoyo prestado por el Estado en el marco del régimen de aeropuertos locales en el período cubierto por la investigación, es decir, desde 2001 hasta 2010. El régimen fue modificado adicionalmente en 2011 ([34]).

(185) Aunque la base jurídica del régimen ha variado ligeramente en el período pertinente, sus características fundamentales no han variado. A partir de 2007, la base jurídica de la ayuda es el Reglamento (2006:1577) sobre el apoyo al funcionamiento de los aeropuertos de propiedad no estatal. En 2005, el presupuesto total de la ayuda ascendió a 103 millones SEK, que se distribuyó entre 22 aeropuertos en Suecia. Durante el período cuando el Estado, a través de LFH Holding, poseía el 40 % de las acciones de VFAB, la ayuda de funcionamiento se redujo en consecuencia en un 40 %.

(186) El objetivo del régimen ha consistido en fomentar el desarrollo regional y la conectividad interregional, según la responsabilidad general del Gobierno en relación con la red de transporte nacional y la infraestructura de transporte aéreo en particular.

(187) Podían optar a ayudas todos los aeropuertos con tráfico aéreo regular, con independencia de la forma de propiedad (pero los objetivos de desarrollo regional, medidos como la distancia hasta los tres grandes aeropuertos nacionales, deben tenerse en cuenta para evaluar la necesidad de la ayuda). No obstante, un aeropuerto perdía su derecho a la ayuda en cuanto alcanzaba un volumen de tráfico (normalmente establecido en 300 000 pasajeros al año) con el que se consideraba que ofrecería perspectivas de rentabilidad favorables. A partir del 1 de enero de 2007, la admisibilidad se redujo aún más cuando el régimen excluyó los aeropuertos desde los que se pudiera llegar a Estocolmo en no más de dos horas mediante transporte terrestre público.

(188) Por lo que se refiere a la intensidad de la ayuda, la ayuda para un aeropuerto concreto no podía ser superior al importe de sus pérdidas operativas. Suecia había aclarado, por otra parte, que el propósito originario era que, por término medio, la ayuda debía cubrir el 75 % de las pérdidas operativas, pero que en la práctica apenas superó un promedio del 50 %.

(189) El último año en que se pagó la ayuda en virtud de este régimen para el aeropuerto de Västerås fue 2006.

7.3.1. **Existencia de ayuda.**

(190) Suecia reconoce que el régimen constituye ayuda estatal. Al igual que en la Decisión de incoación, la Comisión observa que se cumplen los criterios del artículo 107 del TFUE.

(191) El régimen se financia claramente mediante recursos estatales, ya que se financió principalmente con el presupuesto general y, en menor medida, a través del presupuesto de la SCAA, que es un organismo de la administración pública central establecido por ley. La ayuda también es imputable al Estado, dado que este régimen lo gestionaron sucesivamente la SCAA (1999 a 2005), la autoridad de aviación civil (2005-2010) y su administración sucesora, la administración sueca de transporte (a partir de 2010). Todas son organismos públicos instaurados y regulados por ley.

([34]) La presente Decisión cubre el régimen en cuestión hasta 2010.

(192) El régimen ofrece claramente una ventaja a sus beneficiarios, dado que estos quedan exentos de las pérdidas operativas que, de lo contrario, hubieran tenido que soportar en el ejercicio de su actividad económica. La ayuda, que se concede en forma de subvención, no la otorga el Estado con la perspectiva de obtener un rendimiento de sus fondos. Esta ventaja es selectiva, puesto que solamente se confiere a los aeropuertos que no son propiedad del Gobierno central y que cumplen los criterios de admisibilidad. Por último, la ventaja amenaza con falsear la competencia y afectar a los intercambios entre los Estados miembros dado que existe competencia entre aeropuertos en el interior de la Unión.

7.3.2. **Legalidad de la ayuda**

(193) De conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, los Estados miembros deben notificar los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas y no podrán ejecutar las medidas propuestas hasta que el procedimiento de notificación haya resultado en una decisión definitiva.

(194) Dado que los fondos ya se han concedido, la Comisión estima que Suecia no ha respetado la prohibición del artículo 108, apartado 3, del TFUE. Por lo tanto, el régimen es ilegal, ya que no se notificó a la Comisión.

7.3.3. **Compatibilidad de la ayuda**

(195) Como se explica en los considerandos 137 a 141, las disposiciones de las Directrices de aviación de 2014 se aplican a los casos pendientes de ayudas de funcionamiento ilegales destinadas a aeropuertos otorgadas antes del 4 de abril de 2014.

(196) El régimen constituye una ayuda de funcionamiento, de conformidad con los principios de las Directrices, ya que su finalidad era precisamente compensar el déficit de financiación de funcionamiento de los aeropuertos, es decir, la diferencia entre los ingresos del aeropuerto y sus costes de funcionamiento ([35]).

(197) El régimen objeto de esta investigación formal también se puso en marcha con anterioridad al 4 de abril de 2014.

(198) La Comisión, por lo tanto, evaluará la compatibilidad de la medida 3, de conformidad con las disposiciones en materia de compatibilidad previstas en las Directrices de aviación de 2014 para las ayudas de funcionamiento, como se explica en detalle en los considerandos 147 a 154.

7.3.3.1. *Contribución a un objetivo bien definido de interés común*

(199) El objetivo del régimen ha consistido en fomentar el desarrollo regional y la conectividad interregional, según la responsabilidad general del Gobierno en relación con la red de transporte nacional y la infraestructura de transporte aéreo en particular.

(200) El régimen limitó el riesgo de duplicación al mínimo centrándose en pequeños aeropuertos en zonas con baja conectividad. Además, el régimen excluye explícitamente los aeropuertos ubicados en las proximidades de los aeropuertos más grandes del país (Arlanda, Landvetter y Sturup).

