BESLUT

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2015/1344

av den 1 oktober 2014

om statligt stöd avseende ärende SA.18857 (2012/C, f.d. 2011/NN) – Påstått stöd till Västerås flygplats och Ryanair Ltd

[delgivet med nr C(2014) 6832]

(Endast den svenska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT,

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig ([1]) och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

(1) Genom en skrivelse av den 25 januari 2012 underrättade kommissionen Sverige om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) med avseende på vissa åtgärder som vidtagits av Sverige när det gäller Västerås flygplats och Ryanair Ltd.

(2) Efter flera påminnelser från kommissionen och förlängning av tidsfristen inkom Sverige den 16 maj 2012 med sina synpunkter på beslutet om att inleda granskningsförfarandet. Ytterligare synpunkter inkom den 12 november 2012, den 5 mars 2014 och den 14 maj 2014.

(3) Genom en skrivelse av den 13 maj 2012 inkom Ryanair med synpunkter på beslutet att inleda granskningsförfarandet. Den 25 juli 2012 översände kommissionen en icke-konfidentiell version av dessa synpunkter till Sverige.

(4) Kommissionens beslut om att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ([2]). Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter om de berörda åtgärderna.

(5) Den 16 juli 2012 mottog kommissionen tre inlagor till följd av kommissionens uppmaning till tredje man att inkomma med synpunkter på de berörda åtgärderna. Inlagorna kom från Västerås Flygplats AB (*VFAB*), Ryanair och Ryanairs dotterbolag Airport Marketing Services (*AMS*). Ytterligare synpunkter från Ryanair och AMS inkom till kommissionen den 20, 23 och 24 juli 2012.

(6) Genom en skrivelse av den 5 september 2012 vidarebefordrade kommissionen inlagorna från VFAB, Ryanair och AMS till Sverige för kommentarer. Sverige svarade den 5 oktober 2012.

(7) Ryanair och AMS inkom med ytterligare synpunkter den 10 april 2013. Inlagorna vidarebefordrades till Sverige för kommentarer den 3 maj 2013. Sverige svarade den 17 maj 2013 och avböjde att kommentera.

([1]) EUT C 172, 16.6.2012, s. 27.
([2]) Jfr fotnot 1.

(8) Den 20 december 2013 inkom Ryanair med synpunkter. Inlagorna vidarebefordrades till Sverige för kommentarer den 8 januari 2014. Sverige svarade den 4 februari 2014 och avböjde att kommentera.

(9) Ryanair inkom med ytterligare synpunkter den 24, 27 och 31 januari 2014 och den 7 februari och 2 september 2014. Dessa synpunkter vidarebefordrades också till Sverige, som inte hade några kommentarer.

(10) Genom en skrivelse av den 24 februari 2014 underrättade kommissionen Sverige, VFAB, Ryanair, AMS och klaganden Scandinavian Airlines System (SAS) om antagandet av EU:s riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag ([3]) (2014 *års luftfartsriktlinjer*) och om att dessa riktlinjer skulle tillämpas på de åtgärder som omfattas av den formella granskningen från och med dagen för deras offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, och uppmanade adressaterna att inkomma med sina synpunkter.

(11) 2014 års luftfartsriktlinjer offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 4 april 2014 ([4]). De ersatte gemenskapens riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser ([5]) (*2005 års luftfartsriktlinjer*) från och med det datumet ([6]).

(12) Den 15 april 2014 offentliggjordes ett tillkännagivande i *Europeiska unionens officiella tidning* där medlemsstater och berörda parter uppmanades att inom en månad från och med dagen för tillkännagivandets offentliggörande inkomma med synpunkter på tillämpningen av 2014 års luftfartsriktlinjer vad gäller detta ärende ([7]). Sverige lämnade sina synpunkter den 14 maj 2014. Kommissionen mottog inga synpunkter från berörda parter.

2. BAKGRUND TILL GRANSKNINGEN OCH ÅTGÄRDERNAS SAMMANHANG

2.1 VÄSTERÅS FLYGPLATS

(13) Västerås flygplats är en liten flygplats som ligger omkring 100 km väster om Stockholm. Flygplatsen var ursprungligen en militär flygplats som öppnades 1930, men 1983 avvecklades basen av flygvapnet. Flygplatsen öppnades också för civil luftfart 1976.

(14) Under åren 2000–2010 kan den civila passagerartrafiken vid Västerås flygplats sammanfattas på följande vis:

Tabell 1

Passagerarfrekvens och flygbolag med verksamhet vid Västerås flygplats 2000–2010

År	Antal landningar	Antal passagerare	Flygbolag som trafikerar flygplatsen
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS och Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg och Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (avslutades i oktober), Direktflyg, Ryanair och Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (avslutades i oktober), Direktflyg, Skyways och Ryanair

([3]) Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (EUT C 99, 4.4.2014, s. 3).
([4]) Se fotnot 3.
([5]) Riktlinjer för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (EUT C 312, 9.12.2005, s. 1).
([6]) Skäl 171 i 2014 års luftfartsriktlinjer.
([7]) EUT C 113, 15.4.2014, s. 30.

År	Antal landningar	Antal passagerare	Flygbolag som trafikerar flygplatsen
2004	17 599	242 376	SAS (begränsad trafik inleddes i november), Direktflyg (begränsad trafik sedan maj), Skyways (avslutades i juli) och Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (begränsad trafik), Direktflyg (begränsad trafik avslutades i mars) och Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (begränsad trafik) och Ryanair ([1])
2007	13 994	178 795	SAS (avslutades i mars) och Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair och Wizzair (inleddes i maj)
2009	15 193	174 495	Ryanair och Wizzair (avslutades i oktober)
2010	14 420	150 793	Ryanair och City airlines (inleddes i april, avslutades i maj)

Källor: Transportstyrelsen och uppgifter som lämnats av Sverige (http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Flygplatsstatistik-/).

([1]) Enligt Sverige avbröt Ryanair sin trafik vid Västerås flygplats mellan slutet av oktober 2006 och den 12 februari 2007.

(15) Under de år som följde på den period som omfattades av granskningen var passagerarsiffrorna följande: 142 992 år 2011, 163 472 år 2012 och 273 362 år 2013.

(16) Vid sidan av civil luftfart användes Västerås flygplats av Hässlögymnasiet (Aviation College of Sweden), som bedriver utbildning på gymnasienivå för piloter och flygmekaniker och av Myndigheten för yrkeshögskolan, som utbildar flygtekniker. Flygplatsen används också för militära syften, som transportbas för internationell verksamhet. Dessutom fick en flygklubb använda flygplatsen utan avgift.

(17) De andra flygplatser som ligger närmast Västerås flygplats ([8]) är:

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

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

c) Örebro flygplats, ca 113 km eller 70 minuter med bil.

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

2.2 VFAB

(18) Västerås flygplats drivs av VFAB, ett bolag som bildades av Västerås stad i slutet av 1990-talet. År 2000 förvärvade den svenska civila luftfartsmyndigheten, Luftfartsverket (ett offentligt organ), 40 procent av aktierna i VFAB via sitt dotterbolag LFV Holding AB. I december 2006 sålde emellertid LFV Holding AB sin andel i VFAB tillbaka till Västerås stad, som åter blev ensam aktieägare. Under hela den period som omfattas av detta beslut har VFAB följaktligen varit ett till fullo offentligt ägt bolag.

(19) VFAB ägde den flygplatsinfrastruktur som den drev fram till 2003, då den såldes till ett företag som ägs av Västerås stad, Västerås Flygfastigheter AB. VFAB betalar hyra till detta företag för sin användning av flygplatsen. Under perioden 2004–2010 har den årshyra som betalats till Västerås Flygfastigheter AB varierat mellan 2,1 miljoner SEK och 4,2 miljoner SEK.

(20) Enligt sina årsredovisningar drabbades VFAB av följande årliga förluster för sin verksamhet vid Västerås flygplats: (Alla värden anges i miljoner svenska kronor.)

([8]) Alla avstånd anges i vägkilometer, baserat på den snabbaste vägen. *Källa*: maps.google.com, åtkomst den 30 juni 2014.

Tabell 2

Årligt resultat för VFAB

År	Intäkter	Annat driftstöd	EBITDA exkl. driftstöd	EBIT exkl. driftstöd	Nettovinst/nettoförlust exkl. driftstöd
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
	TOTALT	**15,8**			

Källa: Årsredovisningar för VFAB.

([1]) Eftersom flygplatsdriften ingår i Västerås Flygfastigheter AB omfattar siffrorna även fastighetsverksamhet.

(21) Posten ”Annat driftstöd” för åren 1999–2006 utgörs av statligt stöd inom ramen för ett nationellt system för driftbidrag till flygplatser som inte ägs direkt av staten (*stödordningen för lokala flygplatser*). Stödet fastställs på årlig basis och bygger på förlusterna vid varje flygplats.

(22) Det stöd som tillhandahölls under 2008 och 2009 är dock inte kopplat till stödordningen utan rör kompensation från staten för flygkontrolltjänster som Västerås flygplats tillhandahåller inom det nationella flygkontrollsystemet.

(23) För att delvis täcka de förluster som anges i tabell 2 tillhandahöll aktieägarna i VFAB de aktieägartillskott som anges i följande tabell:

Tabell 3

Aktieägartillskott till VFAB under perioden 2001–2010

År	Belopp (miljoner SEK)
2003	38,5
2005	8

År	Belopp (miljoner SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
TOTALT	**194**

Källa: Årsredovisningar för VFAB.

2.3 AVTAL OM FLYGPLATSAVGIFTER MELLAN VFAB OCH RYANAIR

(24) Enligt Sverige finns det ingen prislista, lag eller annan förordning som VFAB är skyldigt att tillämpa vid fastställandet av flygplatsavgifter ([9]). Därmed har VFAB frihet att på egen hand besluta om sina avgifter. För kunder som har ett avtal med VFAB fastställs de tillämpliga avgifterna i deras respektive avtal. För s.k. ad hoc-flygningar för användare som inte har ingått något avtal med VFAB finns det en officiell prislista för flygplatsavgifter ([10]).

(25) Sedan april 2001 har Ryanair bedrivit trafik vid Västerås flygplats enligt följande avtal med VFAB.

2.3.1 **Avtal av den 5 april 2001 (2001 års avtal)**

(26) Enligt 2001 års avtal ([11]) ska Ryanair under en period på […] (*) år tillhandahålla reguljära flygtjänster för passagerartransport på åtminstone daglig basis mellan Västerås flygplats och London-Stansted samt, om Ryanair så väljer, mellan Västerås flygplats och andra punkter i Ryanairs nätverk med användning av Boeing 737-800 samt en lågprismodell för servicestandard och passagerarpriser. Ryanair ska garantera minst […] avresande passagerare per år för varje rotation av tjänsterna.

(27) Flygplatsavgifterna ska betalas som ett fast enhetspris per avresande passagerare enligt nedanstående tabell:

Tabell 4

Flygplatsavgifter per avresande passagerare

Period	Belopp (SEK)	Maximalt belopp per avgående flygplan (SEK)
Till den 31.3.2002	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2011	[…]	[…]

(28) De tjänster som tillhandahålls av VFAB inbegriper terminal- och hanteringstjänster, som bl.a. utgörs av förbindelser med lokala myndigheter och information till berörda parter om Ryanairs flygplansrörelser, lastningskontroll, kommunikationer och system för avgångskontroll, passagerar- och bagagetjänster, flygplansservice, tillhandahållande och drift av bränsleutrustning, administration rörande flygverksamhet och besättningar, tillsyn och administration, och säkerhet.

(29) Ryanair och VFAB ska betala […] vardera av alla flygplatsrelaterade miljö- och säkerhetsavgifter samt övriga avgifter som beslutas av statliga myndigheter.

([9]) Luftfartsverket kan utfärda bindande bestämmelser om flygplatsavgifter som ska tillämpas på civila flygplatser, men inga sådana bestämmelser gällde under den period som omfattas av detta beslut.

([10]) Sverige har inkommit med de prislistor som gällde 2004 och 2007. Ytterligare detaljer finns i beslutet om att inleda granskningsförfarandet.

([11]) Avtalet undertecknades den 11 mars 2001, men skulle tillämpas retroaktivt från och med den 1 april 2001 (till mars 2011).

(*) Uppgift som omfattas av sekretess.

(30) VFAB ska till Ryanair betala marknadsföringsstöd på […] SEK för åtgärder för att marknadsföra Ryanairs flygningar till och från Västerås flygplats.

(31) VFAB ska erbjuda bokningstjänster vid flygplatsen. VFAB ska i gengäld erhålla en kommission på […] % på alla Ryanairs biljetter som säljs av VFAB och en kommission på […] % för varje biluthyrning som bokas av VFAB i samband med Ryanairs flygningar.

2.3.2 **Addendum till 2001 års avtal daterat den 1 februari 2003**

(32) Den 1 februari 2003 undertecknade VFAB och Ryanair ett addendum till 2001 års avtal (*2003 års avtal*), där flygplatsavgifterna för passagerartjänster ändrades i enlighet med nedanstående tabell.

Tabell 5

Flygplatsavgifter enligt 2003 års avtal

Antal dagliga rotationer [1]	1 rotation		2 rotationer		3 rotationer	
Period	Belopp (SEK)	Maximalt belopp per avgående flygplan	Belopp (SEK)	Maximalt belopp per avgående flygplan	Belopp (SEK)	Maximalt belopp per avgående flygplan
Till den 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009–31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Antal dagliga rotationer	4 rotationer		5 rotationer		6 rotationer	
Till den 31.3.2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2002–31.3.2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2006–31.3.2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
1.4.2009–31.3.2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Med rotation avses en flygning som anländer och sedan avgår från flygplatsen.

2.3.3 **Avtal av den 31 januari 2005 (2005 års avtal)**

(33) Den 31 januari 2005 ingicks ett nytt avtal för perioden 1 januari 2005 […], som ersatte 2001 års avtal och 2003 års avtal, mellan VFAB och Ryanair (*2005 års avtal*). I förhållande till de tidigare avtalen var förändringarna följande:

a) Ryanair ska utföra mellan […] per dag och fortsätta att garantera minst […] avresande passagerare per år för varje rotation av tjänsterna.

b) För perioden 1 januari 2005–31 mars 2011 fastställdes flygplatsavgiften till […] SEK per avresande passagerare. För återstoden av avtalets löptid fastställdes denna flygplatsavgift till […] SEK. Enligt de upplysningar som lämnats av Sverige tillämpades dock aldrig de avgifter som fastställts för perioden efter den 1 januari 2005, utan den avgift som i praktiken tillämpades från och med den 1 januari 2005 var […] SEK per avresande passagerare.

2.4 AVTAL MELLAN RYANAIR OCH AMS OM MARKNADSFÖRINGSSTÖD OCH INCITAMENTPROGRAM

(34) VFAB undertecknade två marknadsföringsavtal med Ryanair och Airport Marketing Services Ltd (*AMS*), ett dotterbolag till Ryanair.

(35) Det första avtalet mellan VFAB och Ryanair, som undertecknades den 12 juni 2008, rörde annonsering i bl.a. svensk och brittisk press, i Ryanairs *Inflight Magazine*, på webbplatsen Ryanair.com och via e-post till abonnenter i Storbritannien. VFAB skulle betala […] EUR av den totala summan för dessa tjänster som uppgick till […] EUR.

(36) Det andra avtalet ([12]) mellan VFAB och AMS bestod av följande tre delar:

a) Marknadsföring på Ryanairs webbplats i Storbritannien […] under perioden 1 november 2010–31 mars 2011 till ett värde av […] EUR.

b) Marknadsföring på Ryanairs webbplats i Storbritannien […] under perioden 1 november 2010–31 mars 2013 till ett värde av […] EUR per år ([…] EUR totalt).

c) Incitamentprogram för nytillkomna linjer: Det fastställdes att […].