(201) El tamaño del país, la baja densidad de población y las frecuentes condiciones difíciles de conducción también mitigan el riesgo de duplicación en los raros casos en que dos aeropuertos que se beneficien de la ayuda puedan estar situados a menos de las distancias indicativas que constan en el punto 136 de las Directrices. Por consiguiente, la Comisión concluye que el régimen ha contribuido a un objetivo bien definido de interés común.

7.3.3.2. *Necesidad de intervención del Estado*

(202) Como se ha explicado anteriormente, los aeropuertos dejaban de poder acogerse al marco del régimen cuando se consideraba que tenían perspectivas razonables para conseguir una rentabilidad, normalmente con un tráfico en torno a los 300 000 pasajeros al año. Se trata de una visión conservadora que garantiza que la ayuda solo se conceda cuando exista una necesidad de intervención del Estado para garantizar el funcionamiento del aeropuerto.

(203) De hecho, la Comisión considera que, en las condiciones de mercado actuales, los aeropuertos de hasta 200 000 pasajeros anuales podrían no estar en condiciones de cubrir sus costes de funcionamiento en gran medida y que los aeropuertos con un tráfico anual de entre 200 000 y 700 000 pasajeros pueden no ser capaces de cubrir sus costes de funcionamiento en un grado sustancial.

(204) Al aplicar estas categorías a los aeropuertos incluidos en el régimen, la Comisión observa lo siguiente.

([35]) Tal como se define en el punto 21 de las Directrices.

(205) La gran mayoría de los aeropuertos que se han acogido a la medida 3 son muy pequeños. En efecto, de los 29 aeropuertos que han recibido ayudas en algún momento entre 1999 y 2007, 24 tenían —como máximo— menos de 200 000 pasajeros al año. De estos, 21 tenían menos de 100 000 pasajeros anuales y 16, menos de 50 000.

(206) Solo tres (Kristianstad, Västerås y Växjö) registraron, en el momento de mejores resultados del período, más de 200 000 pero menos de 300 000 pasajeros (y, en su nivel más bajo en el período, 62 639, 107 565 y 154 755 pasajeros, respectivamente). Tal como se ha mostrado anteriormente, Västerås no recibió ninguna ayuda en el marco de la medida 3 con posterioridad a 2006.

(207) De los dos restantes aeropuertos, el de mayor tamaño en el período fue Skavsta (máximo de 1 994 512, mínimo de 240 233 pasajeros). No obstante, dicho aeropuerto no recibió más ayudas después de 2004, año en que superó 1 millón de pasajeros por primera vez ([36]). El aeropuerto de la ciudad de Gotemburgo (máximo 743 892, mínimo 2 972) recibió ayuda solo en 2003 (304 095 pasajeros) y 2004 (433 935 pasajeros) ([37]).

(208) La Comisión considera, en este sentido, que dicha ayuda contemplada en el régimen de aeropuertos locales se concedió cuando resultó necesaria para conseguir el objetivo de interés común.

7.3.3.3. *Idoneidad (punto 120 de las Directrices)*

(209) La ayuda de funcionamiento es el instrumento adecuado para poner remedio a los problemas de los aeropuertos incluidos en el régimen, es decir, su incapacidad para financiar sus operaciones.

7.3.3.4. *Efecto incentivador (punto 124 de las Directrices)*

(210) Como se ha indicado anteriormente, habida cuenta del volumen de tráfico y los criterios de admisibilidad del régimen, es muy poco probable que los aeropuertos incluidos en el régimen pudieran financiar sus actividades por sí mismos y, por lo tanto, mantener el nivel deseado de actividad sin la ayuda. Por lo tanto, el régimen tiene un efecto de incentivo.

7.3.3.5. *Proporcionalidad (punto 125 de las Directrices)*

(211) La ayuda se limitó al mínimo necesario, ya que nunca se sobrepasó el déficit de financiación de funcionamiento (y por término medio casi nunca se superó el 75 % del mismo).

7.3.3.6. *Prevención de falseamientos indebidos de la competencia (punto 131 de las Directrices)*

(212) Los aeropuertos incluidos en la medida 3 son, por general, pequeños o muy pequeños, y se extienden por todo el país y tienen grandes zonas de influencia de conformidad con las normas de la Europa continental.

(213) Como se ha señalado anteriormente, los principios del régimen han excluido los aeropuertos ubicados en las proximidades de los aeropuertos más grandes del país (Arlanda en Estocolmo, Landvetter en Gotemburgo y Skurup cerca de Malmö), reduciendo así los posibles solapamientos.

(214) Aunque en algunos casos, determinados aeropuertos cubiertos por el sistema puedan estar situados más cerca de lo que se establece en los criterios de distancia indicativa mencionados en el punto 136, la Comisión recuerda que estos aeropuertos son muy pequeños y, por lo tanto, que el falseamiento de la competencia será probablemente muy limitado.

7.3.4. **Conclusión**

(215) Por las razones expuestas, la Comisión considera que la ayuda concedida en virtud del régimen de aeropuertos locales de 2000 a 2010 era compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

7.4. PRESUNTA AYUDA A RYANAIR Y AMS

7.4.1. **Existencia de ayuda**

7.4.1.1. *Actividad económica y concepto de empresa*

(216) Mediante la prestación de los servicios de transporte aéreo, las compañías aéreas ejercen una actividad económica y constituyen, por tanto, empresas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Por consiguiente, procede analizar si los acuerdos entre las compañías aéreas y el aeropuerto en cuestión, en caso de que fueran imputables al Estado e implicaran la transferencia de fondos públicos, supusieron una ventaja competitiva para el aeropuerto.

([36]) Skavsta pasó de 980 000 pasajeros en 2003 a 1 350 000 en 2004. Fuente: sitio web del aeropuerto de Skavsta, http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp.

([37]) Número de pasajeros para 2003 y 2004 extraído de http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf.

7.4.1.2. *Recursos estatales e imputabilidad al Estado*

(217) El Tribunal de Justicia declaró en la citada sentencia *Stardust Marine* que los recursos de una empresa constituida conforme al Derecho privado, la mayoría de cuyas acciones están en manos públicas, constituyen recursos estatales.