2.5 KLAGOMÅLET

(37) År 2006 inkom SAS med ett klagomål till kommissionen där det påstods att Sverige via avtalen vid Västerås flygplats beviljade statligt stöd till förmån för Ryanair. SAS hävdade att de flygplatsavgifter som VFAB tog ut av Ryanair var lägre än de som togs ut av SAS och att de inte var objektivt motiverade (ej kostnadsrelaterade). Klaganden hävdade också att VFAB:s årliga förluster täcktes av offentliga medel från Västerås stad och Luftfartsstyrelsen. Klaganden hävdade också att detta stöd inte var förenligt med den inre marknaden.

3. **SKÄL TILL ATT INLEDA DET FORMELLA GRANSKNINGSFÖRFARANDET OCH KOMMISSIONENS GRANSKNING**

(38) Kommissionen inledde det formella granskningsförfarandet eftersom den hyste tvivel om att följande åtgärder var förenliga med reglerna om statligt stöd:

a) Aktieägartillskottet till VFAB under perioden 2003–2010.

b) Den hyra som VFAB betalat till Västerås Flygfastigheter AB för användningen av flygplatsinfrastrukturen under perioden 2003–2010.

c) Det driftstöd som beviljats VFAB och andra flygplatser inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser under perioden 2001–2010.

d) De flygplatsavgifter som VFAB tillämpat på Ryanair under perioden 2001–2010.

e) Marknadsföringsstödet från VFAB till Ryanair/AMS åren 2001, 2008 och 2010.

3.1 ÅTGÄRD 1: AKTIEÄGARTILLSKOTT TILL VFAB UNDER PERIODEN 2003–2010

(39) I sitt beslut om att inleda granskningsförfarandet konstaterade kommissionen att VFAB var ett helt offentligt ägt bolag och att aktieägartillskottet tycktes kunna tillskrivas staten och utgöra statliga medel.

(40) Kommissionen såg inget som tydde på att tillskotten skulle utgöra kompensation för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, utan snarare att de tillhandhållits för att täcka förluster från VFAB:s kommersiella verksamhet. På grundval av de tillgängliga uppgifterna, och mot bakgrund av att VFAB genererat betydande förluster under mer än tio år, hyser kommissionen allvarliga tvivel om att aktieägarna skulle ha agerat som en normal investerare i en marknadsekonomi (*marknadsinvesterarprincipen*) när de tillhandahöll aktieägartillskottet. Kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att aktieägartillskottet utgjorde en ekonomisk fördel genom att befria VFAB från kostnader som i annat fall skulle ha burits av VFAB.

(41) Kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att aktieägartillskottet utgjorde statligt stöd och uttryckte tvivel om att det skulle vara förenligt med den inre marknaden.

([12]) Den andra uppgörelsen ingicks genom två följeskrivelser till 2005 års avtal (båda undertecknade den 1 augusti 2010) och ett avtal om marknadsföringstjänster (undertecknat den 17 augusti 2010).

3.2 ÅTGÄRD 2: HYRA FÖR FLYGPLATSINFRASTRUKTUREN SOM BETALATS AV VFAB UNDER PERIODEN 2003–2010

(42) På grundval av de mycket begränsade uppgifter som fanns tillgängliga ansåg kommissionen preliminärt att det fanns indikationer på att den hyra som betalats för användningen av flygplatsinfrastrukturen kunde vara lägre än marknadshyran.

(43) En subventionerad hyra skulle befria VFAB från kostnader som bolaget i annat fall skulle ha burit och alltså ge VFAB en selektiv fördel. Flygplatsinfrastrukturen ägs till fullo av Västerås stad (via dotterbolaget Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB), och kommissionen intog den preliminära ståndpunkten att beslutet att fastställa hyran påverkade statliga medel och kunde tillskrivas staten.

(44) Kommissionens preliminära ståndpunkt var därför att hyran skulle utgöra stöd om den låg under marknadshyran och att det rådde tvivel om ett sådant stöds förenlighet med den inre marknaden.

3.3 ÅTGÄRD 3: DRIFTSTÖD SOM BEVILJATS VFAB OCH ANDRA FLYGPLATSER INOM RAMEN FÖR STÖDORDNINGEN FÖR LOKALA FLYGPLATSER UNDER PERIODEN 2001–2010

(45) Grunden för detta stöd fastställs i lagstiftning och stödet har beviljats årligen av Sverige. Stödet finansieras från statsbudgeten. Därför ansåg kommissionen att stödet medförde en överföring av statliga medel och kunde tillskrivas staten.

(46) Åtgärden befriade en viss kategori flygplatser från en finansiell börda som de annars skulle ha burit. Enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till tycks stödet inte vara baserat på någon skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster eller täcka enbart icke-ekonomiska verksamheter på de berörda flygplatserna. Det är inte i sin egenskap av aktieägare som staten tillhandahöll stödet och därmed tycks marknadsinvesterarprincipen inte vara tillämplig. Därför fann kommissionen a priori att driftstödet gav vissa företag en selektiv ekonomisk fördel jämfört med andra företag.

(47) Eftersom mottagarna är aktiva på en marknad som är öppen för konkurrens och på vilken det finns handel mellan medlemsstaterna, är det en åtgärd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(48) Därför tycktes det som att driftstödet till VFAB och andra flygplatser som inte ägs direkt av staten utgjorde statligt stöd. Av de skäl som anges ovan ansåg kommissionen att det rådde tvivel om det berörda stödets förenlighet med fördraget.

3.4 ÅTGÄRD 4: FLYGPLATSAVGIFTER SOM VFAB TILLÄMPAT PÅ RYANAIR UNDER PERIODEN 2001–2010

(49) Under hela granskningsperioden var VFAB offentligt ägt till 100 %. Mot bakgrund av detta och uppgifterna om VFAB:s ledningsstruktur intog kommissionen den preliminära ståndpunkten att beslutet om flygplatsavgifterna påverkade statliga medel och kunde tillskrivas staten.

(50) I den utsträckning som flygplatsavgifterna i fråga var lägre än marknadspriset för de tjänster som VFAB tillhandahöll åt Ryanair ansåg kommissionen att dessa utgjorde en selektiv fördel för Ryanair. I detta hänseende konstaterade kommissionen att de flygplatsavgifter som VFAB tog ut av Ryanair var avsevärt lägre än de flygplatsavgifter som togs ut av klaganden. På grundval av de tillgängliga uppgifterna ansåg kommissionen också att det rådde tvivel om att VFAB:s fastställande av flygplatsavgifterna för Ryanair skulle vara förenligt med en normal investerares agerande i en marknadsekonomi (*marknadsinvesterarprincipen*).

(51) Kommissionens preliminära ståndpunkt var därför att de flygplatsavgifter som specifikt avtalades med Ryanair enligt 2001, 2003 och 2005 års överenskommelser inte fastställdes enligt normala marknadsvillkor och att Ryanair hade mottagit en selektiv ekonomisk fördel som skulle kunna utgöra statligt stöd.

(52) Kommissionen hyste också tvivel om att detta stöd skulle vara förenligt med den inre marknaden, i synnerhet med tanke på bestämmelserna i 2005 års luftfartsriktlinjer.

3.5 ÅTGÄRD 5: MARKNADSFÖRINGSSTÖD FRÅN VFAB TILL RYANAIR/AMS ÅREN 2001, 2008 OCH 2010

(53) När det gäller åtgärd 5 intog kommissionen den preliminära ståndpunkten att de avtal om marknadsföringsstöd som VFAB ingått innebar användning av statliga medel och kunde tillskrivas staten.

(54) När det gäller eventuella fördelar av avtalen om marknadsföringsstöd tvivlade kommissionen på att avtalsvillkoren, för VFAB:s del, skulle överensstämma med marknadsinvesterarprincipen, eftersom de tillgängliga bevisen inte vid första anblicken visade att avtalen gav VFAB ett motsvarande ekonomiskt värde. Kommissionen intog därför den preliminära ståndpunkten att avtalen gav Ryanair en fördel, eftersom företaget befriades från kostnader som det annars skulle behöva bära inom sin affärsverksamhet och att denna prima facie-fördel var selektiv eftersom den endast tillämpades på Ryanair/AMS ([13]).

(55) På grundval av ovanstående intog kommissionen den preliminära ståndpunkten att det marknadsföringsstöd som beviljats Ryanair/AMS utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Kommissionen hyste också tvivel om att detta stöd skulle vara förenligt med den inre marknaden, i synnerhet med tanke på bestämmelserna i 2005 års luftfartsriktlinjer.

4. **SVERIGES SYNPUNKTER**

(56) Sveriges synpunkter under den formella granskningen sammanfattas nedan, men relevanta delar kommer att diskuteras mer ingående i avsnitt 6 ”Bedömning”.

4.1 ÅTGÄRD 1: AKTIEÄGARTILLSKOTT TILL VFAB UNDER PERIODEN 2003–2010

(57) Sverige har av i sak samma skäl som de som anges av VFAB (se skäl 63–65) hävdat att eventuella stöd som beviljats VFAB genom statliga medel hur som helst inte kunde utgöra statligt stöd eftersom de syftade till att kompensera för förluster som uteslutande härrörde från icke-ekonomisk verksamhet vid flygplatsen eller, alternativt, för att det skulle utgöra kompensation för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

4.2 ÅTGÄRD 2: HYRA FÖR FLYGPLATSINFRASTRUKTUREN SOM VFAB BETALAT UNDER PERIODEN 2003–2010

(58) Sverige bestrider att den hyra som betalats för användningen av flygplatsinfrastruktur skulle utgöra statligt stöd till VFAB.

(59) Sverige bestrider att hyran skulle ligga under marknadspriset. De pekar på att den berörda marken enligt de befintliga markanvändningsplanerna endast kan användas för flygplatsverksamhet och att hyresnivån måste ses mot bakgrund av den dåliga lönsamheten för sådan verksamhet.

(60) Sverige hävdar också att det inte finns några konkreta bevis som stödjer kommissionens tvivel vid första anblicken avseende hyresnivån.

4.3 Åtgärd 3: Det driftstöd som beviljats VFAB och andra flygplatser inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser under perioden 2001–2010

(61) Sverige har hävdat att driftstödet till flygplatser som inte ägs av staten borde anses som en driftstödordning som är förenlig med den inre marknaden mot bakgrund av punkt 137 i 2014 års luftfartsriktlinjer.

5. **SYNPUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER**

(62) De synpunkter som inkommit från berörda parter under den formella granskningen sammanfattas nedan, men relevanta delar kommer att diskuteras mer ingående i avsnitt 6 ”Bedömning”.

5.1 VFAB:S SYNPUNKTER

5.1.1 **Åtgärd 1: Aktieägartillskott till VFAB under perioden 2003–2010**

(63) VFAB hävdar att den stora majoriteten av flygplatstjänsterna tillhandahölls åt de skolor som är verksamma vid flygplatsen och till flygklubben (se skäl 16). VFAB hävdar vidare att dessa användare inte bedrev någon ekonomisk verksamhet och att tillhandahållandet av flygplatstjänster till dem därför också skulle vara icke-ekonomiskt och inte omfattas av kontrollen av statligt stöd, och att samma sak gäller för eventuella offentliga medel som använts för att täcka driftsförluster som uppstått till följd av tillhandahållandet av sådana tjänster.

([13]) Kommissionen ansåg att det i detta hänseende inte gjorde någon skillnad att en del av marknadsföringsstödet tillhandahölls via Ryanairs dotterbolag AMS och inte direkt till Ryanair. Kommissionen konstaterade att Ryanair hade direkt kontroll över AMS vid den tidpunkt då avtalen undertecknades och till och med verkade ha undertecknat en av följeskrivelserna för AMS räkning. Dessutom stipulerar avtalet mellan VFAB och AMS om marknadsföringstjänster att det är *fast rotat i Ryanairs åtagande att inrätta och driva en flyglinje med 4 flygningar i veckan från London Stansted till VST* (”*rooted in Ryanair's commitment to establish and operate routes a 4 per week services from London Stansted to VST*”).

(64) I den mån som flygplatsverksamheten ändå skulle anses vara ekonomisk anser VFAB att det handlar om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att eventuella offentliga stöd som täcker förluster till följd av tillhandahållandet av sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte utgör statligt stöd.

(65) Slutligen hävdar VFAB att aktieägartillskottet endast skulle vara relevant för en bedömning enligt bestämmelserna om statligt stöd i den del det lämnats för att täcka förluster i VFAB:s kommersiella verksamhet, vilket ska förstås som tillhandahållandet av flygplatstjänster till kommersiella flygbolag. VFAB anser att aktieägartillskottet var förenligt med en normal investerares agerande i en marknadsekonomi, eftersom flygplatsens kommersiella verksamhet var lönsam (*incrementally profitable*) i och med att inkomsterna från denna verksamhet täckte kostnaderna för denna verksamhet och gav vinst.

5.1.2 **Åtgärd 2: Hyra för flygplatsinfrastrukturen som VFAB betalat under perioden 2003–2010**

(66) VFAB bestrider att hyran inte skulle vara marknadsmässig med tanke på de befintliga begränsningarna av markanvändningen och den negativa lönsamheten för flygplatsverksamheten på platsen.

(67) VFAB bestrider att beslutet om hyresnivån skulle kunna tillskrivas staten. Västerås Flygfastigheter AB, som äger flygplatsinfrastrukturen, ägs visserligen i sin helhet av Västerås stad, men företaget drivs enligt normala marknadsmässiga villkor oberoende av sin offentliga aktieägare och fattar sina beslut om hyresnivåer utifrån kommersiella hänsyn. Hyresnivån skulle därmed inte kunna tillskrivas staten.

5.1.3 **Åtgärderna 4 och 5: Flygplatsavgifter tillämpliga på Ryanair under perioden 2001–2010 och marknadsföringsstöd till Ryanair och AMS under 2001, 2008 och 2010**

(68) VFAB har hävdat att de affärsmässiga överenskommelserna mellan VFAB, Ryanair och AMS från VFAB:s sida var förenliga med en normal investerares agerande i en marknadsekonomi och att de därför inte utgör statligt stöd.

(69) VFAB drabbades av förluster under hela den period som omfattas av granskningen och även under de föregående åren. Enligt VFAB härrörde dock dessa förluster från den påstått icke-ekonomiska verksamheten vid flygplatsen medan överenskommelserna med kommersiella flygbolag, inklusive åtgärderna 4 och 5, täckte sina tillkommande kostnader och gav en vinst och gav därmed ett positivt bidrag till VFAB:s ekonomiska resultat.

(70) VFAB har också tillhandahållit detaljerade ekonomiska upplysningar på kommissionens begäran.

5.2 RYANAIRS SYNPUNKTER

5.2.1 **Åtgärd 4: Flygplatsavgifter tillämpliga på Ryanair under perioden 2001–2010**

(71) Ryanair försäkrade att de flygplatsavgifter som VFAB tog ut av Ryanair inte omfattade statligt stöd eftersom de var förenliga med marknadsinvesterarprincipen.

(72) I ett första steg hävdade Ryanair att kommissionen, när det gäller tillämpningen av marknadsinvesterarprincipen, borde jämföra Ryanairs avtal med VFAB med avtal som ingåtts med privata och offentligprivata flygplatser. Ryanair inkom också med rapporter som beställts från konsultfirman Oxera där det hävdades att de flygplatsavgifter som betalats av Ryanair vid Västerås flygplats i huvudsak var i linje med de avgifter som tillämpades vid ett antal ”jämförelseflygplatser” och att de därför klarade marknadsekonomitestet.

(73) För det andra hävdade Ryanair att en flygplats som var i Västerås flygplats situation vid den aktuella tidpunkten skulle ha följt marknadsinvesterarprincipen helt enkelt genom att minska sina förluster snarare än genom att bli lönsam genom avtal om flygplatsavgifter. Kommissionen borde därför fråga om avtalet var lönsamt (*incrementally profitable*) för flygplatsen. Ryanair ansåg att kommissionen vid sin bedömning av om avtalet var förenligt med marknadsinvesterarprincipen därför endast borde beakta flygplatsens tillkommande kostnader, som är direkt kopplade till tillhandahållandet av flygplatstjänster till det berörda flygbolaget, och undersöka om de totala intäkterna (intäkter från luftfart och från annat än luftfart) som härrör från avtalet överstiger dessa tillkommande kostnader.

(74) I detta hänseende har Ryanair hävdat att VFAB:s intäkter från överenskommelserna med Ryanair överstiger de tillkommande kostnaderna för att betjäna Ryanair. Ryanair har, bland andra rapporter och handlingar till stöd för företagets inlaga, inkommit med studier gjorda av konsultfirman Oxera där man analyserar lönsamheten för överenskommelserna mellan VFAB och Ryanair och AMS.

5.2.2 **Marknadsföringsstöd som VFAB har beviljat Ryanair/AMS under 2001, 2008 och 2010**

(75) När det gäller marknadsföringsavtalen med VFAB underströk Ryanair att AMS marknadsföringsavtal är åtskilda från Ryanairs avtal med flygplatser och bör bedömas separat, eftersom Ryanair och AMS inte kan betraktas som en enda mottagare. Avtalen förhandlades fram självständigt, rörde olika tjänster och hade ingen koppling som skulle motivera att de skulle betraktas som en enda källa till påstått statligt stöd. Ingåendet av ett marknadsföringsavtal med AMS är inte en förutsättning för att Ryanair ska driva flyglinjer till och från en flygplats.

(76) När det gäller marknadsföringens värde hävdade Ryanair att marknadsföringsutrymmet på Ryanairs webbplats är en knapp resurs och att efterfrågan på detta utrymme är hög, även från andra företag än flygplatser. Ryanair anser att marknadsföringsöverenskommelserna mellan VFAB och Ryanair och AMS för förenliga med marknadsinvesterarprincipen.

(77) Ryanair har också hävdat att kommissionen, i vilket fall, inte hade visat att åtgärderna 4 och 5 omfattade användning av statliga medel eller kunde tillskrivas staten.

5.3 SYNPUNKTER FRÅN AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(78) AMS framförde att kommissionen, tvärtom vad som angavs i beslutet om att inleda granskningsförfarandet, inte borde behandla VFAB:s överenskommelser med Ryanair (åtgärd 4) och VFAB:s marknadsföringsavtal med AMS (åtgärd 5) som sammankopplade utan som två separata affärsuppgörelser. AMS sade sig vara ett dotterbolag till Ryanair med ett eget konkret kommersiellt syfte och att AMS hade inrättats för att utveckla en verksamhet som inte hörde till Ryanairs kärnverksamhet. AMS framförde också att AMS marknadsföringsavtal med flygplatser i princip förhandlas fram och ingås separat från Ryanairs avtal med samma flygplatser.

(79) Enligt AMS är det logiskt för en liten regional flygplats att köpa marknadsföringstjänster från AMS. AMS försäkrade att dessa flygplatser normalt behöver göra sitt varumärke mer känt och att annonsering på ett flygbolags webbplats kan öka antalet ankommande passagerare (utländska passagerare genererar större ej luftfartsrelaterade intäkter än avresande passagerare som kommer från den region där flygplatsen är belägen). Marknadsföringsavtalen innebär därmed ett verkligt kommersiellt värde för VFAB.

(80) AMS anförde också att VFAB agerade i linje med marknadsinvesterarprincipen när företaget ingick marknadsföringsavtalen inom åtgärd 5, eftersom annonsering på Ryanair.com utgör ett högt verkligt värde för Västerås flygplats och att de avgifter som AMS tog ut motsvarade marknadspriset för dessa tjänster.

6. **SVERIGES KOMMENTAR TILL SYNPUNKTERNA FRÅN TREDJE PART**

(81) Sverige lämnade inga kommentarer till synpunkterna från tredje part.

7. **BEDÖMNING**

(82) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

(83) De kriterier som anges i artikel 107.1 i EUF-fördraget är kumulativa. För att fastställa om en åtgärd utgör statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget behöver därför samtliga följande villkor uppfyllas, nämligen att det ekonomiska stödet

a) ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,

b) ger en selektiv fördel, dvs. gynnar vissa företag eller vissa varor,

c) snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen, och

d) påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

7.1 ÅTGÄRD 1: AKTIEÄGARTILLSKOTT TILL VFAB UNDER PERIODEN 2003–2010

7.1.1 **Förekomst av stöd**

7.1.1.1 *Begreppet företag*

(84) För att fastställa om en åtgärd omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget måste kommissionen först fastställa om mottagaren är ett företag i den mening som avses i denna artikel.

(85) Enligt fastställd rättspraxis omfattar begreppet företag varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras ([14]), och varje verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet ([15]).

(86) I sin dom i Flughafen Leipzig/Halle-målet klargjorde tribunalen att driften av en civil flygplats är en ekonomisk verksamhet och att uppförandet av flygplatsinfrastruktur med nödvändighet måste anses ingå i denna verksamhet ([16]). När en flygplatsoperatör utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras, utgör den ett företag enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget ([17]).

(87) När det gäller den tidpunkt från och med vilket uppförandet och driften av en flygplats blir till en ekonomisk verksamhet erinrar kommissionen om att den gradvisa utvecklingen av marknadskrafter i flygplatssektorn inte gör det möjligt att fastställa något exakt datum. De europeiska domstolarna har dock erkänt att flygplatsverksamhetens art utvecklas, och i Flughafen Leipzig-Halle-målet fastställde tribunalen att en tillämpning av reglerna om statligt stöd på finansieringen av flygplatsinfrastrukturen inte längre kunde uteslutas från och med 2000. Från och med datumet för domen i Aéroports de Paris-målet (12 december 2000) ([18]) måste följaktligen drift och uppförande av flygplatsinfrastruktur betraktas som en ekonomisk verksamhet som omfattas av reglerna om statligt stöd.

(88) Det bör dock konstateras att inte all verksamhet som bedrivs av en flygplatsoperatör nödvändigtvis är av ekonomisk natur ([19]). Domstolen har slagit fast att verksamheter som vanligtvis faller under statens ansvar i dess myndighetsutövning inte är av ekonomisk natur och inte omfattas av reglerna för statligt stöd. Det rör sig om sådana verksamheter som säkerhet, trafikledning, polis, tull etc. ([20]). Finansieringen av dessa verksamheter av icke-ekonomisk natur ska strikt begränsas till kompensation för de kostnader som verksamheterna i fråga ger upphov till, och den får inte användas till att i stället finansiera andra verksamheter av ekonomisk natur ([21]).

(89) Under den formella granskningen har Sverige och VFAB bestridit kommissionens preliminära slutsatser vad gäller klassificeringen av VFAB som ett företag. Man hävdade att huvuddelen av VFAB:s verksamhet inte var av ekonomisk natur.

(90) Sverige och VFAB har framfört att följande användare av flygplatsen inte var företag utan utövade icke-ekonomisk verksamhet:

— Hässlögymnasiet (som sades vara icke-ekonomiskt i och med att det ingår i det nationella skolsystemet).

— Pilotutbildningen inom ramen för Scandinavian Aviation Academy.

— Den verksamhet som bedrivs av ideella organisationen Hässlö flygförening, som kostnadsfritt fick använda flygfältet.

([14]) Dom av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 1998, s. I-3851, punkt 36, dom av den 10 december 1998 i mål C-41/90, Klaus Höfner et Fritz Elser mot Macrotron GmbH, REG 1979, I, punkt 21, dom av den 16 november 1995 i mål C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie och Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs mot Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, REG 1995, s. I-4013, punkt 14, dom av den 11 december 1997 i mål C-55/96, Job Centre coop. arl., REG 1997, s. I-7119, punkt 21.

([15]) Se t.ex. dom av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 1998, s. I-3851, punkt 36 och de förenade målen C-180/98 till C-184/98 Pavlov, REG 2000, s. I-6451, punkt 75.

([16]) Dom av den 24 mars 2011 i de förenade målen Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) och Mitteldeutsche Flughafen AG och Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) mot Europeiska kommissionen (nedan kallat *Flughafen Leipzig-Halle-målet*), [2011], ännu ej offentliggjort i REU. Se även dom av den 12 december 2000 i mål T-128/89, Aéroports de Paris mot Europeiska kommissionen (nedan kallat *Aéroports de Paris-domen*), REG 2001, s. II-3929, bekräftad genom domstolens dom i mål C-82/01 P, REG 2002, s. I-9297 och mål T-196/04, Ryanair mot kommissionen (nedan kallat *Charleroi-målet*), REG 2008, s. II-3643, punkt 88.

([17]) Se t.ex. målen C-159/91, Poucet mot AGV, och C-160/91, *Pistre mot Cancave*, REG 1993, s. I-637.

([18]) Lufthafen Leipzig-Halle-målet, punkterna 42–43.

([19]) Se t.ex. dom av den 19 januari 1994 i mål C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH mot Eurocontrol, REG 1994, s. I-43.

([20]) Kommissionens beslut av den 19 mars 2003, N309/2002, Luftfartsskydd – Ersättning för kostnader till följd av attentaten den 11 september 2001.

([21]) Dom av den 18 mars 1997 i mål C-343/95, Diego Calì & Figli Srl mot Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), REG 1997, s. I-1547. Kommissionens beslut N 309/2002 av den 19 mars 2003. Kommissionens beslut N 438/02 av den 16 oktober 2002 – Stöd till hamnförvaltningen för utförande av myndighetsuppgifter.

(91) Enligt Sverige utgjorde dessa påstått icke-ekonomiska verksamheter tillsammans den absoluta merparten av användandet av flygplatskapaciteten. Sverige har också hävdat att de kommersiella flygningarna vid flygplatsen (definierat som flygningar som utförs av flygbolag) var lönsamma och att samtliga VFAB:s förluster därmed härrörde från den icke-ekonomiska verksamheten och att eventuellt statligt stöd som kompensation för dessa förluster inte skulle omfattas av reglerna om statligt stöd.

(92) Sveriges ståndpunkt i denna fråga bygger på argumentationen att om en flygplatsanvändares verksamhet är icke-ekonomisk så utgör inte heller tillhandahållandet av flygplatstjänster till denna användare en ekonomisk verksamhet.

(93) Kommissionen kan inte dela denna ståndpunkt.

(94) Såsom redan förklarats har det tydligt fastställts att det utgör en ekonomisk verksamhet när varor eller tjänster bjuds ut på en viss marknad. En flygplats kan, vid sidan av snävt definierade flygplatstjänster (dvs. tjänster som tillhandahålls åt flygbolag ([22])) också tillhandahålla andra former av tjänster på kommersiell grund, t.ex. användning av flygplatsinfrastruktur för annan luftfartsverksamhet mot ersättning, t.ex. av flygutbildningar. Det har ingen betydelse för klassificeringen av flygplatsen som ett företag om köparna av dessa tjänster, t.ex. flygutbildningar, själva är företag eftersom det finns en marknad för de berörda tjänsterna.

(95) Från svensk sida har man erkänt att både Hässlögymnasiet och Scandinavian Aviation Academy betalade en ersättning för användningen av flygplatsen. Flygplatsoperatörens tillhandahållande av dessa tjänster utgör därför en ekonomisk verksamhet oavsett vilken typ av verksamhet som skolan själv bedriver.

(96) Enligt Sverige och VFAB hade också flygklubben rätt att använda flygplatsen utan att betala någon ersättning. Det faktum att flygklubben inte betalar för de tjänster som tillhandahålls av flygplatsen behöver dock inte nödvändigtvis betyda att dessa tjänster inte är ekonomiska. I vart fall har Sverige och VFAB erkänt att de i sin redovisning inte skilde på kostnaderna från flygklubbens användning av flygplatsen och flygutbildningarnas användning, och därmed finns det inga säkra siffror för dessa påstått icke-ekonomiska verksamheter. De tjänster som tillhandahållits åt flygklubben påverkar därmed inte kommissionens slutsats att VFAB är ett företag.

(97) I föreliggande ärende finner kommissionen att Västerås flygplats drivs på kommersiell grund. Flygplatsoperatören tar ut avgifter från användarna för användningen av flygplatsinfrastrukturen och för de tjänster som tillhandahålls vid flygplatsen. VFAB är därmed ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

7.1.1.2 *Statliga medel och frågan om åtgärden kan tillskrivas staten*

(98) För att utgöra statligt stöd måste den berörda åtgärden finansieras med hjälp av statliga medel och beslutet om att bevilja stödet måste kunna tillskrivas staten.

(99) Begreppet statligt stöd gäller för alla fördelar som finansieras med statliga medel och som beviljas direkt av staten eller genom ett förmedlande organ som agerar enligt de befogenheter som det har tilldelats ([23]). Lokala myndigheters medel betraktas för tillämpningen av artikel 107 i EUF-fördraget som statliga medel ([24]).

(100) I det aktuella fallet var det VFAB:s ägare, dvs. Västerås stad och när det gäller vissa åtgärder Luftfartsverket via sitt dotterbolag LFV Holding, som beslutade om och tillhandahöll aktieägartillskottet.

(101) För Västerås stads del var det kommunfullmäktige som beslutade om aktieägartillskottet, som betalades ut direkt från stadens budget.

(102) När det gäller LFV Holdings konstaterar kommissionen att företaget helt ägdes av Luftfartsverket, som är en offentlig myndighet. LFV kan enligt sina stadgar inte bilda några dotterbolag eller förvärva aktier utan tillstånd från den svenska regeringen. Svenska riksdagsledamöter har rätt att delta i styrelsemötena.

([22]) 2014 års luftfartsriktlinjer, punkt 22.8.
([23]) Dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Franska republiken mot Europeiska kommissionen (Stardust Marine), REG 2002, s. I-4397.
([24]) Dom av den 12 maj 2011 i de förenade målen T-267/08 och T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais och Communauté d'agglomération du Douaisis mot kommissionen, REG-2011, s. I.1999, punkt 108.

(103) Kommissionen konstaterar att varken Sverige eller någon tredje part har bestridit den här delen av kommissionens preliminära ståndpunkt i beslutet om att inleda granskningsförfarandet, och anser därför att åtgärd 1 har finansierats med hjälp av statliga medel och kan tillskrivas staten.

7.1.1.3 *Ekonomisk fördel*

Påstått allmänt ekonomiskt intresse

(104) Den ståndpunkt som VFAB framfört är att om tillhandahållandet av flygplatstjänster till flygutbildningarna och flygklubben enligt skäl 90 anses utgöra ekonomisk verksamhet, så måste denna tjänst under alla förhållanden anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, och att det offentliga stöd som beviljats VFAB inte utgör statligt stöd eftersom det rör sig om kompensation för förluster som uteslutande kan hänföras till utförandet av dessa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

(105) Det stämmer att offentliga myndigheter får definiera vissa ekonomiska verksamheter som utförs av flygplatser eller flygbolag som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 i EUF-fördraget och tillhandahålla kompensation för sådana tjänster.

(106) Enligt rättspraxis från Altmark-målet ([25]) medför ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte en selektiv fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om följande fyra villkor uppfylls:

a) Mottagaren av ersättningen ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.

b) De parametrar som används för att beräkna ersättningen ska ha fastställts i förväg på ett objektivt och öppet sätt.

c) Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med fullgörandet av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid erhållits och till en rimlig vinst på grund av detta fullgörande.

d) När mottagaren inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska ersättningens storlek fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha åsamkats vid fullgörandet av dessa skyldigheter, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst.

(107) Villkoren i Altmark-kriterierna är kumulativa, vilket innebär att alla fyra måste uppfyllas för att det offentliga stödet inte ska klassificeras som statligt stöd på denna grundval.