(218) En lo relativo a la imputabilidad, en su sentencia Stardust Marine, el Tribunal de Justicia asimismo declaró que el hecho de que el Estado o una entidad estatal sea el único o principal accionista de una empresa no basta para afirmar que una transferencia de recursos de la empresa sea imputable a sus accionistas públicos. Según el Tribunal de Justicia, incluso si el Estado estaba en condiciones de controlar una empresa pública y ejercer una influencia dominante sobre sus operaciones, el ejercicio efectivo de dicho control en un caso concreto no puede darse por supuesto de forma automática, dado que una empresa pública puede actuar con más o menos independencia según el grado de autonomía que le conceda el Estado.

(219) Según el Tribunal de Justicia, los indicadores de los que se podría deducir la imputabilidad son los siguientes:

(a) El hecho de que la empresa en cuestión no pudo adoptar la decisión impugnada sin tener en cuenta las exigencias de las autoridades públicas.

(b) El hecho de que la empresa tuvo que tener en cuenta las directrices formuladas por las autoridades gubernamentales.

(c) La integración de la empresa pública en la estructura de la Administración Pública.

(d) La naturaleza de las actividades de la empresa pública y el ejercicio de estas actividades en el mercado en condiciones normales de competencia con operadores privados.

(e) El estatuto jurídico de la empresa.

(f) La intensidad de la supervisión ejercida por las autoridades públicas en la gestión de la empresa.

(g) Cualquier otro indicador que muestre, en el caso en cuestión, una implicación de las autoridades públicas en la adopción de una medida o la improbabilidad de que no estén implicadas, teniendo en cuenta también el ámbito de la medida, su contenido o las condiciones que establece.

7.4.1.3. *Fondos estatales*

(220) Durante todo el período objeto de la presente Decisión, VFAB estaba controlada totalmente por el Estado, ya sea íntegramente por el ayuntamiento de Västerås o conjuntamente por el ayuntamiento de Västerås y LFV Holding, una filial de SCAA, un organismo público. Cabe suponer que el Estado, como único accionista de VFAB y mediante el nombramiento de su Consejo de Administración, tiene plena influencia sobre VFAB y controla sus recursos. Así pues, cualquier ventaja concedida con cargo a los recursos de VFAB se concede a través de recursos estatales.

7.4.1.4. *Imputabilidad*

(221) La Comisión señala, en primer lugar, que, de conformidad con los estatutos de VFAB, el objeto de la empresa es satisfacer las necesidades de transporte aéreo de la región de conformidad con los principios de Derecho público que se aplican a las actividades de las administraciones locales. Por lo tanto, el objetivo general de la empresa hace referencia a objetivos de interés general normalmente perseguidos por las autoridades públicas y a las disposiciones jurídicas específicas aplicables a las administraciones locales. Por otra parte, el Consejo de Administración de VFAB ([38]) es nombrado por el ayuntamiento de Västerås (junto con LFV Holding, cuando ésta era accionista).

(222) Además, la decisión de encargar al Presidente de VFAB la celebración del acuerdo original de 2001 con Ryanair fue adoptada por el Consejo de Administración formado por los miembros ordinarios nombrados por el ayuntamiento de Västerås ([39]).

(223) Los estatutos, además, requieren que la empresa someta todas las decisiones operativas importantes al ayuntamiento, para que éste pueda adoptar una postura al respecto.

(224) Se desprende de los documentos presentados en el transcurso del procedimiento de investigación formal que el ayuntamiento de Västerås ha participado directamente en las decisiones comerciales importantes. Así pues, las

([38]) Véase, por ejemplo, http://www.Västerås.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx
([39]) Acta de la reunión del Consejo de Administración de VFAB de 18 de octubre de 2000.

pruebas muestran que en 2006, habida cuenta de que el acuerdo de cobertura de costes con LFV Holding estaba a punto de caducar, el consejo del ayuntamiento debatió acerca de la futura estrategia comercial de VFAB y tomó una decisión explícita sobre la estrategia comercial que la empresa pretendía aplicar hasta 2011. Así pues, la autoridad pública participó directamente en la elaboración de la estrategia comercial del operador del aeropuerto y, por lo tanto, debe considerarse que también participó en las decisiones adoptadas por este último en la ejecución de dicha estrategia.

(225) Sobre la base de estos elementos, parece que debe considerarse que el Estado participó en las decisiones comerciales de VFAB, que es una sociedad que no puede definir su estrategia comercial con independencia de las directivas formales o informales de la autoridad pública. Por lo tanto, la Comisión, que observa que Suecia no ha puesto en duda la imputabilidad, considera que los acuerdos comerciales de VFAB con Ryanair y AMS en el marco de las medidas 4 y 5 son imputables al Estado.

7.4.1.5. *Ventaja económica*

(226) A fin de determinar si un acuerdo entre un aeropuerto de propiedad pública y una compañía aérea confiere una ventaja económica a esta última, es necesario analizar si dicho acuerdo respetaba el principio de OEM. Al aplicar la prueba de OEM a un acuerdo entre un aeropuerto y una compañía aérea, debe evaluarse si, en la fecha en que se celebró el acuerdo, un operador prudente en una economía de mercado habría esperado que ese acuerdo propiciara un mayor beneficio que aquel que hubiera obtenido de otro modo. Este mayor beneficio debe medirse por la diferencia entre los ingresos incrementales que se prevé generar mediante el contrato (es decir, la diferencia entre los ingresos que se lograrían con el contrato y los ingresos que se lograrían en ausencia del contrato) y los costes incrementales en que se espera incurrir como resultado del contrato (es decir, la diferencia entre los gastos en los que se incurriría si el contrato se celebrara y los gastos en que se incurriría en ausencia del contrato), los flujos de efectivo resultantes descontados con un tipo de descuento apropiado. Al evaluar los acuerdos entre las compañías aéreas y los aeropuertos, la Comisión también tendrá en cuenta el grado en que el régimen objeto de evaluación pueda considerarse parte de la ejecución de una estrategia general del aeropuerto que se prevea genere rentabilidad, al menos a largo plazo (punto 66 de las Directrices).