(108) I det aktuella fallet konstaterar kommissionen att Sverige och VFAB inte har åberopat några bevis för att den påstådda skyldigheten att tillhandahålla offentliga tjänster har definierats tydligt och konkret och formellt anförtrotts VFAB. VFAB hänvisar i detta hänseende endast till VFAB:s bolagsordning där det anges att företagets syfte är att ”tillgodose regionens behov av flygtransporter” ([26]) och senare att ”betjäna den civila luftfarten vid Västerås flygplats” ([27]). Ingen av dessa formuleringar innehåller någon hänvisning till de tre påstådda skyldigheterna att tillhandahålla offentliga tjänster och de kan hur som helst inte anses utgöra ett faktiskt uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (de tycks snarare utgöra en allmän beskrivning av företagets syfte). Därför kan det offentliga stödet till VFAB, enbart av detta skäl, inte anses falla utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd enligt rättspraxis från Altmark-målet.

(109) Kommissionen konstaterar dessutom att minst två andra Altmarkkriterier inte tycks ha uppfyllts: Det finns inga bevis på att ersättningen fastställs i förväg (utan snarare att den fastställs i efterhand för oväntade förluster), och VFAB har inte valts ut genom ett offentligt upphandlingsförfarande och det finns inga bevis på att den påstådda ersättningen har baserats på en analys av kostnaderna för ett välskött företag (utan snarare motsatsen, eftersom stödnivån helt enkelt fastställdes utifrån behovet att kompensera för flera år av kontinuerliga förluster).

(110) VFAB:s påstående att det offentliga stödet till VFAB inte omfattas av reglerna om statligt stöd eftersom det skulle utgöra kompensation för fullgörandet av en skyldighet att tillhandahålla offentliga tjänster kan därför inte godtas.

([25]) Mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (*Altmark-domen*), REG-2003, s. I-7747, se punkterna 86–93.
([26]) Enligt den bolagsordning som gällde mellan den 28 december 2000 och den 28 januari 2007.
([27]) Enligt den bolagsordning som gällde från och med den 23 januari 2007.

Marknadsinvesterarprincipen

(111) Varje ekonomisk fördel som ett företag inte skulle ha fått enligt normala marknadsvillkor, dvs. utan statligt ingripande, utgör en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Det är endast åtgärdens effekt på det berörda företaget som är relevant, inte det statliga ingripandets orsak eller syfte. När helst ett företags ekonomiska situation förbättras till följd av statligt ingripande förekommer en fördel.

(112) Kommissionen vill också erinra om att när ”kapital under omständigheter som överensstämmer med normala marknadsvillkor, direkt eller indirekt, ställs till ett företags förfogande av staten, kan detta enligt fast rättspraxis inte betraktas som statligt stöd.” I det aktuella ärendet måste kommissionen, för att fastställa om aktieägartillskottet ger VFAB en fördel som företaget inte skulle ha erhållit med normala marknadsvillkor, jämföra agerandet hos de offentliga myndigheter som tillhandahöll kapitaltillskotten med agerandet hos en marknadsinvesterare som styrs av utsikterna för lönsamhet på sikt.

(113) Det spelar här ingen roll om detta skulle ha några positiva konsekvenser för ekonomin i den region där flygplatsen ligger, eftersom domstolen har klargjort att den relevanta frågan för tillämpning av marknadsinvesterarprincipen är om ”en privat investerare under liknande förhållanden och på grundval av en förväntad lönsamhet, utan sociala eller regionalpolitiska överväganden, skulle ha skjutit till samma kapital”.

(114) I sin Stardust Marine-dom konstaterade domstolen ”att det är mot bakgrund av förhållandena vid tidpunkten då stödåtgärderna vidtogs som det ska bedömas huruvida staten har agerat som en försiktig investerare i en marknadsekonomi i syfte att fastställa om dess agerande var ekonomiskt förnuftigt. All bedömning som grundar sig på senare förhållanden skall undvikas”. I EDF-målet förklarade domstolen att varken ”ekonomiska kalkyler som upprättats efter det att förmånen beviljats, retrospektiva rapporter som visar att den berörda medlemsstatens investering faktiskt blivit lönsam eller omständigheter som i efterhand visar att det var motiverat att fatta det beslut som faktiskt fattades kan däremot vara tillfyllest för att visa att medlemsstaten – innan eller samtidigt som den ekonomiska fördelen beviljades – fattat beslutet i egenskap av aktieägare” ([28]).

(115) För att kunna tillämpa marknadsinvesterarprincipen måste kommissionen gå tillbaka till de tidpunkter då varje enskilt beslut om att tillhandahålla offentliga medel åt VFAB fattades. Kommissionen måste också basera sin bedömning på den information och de antaganden som de relevanta lokala myndigheterna hade tillgång till vid den tidpunkt då beslutet om finansieringsarrangemangen för de berörda infrastrukturåtgärderna fattades.

(116) I sitt beslut om att inleda granskningsförfarandet beskrev kommissionen sin preliminära analys av varför aktieägartillskottet till VFAB utgjorde en fördel för företaget och, i synnerhet, varför marknadsinvesterarprincipen inte uppfylldes.

(117) Kommissionen konstaterade först att VFAB hade genererat betydande förluster i mer än tio år. Redan vid tidpunkten för det första aktieägartillskottet 2003 var VFAB inne i minst (enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till) sitt femte år av ständiga förluster. Förlusterna fortsatte utan avbrott under hela den granskade perioden så att VFAB vid tidpunkten för varje aktieägartillskott gick med förlust. Under dessa omständigheter anser kommissionen att det är högst osannolikt att en privat investerare skulle vara villig att bidra med kapitaltillskott på totalt 194 miljoner SEK (omkring 21,4 miljoner EUR) för att täcka sådana förluster. Eftersom VFAB var helägt av staten under hela perioden i fråga finns det inga privata ägare som man kan jämföra med. Under dessa omständigheter är det endast starka utsikter för långsiktig lönsamhet för VFAB som skulle kunna visa att marknadsinvesterarprincipen följts.

(118) Före beslutet om att inleda granskningsförfarandet hävdade Sverige att aktieägartillskotten baserats på finansiella analyser liknande de analyser som gjordes av den privata ägaren vid Skavsta flygplats (se punkt 52 i beslutet om att inleda granskningsförfarandet). Som konstaterades i detta beslut tillhandahöll Sverige dock inga konkreta uppgifter som visade att Skavstas ägare skulle ha tillhandahållit kapital enligt likartade förutsättningar som de vid Västerås flygplats, och att situationen inte var jämförbar eftersom Skavstas passagerarfrekvens är tio gånger högre än Västerås. Inga ytterligare bevis i denna fråga har lagts fram under den formella granskningen.

([28]) Dom av den 5 juni 2012 i mål C-124/10 P, Europeiska kommissionen mot Électricité de France (EDF), ännu ej offentliggjord, punkt 84.

(119) Före beslutet om att inleda granskningsförfarandet inkom Sverige med mycket begränsade uppgifter för att styrka att Västerås flygplats och LFV Holding agerat som normala marknadsinvesterare när de tillhandahöll kapitaltillskotten. Såsom konstateras i beslutet finns det indikationer på att Luftfartsverket gjorde någon typ av marknadsanalys före sitt förvärv av aktier i VFAB år 2000. Enligt de beräkningar som inköpet grundades på förväntades antalet passagerare vid Västerås flygplats öka från 120 000 år 1999 till 600 000 inom åtta år, vilket skulle ge en hållbar lönsamhet på 7–10 miljoner SEK per år. Det beräknades att VFAB skulle uppnå nollresultat 2003 med en passagerarfrekvens på 400 000.

(120) Dessa antaganden tycktes dock väldigt optimistiska med tanke på Västerås flygplats tidigare resultat, vilket också konstaterades i beslutet om att inleda granskningsförfarandet, och inga ytterligare bevis har lagts fram för att styrka dessa prognosers soliditet (i tabell 1 ser man att passagerarfrekvensen faktiskt gick ned i stället för att öka fem gånger). I slutet av 2006 sålde LFV Holding AB tillbaka sina andelar till Västerås stad för 1 SEK. Enligt Sveriges uppgifter var skälet att Luftfartsstyrelsen inte var beredd att fortsätta att tillhandahålla aktieägartillskott för att täcka VFAB:s förluster.

(121) Kommissionen konstaterar också att syftet med aktieägartillskotten från Västerås stad och LFV holding, enligt VFAB:s kommentarer under granskningen, var att ”täcka förluster i VFAB:s kommersiella verksamhet” ([29]). VFAB har hävdat att huvuddelen av dessa verksamheter inte är av ekonomisk art och anser att bedömningen av om aktieägartillskotten uppfyller marknadsinvesterarprincipen endast kan göras i förhållande till avkastningen på överenskommelserna med de kommersiella flygbolagen som, enligt VFAB:s åsikt, är den enda del av flygplatsdriften som är ekonomisk. Eftersom dessa överenskommelser var lönsamma hävdar VFAB att aktieägartillskotten var i linje med marknadsinvesterarprincipen.

(122) Sverige har inte bestridit dessa synpunkter.

(123) Kommissionen godtar för det första inte, av ovan angivna skäl, VFAB:s påstående att flygplatsdriften i huvudsak skulle vara av icke-ekonomisk art eller att aktieägartillskottets uppfyllande av marknadsinvesterarprincipen endast skulle bedömas i förhållande till VFAB:s överenskommelser med kommersiella flygbolag. VFAB är ett företag och utifrån aktieägarnas perspektiv bör uppfyllandet av marknadsinvesterarprincipen bedömas mot bakgrund av VFAB:s totala finansiella resultat. VFAB har hur som helst inte tillhandahållit några underbyggda siffror som skulle göra det möjligt att skilja mellan företagets ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter.

(124) När det gäller utsikterna för att VFAB:s resultat skulle ge en avkastning på aktieägartillskottet som skulle ha varit godtagbar för en privat verksamhetsutövare konstaterar kommissionen att varken Sverige eller de berörda parterna har inkommit med några uppgifter under granskningens gång som skulle kunna modifiera kommissionens preliminära slutsats att aktieägartillskotten inte var förenliga med marknadsinvesterarprincipen.

(125) Inga uppgifter har lämnats in som skulle komplettera de mycket begränsade bevis som lämnades in före beslutet om att inleda granskningsförfarandet och som, trots de starka prima facie-indikationerna på motsatsen (som sammanfattas i skäl 119–121), skulle visa att aktieägartillskottet tillhandahölls mot bakgrund av ett rimligt antagande om en avkastning som skulle vara godtagbar för en marknadsinvesterare i en liknande situation.

(126) Kommissionen finner tvärtom att dess preliminära slutsatser stöds av VFAB:s egna utsagor (se skäl 121), som Sverige inte har bestridit, att aktieägartillskotten inte gavs för att få en avkastning som skulle vara godtagbar för en marknadsinvesterare utan för att täcka förluster som kontinuerligt genererats av VFAB:s verksamhet. En marknadsinvesterare skulle inte anse det godtagbart att på detta sätt täcka förluster utan att det finns några entydiga och trovärdiga utsikter för förbättrade resultat för företaget som leder till en godtagbar avkastning.

(127) Sverige har inte inkommit med några uppgifter med anledning av de tvivel som uttrycktes i beslutet om att inleda granskningsförfarandet när det gäller de mycket optimistiska prognoser som, enligt vad som påstås, gjordes före det första aktieägartillskottet. Sverige har inte heller lagt fram några bevis som visar att de efterföljande aktieägartillskotten var baserade på någon form av bedömning av den framtida avkastningen och inte endast gick ut på att täcka förluster.

([29]) VFAB:s synpunkter av den 16 juli 2012, avsnitt 3.3.

Slutsats

(128) Av dessa skäl anser kommissionen att en marknadsinvesterare inte skulle ha tillhandahållit aktieägartillskotten. De bevis som medlemsstaten inkommit med visar inte att en bedömning som skulle ha varit godtagbar för en marknadsinvesterare gjordes i samband med aktieägartillskottet, utan tvärtom att aktieägartillskotten var avsedda att täcka VFAB:s förluster på kontinuerlig basis utan någon koppling till företagets resultat. Därför innebär aktieägartillskottet en ekonomisk fördel för VFAB som inte skulle ha erhållits enligt normala marknadsvillkor.

7.1.1.4 *Selektivitet*

(129) För att en statlig åtgärd ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget måste den gynna ”vissa företag eller viss produktion”. Det är alltså bara de åtgärder som gynnar företag på ett selektivt sätt som omfattas av begreppet statligt stöd.

(130) I det aktuella ärendet gynnar aktieägartillskotten endast VFAB, och de är därmed uppenbart selektiva i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

7.1.1.5 *Snedvridning av konkurrensen och inverkan på handeln*

(131) När stöd som ges av en medlemsstat stärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag på den inre marknaden måste de sistnämnda företagen anses påverkade av det stödet ([30]). De ekonomiska fördelar som beviljats genom aktieägartillskotten till VAFB stärkte företagets ekonomiska ställning, eftersom flygplatsoperatören kunde fortsätta sin verksamhet utan att behöva bära alla de inneboende kostnaderna.

(132) Såsom analyseras ovan utgör driften av en flygplats ekonomisk verksamhet. Konkurrens förekommer, å ena sidan, mellan flygplatser om flygbolag och motsvarande flygtrafik (passagerare och godstrafik) och, å andra sidan, mellan olika flygplatsförvaltare som kan konkurrera om att anförtros förvaltningen av en viss flygplats. När det gäller i synnerhet lågkostnadsbolag och charterföretag kan också flygplatser som inte är belägna inom samma upptagningsområden, och till och med flygplatser som är belägna i olika medlemsstater, konkurrera med varandra för att locka dessa flygbolag.

(133) Som anges i punkt 40 i 2005 års luftfartsriktlinjer, och som bekräftas i punkt 45 i 2014 års luftfartsriktlinjer, är det inte möjligt att utesluta ens små flygplatser från tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget. I punkt 45 i 2014 års luftfartsriktlinjer fastställs också uttryckligen att ”en relativt liten storlek på det företag som får offentlig finansiering utesluter inte i sig möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas”.

(134) Västerås flygplats har betjänat mellan 113 626 och 242 376 passagerare under den period som omfattas av den formella granskningen och betjänar i dagsläget omkring 273 000 passagerare per år (siffror från 2013). En betydande andel av flygtrafiken kommer från andra medlemsstater och det finns, eller har funnits, internationella flygningar från Västerås till sådana destinationer som London-Stansted, Alicante och Malaga. Slutsatsen är därför att VFAB bedriver verksamhet på en marknad som är öppen för konkurrens på europeisk nivå.

(135) Mot bakgrund av detta måste det anses att den offentliga finansiering som tillhandahölls åt VFAB snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och har en åtminstone potentiell påverkan på handeln.

7.1.1.6 *Slutsats*

(136) Mot bakgrund av ovanstående finner kommissionen att den offentliga finansiering som VFAB beviljades i form av aktieägartillskott under perioden 2003–2010 (åtgärd 1) utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 i EUF-fördraget.

7.1.1.7 *Stödets laglighet*

(137) Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget måste medlemsstaterna anmäla alla planer på att bevilja eller ändra stöd och de får inte införa de föreslagna åtgärderna förrän anmälningsförfarandet har lett till ett slutligt beslut.

([30]) Dom av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Het Vlaamse Gewest (flamländska regionen) mot Europeiska kommissionen, REG 1998, s. II-717.

(138) Eftersom VFAB redan fått förfogande över dessa medel anser kommissionen att Sverige inte har respekterat förbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

7.1.2 **Förenlighet**

7.1.2.1 *Tillämpligheten för 2014 och 2005 års luftfartsriktlinjer*

(139) Artikel 107.3 i EUF-fördraget omfattar vissa undantag från den allmänna regeln i artikel 107.1 i EUF-fördraget där det fastställs att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden. Det berörda stödet kan bedömas på grundval av artikel 107.3 c i EUF-fördraget, som föreskriver att ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset” kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

(140) I detta sammanhang utgör 2014 års luftfartsriktlinjer en ram för bedömning av om stöd till flygplatser kan anses vara förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c. i EUF-fördraget.

(141) I enlighet med 2014 års luftfartsriktlinjer kommer kommissionen att tillämpa de förenlighetsregler som gällde vid den tidpunkt då det olagliga investeringsstödet beviljades om det olagliga investeringsstödet beviljades före den 4 april 2014.

(142) I enlighet med 2014 års luftfartsriktlinjer anser kommissionen att bestämmelserna i kommissionens tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt gäller för olagligt investeringsstöd till flygplatser inte bör tillämpas på pågående ärenden avseende olagligt driftstöd till flygplatser som beviljats före den 4 april 2014. Kommissionen kommer i stället att tillämpa de principer som anges i 2014 års luftfartsriktlinjer på samtliga ärenden avseende driftstöd (pågående anmälningar och olagliga, oanmälda stöd) till flygplatser, även om stödet beviljats före den 4 april 2014 och övergångsperiodens början.

(143) Kommissionen har redan i skäl 136-138 fastställt att aktieägartillskottet utgör olagligt statligt stöd som beviljats före den 4 april 2014.

7.1.2.2 *Åtskillnad mellan investeringsstöd och driftstöd*

(144) Mot bakgrund av ovan angivna bestämmelser i 2014 års luftfartsriktlinjer måste kommissionen fastställa om den berörda åtgärden utgör olagligt investerings- eller driftstöd.

(145) Enligt punkt 25 r i 2014 års luftfartsriktlinjer definieras investeringsstöd som ”stöd för att finansiera anläggningstillgångar och särskilt för att täcka ’underskottet i fråga om kapitalkostnader”. Enligt punkt 25 r i riktlinjerna kan investeringsstöd avse både ett belopp som utbetalas helt i förskott (för att täcka initiala investeringskostnader) och stöd i form av periodiska delbetalningar (för att täcka kapitalkostnader, vad gäller årlig avskrivning och finansieringskostnader).

(146) Driftstöd handlar däremot om att täcka alla eller vissa rörelsekostnader vid en flygplats, definierat som ”underliggande kostnader för att tillhandahålla flygplatstjänster, däribland kostnader för t.ex. personal, upphandlade tjänster, kommunikationstjänster, avfall, energi, underhåll, hyror och administration, men exklusive kapitalkostnader, marknadsföringsstöd eller andra stimulanser som flygplatsen beviljar flygbolag och kostnader för uppgifter som ingår i den offentliga sektorns ansvarsområde”.

(147) Mot bakgrund av dessa definitioner kan det anses att aktieägartillskottet, som användes för att täcka VFAB:s kontinuerliga förluster från driften kan klassificeras som driftstöd till förmån för VFAB.

7.1.2.3 *Förenligheten för driftstöd enligt 2014 års luftfartsriktlinjer.*

(148) I avsnitt 5.1 i 2014 års luftfartsriktlinjer fastställs de kriterier som kommissionen kommer att tillämpa när det bedöms om driftstöd är förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget. I enlighet med punkt 172 i 2014 års luftfartsriktlinjer kommer kommissionen att tillämpa dessa kriterier på alla ärenden som rör driftstöd, inklusive pågående anmälningar och olagliga, oanmälda stödärenden.

(149) Enligt punkt 137 i 2014 års luftfartsriktlinjer får olagligt driftsstöd som beviljats före övergångsperiodens början (inklusive stöd som utbetalats före den 4 april 2014) förklaras vara förenligt med den inre marknaden i en utsträckning som motsvarar de otäckta driftskostnaderna, förutsatt att följande villkor uppfylls:

(150) Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse (punkterna 113 och 114 i 2014 års luftfartsriktlinjer). Detta villkor uppfylls bland annat om stödet ökar EU-medborgares rörlighet och regioners anslutbarhet genom att etablera anslutningspunkter för flygningar inom EU. Ett mångfaldigande av olönsamma flygplatser bidrar emellertid inte till att ett mål av gemensamt intresse uppnås.

(151) Behov av statligt ingripande (punkterna 116–118 i 2014 års luftfartsriktlinjer). Stödet bör inriktas på situationer där det kan åstadkomma en påtaglig förbättring som marknaden inte klarar på egen hand. I detta hänseende har kommissionen konstaterat att mindre flygplatser ofta har mindre gynnsamma förutsättningar för att utveckla sina tjänster och attrahera privat finansiering, jämfört med de större flygplatserna i unionen. Under rådande marknadsförhållanden kan därför mindre flygplatser ha svårt att finansiera sin verksamhet utan offentlig finansiering.

(152) Under rådande marknadsförhållanden anser kommissionen därför följande:

— Flygplatser med en volym av upp till 200 000 passagerare per år kan ofta till stor del sakna möjlighet att täcka sina driftskostnader.

— Flygplatser med en volym av 200 000–700 000 passagerare per år kan sakna möjlighet att täcka en betydande del av sina driftskostnader.

— Flygplatser med en volym av mellan 700 000 och 1 miljon passagerare per år bör i allmänhet kunna täcka en större del av sina driftskostnader.

— Flygplatser med en volym av mellan 1 och 3 miljoner passagerare per år bör i genomsnitt kunna täcka största delen av sina driftskostnader.

(153) Det statliga stödets lämplighet som politiskt instrument (punkt 120 i luftfartsriktlinjerna). Medlemsstaterna måste visa att stödet är lämpligt för att uppnå det avsedda målet eller lösa de problem som stödet är avsett att åtgärda. En stödåtgärd kommer inte att betraktas som förenlig med den inre marknaden om det finns andra mindre snedvridande politiska instrument eller stödinstrument som gör att samma mål uppnås.

(154) Förekomst av en stimulanseffekt (punkt 124 i 2014 års luftfartsriktlinjer). Detta villkor uppfylls om det är sannolikt att den ekonomiska aktiviteten på flygplatsen, i avsaknad av driftstöd och med beaktande av den möjliga förekomsten av investeringsstöd och trafikvolymen, skulle vara avsevärt mindre.

(155) Stödets proportionalitet, dvs. begränsning av stödet till ett minimum (punkt 125 i 2014 års luftfartsriktlinjer). För att driftstöd till flygplatser ska anses vara proportionellt måste det vara begränsat till det lägsta belopp som krävs för att den understödda verksamheten ska äga rum.

(156) Undvikande av otillbörliga negativa effekter på handel och konkurrens (punkt 131 i luftfartsriktlinjerna). Vid en bedömning av driftstödets förenlighet kommer kommissionen att beakta konkurrenssnedvridningar och effekterna på handeln. När en flygplats är belägen i samma upptagningsområde som en annan flygplats med ledig kapacitet måste man i affärsplanen utifrån sunda passagerar- och godstrafikprognoser identifiera de sannolika effekterna på trafiken för de övriga flygplatserna inom det upptagningsområdet.

7.1.2.4 *Bedömning av förenligheten för åtgärd 1*

Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse

(157) Driftstödet till VFAB syftade till att hålla flygplatsen i drift och göra det möjligt för den att upprätthålla regelbundna flygförbindelser både inom landet och internationellt.

(158) Västerås är Sveriges femte största stad om man ser till befolkningen. Staden är belägen i ett tätbefolkat och ekonomiskt välmående område i Mellansverige. Redan 1999 fanns det 450 000 invånare som hade högst 45 minuters restid till flygplatsen, vilket motsvarar omkring 5,5 % av Sveriges totala befolkning. Inom flygplatsens upptagningsområde, definierat som högst en timmes restid, fanns det en miljon invånare. Enligt de svenska luftfartsmyndigheternas beräkningar från 2000 var omkring 59 % av passagerarna vid Mälardalsregionens flygplatser bosatta i området.

(159) De närmaste flygplatserna ligger emellertid mer än 100 km bort, eller över en timmes restid (med undantag för Bromma dit restiden är 59 minuter med bil). Flygplatsen erbjuder flyglinjer både inom landet (åtminstone fram till 2006) och till destinationer inom EU (dvs. Oslo, Köpenhamn och London) och har därmed bidragit till att öka EU-medborgarnas rörlighet och ökat tillgängligheten genom att etablera anslutningspunkter för flygningar inom unionen på en central plats i en tätbefolkad region. Dessa anslutningspunkter kompletterade utbudet vid andra flygplatser belägna i utkanten av upptagningsområdet (Bromma och Arlanda) i och med att de tillhandahöll flygförbindelser inom en behändig pendlingsradie och huvudsakligen baserades på en affärsmodell (lågkostnadsbolag) som skiljer sig från Brommas och Arlandas. Kommissionen konstaterar också att Västerås flygplats enligt Västerås stads beräkningar direkt och indirekt har bidragit till omkring 180 arbetstillfällen i Västerås.

(160) Kommissionens slutsats är att driftstödet förbättrade tillgängligheten mellan Västeråsområdet och andra delar av Sverige och EU och att driftstödet bidrog till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse.

Behov av statligt ingripande

(161) Såsom anges i punkt 118 i 2014 års luftfartsriktlinjer anser kommissionen att behovet av offentlig finansiering av driftskostnader under rådande marknadsförhållanden och på grund av höga fasta kostnader kommer att variera efter flygplatsens storlek och normalt vara proportionellt större för mindre flygplatser. Kommissionen anser att under rådande marknadsförhållanden kan flygplatsers relativa ekonomiska bärkraft identifieras utifrån deras storlek. Kommissionen anser därför att flygplatser med en volym av upp till 200 000 passagerare per år ofta till stor del kan sakna möjlighet att täcka sina driftskostnader och att flygplatser med en volym av 200 000–700 000 passagerare per år kan sakna möjlighet att täcka en betydande del av sina driftskostnader.

(162) Såsom anges i skäl 20 har VFAB inte kunnat täcka sina driftkostnader från och med minst 1999 och under hela granskningsperioden.

(163) Kommissionen konstaterar att antalet passagerare under granskningsperioden har understigit 200 000 per år, utom 2004 (242 376 passagerare) och 2005 (221 422 passagerare) då antalet ändå var under 300 000.

(164) Kommissionen finner att VFAB till stor del saknat möjlighet att täcka sina driftskostnader eller åtminstone saknat möjlighet att täcka en betydande del av sina driftskostnader och att det därmed fanns ett behov av statligt ingripande.

Stödåtgärdens lämplighet

(165) I det aktuella ärendet var Västerås flygplats hotad på grund av sin oförmåga att täcka sina driftskostnader.

(166) Med tanke på detta problems natur anser kommissionen att ingen annan politisk åtgärd skulle ha gjort det möjligt för flygplatsen att fortsätta sin verksamhet. Driftstödet var begränsat till storleken på de driftsförluster som inte täckts och var begränsat till det minimibelopp som krävdes eftersom det endast utgjorde kompensation för faktiska förluster. Därmed är kompensationen för förluster begränsad till ett minimum och medför inte någon vinst.

(167) Av dessa skäl anser kommissionen att stödet var lämpligt för att uppnå det avsedda målet av gemensamt intresse.

Stimulanseffekt

(168) Det driftstöd som beviljats i det förflutna syftade till att hålla flygplatsen i drift. Utan stödet skulle flygplatsen ha behövt stänga och den skulle inte ha kunnat bidra till den lokala tillgängligheten. Stödet har varit begränsat till de faktiska driftsförlusterna, eftersom det endast utgjorde kompensation för de driftsförluster som inte täckts.

(169) Av dessa skäl anser kommissionen att stödåtgärden hade en stimulanseffekt.

Stödets proportionalitet (stödet begränsat till ett minimum)

(170) Driftstöd måste vara begränsat till det lägsta belopp som krävs för att den understödda verksamheten ska äga rum.

(171) I det aktuella ärendet har stödbeloppet aldrig överstigit vad som krävs för att täcka driftsförlusterna. Därför anser kommissionen att driftstödet var proportionellt och begränsat till det minimum som krävs för att den understödda verksamheten ska äga rum.

Undvikande av otillbörliga negativa effekter på handel och konkurrens

(172) Kommissionen konstaterar att det endast finns en flygplats som är belägen inom upptagningsområdet för Västerås flygplats enligt definitionen i punkt 25.12 i 2014 års luftfartsriktlinjer. Dessutom ligger Arlanda flygplats strax utanför upptagningsområdet.

(173) När det gäller denna flygplats – Bromma – vill kommissionen först konstatera att den är belägen alldeles i utkanten av Västerås flygplats upptagningsområde (59 minuter med bil), vilket sannolikt minskar risken för negativa effekter av stödet.

(174) Kommissionen konstaterar också att Västerås flygplats och Bromma flygplats har helt olika affärsmodeller. Västerås har under den granskade perioden haft en tydlig inriktning på lågkostnadsflyg genom att utveckla sin förbindelse med Ryanair och gradvis göra sig av med de inhemska flygningarna. Brommas profil har däremot byggt på inhemska flygningar som tjänar det centrala Stockholmsområdet kombinerat med några internationella destinationer (t.ex. Bryssel och Helsingfors), och Brommas utveckling (mätt i antal passagerare) var väldigt stark under den period som omfattas av granskningen, med en ökning från 981 256 passagerare år 2000 till 2 037 382 passagerare 2010 ([31]). När det gäller Arlanda konstaterar kommissionen också att flygplatsen ligger utanför det upptagningsområde som antagits för Västerås flygplats, vilket begränsar de potentiella negativa effekterna av stödet. Precis som när det gäller Bromma begränsas risken för negativa effekter ytterligare av att Arlanda har en helt annan affärsmodell än Västerås flygplats. Arlanda, som är huvudstadsområdets viktigaste flygplats, erbjuder ett stort antal inhemska och internationella destinationer som betjänas av traditionella flygbolag. Slutligen betyder den blygsamma omfattningen på trafiken vid Västerås flygplats att det är högst osannolikt att stödet skulle ha några påtagliga effekter på verksamheten vid Arlanda, som är Sveriges största flygplats ([32]).

(175) Det är därför högst osannolikt att stödet till Västerås skulle ha lett till onödigt mångfaldigande eller dragit verksamhet från Bromma eller Arlanda.

(176) Av dessa skäl anser kommissionen att de otillbörliga negativa effekterna på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna är begränsade.

Slutsats

(177) Kommissionen finner att driftstödet till VFAB i form av aktieägartillskott som beviljats under perioden 2003–2010 (åtgärd 1) är förenligt med den inre marknaden.

7.2 ÅTGÄRD 2: DEN PÅSTÅDDA NEDSÄTTNINGEN AV DEN HYRA SOM VFAB BETALAT TILL VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB FÖR ANVÄNDNING AV FLYGPLATSINFRASTRUKTUREN

(178) I sitt beslut om att inleda granskningsförfarandet ([33]) angav kommissionen att det fanns indikationer på att hyran skulle ligga under marknadspriset. Detta byggde huvudsakligen på en utsaga med den innebörden i ett internt dokument från Västerås stad. Kommissionen uppmanade sedan Sverige att kommentera dessa indikationer och den beräknade marknadshyran. På grundval av de tillgängliga indikationerna intog kommissionen ändå den preliminära ståndpunkten att hyran innebar en fördel för VFAB.

(179) Sverige och VFAB har bestridit att hyran någonsin skulle ha fastställts under marknadsnivån mellan 2003 och 2010. Som svar på begäran om klargöranden i beslutet om att inleda granskningsförfarandet har de hävdat att utsagan i ett internt dokument som utarbetats på uppdrag av Västerås kommunalfullmäktige, som det hänvisas till i beslutet och som antyder att hyran inte skulle vara marknadsmässig, inte bygger på några siffror eller konkreta förklaringar utan utgör en ej underbyggd utsaga. Sverige och VFAB har därför ingen möjlighet att kommentera sakinnehållet, men förnekar att utsagan skulle vara korrekt. De hävdar i stället att en eventuell bedömning av marknadshyran bör beakta det faktum att egendomen i enlighet relevanta markanvändningsplaner endast får användas för flygplatsverksamhet, och att den aktuella hyran, med tanke på den dåliga lönsamheten för verksamheten, tycks vara marknadsmässig. Enligt hyreskontraktet justeras också hyran om nya investeringar görs.