(227) En este análisis, todos los ingresos y costes incrementales pertinentes asociados a la transacción deben tenerse en cuenta. Los distintos elementos (descuentos en las tasas aeroportuarias, subvenciones de comercialización y otros incentivos financieros) no deben evaluarse por separado. De hecho, como se ha expuesto en la sentencia Charleroi: «Al aplicar el criterio del inversor privado es necesario contemplar la transacción comercial en su conjunto, a fin de verificar si la entidad estatal y la entidad controlada por ella, consideradas conjuntamente, se comportaron como operadores racionales en una economía de mercado. En efecto, al valorar las medidas controvertidas, la Comisión está obligada a tener en cuenta todos los datos pertinentes y su contexto […].»

(228) La previsión de los ingresos incrementales deberá incluir, en particular, los ingresos procedentes de las tasas de aeropuerto, teniendo en cuenta los descuentos, así como el tráfico previsto a raíz del acuerdo y los ingresos no aeronáuticos que se prevé generará el tráfico adicional. Los costes incrementales previstos deben incluir, en particular, todos los costes de explotación y de inversión adicionales que no existirían sin acuerdo, así como los costes de las subvenciones a la comercialización y otros incentivos financieros.

(229) Asimismo, la Comisión señala en este contexto que la diferenciación de precios (por ejemplo, las ayudas de comercialización y otros incentivos) es una práctica comercial normal. Tales políticas de diferenciación de precios deben, sin embargo, estar justificadas desde el punto de vista comercial.

Aplicación del principio de OEM a los acuerdos en cuestión, en particular con Ryanair

(230) A efectos de la aplicación del principio de OEM en este caso, conviene, en primer lugar, evaluar las siguientes cuestiones:

a) ¿Deben el acuerdo de comercialización y las disposiciones sobre las tasas aeroportuarias considerarse de manera conjunta a efectos del principio de OEM o, como han alegado Ryanair y AMS, por separado?

b) ¿Es pertinente comparar los acuerdos objeto de la investigación formal con las tasas aeroportuarias aplicadas en otros aeropuertos a efectos de aplicar el principio de OEM?

(231) En primer lugar, la Comisión va a abordar estas dos cuestiones y, a continuación, aplicar el principio de OEM a las medidas 4 y 5.

Evaluación conjunta de los acuerdos de comercialización y los acuerdos sobre las tasas aeroportuarias

(232) La Comisión considera que dos tipos de medidas cubiertas por el procedimiento de investigación formal en el presente asunto, a saber, el acuerdo de servicios aeroportuarios y los acuerdos de comercialización, deben evaluarse conjuntamente como una medida única. Este planteamiento se refiere al acuerdo de servicios aeroportuarios celebrado entre VFAB y Ryanair, por un lado, y los acuerdos de comercialización entre VFAB y Ryanair, así como VFAB y AMS. Ryanair no cuestiona que el contrato de comercialización celebrado directamente entre Ryanair y VFAB deba evaluarse junto con el acuerdo de las tasas aeroportuarias. De hecho, los dos acuerdos rigen conjuntamente las relaciones comerciales entre VFAB y Ryanair. Según la Comisión, se aplica lo mismo al acuerdo de comercialización con AMS, por las siguientes razones.

(233) Existen varios indicios que apuntan hacia el hecho de que estos contratos tienen que evaluarse como una medida única, ya que se han celebrado en el marco de una operación única.

(234) En primer lugar, AMS es una filial cuya titularidad única recae en Ryanair. El contrato de comercialización lo firmó en nombre de AMS Edward Wilson, que en ese momento era director en AMS y, al mismo tiempo, director en Ryanair. A efectos de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, Ryanair y AMS se consideran una única empresa, en el sentido de que AMS actúa como intermediario en interés y bajo el control de Ryanair. Para los presentes acuerdos, esto puede asimismo inferirse del hecho de que el acuerdo de comercialización dispone, en su exposición de motivos, que «[…] www.ryanair.com, la página web de la compañía aérea irlandesa de bajo coste Ryanair».

(235) Además, estos acuerdos de comercialización, a pesar de que nominalmente se han celebrado entre VFAB y AMS, son explícitamente notas complementarias al acuerdo de 2005, es decir, al acuerdo de tasas aeroportuarias de 31 de enero de 2005 entre VFAB y Ryanair. Esto muestra claramente que ninguna de ambas partes diferenciaban entre los acuerdos de servicios aeroportuarios y el acuerdo de servicios de comercialización, sino que los consideraban partes de un único acuerdo comercial (la Comisión también toma nota de que, aunque las dos notas complementarias de 1 de agosto se realizaron nominalmente entre VFAB y AMS, se firmaron en nombre de Ryanair Ltd).

(236) En segundo lugar, el acuerdo de comercialización de 2010 estipula en su primera sección, titulada «Objeto del acuerdo», que el acuerdo es «[…]». Esta formulación establece un vínculo directo inequívoco entre el acuerdo de servicios y el presente acuerdo de comercialización, en el sentido de que uno no se hubiera firmado sin el otro. El acuerdo de comercialización se basa en la conclusión del acuerdo de servicios aeroportuarios y los servicios prestados por Ryanair. En efecto, en la exposición de motivos se establece asimismo que VFAB pretende dirigirse a los pasajeros de Ryanair, con el fin de promover el turismo y las oportunidades de negocio en la región.

(237) En tercer lugar, el acuerdo de comercialización establece en su exposición de motivos que VFAB ha decidido «promover activamente Västmanland y Västerås como lugar de vacaciones para viajeros del transporte aéreo internacional y también como centro empresarial atractivo». Se trata de un indicio de que la conclusión del acuerdo de comercialización tiene como objetivo principal y específico promover en particular el aeropuerto de Västerås (y los alrededores, Västmanland) entre los clientes potenciales de Ryanair.