([31]) *Källa*: www.transportstyrelsen.se
([32]) Detta illustreras av att Arlanda hade 18 263 926 passagerare år 2000 (och 16 948 127 år 2010, *källa*: www.transportstyrelsen.se).
([33]) Se punkterna 62 och 62 i beslutet om att inleda förfarandet.

(180) Sverige och VFAB hävdar hur som helst att VFAB fritt fastställer hyran enbart på grundval av affärsmässiga hänsynstaganden och att kommissionen inte lyckats visa att hyresbeslutet kan tillskrivas staten.

(181) I detta noterar kommissionen Sveriges och VFAB:s argument att den låga (eller negativa) lönsamheten för flygplatsdriften i Västerås påverkar vilken hyresnivå som kan tas ut.

(182) Ingen annan tredje part har haft synpunkter på denna fråga. Man har i den formella granskningen inte fått fram några uppgifter som skulle göra det möjligt att slå fast att den hyra som betalas av VFAB skulle vara lägre än vad en privat hyresvärd skulle ha tagit ut under liknande omständigheter. Inget har därmed lagts fram som ytterligare skulle styrka den utsaga som det hänvisas till i beslutet om att inleda granskningsförfarandet. Under dessa omständigheter finner kommissionen att inga bevis understöder de preliminära indikationerna på en fördel för VFAB. Kommissionen kan inte fastställa att statligt stöd har beviljats på grundval av ej underbyggda påståenden.

(183) Följaktligen finner kommissionen att åtgärd 2, den hyra som VFAB betalar till Västerås Flygfastigheter AB för användningen av flygplatsinfrastrukturen, inte utgör statligt stöd.

7.3 ÅTGÄRD 3: DRIFTSTÖD INOM RAMEN FÖR STÖDORDNINGEN FÖR LOKALA FLYGPLATSER UNDER PERIODEN 2001–2010

(184) Sverige har inkommit med förklaringar avseende det stöd som tillhandahållits av svenska staten inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser under den period som omfattas av granskningen, dvs. från 2001 till 2010. Stödordningen ändrades 2011 ([34]).

(185) Den rättsliga grunden för stödordningen har varierat lite under den berörda perioden, men stödordningens grundläggande drag har varit oförändrade. Från och med 2007 utgjordes den rättsliga grunden av förordning (2006:1577) om driftbidrag till icke statliga flygplatser. År 2005 uppgick den totala budgeten för stödet till 103 miljoner SEK, som delades ut till 22 flygplatser i Sverige. Under den period då staten, genom LFH Holding, ägde 40 % av aktierna i VFAB, sänktes driftstödet i motsvarande grad med 40 %.

(186) Stödordningens syfte har varit att främja regional utveckling och regional anslutbarhet, på grundval av regeringens övergripande ansvar för det nationella transportnätet i allmänhet och luftfartsinfrastrukturen i synnerhet.

(187) Samtliga flygplatser med reguljär flygtrafik var stödberättigade, oavsett ägandeform (men det regionala utvecklingsmålet, mätt som avståndet till de tre stora nationella flygplatserna, skulle beaktas vid bedömningen av stödbehovet). Flygplatserna förlorade dock rätten till stöd så fort de uppnådde en trafikvolym där det ansågs att de hade goda utsikter för lönsamhet (normalt 300 000 passagerare per år). Från och med den 1 januari 2007 begränsades rätten till stöd ytterligare när stödordningen uteslöt flygplatser från vilka Stockholm kunde nås på mindre än två timmar med allmänna marktransporter.

(188) När det gäller stödnivån kunde stödet till en enskild flygplats inte överstiga den flygplatsens driftförluster. Sverige hade också klargjort att den ursprungliga avsikten var att stödet i genomsnitt skulle täcka 75 % av driftförlusterna, men att det i praktiken sällan översteg 50 % i genomsnitt.

(189) Det sista år som Västerås flygplats fick stöd inom ramen för ordningen var 2006.

7.3.1 **Förekomst av stöd**

(190) Sverige erkänner att stödordningen utgör statligt stöd. I sitt beslut om att inleda granskningsförfarandet konstaterar kommissionen att kriterierna i artikel 107 i EUF-fördraget uppfylls.

(191) Stödordningen finansieras helt klart med hjälp av statliga medel, eftersom den huvudsakligen finansierades via den allmänna budgeten, och i mindre grad genom budgeten för Luftfartsverket, som är ett centralt offentligt organ inrättat genom lag. Stödet kan också tillskrivas staten eftersom stödordningen i tur och ordning administrerades av Luftfartsverket (1999–2005), Luftfartsstyrelsen (2005–2010) och dess efterföljare Trafikverket (från och med 2010). Samtliga dessa är offentliga myndigheter som inrättas och styrs genom lag.

([34]) Detta beslut omfattar den berörda stödordningen fram till 2010.

(192) Stödordningen innebär en entydig fördel för mottagarna eftersom de befrias från driftsförluster som de annars skulle behöva bära under sin ekonomiska verksamhet. Staten betalar inte ut stödet, som har formen av bidrag, med någon förväntan om avkastning på sina medel. Denna fördel är selektiv eftersom den endast ges till flygplatser som uppfyller stödkriterierna och som inte ägs av staten. Slutligen kan fördelen sannolikt snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna eftersom det råder konkurrens mellan flygplatserna i unionen.

7.3.2 **Stödets laglighet**

(193) Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget måste medlemsstaterna anmäla alla planer på att bevilja eller ändra stöd och de får inte införa de föreslagna åtgärderna förrän anmälningsförfarandet har lett till ett slutligt beslut.

(194) Eftersom medlen har beviljats anser kommissionen att Sverige inte har respekterat förbudet i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Därför är stödordningen olaglig eftersom den inte anmäldes till kommissionen.

7.3.3 **Stödets förenlighet**

(195) Såsom förklaras i skäl 137–141 gäller bestämmelserna i 2014 års luftfartsriktlinjer för pågående ärenden avseende olagligt driftstöd till flygplatser som beviljats före den 4 april 2014.

(196) Stödordningen utgör driftstöd i enlighet med principerna i riktlinjerna eftersom stödet syfte var just att kompensera för flygplatsernas rörelseunderskott, dvs. skillnaden mellan flygplatsernas intäkter och driftkostnader ([35]).

(197) Den stödordning som täcks av denna formella granskning infördes också före den 4 april 2014.

(198) Kommissionen kommer följaktligen att bedöma förenligheten för åtgärd 3 i enlighet med förenlighetsbestämmelserna för driftstöd enligt 2014 års luftfartsriktlinjer såsom förklaras ingående i skäl 147–154.

7.3.3.1 *Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse*

(199) Stödordningens syfte har varit att främja regional utveckling och regional anslutbarhet, på grundval av statens övergripande ansvar för det nationella transportnätet i allmänhet och luftfartsinfrastrukturen i synnerhet.

(200) Stödordningen begränsade risken för mångfaldigande till ett minimum i och med att den inriktades på små flygplatser i områden med bristande anslutbarhet. Dessutom uteslöt stödordningen uttryckligen flygplatser belägna nära landets största flygplatser (Arlanda, Landvetter och Sturup).

(201) Landets storlek, den låga befolkningstätheten och de ofta besvärliga körförhållandena minskar också risken för mångfaldigande i de sällsynta fall då två flygplatser som mottagit stöd kan ha legat närmare varandra än de vägledande avstånden i punkt 136 i riktlinjerna. Kommissionen anser därför att stödet bidrog till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse.

7.3.3.2 *Behov av statligt ingripande*

(202) Såsom anges ovan förlorade flygplatserna rätten till stöd när de ansågs ha rimliga utsikter för att uppnå lönsamhet, som normalt sett var vid omkring 300 000 passagerare per år. Detta är ett försiktigt tillvägagångssätt som säkerställer att stödet endast beviljas när det finns ett behov av statligt ingripande för att säkerställa driften vid en flygplats.

(203) Under rådande marknadsförhållanden anser kommissionen att flygplatser med en volym av upp till 200 000 passagerare per år ofta till stor del kan sakna möjlighet att täcka sina driftskostnader och att flygplatser med en volym av 200 000–700 000 passagerare per år kan sakna möjlighet att täcka en betydande del av sina driftskostnader.

(204) När denna kategorisering tillämpas på flygplatser som omfattas av stödordningen konstaterar kommissionen följande:

([35]) Enligt definitionen i punkt 21 i riktlinjerna.

(205) Det absoluta flertalet av flygplatserna som omfattades av åtgärd 3 är mycket små. Av de 29 flygplatser som fick stöd någon gång mellan 1999 och 2007 hade 24, som mest, färre än 200 000 passagerare per år. Av dessa hade 21 färre än 100 000 passagerare per år och 16 färre än 50 000.

(206) Endast tre av flygplatserna (Kristianstad, Västerås och Växjö) nådde under perioden som mest upp till över 200 000, men inte till 300 000 passagerare (medan deras lägsta siffror under perioden var 62 639, 107 565 respektive 154 755). Såsom angetts ovan fick Västerås inget stöd inom ramen för åtgärd 3 efter 2006.

(207) Av de återstående två flygplatserna var Skavsta störst under den aktuella perioden (1 994 512 som mest, 240 233 som minst). Skavsta fick dock inget stöd efter 2004, det år då antalet passagerare för första gången översteg 1 000 000 ([36]). Göteborg City Airport (743 892 som mest, 2 972 som minst) fick stöd endast 2003 (304 095 passagerare) och 2004 (433 935 passagerare) ([37]).

(208) Kommissionen anser därför att stödet inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser beviljades där det var nödvändigt för att uppnå målet av gemensamt intresse.

7.3.3.3 *Lämplighet (punkt 120 i riktlinjerna)*

(209) Driftstöd är ett lämpligt instrument för att åtgärda problemen hos de flygplatser som omfattas av stödordningen, dvs. deras oförmåga att finansiera driften.

7.3.3.4 *Stimulanseffekt (punkt 124 i riktlinjerna)*

(210) Mot bakgrund av trafikvolymen och stödkriterierna för stödordningen är det, såsom visas ovan, högst osannolikt att de flygplatser som omfattas av stödordningen själva skulle klara sin finansiering och därmed upprätthålla de önskade verksamhetsnivåerna utan stödet. Stödordningen har därför en stimulanseffekt.

7.3.3.5 *Proportionalitet (punkt 125 i riktlinjerna)*

(211) Stödet var begränsat till det minimum som var nödvändigt eftersom det aldrig översteg rörelseunderskottet (och i genomsnitt sällan översteg 75 % av detta).

7.3.3.6 *Förhindrande av otillbörlig snedvridning av konkurrensen (punkt 131 i riktlinjerna)*

(212) De flygplatser som omfattas av åtgärd 3 är normalt sett små eller mycket små, och de är utspridda över landet och har stora upptagningsområden jämfört med flygplatser på kontinenten.

(213) Såsom anges ovan har stödordningens principer uteslutit flygplatser som ligger nära Sveriges största flygplatser (Arlanda i Stockholm, Landvetter i Göteborg och Skurup nära Malmö) vilket minskar risken för överlappningar.

(214) Även om flygplatser som omfattas av stödordningen i enstaka fall ligger närmare än det vägledande avståndskriterium som nämns i punkt 136 konstaterar kommissionen att dessa flygplatser är väldigt små och snedvridningen av konkurrensen sannolikt blir väldigt begränsad.

7.3.4 **Slutsats**

(215) Av dessa skäl anser kommissionen att det stöd som tillhandahölls inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser under perioden 2000–2010 var förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 i EUF-fördraget.

7.4 PÅSTÅTT STÖD TILL RYANAIR OCH AMS

7.4.1 **Förekomst av stöd**

7.4.1.1 *Ekonomisk verksamhet och begreppet företag*

(216) Genom att tillhandahålla lufttransporttjänster bedriver flygbolag en ekonomisk verksamhet och utgör därmed företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Det måste därför analyseras om överenskommelserna mellan flygbolagen och den berörda flygplatsen, om de kan tillskrivas staten och omfattar en överföring av statliga medel, medfört en ekonomisk fördel för dessa flygbolag.

([36]) Skavsta gick från 980 000 passagerare 2003 till 1 350 000 passagerare 2004. *Källa*: Skavsta flygplats webbplats, http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp

([37]) Passagerarsiffror för 2003 och 2004 från http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf

7.4.1.2 *Statliga medel och frågan om åtgärden kan tillskrivas staten*

(217) I sin dom i Stardust Marine-målet fastställde domstolen att om ett företag är ett privaträttsligt bildat bolag, vars aktiemajoritet är offentligägd, så utgör företagets medel statliga resurser.

(218) När det gäller tillskrivandet till staten fastställde domstolen i Stardust Marine-domen att enbart det faktum att staten eller en statlig enhet är ensam aktieägare eller majoritetsägare i ett företag inte är tillräckligt för att en överföring av resurser som utförts av det företaget kan tillskrivas de offentliga aktieägarna. Domstolen fastställer att även om staten kan kontrollera ett offentligägt företag och utöva ett dominerande inflytande över dess transaktioner kan det inte automatiskt antas att denna kontroll faktiskt utövas i ett konkret fall, eftersom ett offentligt företag kan handla mer eller mindre självständigt beroende på i vilken utsträckning staten tillåter detta.

(219) Domstolen anger att följande utgör indikationer på att en stödåtgärd kan tillskrivas staten:

a) Om företaget i fråga inte kunde fatta det klandrade beslutet utan att ta hänsyn till myndigheternas krav.

b) Om företaget var tvunget att ta hänsyn till anvisningar från statliga myndigheter.

c) Huruvida företaget införlivats i den offentliga förvaltningen.

d) Vilken verksamhet företaget bedriver och om denna utövas på marknaden under normala konkurrensvillkor i förhållande till privata företag,

e) Företagets organisationsform.

f) Hur starkt inflytande myndigheterna har över företagets förvaltning.

g) Alla omständigheter som i det enskilda fallet pekar mot att de offentliga myndigheterna är delaktiga eller att det är osannolikt att de inte är delaktiga i en åtgärd, med beaktande av åtgärdens omfattning, dess innehåll och villkoren för dess genomförande.

7.4.1.3 *Statliga medel*

(220) Under hela den period som omfattas av detta beslut ägdes VFAB till 100 % av staten, antingen helt av Västerås stad eller gemensamt av Västerås stad och LFV Holding, ett dotterbolag till Luftfartsverket, som är ett offentligt organ. I och med att staten var den enda aktieägaren i VFAB och utsåg styrelsen kan staten anses ha ett fullständigt inflytande över VFAB och kontrollera VFAB:s medel. Därmed skulle eventuella fördelar som beviljas med hjälp av VFAB:s resurser innebära en förlust av statliga resurser.

7.4.1.4 *Tillskrivande till staten*

(221) Kommissionen konstaterar först och främst att VFAB:s syfte enligt dess bolagsordning är att ”tillgodose regionens behov av flygtransporter” i enlighet med de principer i offentlig rätt som gäller för lokala förvaltningars verksamhet. Företagets allmänna syfte rör alltså mål av allmänt intresse som vanligtvis eftersträvas av offentliga myndigheter och de specifika rättsliga bestämmelser som gäller för lokala förvaltningar. Det är också Västerås stad (tillsammans med LFV Holding, under dess aktieinnehav) som utser VFAB:s styrelse ([38]).

(222) Dessutom antogs beslutet om att ge VFAB:s vd i uppdrag att ingå det ursprungliga avtalet från 2001 med Ryanair av styrelsen som bestod av ordinarie ledamöter som utsetts av Västerås stad ([39]).

(223) Enligt bolagsordningen ska företaget lämna alla viktiga operativa beslut till kommunfullmäktige så att det kan inta ståndpunkter om dem.

(224) De handlingar som inkommit under den formella granskningen visar att Västerås stad varit direkt inblandad i viktiga kommersiella beslut. Handlingar visar att kommunfullmäktige när kostnadstäckningsavtalet med LFV Holding var på väg att löpa ut 2006 diskuterade VFAB:s framtida affärsstrategi och antog ett uttryckligt beslut om

([38]) Se t.ex. http://www.Västerås.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx
([39]) Protokoll från styrelsemöte i VFAB den 18 oktober 2000.

den affärsstrategi som företaget skulle tillämpa under perioden fram till 2011. Den offentliga myndigheten var alltså direkt inblandad i utformningen av flygplatsoperatörens kommersiella strategi och måste därmed anses vara involverad i de beslut som flygplatsoperatören fattat i samband med genomförandet av denna strategi.

(225) På grundval av detta tycks det som att staten måste anses vara involverad i de kommersiella beslut som fattas av VFAB, som är ett företag som inte kan utforma sin marknadsstrategi utan hänsyn till offentliga myndigheters formella eller informella anvisningar. Därmed anser kommissionen, som konstaterar att Sverige inte har bestridit att stödet kan tillskrivas staten, att VFAB:s kommersiella överenskommelser med Ryanair och AMS inom åtgärderna 4 och 5 kan tillskrivas staten.

7.4.1.5 *Ekonomisk fördel*

(226) För att bedöma om en överenskommelse mellan en offentligägd flygplats och ett flygbolag innebär en ekonomisk fördel för flygbolaget är det nödvändigt att analysera om överenskommelsen uppfyller marknadsinvesterarprincipen. När det kontrolleras om marknadsinvesterarprincipen följts i samband med en överenskommelse mellan en flygplats och ett flygbolag måste det bedömas om en försiktig investerare i en marknadsekonomi vid den tidpunkt då överenskommelsen ingicks skulle ha förväntat sig att den skulle leda till en högre vinst än vad som annars skulle ha uppnåtts. Den högre vinsten ska mätas som skillnaden mellan de tillkommande intäkter som avtalet väntas generera (dvs. skillnaden mellan intäkterna om avtalet ingås och intäkterna utan avtalet) och de tillkommande kostnader som väntas uppstå till följd av avtalet (dvs. skillnaden mellan kostnaderna om avtalet ingås och kostnaderna utan avtalet), med lämplig diskontering av det kassaflöde som blir följden. Vid bedömningen av avtalen mellan flygplats och flygbolag kommer kommissionen också att beakta i vilken utsträckning dessa kan anses ingå i genomförandet av en övergripande strategi för flygplatsen som förväntas leda till vinst på åtminstone längre sikt (punkt 66 i riktlinjerna).

(227) Vid denna analys måste alla relevanta tillkommande intäkter och kostnader som är förbundna med transaktionen beaktas. De olika delarna (rabatt på flygplatsavgifter, marknadsföringsstöd och andra finansiella incitament) får inte bedömas separat. I Charleroidomen fastställs följande: ”När kriteriet privat investerare tillämpas måste (...) hänsyn tas till transaktionen i dess helhet för att göra det möjligt att avgöra om det statliga organet och den enhet som det kontrollerar tillsammans har betett sig som rationella aktörer i en marknadsekonomi. Kommissionen är nämligen, när den tar ställning till de omtvistade åtgärderna, skyldig att beakta samtliga relevanta omständigheter och det sammanhang i vilket åtgärderna vidtagits […].”

(228) De förväntade tillkommande intäkterna ska i synnerhet inkludera intäkterna från flygplatsavgifter, med beaktande av både rabatterna, den trafik som avtalet väntas generera och de icke-luftfartsrelaterade intäkter som den ytterligare trafiken väntas generera. De väntade tillkommande kostnaderna måste i synnerhet inkludera de tillkommande drifts- och investeringskostnader som inte skulle uppstått utan avtalet, liksom kostnaderna för marknadsföringsbidrag och andra finansiella incitament.

(229) Kommissionen konstaterar också att prisdifferentiering (inklusive marknadsföringsstöd och andra incitament är normal affärspraxis). Sådan differentiering av priser måste dock vara affärsmässigt motiverad.

Tillämpning av marknadsinvesterarprincipen på de berörda överenskommelserna, framför allt med Ryanair

(230) För tillämpningen av marknadsinvesterarprincipen bör först följande frågor analyseras i detta fall:

a) Bör marknadsföringsavtalet och överenskommelserna om flygplatsavgifter behandlas tillsammans när det gäller marknadsinvesterarprincipen eller ska de behandlas separat, såsom hävdats av Ryanair och AMS?

b) Är det relevant att jämföra de överenskommelser som omfattas av den formella granskningen med de flygplatsavgifter som tillämpas vid andra flygplatser när det gäller tillämpningen av marknadsinvesterarprincipen?

(231) Kommissionen kommer först att behandla dessa två frågor och sedan gå vidare till tillämpningen av marknadsinvesterarprincipen på åtgärderna 4 och 5.

Gemensam bedömning av marknadsföringsavtalen och överenskommelserna om flygplatsavgifter

(232) Kommissionen anser att två typer av åtgärder som omfattas av den formella granskningen av detta ärende, nämligen avtalet om flygplatstjänster och marknadsföringsavtalen, måste bedömas tillsammans som en enda åtgärd. Detta tillvägagångssätt rör det avtal om flygplatstjänster som ingicks mellan VFAB och Ryanair samt marknadsföringsavtalen mellan VFAB och Ryanair och VFAB och AMS. Ryanair bestrider inte att det marknadsföringsavtal som ingicks direkt mellan Ryanair och VFAB bör bedömas tillsammans med avtalet om flygplatsavgifter. Det är också de två avtalen som tillsammans styr den affärsmässiga relationen mellan VFAB och Ryanair. Kommissionen anser att samma sak gäller för marknadsföringsavtalet med AMS, av följande skäl:

(233) Det finns flera indikationer på att dessa avtal ska bedömas som en enda åtgärd eftersom de har ingåtts inom ramen för en enda transaktion.

(234) För det första är AMS ett dotterbolag som till 100 % ägs av Ryanair. Marknadsföringsavtalet undertecknades på AMS vägnar av Edward Wilson, som vid den tidpunkten var direktör hos AMS och samtidigt direktör hos Ryanair. För tillämpningen av reglerna om statligt stöd anses AMS och Ryanair som ett enda företag, i den meningen att AMS agerar som mellanhand i Ryanairs intresse och under Ryanairs kontroll. När det gäller de aktuella avtalen framgår detta också av att det i ingressen till marknadsföringsavtalet anges att […] www.ryanair.com, webbplatsen för det irländska lågkostnadsflygbolaget Ryanair.

(235) Dessa marknadsföringsavtal, som nominellt ingåtts mellan VFAB och AMS, utgör uttryckligen följeskrivelser till 2005 års avtal, dvs. avtalet om flygplatsavgifter av den 31 januari 2005 mellan VFAB och Ryanair. Detta visar tydligt att parterna inte gjorde någon åtskillnad mellan avtalen om flygplatstjänster och avtalet om marknadsföringstjänster utan ansåg att de ingick i en enda affärsuppgörelse (kommissionen konstaterar också att de två följeskrivelserna av den 1 augusti visserligen formellt sett ingås mellan VFAB och AMS men de undertecknas ändå på Ryanair Ltd:s vägnar).

(236) För det andra står det i första avsnittet av marknadsföringsavtalet med AMS (avtalets syfte) att avtalet är ”[…]”. Denna formulering visar att det finns en otvetydig koppling mellan tjänsteavtalet och detta marknadsföringsavtal i och med att ingendera skulle ha ingåtts utan det andra. Marknadsföringsavtalet är baserat på att avtalet om flygplatstjänster ingås och på de tjänster som tillhandahålls av Ryanair. I ingressen fastställs också att VFAB avser att inrikta sig på Ryanairs passagerare för att främja turism och affärsmöjligheter i regionen.

(237) För det tredje står det i ingressen till marknadsföringsavtalet att VFAB har beslutat att aktivt marknadsföra Västmanland och Västerås som semesterdestination för internationella flygresenärer och även som ett attraktivt affärscentrum. Detta tyder på att det primära och specifika syftet med att ingå marknadsföringsavalet är att särskilt marknadsföra Västerås flygplats (och Västmanland) hos Ryanairs potentiella kunder.

(238) Sammanfattningsvis är de marknadsföringsavtal som ingicks mellan VFAB och AMS oupplösligen förbundna med det avtal om flygplatstjänster som undertecknats av Ryanair och VFAB. Ovanstående visar att marknadsföringsavtalet inte skulle ha ingåtts utan avtalen om flygplatstjänster. I marknadsföringsavtalet anges uttryckligen att det är baserat på Ryanairs flyglinje Västerås-London och huvudsakligen omfattar tjänster för att marknadsföra den flyglinjen.

(239) Därför anser kommissionen att det är lämpligt att analysera avtalen om flygplatstjänster mellan VFAB och Ryanair och marknadsföringsavtalet av den 1 och 17 augusti 2010 tillsammans, för att fastställa om de utgör statligt stöd eller inte.

Möjligheten att jämföra Västerås flygplats med andra europeiska flygplatser

(240) Både Sverige och Ryanair har hävdat att en bedömning enligt marknadsinvesterarprincipen borde göras genom att villkoren i de kommersiella avtalen mellan VFAB, å ena sidan, och Ryanair och AMS, å andra sidan, jämförs med jämförbara avtal vid andra flygplatser.

(241) När det gäller tillämpningen av marknadsinvesterarprincipen fastställs i de nya riktlinjerna att förekomsten av stöd till ett flygbolag som använder en viss flygplats i princip kan uteslutas om det pris som tas ut för flygplatstjänsterna motsvarar marknadspriset, eller en i förväg utförd analys visar att överenskommelsen mellan flygplatsen och flygbolaget kommer att leda till en vinstökning för flygplatsen. När det gäller det första tillvägagångssättet (en jämförelse med ”marknadspriset”) tvivlar dock kommissionen på att man i nuläget kan identifiera ett lämpligt riktmärke för att fastställa ett riktigt marknadspris för de tjänster som tillhandahålls av flygplatser. Därför anser kommissionen att en i förväg utförd analys av hur mycket lönsamheten ökar är det mest relevanta kriteriet vid bedömningen av de överenskommelser som flygplatser ingår med enskilda flygbolag.

(242) Det bör konstateras att tillämpningen av marknadsinvesterarprincipen baserat på ett genomsnittligt pris på andra liknande marknader i allmänhet kan vara till hjälp, om ett sådant pris kan fastställas med rimlig säkerhet eller beräknas utifrån andra marknadsindikatorer. Denna metod är dock inte relevant för flygplatstjänster, eftersom kostnads- och intäktsstrukturen brukar variera mycket mellan olika flygplatser. Det beror på att kostnader och intäkter beror på flygplatsens utvecklingsgrad, antalet flygbolag som använder flygplatsen, flygplatsens kapacitet när det gäller passagerartrafik, infrastrukturens skick och läget vad gäller investeringar, regelverket som kan variera från en medlemsstat till en annan samt eventuella skulder eller skyldigheter som flygplatsen tidigare ådragit sig.

(243) Ett annat skäl, som är tydligt i det aktuella fallet, är att flygplatsers och flygbolags affärspraxis inte alltid baseras uteslutande på offentliggjorda taxor. Tvärtom varierar dessa affärsförbindelser mycket. De omfattar riskdelning vad gäller passagerartrafik och därmed förbundet kommersiellt och finansiellt ansvar, standardsystem för incitament och ändrad riskspridning under avtalens löptid. Följaktligen kan en transaktion egentligen inte jämföras med en annan baserat på ett turnaround-pris eller pris per passagerare.

(244) Även om man utgår från att det utifrån en giltig jämförande analys kan fastställas att ”priset” för de olika transaktioner som omfattas av denna bedömning motsvarar eller överstiger de ”marknadspriser” som fastställs genom ett jämförbart urval transaktioner, skulle kommissionen inte utifrån detta kunna fastställa att dessa transaktioner uppfyller marknadsekonomitestet om det framkommer att flygplatsoperatören vid fastställandet av priserna hade förväntat sig att de skulle generera tillkommande kostnader som översteg de tillkommande intäkterna. En marknadsekonomisk aktör kommer därmed inte att ha något incitament för att bjuda ut varor eller tjänster till ”marknadspris” om detta skulle leda till ökade förluster.

(245) Därför anser kommissionen att det, med beaktande av all information som den har tillgång till, att en i förväg utförd analys av hur mycket lönsamheten ökar är det bästa sättet att bedöma om de kommersiella relationerna mellan VFAB och Ryanair gav Ryanair en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

7.4.1.6 *Bedömning av tillkommande kostnader och intäkter*

(246) När det bedöms om en överenskommelse som en flygplats ingår med ett flygbolag uppfyller marknadsekonomitestet bör de inkomster från icke-luftfartsrelaterade verksamheter som väntas följa av flygbolagets verksamhet beaktas jämte flygplatsavgifterna, efter avdrag för rabatter, marknadsföringsstöd eller stimulanssystem. Likaså måste man beakta samtliga merkostnader som väntas uppstå för flygplatsen till följd av flygbolagets verksamhet på flygplatsen. Dessa merkostnader kan omfatta alla kategorier av utgifter eller investeringar, t.ex. tillkommande personal- och kostnader för utrustning och investeringar som följer av flygbolagets närvaro på flygplatsen. Om flygplatsen exempelvis behöver expandera eller anlägga en ny terminal eller andra faciliteter för att i huvudsak tillmötesgå ett specifikt flygbolags behov, bör kostnaderna för detta beaktas vid beräkningen av merkostnaderna. Kostnader som flygplatsen måste bära oberoende av överenskommelsen med flygbolaget bör däremot inte beaktas i marknadsekonomitestet.

(247) Dessutom måste flygplatsinfrastrukturen vara öppen för alla flygbolag och inte vikt för ett visst flygbolag, för att utesluta att fördelen till följd av tillåtet stöd till flygplatsoperatören inte överförs till ett enskilt flygbolag.

(248) Därför kommer kommissionen att bedöma om överenskommelserna mellan VFAB och Ryanair, inklusive marknadsföringsavtalen med AMS, leder till att lönsamheten ökar för flygplatsen. Denna bedömning måste göras med beaktande av flygplatsens situation vid den tidpunkt då överenskommelserna ingicks med Ryanair och den affärsutveckling som kunde förutses vid den tidpunkten.

(249) År 2001 kännetecknades Västerås flygplats av ett betydande underutnyttjande. På 1990-talet hade den förlitat sig på en affärsmodell där traditionella flygbolag, i huvudsak SAS, bedrev regelbunden trafik till inhemska och några utländska destinationer, i princip Oslo och Köpenhamn. Detta lockade affärsresenärer från Västeråsområdet som värdesatte snabba förbindelser men var relativt prisokänsliga. Under åren 1999 och 2000 hade SAS exempelvis fyra dagliga förbindelser med Köpenhamn och Skyways tre dagliga förbindelser med Göteborg, tre till Malmö och två flygningar om dagen till Köpenhamn.

(250) Denna affärsmodell bröt samman i början av 2000-talet då företagen blev mer kostnadsmedvetna, en situation som ytterligare förvärrades av den minskade flygtrafiken till följd av terroristattacken den 11 september 2001. SAS upphörde helt med sina flygningar från Västerås 2002 och Skyways, som tog över några av SAS flyglinjer, övergav Västerås 2004. Traditionella flygbolag har sedan dess endast haft mycket begränsad verksamhet vid Västerås flygplats, såsom syns i tabell 1.