(238) En conclusión, el contrato de servicios de comercialización celebrado por VFAB y AMS está, por lo tanto, vinculado indisociablemente a los acuerdos de servicios aeroportuarios firmados por Ryanair y VFAB. Estas consideraciones demuestran que, sin los acuerdos de servicios aeroportuarios, los contratos de comercialización no se hubieran celebrado. De hecho, el contrato de comercialización indica expresamente que se basa en el servicio Västerås -Londres de Ryanair, y prevé esencialmente servicios de comercialización destinados a promover dicha ruta.

(239) Por estas razones, la Comisión considera oportuno analizar conjuntamente los acuerdos de servicios aeroportuarios entre VFAB y Ryanair y el acuerdo de comercialización de 1 y 17 de agosto de 2010, con el fin de determinar si constituyen o no ayudas estatales.

Posibilidad de comparar el aeropuerto de Västerås con otros aeropuertos europeos

(240) Suecia y Ryanair opinaban que la evaluación del principio de OEM debe llevarse a cabo comparando los términos de los acuerdos comerciales entre VFAB, por un lado, y Ryanair y AMS, por otro, con los términos de acuerdos comparables en otros aeropuertos.

(241) Con arreglo a las nuevas directrices de aplicación del principio de OEM, la existencia de ayudas a una compañía aérea que utilice un aeropuerto determinado puede excluirse, en principio, si el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado, o si puede demostrarse mediante un análisis *ex ante* que el Acuerdo entre la compañía aérea y el aeropuerto se traducirá, para este, en una aportación marginal positiva a sus ingresos. Sin embargo, por lo que se refiere a la primera opción (una comparación con el «precio de mercado»), la Comisión duda de que, en el momento presente, pueda determinarse un parámetro de referencia adecuado para establecer un precio real de mercado para los servicios prestados por los aeropuertos. Se considera, por lo tanto, que un análisis de rentabilidad incremental *ex ante* es el criterio más pertinente para evaluar los acuerdos concluidos por los aeropuertos con las diferentes compañías aéreas.

(242) Cabe señalar que, en general, la aplicación del principio de OEM basada en un precio medio en otros mercados similares pueden resultar de utilidad si el precio en cuestión se puede identificar o deducir razonablemente de otros indicadores de mercado. No obstante, este método no es tan pertinente en el caso de los servicios aeroportuarios, ya que la estructura de costes e ingresos tiende a ser muy distinta de un aeropuerto a otro. Esto se debe a que los costes e ingresos dependen del nivel de desarrollo de un aeropuerto, el número de compañías aéreas que utilizan el aeropuerto, su capacidad en términos de tráfico de pasajeros, el estado de la infraestructura y las inversiones correspondientes, el marco regulador que puede variar de un Estado miembro a otro y las deudas u obligaciones contraídas por el aeropuerto en el pasado.

(243) Por otra parte, como puede observarse en el presente caso, las prácticas comerciales entre los aeropuertos y las compañías aéreas no siempre se basan exclusivamente en una lista de tarifas publicada. Por el contrario, estas relaciones comerciales son muy variadas. Incluyen el reparto de los riesgos en lo que se refiere al tráfico de pasajeros y cualquier obligación financiera y comercial relacionada, sistemas de incentivos estándar y la modificación de la diversificación de los riesgos a lo largo de la vigencia de los acuerdos. Por consiguiente, una operación no puede compararse realmente con otra en función de un precio por rotación o por pasajero.

(244) Por último, suponiendo que pueda establecerse, sobre la base de un análisis comparativo válido, que los «precios» aplicados en las distintas operaciones que constituyen el objeto de la presente evaluación sean equivalentes o superiores a los «precios de mercado» establecidos a través de una muestra de transacciones comparativa; la Comisión, a pesar de todo, no podría inferir de ello que dichas transacciones se ajustan a la prueba de OEM si se comprueba que, cuando se fijaron, el operador aeroportuario esperaba que generasen costes incrementales más elevados que los ingresos incrementales. Así pues, un OEM no tendrá ningún incentivo para ofrecer bienes o servicios a un «precio de mercado» de referencia si ello diera lugar a una pérdida incremental.

(245) En tales condiciones, la Comisión considera que, teniendo en cuenta toda la información disponible al respecto, un análisis *ex ante* de la rentabilidad incremental es el mejor planteamiento para evaluar si las relaciones comerciales entre VFAB y Ryanair concedieron a Ryanair una ventaja a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

7.4.1.6. *Evaluación de los costes e ingresos incrementales*

(246) Para valorar si un acuerdo concluido por un aeropuerto con una compañía aérea cumple el principio de OEM, han de tenerse en cuenta los ingresos no aeronáuticos esperados derivados de la actividad de la compañía aérea, junto con las tasas aeroportuarias, netas de cualquier descuento, el apoyo en materia de comercialización o los sistemas de incentivos. Del mismo modo, todos los costes incrementales que se prevea soporte el aeropuerto en relación con las actividades de la compañía aérea en el aeropuerto deberán tenerse en cuenta. Estos costes incrementales pueden abarcar todas las categorías de gastos o inversiones, como los costes del personal, los equipos o las inversiones inducidos por la presencia de la compañía aérea en el aeropuerto. Por ejemplo, si el aeropuerto necesita ampliarse o construir una nueva terminal u otras instalaciones destinadas principalmente a adecuarse a las necesidades de una compañía aérea específica, estos costes deben tenerse en cuenta al calcular los costes incrementales. Por el contrario, los costes que el aeropuerto habría soportado de todos modos, independientemente del acuerdo con la compañía aérea, no deben tenerse en cuenta al realizar la prueba de OEM.

(247) Además, la infraestructura del aeropuerto deberá estar abierta a todas las compañías aéreas y no reservarse a una compañía aérea concreta con el fin de excluir que la ventaja que se desprenda de la ayuda compatible al operador del aeropuerto no se transfiera a una compañía aérea concreta.