(251) År 2001 var Västerås flygplats i den situationen att dess traditionella flygbolagskunder övervägde att skära ned sin verksamhet vid flygplatsen och var ovilliga att ingå några långsiktiga avtal som kunde ge flygplatsen stabila långsiktiga intäkter.

(252) År 2001 hade Västerås flygplats en mycket låg utnyttjandegrad. Den tillgängliga passagerarkapaciteten beräknades till omkring 950 000 avresande passagerare per år, medan det faktiska antalet passagerare var 93 487, alltså under 10 %.

(253) Samtidigt hade flygplatsen höga fasta kostnader, varav huvuddelen enligt de siffror som Sverige inkommit med härrörde från verksamhet som inte var flygbolagsrelaterad, och denna verksamhet stod under perioden 2000–2010 för mellan 72 % och 92 % av trafiken vid flygplatsen ([40]). De kommersiella flygbolagens verksamhet hade däremot alltid genererat ökad lönsamhet för flygplatsen.

(254) Det var då ett logiskt steg att överväga att utveckla lågkostnadsbolagens verksamhet vid flygplatsen. Enligt beräkningar som lades fram av Näringsdepartementet i en rapport från 1999 om framtidsutsikterna för Västerås flygplats ([41]) förutspåddes att lågkostnadsflygets andel av marknaden i Europa skulle öka från 3 % till 12 % mätt i antal passagerare, en utveckling som väntades bli särskilt viktig i det större Stockholmsområdet, som präglas av befolkningens höga resefrekvens. Andra flygplatser gjorde också samma bedömning vid den tidpunkten och ändrade sina affärsmodeller på liknande sätt, t.ex. Skavsta flygplats.

(255) Mot bakgrund av detta beslutade VFAB att ingå avtalen med Ryanair som i kontrast mot SAS, som minskade sin trafik vid flygplatsen, och andra traditionella flygbolag var redo att ingå långsiktiga avtalsförbindelser och garantera ett minimiantal passagerare som genererar ökad lönsamhet för flygplatsen. Kommission anser att en privat flygplatsoperatör sannolikt skulle ha följt samma strategi som VFAB under samma förhållanden eftersom det framstod som den enda rimliga möjligheten att öka trafiken och därigenom också öka flygplatsens intäkter.

(256) Ryanair har inkommit med en rapport som beställts av konsultfirman Oxera, där den förväntade lönsamheten för avtalen mellan VFAB och Ryanair bedöms på förhandsbasis.

(257) I rapporten granskas den förväntade lönsamheten för 2001, 2003 och 2005 års avtal mellan VFAB och Ryanair, samt marknadsföringsavtalet mellan VFAB och AMS. Den förväntade lönsamheten har bedömts utifrån den tidpunkt då varje avtal undertecknats – dvs. de ytterligare intäkter som avtalen väntades ge VFAB (*incremental revenues)* har jämförts med de förväntade merkostnaderna till följd av avtalen (*incremental costs*). I bedömningen beaktas också effekterna av en gemensam bedömning av lönsamheten för avtalen om flygplatstjänster och marknadsföringsavtalen, vilket kommissionen anser vara det rätta tillvägagångssättet, av de skäl som anges i skäl 232–239.

(258) Oxeras bedömning bygger på dokument och uppgifter som fanns tillgängliga vid den tidpunkt då avtalen förhandlades fram, vilka används som underlag för antaganden om vad som rimligtvis kunde förväntas vid tidpunkten för undertecknandet. Analysen bygger på prognoser som omfattar flera olika parametrar: den totala

([40]) Mätt i flygrörelser, uppgifter från Transportstyrelsen rapporterade av VFAB.
([41]) Luftfartsverket Km/DL 69.245, av den 15 januari 2000.

passagerartrafiken vid Västerås flygplats (baserat på de totala trafiknivåer som iakttagits före undertecknandet av varje avtal, uppräknat med den europeiska luftfartens förväntade ökning), Ryanairs passagerartrafik (baserat på uppgifter om Ryanairs resultat fram till undertecknandet av varje avtal), luftfartsrelaterade intäkter (baserat på de avgifter som fastställts i avtalen och förväntade passagerarprognoser), ej luftfartsrelaterade intäkter (prognoser baserade på uppgifter om resultaten före undertecknandet av varje avtal), tillkommande driftskostnader (baserat på förhandsuppskattningar från VFAB), tillkommande marknadsföringskostnader och investeringskostnader (i den mån som dessa väntades bli återbetalade genom de kommersiella överenskommelserna med flygbolag). För att hållfastheten i dessa förhandsantaganden ska kunna kontrolleras har VFAB tillhandahållit uppgifter om luftfartsrelaterade intäkter, ej luftfartsrelaterade intäkter, driftskostnader och kapitalutgifter under perioden 2000–2010.

(259) För att se hur känsliga prognoserna är har man på olika sätt kontrollerat hur överenskommelsernas lönsamhet skulle påverkas av vissa negativa faktorer. Utgångsscenariot, som bygger på de antaganden som anges i skäl 258, har testats mot följande faktorer i) ett diskonto på 10 % i beräkningen av nettonuvärdet i stället för de referensräntor som anges i kommissionens meddelande om referensräntan, ii) passagerartrafik (för Ryanair och för flygplatsen) baserat på faktiska resultatnivåer snarare än förhandsantaganden, iii) tillkommande driftskostnader uppskattade enligt en regressionsanalys där uppskattningarna testas och korrigeras utifrån de faktiska effekter som ändringar av antalet passagerare har på flygplatsens driftskostnader.

(260) Resultatet av analysen är att alla avtalen förväntades bli lönsamma vid den tidpunkt då de ingicks. Även i samtliga ”stresscenarion” (alltså där känsligheten testades) var nettonuvärdet för varje enskilt avtal positivt. I det mest negativa scenariot var nettonuvärdet för 2001 års avtal 5,8 miljoner SEK, för 2003 års avtal var nettonuvärdet 8,7 miljoner SEK, för 2005 års avtal (med 2008 års marknadsföringsavtal) var nettonuvärdet 15,87 miljoner SEK och för 2010 års marknadsföringsavtal var nettonuvärdet 9,9 miljoner SEK. En gemensam bedömning av det kombinerade nettonuvärdet för samtliga avtal (utfört som en kontroll) visar att nettonuvärdet skulle vara 22,2 miljoner SEK i utgångsscenariot och 13,7 miljoner SEK i det mest negativa scenariot.

(261) Bedömningens slutsats är därför att på grundval av en förhandsanalys var den förväntade lönsamheten för de olika avtal som omfattas av denna granskning positiv, även baserat på försiktiga antaganden.

(262) Kommissionen anser att denna bedömning, som inte motsägs av några bevis som inkommit under den formella granskningen, är trovärdig och stöder slutsatsen att en marknadsinvesterare sannolikt skulle ha ingått liknande avtal under liknande omständigheter.

(263) Kommissionen konstaterar också att Sverige har inkommit med detaljerad efterhandsinformation som bland annat visar de tillkommande kostnaderna och intäkterna för Ryanair och alla andra flygbolag som trafikerade Västerås flygplats under den period som omfattas av den formella granskningen. Dessa uppgifter sammanfattas i tabell 6 (där alla kostnader för marknadsföringsavtalen med Ryanair och AMS kategoriserats som driftskostnader som avser Ryanair). Kommissionen konstaterar att dessa uppgifter, trots att de baseras på efterhandsinformation, bekräftar förhandsbedömningen att överenskommelserna med Ryanair skulle bidra till lönsamhet för Västerås flygplats.

Tabell 6

Kostnader och intäkter som genererats av flygbolaget vid Västerås flygplats (alla belopp är i euro)

År	Totala intäkter per flygbolag (luftfart och icke-luftfart)			Driftskostnader för enskilda flygbolag [1]			Ökad lönsamhet	
	Flygbolag A SAS	Flygbolag B Ryanair	Flygbolag C Övriga	Flygbolag A SAS	Flygbolag B Ryanair	Flygbolag C Övriga	Ryanair	Samtliga flygbolag
2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2002	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

År	Totala intäkter per flygbolag (luftfart och icke-luftfart)			Driftskostnader för enskilda flygbolag [1]			Ökad lönsamhet	
	Flygbolag A SAS	Flygbolag B Ryanair	Flygbolag C Övriga	Flygbolag A SAS	Flygbolag B Ryanair	Flygbolag C Övriga	Ryanair	Samtliga flygbolag
2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2004	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2005	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2006	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2007	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2008	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

[1] Samtliga kostnader som betalats inom ramen för marknadsföringsavtalen med Ryanair och AMS har kategoriserats som driftskostnader som avser Ryanair.

(264) Vad gäller de antaganden som kunde göras vid den tidpunkt när avtalen mellan VFAB och Ryanair ingicks har Sverige hävdat att det, även om ingen formell affärsplan utarbetats, stod klart för VFAB att avtalen skulle bidra till ökad lönsamhet. Med hänsyn till den låga graden av kapacitetsutnyttjande vid flygplatsen kunde också de tillkommande kostnaderna för Ryanairs verksamhet antas blir förhållandevis begränsade.

(265) Enligt Sverige antogs det, vid tiden för avtalens ingående, att de flygplatsavgifter som överenskoms i 2001 års avtal tillsammans med de icke luftfartsrelaterade intäkterna skulle täcka de tillkommande kostnaderna för avtalet och därutöver ge VFAB en vinst på […] SEK per år.

(266) När 2003 års avtal ingicks kunde VFAB grunda sin bedömning på det faktiska finansiella resultatet av Ryanairs verksamhet mellan 2001 och 2002 vilket bekräftade de antaganden som gjordes 2001 om att avtalet skulle bidra till ökad lönsamhet. Med utgångspunkt i vad som var känt vid den tiden bedömde VFAB att de ändringar som infördes genom 2003 års avtal skulle täcka de kostnader som skulle följa av avtalen med Ryanair och därutöver ge VFAB en vinst på […] SEK per år. När 2005 års avtal ingicks kunde VFAB basera sig på de faktiska resultaten från Ryanairs verksamhet vid flygplatsen mellan 2001 och 2004, som konsekvent hade ökat flygplatsens lönsamhet. Enligt Sverige var VFAB:s bedömning vid den tidpunkten att flygplatsavgifterna i kombination med de icke luftfartsrelaterade intäkterna som härrörde från avtalet skulle täcka kostnaderna för Ryanairs verksamhet och från och med 2007 ge flygplatsen en vinst på […] SEK per år.

(267) I samband med att LFV Holding 2006 beslöt att avveckla sitt ägande i VFAB gjorde Västerås kommun (som nämnts i punkt 224) en översyn av flygplatsens ekonomiska utsikter som underlag för ett beslut om sin strategi som ensam återstående ägare. Kommunen beaktade flera handlingsmöjligheter, bland annat a) oförändrad inriktning, dvs. att försätta med samma kommersiella modell och oförändrade kostnadsstrukturer, och b) att fortsätta driften i samma omfattning och med samma inriktning (men fortsatta avtal med Ryanair) med att samtidigt sträva till att minska personakostnaden i enlighet med en s.k. ”basic airport” modell. Denna bedömning tydde på att scenario b (dvs. att fortsätta verksamheten enligt tidigare affärsmodell, inklusive avtalen med Ryanair, men samtidigt försöka minska personalkostnaderna) skulle vara det ekonomiskt mest gynnsamma alternativet eftersom det skulle minska kommunens förluster jämfört med de alternativ som övervägdes. Denna analys bekräftade alltså bedömningen att avtalen med Ryanair (inbegripet marknadsföringsavtalen) var ekonomiskt sunda.

(268) Vid bedömningen av överenskommelser mellan flygplatser och flygbolag bör kommissionen även ta hänsyn till den omfattning i vilken dessa överenskommelser kan anses utgöra en del av en övergripande strategi från flygplatsens sida för att uppnå lönsamhet på åtminstone lång sikt. Kommissionen måste därför beakta de fakta som fanns tillgängliga och den utveckling som rimligtvis kunde förväntas vid den tidpunkt då överenskommelserna ingicks. I synnerhet måste man beakta marknadsförändringarna till följd av liberaliseringen av luftfartsmarknaden, marknadstillträdet och utvecklingen för lågkostnadsbolag och andra lufttransportföretag som bedriver direktflyg, ändringar av flygplatsbranschens organisatoriska och ekonomiska struktur samt diversifierings- och komplexitetsgraden för de funktioner som utförs av flygplatser, den ökade konkurrensen mellan flygbolag och flygplatser, de osäkra ekonomiska villkoren på grund av ändrade marknadsförhållanden och annan osäkerhet vad gäller de ekonomiska villkoren. Såsom beskrivs i skäl 249–255 konstaterar kommissionen att det fanns flera olika skäl (t.ex. förlust av de traditionella flygbolagens trafik och utsikterna för långsiktiga överenskommelser med kommersiellt dynamiska lågkostnadsbolag som kunde öka flygplatsens lönsamhet och ge ett garanterat antal passagerare) till att Västerås flygplats ansåg att de kommersiella överenskommelserna med Ryanair, som utgjorde ett positivt bidrag till VFAB:s lönsamhet, var ett nödvändigt steg i en strategi för att säkerställa flygplatsens framtida överlevnad och lönsamhet.

(269) Kommissionen konstaterar vidare att infrastrukturen vid Västerås flygplats är öppen för alla flygbolag och inte vikt för ett visst flygbolag. Kommissionen noterar också, såsom anges i tabell 6, att flygplatsdriften vid Västerås flygplats har varit lönsam under hela den period som omfattas av beslutet.

(270) Mot bakgrund av detta, och med godtagande av att den verksamhet som överenskommelserna med Ryanair gav upphov till ur ett förhandsperspektiv kunde väntas öka flygplatsens lönsamhet, godtar kommissionen att VFAB genom att ingå avtal om flygplatsavgifter med Ryanair (åtgärd 4) och marknadsföringsavtal med Ryanair och AMS (åtgärd 5) agerade som en marknadsinvesterare. Därmed medförde åtgärderna inte någon ekonomisk fördel för Ryanair eller AMS.

8. **SLUTSATS**

(271) Kommissionen finner att Sverige olagligen genomfört aktieägartillskottet till VFAB under 2003–2010 i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Kommissionen anser dock att detta statliga stöd är förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

(272) Kommissionen finner att den hyra som VFAB betalar till Västerås Flygfastigheter AB (åtgärd 2) inte utgör statligt stöd.

(273) Kommissionen finner att Sverige olagligen beviljat stöd inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser under perioden 2001–2010 (åtgärd 3) i strid med artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Stödordningen är dock förenlig med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c i EUF-fördraget.

(274) Kommissionen finner att de kommersiella överenskommelserna mellan VFAB, å ena sidan, och Ryanair och AMS, å andra sidan (åtgärderna 4 och 5) inte utgör statligt stöd.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Sverige har genomfört i form av aktieägartillskott till Västerås flygplats AB (VFAB) under perioden 2003–2010 (åtgärd 1) är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

Den ordning för statligt stöd som Sverige har genomfört i form av driftstöd till VFAB och andra flygplatser inom ramen för stödordningen för lokala flygplatser (åtgärd 3) mellan 2001 och 2010 är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 3

Den hyra som VFAB betalade till Västerås Flygfastigheter AB under perioden 2003–2010 (åtgärd 2) utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 4

De flygplatsavgifter som VFAB tillämpat på Ryanair under perioden 2001–2010 (åtgärd 4) utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 5

Det marknadsföringsstöd som VFAB beviljat Ryanair och AMS under 2001, 2008 och 2010 (åtgärd 5) utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 6

Detta beslut riktar sig till Konungariket Sverige.

Utfärdat i Bryssel den 1 oktober 2014.

På kommissionens vägnar
Joaquín ALMUNIA
Vice ordförande