(248) En este contexto, la Comisión evaluará si los acuerdos suscritos entre VFAB y Ryanair, incluidos los acuerdos de comercialización con AMS, se traducirán, para el aeropuerto, en una aportación marginal positiva a sus ingresos. Esta apreciación debe hacerse en vista de la situación del aeropuerto en el momento en que se realizaron los acuerdos con Ryanair y de la evolución previsible del negocio en ese momento.

(249) En 2001 el aeropuerto de Västerås era un aeropuerto con una infrautilización significativa. En la década de 1990 se había basado en un modelo de negocio con arreglo al cual las compañías aéreas tradicionales, esencialmente SAS, garantizaban conexiones regulares a destinos nacionales y a algún destino exterior, principalmente, Oslo y Copenhague, que resultaban atractivos para los viajeros de negocios de la región de Västerås, que daban prioridad a las conexiones rápidas, pero que, en términos comparativos, no resultaban sensibles a los precios. A modo de ejemplo, en el período comprendido entre 1999 y 2000, SAS garantizó 4 conexiones diarias con Copenhague y Skyways garantizó 3 conexiones diarias con Gotemburgo, 3 conexiones diarias con Malmö y 2 vuelos diarios a Copenhague.

(250) Este modelo de negocio fracasó a principios del año 2000, cuando las empresas empezaron a tomar cada vez más conciencia acerca de los costes, una situación que se agravó más aún por la caída en el transporte aéreo tras los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001. Así, SAS dejó de volar desde Västerås completamente en 2002 y Skyways, que había asumido algunas de las rutas de SAS, abandonó ese aeropuerto en 2004. Las compañías aéreas tradicionales, desde entonces, han tenido muy poca actividad en el aeropuerto de Västerås, como se muestra en el cuadro 1.

(251) En 2001 el aeropuerto de Västerås se enfrentó al hecho de que sus compañías aéreas clientes tradicionales pretendían reducir sus actividades en el aeropuerto y no deseaban ningún acuerdo a largo plazo que aportaría unos ingresos estables a largo plazo al aeropuerto.

(252) En 2001 el aeropuerto de Västerås tuvo un porcentaje de utilización muy bajo. La capacidad máxima disponible se estimaba en unos 950 000 pasajeros salientes al año, mientras que el número real de pasajeros fue de 93 487, es decir, menos de un 10 %.

(253) Al mismo tiempo, el aeropuerto operaba con elevados costes fijos, la mayoría de los cuales eran, según las cifras presentadas por Suecia, imputables a la actividad no relacionada con las líneas aéreas en el aeropuerto que, en los años 2000 a 2010, representaba entre un 72 y un 92 % del tráfico del aeropuerto ([40]). En cambio, el funcionamiento de las compañías aéreas comerciales siempre había contribuido incrementalmente a la rentabilidad del aeropuerto.

(254) En ese momento, la vía natural consistía en considerar el desarrollo de las operaciones de las compañías aéreas de bajo coste en el aeropuerto. Según las estimaciones comunicadas por el Ministerio de Empresa del Gobierno sueco en un informe de 1999 sobre las perspectivas del aeropuerto de Västerås ([41]), se esperaba un aumento de la cuota de mercado de las compañías aéreas de bajo coste en Europa del 3 al 12 % en número de pasajeros, una evolución que se preveía especialmente importante en Estocolmo y la región circundante, cuyos residentes se caracterizan por una alta frecuencia de desplazamientos. En efecto, otros aeropuertos hicieron la misma apreciación en el momento y reorientaron sus modelos de negocio en líneas similares, por ejemplo, el aeropuerto de Skavsta.

(255) En este contexto VFAB consideró celebrar los acuerdos con Ryanair que, contrariamente a SAS y otras compañías aéreas tradicionales, que estaban reduciendo sus operaciones en el aeropuerto, estaba dispuesta a contemplar las relaciones contractuales a largo plazo y garantizar un número mínimo de pasajeros, que contribuirían a la rentabilidad incremental del aeropuerto. La Comisión considera que un operador aeroportuario privado en la misma situación probablemente hubiera aplicado la misma estrategia que VFAB, ya que parecía la única opción razonable para aumentar el tráfico del aeropuerto y, por tanto, sus ingresos.

(256) En este contexto, Ryanair presentó un informe encargado a la consultora Oxera que evalúa *ex ante* la rentabilidad prevista de los acuerdos VFAB-Ryanair.

(257) El informe examina la rentabilidad esperada de los acuerdos de 2001, 2003 y 2005 entre VFAB y Ryanair, así como el acuerdo de servicios de comercialización entre VFAB y AMS. Se ha evaluado la rentabilidad esperada en el momento en que se firmó cada acuerdo —es decir, los ingresos adicionales que se espera correspondan a VFAB como consecuencia de los acuerdos («ingresos incrementales») se han comparado con los costes adicionales previstos de VFAB como resultado de los acuerdos («costes incrementales»)—. Esta evaluación también considera el impacto de una evaluación conjunta de la rentabilidad de los acuerdos de servicios aeroportuarios y los acuerdos de comercialización, lo que, por las razones indicadas en los considerandos 232 a 239, la Comisión considera que se trata del planteamiento correcto.

(258) Oxera basa su valoración en los documentos y datos disponibles en el momento de la negociación de los acuerdos a partir de datos de los períodos anteriores a cada acuerdo para fundamentar los supuestos acerca de las expectativas razonables en el momento de la firma. El análisis se basa en las previsiones en relación con varios

([40]) Medido en desplazamientos aéreos, datos de Transportstyrelsen comunicados por VFAB.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69 245, con fecha 15 de enero de 2000.

parámetros: tráfico total de pasajeros en el aeropuerto de Västerås (basado en los niveles de tráfico total observado antes de la firma de cada acuerdo, actualizados por el supuesto crecimiento del tráfico aéreo europeo), tráfico de pasajeros de Ryanair (basado en datos de ejecución de Ryanair hasta la firma de cada acuerdo), ingresos aeronáuticos (basados en las tarifas acordadas en los regímenes y las previsiones de pasajeros), ingresos no aeronáuticos (previsiones basadas en datos de ejecución antes de la firma de cada acuerdo), costes de funcionamiento incrementales (sobre la base de estimaciones *ex ante* de VFAB), costes de comercialización y de inversión incrementales (en la medida en que se espera reembolsar estos últimos a través de los acuerdos comerciales con compañías aéreas). A efectos de control de la solidez de estos supuestos *ex ante*, VFAB ha facilitado datos sobre los ingresos aeronáuticos, ingresos no aeronáuticos, costes de funcionamiento y gastos de capital durante el período 2000-2010.

(259) La sensibilidad de las previsiones se ha sometido a diversos controles con el fin de ver cómo la rentabilidad de los acuerdos que se vería afectada por algunos factores negativos. La hipótesis de base, que es el escenario basado en los supuestos que se mencionan en el considerando 258, ha sido evaluada con arreglo a los siguientes puntos sensibles: i) un tipo de descuento del 10 % en el cálculo del valor actual neto (VAN) en lugar de los tipos de referencia que figuran en la Comunicación sobre los tipos de referencia de la Comisión; ii) el tráfico de pasajeros (en el aeropuerto y para Ryanair) sobre la base de los niveles de ejecución real en vez de los supuestos *ex ante*; iii) costes incrementales de funcionamiento estimados con arreglo a un enfoque de regresión en que las estimaciones se someten a ensayo y se corrigen teniendo en cuenta los efectos reales de los cambios en el número de pasajeros en los costes de explotación del aeropuerto.

(260) La conclusión de la evaluación es que se esperaba que todos los acuerdos fueran rentables en el momento en que se suscribieron. En efecto, incluso en todos los escenarios «de tensión» (es decir, la aplicación de controles de sensibilidad), el VAN de cada acuerdo fue positivo. Así pues, en el escenario más desfavorable, el VAN para el Acuerdo de 2001 era de 5,8 millones SEK, para el Acuerdo de 2003 el VAN era de 8,7 millones SEK, para el Acuerdo de 2005 (con el acuerdo de comercialización de 2008) el VAN era de 15,87 millones SEK y para el Acuerdo de comercialización de 2010 el VAN era de 9,9 millones SEK. Una evaluación conjunta del VAN combinado de todos los acuerdos (realizada a efectos de comprobación) revela que el VAN sería de 22,2 millones SEK en la hipótesis de base y de 13,7 millones SEK en el escenario más desfavorable.

(261) La conclusión de la evaluación es por tanto que, sobre la base de un análisis *ex ante*, la rentabilidad prevista de los diversos acuerdos cubiertos por la presente investigación fue positiva, incluso partiendo de supuestos prudentes.

(262) La Comisión considera que esta evaluación, que no es contradicha por ninguna prueba presentada en el curso de la investigación formal, es verosímil y apoya la conclusión de que, en circunstancias similares, un inversor OEM probablemente habría firmado acuerdos similares.

(263) Además, la Comisión observa que Suecia ha facilitado información *ex post* financiera detallada que, entre otras cuestiones, muestra los costes e ingresos incrementales de Ryanair y todas las demás compañías aéreas que operaban en el aeropuerto de Västerås en el período cubierto por la investigación formal. Esta información se resume en el cuadro 6 (en el que todos los costes de los acuerdos de comercialización con Ryanair y AMS se han asignado como un coste de explotación atribuido a Ryanair). La Comisión señala que esta información, aunque se base en una visión *ex post*, confirma la apreciación *ex ante* de que los acuerdos con Ryanair contribuirían a la rentabilidad del aeropuerto de Västerås.

Cuadro 6

Costes e ingresos incrementales de la compañía aérea en el aeropuerto de Västerås. Importe en EUR

Año	Total de ingresos (de aviación y no aviación) por compañía aérea			Costes operativos atribuidos a determinadas compañías aéreas [1]			Rentabilidad incremental	
	Compañía aérea A SAS	Compañía aérea B Ryanair	Compañía aérea C Otra	Compañía aérea A SAS	Compañía aérea B Ryanair	Compañía aérea C Otra	Ryanair	Todas las compañías aéreas
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Año	Total de ingresos (de aviación y no aviación) por compañía aérea			Costes operativos atribuidos a determinadas compañías aéreas [1]			Rentabilidad incremental	
	Compañía aérea A SAS	Compañía aérea B Ryanair	Compañía aérea C Otra	Compañía aérea A SAS	Compañía aérea B Ryanair	Compañía aérea C Otra	Ryanair	Todas las compañías aéreas
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Todos los gastos abonados en virtud de los acuerdos de comercialización con Ryanair y AMS se han asignado como costes operativos atribuidos a Ryanair.

(264) Por lo que se refiere al supuesto *ex ante* en el momento de los acuerdos entre VFAB y Ryanair, Suecia ha explicado que en este contexto, aunque no se estableció ningún plan de negocio integral y formal, para VFAB resulta evidente que los acuerdos brindarían una aportación marginal positiva a los ingresos. Teniendo en cuenta la infrautilización del aeropuerto, ciertamente cabría esperar que el coste incremental derivado de las operaciones de Ryanair fuese relativamente limitado.

(265) Según Suecia se esperaba *ex ante* que las tasas aeroportuarias acordadas en el Acuerdo de 2001 y los ingresos no aeronáuticos cubrieran los costes incrementales derivados del acuerdo y generaran un beneficio a VFAB de […] SEK al año.

(266) En el momento del Acuerdo de 2003, VFAB podría basarse en los resultados financieros reales de las operaciones de Ryanair en 2001-2002 que confirmaron la apreciación *ex ante* de 2001, de que el acuerdo brindaría una aportación marginal positiva a los ingresos. Por lo que se sabía en el momento, VFAB consideró que los cambios introducidos con el Acuerdo de 2003 cubrirían los costes incrementales derivados de los acuerdos de Ryanair y aportarían a VFAB un beneficio de […] SEK al año. Cuando se celebró el Acuerdo de 2005, VFAB podía basarse en el resultado real de las operaciones de Ryanair en el aeropuerto entre 2001 y 2004 que siempre habían aportado una contribución positiva a los beneficios incrementales del aeropuerto. La evaluación de VFAB en el momento era que las tasas aeroportuarias junto con los ingresos no aeronáuticos derivados del contrato podrían cubrir los costes derivados de las operaciones de Ryanair y, desde 2007, aportar al aeropuerto unos beneficios de […] SEK al año.

(267) En relación con la desvinculación de LFV Holding de VFAB en 2006, el ayuntamiento de Västerås también llevó a cabo una revisión de las perspectivas empresariales del aeropuerto a fin de decidir sobre su futura estrategia como único accionista restante (como se indica en el considerando 224). En aquel momento, el ayuntamiento consideró varias opciones, en particular: a) «statu quo», a saber, continuar con la estrategia comercial existente, sin cambios en las estructuras de costes o b) seguir con la escala y la orientación del aeropuerto —manteniendo las operaciones de Ryanair—, pero al mismo tiempo tratar de reducir los gastos de personal de acuerdo con un modelo de «aeropuerto básico». Esta evaluación indica que la hipótesis b) —es decir, continuar sus actividades conforme a las líneas comerciales existentes, incluidos los acuerdos con Ryanair, tratando al mismo tiempo de reducir los gastos de personal— sería la más beneficiosa desde el punto de vista financiero, pues permitiría a la ciudad reducir las pérdidas en comparación con otras opciones comerciales consideradas. Este análisis confirmó, por lo tanto, la evaluación según la cual los acuerdos con Ryanair (incluidos los de comercialización) eran económicamente racionales.

(268) Al evaluar los acuerdos entre compañías aéreas y aeropuertos, la Comisión también debe evaluar el grado en que puedan considerarse parte de la ejecución de una estrategia general que aporte rentabilidad al aeropuerto, al menos a largo plazo. A este respecto, la Comisión debe tener en cuenta los elementos factuales disponibles, y la evolución que cabía esperar razonablemente, en el momento en que se celebraron los acuerdos, sobre todo las condiciones imperantes en el mercado, en particular los cambios en el mercado inducidos por la liberalización del mercado del transporte aéreo, la entrada en el mercado y el desarrollo de las compañías aéreas de bajo coste y las compañías aéreas de punto a punto, los cambios en la estructura organizativa y económica del sector aeroportuario, así como el grado de diversificación y complejidad de las funciones que prestan los aeropuertos, el refuerzo de la competencia entre las compañías aéreas y los aeropuertos, la incertidumbre del entorno económico debido a los cambios en las condiciones imperantes en el mercado o cualquier otra incertidumbre en el entorno económico. La Comisión observa que, tal como se describe en los considerandos 249 a 255, varias razones (tales como la pérdida de actividad de las compañías aéreas tradicionales y la perspectiva de acuerdos a largo plazo que rentables marginalmente con un número garantizado de pasajeros con las líneas aéreas de bajo coste comercialmente dinámicas) llevaron al aeropuerto de Västerås a considerar los acuerdos comerciales con Ryanair, que aportaban una contribución positiva a la rentabilidad de VAFB, un paso necesario en una estrategia destinada a garantizar su futura viabilidad y rentabilidad.

(269) La Comisión señala, asimismo, que la infraestructura del aeropuerto de Västerås está abierta a todas las compañías aéreas y no se reserva a una compañía aérea concreta. Además, la Comisión observa que, tal como se muestra en el cuadro 6, las operaciones de las compañías aéreas en el aeropuerto de Västerås han sido marginalmente rentables durante todo el período cubierto por la Decisión.

(270) A la luz de estas consideraciones, que consideran plausible, según una perspectiva *ex ante*, que la actividad derivada de los acuerdos con Ryanair crease ingresos incrementales, la Comisión admite que, al celebrar los acuerdos sobre tasas aeroportuarias con Ryanair (medida 4) y los acuerdos de comercialización con Ryanair y AMS (medida 5), VFAB actuó como un OEM. Por lo tanto, las medidas no confirieron una ventaja económica a Ryanair o AMS.

8. **CONCLUSIÓN**

(271) La Comisión concluye que Suecia ha ejecutado ilegalmente las contribuciones de accionistas ofrecidas a VFAB entre 2003 y 2010, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Sin embargo, la Comisión considera que esta ayuda estatal es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

(272) La Comisión concluye que el alquiler pagado por VFAB a Västerås Flygfastigheter AB (medida 2) no constituye ayuda estatal.

(273) La Comisión concluye que Suecia ha ejecutado ilegalmente el régimen de aeropuertos locales a VFAB entre 2001 y 2010 (medida 3), contraviniendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Sin embargo, este régimen de ayuda es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

(274) La Comisión concluye que los acuerdos comerciales entre VFAB, por un lado, y Ryanair y AMS, por otro lado (medidas 4 y 5), no constituyen ayuda estatal.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal que Suecia ha aplicado en forma de contribuciones de accionistas ofrecidas a VFAB entre 2003 y 2010 (medida 1) es compatible con el mercado interior.

Artículo 2

El régimen de ayuda estatal que Suecia ha aplicado en forma de ayuda de funcionamiento proporcionada a VFAB y otros aeropuertos en el marco del régimen de aeropuertos locales (medida 3) entre 2001 y 2010 es compatible con el mercado interior.

Artículo 3

El alquiler pagado por VFAB a Västerås Flygfastigheter AB entre 2003 y 2010 (medida 2) no constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 4

Las tasas de aeropuerto aplicadas por VFAB a Ryanair entre 2001 y 2010 (medida 4) no constituyen ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 5

La ayuda de comercialización concedida por VFAB a Ryanair y AMS en 2001, 2008 y 2010 (medida 5) no constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Suecia.

Hecho en Bruselas, el 1 de octubre de 2014.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente