II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2017/1861 VAN DE COMMISSIE

van 29 juli 2016

inzake staatssteun SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) — Italië — Compensatie voor Sardijnse luchthavens voor openbaredienstverplichtingen (DAEB)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 4862)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 30 november 2011 meldde Italië een compensatieregeling voor openbaredienstverplichtingen ten gunste van Sardijnse luchthavenexploitanten aan, met als doelstelling het versterken en het ontwikkelen van het luchtvervoer. Die aanmelding vond plaats via het elektronische aanmeldingssysteem van de Commissie.

(2) Bij brieven van 30 januari 2012, 24 april 2012 en 12 juli 2012 verzocht de Commissie Italië om aanvullende informatie. Italië beantwoordde die verzoeken bij brieven van 24 februari 2012, 30 mei 2012 en 9 augustus 2012.

(3) Op basis van informatie die de Commissie ontving dat Italië de maatregel wellicht ten uitvoer had gelegd voordat zij een goedkeuringsbesluit had genomen, heeft zij besloten de maatregel te onderzoeken op grond van hoofdstuk 3 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([2]) inzake onrechtmatige staatssteun.

(4) Op 30 november 2012 verzocht Italië de Commissie aan te geven wanneer het besluit verwacht werd, en vroeg het diverse verduidelijkingen in verband met de procedure. De Commissie antwoordde per brief die op 7 december 2012 aan Italië werd verstuurd.

(5) Per brief van 23 januari 2013 informeerde de Commissie Italië over haar besluit om ten aanzien van de aangemelde regeling de procedure in te leiden waarin artikel 108, lid 2, van het Verdrag voorziet (hierna „het inleidingsbesluit" genoemd).

([1]) PB C 152 van 30.5.2013, blz. 30.
([2]) Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

(6) Italië diende op 21 maart 2013 zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit in (met bijlagen ontvangen op 22 maart 2013).

(7) Het inleidingsbesluit is op 30 mei 2013 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. De Commissie verzocht belanghebbenden opmerkingen over de vermeende steunmaatregelen in te dienen.

(8) Op 10 april 2013 ontving de Commissie opmerkingen over de zaak van Ryanair Ltd, als belanghebbende. De Commissie zond Italië die opmerkingen door bij brief van 3 mei 2013. Italië diende over de opmerkingen van Ryanair geen opmerkingen in.

(9) De Commissie ontving vervolgens opmerkingen van de volgende belanghebbenden:

a) Ryanair en een adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, op 28 juni 2013;

b) GEASAR SpA, de exploitant van de luchthaven van Olbia, op 1 juli 2013;

c) SOGEAAL SpA, de exploitant van de luchthaven van Alghero, op 29 juli 2013;

d) SOGAER SpA, de exploitant van de luchthaven van Cagliari, op 30 juli 2013 en 2 augustus 2013;

e) easyJet, op 30 juli 2013.

(10) Op 31 juli 2013 zond de Commissie de niet-vertrouwelijke versies van de opmerkingen van GEASAR en SOGEAAL aan Italië door, dat aldus de kans kreeg om te reageren. De Commissie zond de opmerkingen van SOGAER en Ryanair op 2 augustus aan Italië door en die van easyJet op 7 augustus.

(11) Op 27 september 2013 deelde Italië de Commissie mee dat het geen opmerkingen had over de opmerkingen van de drie luchthavenexploitanten. Op 20 en 21 november 2013 zond Italië de Commissie zijn opmerkingen over de opmerkingen van Ryanair. Italië diende over de opmerkingen van easyJet geen opmerkingen in.

(12) Op 20 december 2013 diende Ryanair nadere opmerkingen in, die op 9 januari 2014 aan Italië werden doorgezonden. Italië diende over die opmerkingen geen opmerkingen in.

(13) Op 17 januari en 31 januari 2014 diende Ryanair nadere opmerkingen in, die op 12 januari 2015 aan Italië werden doorgezonden. Italië diende over die opmerkingen geen opmerkingen in.

(14) De Commissie bracht Italië per brief van 25 februari 2014 op de hoogte van de invoering van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 ([3]) op 20 februari 2014 en van het feit dat die richtsnoeren vanaf de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van toepassing zouden zijn op deze zaak. De Commissie stelde Italië in de gelegenheid om binnen 20 dagen na de bekendmaking van de richtsnoeren in het Publicatieblad opmerkingen over de richtsnoeren en de toepassing ervan te maken.

(15) De Commissie bracht ook de belanghebbenden per brieven van 24 februari 2014 op de hoogte van de invoering van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en van het feit dat die richtsnoeren vanaf de bekendmaking ervan van toepassing zouden zijn op deze zaak. De Commissie stelde de belanghebbenden in de gelegenheid om binnen 20 dagen na de bekendmaking van de richtsnoeren in het Publicatieblad opmerkingen over de richtsnoeren en de toepassing ervan te maken.

(16) De richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 zijn op 4 april 2014 in het Publicatieblad bekendgemaakt. Ze vervingen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 ([4]) en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 ([5]).

(17) Op 15 april 2014 is in het Publicatieblad een mededeling bekendgemaakt waarin de lidstaten en belanghebbenden ertoe werden opgeroepen om binnen een termijn van één maand na de bekendmaking van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 opmerkingen over de toepassing van die richtsnoeren op deze zaak te maken ([6]).

([3]) Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).
([4]) Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5).
([5]) Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.).
([6]) PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.

(18) Op 13 juni 2014 diende SOGAER opmerkingen over de zaak in gelet op de invoering van de nieuwe richtsnoeren. GEASAR en SOGEAAL dienden hun opmerkingen in op 16 juni 2014 en easyJet op 4 juli 2014. De opmerkingen van SOGAER, GEASAR, SOGEAAL en easyJet werden door de Commissie op 9 juli 2014 aan Italië doorgezonden. Italië diende over die opmerkingen geen opmerkingen in.

(19) Op 12 en 26 september 2014 diende Ryanair over de zaak nadere opmerkingen in. De Commissie zond die opmerkingen door aan Italië op 28 oktober 2014. Italië diende over die opmerkingen geen opmerkingen in.

(20) Op 26 januari 2015 dienden Ryanair en een adviesbureau dat namens Ryanair optreedt nadere opmerkingen in, die op 4 februari 2015 aan Italië werden doorgezonden. Italië diende over die opmerkingen geen opmerkingen in.

(21) Op 27 februari 2015 en 2 maart 2015 dienden Ryanair en een adviesbureau dat namens Ryanair optreedt nadere opmerkingen in, die op 24 maart 2015 aan Italië werden doorgezonden. Italië diende over die opmerkingen geen opmerkingen in.

(22) Op 18 maart 2015 verzocht de Commissie Italië om aanvullende informatie over de zaak. Italië antwoordde op 11, 18 en 19 mei 2015.

(23) Op 31 maart 2015 diende easyJet aanvullende opmerkingen in ter vervollediging van zijn oorspronkelijke indiening van 30 juli 2013. Op 1 en 14 mei 2015 dienden easyJet en een adviesbureau dat namens Ryanair optreedt nadere opmerkingen over de zaak in. Op 1 juni 2015 diende easyJet aanvullende opmerkingen over de zaak in. Al die opmerkingen werden op 6 juli 2015 aan Italië doorgezonden. Op 17 september 2015 diende Italië zijn opmerkingen in over de opmerkingen van easyJet en het adviesbureau dat namens easyJet optreedt.

(24) Op 29 juni 2015 verzocht de Commissie Italië om aanvullende informatie. Italië antwoordde gedeeltelijk op 14 juli 2015 en stuurde de bijlagen bij dat antwoord op 10 september 2015 toe.

(25) Op 17 juli 2015 verzocht de Commissie Italië om aanvullende informatie. Italië antwoordde op 11 september 2015.

(26) Op 8 en 14 oktober 2015 verzocht de Commissie Italië om aanvullende informatie. Italië antwoordde op 5 november 2015.

(27) Op 24 november 2015 verstrekte Italië nadere informatie over de zaak.

(28) Op 24 november 2015 verzocht de Commissie Italië om aanvullende verduidelijkingen. Italië antwoordde op 27 november 2015.

(29) Op 4 december 2015 dienden Ryanair en een adviesbureau dat namens Ryanair optreedt nadere informatie in, die op 8 december 2015 aan Italië werd doorgezonden. Italië antwoordde op 16 december 2015 en deelde mee over die documenten geen opmerkingen te hebben.

(30) Op 11, 16 en 17 december 2015 diende Italië nadere opmerkingen in over de zaak.

2. **GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL**

2.1. *NAAM EN DOELSTELLINGEN VAN DE MAATREGEL*

(31) De aangemelde regeling voorziet in een compensatie voor openbaredienstverplichtingen voor exploitanten van luchthavens op Sardinië, met als doel het versterken en het ontwikkelen van het luchtvervoer. Italië voert aan dat die openbaredienstverplichtingen verband houden met een dienst van algemeen economisch belang (hierna „DAEB" genoemd). De regeling is ingevoerd op grond van artikel 3 van Regionale Wet nr. 10 van 13 april 2010 van Sardinië ([7]) (hierna „Wet 10/2010" genoemd).

(32) Dit artikel definieert de doelstelling van die regeling, namelijk het versterken van het luchtvervoer van en naar Sardinië door het uitbreiden van het aantal vluchten, zowel qua frequentie in de wintermaanden als qua aantal nieuwe bestemmingen. Sardijnse luchthavens moesten daartoe deze openbare financiering naar luchtvaartmaatschappijen doorleiden als compensatie voor de openbare dienst.

([7]) Legge Regionale 13 aprile 2010, n. 10 — Misure per lo sviluppo del trasporto aereo — Artikel 3: Incentivi alla destagionalizzazione dei collegamenti aerei isolani.

(33) De bredere doelstelling van de regeling is het versterken van de regionale economie door de toeristenstroom te doen toenemen, met name buiten de zomermaanden.

2.2. *DE STEUNVERLENENDE AUTORITEIT*

(34) De regio Sardinië (hierna „de regio" genoemd) is de steunverlenende autoriteit. De regio heeft de speciale status van autonome regio in Italië.

2.3. *TOEPASSELIJKE BEPALINGEN*

(35) Artikel 3 van Wet 10/2010 voorziet in financiering in de vorm van compensatie voor openbaredienstverplichtingen voor Sardijnse luchthavenexploitanten voor de periode 2010-2013. Wet 10/2010 wordt ten uitvoer gelegd door besluiten van de regionale overheid.

(36) Regionaal Decreet nr. 122/347 van 17 mei 2010 ([8]) bepaalt dat de in Wet 10/2010 gedefinieerde bedragen ten laste van de regionale begroting komen.

(37) De regionale overheid van Sardinië heeft een aantal uitvoeringsbesluiten aangenomen die de voorwaarden en procedures vaststellen om financiering op grond van Wet 10/2010 te ontvangen, te weten:

a) Besluit nr. 29/36 van 29 juli 2010 ([9]) van Sardinië bepaalt de criteria, de aard en de duur van de vervoersdienst waarvoor financiering verleend kan worden en stelt richtsnoeren vast voor het opstellen en het beoordelen van de activiteitenplannen van de luchthavens („programmi di attività").

b) Besluit nr. 43/37 van 6 december 2010 ([10]) van Sardinië keurt de activiteitenplannen goed die door de luchthavenexploitanten zijn ingediend voor 2010 alsmede het specifieke bedrag dat voor 2010 aan elk van hen wordt toegekend.

c) Besluit nr. 52/117 van 23 december 2011 ([11]) van Sardinië bepaalt de bedragen die jaarlijks door de regio aan de luchthavenexploitanten worden toegekend voor de periode 2011-2013 op basis van de activiteitenplannen die in 2011 door hen zijn ingediend.

(38) Regionale Wet nr. 1 van 19 januari 2011 ([12]) verlaagde de bijdragen die de regio aan de luchthavens toekent, zoals bepaald in Wet 10/2010, naar 21 100 000 EUR voor 2011 en 21 500 000 EUR voor 2012 en 2013.

(39) Regionale Wet nr. 12 van 30 juni 2011 ([13]) voorziet in een mechanisme van financiële voorschotten dat vorm krijgt met de oprichting van een ad hoc financieel fonds binnen SFIRS ([14]). SFIRS is de financiële overheidsonderneming van de regio Sardinië waaraan, als financieel intermediair en uitvoerende tak van de regio, het opzetten en het beheren van het regionale fonds voor de toekenning van financiële voorschotten in de vorm van een rentedragende aandeelhoudersfinanciering is toevertrouwd ([15]). SFIRS staat rechtstreeks onder zeggenschap van de regio en wordt door de regio beheerd. Haar rol is het beheren van plannen, beleid en programma's die door de regio zijn vastgesteld voor de economische en sociale ontwikkeling van het gebied. Haar raad van bestuur wordt aangesteld door de regio. De toewijzingswet nr. 15 van 9 augustus 2011 ([16]) belast SFIRS met het oprichten en het beheren van het „regionaal luchthavenfonds" ([17]) (hierna „het regionale fonds" genoemd) voor de toekenning van financiële voorschotten op de bijdragen van de regio. Besluit nr. 500 van 9 augustus 2011 ([18]) keurt gedetailleerde regels goed voor de uitvoering van het regionale fonds. Besluit nr. 22 van 30 januari 2012 ([19]) vult de regels aan van Besluit nr. 500 van 9 augustus 2011.

([8]) Decreto Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio n. 122 del 17.5.2010.
([9]) Deliberazione della Giunta regionale No 29/36 del 29.7.2010 — Attuazione dell'art. 3 della L.R. 13 aprile 2010, n. 10. Misure per lo sviluppo del trasporto aereo.
([10]) Deliberazione della Giunta regionale No 43/37 del 6.12.2010 — Legge regionale 13 aprile 2010, No 10, artikel 3. 3. Misure per lo sviluppo del trasporto aereo. Programmi di attività degli aeroporti.
([11]) Deliberazione No 52/117 del 23.12.2011 — Legge regionale 13 aprile 2010, No 10. Misure per lo sviluppo del trasporto aereo. Programmi di attività triennio 2011-2013.
([12]) Legge Regionale 19 gennaio 2011, n. 1 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2011).
([13]) Legge Regionale 30 giugno 2011, n. 12 Artikel 4, commi 32 e 33.
([14]) Società Finanziaria Industriale Regione Sardegna SpA — www.sfirs.it — Financieel intermediair in de zin van de artikelen 106 en 107 van wetgevend besluit nr. 385 van 1 september 1993.
([15]) „Anticipazioni finanziarie a titolo di finanziamento soci oneroso".
([16]) Atto di affidamento a SFIRS, rep. 15 del 9 agosto 2011.
([17]) Fondo regionale aeroporti.
([18]) Determinazione del Direttore del Servizio Pianificazione e Programmazione Sistemi di trasporto No 694 del 2 ottobre 2012 di integrazione del regolamento di attuazione del Fondo aeroporti a seguito della legge regionale No 15/2012.
([19]) Determinazione No 22 del 30.1.2012 — Legge regionale 30 giugno 2011, No 12 — Artikel 4, commi 32 e 33 — Fondo regionale per anticipazioni finanziarie — Regolamento attuativo.

(40) Regionale Wet nr. 15 van 7 augustus 2012 ([20]) wijzigt de regionale wet van 30 juni 2011. Besluit nr. 694 van 2 oktober 2012 ([21]) geeft uitvoering aan de regionale wet van 7 augustus 2012 en bevat aanvullingen en wijzigingen voor de uitvoering van het regionale fonds door de toepassing van de wet van 30 juni 2011 te verlengen voor de jaren 2012 en 2013.

(41) Besluit nr. 4/34 van 5 februari 2014 ([22]) wijzigt de toekenning van de regionale bijdragen voor het jaar 2013, gelet op de verlaging van de regionale bijdragen in het kader van de begroting van de regio voor de financiering van de activiteiten op grond van Wet 10/2010 en de werkelijke kosten die de drie luchthavenexploitanten gemaakt hebben.

2.4. *DE REGELING*

(42) De aangemelde regeling beoogt het luchtvervoer te ontwikkelen en de luchtverbindingen van en naar Sardinië minder seizoensgebonden te maken, wat bijdraagt aan de overkoepelende doelstelling van het bevorderen van het toerisme en het versterken van de regionale economie. Wet 10/2010 voorziet daartoe in financiering in de vorm van compensatie voor openbaredienstverplichtingen voor Sardijnse luchthavenexploitanten voor de periode 2010-2013.

(43) De uitvoeringsbesluiten verduidelijken dat de doelstelling van Wet 10/2010 — het afnemen van de seizoensgebondenheid — bestaat in het uitbreiden van de periode waarin vluchten worden uitgevoerd. Dit behelst het vergroten van de frequentie van de vluchten tijdens het zogenaamde middenseizoen (dat wil zeggen de maanden aan weerszijden van de zomermaanden — april, mei, september en oktober) of de wintermaanden, alsmede het beginnen van nieuwe routes van en naar bestemmingen waarmee Sardinië nog geen aansluiting heeft. De gedachte achter de regeling is het bevorderen van een regionaal luchtvervoerbeleid dat de economische, sociale en territoriale samenhang van de betrokken gemeenschappen versterkt, door het aanpakken van de nadelen op het gebied van bereikbaarheid waar Sardinië als eiland mee kampt.

(44) De besluiten waarnaar in punt 2.3 verwezen wordt, stellen de volgende drie activiteiten vast:

a) *Toename van het luchtverkeer door luchtvaartmaatschappijen („activiteit 1”).* Luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten moeten in gedetailleerde „activiteitenplannen” strategieën definiëren om het luchtverkeer te doen toenemen en de toeristenstroom minder seizoensgebonden te maken, door middel van het bepalen van routes van strategisch belang, frequenties, capaciteitsaanbod en de bijbehorende verkeersdoelstellingen. Als die doelstellingen worden behaald, wordt een financiële compensatie uitgekeerd; als die doelstellingen niet worden behaald, moeten geldboeten worden betaald.

b) *Promotie van Sardinië als een toeristische bestemming door luchtvaartmaatschappijen („activiteit 2”).* In de voormelde „activiteitenplannen” moeten luchtvaartmaatschappijen en luchthavenexploitanten ook specifieke marketing- en reclameactiviteiten definiëren om het aantal passagiers te doen toenemen en het verzorgingsgebied van de luchthaven te promoten.

c) Verdere promotieactiviteiten die namens de regio door luchthavenexploitanten aan externe dienstverleners (niet zijnde luchtvaartmaatschappijen) ([23]) worden toegewezen („activiteit 3”).

(45) Wanneer de regio de activiteitenplannen heeft goedgekeurd, waarbij zij de daarin voorgestelde activiteiten beoordeelt op basis van hun economische impact op de luchthaven en de economische activiteit in Sardinië als geheel, verdeelt zij dienovereenkomstig de financiële middelen die voor elk jaar en elke luchthaven beschikbaar zijn.

(46) De compensatie voor luchthavenexploitanten wordt berekend op basis van de geraamde kosten die de luchtvaartmaatschappijen maken om op de strategische routes, zowel nationaal als internationaal, te vliegen en de passagiersdoelstellingen voor elk jaar te behalen. Wanneer de passagiersdoelstellingen gedefinieerd zijn, selecteren de luchthavenexploitanten welke luchtvaartmaatschappijen verzocht zullen worden om de betreffende vluchten uit te voeren. Geselecteerde vervoerders ontvangen een compensatie die het verschil dekt tussen hun exploitatiekosten en de daadwerkelijke of veronderstelde opbrengsten van de tickets van de passagiers.

(47) Het aanmeldingsdocument van Italië vermeldt dat de regio het aanbestedingsproces moet goedkeuren dat de luchthavenexploitanten organiseren om de geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen te selecteren. De Commissie is niet in kennis gesteld van een aanbesteding die door de luchthavenexploitanten zou zijn georganiseerd. Volgens

([20]) Legge Regionale 7 agosto 2012, No 15, Artikel 2.
([21]) Determinazione Prot. No 7641 Rep. No 694 del 2 ottobre 2012 — Legge regionale 30 giugno 2011, No 12 — Artikel 4, commi 32 e 33, modificata e integrata dalla legge regionale 7 agosto 2012, No 15, artikel 2 — Fondo regionale per anticipazioni finanziarie — Rimodulazione e integrazione Regolamento attuativo.
([22]) Deliberazione No 4/34 del 5.2.2014 — Legge regionale 13 aprile 2010, n. 10. Misure per lo sviluppo del trasporto aereo. Riparto risorse annualità 2013.
([23]) Bijvoorbeeld reclamebureaus of toeristenbureaus.

Italië zijn luchtvaartmaatschappijen geselecteerd op grond van de meest aantrekkelijke commerciële aanbiedingen die bij de luchthavenexploitanten zijn ingediend na het publiceren van aankondigingen op hun websites. Wat de luchthavens betreft, is de steunregeling zo ingericht dat deze de ontwikkeling van het regionale luchthavenstelsel coördineert door regionale luchthavens onderling complementaire rollen toe te kennen ([24]).

2.5. *MARKETINGACTIVITEITEN DOOR LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN*

(48) Wet 10/2010 bepaalt dat luchthavenexploitanten in het kader van activiteit 2 marketingovereenkomsten moeten sluiten met luchtvaartmaatschappijen om Sardinië als toeristische bestemming te promoten. De activiteitenplannen moeten dan ook specifieke marketing- en reclameactiviteiten definiëren om het aantal passagiers te doen toenemen en het verzorgingsgebied van de luchthaven te promoten.

(49) De luchthavenexploitanten hebben twee verschillende soorten overeenkomsten gesloten, afhankelijk van de luchtvaartmaatschappij: ofwel één enkele overeenkomst die zowel luchthavendiensten als marketingdiensten omvat, ofwel twee aparte contracten, zoals bij Ryanair het geval is, namelijk een overeenkomst voor luchthavendiensten met Ryanair en een overeenkomst voor marketingdiensten met het marketingbedrijf AMS (Airport Marketing Services) dat een volle dochteronderneming van Ryanair is. De overeenkomsten combineren verkeerstoename en marketingmaatregelen en koppelen die aan elkaar. Ze zijn gebaseerd op een bonusstelsel dat afhangt van het succes van de maatregelen om het verkeer te doen toenemen. Op grond van de overeenkomsten is de vervoerder verplicht een afgesproken dienstregeling uit te voeren en tegelijkertijd een marketing- en reclameplan op te stellen.

(50) De marketing is gebaseerd op een specifieke pagina over de luchthaven van bestemming op de websites van de vervoerders, die soms ook een reisgids bevat. De marketing is gericht op het promoten van toeristische en zakelijke attracties in de regio en het maximaliseren van het aandeel invliegende buitenlandse reizigers.

2.6. *BETROKKEN LUCHTHAVENS*

(51) In 2010 telde Sardinië vijf luchthavens:

a) Alghero, geëxploiteerd door SO.GE.A.AL SpA („SOGEAAL”);

b) Cagliari-Elmas, geëxploiteerd door So.G.Aer. SpA („SOGAER”);

c) Olbia, geëxploiteerd door GEASAR SpA („GEASAR”);

d) Tortolì, geëxploiteerd door GE.AR.TO. S.p.A. („GEARTO”);

e) Oristano, geëxploiteerd door SO.GE.A.OR. S.p.A. („SOGEAOR”).

(52) Al deze ondernemingen zijn vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. SOGEAAL zijn SOGAER zijn overheidsbedrijven. GEASAR staat onder zeggenschap van de luchtvaartmaatschappij Meridiana.

(53) Italië bevestigde dat Wet 10/2010 weliswaar naar alle Sardijnse luchthavens verwijst, maar dat de twee kleinere luchthavens op het eiland, Oristano en Tortolì-Arbatax (die minder dan 200 000 passagiers per jaar vervoeren ([25])), geen financiering ontvingen op grond van Wet 10/2010.

(54) Alghero bevindt zich in het noordwesten van Sardinië, Olbia in het noordoosten en Cagliari in het zuiden. Afstanden en reistijden over de weg tussen die luchthavens zijn als volgt ([26]):

Cagliari-Alghero 247 km — 2 uur 40 minuten

Cagliari-Olbia 273 km — 2 uur 51 minuten

Olbia-Alghero 136 km — 1 uur 53 minuten

([24]) Deliberazione No 29/36 of 29 juli 2010, p. 1.
([25]) De luchthaven van Oristano, die in 2011 werd stilgelegd, vervoerde ongeveer 7 000 passagiers in 2010 en ongeveer 1 300 in 2011. De luchthaven van Tortolì-Arbatax vervoerde ongeveer 13 500 passagiers in 2010 en ongeveer 2 800 passagiers in 2011.
([26]) *Bron:* Google Maps.

2.6.1. DE LUCHTHAVEN VAN CAGLIARI

(55) De luchthavenexploitant SOGAER is een overheidsbedrijf, aangezien de kamer van koophandel van Cagliari (C.C.I.A. Cagliari) de meerderheid van de aandelen in handen heeft, zoals blijkt uit tabel 1. De regio heeft geen zeggenschap over de kamer van koophandel van Cagliari ([27]), die zelfstandig wordt gefinancierd met een jaarlijkse bijdrage die door de aangesloten ondernemingen wordt betaald. De kamer van koophandel is een zelfstandig openbaar lichaam dat belast is met het verstrekken van verschillende soorten diensten aan de aangesloten ondernemingen ([28]).

Tabel 1

Structuur van het aandeelhouderschap van SOGAER ([1])

(%)

C.C.I.A. Cagliari	94,35
SFIRS SpA	3,43
Banco di Sardegna SpA	1,05
Regione Autonoma Sardegna	0,72
Meridiana SpA	0,21
C.C.I.A.A. Oristano	0,10
Corsorzio Sardegna Costa Sud	0,06
Associazione Industriali Province della Sardegna Meridionale	0,04
CONFAPI Sardegna	0,03
Editorial Airon	0,01
Fima SpA	0,01

([1]) De belangrijkste aandeelhouder van de luchthaven is voornemens in de nabije toekomst 40 % van zijn aandelen te verkopen (*bron*: jaarverslag 2013).

(56) In 2014 verwerkte de luchthaven 3 639 627 passagiers ([29]). Zij bevindt zich in het zuidelijke deel van het eiland en is de belangrijkste luchthaven wat verkeer betreft. De volledige concessie voor het beheer van de luchthaven is sinds 2007 in handen van SOGAER. De luchthaven voorziet in binnenlandse en internationale vluchten en de voornaamste luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven aanwezig zijn, zijn Ryanair, Meridianafly, Alitalia CAI, Airone, easyJet, Volotea en AirBerlin. In de periode 2007-2009 vond 69 % van het passagiersverkeer op de luchthaven plaats tussen april en oktober.

(57) Op 31 december 2013 boekte SOGAER een omzet van 26,8 miljoen EUR en een positief nettoresultaat van 1,7 miljoen EUR. Het totale vermogen bedroeg 125,5 miljoen EUR.

2.6.2. DE LUCHTHAVEN VAN ALGHERO

(58) De exploitant van de luchthaven in Alghero, SOGEAAL, is voor 80,20 % in handen van de regio Sardinië en voor 19,80 % in handen van SFIRS SpA (overheidsbedrijf in handen van de regio) ([30]). SOGEAAL begon haar activiteiten in 1995 met een gedeeltelijke en tijdelijke concessie, die in 2007 in een volledige concessie werd omgezet ([31]).

([27]) *Bron:* mededeling van Italië aan de Commissie van 5 mei 2016.
([28]) Wet nr. 580 van 29 december 1993 regelt de status van de kamers van koophandel in Italie.
([29]) *Bron:* Wikipedia.
([30]) Deze structuur van het aandeelhouderschap van SOGEAAL is een afspiegeling van de veranderingen die in de loop van 2010 plaatsvonden. De luchthaven wordt momenteel geprivatiseerd.
([31]) Concessione di gestione totale.

(59) De luchthaven bevindt zich in het noordwestelijke deel van het eiland. Volgens Italië bestrijkt haar verzorgingsgebied circa 35 % van het eiland en omvat het 450 000-600 000 inwoners binnen de provincies Sassari, Oristano en Nuoro. Qua commercieel reizigersverkeer is Alghero de derde luchthaven van Sardinië, met in totaal 1 639 374 passagiers in 2014 ([32]).

(60) Drie soorten luchtvaartmaatschappijen zijn op de luchthaven actief: traditionele maatschappijen zoals Alitalia, Meridiana, Iberia en Lufthansa, goedkope maatschappijen zoals easyJet en Ryanair en chartermaatschappijen zoals Tui Fly en JET Time. In de periode 2007-2009 vond 75 % van het passagiersverkeer op de luchthaven plaats tussen april en oktober.

(61) Op 31 december 2013 boekte SOGEAAL een omzet van 15,9 miljoen EUR en een positief nettoresultaat van 1,5 miljoen EUR. Het totale vermogen bedroeg 42,0 miljoen EUR.

2.6.3. DE LUCHTHAVEN VAN OLBIA

(62) De exploitant van de luchthaven van Olbia, GEASAR, heeft een meerderheid van particuliere aandeelhouders ([33]), zoals blijkt uit tabel 2.

Tabel 2

Structuur van het aandeelhouderschap van GEASAR

(%)

Meridiana SpA	79,79
C.C.I.A.A. di Sassari (Camera di Commercio)	10,00
C.C.I.A.A. di Nuoro (Camera di Commercio)	8,42
Regione Sardegna	1,59
Consorzio Costa Smeralda	0,20

(63) GEASAR begon haar activiteiten in 1989 met een gedeeltelijke concessie voor het beheer van de luchthaven van Olbia. Olbia bevindt zich in het noordoostelijke deel van Sardinië. Op de luchthaven zijn traditionele luchtvaartmaatschappijen actief, zoals Alitalia en Lufthansa, goedkope luchtvaartmaatschappijen zoals easyJet en Vueling en chartermaatschappijen zoals Smartwings en Mistral Air.

(64) In 2014 had de luchthaven 2 127 718 passagiers ([34]). Hij wordt vooral gebruikt voor commercieel passagiersverkeer, zowel binnenlands als internationaal. De luchthaven heeft een toeristische bestemming, aangezien hij de zeer toeristische Costa Smeralda bedient. In de periode 2007-2009 vond 84 % van het passagiersverkeer op de luchthaven dan ook plaats tussen april en oktober.

(65) Op 31 december 2013 boekte GEASAR een omzet van 27,0 miljoen EUR en een positief nettoresultaat van 2,8 miljoen EUR. Het totale vermogen bedroeg 57,3 miljoen EUR.

2.7. *MECHANISME EN STRUCTUUR VAN DE DOOR DE REGIO SARDINIË OPGEZETTE FINANCIERING*

2.7.1. TOTAAL VAN DE DOOR DE REGIO SARDINIË VASTGELEGDE BIJDRAGEN

(66) Artikel 3 van Wet 10/2010 gaf de regio oorspronkelijk de bevoegdheid om luchthavenexploitanten 19 700 000 EUR toe te kennen voor 2010 en 24 500 000 EUR voor elk van de volgende jaren 2011, 2012 en 2013.

([32]) *Bron:* officiële website van de luchthaven.
([33]) Societa per azioni costituita nel 1985.
([34]) *Bron:* Wikipedia.

(67) Rekening houdend met haar eigen middelen en de door de luchthavens ingediende activiteitenplannen, verlaagde de regio in de loop van de periode geleidelijk de bedragen die oorspronkelijk waren vastgelegd om de regeling te financieren, zoals uiteengezet in tabel 3.

Tabel 3

Compensatie vastgelegd ten gunste van Sardijnse luchthavens — 2010-2013

(EUR)

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**Totaal**
Alghero	9 960 000	10 559 913,00	9 094 919,77	8 029 737,87	37 644 570,64
Cagliari	5 000 000	4 777 320,33	8 405 080,23	9 261 925,37	27 444 325,93
Olbia	4 000 000	3 057 654,00	4 000 000,00	4 208 336,76	15 265 990,76
Oristano	300 000	—	—	—	300 000
Totaal	19 260 000	18 394 887,33	21 500 000	21 500 000	**80 654 887,33**

(68) Besluit nr. 4/34 van 5 februari 2014 wijzigde de regionale bijdrage voor 2013 en voorziet in een totaalbedrag van 17 500 000 EUR voor 2013 voor de drie luchthavenexploitanten zoals uiteengezet in tabel 4.

Tabel 4

Compensatie vastgelegd ten gunste van Sardijnse luchthavens — 2013 (volgens Besluit nr. 4/34 van 5 februari 2014)

(EUR)

	Jaar 2013
Alghero	8 235 603
Cagliari	5 264 397
Olbia	4 000 000
Totaal	17 500 000

(69) De financiële bijdragen die als gevolg van de diverse wijzigingen uiteindelijk daadwerkelijk door de regio Sardinië aan de drie luchthavens werden toegekend, zijn opgenomen in tabel 5 ([35]).

Tabel 5

Uiteindelijke compensatie vastgelegd ten gunste van Sardijnse luchthavens — 2010-2013

(EUR)

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**Totaal**
Alghero	9 960 000	10 559 913	9 094 920	8 235 603	37 850 436
Cagliari	5 000 000	4 777 320	8 405 080	5 264 397	23 446 797
Olbia	4 000 000	3 057 654	4 000 000	4 000 000	15 057 654
Oristano	300 000	—	—	—	300 000
Totaal	19 260 000	18 394 887	21 500 000	17 500 000	**76 654 887**

([35]) Zoals uitgelegd overweging 53, was oorspronkelijk voorzien in financiële compensatie ten gunste van alle Sardijnse luchthavens, met inbegrip van de luchthaven van Oristano, maar voor die luchthaven werd de compensatie geannuleerd.

(70) De maatregel neemt de vorm aan van rechtstreekse subsidies van de regio aan de Sardijnse luchthavenexploitanten, die vervolgens de betreffende bedragen aan de luchtvaartmaatschappijen en andere betrokken entiteiten doorgeven. De subsidies worden rechtstreeks uit de regionale begroting gefinancierd. De luchthavenexploitanten moeten verschillende boekhoudingen voeren om de ontvangen bedragen te kunnen volgen.

2.7.2. DE ACTIVITEITENPLANNEN EN DE ROUTES VAN STRATEGISCH BELANG

(71) De exploitanten van de Sardijnse luchthavens zijn verplicht activiteitenplannen op te stellen en die aan de regio ter goedkeuring voor te leggen. Die activiteitenplannen moeten de activiteiten omvatten die bestaan in de ontwikkeling van rechtstreekse luchtverbindingen, met binnenlandse en Europese bestemmingen van en naar Sardijnse luchthavens, wat moet worden gerealiseerd door middel van overeenkomsten met luchtvaartmaatschappijen. Daartoe moet het plan zelf aangeven welke van de opgenoemde initiatieven ([36]) door de luchthavenexploitanten haalbaar geacht worden voor wat betreft de doelstellingen van het verbeteren van het luchtvervoer en het minder seizoensgebonden maken daarvan, zoals bepaald in Wet 10/2010.

(72) De plannen moeten de routes van strategisch belang (binnenlands en internationaal) identificeren, alsmede de doelstellingen per jaar met betrekking tot de frequentie van de vluchten, bezettingsgraad, nieuwe routes, aantal passagiers en marketingactiviteit.

(73) De activiteitenplannen moeten de volgende principes respecteren:

a) de routes van strategisch belang mogen niet overlappen met de routes die al op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad ([37]) onder een regeling inzake openbaredienstverplichtingen ([38]) vallen;

b) de financiële bijdrage aan elk van de gesubsidieerde routes moet met de tijd afnemen;

c) de financiële overeenkomst die met de luchtvaartmaatschappijen wordt gesloten, moet een plan bevatten voor de promotie van het lokale gebied dat moet stroken met de communicatiestrategie van de regio op het gebied van toerisme;

d) indien de door de luchthavens gevraagde totale compensatie hoger is dan het totale bedrag dat door de regionale begroting is toegestaan, wordt de voorkeur gegeven aan internationale verbindingen boven binnenlandse routes (behalve voor bestemmingen met meer dan 3 miljoen inwoners), routes die een aansluiting bieden op belangrijke hubs, routes met potentieel veel verkeer, routes waarvoor tijdens het hele jaar diensten geleverd moeten worden in plaats van alleen op seizoensbasis en maatschappijen die besluiten een operationele basis in te richten op de plaatselijke luchthaven.

(74) Het uitvoeren van vluchten op de routes van strategisch belang vertegenwoordigt de openbaredienstverplichting die luchtvaartmaatschappijen in ruil voor een compensatie moeten uitvoeren (mits de voor het passagiersverkeer vastgestelde doelstellingen gehaald worden). De activiteitenplannen moeten worden gestaafd met passende economische en financiële prognoses die de vooruitzichten voor de winstgevendheid van de betrokken initiatieven laten zien, en de financiële vereisten aangeven in verband met die activiteiten voor elk betrokken jaar. Die vereisten omvatten onder meer een indicatie van hoeveel eigen middelen de luchthavenexploitant investeert, evenals hoeveel geïnvesteerd wordt door derden die van de toename van het verkeer profiteren.

(75) De daadwerkelijke activiteitenplannen die tijdens de formele procedure door Italië zijn verstrekt, voldoen aan de in overweging 73 gestelde eisen. Ze bevatten de verplichte informatie die de regio vereist, zoals een presentatie van het gesubsidieerde vervoersaanbod, een gedetailleerde berekening van de toe te kennen compensatie en de verwachte economische baten van de overheidssteun.

(76) Wanneer de activiteitenplannen zijn goedgekeurd, besluit de regio dienovereenkomstig jaarlijkse financiële middelen aan elke luchthaven toe te kennen, waarbij zij de ondernomen activiteiten beoordeelt op basis van de waardering van hun economische impact op de economische activiteit in Sardinië.

([36]) Zie overweging 44.
([37]) Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).
([38]) Sinds 2000 zijn openbaredienstverplichtingen opgelegd aan binnenlandse routes tussen Sardijnse luchthavens en luchthavens op het Italiaanse vasteland ten gevolg van de regels inzake het luchtvervoer van de Unie.

(77) Het financieren van de plannen is als volgt:

a) de begunstigde luchthavenexploitant ontvangt een eerste tranche in de vorm van een voorschot van 20 % van het totale bedrag waarin de plannen voorzien;

b) 60 % van de totale financiering wordt als tussentijdse betaling betaald na ontvangst van een kwartaalverslag;

c) de betaling van de laatste tranche vindt plaats binnen 60 dagen na ontvangst van de relevante documentatie, na verificatie door de regio van de uitgevoerde activiteit, de behaalde resultaten en de gemaakte kosten.

(78) De activiteitenplannen zijn goedgekeurd door twee besluiten van de regio:

a) Besluit nr. 43/37 van 6 december 2010 van Sardinië keurde de activiteitenplannen goed die door de exploitanten van Cagliari, Olbia, Alghero en Oristano waren ingediend alsmede de specifieke bedragen die aan elk van hen werden toegekend ([39]);

b) Besluit nr. 52/117 van 23 december 2011 van Sardinië keurde de activiteitenplannen goed die door de exploitanten van Cagliari, Olbia en Alghero waren ingediend voor de periode 2011-2013. De jaarlijkse passagiersdoelstellingen per luchthaven en de verdeling van de compensatie over de drie luchthavens worden gespecificeerd. Het besluit verduidelijkt verder dat de plannen voor 2011 als definitief moeten worden beschouwd, aangezien ze betrekking hebben op activiteiten die al uitgevoerd zijn, terwijl de plannen voor de volgende twee jaren, 2012 en 2013, aan wijzigingen onderhevig zijn.

2.7.3. HET CONTROLEPROCES

(79) De luchthavenexploitanten hebben de verantwoordelijkheid de activiteitenplannen voor te bereiden conform de bepalingen van Wet 10/2010 en haar verschillende uitvoeringsbesluiten. Zij moeten tijdens die voorbereiding in contact staan met de luchtvaartmaatschappijen en het definitieve plan moet door de regio worden goedgekeurd. Mocht de regio het oneens zijn met het plan of opmerken dat het plan in strijd is met de bepalingen van Wet 10/2010, kan zij eisen dat de activiteitenplannen worden gewijzigd.

(80) De regio verplicht de luchthavenexploitanten de prestaties van de luchtvaartmaatschappijen te controleren en geldboeten op te leggen als de vooraf bepaalde doelstellingen, met name wat betreft de vluchtfrequenties en aantallen passagiers, niet worden behaald. Dit sanctiemechanisme moet in de overeenkomsten met de luchtvaartmaatschappijen worden opgenomen.

(81) De besluiten van de regionale overheid ter uitvoering van Wet 10/2010 beogen een controlemechanisme dat door de regio moet worden ingesteld, om overcompensatie voor de verwachte jaarlijkse kosten voor de betreffende activiteiten te voorkomen. De regio moet vooraf maatregelen bepalen ter controle, toetsing en eventuele terugvordering van overcompensatie, vooral door het daadwerkelijke aantal vluchten en passagiers te controleren.

(82) De regio controleert de werkelijke kosten die door de luchthavenexploitanten voor de uitvoering van de betreffende activiteiten zijn gemaakt door de passende documentatie en de jaarlijkse kostenrapportages (facturen van de luchtvaartmaatschappijen aan de luchthavenexploitanten) na te kijken. De luchthavenexploitanten moeten aan de regio verslag uitbrengen over de financiering van de activiteiten op basis van de facturen die zij van contractanten hebben ontvangen (luchtvaartmaatschappijen voor de activiteiten 1 en 2 en andere ondernemingen voor activiteit 3). De regio controleert ook of de route waarvoor compensatie wordt verleend, geen route is waarvoor een openbaredienstverplichting bestaat op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

(83) De regionale financiering op grond van Wet 10/2010 kan alleen worden toegekend in het kader van de bovenvermelde activiteitenplannen, die door de regio moeten worden goedgekeurd. Aangezien die plannen werden opgesteld voordat de uitvoering plaatsvond van de activiteiten waarin Wet 10/2010 voorziet, kan die uitvoering enigszins variëren. Het door de regio georganiseerde mechanisme voorziet er dus in dat de uiteindelijke bijdrage wordt aangepast aan variaties in de uitvoering van de activiteiten of in de door de luchthavens gemaakte kosten ([40]). In de uiteindelijke bijdrage waartoe de regio besluit, wordt dan ook rekening gehouden met de

([39]) Met betrekking tot Tortolì-Arbatax vermeldt het besluit dat de luchthavenexploitant het plan alleen voor de periode van drie jaar had ingediend (niet voor 2010).

([40]) In zijn mededeling aan de Commissie van 11 september 2015 (overweging 14) noemt Italië het voorbeeld van GEASAR, die in 2013 haar marketingactiviteiten verminderde ten opzichte van wat oorspronkelijk gepland was (binnen activiteit 2 die door de regio gefinancierd wordt). De regio verlaagde bijgevolg haar uiteindelijke bijdrage.

daadwerkelijke uitvoering van de activiteitenplannen en met de vraag of de activiteiten waarvoor financiering is gevraagd, stroken met de doelstellingen van Wet 10/2010 en met het toeristische marketingplan van de regio. Mochten er discrepanties aan het licht komen, dan wordt de uiteindelijke bijdrage door de regio aangepast ([41]).

(84) Uit de door Italië verstrekte documentatie blijkt dat de luchthavenexploitanten inderdaad aan de regio verslag uitbrachten over de ontvangen openbare financiering (met inbegrip van bewijsstukken als facturen voor de gemaakte kosten) en bewijs leverden van marketing- en promotieacties. De regio heeft die informatie gecontroleerd en de laatste tranche aan de luchthavenexploitanten betaald.

2.7.4. FINANCIËLE VOORSCHOTTEN EN DE ROL VAN HET REGIONALE FONDS

(85) Zoals gezegd in punt 2.3, richt de regionale wet van 30 juni 2011 het regionale fonds ([42]) op dat door SFIRS wordt beheerd en door de regio wordt gefinancierd.

(86) Het financiële mechanisme dat door de regio is opgezet op grond van Wet 10/2010 is als volgt:

a) de financiële middelen voor de uitvoering van de drie activiteiten worden door de luchthavenexploitanten voorgeschoten aan de luchtvaartmaatschappijen op de betrokken luchthavens (in het geval van de activiteiten 1 en 2) en aan de andere betrokken dienstverleners (in het geval van activiteit 3);

b) na verzoeken om voorfinanciering door de luchthavenexploitanten besluit de regio elk jaar dat SFIRS — via het regionale fonds — financiële voorschotten aan de luchthavens moet toekennen. Het regionale fonds kent de luchthavenexploitanten vervolgens, op verzoek, tegen een vergoeding (provisie en rente) financiering toe als voorschot op het bedrag dat is toegekend op grond van Wet 10/2010. Het voorschot mag maximaal 85 % ([43]) bedragen van de bijdrage die door de regio voor de luchthavenexploitanten is vastgelegd. Het financiële voorschot is rentedragend (Euribor 6 M + 2 % voor 2010 en Euribor 6 M + 1,5 % voor 2011-2013) en een provisie (1 % voor 2010 en 0,50 % voor 2011-2013), die door de luchthavenexploitanten aan SFIRS wordt betaald;

c) de regio bevestigt vervolgens de definitieve bedragen die aan de luchthavenexploitanten worden toegekend („de bijdrage" van de regio), binnen de grenzen van haar beschikbare middelen en rekening houdend met de daadwerkelijk door de luchthavenexploitanten betaalde bedragen in het kader van de uitvoering van de drie activiteiten. Hiertoe verstrekken de luchthavenexploitanten passende verslagen met daarin: i) de bereikte resultaten en een effectbeoordeling, ii) een overzicht van de kosten die de luchthaven daadwerkelijk heeft gemaakt voor de uitgevoerde initiatieven, met de nodige bewijsstukken (facturen of dergelijke);

d) het regionale fonds houdt op de regionale bijdrage een bedrag van 4 % in, dat aan de regio wordt terugbetaald. Wanneer de uiteindelijke bijdrage bepaald is, kent het regionale fonds het resterende deel van de financiering ([44]) toe aan de luchthavenexploitant. Het fonds is verondersteld het resterende deel toe te kennen aan de luchthavenexploitant binnen een maximum van zes maanden na het afronden van de activiteitenplannen.

2.8. *FINANCIËLE STROMEN*

2.8.1. FINANCIËLE STROMEN VAN DE REGIO NAAR DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN

(87) Hoewel de regio voor de periode 2010-2013 een totaalbedrag van 76 654 887 EUR aan subsidies had vastgelegd (zie tabel 5), maakte zij uiteindelijk 68 510 256 EUR over aan luchthavenexploitanten voor het financieren van de drie activiteiten op grond van Wet 10/2010 ([45]) (zie tabel 6, kolom A): 35 516 988 EUR voor SOGEAAL, 19 250 617 EUR voor SOGAER en voor 13 742 651 EUR voor GEASAR.

([41]) Italië verstrekt daarvoor het voorbeeld van de luchthaven van Oristano, waarvoor de regio een specifieke route weigerde die gepland werd in het activiteitenplan van de luchthaven — Mededeling van Italië aan de Commissie van 5 mei 2015, blz. 5-6.
([42]) Fondo regionale per anticipazioni finanziarie — Legge Regionale 30 giugno 2011, n. 12 Artikel 4, commi 32 e 33.
([43]) Met een maximum van 90 % voor 2011 — Cf. Determinazione prot. No 7641 rep. No 694 del 2/10/2012.
([44]) Dit bedrag is gelijk aan de bijdrage waartoe de regio besloten heeft, min de ingehouden 4 % en de financiële voorschotten die al aan de luchthavenexploitant zijn toegekend.
([45]) Italië heeft de Commissie tabellen verstrekt waarin het definitieve door de regio vastgelegde bedrag is aangegeven.

(88) Het totaal aan financiële voorschotten dat vanuit het regionale fonds aan luchthavenexploitanten is overgemaakt, komt op 42 987 645 EUR (tabel 6, kolom B). De verschuldigde provisie en rente worden berekend op basis van het financiële voorschot en ingehouden door het fonds wanneer het financiële voorschot aan de luchthavenexploitant wordt uitgekeerd. Het ingehouden bedrag komt overeen met 4 % van de door de regio vastgelegde bijdrage en wordt door het fonds in mindering gebracht op het bedrag van de bijdrage wanneer het resterende deel van het door de regio aan de luchthaven toegekende bedrag wordt uitgekeerd (nadat de financiële voorschotten betaald zijn) ([46]).

(89) Het nettobedrag dat de luchthavenexploitant moet ontvangen (tabel 6, kolom C), kan worden berekend als de bijdrage van de regio min de drie financiële lasten (provisie, rente en inhouding). De bedragen die door Italië zijn meegedeeld als de daadwerkelijk door de luchthavenexploitanten ontvangen nettobedragen (tabel 6, kolom D), verschillen enigszins van de theoretische bedragen.

a) In het geval van SOGEAAL legt Italië uit dat de luchthavenexploitant nog 167 661 EUR van de regio moet ontvangen in verband met de bijdrage voor 2013.

b) De regionale bijdragen aan SOGAER en GEASAR voor 2013 (respectievelijk 4 946 576 EUR en 3 795 930 EUR) zijn door de regio vastgesteld op respectievelijk 19 juni 2014 en 10 juni 2014, maar zijn nooit uitbetaald ([47]): Italië erkent dat het regionale besluit een juridisch bindende verplichting behelst om de betreffende bedragen te betalen, die voor een nationale rechtbank ingeroepen kan worden. Italië heeft niettemin besloten te wachten totdat de lopende staatssteunprocedures zijn afgerond.

([46]) De Commissie merkt op dat de Italiaanse autoriteiten niet uitleggen waarom de in de tabellen vermelde financiële voorschotten soms de door de regio vastgestelde bijdrage te boven gaan. Deze verschillen zijn echter niet relevant voor het beoordelen van de steunmaatregelen, aangezien de Commissie alleen het in de begroting vastgelegde bedrag (kolom A) en het bedrag dat de luchthavenexploitanten daadwerkelijk hebben ontvangen (kolom D) in overweging neemt — zie tabel 14.

([47]) *„Disposti ma non erogati”.*

Tabel 6

Daadwerkelijke financiële stromen van de regio aan de luchthavenexploitanten

SOGEAAL — ALGHERO

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)		Financieel voorschot (B)		Financiële lasten			Door de luchthavenexploitant te ontvangen bedrag (C)	Daadwerkelijk door de luchthavenexploitant ontvangen nettobedrag (D)	*Verschil (C)-(D)*
	Bedrag	Datum van vastlegging	Bedrag	Datum van betaling	Ingehouden bedrag 4 %	Provisie	Rentelasten			
2010	8 517 963	7/11/2012	[…] (*)	20/9/2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	9 041 162	12/11/2012	[…]	8/2/2012 & 2-3/8/2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	9 062 413	3/6/2013	[…]	22/10/2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2013	8 895 449	27/10/2014	[…]	17/10/2013	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Totaal	**35 516 988**		[…]		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(*) Bedrijfsgeheim.

SOGAER — CAGLIARI

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)		Financieel voorschot (B)		Financiële lasten			Door de luchthavenexploitant te ontvangen bedrag (C)	Daadwerkelijk door de luchthavenexploitant ontvangen nettobedrag (D)	*Verschil (C)-(D)*
	Bedrag	Datum van vastlegging	Bedrag	Datum van betaling	Ingehouden bedrag 4 %	Provisie	Rentelasten			
2010	4 657 311	7/11/2012	[…]	10/9/2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	4 777 320	7/11/2012	[…]	15/6/2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	4 869 410	13/6/2013	—	—	[…]	—	—	[…]	[…]	[…]
2013	4 946 576	19/6/2014	—	—	[…]	—	—	[…]	[…]	[…]
Totaal	**19 250 617**		[…]		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

GEASAR — OLBIA

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)		Financieel voorschot (B)		Financiële lasten			Door de luchthavenexploitant te ontvangen bedrag (C)	Daadwerkelijk door de luchthavenexploitant ontvangen nettobedrag (D)	*Verschil (C)-(D)*
	Bedrag	Datum van vastlegging	Bedrag	Datum van betaling	Ingehouden bedrag 4 %	Provisie	Rentelasten			
2010	3 972 223	7/11/2012	[…]	19/9/2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	0
2011	2 945 363	7/11/2012	[…]	1/6/2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	0
2012	3 029 135	12/6/2013	—	—	[…]	—	—	[…]	[…]	0
2013	3 795 930	10/6/2014	—	—	[…]	—	—	[…]	[…]	[…]
Totaal	**13 742 651**		[…]	—	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

2.8.2. FINANCIËLE STROMEN VAN DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN AAN LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN EN EXTERNE DIENSTVERLENERS VOOR HET FINANCIEREN VAN DE DRIE ACTIVITEITEN

(90) De luchthavenexploitanten van Alghero, Cagliari en Olbia hebben in de periode 2010-2013 luchtvaartmaatschappijen en externe dienstverleners gefinancierd voor de uitvoering van de activiteiten 1, 2 en 3. Volgens Italië is de compensatie die de luchthavenexploitanten in de periode 2010-2013 voor de financiering van de activiteiten 1, 2 en 3 van de regio hebben ontvangen, doorgeleid naar luchtvaartmaatschappijen en externe dienstverleners. De luchtvaartmaatschappijen hebben financiering voor de activiteiten 1 en 2 ontvangen en zijn geselecteerd op basis van de „economisch meest aantrekkelijke aanbieding" ([48]). De externe dienstverleners die verantwoordelijk zijn voor marketingmaatregelen, zoals reclame- of toeristenbureaus, hebben financiering ontvangen voor de activiteit 3.

(91) Tabel 7 vat de financiële stromen samen van de luchthavenexploitanten naar de luchtvaartmaatschappijen en de externe dienstverleners voor het financieren van de activiteiten 1, 2 en 3.

Tabel 7

Financiële stromen van de luchthavenexploitanten naar de luchtvaartmaatschappijen en de externe dienstverleners voor de financiering van de activiteiten 1, 2 en 3

SOGEAAL — ALGHERO

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Financiering van de activiteiten		
	Activiteiten 1 en 2	Activiteit 3	Totaal (A)
2010	[…]	[…]	8 517 963
2011	[…]	[…]	9 041 162
2012	[…]	[…]	9 062 413
2013	[…]	[…]	8 895 449
Totaal	[…]	[…]	**35 516 987 (100 %)**

SOGAER — CAGLIARI

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Financiering van de activiteiten		
	Activiteiten 1 en 2	Activiteit 3	Totaal (A)
2010	[…]	[…]	4 657 311
2011	[…]	[…]	4 977 946
2012	[…]	[…]	4 869 410
2013	[…]	[…]	4 946 576
Totaal	[…]	[…]	**19 451 243 (100 %)**

([48]) Zie overweging 47: hoewel het Sardijnse rechtskader in aanbestedingen voorzag, is er geen aanbesteding georganiseerd om de luchtvaartmaatschappijen te selecteren.

GEASAR — OLBIA

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Financiering van de activiteiten		
	Activiteiten 1 en 2	Activiteit 3	Totaal (A)
2010	[…]	[…]	3 972 223
2011	[…]	[…] [1]	2 945 500
2012	[…]	[…]	3 029 160
2013	[…]	[…]	3 795 935
Totaal	[…]	[…]	**13 742 818 (100 %)**

[1] In zijn mededeling van 11 september 2015 meldt Italië een bedrag van […] EUR voor de financiering van activiteit 3 in 2011. In zijn mededeling van 16 december 2015 (verslag van Deloitte Financial Advisory S.r.l.), vermeldt Italië een bedrag van […] EUR in plaats van […] EUR zonder enige uitleg voor het verschil.

(92) Tabel 8 bevat een samenvatting van de betalingen door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen voor het financieren van de activiteiten 1 en 2.

Tabel 8

Financiële stromen van de luchthavenexploitanten naar de luchtvaartmaatschappijen voor het financieren van de activiteiten 1 en 2

SOGEAAL — ALGHERO

(EUR)

	2010	2011	2012	2013	Totaal
Ryanair	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
AMS	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
easyJet	—	—	[…]	[…]	[…]
Volotea	—	—	—	[…]	[…]
Alitalia	[…]	—	—	—	[…]
Meridiana	[…]	—	[…]	—	[…]
Wizzair	—	—	[…]	[…]	[…]
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	**35 221 513**

SOGAER — CAGLIARI

(EUR)

	2010	2011	2012	2013	Totaal
Ryanair	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
AMS	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Germanwings	—	—	[…]	—	[…]
Tourparade	—	—	[…]	—	[…]

(EUR)

	2010	2011	2012	2013	Totaal
Air Berlin	—	—	—	[…]	[…]
Vueling	—	—	—	[…]	[…]
Volotea	—	—	[…]	[…]	[…]
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	**19 018 170**

GEASAR — OLBIA

(EUR)

	2010	2011	2012	2013	Totaal
Meridiana Fly	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Air Italy	[…]	[…]	—	—	[…]
Air Berlin	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
easyJet	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Norwegian	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Jet2.com	—	[…]	[…]	[…]	[…]
NIKI	—	—	[…]	—	[…]
Vueling	—	—	—	[…]	[…]
Air Baltic	—	—	—	[…]	[…]
Volotea	—	—	[…]	[…]	[…]
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	**12 683 623**

2.8.3. CONCLUSIE

(93) Zoals uiteengezet in tabel 6, is de door de regio verstrekte financiering volledig overgemaakt aan de luchthavenexploitanten, die zelf nog meer financiering verstrekt hebben dan zij van de regio ontvangen hebben voor de uitvoering van de activiteiten 1, 2 en 3 in het kader van hun activiteitenplannen. (Het verschil tussen de daadwerkelijk voor de uitvoering van de activiteiten 1, 2, 3 verstrekte financiering (kolom B van tabel 9) en het daadwerkelijk door de luchthavenexploitanten ontvangen bedrag om deze activiteiten uit te voeren (kolom C van tabel 9) bedraagt 12 733 760 EUR).

Tabel 9

Vergelijking tussen de door de regio verstrekte financiering en de bedragen die door de luchthavenexploitanten gefinancierd zijn voor de uitvoering van de drie activiteiten op grond van Wet 10/2010

(EUR)

	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)	Totaal door de luchthavens gefinancierd bedrag voor de drie activiteiten (B)	Verschil (A)-(B)	Daadwerkelijk door de luchthavenexploitant van de regio ontvangen nettobedrag (C)	Verschil (B)-(C)
Alghero	35 516 988	35 516 987	1	33 028 346	2 488 641
Cagliari	19 250 617	19 451 243	– 200 625	13 607 197	5 844 045

(EUR)

	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)	Totaal door de luchthavens gefinancierd bedrag voor de drie activiteiten (B)	Verschil (A)-(B)	Daadwerkelijk door de luchthavenexploitant van de regio ontvangen nettobedrag (C)	Verschil (B)-(C)
Olbia	13 742 651	13 742 818	– 167	9 341 744	4 401 074
TOTAAL	**68 510 256**	**68 711 048**	**– 200 792**	**55 977 287**	**12 733 760**

(94) Wat de luchtvaartmaatschappijen betreft, blijkt daarnaast uit tabel 8 dat de door de regio via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekte financiering voor de activiteiten 1 en 2 aan de volgende maatschappijen is doorgegeven:

(1) Ryanair

(2) AMS

(3) Meridiana Fly

(4) Air Italy

(5) Air Berlin

(6) easyJet

(7) Norwegian

(8) Jet2.com

(9) NIKI

(10) Vueling

(11) Air Baltic

(12) Volotea

(13) Tourparade

(14) Alitalia

(15) Wizzair

(16) Germanwings.

3. GRONDEN VOOR DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE EN DE INITIËLE BEOORDELING VAN DE COMMISSIE

(95) Volgens het inleidingsbesluit heeft de formele onderzoeksprocedure betrekking op de volgende activiteiten:

a) financiële compensatie van de regio aan de drie luchthavenexploitanten (SOGEAAL, GEASAR en SOGAER) over de periode 2010-2013 ter financiering van de activiteiten 1, 2 en 3;

b) financiële compensaties verleend door de drie luchthavenexploitanten aan luchtvaartmaatschappijen ter financiering van de activiteiten 1 en 2 over de periode 2010-2013 ([49]).

(96) Het inleidingsbesluit merkte op dat aangezien de Commissie in zaak SA.23098 mogelijk onrechtmatige steun onderzocht die door de exploitant van de luchthaven van Alghero was toegekend ([50]), deze zaak alleen betrekking heeft op steunmaatregelen die niet in die zaak werden onderzocht ([51]).

([49]) Het inleidingsbesluit had geen betrekking op de mogelijke steun die door luchthavenexploitanten aan andere dienstverleners dan luchtvaartmaatschappijen is toegekend voor activiteit 3. De Commissie kan over dit aspect dan ook geen standpunt innemen.

([50]) Besluit (EU) 2015/1584 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende de door Italië toegekende staatssteun SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07)ten gunste van Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. en verschillende luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven Alghero actief zijn (PB L 250 van 25.9.2015, blz. 38).

([51]) Zie de overwegingen 48-52.

(97) Met betrekking tot de financiële compensatie van de regio aan de drie luchthavenexploitanten is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de aan de Sardijnse luchthavens toegekende compensatie wordt beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag en dat Italië met betrekking tot die compensatie de standstill-verplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag niet in acht genomen heeft.

(98) De Commissie uitte haar twijfels over de verenigbaarheid met de interne markt van de compensatieregeling voor de luchthavenexploitanten. De Commissie stelde zich in het bijzonder op het voorlopige standpunt dat de betreffende compensatie niet beschouwd kon worden als compensatie voor een reële DAEB waarmee de luchthavenexploitanten belast waren.

(99) Met betrekking tot de financiële compensatie die door de drie luchthavenexploitanten ter financiering van de activiteiten 1 en 2 aan luchtvaartmaatschappijen is verleend, heeft de Commissie overwogen dat die mogelijkerwijs als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag kan worden beschouwd en dat die mogelijkerwijs als onrechtmatig kan worden beschouwd op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag, gelet op het feit dat die aan de begunstigden lijkt te zijn toegekend in strijd met de standstill-verplichting. De Commissie overwoog in het bijzonder dat de regio zeggenschap had over de betreffende middelen, die duidelijk in de regionale begroting waren vastgelegd voor het precieze doel onder meer luchtvervoerroutes van en naar de luchthavens te subsidiëren. De Commissie overwoog daarom dat de overdrachten van de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen aan de staat toe te rekenen waren en met staatsmiddelen waren bekostigd. De Commissie overwoog ook dat de door de luchtvaartmaatschappijen ontvangen financiering de kosten verlaagt die zij anders uit eigen middelen hadden moeten dragen indien zij dezelfde dienstregeling hadden uitgevoerd, en kwam zo tot de conclusie dat de luchtvaartmaatschappijen een economisch voordeel genoten.

(100) Bovendien betwijfelde de Commissie of de financiële compensatie die betaald is aan de luchtvaartmaatschappijen die op de luchthavens van Alghero, Cagliari en Olbia actief zijn, als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. De Commissie betwijfelde met name of er sprake was van verenigbaarheid op grond van het DAEB-besluit 2011 ([52]) in samenhang met Verordening (EG) nr. 1008/2008, de DAEB-kaderregeling 2011 ([53]) in samenhang met Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.

4. **OPMERKINGEN VAN ITALIË OVER HET INLEIDINGSBESLUIT**

4.1. *WET 10/2010*

(101) Italië rechtvaardigt de financiële tussenkomst op basis van Wet 10/2010 voor de periode 2010-2013 met de ontwikkeling van luchtvervoer tussen Sardinië en binnenlandse en Europese bestemmingen met als doel het vergroten van de toeristenstroom, met name buiten de zomermaanden, wat van groot belang is voor de economie van Sardinië.

(102) De wet kent luchthavenexploitanten een specifieke verantwoordelijkheid toe om deze doelstelling te behalen en er voorwaarden en criteria voor op te stellen. Luchthavenexploitanten zijn met name verplicht om „activiteitenplannen" uit te werken, die door de regio moeten worden goedgekeurd, waarin wordt vastgelegd welke maatregelen moeten worden genomen om de seizoensgebondenheid te verminderen en het luchtvervoer te doen toenemen. Die „activiteitenplannen" omvatten een financieel ondernemingsplan, dat de verwachte resultaten uiteenzet en de financiële middelen die nodig zijn om de doelstelling te behalen.

(103) De activiteitenplannen moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) de door het plan bestreken routes moeten andere routes zijn dan de routes waarvoor al compensaties voor de openbare dienst worden verleend;

b) in het geval van nieuwe routes of een verlenging van de actieve periode van vluchten moet worden voorzien in een toereikende promotie van het eiland.

(104) Als de nodige financiële middelen de begroting van de regio te boven gaan, moet de nodige financiering toegekend worden conform de criteria bepaald in Besluit nr. 29/36 van Sardinië van 29 juli 2010 ([54]) (voorrang aan internationale routes, verbindingen met belangrijke hubs, verminderde seizoensgebondenheid, hoogste vluchtfrequentie, …).

([52]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 inzake de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

([53]) Mededeling van de Commissie — EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011) (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 15).

([54]) Zie voetnoot 4.

(105) Wet 10/2010 voorziet in financiering van de drie categorieën activiteiten door de regio, zoals besproken in de overwegingen 44 e.v.

(106) De verschillende door de luchthavenexploitanten voorbereide activiteiten worden in detail beschreven in de activiteitenplannen van elke luchthaven en Italië heeft de Commissie tabellen verstrekt waarin de uitgevoerde activiteiten en de relevante regionale financiering zijn samengevat. Italië voert aan dat de activiteiten een positief effect op de regio hebben gehad, aangezien in de betreffende periode zowel het luchtvervoer als de daarmee samenhangende inkomende passagiersstroom toegenomen zijn.

(107) Italië legt uit dat de belangrijkste begunstigden van de regionale financiering overeenkomstig Wet 10/2010 luchtvaartmaatschappijen zijn: Wet 10/2010 voorziet immers in financiering, via Sardijnse luchthavens, van luchtvaartmaatschappijen die bereid zijn in de periode 2010-2013 nieuwe routes te openen of uit te breiden en bestaande routes minder seizoensgebonden te maken.

4.2. *FINANCIËLE VOORSCHOTTEN*

(108) Regionale Wet nr. 12 van 30 juni 2011 ([55]) bepaalt dat de financiële voorschotten waarin Wet 10/2010 voorziet, rentedragend moeten zijn. Hiertoe heeft de regio op 9 augustus 2011 ([56]) SFIRS opgedragen een regionaal fonds op te richten en te beheren voor het beheer van die financiële voorschotten.

(109) Italië voert aan dat die voorschotten leningen zijn die tegen marktvoorwaarden worden toegekend: volgens de regels die van toepassing zijn op het fonds, dragen financiële leningen rente tegen Euribor 6M vermeerderd met een 2 % renteverschil voor 2010 en een 1,50 % renteverschil voor 2011 en 2012. Daarnaast moeten de luchthavenexploitanten een beheersvergoeding betalen van 1 % van het financiële voorschot voor 2010 en 0,5 % voor 2011. Italië meent dat de marktvoorwaarden van de financiële voorschotten beoordeeld moeten worden aan de hand van de synthetische kostenindicator (ISC) ([57]), die alle met de leningen samenhangende kosten meeweegt die aan de luchthaven in rekening worden gebracht. Italië heeft de Commissie een tabel verstrekt met de gegevens van de ISC voor elk financieel voorschot dat is toegekend. Voor het financiële voorschot dat aan SOGAER verstrekt is, ligt de ISC hoger dan die van de andere luchthavens en tevens hoger dan de marktvoorwaarden, aangezien het financiële voorschot in september 2012 is toegekend en de ISC-berekening voor het hele jaar 2012 is uitgevoerd.

(110) Italië heeft de informatie verstrekt die in tabel 10 is opgenomen met betrekking tot de financiële voorschotten die voor 2010 en 2011 aan de drie luchthavenexploitanten zijn toegekend en komt tot de conclusie dat de financiële voorschotten toegekend zijn onder financiële voorwaarden die in overstemming waren met de voorwaarden van soortgelijke transacties op de markt. Italië legt uit dat de leningen, voor 2010 en 2011, bedoeld waren om de luchthavenexploitanten te compenseren voor de bedragen die zij al aan luchtvaartmaatschappijen hadden overgemaakt voor het uitvoeren van de activiteiten 1 en 2.

Tabel 10

Financiële voorschotten toegekend aan de drie luchthavenexploitanten voor 2010 en 2011

Anticipazioni annualità 2010

Società di gestione	sede	Importo erogato	Data di erogazione	Interessi addebitati sino al 2012	Commissioni addebitate	Costo complessivo	ISC al 2012
SOGEAAL SPA	Alghero	[…]	1/7/2011	[…]	[…]	[…]	[…]
SOGAER SPA	Cagliari	[…]	25/9/2012	[…]	[…]	[…]	[…]
GEASAR SPA	Olbia	[…]	27/9/2011	[…]	[…]	[…]	[…]

Anticipazioni annualità 2011

Società di gestione	sede	Importo erogato	Data di erogazione	Interessi addebitati sino al 2012	Commissioni addebitate	Costo complessivo	ISC al 2012
SOGEAAL SPA	Alghero	[…]	2/1/2012	[…]	[…]	[…]	[…]
SOGAER SPA	Cagliari	[…]	5/7/2012	[…]	[…]	[…]	[…]
GEASAR SPA	Olbia	[…]	20/7/2012	[…]	[…]	[…]	[…]

([55]) Zie voetnoot 8.
([56]) Atto di affidamento a SFIRS, rep. 15 del 9 agosto 2011.
([57]) ISC — Indicatore Sintetico di Costo.

4.3. *OVERIGE INFORMATIE*

(111) Italië wijst erop dat Regionaal Besluit nr. 122/347 van 17 mei 2010 ([58]) het administratieve instrument is waarmee de bij Wet 10/2010 toegewezen financiering daadwerkelijk in de regionale begroting geregistreerd wordt.

(112) Italië legt uit dat Wet 10/2010 weliswaar naar alle Sardijnse luchthavens verwijst, maar dat de luchthavenexploitanten die belangstelling hadden om van de activiteiten te profiteren, de exploitanten van Alghero, Olbia en Cagliari waren. Op 22 september 2010 diende de luchthavenexploitant van Oristano een activiteitenplan in en werd een financiering van 300 000 EUR voor 2010 door de regio goedgekeurd. De luchthavenexploitant van Oristano is echter in mei 2011 ontbonden en de luchthaven is nu gesloten.

(113) Italië heeft de Commissie tabellen verstrekt met een samenvatting van de ondernomen activiteiten en de bijbehorende regionale financiering, alsmede de contracten die gesloten zijn tussen SFIRS en de luchthavenexploitanten.

(114) Italië voert aan ([59]) dat staatsinterventie nodig was, aangezien de luchthavens niet in staat zouden zijn geweest om de kosten te dekken die zij gemaakt hadden voor het financieren van de activiteiten overeenkomstig Wet 10/2010. De drie luchthavenexploitanten zouden niet in staat zijn geweest om de in Wet 10/2010 bepaalde activiteiten uit te voeren en te financieren, noch uit eigen middelen, noch via bancaire financiering.

a) Luchthaven van Cagliari: de economische prestaties van de onderneming waren negatief in de periode 2007-2009 en ondanks een positieve ebitda ([60]) dekte de bedrijfsactiviteit de afschrijvingskosten niet, waardoor een negatieve EBIT ([61]) ontstond. De onderneming werd in die periode gekenmerkt door een constante economische en financiële instabiliteit, wat haar kredietwaardigheid in gevaar bracht. In 2008 was een kapitaalverhoging van 4,4 miljoen EUR nodig om de cumulatieve verliezen te dekken. Vanwege deze lastige financiële situatie was de luchthavenexploitant niet in staat uit eigen middelen de kosten te dekken die hij maakte om de activiteiten overeenkomstig Wet 10/2010 uit te voeren. Evenmin was zij in staat om verdere externe financiering van financiële instellingen te krijgen, aangezien zij die niet zou kunnen terugbetalen omdat zij onvoldoende financiële kasstromen genereerde. In de periode 2010-2013 nam de exploitatiemarge van de luchthavenexploitant uitgedrukt in EBIT licht af met 40 % en het jaarverslag 2013 wijst op de onderkapitalisatie van de onderneming en een financiële situatie die kritiek zou worden als de verwachte financiering van de regio voor 2014 niet betaald zou worden ([62]).

b) Luchthaven van Alghero: de periode 2007-2009 liet ernstige economische en financiële moeilijkheden zien, met een negatief nettoresultaat dat hoger was dan het eigen vermogen, de reden voor een herkapitalisatie van de onderneming die in 2009 plaatsvond. Het door de regio beheerde stelsel van financiële voorschotten was vooral op SOGEAAL gericht, om het mogelijk te maken de in Wet 10/2010 bepaalde activiteiten uit te voeren zonder de onderneming nog verder te belasten. De ebitda van de luchthaven was alleen in 2007 positief en haar EBIT was negatief in de hele periode, met een verslechtering tot een niveau van − 11,3 miljoen EUR in 2009. Het eigen vermogen nam over de betrokken periode continu af en bereikte in 2009 een negatief bedrag van − 4,8 miljoen EUR. De onderneming was dan ook niet in staat om de betreffende activiteiten uit eigen middelen te financieren, noch om verder gebruik te maken van externe bancaire financiering, aangezien zij niet in staat was de schuld die zij mogelijk op zich zou nemen, terug te betalen. De periode 2010-2013 zag een exploitatiemarge die qua EBIT steeds negatief was, met een verandering van − 3,6 miljoen EUR in 2010 naar − 1,5 miljoen EUR in 2013. De kapitaalstructuur verslechterde gedurende de periode, met een eigen vermogen dat met meer dan de helft afnam en eindigde op een niveau van 2,4 miljoen EUR in 2013 op totale activa van 41,9 miljoen EUR ([63]).

c) Luchthaven van Olbia: in de hele periode 2007-2009 onderging de luchthavenexploitant een aanzienlijke economische achteruitgang, met name doordat het aantal passagiers afnam. De ebitda nam af tot 22,8 % en de EBIT tot 41,3 % over de periode. Ondanks positieve nettoresultaten genereerde de onderneming geen positieve kasstromen vanwege een toename van het werkkapitaal en een substantieel investeringsprogramma in de periode 2007-2009 (13,2 miljoen EUR). De totale schuldenlast nam toe met 2 miljoen EUR over de

([58]) Zie voetnoot 3.
([59]) Italië heeft de Commissie drie verslagen verstrekt die een economische en financiële analyse van de luchthavens geven met betrekking tot de maatregelen waarin Wet 10/2010 voorziet. De Commissie baseert haar analyse op die verslagen.
([60]) Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortisation (winst vóór rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie).
([61]) Earnings Before Interest and Taxes (winst vóór rente en belastingen).
([62]) *Bron:* jaarverslagen van SOGAER voor de periode 2010-2013.
([63]) *Bron:* jaarverslagen van SOGEAAL voor de periode 2010-2013.

periode en verdere schulden bij financiële instellingen waren uiterst onwaarschijnlijk, aangezien die het financiële evenwicht van de onderneming in gevaar hadden kunnen brengen ([64]). Daarnaast betekende de financiële situatie van de luchthavenexploitant dat hij niet in staat was de activiteiten uit eigen middelen te financieren, aangezien de gegenereerde financiële kasstromen onvoldoende waren om de investeringen in werkkapitaal en vaste activa te dekken. Een kapitaalverhoging door de aandeelhouders had een derde optie kunnen zijn om de liquiditeit te garanderen die nodig was om de drie activiteiten te financieren waarin Wet 10/2010 voorziet. Om te beoordelen of dit een waardevolle optie geweest zou zijn, is de nodige investering beoordeeld vanuit het oogpunt van een particuliere investeerder in een markteconomie. De door GEASAR uitgevoerde analyse ([65]), op basis van een standaardmethodologie om de winstgevendheid van een investering te beoordelen, laat zien dat de over de overeenkomsten tussen de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappijen berekende netto contante waarde (NPV) en interne rentevoet (IRR) negatief waren, wat alle belangstelling voor een mogelijke kapitaalverhoging door de aandeelhouders uitsluit. De periode 2010-2013 zag een relatieve stagnatie qua ebitda op een niveau van 5,9 miljoen EUR. Hoewel de EBIT-marge en het nettoresultaat licht verbeterden over de periode, had de onderneming nog steeds moeite met het genereren van positieve netto kasstromen, vanwege de toenames in het werkkapitaal en investeringen ([66]).

5. **OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN**

5.1. *OPMERKINGEN VAN RYANAIR*

5.1.1. OPMERKINGEN BETREFFENDE HET INLEIDINGSBESLUIT

5.1.1.1. ***Algemene overwegingen***

(115) Ryanair wijst erop dat zij alleen op Alghero en Cagliari vliegt en niet op de overige Sardijnse luchthavens. De onderneming benadrukt dat haar recht om opmerkingen in te dienen gehinderd wordt door de afwezigheid van een redelijk gedetailleerde omschrijving van de vermeende steun aan Ryanair, met name met betrekking tot de luchthaven van Cagliari. AMS en Ryanair zijn dan ook niet in staat om opmerkingen in te dienen die de regelingen tussen Ryanair, AMS en de luchthaven van Cagliari volledig adresseren.

(116) Ryanair heeft een adviesbureau opdracht gegeven een gedetailleerde vergelijkende analyse op basis van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie (MEIP) ([67]) uit te voeren, waaruit blijkt dat de tarieven die Ryanair op de luchthaven van Cagliari betaalt vergelijkbaar of hoger zijn dan de tarieven die Ryanair op vergelijkbare particuliere of publiek-private luchthavens betaalt, zodat het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie is geëerbiedigd.

(117) Ryanair stelt dat zij niet op de hoogte was van het bestaan van Wet 10/2010 toen zij overeenkomsten sloot met Cagliari en Alghero. Ryanair stelt dat AMS op een commerciële basis met de luchthavenexploitanten onderhandelde, onder verwijzing naar de toepasselijke voorwaarden op vergelijkbare luchthavens in Europa (in het geval van Ryanair) en rekening houdend met de relevante tarievenlijst die destijds voor AMS gold (in het geval van AMS).

(118) Ryanair stelt dat de Sardijnse luchthavens de directe begunstigden van de vermeende steun waren, terwijl de luchtvaartmaatschappijen indirecte begunstigden waren. Ryanair merkt op dat de Commissie aanneemt dat de steun volgens een formule aan de luchthavens is toegekend, maar dat alleen de bestanddelen van die formule in het inleidingsbesluit worden gegeven, niet de formule zelf. Dit gebrek aan informatie ontneemt Ryanair het recht om in dit verband opmerkingen te maken.

(119) Zelfs al hebben de luchthavens steun ontvangen, mag de Commissie voorts niet simpelweg concluderen dat die aan de luchtvaartmaatschappijen is doorgegeven, zonder specifiek bewijs ter staving van deze aanname. Volgens Ryanair heeft de Commissie in de contracten tussen de luchthaven van Cagliari en Ryanair/AMS geen enkel element kunnen aanwijzen dat als staatssteun zou kunnen worden aangemerkt.

(120) Ten slotte betwist Ryanair het gebruik van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 in het inleidingsbesluit om vast te stellen of er steun is toegekend aan de luchthavens. De richtsnoeren van 2005 vormen in feite geen betrouwbaar referentiekader voor de beoordeling van vermeende staatssteun aan luchthavens en goedkope luchtvaartmaatschappijen.

([64]) Daartoe heeft GEASAR de Commissie een financiële simulatie verstrekt, die uitgaat van het aangaan van nieuwe schulden door de onderneming om de maatregelen overeenkomstig Wet 10/2010 te financieren en tot de conclusie leidt dat de voornaamste financiële indicatoren van de onderneming zouden verslechteren.

([65]) „Valutazione economica degli accordi tra GEASAR S.p.A. e i vettori aerei stipulati nell'ambito della legge regionale n. 10/2010" — Deloitte Financial Advisory S.r.l. — 15/12/2015.

([66]) *Bron:* jaarverslagen van GEASAR voor de periode 2010-2013.

([67]) Market Economy Investor Principle.

5.1.1.2. ***De regelingen van Ryanair met de luchthavens***

(121) Met betrekking tot de overeenkomsten met de luchthavens benadrukt Ryanair dat zij op een reële commerciële basis met luchthavens onderhandelt, wat verklaart waarom het resultaat van die onderhandelingen per luchthaven verschilt. Wat betreft de beoordeling van de regelingen van Ryanair met de luchthavens, wijst Ryanair erop dat de Commissie het volgende moet doen:

a) alle relevante factoren in overweging nemen bij het beoordelen van de overeenkomsten met de luchthavens, gelet op de implicatie van niet-luchtvaartgebonden inkomsten en netwerkexternaliteiten;

b) op referentieluchthavens steunen;

c) de marktpositie meewegen van regionale luchthavens in Europa: zij zijn kwetsbaarder voor sterke concurrentie van nabijgelegen luchthavens, terwijl zij nauwelijks op een commerciële basis uitgedacht en bestuurd worden;

d) rekening houden met de langetermijnplanning van de luchthavens: regionale luchthavens komen niet in aanmerking voor het toepassen van een standaard ondernemingsplan met een looptijd van vijf jaar;

e) de „single till"-benadering toepassen, rekening houdend met inkomsten die de luchthaven zowel uit de luchtvaart als uit andere activiteiten genereert;

f) netwerkexternaliteiten integreren: een toename in het aantal gebruikers van een luchthaven maakt haar waardevoller voor andere potentiële gebruikers en vermeerdert zo haar totale waarde;

g) rekening houden met het feit dat de overeenkomsten tussen Ryanair en de luchthavens niet op basis van exclusiviteit worden gesloten: de luchthavens die worden onderzocht, hebben doorgaans meer dan voldoende capaciteit om andere luchtvaartmaatschappijen ruimte te bieden.

(122) Bij het beoordelen van de tarieven die Ryanair aan luchthavens betaalt voor de verschillende diensten die zij ontvangt, moet rekening gehouden worden met de aanzienlijk beperktere behoeften die Ryanair in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen heeft als gevolg van haar businessmodel, en met de substantiële niet-luchtvaartgebonden inkomsten die luchthavens dankzij Ryanair genereren.

5.1.1.3. ***Marketingovereenkomsten***

(123) Ryanair herhaalt dat de tussen AMS en de luchthavens gesloten marketingovereenkomsten los van de overeenkomsten van Ryanair met die luchthavens worden onderhandeld en gesloten. Ryanair en AMS benadrukken met name dat AMS geen voordeel geniet, aangezien AMS zowel met particuliere als met publieke luchthavens marketingovereenkomsten sluit. Publieke en particuliere partijen concurreren aldus voor de beperkte advertentieruimte die op ryanair.com beschikbaar is. AMS geniet dus geen voordeel in de zin van de staatssteunwetgeving, aangezien in elke fase van het sluiten van die overeenkomsten aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voldaan wordt.

(124) Ryanair stelt voorts dat de Commissie geen juridische of feitelijke basis heeft om de commerciële motivering in twijfel te trekken van het besluit van de exploitanten van de luchthavens van Alghero en Cagliari om op ryanair.com te adverteren, in omstandigheden waarin AMS haar diensten tegen marktprijzen aanbiedt. Als gevolg hiervan verkeert AMS niet in een positie haar recht op verdediging uit te oefenen.

(125) Ryanair heeft ook twee verdere onderzoeken ingediend over de veranderende trend van de inkomsten van luchthavens. In de loop der jaren hebben luchthavens hun inkomsten uit niet-luchtvaartdiensten aanmerkelijk vergroot. Volgens Ryanair verhoogt adverteren op de website van Ryanair het percentage inkomende passagiers en daarmee ook de niet-luchtvaartgebonden inkomsten.

(126) Ryanair verklaart dat marketing en reclame op de websites van alle luchtvaartmaatschappijen een gangbare praktijk geworden zijn; dit is met name het geval voor luchthavenondernemingen die hun merk op het internet zijn gaan promoten, vooral via de websites van luchtvaartmaatschappijen.

(127) Ryanair legt uit dat AMS geen onderscheid maakt tussen luchthavens, openbare overheden en andere klanten die geen luchthaven zijn. Luchthavens in particulier bezit of onder particulier beheer en andere particulieren hebben overeenkomsten met AMS gesloten onder soortgelijke, niet-discriminerende voorwaarden.

5.1.1.4. ***Staatssteunkwesties***

(128) Ryanair is van mening dat de betreffende maatregelen niet aan de staat kunnen worden toegerekend: de loutere goedkeuring door de Sardijnse overheid van de activiteitenplannen van de luchthavens volstaat niet om een maatregel aan de staat toe te rekenen.

(129) Ryanair benadrukt dat de keuze van luchtvaartmaatschappijen op basis van commerciële biedingen — die bij de luchthavenexploitanten zijn ingediend na de publicatie van aankondigingen op hun websites — op zichzelf een aanbestedingsprocedure vormt. Bovendien is een aanbesteding overbodig als de overeenkomst tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie voldoet en er geen DAEB/openbaredienstverplichting op de luchtvaartmaatschappij van toepassing is, zoals in deze zaak.

(130) Ryanair trekt ook de selectieve criteria in twijfel waartegen de Commissie bezwaren maakt, aangezien elke luchtvaartmaatschappij die met de luchthavens van Alghero of Cagliari regelingen had willen treffen, dit had kunnen doen.

(131) Tot slot stelt Ryanair dat de situatie in Sardinië voortkomt uit de ontoereikendheid van de regels inzake routes waarvoor een openbaredienstverplichting geldt op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de toepassing daarvan door de Italiaanse autoriteiten. Hierdoor hebben Italiaanse luchthavens de volgende keuzes: i) routes met openbaredienstverplichtingen aanbieden die door traditionele luchtvaartmaatschappijen verzorgd worden, met gebruik van kleine toestellen en waarbij lage aantallen passagiers vervoerd worden tegen hoge subsidiekosten (die niettemin niet zouden volstaan om lage ticketprijzen te waarborgen), of ii) een zakelijke overeenkomst aangaan met goedkope luchtvaartmaatschappijen, met gegarandeerde passagiersvolumes, het gebruik van grote vliegtuigen, het aanleveren van grote aantallen passagiers, geen subsidies en lage ticketprijzen. Iedere particuliere investeerder in een markteconomie die met dergelijke keuze geconfronteerd wordt, zou voor de tweede optie kiezen.

(132) Gelet op de bovenstaande opmerkingen concludeert Ryanair dat noch Ryanair, noch AMS door staatssteun begunstigd is en dat de Sardijnse luchthavens conform het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie gehandeld hebben.

5.1.2. ECONOMISCHE TOETSING AAN HET BEGINSEL VAN DE PARTICULIERE INVESTEERDER IN EEN MARKTECONOMIE MET BETREKKING TOT DE INTERNATIONALE LUCHTHAVEN CAGLIARI ([68])

(133) Ryanair heeft een adviesbureau opdracht gegeven een gedetailleerde vergelijkende analyse op basis van het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie uit te voeren, waaruit blijkt dat de tarieven die Ryanair op de luchthaven van Cagliari betaalt vergelijkbaar of hoger zijn dan de tarieven die Ryanair op vergelijkbare particuliere of publiek-private luchthavens betaalt, zodat het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie is geëerbiedigd. Dit adviesbureau, dat namens Ryanair optreedt, heeft de volledig vertrouwelijke versie van dat verslag rechtstreeks aan de Commissie toegezonden.

(134) Uit de analyse blijkt dat, als geheel beschouwd, het niveau van de tarieven die Ryanair op de luchthaven van Cagliari betaalt, gemiddeld hoger ligt dan het vergelijkbare niveau van de tarieven die de luchtvaartmaatschappij in dezelfde periode op de referentieluchthavens betaalde. Om precies te zijn is het gemiddelde tarief dat Ryanair op de luchthaven van Cagliari betaalde 2,3 tot 2,4 maal hoger dan wat Ryanair op de referentieluchthavens betaalde, zowel per passagier als per kerende vlucht, over de periode tussen 2006/2007 en 2012/2013.

(135) De studie concludeerde dat de in de procedure in beschouwing genomen overeenkomsten verenigbaar waren met een prijsstelling die een in een markteconomie handelende particuliere investeerder die eigenaar is van een luchthaven, in vergelijkbare omstandigheden van Ryanair zou verlangen.

5.1.3. VASTSTELLING VAN DE REFERENTIEMARKTWAARDE IN DE VERGELIJKENDE ANALYSE VOOR DE TOETSING AAN HET BEGINSEL VAN DE PARTICULIERE INVESTEERDER IN EEN MARKTECONOMIE ([69])

(136) Het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, is van mening dat de benadering van de Commissie, waarbij zij alleen referentieluchthavens binnen hetzelfde verzorgingsgebied als de onderzochte luchthaven aanvaardt, tekortschiet.

(137) Het voert aan dat de referentieprijzen op de markt die bij de referentieluchthavens werden verkregen, niet negatief zijn beïnvloed door de staatssteun die aan de naburige luchthavens is toegekend. Een betrouwbare bepaling van een marktconform referentieniveau voor de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie is dus wel mogelijk, aangezien:

a) bij toetsingen aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op andere gebieden dan staatssteun veelvuldig wordt gebruikgemaakt van vergelijkende analyses;

([68]) Verslag van Oxera van 28 juni 2013.
([69]) Staatssteunzaken betreffende Ryanair, door Oxera voor Ryanair opgestelde nota van 9 april 2013.

b) ondernemingen alleen invloed hebben op elkaars prijsstellingen als hun producten elkaar vervangen of aanvullen;

c) luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied niet noodzakelijkerwijs concurrenten zijn van elkaar en de in de ingediende verslagen gebruikte referentieluchthavens weinig concurrentie van staatsluchthavens binnen hun verzorgingsgebied ondervonden (< 1/3 van de commerciële luchthavens binnen het verzorgingsgebied van de referentieluchthavens is volledig in handen van de staat, en geen enkele luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied als de referentieluchthavens was het voorwerp van een lopend staatssteunonderzoek (in april 2013));

d) zelfs wanneer de referentieluchthavens concurrentie ondervinden van staatsluchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied, er redenen zijn om aan te nemen dat hun gedrag in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie (bijvoorbeeld wanneer de particuliere sector een aanzienlijk belang heeft of de luchthaven onder particulier beheer staat);

e) de luchthavens die het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie in acht nemen, hun prijzen niet onder de incrementele kosten zullen vaststellen.

5.1.4. BEGINSELEN DIE TEN GRONDSLAG LIGGEN AAN DE WINSTGEVENDHEIDSANALYSE BIJ TOETSINGEN AAN HET BEGINSEL VAN DE PARTICULIERE INVESTEERDER IN EEN MARKTECONOMIE ([70])

(138) Het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, voert aan dat de winstgevendheidsanalyse die het aan de Commissie heeft voorgelegd, gebaseerd is op de beginselen die door een rationeel handelende particuliere investeerder zouden worden gehanteerd en aansluit bij de benadering die de Commissie in eerdere zaken heeft gevolgd. De eindwaarde kan inderdaad worden aangepast op basis van een voorzichtige aanname over de waarschijnlijkheid dat de overeenkomst met Ryanair wordt verlengd of dat vergelijkbare voorwaarden zullen worden overeengekomen met andere maatschappijen. De incrementele winstgevendheid van de overeenkomsten met Ryanair voor de luchthavens moet worden beoordeeld op basis van ramingen van de NPV- of IRR-maatstaven.

5.1.5. BRAND BUILDING: WHY AND HOW SMALL BRANDS SHOULD INVEST IN MARKETING — (MERKPOSITIONERING: WAAROM EN HOE KLEINE MERKEN IN MARKETING ZOUDEN MOETEN INVESTEREN) ([71])

(139) Het doel van deze studie is het beschrijven van de commerciële logica achter de besluiten van regionale luchthavens om via AMS advertentieruimte op ryanair.com te kopen.

(140) Gelet op het feit dat er een groot aantal bekende en uit gewoonte bezochte luchthavens bestaat, moeten zwakkere concurrenten statisch koopgedrag van consumenten zien te overwinnen door een manier te vinden om de boodschap van hun merk op een consistente wijze aan een breder publiek te communiceren. Desondanks zijn de traditionele vormen van marketingcommunicatie voor hen gewoon te duur.

(141) Echter, adverteren via AMS:

i) biedt hun de kans een aanzienlijk publiek te bereiken, dat bestaat uit consumenten die al een reisaankoop overwegen;

ii) houdt relatief lage kosten in (een tarievenlijst met commerciële tarieven voor onlinecommunicatie);

iii) maakt communicatie tijdens de aankoopfase mogelijk;

iv) maakt creatieve reclame mogelijk.

5.1.6. INDIENING VAN RYANAIR VAN 20 DECEMBER 2013

(142) Ryanair heeft op 20 december 2013 opmerkingen ingediend over de betalingen aan AMS, de volledige dochtermaatschappij van Ryanair die webreclames aanbiedt.

(143) Ryanair kan zich niet vinden in het oordeel van de Commissie dat de betalingen aan AMS kosten voor de luchthaven vormen, omdat deze interpretatie voorbijgaat aan de waarde van de door AMS aan de luchthaven geleverde diensten. Ryanair is er bovendien van overtuigd dat de aankoop van waardevolle marketingdiensten tegen markttarieven, bij een toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, los van een aanverwante contractuele regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij moet worden gezien.

(144) Ter ondersteuning hiervan dient Ryanair een analyse in van een adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, waarin de door AMS in rekening gebrachte prijzen worden getoetst aan de prijzen van vergelijkbare diensten die door andere reiswebsites worden aangeboden. De analyse komt tot de conclusie dat de door AMS in rekening gebrachte prijzen ofwel lager waren dan het gemiddelde ofwel in de middelste bandbreedte lagen van de prijzen die door de referentiewebsites in rekening werden gebracht.

([70]) Beginselen die ten grondslag liggen aan de winstgevendheidsanalyse bij toetsingen aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Staatssteunzaken betreffende Ryanair, door Oxera voor Ryanair opgestelde nota van 9 april 2013.

([71]) Opgesteld voor Ryanair door professor D.P. McLoughlin, 10 april 2013.

(145) Volgens Ryanair toont dit aan dat de prijzen van AMS in overeenstemming zijn met de marktprijzen. Het besluit van een overheidsluchthaven om de diensten van AMS aan te kopen is dan ook conform het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(146) Ryanair verzoekt de Commissie de benadering te herzien waarvoor zij gekozen heeft om de contracten van AMS te analyseren. Ryanair is ervan overtuigd dat de regelingen met AMS los moeten worden gezien van de door Ryanair gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten en dan ook afzonderlijk moeten worden getoetst aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Indien de Commissie vasthoudt aan een gezamenlijke toetsing van de overeenkomsten met AMS en de door Ryanair gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, mag minstens de waarde van de diensten die door AMS voor de luchthaven worden verricht, niet buiten beschouwing worden gelaten.

(147) Het verslag over de prijzen van AMS van 20 december 2013 dat is opgesteld door het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, verwijst naar de conclusies die in eerdere ingediende verslagen getrokken zijn door de marketingadviseurs Mindshare (2004) en Zenobie Conseil (2011), en naar het verslag van professor McLoughlin (2012) dat het belang van adverteren voor kleine merken beschrijft. Die verslagen bevestigen dat Ryanair een sterk pan-Europees merk heeft, waardoor zij een hogere prijs kan vragen voor haar reclamediensten.

(148) In de analyse werden de tarieven van AMS vergeleken met de advertentieprijzen die gehanteerd werden door een steekproef van referentiewebsites voor de periode 2004-2005, toen de tarievenlijst van AMS voor het eerst werd ingevoerd, en 2013. De resultaten laten zien dat ryanair.com meer dan twee keer zoveel bezoekers per maand heeft als de reiswebsite die qua populariteit daarna komt, en dat het waarschijnlijker is dat bezoekers van de site andere e-commerce transacties aangaan. Op grond van deze unieke kenmerken en de grote merkbekendheid kan Ryanair hogere tarieven in rekening brengen.

(149) Samengevat, voor de beide perioden en voor alle sectoren bleek dat de tarieven van AMS binnen de bandbreedte van de referentiewebsites vielen of zelfs daaronder lagen.

(150) Ter ondersteuning hiervan heeft Ryanair gegevens ingediend over het internetverkeer naar haar homepage in het Verenigd Koninkrijk tussen november 2012 en november 2013, en in de periode 2009-2012, evenals gegevens over diensten van AMS die door de verschillende luchthavens zijn aangekocht en de overeenkomsten tussen AMS en die luchthavens.

(151) Bijlage B.4 bij de indiening van Ryanair van 20 december 2013 bestaat uit het AMS-contract van 27 maart 2009. Het contract bepaalt specifiek dat „Airport Marketing Services een pakket aan marketingdiensten zal leveren voor de periode 29 maart 2009-28 maart 2010 ter waarde van 1 600 000,00 EUR. Voor de periode van 29 maart 2010 tot 28 maart 2014 bedraagt de waarde van de internetdiensten 2 000 000,00 EUR per jaar en zal het gebaseerd zijn op de huidige prijslijst van Airport Marketing Services. […]"

5.1.7. INDIENING VAN RYANAIR VAN 17 JANUARI 2014

(152) Ryanair heeft een rapport van een adviesbureau ingediend over de beginselen die volgens de luchtvaartmaatschappij moeten worden toegepast bij een toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie die zowel betrekking heeft op de door Ryanair met de luchthavens gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten als op de tussen AMS en die luchthavens gesloten marketingovereenkomsten. Ryanair benadrukt dat dit haar standpunt onverlet laat dat de overeenkomsten met AMS en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten eigenlijk afzonderlijk getoetst moeten worden aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(153) In het verslag is aangegeven dat de door AMS gegenereerde inkomsten in een gezamenlijke winstgevendheidsanalyse in de inkomsten moeten worden opgenomen, terwijl de uitgaven betreffende AMS aan de kosten moeten worden toegerekend. Hiertoe wordt in het rapport een op de financiële stromen gebaseerde methodologie voorgesteld waarbij de uitgaven betreffende AMS worden behandeld als een incrementele exploitatie-uitgave.

(154) In het rapport wordt gesteld dat de marketingactiviteiten bijdragen tot het creëren en versterken van de merkwaarde, wat activiteiten en winst kan genereren, niet alleen tijdens de duur van de marketingovereenkomsten, maar ook daarna. Door een overeenkomst met Ryanair is het waarschijnlijker dat de luchthaven andere luchtvaartmaatschappijen zal aantrekken, wat de toestroom van commerciële exploitanten en de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven zal vergroten. Indien de Commissie toch een gezamenlijke winstgevendheidsanalyse uitvoert, moet met die baten rekening worden gehouden door de uitgaven betreffende AMS als incrementele exploitatiekosten aan te merken, waarbij de incrementele winsten moeten worden gecorrigeerd voor de betalingen aan AMS. Bovendien zou een eindwaarde opgenomen kunnen worden in de verwachte incrementele winsten, om het opbouwen van waarde na het verlopen van de overeenkomst mee te wegen.

(155) Ter ondersteuning van deze benadering bevat het verslag een samenvatting van de resultaten van studies die aantonen hoe reclame merkwaarde kan opbouwen en klantenbinding kan verhogen. In het bijzonder kan door reclame op ryanair.com de zichtbaarheid van het luchthavenmerk worden vergroot. Vooral kleinere regionale luchthavens die naar een toename van het verkeersvolume streven, kunnen door middel van promotieovereenkomsten met AMS de waarde van hun merk verhogen.

(156) Tot slot wordt gesteld dat de kassstroombenadering verenigbaar is met besluiten van de Commissie inzake staatssteun en mededinging zonder dat er sprake is van staatssteun, namelijk in de zaak BayernLB, waarin de Commissie aangaf dat zij voor de raming van de kasstromen gebruik zou maken van een waarderingsmodel op basis van de dividend discount-methode en vervolgens op basis van de voorspelde dividendgroei een eindwaarde zou bepalen, en in de marginsqueezezaak met betrekking tot Telefónica, waarin de Commissie bij de berekening van de verdisconteerde kasstroom ook een eindwaarde in aanmerking heeft genomen.

5.1.8. VERSLAG VAN OXERA VAN 31 JANUARI 2014: HOE MOETEN DE AMS-OVEREENKOMSTEN IN DE WINSTGEVENDHEIDSANALYSE WORDEN BEHANDELD ALS ONDERDEEL VAN DE TOETSING AAN HET CRITERIUM VAN DE MARKTDEELNEMER HANDELEND IN EEN MARKTECONOMIE? PRAKTISCHE TOEPASSING

(157) Op 31 januari 2014 deed Ryanair een mededeling inzake de staatssteunonderzoeken van de Commissie waarbij zij momenteel betrokken is. Op basis van studies waartoe zij opdracht heeft gegeven aan een adviesbureau, bespreekt Ryanair de praktische aspecten van het meenemen van AMS binnen een gezamenlijke AMS-ASA ([72]) winstgevendheidsanalyse ([73]) en legt zij uit hoe, in principe, volgens haar interpretatie van de benadering van de Commissie, de overeenkomsten met AMS in een gezamenlijke AMS-ASA winstgevendheidsanalyse kunnen worden meegenomen.

(158) De gekozen aanpak houdt ook rekening met de mogelijkheid dat de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de AMS-overeenkomsten ook na het overeengekomen einde van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten de winsten van de luchthaven blijven ondersteunen.

(159) Ryanair stelt dat de aanwezigheid van Ryanair op een luchthaven andere passagiers of luchtvaartmaatschappijen ertoe zou kunnen overhalen de luchthaven te gebruiken. Reclame en promotie ten gevolge van de AMS-overeenkomsten kan leiden tot meer passagiers van Ryanair of andere luchtvaartmaatschappijen na het overeengekomen einde van de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair. Bovendien zou de overeenkomst inzake luchthavendiensten ook de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven kunnen doen stijgen. Ryanair meent dat dit resultaat intuïtief juist is, aangezien vrijwel alle ondernemingen in de economie zullen investeren in marketing om hun winstgevendheid te verhogen door hun producten meer onderscheidend te maken. Gelet op de typische voordelen die marketing oplevert, alsmede de netwerkeffecten die samenhangen met groei op luchthavens, zou het dan ook onjuist zijn om aan te nemen dat de incrementele inkomsten door de marketing van AMS uitsluitend zouden bestaan uit passagiers van Ryanair die de luchthaven gebruiken tijdens de duur van de overeenkomst inzake luchthavendiensten.

5.1.9. OPMERKINGEN VAN RYANAIR VAN 12 SEPTEMBER 2014

(160) Ryanair merkt op dat het onderzoek van de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij een toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie moet omvatten, zoals bepaald in onderdeel 3.5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(161) Ryanair stelt bovendien dat de „capaciteitsbenadering" van de toerekening van investeringskosten zowel juridisch correct is, onder de winstgevendheidstoets vooraf, als economisch correct. De „benadering van het daadwerkelijke gebruik" miskent immers het feit dat winstgevendheidsanalyses als marktdeelnemer handelend in een markteconomie altijd vooraf moeten worden uitgevoerd.

5.1.10. TOEREKENING VAN INVESTERINGSKOSTEN ([74])

(162) Het verslag van het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, haalt punt 64 van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun aan en stelt dat de hypothetische nieuwe terminal of faciliteiten in feite niet voor één enkele specifieke luchtvaartmaatschappij noodzakelijk zijn, maar dat andere luchtvaartmaatschappijen er ook van kunnen profiteren. Het merkt op dat het niet eerlijk is om 100 % van de kosten aan één enkele onderneming toe te rekenen, zelfs al is zij de enige onderneming die op de luchthaven actief is, terwijl de berekening van de kosten op basis van de benutting van de capaciteit die door de investeringen gecreëerd is, een betere manier zou zijn.

([72]) Overeenkomsten inzake luchthavendiensten (airport services agreements).
([73]) De gezamenlijke AMS-ASA winstgevendheidsanalyse is uitgevoerd voor alle luchthavens waarvoor het adviesbureau de nodige gegevens kon verkrijgen.
([74]) Verslag van Oxera van 12 september 2014.

(163) Ryanair benadrukt dat er een kritiek verschil bestaat tussen het meten van de benuttingsgraad ten opzichte van de capaciteit en het meten van het aandeel in het totale verkeer. De luchthaven van Angouleme wordt als voorbeeld genoemd, waarbij Ryanair verantwoordelijk was voor 95-97 % van het verkeer, maar slechts 25-28 % van de capaciteitsbenutting.

(164) Het adviesbureau verstrekt de Commissie meerdere voorbeelden, waaronder de zaak-Alghero ([75]). In 2004 is op de luchthaven van Alghero een nieuwe passagiersterminal geopend, die de passagierscapaciteit van de luchthaven aanmerkelijk vergrootte, van circa 0,8 miljoen naar 2,5 miljoen. Deze toename in de capaciteit van de terminals kwam tot uiting in de ondernemingsplannen van SOGEAAL in de vorm van een toename van het aantal kerende vluchten en vertrekkende passagiers vanaf 2004.

(165) Tot slot meldt de nota dat het passend zou zijn om investeringskosten toe te rekenen in verhouding tot het verwachte aandeel in de capaciteit dat een bepaalde overeenkomst van een luchtvaartmaatschappij vertegenwoordigt.

5.1.11. BEOORDELING VAN HET BREDERE EFFECT VAN AMS-OVEREENKOMSTEN OP HET LUCHTHAVENVERKEER ([76])

(166) Het adviesbureau dat in naam van Ryanair optreedt, heeft de verwachte incrementele winstgevendheid van de overeenkomsten vanuit het perspectief van de luchthaven bekeken, door niet alleen de kosten van de betalingen aan AMS te analyseren, maar ook de baten uitgedrukt als de toegenomen aantrekkelijkheid van de luchthaven en de mogelijkheid van zowel een toename van het aantal passagiers van andere maatschappijen dan Ryanair als de bijbehorende hogere niet-luchtvaartgebonden inkomsten.

(167) Om het bredere effect van de AMS-overeenkomsten aan te tonen, heeft het adviesbureau de luchthaven van Alghero als casusstudie gebruikt. De resultaten van die analyse wijzen op een positief effect voor SOGEAAL dankzij de marketingovereenkomsten die zij met AMS sloot. De luchthaven profiteerde met name van i) een mogelijke toename in aantrekkelijkheid voor andere luchtvaartmaatschappijen, ii) een beperkte afname van het aantal passagiers als gevolg van de financiële crisis en iii) het potentiële publiek van AMS-reclame dat meer dan 50 keer groter is dan voor soortgelijke regelingen met Alitalia.

(168) Tot slot stelt het verslag dat, aangezien er geen empirische analyse beschikbaar is over het effect van adverteren op ryanair.com, het niet juist is om tot de conclusie te komen dat het voordeel van adverteren op ryanair.com uitsluitend zou bestaan in het doen toenemen van de hoeveelheid Ryanair-verkeer, en dat de voordelen van de AMS-overeenkomsten niet zouden voortduren na de afloop van de overeenkomsten.

5.1.12. DE ROL VAN VERGELIJKENDE ANALYSE IN TOETSINGEN ([77]) AAN HET BEGINSEL VAN DE MARKTDEELNEMER HANDELEND IN EEN MARKTECONOMIE ([78])

(169) Ryanair stelt dat de Commissie de efficiëntie van de kosten van de luchthavens niet beoordeeld heeft bij het uitvoeren van de winstgevendheidsanalyses. Zij benadrukken daarom dat Ryanair niet kan worden geacht te weten of het akkoord naar verwachting winstgevend is voor de luchthaven.

(170) De analyse die verricht is door het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, onderstreept het belang van een vergelijkende analyse om de werkelijke kosten van een luchthaven te kunnen begrijpen. Het adviesbureau brengt een groot aantal voorbeelden naar voren van vergelijkende analyses die de afgelopen jaren door de Commissie gebruikt zijn, en benadrukt het feit dat de Commissie zelf verklaart dat vergelijkende analyse van groot belang is in toetsingen aan het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(171) Tot slot stelt Ryanair voor om de vergelijkende analyse minstens als extra toetssteen te gebruiken voor de resultaten van de winstgevendheidsanalyse.

5.1.13. ECONOMISCHE TOETSINGEN AAN HET BEGINSEL VAN DE MARKTDEELNEMER HANDELEND IN EEN MARKTECONOMIE: VERGELIJKENDE ANALYSE MET INBEGRIP VAN AMS ([79])

(172) De door Ryanair verstrekte studie toont aan hoe de resultaten van 2012 en 2013 op de luchthavens van Lübeck en Cagliari niet veranderen als de betalingen aan AMS in de vergelijkende analyse worden meegenomen.

([75]) Zie voetnoot 52.
([76]) Verslag van Oxera van 26 september 2014.
([77]) Mededeling van Ryanair van 26 januari 2015.
([78]) Market Economy Operator Principle.
([79]) Mededeling van Ryanair van 27 februari 2015.

(173) De studie komt tot de conclusie dat de nettotarieven die Ryanair op de luchthaven van Cagliari betaalde, in de onderzochte periode (2007-2013) gemiddeld hoger waren dan het gemiddelde op de referentieluchthavens. Hieruit volgt dat een marktdeelnemer handelend in een markteconomie waarschijnlijk een soortgelijke regeling aan Ryanair had aangeboden. Zij stellen met name dat het resultaat niet gevoelig is voor de wijze waarop met de betalingen aan AMS wordt omgegaan en robuust is in diverse gevoeligheidsanalyses.

5.1.14. ECONOMISCHE TOETSING AAN HET BEGINSEL VAN DE MARKTDEELNEMER HANDELEND IN EEN MARKTECONOMIE: LUCHTHAVEN VAN CAGLIARI, WINSTGEVENDHEIDSANALYSE ([80])

(174) De studie wil aantonen, aan de hand van een analyse vooraf, dat de ASA-overeenkomsten van januari 2007, december 2007 en december 2009 door SOGAER (de exploitant van de luchthaven van Cagliari) als winstgevend werden beschouwd en ook door alle andere beheersondernemingen als winstgevend zouden worden beschouwd, zoals vereist door de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(175) De winstgevendheidsanalyse op basis van de NPV-berekening laat met name een positieve indexontwikkeling zien voor de gehele periode (2007 en 2009). De regelingen voor Cagliari lijken dan ook marktconform te zijn.

(176) Er is voldoende bewijs om te stellen dat, onder gelijke omstandigheden, een exploitant in een markteconomie van de luchthaven van Cagliari het als winstgevend beschouwd zou hebben indien hem soortgelijke regelingen aangeboden werden zoals die welke overeengekomen zijn tussen Ryanair en de luchthaven van Cagliari.

5.1.15. HET EFFECT VAN DE ACTIVITEITEN VAN RYANAIR OP DE NIET-LUCHTVAARTGEBONDEN INKOMSTEN VAN LUCHTHAVENS ([81])

(177) Het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt, overwoog dat het begin van de activiteiten van Ryanair een aanzienlijk positief effect had op de hoogte van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven per passagier. Op basis hiervan stelt het verslag dat de benadering die tot dusver is gevolgd in de winstgevendheidsanalyse op basis van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie, alsook in de analyse van de Commissie ([82]), conservatief waren, aangezien deze stijging van de inkomsten van de luchthaven daarin niet is meegeteld.

(178) Het verslag voert een empirische analyse uit op basis van een steekproef van 57 Europese luchthavens, gekozen om maximaal vergelijkbaar te zijn met de luchthavens die in het huidige onderzoek beoordeeld worden. Het resultaat is dat de start van de activiteiten van Ryanair ([83]) in 29 van die luchthavens tot een reële (de inflatie overstijgende) toename van rond de 12,0-13,7 % leidde in de niet-luchtvaartgebonden inkomsten per vertrekkende passagier, en dat dit een statistisch significant effect was. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat de passagiers van Ryanair meer uitgeven dan passagiers van andere luchtvaartmaatschappijen, deels als gevolg van de beperkte catering aan boord van goedkope luchtvaartmaatschappijen, en deels als gevolg van het feit dat het begin van de activiteiten van Ryanair tot de ontwikkeling van de terminal leidde, bijvoorbeeld door meer detailhandel aan te trekken.

(179) Het verslag concludeerde ook dat dit effect meer in het algemeen voor goedkope luchtvaartmaatschappijen gold. Vanwege de groei in de goedkope luchtvaartsector, met sterke merken die significante hoeveelheden passagiers vervoeren, zou het begin van de activiteiten van een goedkope luchtvaartmaatschappij op een luchthaven kunnen resulteren in een aanzienlijke groei voor de luchthaven en daarmee ook in hogere niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier. Op basis van de steekproef van in beschouwing genomen luchthavens heeft het begin van activiteiten door luchtvaartmaatschappijen met traditionele tarieven daarentegen geen significante impact op de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthavens per passagier.

([80]) Verslag van Oxera, 2 maart 2015.

([81]) Verslag van Oxera opgesteld ten behoeve van Ryanair, 4 december 2015.

([82]) Het adviesbureau verwees naar de benadering die de Commissie had gevolgd in de besluiten inzake de luchthavens van Pau en Nîmes, waarin de Commissie de verwachte niet-luchtvaartgebonden inkomsten per vertrekkende passagier berekende op basis van de meetgegevens op de luchthaven voorafgaand aan de sluiting van de overeenkomsten, met correcties voor inflatie.
Besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia (PB L 201 van 14.1.2015, blz. 109), met name overweging 414.
Besluit (EU) 2016/633 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair en Airport Marketing (PB L 113 van 27.4.2016, blz. 32), met name overweging 436.

([83]) Het adviesbureau beschouwde als aanvangsdatum van de activiteiten van Ryanair het jaar waarin Ryanair „significante" activiteiten op de luchthaven begon, gedefinieerd als het eerste jaar waarin het aantal passagiers dat met Ryanair vertrok meer dan 50 % hoger lag dan het maximale aantal passagiers dat binnen een jaar vanaf hetzelfde vliegveld met Ryanair vertrok in de periode 1994-2012.

(180) Volgens dat verslag onderstrepen de resultaten de conservatieve aard van de benadering die tot dusver wordt gevolgd in de winstgevendheidsanalyse op basis van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, alsook in de analyse van de Commissie. Deze analyses veronderstellen geen versnelde groei van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthavens per passagier en kunnen dan ook de bredere baten van de activiteiten van Ryanair op luchthavens niet meewegen, maar alleen ramingen van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten per vertrekkende passagier vermeerderd met het veel lagere inflatiepercentage. Het adviesbureau verwachtte dan ook dat zowel zijn eigen analyse op basis van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie als de analyse van de Commissie de verwachte winstgevendheid van Ryanairs regelingen op de luchthaven zou onderschatten.

5.2. *OPMERKINGEN VAN EASYJET*

5.2.1. OPMERKINGEN BETREFFENDE HET INLEIDINGSBESLUIT

5.2.1.1. ***Activiteiten van easyJet op Sardinië***

(181) In de periode 2010-2013 was easyJet actief op de luchthavens van Cagliari en Olbia.

Het contract met de luchthaven van Cagliari

(182) Het contract met de exploitant van de luchthaven van Cagliari werd getekend op 14 december 2010 en was geldig vanaf 29 maart 2010 tot en met 28 maart 2013 ([84]). De totale waarde van het contract voor Cagliari was […] EUR: het contract bepaalt dat de exploitant van de luchthaven van Cagliari easyJet […] EUR moet betalen voor het eerste jaar, […] EUR voor het tweede jaar en […] EUR voor het derde jaar.

(183) Het contract met de luchthaven van Cagliari verduidelijkt dat de regio, om de economie van de regio een impuls te geven en een economisch rendement te behalen, besloot om haar marketinginvesteringen in de toerismesector te verhogen en daarom jaarlijks aan de luchthavenexploitanten een bedrag toekende om daaraan te besteden. easyJet verbond zich ertoe marketingactiviteiten te verrichten, rechtstreekse vluchten te exploiteren en passagiersdoelstellingen te behalen zoals in het contract bepaald.

(184) Het contract omvat een driejarig ondernemings- en mediaplan dat is opgesteld door easyJet, en passagiersdoelstellingen die door de luchtvaartmaatschappij behaald moeten worden. Een economische effectrapportage — waartoe opdracht werd gegeven aan een externe adviseur — is bij het contract gevoegd en meet het behaalde rendement van marketingactiviteiten.

(185) Indien easyJet niet zou voldoen aan de verplichting om de routes te exploiteren met de afgesproken frequenties, dan zou SOGAER het recht hebben het overeenkomstige bedrag niet uit te betalen. easyJet verbond zich ertoe alle relevante en gebruikelijke luchthavengelden en -belastingen aan SOGAER te betalen. Indien de voormelde gelden en belastingen niet betaald werden, dan zou dit een wanprestatie vormen tegenover SOGAER, die daarop het recht gehad zou hebben om het contract te beëindigen.

(186) Artikel 5 van het contract met de luchthaven van Cagliari bepaalt dat het verstrekken van financiële steun afhankelijk is van het toekennen van de relevante financiering door de regio.

Contracten met de luchthaven van Olbia

(187) Het eerste contract met GEASAR werd op 17 maart 2011 ondertekend en bestreek de periode van 28 maart 2010 tot en met 27 maart 2011 ([…] EUR eenmalige betaling). Het tweede contract werd op 25 januari 2012 ondertekend en bestreek de periode van 27 maart 2011 tot en met 30 maart 2013 ([85]) (tot maximaal […] EUR voor de zomermaanden 2011-wintermaanden 2011/2012 en tot maximaal […] EUR voor de zomermaanden 2012-wintermaanden 2012/2013). Het laatste contract met de luchthaven van Olbia werd op 1 maart 2013 ondertekend en bestreek de periode van 27 maart 2013 tot en met 30 maart 2014 (tot maximaal […] EUR).

(188) De contracten vermelden niet dat de openbare financiering die voor de ontwikkeling van luchtvervoer wordt toegekend van de regio afkomstig is.

([84]) Het contract voor Cagliari betreft het exploiteren van de volgende routes: Stansted, Genève, Bazel, Schönefeld.
([85]) Het contract met de luchthaven van Olbia betreft het exploiteren van de volgende routes: Bristol, Bazel, Genève, Londen Gatwick, Milaan Malpensa, Schönefeld, Lyon, Orly en Madrid-Barajas.

(189) easyJet stelt dat het op 25 januari 2012 ondertekende contract tot doel had haar activiteiten op de luchthaven verder te doen toenemen door i) een nieuwe verbinding te openen tussen Olbia en Madrid tijdens het zomerseizoen 2012, ii) de wekelijkse frequentie te verhogen van het vervoer van en naar Berlijn tijdens het winterseizoen 2012/13, en iii) de doorvoerstromen te ontwikkelen, vooral op de internationale markten, in het midden- en laagseizoen. Het doel van het contract was om een marketing- en reclameprogramma te ontwikkelen met de financiële deelname van GEASAR.

(190) easyJet stelde een ondernemingsplan op, dat door GEASAR bestudeerd is, die haar eigen ondernemingsplan opstelde om de financiële haalbaarheid van het contract te verifiëren. De luchthavenexploitant verifieerde de waarde van de investering op basis van het resultaat van zijn eigen ondernemingsplan ([86]).

5.2.1.2. ***Elementen van staatssteun***

(191) Om te begrijpen of de betreffende maatregel als staatssteun beschouwd moet worden, neemt easyJet elk van de criteria door die in artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn opgesomd.

Staatsmiddelen

(192) easyJet stelt dat, hoewel het contract met SOGAER specifiek verwijst naar Wet 10/2010, op grond van welke de regio dergelijke financiering aan de luchthavenexploitant zou toekennen, er geen aanwijzingen zijn dat de financiering die easyJet van SOGAER en GEASAR ontving dezelfde was die door de regio rechtstreeks aan de luchthavenexploitanten toegekend werd.

(193) In de eerste plaats is easyJet van mening dat de verwijzing naar de regionale wet in het contract tussen SOGAER en easyJet op zichzelf geen rechtstreeks verband tussen Sardijnse regionale financiering en easyJet aantoont. Bovendien toont het feit dat die verwijzing niet gemaakt werd in het contract tussen GEASAR en easyJet verder aan dat de in het andere contract genoemde Wet 10/2010 niet van wezenlijk belang was voor de relatie tussen de luchthavenexploitanten en easyJet.

(194) easyJet meent dat de Commissie een specifieke beoordeling moet verrichten van de contracten van easyJet om te verifiëren of de financiering die easyJet van de luchthavenexploitanten ontving, daadwerkelijk van de regio kwam voordat zij tot de conclusie kan komen dat de betreffende maatregel staatssteun is.

Concurrentievervalsing binnen de interne markt

(195) easyJet stelt dat de ontvangen compensatie onvoldoende is om een negatief effect te hebben op de mededinging. Dit valt toe te schrijven aan twee factoren: het relatief lage bedrag van de compensatie en de afwezigheid van luchtvaartmaatschappijen die dezelfde routes vlogen als die welke in de contracten vermeld zijn.

(196) easyJet is de enige luchtvaartmaatschappij die actief is op elk van de routes vermeld in het contract met SOGAER en bijna alle routes vermeld in het contract met GEASAR. De luchthavenexploitanten hebben andere luchtvaartmaatschappijen uitgenodigd om dezelfde routes te exploiteren door op hun websites de uitnodiging voor luchtvaartmaatschappijen te publiceren om ondernemingsplannen in te dienen om routes van en naar Cagliari en Olbia te exploiteren, maar alleen easyJet reageerde op deze geboden mogelijkheid.

(197) Aangezien easyJet de enige luchtvaartmaatschappij is die de betreffende routes exploiteert, kan geen enkele concurrent door de vermeende steun geschaad worden. Er is dan ook, volgens easyJet, geen sprake van concurrentievervalsing.

Ontbreken van elk economisch voordeel

(198) easyJet stelt dat de maatregel geen enkel economisch voordeel inhoudt waarvan zij profiteert en baseert haar redenering op het beginsel van de particuliere investeerder.

(199) easyJet stelt dat SOGAER en GEASAR het positieve economische rendement van de contracten vooraf konden beoordelen. Dit economische rendement is op twee factoren gebaseerd: i) easyJet verbond zich ertoe de marketingactiviteiten uit te voeren, de rechtstreekse vluchten te exploiteren en de passagiersdoelstellingen te behalen die in

([86]) Geen van beide ondernemingsplannen is aan de Commissie meegedeeld.

het contract zijn vastgelegd; ii) easyJet voorzag de luchthavenexploitant van ondernemingsplannen die de geldigheidsduur van de contracten bestreken, zodat hij de winstgevendheid kon verifiëren, en iii) de luchthavenexploitant bevestigde het rendement op de investering in marketingactiviteiten.

(200) Met betrekking tot het eerste punt verduidelijkt easyJet dat zij zich zowel in het contract met de luchthaven van Cagliari als in dat met Olbia voor de betreffende routes ertoe verbond een minimale dienstregeling met minimale frequenties aan te houden.

(201) Met betrekking tot het tweede punt, beschrijven de door easyJet ingediende ondernemingsplannen het aanbod van easyJet in detail, zodat de luchthavenexploitanten de winstgevendheid van hun investeringen konden beoordelen. easyJet verduidelijkt dat beide luchthavenexploitanten, op basis van de destijds beschikbare informatie, tot de conclusie kwamen dat de investeringen tot een significant economisch rendement voor de luchthavens leidden.

(202) SOGAER heeft haar besluit om met easyJet samen te werken gebaseerd op het resultaat van een door een externe adviseur goedgekeurde economische effectbeoordeling die het investeringsrendement bevestigde, en kwam aldus tot de conclusie dat het zeer waarschijnlijk een significant economisch rendement en ontwikkeling voor de luchthaven tot gevolg zou hebben. GEASAR verklaarde in het contract dat zij het ondernemingsplan van easyJet bestudeerd had, de aannames en de verwachte resultaten beoordeeld had en haar eigen ondernemingsplan had opgesteld, en bevestigde dat het in haar economisch belang was om met easyJet samen te werken.

(203) De contracten met SOGAER en GEASAR hebben het aantal passagiers op de luchthavens van Cagliari en Olbia significant doen toenemen, hetgeen zorgde voor stabiele en toenemende luchtvaartgebonden en niet-luchtvaartgebonden inkomsten.

(204) easyJet is van mening dat de contracten met SOGAER en GEASAR op zuiver commerciële voorwaarden gebaseerd zijn. De betrokken maatregel kan dan ook niet als staatssteun beschouwd worden, aangezien SOGAER en GEASAR handelden als particuliere investeerders op zoek naar economisch voordeel.

5.2.1.3. ***Voldoen aan de Altmark-toetsing en/of artikel 106, lid 2, van het Verdrag***

(205) easyJet verklaart dat de aan haar verleende compensatie geen onrechtmatige staatssteun vormt, aangezien deze voldoet aan alle vier de criteria die door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het Altmark-arrest ([87]) gesteld zijn om te bepalen of een compensatie voor de openbare dienst staatssteun behelst.

(206) De maatregel behelst compensatie voor de verplichting om specifiek aangewezen strategische internationale routes van en naar de luchthavens van Cagliari en Olbia te exploiteren en de bijbehorende marketing- en reclamediensten te verlenen, met name tijdens het weinig winstgevende laagseizoen. Voorts is de financiering onder de regeling beperkt tot (gedeeltelijke) compensatie voor de kosten die easyJet daadwerkelijk maakt bij het verrichten van haar openbare dienst, waardoor zij uiteindelijk een redelijke winst kan behalen.

(207) easyJet is van mening dat aan de eerste Altmark-voorwaarde (belasten met een duidelijk omschreven openbaredienstverplichting) voldaan is doordat de taak van het exploiteren van strategische internationale routes door de staat aan easyJet is opgedragen en dat die taak van openbare dienst precies omschreven is. easyJet heeft bindende contracten gesloten met SOGAER en GEASAR als een gevolg van de Sardijnse Wet 10/2010 en de daaropvolgende uitvoeringsbesluiten. Dergelijke contracten leggen specifieke verplichtingen op aan easyJet om te waarborgen dat het beginsel van territoriale continuïteit in stand blijft en dat een voldoende aantal vluchten plaatsvindt om ook in het laagseizoen passagiers van en naar Sardinië te vervoeren. De onderzochte compensatie heeft betrekking op DAEB's die easyJet door de regio zijn toegewezen via SOGAER en GEASAR.

(208) Bij het analyseren van de tweede voorwaarde (de parameters voor het berekenen van de compensatie zijn vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld) stelt easyJet dat de contracten die easyJet belasten met de taak luchtvervoersdiensten op de strategische routes te verrichten, de compensatie voor het verrichten van die taak voldoende duidelijk en vooraf vaststellen, aangezien ze een vast bedrag per jaar aangeven dat specifiek betrekking heeft op de exploitatie van de betrokken routes gedurende het hele jaar.

([87]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(209) Met betrekking tot de derde voorwaarde (de ontvangen compensatie gaat het bedrag niet te boven dat nodig is om de kosten te dekken en een redelijke winst te behalen) stelt easyJet dat het verrichten van de in de contracten met SOGAER en GEASAR vastgestelde luchtvervoersdiensten grote vaste en exploitatiekosten voor easyJet inhoudt. […] easyJet bevestigt dat zij zonder de steun die zij van de luchthavens ontvangen heeft, nooit een route vanaf een Sardijnse luchthaven zou hebben geëxploiteerd, behalve in het hoogseizoen.

(210) easyJet stelt dat zelfs aan de vierde Altmark-voorwaarde voldaan wordt (de ontvangen compensatie is niet hoger dan de kosten van een goed beheerde onderneming die afdoende uitgerust is met de middelen om de openbare dienst te verlenen). easyJet meent dat zij als een typische onderneming beschouwd kan worden, goed beheerd en afdoende uitgerust met de middelen om de openbare dienst te verlenen. easyJet wil benadrukken dat zij een van de best beheerde Europese luchtvaartmaatschappijen is en klanten lage tarieven kan bieden doordat zij op efficiëntie focust, haar vloot een hoge bezettingsgraad heeft en zij intensief gebruikmaakt van ICT, factoren waardoor de kosten per passagier worden verlaagd.

(211) Mocht de Commissie van oordeel zijn dat niet aan de Altmark-voorwaarden voldaan is, dan is easyJet van mening dat aan alle voorwaarden van artikel 106, lid 2, van het Verdrag voldaan is en dat de activiteiten noodzakelijk waren voor het verlenen van diensten van algemeen economisch belang. De activiteiten kunnen dan ook nog steeds als verenigbaar te rechtvaardigen zijn op grond van de uitzondering waarin artikel 106, lid 2, van het Verdrag voorziet.

5.2.1.4. ***De afweging***

(212) Volgens easyJet maakt een positief resultaat van de afweging een regeling volledig rechtmatig, zelfs als deze buiten het toepassingsgebied van verordeningen en richtsnoeren valt, ongeacht het bedrag aan steun of de omvang van de begunstigde. Steun wordt geacht ongewenste negatieve effecten te hebben indien:

a) hij wordt toegekend aan inefficiënte of dominante ondernemingen in krimpende sectoren;

b) hij particuliere investeringen of onderzoeksinspanningen verdringt;

c) hij bepaalde ondernemingen of technologieën discrimineert.

(213) Geen van de vervalsingen van de mededinging die gewoonlijk met problematische staatssteun in verband worden gebracht, zijn in deze zaak aanwezig: i) de begunstigden hebben geen marktaandeel bemachtigd ten koste van potentieel efficiëntere concurrenten; ii) er heeft geen discriminatie plaatsgevonden van buitenlandse concurrenten ten gunste van „nationale kampioenen"; iii) consumenten zijn niet benadeeld doordat zij geen toegang hebben gekregen tot goedkopere of betere producten.

(214) easyJet stelt dat de betreffende regeling aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid voldoet. De regeling is noodzakelijk omdat easyJet anders de routes niet gedurende het hele jaar zou exploiteren. De regeling is proportioneel, omdat de bijdrage slechts een fractie van de exploitatiekosten van easyJet vormt.

5.2.1.5. ***Conclusie***

(215) easyJet komt tot de conclusie dat zij geen onrechtmatige staatssteun ontvangen heeft van Sardijnse luchthavens noch van de Sardijnse autoriteiten tijdens het onderzoekstijdvak.

5.2.2. OPMERKINGEN OVER DE TOEPASSING VAN DE RICHTSNOEREN LUCHTVAARTSTEUN VAN 2014 OP DE BETREFFENDE MAATREGELEN

(216) easyJet is stellig van mening dat zij reeds heeft aangetoond dat zij geen onrechtmatige staatssteun ontvangen heeft, dit om een aantal redenen die de nieuwe richtsnoeren onverlet laten. easyJet benadrukt dat er twee methoden zijn, te vinden in onderdeel 3.5 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, om vast te stellen of overeenkomsten tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen voldoen aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie en daarom vrij van staatssteun zijn.

(217) De eerste methode is de benchmarkmethode, maar de Commissie heeft deze methode afgewezen door de aanzienlijke aanwezigheid van overheidssubsidies op de luchthavenmarkt.

(218) De alternatieve voorgestelde methode bestaat erin vast te stellen of de betrokken commerciële regeling vooraf gezien incrementeel aan de winstgevendheid van de luchthaven bijdraagt (onderdeel 3.5.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014). easyJet geeft aan dat „de Commissie een analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen het meest relevante criterium voor de beoordeling van door luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen aangegane regelingen vindt". Naar het oordeel van de maatschappij zou die beoordeling in beginsel op een ondernemingsplan gebaseerd moeten zijn dat rekening houdt met de beschikbare informatie en voorzienbare ontwikkelingen ten tijde van het aangaan van de overeenkomst.

(219) easyJet benadrukt dat, zoals uitgelegd in de opmerkingen die op 30 juli 2013 zijn ingediend, SOGAER en GEASAR voorafgaandelijk het positieve economische rendement van de contracten konden anticiperen.

(220) easyJet merkt op dat het positieve economische rendement op de volgende factoren gebaseerd is: i) easyJet verbond zich ertoe de marketingactiviteiten uit te voeren, de rechtstreekse vluchten te exploiteren en de passagiersdoelstellingen te behalen die in de contracten zijn vastgelegd; ii) easyJet voorzag de luchthavenexploitant van ondernemingsplannen die de geldigheidsduur van de contracten bestreken, zodat hij de winstgevendheid kon verifiëren, en iii) de luchthavenexploitant bevestigde het rendement op de investering in marketingactiviteiten. easyJet wijst erop dat beide luchthavenexploitanten op basis van de destijds beschikbare informatie tot de conclusie kwamen dat de investeringen zouden leiden tot een significant economisch rendement voor de luchthavens. SOGAER baseerde haar besluit om het contract met easyJet aan te gaan in feite zelfs op het resultaat van een economische effectbeoordeling.

(221) easyJet wijst er ook op dat haar reclame- en marketingactiviteiten de zichtbaarheid van de luchthavens van Cagliari en Olbia aanzienlijk hebben doen toenemen en daarmee ook de passagiersstroom op routes naar die luchthavens.

(222) Met betrekking tot onderdeel 5.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 merkt easyJet op dat er sprake is van een aantal wijzigingen in de voorwaarden waaronder luchtvaartmaatschappijen steun kunnen ontvangen voor het opstarten van nieuwe routes. easyJet voert aan dat in deze zaak op grond van de nieuwe richtsnoeren flexibelere regelingen qua luchthavenomvang en in aanmerking komende bestemmingen te rechtvaardigen zijn voor luchthavens in afgelegen gebieden, zoals in dit geval op een eiland. easyJet stelt dat aan de nieuwe criteria voor de toelaatbaarheid van aanloopsteun in wezen voldaan is.

(223) De maatschappij merkt op dat onderdeel 5.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 bepaalt dat aanloopsteun aan luchtvaartmaatschappijen beschouwd zal worden als een bijdrage aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, mits aan één van de volgende voorwaarden is voldaan: i) de steun verbetert de mobiliteit van burgers in de Unie en helpt regio's beter te ontsluiten door nieuwe routes te openen, of ii) de steun bevordert de regionale ontwikkeling van afgelegen gebieden. „Afgelegen gebieden" betekent volgens onderdeel 2.2 van de richtsnoeren „ultraperifere gebieden, Malta, Cyprus, Ceuta, Melilla, eilanden die tot het grondgebied van een lidstaat behoren, en dunbevolkte gebieden". easyJet stelt dat aan beide criteria voldaan is. Bovendien lijkt ook voldaan te zijn aan het vereiste van een reële vervoersbehoefte, vanwege het ontbreken van echte andere vervoersmethoden.

(224) easyJet herinnert eraan dat aanloopsteun mag worden toegekend aan luchtvaartmaatschappijen die vertrekken van luchthavens met minder dan 3 miljoen passagiers per jaar (punt 142 van de richtsnoeren luchtvaartsteun) en, van geval tot geval te bepalen, ook aan die luchtvaartmaatschappijen die vertrekken van luchthavens met meer dan 3 en minder dan 5 miljoen passagiers per jaar (punt 144). Voor de luchthaven van Olbia — waarvan het contract met easyJet in 2011 ondertekend werd — waren de in 2009 en 2010 gemeten verkeersvolumes respectievelijk 1 621 945 en 1 591 821 passagiers. Voor de luchthaven van Cagliari — waarvan het contract met easyJet in 2010 ondertekend werd — waren de in 2008 en 2009 gemeten verkeersvolumes respectievelijk 2 924 805 en 3 317 262 passagiers. In elk geval moet de Commissie, naar easyJets mening, tot de conclusie komen dat de aanloopsteun noodzakelijk is op grond van punt 142 (in het geval van de luchthaven van Cagliari) of anders minstens op grond van punt 144 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(225) Met betrekking tot de geschiktheid van staatssteun als beleidsinstrument bepaalt punt 147 dat aan dat criterium voldaan is indien aan een van de volgende voorwaarden voldaan is: i) in een vooraf door de luchtvaartmaatschappij opgesteld ondernemingsplan wordt vastgelegd dat de gesteunde verbinding vooruitzichten biedt om ten minste na drie jaar zonder overheidsfinanciering winstgevend te worden voor de luchtvaartmaatschappij, of ii) zonder een ondernemingsplan voor een route moeten de luchtvaartmaatschappijen een onherroepelijke toezegging doen aan de luchthaven om de verbinding te blijven exploiteren voor een periode die ten minste even lang duurt als de periode dat zij aanloopsteun heeft ontvangen. easyJet benadrukt dat de businessplannen die opgesteld waren ten tijde van het ondertekenen van de contracten het gemak en de duurzaamheid van de overeenkomsten voor de luchthavens bevestigden.

(226) Hoewel er geen formele toezegging werd gedaan om te blijven exploiteren na de initiële periode van drie jaar, wordt die voorwaarde momenteel de facto vervuld, aangezien easyJet nog steeds actief is op de luchthavens van Cagliari en Olbia na de afloop van de overeenkomst in 2013.

(227) Wat betreft het bestaan van een stimulerend effect, herinnert easyJet eraan dat aanloopsteun aan luchtvaartmaatschappijen een stimulerend effect heeft als het waarschijnlijk is dat, bij gebreke aan die steun, het niveau van economische activiteit van de luchtvaartmaatschappij op de betrokken luchthaven niet uitgebreid zou worden. Onder verwijzing naar de opmerkingen die zij op 30 juli 2013 indiende, merkt easyJet op dat zij zonder de steun die zij van SOGAER en GEASAR ontvangen had, geen van de betrokken routes geëxploiteerd zou hebben buiten het hoogseizoen.

(228) Met betrekking tot de evenredigheid van het steunbedrag is easyJet van mening dat in deze zaak aan dat criterium voldaan is. Tot slot stelt easyJet, met betrekking tot het vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer, dat de geëxploiteerde routes niet bediend kunnen worden door enige vorm van hogesnelheidstrein of andere vorm van vervoer. Bovendien bevinden zich geen andere luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthavens van Cagliari en Olbia.

5.2.3. AANVULLENDE OPMERKINGEN OVER DE ANALYSE OP BASIS VAN HET BEGINSEL VAN DE MARKTDEELNEMER HANDELEND IN EEN MARKTECONOMIE MET BETREKKING TOT DE LUCHTHAVEN VAN OLBIA

(229) easyJet stelt dat de overeenkomsten met de luchthaven van Olbia verenigbaar zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft easyJet de Commissie een rapport verstrekt dat door een adviesbureau is opgesteld. Die studie analyseert de verwachte winstgevendheid van elke marketingovereenkomst die easyJet met Olbia heeft gesloten, volledig op basis van voorafgaandheid, in lijn met haar lezing van de benadering van de Commissie bij het volgen van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en de recente besluiten in zaken ([88]).

(230) De resultaten laten zien dat elke overeenkomst op grond van relevante aannames ten tijde van het ondertekenen van de marketingovereenkomsten voor 2010 en 2011, verwacht werd voldoende winstgevend te zijn ([89]). Wat betreft de overeenkomsten voor 2010 en 2011 is de NPV zelfs strikt positief, zowel in het gerapporteerde basisscenario als in diverse gevoeligheidstests, hetgeen erop duidt dat een rationele particuliere investeerder waarschijnlijk soortgelijke overeenkomsten zou hebben aangeboden.

(231) Het verstrekte bewijs wijst er dus op dat een rationele particuliere investeerder in een markteconomie onder soortgelijke omstandigheden bereid zou zijn geweest soortgelijke overeenkomsten te sluiten met easyJet, onder de aanname van redelijke voorafgaande verwachtingen voor GEASAR. Die analyse impliceert dat GEASAR door de sluiting van de verschillende overeenkomsten met easyJet zich gedroeg op een manier die vergelijkbaar is met een particuliere investeerder.

5.3. *OPMERKINGEN VAN GEASAR SPA (LUCHTHAVENEXPLOITANT VAN DE LUCHTHAVEN VAN OLBIA)*

5.3.1. OPMERKINGEN BETREFFENDE HET INLEIDINGSBESLUIT

(232) De luchthaven van Olbia verwerkt voornamelijk binnenlands en internationaal commercieel reizigersverkeer, met een nadruk op toeristisch verkeer. Het luchtverkeer van en naar de luchthaven van Olbia kent een piek in het zomerseizoen, tussen mei en oktober.

(233) GEASAR benadrukt dat de ligging van de luchthaven op een eilandregio zoals Sardinië betekent dat:

a) zij niet als overlappend met andere luchthavens in andere lidstaten of op het Italiaanse vasteland beschouwd kan worden;

b) de luchthaven van Olbia niet concurreert met de andere luchthavens op het eiland (met name de luchthaven Mario Mameli in Cagliari-Elmas en de luchthaven Alghero-Fertilia). De drie Sardijnse luchthavens kunnen niet als onderling vervangbaar beschouwd worden, aangezien zij verschillende verzorgingsgebieden hebben. De voornaamste redenen voor deze niet-vervangbaarheid zijn: de topografie van het eiland, de versnippering van de bevolking over het grondgebied, de lange afstanden en het ontbreken van snelle verbindingen per weg tussen de verschillende gebieden van het eiland.

([88]) Met name Besluit 2004/393/EG van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi (PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1), en Besluit 2013/664/EU van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.23324 — C 25/07 (ex NN 26/07) — Finland, Finavia, Airpro en Ryanair op de luchthaven Tampere-Pirkkala (PB L 309 van 19.11.2013, blz. 27).

([89]) De analyse is uitgevoerd zonder toegang tot de luchthaven om de gegevens te bespreken die verkregen zijn uit openbare bronnen en van easyJet, de informatie is ontleend aan de relevante marketingovereenkomsten, factuurgegevens, grondafhandelingsovereenkomsten, gepubliceerde tarieven en de jaarverslagen van de luchthaven van Olbia.

(234) Bovendien concurreert het luchtverkeer op de luchthaven van Olbia niet met andere vervoerswijzen van en naar Sardinië. Behalve per lucht kan Sardinië alleen per zee bereikt worden, maar met veel langere reistijden.

5.3.1.1. ***De door GAESAR genomen maatregelen ter uitvoering van Wet 10/2010***

(235) GEASAR heeft actieplannen voor 2010 en voor de periode van drie jaar 2011-2013 ingediend bij de regio, samen met de respectieve financieringsverzoeken daarvoor. De regio heeft de toekenning van financiering voor die perioden goedgekeurd bij de besluiten nr. 43/37 van 6 december 2010 en nr. 52/117 van 23 december 2011.

(236) De maatregelen die daadwerkelijk door GEASAR zijn uitgevoerd, hadden uitsluitend betrekking op de activiteiten 2 en 3 zoals bepaald in Wet 10/2010: ze hadden betrekking op activiteiten om Sardinië als toeristische bestemming te promoten. GEASAR heeft geen overeenkomst gesloten om routes te ontwikkelen in het kader van activiteit 1.

Activiteit 2

(237) De luchthavenexploitant heeft op zijn website een oproep geplaatst tot het indienen van blijken van belangstelling voor het sluiten van marketing- en reclameovereenkomsten ter uitvoering van Wet 10/2010. Na de ontvangst van blijken van belangstelling heeft GEASAR met de luchtvaartmaatschappijen onderhandeld over de voorstellen voor het verrichten van de marketingactiviteiten, rekening houdend met het marketingplan voor toerisme dat door de regio is opgesteld als een van haar planningsinstrumenten.

(238) Als gevolg hiervan heeft GEASAR voor de periode 2010-2013 ad-hoccontracten gesloten met easyJet, Meridiana, Air Berlin, Fly Niki, Volotea, Norwegian, Air Italy, Jet2.com en Air Baltic. De meeste contracten hadden een duur van één of twee jaar.

(239) De contracten waren gebaseerd op het vereiste dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen bepaalde binnenlandse of Europese routes van en naar Olbia zouden exploiteren. Dat vereiste was gekoppeld aan het promoten van Sardinië als een toeristische bestemming door de luchtvaartmaatschappijen.

(240) De bestemmingsmarketing- en promotieactiviteiten waartoe de luchtvaartmaatschappijen zich verbonden met het in het kader van het contract verstrekte budget, staan omschreven in een specifiek mediaplan. Meer specifiek bestaan ze uit: i) „klassieke" reclame (dat wil zeggen, in steden, in de media, in vliegtuigtijdschriften enz.) en ii) „online" reclame op de website van de luchtvaartmaatschappij.

Activiteit 3

(241) GEASAR heeft namens de regio verschillende initiatieven om Sardinië als bestemming te promoten aan derden toegewezen, zoals reclame in de pers en op televisie, het drukken van kaarten met informatie over Sardinië, reclameborden en raamstickers om op de luchthaven aan te brengen, adviescontracten voor het plannen van promotiestrategieën, deelname aan handelsbeurzen en persconferenties, en promotie van de bestemming door het aanbieden van reispakketten door toeristenbureaus en een website die het toerisme in Sardinië promoot.

Financiële stromen

(242) De betaling van de activiteiten 2 en 3 wordt door de luchthavenexploitant aan de luchtvaartmaatschappijen en de andere betrokken dienstverleners voorgeschoten. GEASAR diende bij de regio verslagen in over de activiteiten die in de periode 2010-2012 zijn uitgevoerd, met inbegrip van de daadwerkelijk gemaakte kosten. De regio had vervolgens de door de luchthavenexploitant voorgeschoten bedragen moeten vergoeden.

(243) De regio heeft de door GEASAR voor de activiteiten 2 en 3 gemaakte kosten deels vergoed, omdat haar begrotingskredieten beperkt waren. Het grootste deel van de financiering die door de regio op grond van Wet 10/2010 is uitgekeerd, heeft betrekking op activiteit 2, ter dekking van de betalingen door GEASAR aan luchtvaartmaatschappijen als tegenprestatie voor de marketing- en reclamecontracten.

(244) Tabel 11 laat de financiële stromen van GEASAR zien.

Tabel 11

Financiële stromen van de luchthaven van Olbia

(EUR)

	2010	2011	2012	TOTAAL
Activiteit 2	[…]	[…]	[…]	[…]
Activiteit 3	[…]	[…]	[…]	[…]
Totaal door de luchthavenexploitant aan de regio gemeld	3 972 223	3 057 654	3 029 160	10 059 037
Recht op bijdragen op grond van Wet 10/2010	3 972 223	2 945 363	3 029 160	9 946 747
Totale bijdragen aan de luchthavenexploitant vergoed op grond van Wet 10/2010	3 400 000	2 599 000	3 029 160	9 028 160

5.3.1.2. ***Beoordeling op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag***

(245) GEASAR is niet de daadwerkelijke begunstigde van de activiteiten 2 en 3 en het inleidingsbesluit bevatte een fout door GEASAR tot de begunstigden te rekenen van de staatssteun waarin Wet 10/2010 voorziet. GEASAR was niet de begunstigde van het economische voordeel dat uit de steun voortvloeide: de bijdragen die door de regio op grond van Wet 10/2010 zijn toegekend, zijn door de luchthavenexploitanten slechts „doorgegeven" aan de uiteindelijke begunstigden, namelijk de luchtvaartmaatschappijen die luchtvaartverbindingen exploiteren vanuit de onderzochte luchthavens. Dit geldt eveneens voor het promoten van het toerisme op Sardinië waartoe de luchthavenexploitanten andere ondernemingen opdracht hebben gegeven.

(246) Volgens GEASAR behelzen de bijdragen op grond van Wet 10/2010 geen staatssteun aangezien aan ten minste twee van de vier voorwaarden voor het vaststellen van staatssteun op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, niet is voldaan:

a) de activiteiten 2 en 3 verlenen GEASAR geen enkel voordeel, aangezien zij van mening is dat de financiering waarin Wet 10/2010 voorziet, strookt met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie: de bedragen die door de regio betaald zijn met betrekking tot de activiteiten 2 en 3 bestaan in de tegenprestatie voor een verleende dienst en daadwerkelijk gemaakte kosten door derden. GEASAR merkt ook op dat de tegenprestatie die aan de luchtvaartmaatschappijen betaald is (activiteit 2) en aan de andere dienstverleners (activiteit 3) conform de huidige marktprijzen is. Aan de andere kant heeft de financiering die door de regio op grond van Wet 10/2010 is toegekend, de regio op middellange termijn een financieel rendement opgeleverd. Het bedrag dat de regio verkregen heeft in termen van toegenomen belastingopbrengsten kan als hoger beschouwd worden dan de kosten die de regio gemaakt heeft om de onderzochte activiteiten te financieren. De leningen die door SFIRS zijn toegekend, zijn ook tegen marktvoorwaarden uitbetaald;

b) de activiteiten 2 en 3 beïnvloeden het handelsverkeer niet ongunstig en vervalsen de mededinging niet: vanwege haar specifieke locatie functioneert de luchthaven van Olbia op een lokaal niveau, zonder te concurreren met andere binnenlandse of Europese luchthavens. Het beheer, zij het gedeeltelijk, van de luchthaven van Olbia is in 1989 aan GEASAR toegewezen, dus ruim vóór het arrest in de zaak Aéroport de Paris van 12 december 2000, dat de toepasselijkheid van de staatssteunregels uitbreidde tot de exploitatie van luchthavens.

(247) GEASAR komt tot de conclusie dat de bijdragen op grond van Wet 10/2010 geen staatssteun vormen op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

5.3.1.3. ***Beoordeling van de verenigbaarheid overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag***

(248) Subsidiair betoogt GEASAR dat de op grond van Wet 10/2010 uitbetaalde bijdragen hoe dan ook met de interne markt verenigbaar zijn op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. De verenigbaarheid moet beoordeeld worden overeenkomstig punt 79 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 ([90]):

a) de steun wordt betaald aan luchtvaartmaatschappijen die houder zijn van een geldige exploitatievergunning, afgegeven door een lidstaat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008;

([90]) De betreffende criteria zijn door de Commissie onderzocht in de punten 133 e.v. van het inleidingsbesluit.

b) de betreffende financiering was gericht op het verminderen van de seizoensgebondenheid van het luchtverkeer en stimuleerde dan ook het openen van nieuwe routes of dienstregelingen en betrof geen luchtvaartmaatschappijen waarop een openbaredienstverplichting van toepassing was in de zin van Verordening (EG) nr. 1008/2008;

c) voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen was de gesubsidieerde verbinding winstgevend;

d) de financiering dekte de bijkomende aanloopkosten van het exploiteren van de nieuwe route of de nieuwe dienstregeling; die kosten zijn conform de huidige marktprijzen;

e) aan de initiatieven op grond van Wet 10/2010 werd voldoende bekendheid gegeven onder de diverse luchtvaartmaatschappijen die er belangstelling voor hadden hun diensten aan te bieden;

f) de contracten bevatten een boetestelsel dat in werking trad wanneer een luchtvaartmaatschappij niet voldeed aan haar verplichtingen jegens de luchthaven.

(249) GEASAR merkt op dat de subsidies die op grond van Wet 10/2010 betaald worden voor een enigszins langere periode aan luchtvaartmaatschappijen worden toegekend (vier jaar in plaats van drie) en een grotere intensiteit kennen dan toegestaan is op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, maar voegt daaraan toe dat niet alle contracten die met luchtvaartmaatschappijen gesloten zijn de in Wet 10/2010 vastgestelde looptijd hebben; het belangrijkste punt is echter dat de richtsnoeren afwijkingen van de daarin opgenomen intensiteitscriteria toestaan in het geval van steungebieden en economisch achtergestelde regio's zoals Sardinië.

(250) De onderzochte maatregelen zijn passend om een stimulans te bieden voor ontwikkelingsdoelstellingen die verenigbaar zijn met de belangen van de Unie. Evenmin hebben ze in zodanige mate ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten dat dit niet in het algemene belang zou zijn. In dit verband verwijst GEASAR naar de resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over de toekomst van regionale luchthavens en luchtvaartdiensten binnen de EU ([91]), die het belang benadrukte van regionale luchthavens binnen de Unie.

(251) GEASAR is van mening dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de onderzochte maatregelen met de interne markt rekening moet houden met de sleutelrol die de luchthaven van Olbia speelt in het waarborgen van de territoriale continuïteit van een eilandregio zoals Sardinië.

5.3.1.4. ***Beoordelingen op grond van artikel 106 van het Verdrag***

(252) GEASAR merkt op dat de bedragen die op grond van Wet 10/2010 zijn uitbetaald geen staatssteun vormen op basis van de Altmark-criteria en dat, zelfs al zou dit wel zo zijn, ze verenigbaar zouden zijn op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

Naleving van de Altmark-criteria

(253) Wat de eerste Altmark-voorwaarde betreft, wijst GEASAR erop dat de onderzochte maatregelen deel uitmaken van het bredere geografische en vervoersbeleid van de regio, dat bedoeld is om een minimumaantal luchtverbindingen tussen het eiland en de rest van de Unie te garanderen, gedurende het hele jaar.

(254) Volgens GEASAR is ook voldaan aan de tweede en de derde Altmark-voorwaarde: de parameters op basis waarvan de compensatie berekend wordt, zijn vooraf bepaald op een objectieve en transparante wijze, terwijl er geen risico op overcompensatie bestaat, aangezien de door GEASAR gemaakte kosten slechts gedeeltelijk vergoed zijn.

(255) GEASAR overweegt dat zij kosten gemaakt heeft als een particuliere onderneming waarop normale marktvoorwaarden van toepassing zijn; aan de vierde Altmark-voorwaarde is daarom ook voldaan.

Verenigbaarheid overeenkomstig artikel 106, lid 2, Verdrag

(256) GEASAR meent dat deze verenigbaarheid beoordeeld moet worden in het licht van de DAEB-beschikkinbg van 2005 en, subsidiair, in het licht van de DAEB-kaderregeling van 2011, mutatis mutandis.

(257) GEASAR merkt op dat de in artikel 2, lid 1, onder a), van de DAEB-beschikking van 2005 vastgestelde drempel bereikt wordt, aangezien de openbare bijdrage circa 4 miljoen EUR per jaar bedroeg terwijl de omzet van GEASAR onder de 100 miljoen EUR lag. Aan de voorwaarden gesteld in artikelen 4, 5 en 6 van de DAEB-beschikking van 2005 is eveneens voldaan.

([91]) 2011/2196 (INI).

(258) Wat de toepasselijkheid van de DAEB-kaderregeling van 2011 betreft, wijst GEASAR erop dat:

a) de compensatie toegekend is voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang;

b) de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de dienst van algemeen economisch belang aan de betrokken ondernemingen opgedragen is door middel van één of meer besluiten;

c) het compensatiebedrag niet hoger is dan hetgeen nodig is om de nettokosten te dekken van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met een redelijke winst.

5.3.2. OPMERKINGEN OVER DE TOEPASSING VAN DE RICHTSNOEREN LUCHTVAARTSTEUN VAN 2014 OP DE BETREFFENDE MAATREGELEN

(259) GEASAR merkt op dat de vermeende steun vóór 4 april 2014 werd verleend en dat onderdeel 8.6 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 verduidelijkt vanaf welke datum de daarin vastgestelde verenigbaarheidscriteria toegepast moeten worden. De Commissie moet daarom het in punt 172 van de richtsnoeren vastgestelde beginsel toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanmeldingen en onrechtmatige niet-aangemelde steun) aan luchthavens, zelfs als de steun vóór 4 april 2014 werd verleend. Onderdeel 5 van de richtsnoeren stelt ook verenigbaarheidscriteria vast voor exploitatiesteun betaald vóór 4 april 2014. Aan de andere kant zijn de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 niet van toepassing op investeringssteun en aanloopsteun die vóór 4 april 2014 in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag verleend is. De Commissie moet op dergelijke steun „de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend" (punten 173 en 174 van de richtsnoeren).

(260) GEASAR verwijst naar de opmerkingen die zij op 1 juli 2013 bij de Commissie heeft ingediend om aan te tonen dat zij geen staatssteun ontvangen had. Mocht de Commissie desalniettemin tot de conclusie komen dat de openbare financiering die op grond van Wet 10/2010 uitbetaald is aan te merken valt als exploitatiesteun waarvan GEASAR de daadwerkelijke begunstigde was, stelt de luchthavenexploitant dat alle steunmaatregelen voldoen aan de verenigbaarheidscriteria vastgesteld in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(261) GEASAR merkt op dat op grond van punt 137 van de richtsnoeren „exploitatiesteun die is toegekend vóór het begin van de overgangsperiode", daaronder begrepen steun die vóór 4 april 2014 betaald is, „verenigbaar verklaard kan worden" op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag „voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten". Dergelijke steun is alleen verenigbaar mits:

a) de in onderdeel 5.1.2 genoemde voorwaarden zijn vervuld, met uitzondering van de punten 115, 119, 121, 122, 123, 126 tot en met 130, 132, 133 en 134, in acht zijn genomen;

b) er zal met name met „concurrentievervalsingen" rekening gehouden worden.

(262) GEASAR is van mening dat aan alle in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 vastgestelde verenigbaarheidscriteria voldaan is.

5.3.2.1. ***Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (punten 113 en 114 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(263) GEASAR merkt op dat alle exploitatiesteun verleend op grond van Wet 10/2010 zeker heeft bijgedragen tot „de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang". Dit wordt bevestigd door de doelstellingen van „het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang van de referentiegemeenschap" die de regio nastreefde door Wet 10/2010 aan te nemen. De verleende openbare bijdrage was dan ook bedoeld om de ontwikkeling van luchtverbindingen te stimuleren tussen het eiland en de rest van de Unie en de seizoensgebondenheid hiervan te verminderen, en heeft het mogelijk gemaakt om „verstoringen in het luchtverkeer en de ontsluiting van de regio's te voorkomen" (punt 113).

(264) GEASAR voert aan dat Wet 10/2010 heeft bijgedragen tot het „verbeteren van de mobiliteit van burgers in de Unie en het beter helpen te ontsluiten van de regio's door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de Unie" (punt 113, onder a)). Zij voegt toe dat Wet 10/2010 „de regionale ontwikkeling bevorderde" (punt 113, onder c)); de luchthaven van Olbia is dan ook een essentiële toegangspoort tot toeristische bestemmingen in het noordoosten van Sardinië en Wet 10/2010 heeft geholpen de seizoensgebondenheid van het luchtverkeer te verminderen.

5.3.2.2. ***Noodzaak van overheidsmaatregelen (punten 116, 117 en 118 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(265) Volgens GEASAR is ook aan dit vereiste voldaan, omdat de luchthaven van Olbia in de in punt 118 van de richtsnoeren genoemde categorie valt, namelijk luchthavens die niet in staat zijn hun exploitatiekosten te dekken. Specifieker valt de luchthaven van Olbia in de categorie d), „luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers". In 2013 bedroeg het commerciële passagiersverkeer 1 950 615 passagiers.

5.3.2.3. ***De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument (punt 120 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(266) GEASAR is van mening dat er geen andere minder concurrentievervalsende beleidsinstrumenten of steuninstrumenten bestonden die het mogelijk hadden gemaakt dezelfde doelstelling te bereiken, namelijk het waarborgen van luchtverbindingen naar het noordwesten van Sardinië, die destijds vooral in de zomermaanden geconcentreerd waren, en zodoende het gebied te helpen de achterblijvende ontwikkeling te overwinnen waaronder het leed als gevolg van zijn geïsoleerde en perifere ligging. Alle ontvangen steun is gebruikt om commercieel verkeer in stand te houden en te ontwikkelen, zodat goede verbindingen tussen de verschillende lidstaten verzekerd waren.

5.3.2.4. ***Aanwezigheid van een stimulerend effect (punt 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(267) GEASAR wijst erop dat alle steun die op grond van Wet 10/2010 aan haar verleend is, in elk geval uitsluitend gebruikt is om de ontwikkeling van verkeersvolumes en luchthavenactiviteit mogelijk te maken, die verenigbaar geacht worden met de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Bij gebrek aan openbare interventie zouden die doelstellingen niet behaald zijn en zou de luchthaven van Olbia een significante afname qua activiteit gezien hebben in de loop van het jaar.

5.3.2.5. ***Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum) (punt 125 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(268) Wat dit punt betreft verwijst de luchthavenexploitant naar de relevante elementen waar de Commissie al over beschikt en merkt op dat de verleende openbare financiering bestemd is om de exploitant een vergoeding te bieden voor daadwerkelijk gemaakte kosten voor de initiatieven die op grond van Wet 10/2010 zijn uitgevoerd.

5.3.2.6. ***Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer (punt 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(269) GEASAR stelt dat de exploitatiesteun geen enkele invloed op de mededinging heeft gehad. De luchtvaartmaatschappij merkt op dat de luchthaven van Olbia door haar geografische ligging een eilandonderneming met een beperkt geografisch bereik is, die niet is blootgesteld aan concurrentie van andere luchthavens, binnenlands of binnen de Unie. Bovendien concurreert zij door haar specifieke kenmerken evenmin met de andere luchthavens op Sardinië. Daarnaast concurreert de luchthaven van Olbia niet met alternatieve vervoerswijzen.

(270) Tot slot wijst GEASAR erop dat, opnieuw in overeenstemming met de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, de luchthaven van Olbia „openstaat voor alle potentiële gebruikers en […] niet aan één specifieke gebruiker is gebonden". Gelet op het voorgaande is de onderneming van mening dat alle exploitatiesteun die op grond van Wet 10/2010 is verleend, volledig verenigbaar is met de criteria van onderdeel 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en dan ook verenigbaar met de interne markt moet worden geacht in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

5.4. *OPMERKINGEN VAN SOGEAAL (LUCHTHAVENEXPLOITANT VAN DE LUCHTHAVEN VAN ALGHERO)*

5.4.1. OPMERKINGEN BETREFFENDE HET INLEIDINGSBESLUIT

(271) SOGEAAL benadrukt dat de ligging van de luchthaven van Alghero op een eilandregio zoals Sardinië betekent dat:

a) de luchthaven van Alghero niet als overlappend met andere luchthavens in andere lidstaten of op het Italiaanse vasteland beschouwd kan worden;

b) de luchthaven van Alghero niet concurreert met de andere luchthavens op het eiland (met name de luchthaven Mario Mameli in Cagliari-Elmas en de luchthaven Olbia-Costa Smeralda). De drie Sardijnse luchthavens kunnen niet als onderling vervangbaar beschouwd worden, aangezien ze verschillende verzorgingsgebieden hebben. De voornaamste redenen voor deze niet-vervangbaarheid zijn: de topografie van het eiland, de versnippering van de bevolking over het grondgebied, de lange afstanden en het ontbreken van snelle verbindingen per weg tussen de verschillende gebieden van het eiland.

(272) Bovendien concurreert het luchtverkeer op de luchthaven van Alghero niet met andere vervoerswijzen van en naar Sardinië. Behalve per lucht kan Sardinië alleen per zee bereikt worden, maar met veel langere reistijden.

5.4.1.1. ***De door SOGEAAL genomen maatregelen ter uitvoering van Wet 10/2010***

(273) SOGEAAL heeft actieplannen voor 2010 en voor de periode van drie jaar 2011-2013 ingediend bij de regio, samen met de respectieve financieringsplannen daarvoor. De regio heeft de toekenning van financiering voor die perioden goedgekeurd door middel bij de besluiten nr. 43/37 van 6 december 2010 en nr. 52/117 van 23 december 2011.

(274) SOGEAAL is van mening dat zij bij het uitvoeren van de activiteiten 1, 2 en 3 waarin Wet 10/2010 voorziet, rekening gehouden heeft met de winstverwachtingen zoals geraamd in het financieel-economisch plan.

Activiteit 1

(275) Na publicatie van haar intentie om contracten te sluiten voor de ontwikkeling van routes op grond van Wet 10/2010, heeft SOGEAAL overeenkomsten gesloten met Ryanair en easyJet voor de jaren 2010-2013, waarin de luchtvaartmaatschappijen zich ertoe verbonden bepaalde verkeersdoelstellingen te behalen, waarop zij van SOGEAAL, namens de regio, een bepaalde som geld zouden ontvangen bij wijze van beloning.

Activiteit 2

(276) De luchthavenexploitant publiceerde op zijn website zijn intentie om marketing- en reclamecontracten te sluiten op grond van Wet 10/2010. SOGEAAL sloot vervolgens marketing- en reclamecontracten met AMS, Meridiana, Alitalia en WizzAir. De contracten waren gebaseerd op het vereiste dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen bepaalde binnenlandse of Europese routes van en naar Alghero zouden exploiteren. Dat vereiste was gekoppeld aan het promoten van Sardinië als een toeristische bestemming door de luchtvaartmaatschappijen.

(277) De marketing- en promotieactiviteiten die de luchtvaartmaatschappijen in verband met de bestemming verrichten met gebruik van de bijdrage die op grond van het contract geleverd is, omvatten: i) „klassieke" reclame (dat wil zeggen, in steden, in de media, in vliegtuigtijdschriften enz.) en ii) „online" reclame op de website van de luchtvaartmaatschappij.

Activiteit 3

(278) SOGEAAL heeft namens de regio verschillende initiatieven om Sardinië als bestemming te promoten aan derden toegewezen, waaronder het opzetten van een website die het toerisme naar Sardinië promoot, klassieke en online reclamecampagnes en het promoten van de bestemming door reispakketten via toeristenbureaus aan te bieden.

Financiële stromen

(279) De betaling van de activiteiten 2 en 3 wordt door de luchthavenexploitant aan de luchtvaartmaatschappijen en de andere betrokken dienstverleners voorgeschoten. SOGEAAL diende bij de regio verslagen in over de activiteiten die in de periode 2010-2012 zijn uitgevoerd, met inbegrip van de daadwerkelijk gemaakte kosten. De regio moet vervolgens de door de luchthavenexploitant voorgeschoten bedragen vergoeden.

(280) Het grootste deel van de financiering die door de regio op grond van Wet 10/2010 is uitgekeerd, heeft betrekking op de activiteiten 1 en 2, ter dekking van de betalingen door SOGEAAL aan luchtvaartmaatschappijen als tegenprestatie voor de marketing- en reclamecontracten, zoals blijkt uit tabel 12.

Tabel 12

Financiële stromen van de luchthaven van Alghero

(EUR)

	2010	2011	2012	TOTAAL
Activiteit 1	[…]	[…]	[…]	[…]
Activiteit 2	[…]	[…]	[…]	[…]
Activiteit 3	—	[…]	[…]	[…]

(EUR)

	2010	2011	2012	TOTAAL
Totaal door de luchthavenexploitant aan de regio gemeld	8 517 962	9 041 162	9 062 413	26 621 538
Recht op bijdragen op grond van Wet 10/2010	8 517 962	9 041 162	9 062 413	26 621 538
Totale bijdragen aan de luchthavenexploitant vergoed op grond van Wet 10/2010	8 517 962	9 041 162	9 062 413	26 621 538

5.4.1.2. ***Beoordeling op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag***

(281) SOGEAAL is niet de daadwerkelijke begunstigde van de activiteiten 1, 2 en 3. SOGEAAL voert aan dat het inleidingsbesluit een fout bevatte door SOGEAAL tot de begunstigden te rekenen van de staatssteun waarin Wet 10/2010 voorzag.

(282) SOGEAAL was niet de begunstigde van het economische voordeel dat uit de steun voortvloeide: de bijdragen die door de regio op grond van Wet 10/2010 zijn toegekend, zijn door de luchthavenexploitanten slechts „doorgegeven" aan de uiteindelijke begunstigden, namelijk de luchtvaartmaatschappijen die luchtvaartverbindingen exploiteren vanuit de onderzochte luchthavens. Dit geldt eveneens voor het promoten van het toerisme op Sardinië waartoe de luchthavenexploitanten andere ondernemingen opdracht hebben gegeven.

(283) Volgens SOGEAAL vormde de op grond van Wet 10/2010 verleende compensatie geen staatssteun. Aan drie van de vier voorwaarden om te bepalen of er sprake is van staatssteun op grond van artikel 107, lid 1, is niet voldaan. De activiteiten 2 en 3 beïnvloeden het handelsverkeer niet ongunstig en vervalsen de mededinging niet: vanwege haar specifieke locatie functioneert de luchthaven van Alghero op een lokaal niveau, zonder te concurreren met andere binnenlandse of Europese luchthavens. Het beheer, zij het gedeeltelijk, van de luchthaven van Alghero is in 1989 aan SOGEAAL toegewezen, dus ruim vóór het arrest in de zaak Aéroport de Paris van 12 december 2000, dat de toepasselijkheid van de staatssteunregels uitbreidde tot de exploitatie van luchthavens.

(284) De activiteiten 1, 2 en 3 verlenen geen economisch voordeel. SOGEAAL is van mening dat de financiering waarin Wet 10/2010 voorziet, strookt met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie: de bedragen die door de regio betaald zijn met betrekking tot de drie activiteiten bestaan in de tegenprestatie voor een verleende dienst en daadwerkelijk gemaakte kosten door derden. SOGEAAL merkt ook op dat de tegenprestatie die aan de luchtvaartmaatschappijen betaald is (activiteit 2) en aan de andere dienstverleners (activiteit 3) conform de huidige marktprijzen is.

(285) De financiering die door de regio op grond van Wet 10/2010 is toegekend, heeft de regio op middellange termijn een financieel rendement opgeleverd. Het bedrag dat de regio verkregen heeft in termen van toegenomen belastingopbrengsten kan als hoger beschouwd worden dan de kosten die de regio gemaakt heeft om de onderzochte activiteiten te financieren. De leningen die door SFIRS zijn toegekend, zijn ook tegen marktvoorwaarden uitbetaald.

(286) SOGEAAL komt tot de conclusie dat de bijdragen op grond van Wet 10/2010 geen staatssteun vormen op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

5.4.1.3. ***Beoordeling van de verenigbaarheid overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag***

(287) Subsidiair betoogt SOGEAAL dat de op grond van Wet 10/2010 uitbetaalde bijdragen hoe dan ook met de interne markt verenigbaar zijn op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag. De verenigbaarheid moet beoordeeld worden overeenkomstig punt 79 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 ([92]):

a) de steun wordt betaald aan luchtvaartmaatschappijen die houder zijn van een geldige exploitatievergunning, afgegeven door een lidstaat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008;

b) de betreffende financiering was gericht op verminderen van de seizoensgebondenheid van het luchtverkeer en stimuleerde dan ook het openen van nieuwe routes of dienstregelingen en betrof geen luchtvaartmaatschappijen waarop een openbaredienstverplichting van toepassing was in de zin van Verordening (EG) nr. 1008/2008;

([92]) De betreffende criteria zijn door de Commissie onderzocht in de punten 133 e.v. van „het inleidingsbesluit".

c) voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen was de gesubsidieerde verbinding winstgevend;

d) aan de initiatieven op grond van Wet 10/2010 werd voldoende bekendheid gegeven onder de diverse luchtvaartmaatschappijen die er belangstelling voor hadden hun diensten aan te bieden;

e) de contracten bevatten een boetestelsel dat in werking trad wanneer een luchtvaartmaatschappij niet voldeed aan haar verplichtingen jegens de luchthaven.

(288) SOGEAAL merkt op dat de subsidies die op grond van Wet 10/2010 betaald worden voor een enigszins langere periode aan luchtvaartmaatschappijen worden toegekend (vier jaar in plaats van drie) en een grotere intensiteit kennen dan toegestaan is op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, maar voegt daaraan toe dat niet alle contracten die met luchtvaartmaatschappijen gesloten zijn de in Wet 10/2010 vastgestelde looptijd hebben; het belangrijkste punt is echter dat de richtsnoeren afwijkingen van de daarin opgenomen intensiteitscriteria toestaan in het geval van steungebieden en economisch achtergestelde regio's zoals Sardinië.

(289) De onderzochte activiteiten zijn passend om een stimulans te bieden voor ontwikkelingsdoelstellingen die verenigbaar zijn met de belangen van de Unie. Evenmin hebben ze in zodanige mate invloed op het handelsverkeer tussen lidstaten dat dit niet in het algemene belang zou zijn. In dit verband verwijst SOGEAAL naar de resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over de toekomst van regionale luchthavens en luchtvaartdiensten binnen de EU, die het belang benadrukte van regionale luchthavens binnen de Unie.

(290) SOGEAAL is van mening dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de onderzochte maatregelen met de interne markt rekening moet houden met de sleutelrol die de luchthaven van Alghero speelt in het waarborgen van de territoriale continuïteit van een eilandregio zoals Sardinië.

5.4.1.4. ***Beoordelingen op grond van artikel 106 van het Verdrag***

(291) SOGEAAL merkt op dat de bedragen die op grond van Wet 10/2010 zijn uitbetaald geen staatssteun vormen op basis van de Altmark-criteria en dat, zelfs al zou dit wel zo zijn, ze verenigbaar zouden zijn op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.

Naleving van de Altmark-criteria

(292) Wat de eerste Altmark-voorwaarde betreft, wijst SOGEAAL erop dat de onderzochte maatregelen deel uitmaken van het bredere geografische en vervoersbeleid van de regio, dat bedoeld is om een minimumaantal luchtverbindingen tussen het eiland en de rest van de Unie te garanderen, gedurende het hele jaar.

(293) Volgens SOGEAAL is ook voldaan aan de tweede en de derde Altmark-voorwaarde: de parameters op basis waarvan de compensatie berekend wordt, zijn vooraf bepaald op een objectieve en transparante wijze, terwijl er geen risico op overcompensatie bestaat, aangezien SOGEAAL slechts gedeeltelijk is vergoed voor de gemaakte kosten.

(294) De beschouwde kosten zijn gemaakt door particuliere, goed beheerde ondernemingen, zodat ook aan de vierde Altmark-voorwaarde voldaan is.

Verenigbaarheid overeenkomstig artikel 106, lid 2, van het Verdrag

(295) SOGEAAL is van mening dat deze verenigbaarheid beoordeeld moet worden in het licht van de DAEB-beschikking van 2005 en, subsidiair, in het licht van de DAEB-kaderregeling van 2011, mutatis mutandis.

(296) SOGEAAL merkt op dat de in artikel 2, lid 1, onder a), van de DAEB-beschikking van 2005 vastgestelde drempel bereikt wordt, aangezien de openbare bijdrage circa 4 miljoen EUR per jaar bedroeg terwijl de omzet van SOGEAAL onder de 100 miljoen EUR lag. Aan de voorwaarden gesteld in artikelen 4, 5 en 6 van de DAEB-beschikking van 2005 is eveneens voldaan.

(297) Wat de toepasselijkheid van de DAEB-kaderregeling van 2011 betreft, wijst SOGEAL erop dat:

a) de compensatie toegekend is voor een reële en correct omschreven dienst van algemeen economisch belang;

b) de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de dienst van algemeen economisch belang aan de betrokken ondernemingen opgedragen is door middel van één of meer besluiten;

c) het compensatiebedrag niet hoger is dan hetgeen nodig is om de nettokosten te dekken van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met een redelijke winst.

5.4.2. OPMERKINGEN OVER DE TOEPASSING VAN DE RICHTSNOEREN LUCHTVAARTSTEUN VAN 2014 OP DE BETREFFENDE MAATREGELEN

(298) SOGEAAL merkt op dat de vermeende steun vóór 4 april 2014 werd verleend en dat onderdeel 8.6 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 verduidelijkt vanaf welke datum de daarin vastgestelde verenigbaarheidscriteria toegepast moeten worden. De Commissie moet daarom het in punt 172 van de richtsnoeren vastgestelde beginsel toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanmeldingen en onrechtmatige niet-aangemelde steun) aan luchthavens, zelfs als de steun vóór 4 april 2014 werd verleend. Onderdeel 5 van de richtsnoeren stelt ook verenigbaarheidscriteria vast voor exploitatiesteun betaald vóór 4 april 2014. Aan de andere kant zijn de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 niet van toepassing op investeringssteun en aanloopsteun die vóór 4 april 2014 in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag verleend is. De Commissie moet op dergelijke steun „de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend" (punten 173 en 174 van de richtsnoeren).

(299) SOGEAAL verwijst naar de opmerkingen die zij op 29 juli 2013 bij de Commissie heeft ingediend om aan te tonen dat zij geen staatssteun ontvangen had. Mocht de Commissie desalniettemin tot de conclusie komen dat de openbare financiering die op grond van Wet 10/2010 uitbetaald is aan te merken valt als exploitatiesteun waarvan SOGEAAL de daadwerkelijke begunstigde was, stelt de luchthavenexploitant dat alle verleende steun voldoet aan de verenigbaarheidscriteria vastgesteld in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014.

(300) SOGEAAL merkt op dat op grond van punt 137 van de richtsnoeren „exploitatiesteun die is toegekend vóór het begin van de overgangsperiode", daaronder begrepen steun die vóór 4 april 2014 betaald is, „verenigbaar verklaard kan worden" op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag „voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten". Dergelijke steun is alleen verenigbaar mits:

a) de in onderdeel 5.1.2 genoemde voorwaarden zijn vervuld, met uitzondering van de punten 115, 119, 121, 122, 123, 126 tot en met 130, 132, 133 en 134, in acht zijn genomen;

b) er zal met name met „concurrentievervalsingen" rekening gehouden worden.

(301) SOGEAAL is van mening dat aan alle in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 vastgestelde verenigbaarheidscriteria voldaan is en merkt op dat zij al op 8 mei 2014 opmerkingen had ingediend inzake de verenigbaarheid met de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 in de procedure SA.23098-Aeroporto di Alghero.

5.4.2.1. ***Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (punten 113 en 114 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(302) SOGEAAL merkt op dat alle exploitatiesteun verleend op grond van Wet 10/2010 zeker heeft bijgedragen tot „de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang". Dit wordt bevestigd door de doelstellingen van „het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang van de referentiegemeenschap" die de regio nastreefde door Wet 10/2010 aan te nemen. De verleende openbare bijdrage was dan ook bedoeld om de ontwikkeling van luchtverbindingen te stimuleren tussen het eiland en de rest van de Unie en de seizoensgebondenheid hiervan te verminderen, en heeft het mogelijk gemaakt om „verstoringen in het luchtverkeer en de ontsluiting van de regio's te voorkomen" (punt 113).

(303) SOGEAAL voert aan dat Wet 10/2010 in feite heeft geholpen met het „verbeteren van de mobiliteit van burgers in de Unie en het beter helpen te ontsluiten van de regio's door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de Unie" (punt 113, onder a)).

(304) Dezelfde exploitant voegt toe dat Wet 10/2010 „de regionale ontwikkeling bevorderde" (punt 113, onder c)) — dit is met name het geval voor het verzorgingsgebied van de luchthaven van Alghero, het noordwesten van Sardinië, waarvan de ontwikkeling merkbaar is achtergebleven.

5.4.2.2. ***Noodzaak van overheidsmaatregelen (punten 116, 117 en 118 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(305) Volgens SOGEAAL is ook aan dit vereiste voldaan, omdat de luchthaven van Alghero in de in punt 118 van de richtsnoeren genoemde categorie valt, namelijk luchthavens die niet in staat zijn hun exploitatiekosten te dekken. Specifieker valt de luchthaven van Alghero in de categorie d), „luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers".

5.4.2.3. ***De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument (punt 120 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(306) SOGEAAL is van mening dat er geen andere minder concurrentievervalsende beleidsinstrumenten of steuninstrumenten bestonden die het mogelijk hadden gemaakt dezelfde doelstelling te bereiken, namelijk het waarborgen van luchtverbindingen naar het noordwesten van Sardinië, die destijds vooral in de zomermaanden geconcentreerd waren, en zodoende het gebied te helpen de achterblijvende ontwikkeling te overwinnen waaronder het leed als gevolg van zijn geïsoleerde en perifere ligging. Alle ontvangen steun is gebruikt om commercieel verkeer in stand te houden en te ontwikkelen, zodat goede verbindingen tussen de verschillende lidstaten verzekerd waren.

5.4.2.4. ***Aanwezigheid van een stimulerend effect (punt 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(307) SOGEAAL wijst erop dat alle steun die op grond van Wet 10/2010 aan haar verleend is, in ieder geval uitsluitend gebruikt is om de ontwikkeling van verkeersvolumes en luchthavenactiviteit mogelijk te maken, die verenigbaar geacht worden met de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Bij gebrek aan openbare interventie, zouden die doelstellingen niet behaald zijn en zou de luchthaven van Alghero een significante afname qua activiteit gezien hebben in de loop van het jaar.

5.4.2.5. ***Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum) (punt 125 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(308) Wat dit punt betreft verwijst de luchthavenexploitant naar de relevante elementen waar de Commissie al over beschikt en merkt op dat de verleende openbare financiering bestemd is om de exploitant een vergoeding te bieden voor daadwerkelijk gemaakte kosten voor de initiatieven die op grond van Wet 10/2010 zijn uitgevoerd.

5.4.2.6. ***Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer (punt 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014)***

(309) SOGEAAL stelt dat de exploitatiesteun geen enkele invloed op de concurrentie heeft gehad. De luchtvaartmaatschappij merkt op dat de luchthaven van Alghero door haar geografische ligging een eilandonderneming met een beperkt geografisch bereik is, die niet is blootgesteld aan concurrentie van andere luchthavens, binnenlands of binnen de Unie. Bovendien concurreert zij door zijn specifieke kenmerken evenmin met de andere luchthavens op Sardinië. Daarnaast concurreert de luchthaven van Alghero niet met alternatieve vervoerswijzen.

(310) Tot slot wijst SOGEAAL erop dat, opnieuw in overeenstemming met de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, de luchthaven van Alghero „openstaat voor alle potentiële gebruikers en […] niet aan één specifieke gebruiker is voorbehouden". Gelet op het voorgaande is de onderneming van mening dat alle exploitatiesteun die op grond van Wet 10/2010 is verleend, volledig verenigbaar is met de criteria van onderdeel 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 en dan ook verenigbaar met de interne markt moet worden geacht in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

5.5. *OPMERKINGEN VAN SOGAER (LUCHTHAVENEXPLOITANT VAN DE LUCHTHAVEN VAN CAGLIARI)*

5.5.1. OPMERKINGEN BETREFFENDE HET INLEIDINGSBESLUIT

(311) SOGAER kan zich niet vinden in de aanpak van de Commissie waarbij zij het Altmark-beginsel op SOGAER lijkt toe te passen, in plaats van op de luchtvaartmaatschappijen: de regio heeft SOGAER nooit gevraagd enige dienst van algemeen belang te verrichten. SOGAER is van mening dat de regio geen document heeft kunnen verstrekken dat een duidelijke omschrijving geeft van de openbaredienstverplichtingen die aan de luchthavens zijn opgelegd, juist omdat de vermeende verplichtingen nooit als verplichtingen begrepen zijn.

5.5.1.1. ***Onjuiste identificatie van de begunstigden***

(312) SOGAER kan zich niet vinden in de conclusie van de Commissie dat SOGAER een begunstigde zou zijn van staatssteun op grond van Wet 10/2010. Volgens SOGAER vormt de onderzochte steunregeling geen exploitatiesteun aan SOGAER, noch een compensatie die aan SOGAER betaald is voor een door de regio gevraagde dienst, namelijk het selecteren van luchtvaartmaatschappijen die in staat zijn om bepaalde jaarlijkse doelstellingen qua frequentie en passagiersvolumes te behalen op strategische routes van en naar de luchthaven van Cagliari.

(313) SOGAER betoogt dat de regio op grond van de regeling een compensatie verstrekt die slechts via SOGAER wordt doorgeleid, als onderdeel van een plan dat door de regio is vastgesteld, gefinancierd en gecontroleerd, en die uitbetaald wordt aan luchtvaartmaatschappijen in ruil voor het exploiteren van nieuwe routes of het ontwikkelen van bestaande routes van en naar Sardinië. Als er geen nieuwe routes geopend waren of bestaande routes uitgebreid waren, had SOGAER geen betaling ontvangen voor de verleende dienst.

(314) SOGAER vestigt de aandacht op de boekhoudkundige verplichting die aan haar werd opgelegd: de regio vergoedde SOGAER pas voor de financiering die laatstgenoemde aan luchtvaartmaatschappijen had voorgeschoten, nadat de regio de boekhouding van SOGAER had goedgekeurd, waaruit moest blijken dat de luchtvaartmaatschappijen de volledige regionale bijdrage ontvangen hadden. SOGAER voert dan ook aan dat zij geen begunstigde was van de betreffende steun en dat het onjuist is om te spreken van financiële ondersteuning die door de regio aan SOGAER verleend is. SOGAER is niet bekend met enig precedent waarbij de Commissie oordeelde dat een partij een begunstigde van staatssteun was, terwijl de rol van die partij zich beperkte tot het aan derden doorgeven van de openbare middelen die zij ontvangen had. De dienst waarvoor de regio een compensatie betaalde, werd door de luchtvaartmaatschappij verleend, niet door de luchthavenexploitant. SOGAER voegt daaraan toe dat aan het door SFIRS verleende voorschot geen element van staatssteun verbonden is. Het was een rentedragende lening tegen marktvoorwaarden.

5.5.1.2. ***Financiële stromen***

(315) De betaling voor de activiteiten 2 en 3 wordt door de luchthavenexploitant aan de luchtvaartmaatschappijen en de andere betrokken dienstverleners voorgeschoten. SOGEAAL diende bij de regio verslagen in over de activiteiten die in de periode 2010-2012 zijn uitgevoerd, met inbegrip van de daadwerkelijk gemaakte kosten. De regio had vervolgens de door de luchthavenexploitant voorgeschoten bedragen moeten vergoeden. Tabel 13 laat de bijbehorende financiële stromen zien.

Tabel 13

Financiële stromen van de luchthaven van Cagliari

(EUR)

	2010	2011	2012	TOTAAL
Activiteiten 1 en 2	[…]	[…]	[…]	[…]
Activiteit 3	[…]	[…]	[…]	[…]
Totaal aan luchtvaartmaatschappijen betaald	4 537 447	4 941 510	4 262 250	13 741 207
Totaal door de luchthavenexploitant aan de regio gemeld	4 657 311	4 977 945	4 869 410	14 504 666
Recht op bijdragen op grond van de Wet van 2010	5 000 000	4 777 320	8 405 080	18 182 401
Totaal aan bijdragen op grond van de Wet van 2010 waarvoor de luchthavenexploitant vergoed is	4 250 000	4 060 722	0	8 310 722

5.5.1.3. ***De begunstigden van de steunmaatregelen***

(316) SOGAER is van mening dat de werkelijke begunstigden van de drie in Wet 10/2010 gedefinieerde activiteiten bestonden uit de toerismesector op het eiland en indirect de regio zelf, dankzij de toegenomen belastinginkomsten die het gevolg waren van de groei van het toerisme.

(317) De regio verbond aan de verlening van de subsidie de voorwaarde dat de luchthavens hetgeen zij ontvingen moesten doorgeven, zodat zij niet als de daadwerkelijke begunstigden beschouwd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de twee belangrijkste goedkope luchtvaartmaatschappijen die op Cagliari actief zijn — Ryanair en easyJet — beide buitenlandse ondernemingen die steun ontvingen van de regio ter nastreving van regionale doelstellingen.

5.5.1.4. ***Ontbreken van staatssteun***

(318) SOGAER analyseert de samenstellende elementen van een staatssteunmaatregel en gaat met name in op de vraag of de gedane betaling een concurrentievoordeel opleverde. De onderneming stelt dat de regionale compensatie steeds hooguit een deel van de bijkomende kosten dekte die door de luchtvaartmaatschappijen gemaakt werden bij het openen van nieuwe routes of het uitbreiden van bestaande. Zij geeft als voorbeeld Ryanair, waarvoor de compensatie die de regio betaald heeft en die door SOGAER is doorgegeven, ongeveer een tiende dekte van de geraamde kosten van het exploiteren van de gevraagde routes.

(319) SOGAER benadrukt dat het mechanisme in feite voor een win-winsituatie zorgde: passagiers kunnen tegen concurrerende prijzen van en naar het eiland vliegen, terwijl de regio extra inkomsten ontvangt uit toerisme. Het regionale toerisme en de regionale horeca, de luchtvaartmaatschappijen en de luchthavens hebben er als gevolg ook baat bij. SOGAER betwist dan ook de benadering van de Commissie, die erop gebrand lijkt te zijn deze virtueuze cirkel te doorbreken.

(320) SOGAER heeft steeds luchtvaartmaatschappijen geselecteerd na een uitnodiging op zijn eigen website te hebben geplaatst. De mogelijkheid om vluchten vanaf Cagliari te verzorgen stond tegen dezelfde economische voorwaarden open voor alle belangstellende luchtvaartmaatschappijen. SOGAER betoogt dat als de betrokken luchtvaartmaatschappijen er dankzij hun bijzondere ondernemingsmodellen in slagen een grotere winst te behalen dan andere luchtvaartmaatschappijen, dit niet toe te schrijven valt aan de staatssteun die zij van de luchthavenexploitant of van de regio ontvangen hebben. Evenmin kunnen de luchtvaartmaatschappijen hiervoor worden afgestraft.

(321) Samenvattend is SOGAER van mening dat er geen sprake van staatssteun is, omdat i) het noodzakelijke onterechte voordeel voor de luchtvaartmaatschappijen ontbreekt; ii) voldaan is aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, gelet op de opbrengsten voor de regionale schatkist, die groter zijn dan de uitgaven op grond van artikel 3 van Wet 10/2010, en iii) de steun naar het toerisme en de horeca op het eiland gaat en niet van een zodanige schaal is dat deze het handelsverkeer binnen de Unie negatief zou kunnen beïnvloeden.

5.5.1.5. ***Diensten van algemeen economisch belang (DAEB's)***

(322) SOGAER is van mening dat de analyse van de Commissie van de selectiviteit van het voordeel buitensporig streng is. De Commissie voert aan dat Wet 10/2010 niet naar specifieke routes verwijst, maar naar de algemene doelstelling van het ontwikkelen van luchtvervoer. Het bezwaar van de Commissie is dat dit indruist tegen het eerste Altmark-criterium dat er een duidelijke omschrijving gegeven moet worden van de eisen waaraan de begunstigde onderneming moet voldoen om compensatie te ontvangen voor een dienst van algemeen economisch belang.

(323) Naar de mening van SOGEAR maakten de bewoordingen van de regionale wetgeving duidelijk dat de compensatie uitsluitend zou toekomen aan luchtvaartmaatschappijen die nieuwe routes openden of bestaande routes uitbreidden. SOGAER beschouwt dat die verplichting als doelstelling voldoende precies is.

(324) De benadering van de Commissie van de definitie van de parameters om de compensatie te berekenen is al net zo onnodig streng. SOGAER betoogt dat het bedrag van de aan de luchtvaartmaatschappijen uit te keren compensatie berekend is aan de hand van criteria die beperkender zijn dan de criteria die de regio heeft vastgesteld, en dat dit voldoende zou moeten zijn om te voldoen aan het tweede Altmark-criterium.

(325) Wat betreft het derde en het vierde Altmark-criterium zegt SOGAER dat zij in 2003 een specifieke aankondiging gepubliceerd heeft in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, die in juni en augustus van hetzelfde jaar gevolgd werd door een advertentie in de belangrijkste Europese dagbladen. Geen luchtvaartmaatschappij heeft zich gemeld en SOGAER publiceerde een doorlopende aankondiging op haar eigen website. SOGAER heeft steeds elke vorm van overcompensatie voor de gevraagde diensten vermeden, zelfs wanneer er slechts één belangstellende luchtvaartmaatschappij was en de onderhandelingsruimte voor SOGAER bijgevolg kleiner was.

(326) SOGAER heeft geen weet van een wet of regel waarbij de regio aan luchthavenexploitanten een openbaredienstverplichting heeft opgelegd. De pogingen van de Commissie om te bepalen of het niveau van de aan de luchthavenexploitanten toegekende compensatie al dan niet evenredig was, zijn daarom gedoemd te falen.

5.5.1.6. ***Het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014***

(327) SOGAER zegt dat zij zich ten opzichte van de goedkope luchtvaartmaatschappijen, met name Ryanair, op dezelfde manier gedragen heeft als een luchthaven onder particulier beheer.- Ter staving van dit argument verwijst zij naar het verslag van 28 juni 2013 van het adviesbureau dat namens Ryanair optreedt.

(328) Dit verslag betoogt dat in deze zaak in wezen aan veel van de verenigbaarheidscriteria die zijn vastgelegd in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 voldaan wordt: i) SOGAER beheerde namens de regio steun of compensatie voor het openen van nieuwe routes of het uitbreiden van bestaande routes; ii) de compensatie vertegenwoordigde circa een tiende van de gemiddelde exploitatiekosten, en iii) de luchtvaartmaatschappijen die baat hadden bij de onderzochte activiteiten waren alle in het bezit van een geldige exploitatievergunning. SOGAER is dan ook van mening dat indien de richtsnoeren op inhoudelijke in plaats van op formele wijze uitgelegd worden, de conclusie luidt dat de betreffende steun verenigbaar is.

5.5.2. OPMERKINGEN OVER DE TOEPASSING VAN DE RICHTSNOEREN LUCHTVAARTSTEUN VAN 2014 OP DE BETREFFENDE MAATREGELEN

(329) SOGAER merkt op dat de vrijstelling waarin punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun voorziet, in het geval van de luchthaven van Cagliari toegepast moet worden, al heeft de luchthaven meer dan drie miljoen passagiers per jaar. Zoniet zou Cagliari anders behandeld worden dan de twee andere luchthavens op Sardinië die bij de onderzochte activiteiten betrokken zijn.

(330) SOGAER benadrukt dat de betreffende steun in dienst stond van het bevorderen van de mobiliteit van de inwoners van de Unie van en naar Cagliari en het aantal vluchten binnen de Unie van en naar de hoofdstad van het eiland aanzienlijk deed toenemen.

(331) Wat de noodzakelijkheid van interventie door de regio betreft, zegt SOGAER dat haar boekhouding zonder de regionale bijdragen ter compensatie van de bedragen die zij aan luchtvaartmaatschappijen en andere dienstverleners had overgemaakt, verliezen zou laten zien. Er bestond geen andere manier om de doelstelling te bereiken van het verbeteren van verbindingen tussen de regio en de rest van de Unie die minder concurrentievervalsend geweest zou zijn.

(332) SOGAER benadrukt dat de regio de steun steeds tot een minimum beperkt heeft, en alleen betaalde voor die posten die de luchthavenexploitant naar behoren kon verantwoorden.

(333) Wat het voorkomen van negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer binnen de Unie betreft, merkt SOGAER op dat de regeling van toepassing was op alle andere regionale luchthavens, al concurreerden die met elkaar, zodat het mogelijk was de respectieve verschillen tussen exploitatiekosten en inkomsten te dekken.

(334) Tot slot stelt SOGAER dat indien de Commissie zich op het standpunt stelt dat de onderzochte regeling exploitatiesteun aan SOGAER vormt, die steun in elk geval verenigbaar met de interne markt moet worden geacht, aangezien hij voldoet aan de criteria en voorwaarden van onderdeel 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

6. **OPMERKINGEN VAN ITALIË OVER DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

6.1. *OPMERKINGEN VAN ITALIË OVER DE OPMERKINGEN VAN RYANAIR*

(335) De regionale autoriteiten betwisten de stellingen van Ryanair dat de luchthavens conform het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie handelden bij het onderhouden van commerciële betrekkingen met luchtvaartmaatschappijen om het passagiersverkeer, en daarmee hun inkomsten, te vergroten. In werkelijkheid traden de luchthavenbeheerders slechts als tussenpersonen op, die niets anders deden dan middelen aan de luchtvaartmaatschappijen door te geven.

(336) Volgens de regio was zijzelf in dit geval de investeerder in een markteconomie, die de investering waardeerde in termen van haar positieve economische effect op het grondgebied.

(337) Italië heeft een nota verstrekt van de Italiaanse Nationale Burgerluchtvaartautoriteit ([93]), waarin wordt verklaard dat de mogelijkheid voor regionale luchthavens om op de websites van goedkope luchtvaartmaatschappijen reclame te maken, een voordeel zou opleveren voor het toerisme en commerciële sectoren, aangezien regionale luchthavens niet de geconsolideerde marktpositie en de mate van gegarandeerde zichtbaarheid van grote luchthavens hebben.

(338) Zowel Italië als de ENAC betwist de stelling van Ryanair dat de situatie in Sardinië het gevolg was van ontoereikende regels op de routes waarop een openbaredienstverplichting van toepassing was op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en de handhaving daarvan door de Italiaanse autoriteiten. Italië merkt op dat de doelstelling van territoriale continuïteit erin bestaat te waarborgen dat alle inwoners zich binnen het nationale of het Unie-grondgebied kunnen bewegen onder gelijke voorwaarden qua kwaliteit en kosten. De openbaredienstverplichtingen die toegestaan zijn op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008 maken het voor alle luchtvaartmaatschappijen binnen de Unie mogelijk om de voorwaarden van die verplichtingen zonder financiële compensatie te aanvaarden. Als geen luchtvaartmaatschappij ermee instemt de dienst te verlenen, wordt er een Europese aanbesteding gehouden, waarbij een financiële compensatie wordt toegekend. In dit verband benadrukken de Italiaanse autoriteiten dat commerciële betrekkingen met luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks door de luchthavens onderhouden moeten worden; de keuze die de staat maakt om door middel van openbaredienstverplichtingen territoriale continuïteit te waarborgen, is echter een andere zaak.

([93]) Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

6.2. *OPMERKINGEN VAN ITALIË OVER DE OPMERKINGEN VAN EASYJET*

(339) Italië diende opmerkingen in op de opmerkingen van easyJet en het adviesbureau dat namens haar optreedt. Italië kan zich niet vinden in de algehele benadering en de conclusies die het adviesbureau trekt in het verslag „Economic MEOP assessment of the agreements between easyJet and Olbia airport".

(340) Italië wijst het argument van easyJet om drie redenen af:

a) Italië is van mening dat het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie niet toegepast mag worden op de luchthaven van Olbia, omdat de exploitant van de luchthaven een particuliere exploitant is (GEASAR) en geen publieke in de zin van de regels van de Unie inzake staatssteun. Zijn keuzes en acties zijn daarom op marktcriteria gebaseerd, behalve wanneer die keuzes op grond van ad hoc openbare regelgeving voorgeschreven worden.

b) In dit geval veronderstelt Italië echter dat, anders dan door het adviesbureau wordt aangevoerd, de betreffende marketingcontracten niet door GEASAR getekend zijn met het oog op een vermeende maar niet-bestaande winstgevendheid, maar uitsluitend omdat deze vereist en gereguleerd werden door een specifieke openbare maatregel. Wet 10/2010 heeft vooral tot doel het luchtvervoer te stimuleren door bijdragen te verlenen aan luchtvaartmaatschappijen. Sinds de intrekking van Wet 10/2010 vinden die activiteiten niet langer plaats.

c) Ten derde zijn de bijdragen die de regio aan de luchthavenexploitant betaalde om de kosten van de betreffende activiteiten te dekken, volgens Italië slechts „doorgegeven" via de luchthavenbeheerder, die het volledige bedrag aan de daadwerkelijke begunstigde overmaakte, namelijk de betrokken luchtvaartmaatschappij.

(341) Mochten de argumenten van het adviesbureau aanvaard worden, dan is Italië van mening dat zijn berekeningen onjuist zijn. Het verslag van het adviesbureau is gebaseerd op gegevens in de financiële verslagen van GEASAR voor de jaren vanaf 2004, die de inkomsten uit luchtverkeer laten zien, evenals de voornaamste economische gegevens die het jaarlijkse exploitatieresultaat vormen, maar die niet de analytische boekhoudkundige gegevens bevatten die noodzakelijk zijn om de winstgevendheidsanalyse nauwkeurig te kunnen verrichten. Het adviesbureau overschat dan ook de inkomsten waartoe de contracten geleid hebben, met name de niet-luchtvaartgebonden inkomsten. Voor Italië laten de betreffende marketingcontracten een negatief en geen positief saldo zien, anders dan door het adviesbureau wordt aangevoerd. Dit geldt zowel voor de marketingcontracten die met easyJet gesloten zijn als voor de contracten die met alle andere betrokken luchtvaartmaatschappijen gesloten zijn. Volgens Italië bevestigt dit dat die overeenkomsten in rechtstreekse uitvoering van Wet 10/2010 gesloten zijn.

(342) Tot slot betwist Italië dat in de door het adviesbureau verrichte analyse de door GEASAR met de betrokken luchtvaartmaatschappijen gesloten afhandelingscontracten moeten worden opgenomen. Afhandelingscontracten zijn doorgaans contracten die op een zakelijke basis onderhandeld en uitgevoerd worden en hebben betrekking op het verlenen van diensten tegen betaling van een geldelijke tegenprestatie door de luchtvaartmaatschappij. Ze hebben niets te maken met Wet 10/2010 en de activiteiten die op grond van die wet worden uitgevoerd. De tegenprestatie die uit die contracten blijkt, is gebaseerd op de gebruikelijke zakelijke praktijken van de luchthavenexploitant, namelijk het toepassen van tarieven en kortingen op basis van volume en andere factoren. Deze contracten zijn dan ook zelfs na de intrekking van Wet 10/2010 blijven lopen, tegen soortgelijke of zelfs lagere prijzen dan in de voorgaande jaren.

7. **BEOORDELING VAN DE STEUN**

7.1. *INLEIDING EN VOORWERP VAN HET BESLUIT*

(343) Allereerst moet worden beoordeeld of de financiering die in de periode 2010-2013 door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekt is voor de activiteiten 1 en 2 op grond van Wet 10/2010, staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

(344) Zoals reeds gezegd in punt 2, werd in het inleidingsbesluit opgemerkt dat aangezien de Commissie in zaak SA.23098 ([94]) mogelijk onrechtmatige steun onderzocht die door de exploitant van de luchthaven van Alghero was toegekend, deze zaak alleen betrekking heeft op steunmaatregelen die niet in die zaak werden onderzocht ([95]).

(345) Hoewel niet alle betalingen door SOGEAAL voor de activiteiten 1 en 2 plaatsvonden op grond van contracten die in zaak SA.23098 werden onderzocht, is de overgrote meerderheid van die betalingen wel beoordeeld in die

([94]) Besluit (EU) 2015/1584 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende de door Italië toegekende staatssteun SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07)ten gunste van Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. en verschillende luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven Alghero actief zijn (PB L 250 van 25.9.2015, blz. 38).

([95]) Zie de overwegingen 51-54.

zaak. Bovendien is het niet in alle gevallen eenvoudig om een duidelijk onderscheid te maken, omdat de financiële relatie tussen SOGEAAL en een bepaalde luchtvaartmaatschappij in de relevante periode door meerdere contracten geregeld kan worden, waarvan slechts sommige in zaak SA.23098 in beschouwing werden genomen. De Commissie acht het daarom passend om alle overeenkomsten die SOGEAAL in het kader van die onderzochte regeling met luchtvaartmaatschappijen gesloten heeft, in deze procedure buiten beschouwing te laten ([96]).

(346) Voorts had het inleidingsbesluit geen betrekking op de mogelijke steun die door luchthavenexploitanten aan andere dienstverleners dan luchtvaartmaatschappijen voor activiteit 3 was toegekend. De Commissie kan over dit aspect dan ook geen standpunt innemen. De tweede vraag die moet worden beoordeeld, is of de luchthavenexploitanten steun van de regio ontvangen hebben.

7.2. *DE AANWEZIGHEID VAN STEUN*

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

(348) De criteria zoals neergelegd in artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn cumulatief. Om de betrokken maatregelen dus aan te merken als steunmaatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet aan alle onderstaande voorwaarden zijn voldaan. De maatregelen moeten namelijk:

a) door de staat of met staatsmiddelen worden bekostigd;

b) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen;

c) de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, en

d) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(349) De Commissie merkt op dat de aangemelde maatregelen een steunregeling vormen in de zin van punt d) van artikel 1 van Verordening (EU) 2015/1589. Op grond van het rechtskader dat in punt 2 van dit besluit beschreven is, kunnen individuele steuntoekenningen plaatsvinden aan ondernemingen (zoals luchtvaartmaatschappijen) die in Wet 10/2010 op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn bovenop de reeds beschreven maatregelen (er worden m.a.w. geen individuele ondernemingen aangewezen).

7.2.1. FINANCIERING VERSTREKT DOOR DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN AAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN VOOR DE ACTIVITEITEN 1 EN 2 (WET 10/2010) IN DE PERIODE 2010-2013 — BESTAAN VAN STAATSSTEUN TEN GUNSTE VAN LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN

(350) In dit punt zal worden beoordeeld of de financiering die op grond van Wet 10/2010 door de regio aan luchtvaartmaatschappijen wordt verstrekt via de exploitanten van Sardijnse luchthavens, staatssteun aan de luchtvaartmaatschappijen vormt.

7.2.1.1. ***Het begrip onderneming en economische activiteit***

(351) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn de staatssteunregels alleen van toepassing indien de ontvanger van de steun een „onderneming" is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dient een onderneming te worden omschreven als elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm of eigendom en de wijze waarop zij wordt gefinancierd ([97]). Elke activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, is een economische activiteit ([98]).

(352) Luchtvaartmaatschappijen bieden op de markt lijnvluchten aan voor het vervoeren van passagiers. Die diensten komen overeen met de diensten die voor activiteit 1 gedefinieerd zijn (zie overweging 44) en bestaan uit het exploiteren van commerciële vluchten en het per lucht vervoeren van passagiers. Zij verrichten duidelijk een economische activiteit.

([96]) Met betrekking tot de uitvoering van de regeling merkt de Commissie op dat Italië reeds in het stadium van de formele procedure in zaak SA.23098 had aangegeven dat het besluit tussen SOGEAAL en luchtvaartmaatschappijen commerciële overeenkomsten te sluiten, genomen was met akkoord van de regio in haar hoedanigheid van meerderheidsaandeelhouder van SOGEAAL (zie met name overweging 383).

([97]) Zie de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4), deel 2.1, alsook de daarmee verband houdende rechtspraak, met name het arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., C-180/98, C-181/98, C-182/98, C-183/98 en C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

([98]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36; arrest Pavlov e.a., ECLI:EU:C:2000:428, punt 7.

(353) AMS, die zelf geen luchtvaartmaatschappij is maar financiering ontving voor activiteit 2, is voor 100 % een dochtermaatschappij van Ryanair. Derhalve kan ervan worden uitgegaan dat Ryanair een beslissende invloed op het gedrag van AMS uitoefende. Voor de toepassing van de staatssteunregels in deze zaak, en volgens vaste praktijk van de Commissie ([99]), worden AMS en Ryanair als één enkele onderneming beschouwd in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Voor het gemak zal AMS, aangezien zij samen met Ryanair als één enkele onderneming wordt beschouwd, ook als een luchtvaartmaatschappij worden beschouwd.

(354) De luchtvaartmaatschappijen die voordeel hadden van de door de regio via de luchthavenexploitanten verstrekte financiering, verrichten dus een economische activiteit en worden als ondernemingen beschouwd voor de toepassing van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

7.2.1.2. ***Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat***

(355) Het begrip staatssteun is van toepassing op alle voordelen die uit staatsmiddelen worden bekostigd en worden toegekend door de staat of door instanties die hun activiteiten verrichten op grond van een overheidsmandaat. Voor de toepassing van artikel 107 van het Verdrag worden middelen van plaatselijke overheden als staatsmiddelen beschouwd.

(356) De regeling komt voort uit een regionale wet en wordt gefinancierd met middelen van de regio. Voor de toepassing van artikel 107 van het Verdrag zijn middelen van regionale plaatselijke overheden staatsmiddelen en moeten de besluiten van dergelijke overheden als zijnde „aan de staat toe te rekenen" worden beschouwd ([100]). De regeling is dan ook aan de staat toe te rekenen en wordt voor de toepassing van staatssteunwetgeving met staatsmiddelen bekostigd.

(357) Hetzelfde geldt voor de financiële stromen van de luchthavenexploitanten naar de luchtvaartmaatschappijen.

(358) De luchtvaartmaatschappijen hebben via de exploitanten van luchthavens op Sardinië financiering van de regio ontvangen om nieuwe routes te openen of vluchtfrequenties te verhogen of de exploitatieperioden van bestaande routes te verlengen, zoals in meer detail beschreven in tabel 8, en om marketingdiensten te leveren.

(359) Het gedrag van de luchthavenexploitanten is door de regio bepaald door middel van Wet 10/2010 en de activiteitenplannen, die door de regio moesten worden goedgekeurd voordat ze in werking konden treden. Het mechanisme dat via Wet 10/2010 in werking is gesteld, voorziet erin dat de regio openbare middelen aan de luchthavenexploitanten overmaakt, die deze op hun beurt overmaken aan de luchtvaartmaatschappijen overeenkomstig de gedetailleerde specificaties van de activiteitenplannen die door de regio zijn goedgekeurd. De activiteitenplannen werden in de eerste plaats door luchthavenexploitanten opgesteld en voorgesteld, maar de regio heeft de plannen beoordeeld, goedgekeurd en de financiering vastgesteld die op die basis aan de luchthavenexploitant wordt verstrekt. Door de goedkeuring van de gedetailleerde activiteitenplannen bepaalde de regio precies hoe elke luchthavenexploitant de van de regio ontvangen financiering aan de luchtvaartmaatschappijen moest toewijzen. Zoals beschreven in punt 2.7.3, zorgt het ingevoerde controleproces (dat bepaalt wanneer de laatste tranche aan de luchthavenexploitanten wordt betaald) ervoor dat die verplichtingen worden nagekomen.

(360) De luchthavenexploitanten kunnen dan ook als tussenpersonen tussen de regio en de luchtvaartmaatschappijen worden beschouwd. Zij voerden de steunregeling uit en maakten daarbij de volledige financiering die zij van de regio ontvingen, aan de luchtvaartmaatschappijen over. Daarbij handelden zij overeenkomstig de instructies die zij van de regio ontvingen door middel van de goedgekeurde activiteitenplannen.

(361) Gelet op het bovenstaande, worden de betalingen door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen voor de financiering van de activiteiten 1 en 2 met staatsmiddelen bekostigd (in zoverre de luchthavenexploitanten financiering van de regio ontvingen om die activiteiten te financieren ([101])) en moeten ze aan de staat worden toegerekend.

([99]) Zie hiervoor Besluit (EU) 2015/1227 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende de steunmaatregel SA.22614 (C 53/07) ten uitvoer gelegd door Frankrijk ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services en Transavia (PB L 201 van 30.7.2015, blz. 109), met name overweging 290. Zie ook het besluit van de Commissie betreffende de luchthaven van Altenburg — nog niet bekendgemaakt.

([100]) Arrest van het Gerecht van 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais/Commissie, T-267/08 en T-279/08, ECLI:EU:T:2011:209.

([101]) De beperkte eigen financiering van de maatregelen door de luchthavenexploitanten is niet het gevolg van discretionaire besluiten die zij hebben genomen, maar van het feit dat de regio achteraf de naar de luchthavenexploitanten door te leiden openbare financiering verlaagde, hoewel die de overeenkomstige kosten van het financieren van de luchtvaartmaatschappijen al hadden gedragen. Zie punt 2.7, met name de overwegingen 83, 86 en 89.

7.2.1.3. ***Economisch voordeel***

(362) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet zou hebben verkregen. Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of de doeleinden van de overheidsmaatregel. Wanneer een openbare instantie een onderneming van financiering voorziet die kosten wegneemt die zij anders had moeten dragen, levert dat een economisch voordeel op.

(363) Er is echter geen sprake van een voordeel als de financiering kan worden beschouwd als een compensatie voor een openbare dienst overeenkomstig de criteria die in het Altmark-arrest zijn vastgesteld. Bovendien is er geen sprake van een economisch voordeel wanneer een lidstaat overeenkomstig het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie handelt.

(364) Als eerste stap moet de aard worden onderzocht van de financiering die de regio in het kader van activiteiten 1 en 2 aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekt, alsmede de mate waarin die financiering hun activiteiten financiert of, met andere woorden, kosten voor hen wegneemt die zij anders hadden moeten dragen.

(365) In het kader van activiteit 1 vereist de regio dat de luchthavenexploitanten met luchtvaartmaatschappijen overeenkomsten sluiten met financiële stimulansen om het luchtverkeer te doen toenemen (met name in het laagseizoen). De luchtvaartmaatschappijen moeten bepaalde doelstellingen qua verkeersvolume behalen: zij ontvangen een financiële compensatie als zij die doelstellingen behalen en moeten een geldboete betalen als zij daar niet in slagen. De overeenkomstige betalingen komen voort uit de financieringsregeling die de regio via de luchthavenexploitanten naar de luchtvaartmaatschappijen doorleidt, waardoor een deel van de kosten die die luchtvaartmaatschappijen maken om de betrokken routes in stand te houden, wordt gecompenseerd.

(366) In het kader van activiteit 2 verricht de regio betalingen aan de luchtvaartmaatschappijen via de luchthavenexploitanten in ruil voor marketingdiensten die door de betrokken luchtvaartmaatschappijen worden verricht. Die betalingen kunnen niet als een reële tegenprestatie voor marketingdiensten worden beschouwd, maar komen ook neer op betalingen aan de luchtvaartmaatschappijen om hun activiteiten in de regio te doen toenemen. Zoals hieronder in de overwegingen 368 e.v. zal worden uitgelegd, is de regeling zodanig ontworpen dat de marketingdiensten die de luchtvaartmaatschappijen in het kader van activiteit 2 moeten verrichten, in de eerste plaats bestemd zijn om de luchtvervoersdiensten te promoten die door dezelfde luchtvaartmaatschappijen worden verricht van en naar Sardinië.

(367) Italië benadrukte in de aanmeldingsdocumenten ([102]) dat de marketingacties die de regio in het kader van activiteit 2 financiert, op grond van de regeling door de luchtvaartmaatschappijen moeten worden uitgevoerd en tot doel hebben het aantal passagiers te vergroten op routes die als gevolg van de regeling geopend of uitgebreid zijn ([103]).

(368) Het feit dat de marketingdiensten in het kader van activiteit 2 door de luchtvaartmaatschappijen moeten worden geleverd, en niet door andere soorten ondernemingen die dergelijke diensten zouden kunnen aanbieden, is op zichzelf al een factor die er vanzelf toe leidt dat die marketingdiensten in de eerste plaats de luchtvervoersdiensten promoten die door de betreffende luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden. Luchtvaartmaatschappijen promoten immers doorgaans regio's en steden, met name op hun websites, wanneer zij vluchten uitvoeren naar die regio's en gebieden, met het doel mogelijke klanten ertoe te verleiden gebruik te maken van hun diensten om naar die gebieden te vliegen. Bovendien is het promoten van bepaalde regio's en steden op de websites van luchtvaartmaatschappijen gewoonlijk intrinsiek gekoppeld aan het promoten van de vluchten die de luchtvaartmaatschappijen naar die regio uitvoeren, of minstens aan informatie over het bestaan en de kenmerken van die vluchten. In het geval van Ryanair, bijvoorbeeld, een van de Europese luchtvaartmaatschappijen die het promoten van regio's en steden op haar website het verst ontwikkeld heeft, bieden de webpagina's die bestemd zijn voor het promoten van regio's en bestemmingen tamelijk systematisch ook informatie over de vluchten die Ryanair naar die regio's en bestemmingen uitvoert ([104]).

(369) Bovendien bepaalt het uitvoeringsbesluit bij Wet 10/2010, dat de inhoud van de activiteitenplannen van de luchthavens vaststelt ([105]), dat de marketingacties in het kader van activiteit 2 moeten worden uitgevoerd „voor het geval er nieuwe routes worden geopend of de periode waarin de vluchten worden uitgevoerd, wordt verlengd" ([106]). Die bepaling legt een duidelijk verband tussen de marketingdiensten die in het kader van activiteit

([102]) Document „OGGETTO: Attuazione della Legge regionale 13 aprile 2010, No 10" Misure per lo sviluppo del trasporto aereo „Finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo quale servizio di interesse economico generale", aangemeld door Italië op 30.11.2011.

([103]) „*Definizione, attraverso gli* **stessi** *„Piani di attività", di adeguate strategie di marketing and pubblicita finalizzate all'incremento del numero di passeggeri nelle rotte oggetto della gara*" (nadruk toegevoegd), blz. 7.

([104]) Zie bijvoorbeeld de pagina over Milaan van Ryanair (https://www.ryanair.com/gb/en/plan-trip/destinations/flights-to-milan, bezocht op 6 juli 2016).

([105]) Deliberazione nr. 29/36 van 29 juli 2010

([106]) „*I programmi dovranno prevedere la realizzazione di attività in coerenza con le seguenti direttive: […] deve essere prevista adeguata promozione del territorio* ***in caso di lancio di nuove rotte o di aumento di operatività dei voli***" (nadruk toegevoegd), blz. 3.

2 moeten worden uitgevoerd, en het openen van nieuwe routes of het uitbreiden van de activiteiten op bestaande routes. Dit betekent dat de marketingdiensten die in de activiteitenplannen moeten worden voorgesteld, de nieuwe of uitgebreide luchtvervoersdiensten zelf moeten promoten om te stimuleren dat meer passagiers van de betreffende diensten gebruikmaken. Zoals reeds aangegeven in overweging 367, is deze lezing uitdrukkelijk bevestigd door Italië.

(370) Het zou bovendien ondenkbaar zijn dat de betreffende marketingdiensten, die noodzakelijkerwijs door luchtvaartmaatschappijen moeten worden uitgevoerd, geleverd zouden worden door andere luchtvaartmaatschappijen dan de maatschappijen die de nieuwe of uitgebreide luchtvervoersdiensten exploiteren en waaraan de marketingdiensten gekoppeld moeten zijn. Een luchtvaartmaatschappij is er maar in zeer beperkte mate toe aan te zetten om de diensten van een concurrent aan te prijzen, zelfs als hier een vergoeding tegenover staat.

(371) Het promoten van de eigen bestemmingen behoort tot de gebruikelijke activiteiten van een luchtvaartmaatschappij. De bestemmingen en regio's waarop zij vliegen, is een van de kenmerken van hun vervoersdiensten waarmee luchtvaartmaatschappijen gewoonlijk adverteren, naast een scala aan andere aspecten (tarieven, comfort en dienstverlening aan boord, betrouwbaarheid, mogelijkheid tot omboeken, loyaliteitsprogramma enz.).

(372) Gelet op het bovenstaande mag worden geconcludeerd dat de betalingen die de regio in het kader van activiteit 2 aan de luchtvaartmaatschappijen heeft gedaan, de marketingkosten subsidiëren die luchtvaartmaatschappijen doorgaans zelf zouden dragen in het kader van hun luchtvervoersdiensten. Bovendien functioneren die betalingen, althans voor zover ze gekoppeld zijn aan het openen van nieuwe routes of het uitbreiden van activiteiten op bestaande routes, als een financiële stimulans voor luchtvaartmaatschappijen om het luchtverkeer naar Sardinië te vergroten. In dat opzicht zijn ze vergelijkbaar met de betalingen die in het kader van activiteit 1 worden gedaan, met dat verschil dat ze betrekking hebben op een specifiek aspect van de luchtvervoersdiensten van de luchtvaartmaatschappijen, te weten het promoten van die diensten.

(373) Daarnaast, zoals Italië in de aanmelding benadrukte ([107]), moeten de marketingacties die de regio in het kader van activiteit 2 financiert, deel uitmaken van dezelfde activiteitenplannen waarnaar verwezen wordt in het kader van activiteit 1 ([108]). Dit legt opnieuw een verband tussen het openen en uitbreiden van routes (hetgeen de doelstelling van activiteit 1 is) en de marketingovereenkomsten die in het kader van activiteit 2 moesten worden gesloten. Dit staaft de conclusie dat de betalingen die de regio via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen heeft gedaan in het kader van activiteit 1 en activiteit 2 van gelijke aard zijn: het zijn in wezen financiële stimulansen die een deel van de kosten van de luchtvaartmaatschappijen subsidiëren in ruil voor het uitbreiden van luchtvervoersactiviteiten van en naar Sardinië door die luchtvaartmaatschappijen.

(374) Bovendien wordt in de regeling een duidelijk onderscheid gemaakt tussen marketingdiensten die in het kader van activiteit 2, dat wil zeggen door de luchtvaartmaatschappijen, worden verricht, en marketingdiensten die in het kader van activiteit 3, dat wil zeggen door andere soorten ondernemingen, worden verricht, hetgeen de conclusie staaft dat de diensten die in het kader van activiteit 2 worden verricht, een specifiek doel dienen dat anders is dan dat van activiteit 3, wat noodzakelijkerwijs verband houdt met het feit dat de leveranciers zich bezighouden met de exploitatie van luchtvervoer. Die doelstelling kan logisch gezien moeilijk iets anders zijn dat de toename van het luchtverkeer van en naar Sardinië door de betreffende luchtvaartmaatschappijen.

(375) De door de Commissie uitgevoerde evaluatie van de overeenkomsten die in het kader van de regeling tussen de luchthavenexploitanten en de luchtvaartmaatschappijen gesloten zijn, toont dit aan. De overeenkomsten met easyJet leggen bijvoorbeeld een direct verband tussen de luchthavendiensten en de marketingdiensten. Punt 3 van de overeenkomst met de exploitant van de luchthaven van Olbia bepaalt dat de luchtvaartmaatschappij de intentie heeft haar activiteiten van en naar Olbia uit te breiden en dat zij met het oog op die uitbreiding een marketing- en reclameprogramma heeft opgesteld om de bestemmingen te promoten en om de stroom aan transitvluchten verder te ontwikkelen, vooral gericht op internationale markten.

(376) Een onderzoek van de diverse marketingovereenkomsten die in het kader van de regeling tussen de luchthavenexploitanten en de luchtvaartmaatschappijen gesloten zijn, laat zien dat de marketingdiensten rechtstreeks gekoppeld zijn aan de vluchten die door die luchtvaartmaatschappijen worden uitgevoerd. De marketingdiensten zijn dan ook rechtstreeks gericht op reizigers die mogelijk gebruik kunnen maken van de vervoersdiensten die worden aangeboden worden door de in de marketingovereenkomsten bedoelde luchtvaartmaatschappijen.

([107]) Document „OGGETTO: Attuazione della Legge regionale 13 aprile 2010, No 10 „Misure per lo sviluppo del trasporto aereo" Finanziamento degli aeroporti isolani per il potenziamento e lo sviluppo del trasporto aereo quale servizio di interesse economico generale", aangemeld door Italië op 30 november 2011.

([108]) „*Definizione, attraverso gli* **stessi** *„Piani di attività", di adeguate strategie di marketing and pubblicita finalizzate all'incremento del numero di passeggeri nelle rotte oggetto della gara*" (nadruk toegevoegd), blz. 7.

(377) Samengevat moeten de betalingen door de regio via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen in het kader van zowel activiteit 1 als activiteit 2 worden beschouwd als subsidies aan de luchtvaartmaatschappijen voor het exploiteren van meer vluchten van en naar Sardinië.

(378) Nadere analyse moet uitwijzen of de betalingen door de regio via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen om hun luchtvervoersactiviteiten naar Sardinië te doen toenemen, een compensatie vormt voor een openbaredienstverplichting overeenkomstig de Altmark-criteria en of die verenigbaar zijn met het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

(379) De eerste voorwaarde van het Altmark-arrest luidt dat de begunstigde onderneming daadwerkelijk met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen belast moet zijn en dat die verplichtingen duidelijk omschreven moeten zijn. In punt 70 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is het volgende bepaald: „*Wat luchtvervoersdiensten betreft, kunnen openbaredienstverplichtingen alleen worden opgelegd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008. Met name kan dit soort verplichtingen alleen worden opgelegd voor een bepaalde route of groep van routes, en niet voor routes vanuit een bepaalde luchthaven, stad of regio, zonder verdere specificatie. Bovendien kunnen voor een route alleen openbaredienstverplichtingen worden opgelegd om vervoersbehoeften te vervullen waaraan niet afdoende kan worden voldaan door een bestaande luchtroute of ander vervoermiddel*" (voetnoten weggelaten). Het luchtvervoer is juist een sector waarvoor de wetgever van de Unie de ruime beoordelingsmarge die de lidstaten doorgaans hebben bij het kwalificeren van bepaalde activiteiten als DAEB's, heeft beperkt door er in Verordening (EG) nr. 1008/2008 voorwaarden aan te verbinden. Routes die conform Verordening (EG) nr. 1008/2008 aan openbaredienstverplichtingen onderworpen zijn, die op Sardinië bestaan ([109]), zijn echter uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van Wet 10/2010, die duidelijk ontworpen is als een stelsel dat parallel loopt aan het stelsel van openbaredienstverplichtingen op grond van Verordening (EG) nr. 1008/2008. De financiering die op grond van Wet 10/2010 door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen wordt verstrekt, kan dan ook niet worden beschouwd als een compensatie die aan de luchtvaartmaatschappijen wordt verleend voor de exploitatie van reële diensten van algemeen economisch belang. Hierdoor wordt niet voldaan aan een van de vier cumulatieve voorwaarden van het Altmark-arrest, namelijk de eerste.

(380) Wat de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie betreft, moet allereerst worden opgemerkt dat Italië zich niet op dat beginsel beroept ([110]). Evenmin zijn er aanwijzingen dat de regio handelde als een marktdeelnemer handelend in een markteconomie bij het invoeren van de regeling: het is juist duidelijk dat zij hiermee doelstellingen van openbaar beleid beoogde, met name het versterken van de regionale economie door een grotere toeristenstroom aan te trekken, en niet het behalen van winst in haar hoedanigheid als luchthaveneigenaar.

(381) Ten tweede verstrekt de regio financiering aan luchtvaartmaatschappijen via diverse luchthavenexploitanten in het kader van een regionale regeling die op meerdere luchthavens van toepassing is. De regio kan niet als een luchthavenexploitant worden beschouwd, temeer daar de regio slechts over een van de betreffende luchthavenexploitanten zeggenschap heeft. De „analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen", die in de punten 61 tot en met 66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is uiteengezet, kan in deze zaak dus niet worden toegepast. Volgens die methode moet, om te bepalen of een luchthavenexploitant bij het maken van afspraken met een luchtvaartmaatschappij heeft gehandeld zoals een particuliere investeerder in een markteconomie, die op basis van winstgevendheidsvooruitzichten oordeelt, onder soortgelijke omstandigheden zou handelen, worden beoordeeld of op het moment dat de afspraken werden gemaakt, mocht worden verwacht dat die incrementeel zouden bijdragen aan de winstgevendheid van de luchthaven en deel uitmaken van een algehele strategie die op lange termijn tot winstgevendheid leidt. Deze toets is in dit geval echter niet van toepassing, aangezien de te beoordelen maatregelen tot een regeling behoren die door een overheidsinstantie is opgesteld, om redenen van openbaar beleid, die meerdere luchthavens bestrijkt, en het niet gaat om een individuele regeling tussen een luchthaven en een luchtvaartmaatschappij.

(382) Bij het toekennen van de betrokken financiering aan luchtvaartmaatschappijen in het kader van activiteit 1 en activiteit 2 mocht de regio geen enkel rendement verwachten dat een door winst gedreven particuliere investeerder in een markteconomie onder soortgelijke omstandigheden in overweging zou hebben genomen. De verwachte effecten van de financiering waren een toename van het aantal passagiers dat per vliegtuig naar Sardinië reist, wat als zodanig niet tot dividenden, kapitaalwinsten of andere vormen van winst voor de regio leidt. Italië heeft geen element van winstgevendheid aangetoond dat de regio mocht verwachten als gevolg van de betreffende financiering. Het belangrijkste effect van de toename van het luchtverkeer is dat de economische ontwikkeling in de regio wordt gestimuleerd, met name op het niveau van bepaalde sectoren zoals toerisme, detailhandel, restaurants enz., met positieve effecten voor de regionale economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Volgens vaste jurisprudentie ([111]) zouden dergelijke „voordelen van openbaar beleid" niet worden meegewogen door een door winst gedreven particuliere investeerder in een markteconomie en moeten die dan ook buiten beschouwing worden gelaten bij het toepassen van het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.

([109]) Sinds 2000 zijn openbaredienstverplichtingen opgelegd aan binnenlandse routes tussen Sardijnse luchthavens en luchthavens op het Italiaanse vasteland overeenkomstig de regels inzake van de Unie.
([110]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/Électricité de France (EdF), C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punt 82.
([111]) Zie arrest Commissie/EDF, ECLI:EU:C:2012:318, punt 79.

(383) Om dezelfde redenen is een benchmarkingexercitie, zoals beschreven in de punten 54 tot en met 60 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, in deze zaak niet relevant.

(384) In elk geval heeft Italië geen enkel ondernemingsplan, geen enkele winstgevendheidsanalyse vooraf of interne documenten ingediend die duidelijk aantonen dat er voorafgaand aan het toekennen van de openbare financiering een analyse is uitgevoerd waaruit bleek dat de regio mocht verwachten dat als gevolg van de betreffende financiering een zodanig financieel rendement zou ontstaan dat een door winst gedreven particuliere investeerder in een markteconomie dat in overweging zou nemen. Evenmin heeft de regio een benchmarkingexercitie uitgevoerd zoals gedefinieerd in punten 54 tot en met 60 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. Italië heeft namelijk geen vergelijking van luchthavengelden verstrekt, ongerekend eventuele voordelen voor de luchtvaartmaatschappijen (zoals marketingsteun, kortingen of andere stimuleringsregelingen), van een voldoende aantal geschikte „referentieluchthavens", waarvan de exploitanten handelen als particuliere investeerders in een markteconomie.

(385) Dit bevestigt dat de regio ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen niet handelde als een particuliere investeerder in een markteconomie die op basis van winstgevendheidsvoorzichten oordeelt.

(386) Daarnaast is er ondanks de bepalingen in Wet 10/2010 geen aanbestedingsprocedure in gang gezet met het oog op het selecteren van luchtvaartmaatschappijen en het financieren van de activiteitenplannen. De luchthavenexploitanten hebben aankondigingen op hun respectieve websites geplaatst en zij hebben het beste aanbod gekozen, hetgeen betekent dat de financiële steun niet volgens een open en transparante aanbestedingsprocedure aan luchtvaartmaatschappijen is toegekend. Bovendien was de regeling, zoals reeds uitgelegd, in de eerste plaats opgezet om openbare middelen aan luchtvaartmaatschappijen uit te keren en deze financiering komt niet overeen met compensatie voor reële openbaredienstverplichtingen, noch met een tegenprestatie voor producten of diensten die in een reële behoefte van de regio voorzien. Zelfs al waren correcte aanbestedingsprocedures gevolgd om luchtvaartmaatschappijen te selecteren, had dit bijgevolg het bestaan van een voordeel niet kunnen uitsluiten.

(387) Onder deze omstandigheden is er evenmin ruimte om de individuele financiële relaties te beoordelen tussen de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen die het resultaat zijn van de toepassing van de regeling op de wijze waarin in de punten 53-66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 is voorzien. Die punten kunnen een leidraad vormen om te bepalen of de prijzen die in rekening zijn gebracht door een luchthaven die over openbare middelen beschikt, aan het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie voldoen. In deze zaak is het echter duidelijk dat de luchthavenexploitanten niet als particuliere investeerders in een markteconomie handelden toen zij de verschillende contracten met de luchtvaartmaatschappijen sloten. Zij voerden een steunregeling uit die door de regio ontworpen was om het luchtvervoer te doen toenemen voor het algemene nut van het gebied.

(388) Gelet op al het bovenstaande concludeert de Commissie dat de financiering die door de regio via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen is toegekend voor het financieren van de activiteiten 1 en 2 in het kader van de regeling, de betreffende luchtvaartmaatschappijen een economisch voordeel verleende.

7.2.1.4. ***Selectiviteit***

(389) In deze zaak kan het financieren van de regeling door de regio niet als een regeling van algemene strekking beschouwd worden. De Commissie is immers van oordeel dat de opzet en de uitvoering van de regeling uitsluitend in het voordeel waren van bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren, namelijk luchtvaartmaatschappijen die door de regio via luchthavenexploitanten worden gefinancierd op grond van de onderzochte regeling ([112]). Luchtvaartmaatschappijen die op Sardinië vlogen en die deze overeenkomsten niet hadden gesloten, profiteerden niet van dezelfde financiële steun van de regio, althans niet onder de voorwaarden waarin Wet 10/2010 voorziet. Aangezien de begunstigden van het betrokken economische voordeel beperkt zijn tot een aantal specifieke ondernemingen van één enkele specifieke sector (luchtvervoer), zijn de maatregelen selectief.

7.2.1.5. ***Concurrentievervalsing en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer***

(390) Wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer binnen de Unie versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed. Volgens vaste rechtspraak is er reeds sprake van een concurrentieverstorende maatregel wanneer de begunstigde van de steun met andere ondernemingen concurreert op markten die voor concurrentie openstaan.

(391) De compensatie die via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen is betaald, is een economisch voordeel voor de betreffende luchtvaartmaatschappijen, die hun marktpositie kunnen verstevigen. De luchtvaartsector wordt gekenmerkt door hevige concurrentie tussen exploitanten uit verschillende lidstaten, met name sinds

([112]) Zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van 30 juni 2016, België/Commissie, C-270/15, ECLI:EU:C:2016:489, met name punt 50.

de inwerkingtreding van de derde fase in de liberalisering van het luchtverkeer („derde luchtvaartpakket") op 1 januari 1993. Dat betekent dat de maatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging in de luchtvaartsector vervalsen of dreigen te vervalsen.

(392) De financiële compensatie die door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekt is voor het financieren van de activiteiten 1 en 2 (Wet 10/2010) in de periode 2010-2013, vervalst of dreigt de concurrentie te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig.

7.2.1.6. ***Conclusie***

(393) De Commissie concludeert dat de financiering die door de regio via de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen is toegekend voor het financieren van de activiteiten 1 en 2, staatssteun aan de luchtvaartmaatschappijen inhoudt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

7.2.2. BESTAAN VAN STAATSSTEUN TEN GUNSTE VAN DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN

(394) In dit punt is de vraag of de door de regio op grond van Wet 10/2010 aan de exploitanten van Sardijnse luchthavens verstrekte financiering staatssteun aan die luchthavens vormt. De Commissie zal nu beoordelen of aan het criterium in verband met de aanwezigheid van een economisch voordeel voldaan is.

(395) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de staat, niet zou hebben verkregen. Alleen de gevolgen van de maatregelen voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of de doeleinden van de overheidsmaatregel. Wanneer de financiële situatie van een onderneming als gevolg van overheidsmaatregelen verbetert, is er sprake van een voordeel.

(396) Zoals uitgelegd in punt 7.2.1., hebben de luchthavenexploitanten op grond van Wet 10/2010 de volledige financiering die zij van de regio ontvingen, overgemaakt om financiële stimulansen te financieren voor de uitbreiding van luchtvervoersdiensten evenals marketingovereenkomsten, die zij uit hun eigen middelen medegefinancierd hebben. De luchthavenexploitanten waren dus tussenpersonen en hielden de financiering die zij van de regio ontvingen niet zelf. Zij kunnen dan ook niet als de rechtstreekse begunstigden van de steunregeling worden beschouwd.

(397) Aangezien de financiële stimulansen en marketingbetalingen aan de luchthavens echter bedoeld waren om het luchtverkeer te doen toenemen en dit effect ook hadden, moet worden beoordeeld of die toename in het luchtverkeer de betrokken luchthavens een indirect voordeel verleent.

(398) In haar recente mededeling over het begrip „staatssteun" ([113]) gaf de Commissie het volgende aan: „Dit soort indirecte voordelen dient te worden onderscheiden van louter secundaire economische effecten die inherent zijn aan bijna alle staatssteunmaatregelen (bv. door een toename van de productie). Met het oog daarop dienen de voorzienbare effecten van de maatregelen vooraf te worden onderzocht. Van een indirect voordeel is sprake indien de maatregel zodanig is vormgegeven dat de secundaire effecten daarvan worden doorgeleid naar duidelijk te onderscheiden ondernemingen of groepen van ondernemingen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de dirDit is bijvoorbeeld het geval indien de directe steun, rechtens of feitelijk, afhankelijk wordt gesteld van de afname van goederen of diensten die uitsluitend door bepaalde ondernemingen (bv. ondernemingen uit bepaalde gebieden) worden geproduceerd.".

(399) De mededeling vervolgt in een voetnoot ([114]) bij die passage: „Daarentegen kan tot een louter secundair economisch effect in de vorm van een toegenomen productie (dat niet neerkomt op indirecte steun) worden geconcludeerd wanneer de steun enkel wordt doorgeleid via een onderneming (bv. een financiële intermediair) die deze volledig doorgeeft aan de begunstigde van de steun.".

(400) De in deze zaak onderzochte activiteiten zijn niet zo ontworpen dat hun secondaire effecten naar de Sardijnse luchthavens worden doorgeleid. De activiteiten zijn daarentegen ontworpen om een grote groep ondernemingen in de regio tot nut te zijn, met name ondernemingen die diensten aan toeristen aanbieden.

([113]) Punt 116 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, gepubliceerd op 19 mei 2016, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_en.pdf

([114]) Voetnoot 181.

(401) Zoals reeds vastgesteld, is het doel van de regeling het doorleiden van openbare middelen naar verschillende luchtvaartmaatschappijen en andere dienstverleners met het oog op het openen van nieuwe routes (of de frequenties te verhogen), naast het maken van reclame voor Sardinië als per luchtvervoer bereikbare toeristische bestemming. Op grond van het mechanisme dat via Wet 10/2010 in werking is gesteld (zoals beschreven in punt 2.7.2), maakt de regio de overeenkomstige openbare middelen aan de luchthavenexploitanten over, die die op hun beurt moeten overmaken aan de luchtvaartmaatschappijen overeenkomstig de gedetailleerde specificaties van de activiteitenplannen die door de regio zijn goedgekeurd. Zoals beschreven in punt 2.7.3, zorgt het controle-proces dat ingericht is (dat bepaalt wanneer de laatste tranche aan de luchthavenexploitanten betaald wordt) ervoor dat die verplichtingen worden nagekomen.

(402) De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat de steun via de luchthavenexploitanten wordt doorgezonden, die deze volledig naar de luchtvaartmaatschappijen doorzenden, die de enige echte begunstigden van de regeling zijn. De luchthavenexploitanten moeten zowel de jure (vanwege de bepalingen van Wet 10/2010) als de facto (vanwege de daadwerkelijke financiële stromen die de Commissie geanalyseerd heeft) als vehikels worden beschouwd om openbare financiering aan luchtvaartmaatschappijen over te maken.

(403) De Commissie merkt op dat de luchthavenexploitanten mogelijk voordeel hebben bij de toename in het luchtverkeer dat veroorzaakt wordt door de steun aan luchtvaartmaatschappijen op grond van deze regeling. Dergelijke effecten zijn echter vergelijkbaar met de positieve effecten op marktdeelnemers in andere sectoren waarvan de inkomsten gekoppeld zijn aan het aantal luchtpassagiers, met name toerisme (autoverhuur, hotels, restaurants, catering, benzinestations, detailhandel enz.). Die sectoren zijn in hoge mate afhankelijk van het aantal passagiers dat aankomt op/vertrekt van de Sardijnse luchthavens. De Commissie is dan ook van oordeel dat de regeling niet zodanig is opgezet dat haar secundaire effecten naar de luchthavenexploitanten worden doorgeleid, maar eerder om de vele aan toerisme gerelateerde sectoren op Sardinië tot nut te zijn.

(404) Bovendien is het effect van de maatregelen op luchthavens inherent aan de aard en de doelstelling van de regeling, te weten het doen toenemen van het luchtverkeer naar Sardinië door passende stimulansen voor luchtvaartmaatschappijen te bieden. Het feit dat de luchtvaartmaatschappijen luchthavendiensten van de exploitanten van de drie betrokken Sardijnse luchthavens kopen is inherent aan de regeling en kan daar niet van worden losgekoppeld, gelet op het feit dat de regeling bestaat in het bieden van financiële stimulansen voor luchtvaartmaatschappijen om het luchtverkeer te doen toenemen. Het is dan ook geen bijkomstige, onafhankelijke voorwaarde met betrekking tot de aankoop van goederen of diensten die de regio aan de opzet van haar regeling heeft toegevoegd om een ander effect te bereiken dan het belangrijkste verwachte effect van de regeling, namelijk de toename van het luchtverkeer naar Sardinië.

(405) Gelet op het bovenstaande concludeert de Commissie dat de activiteiten 1, 2 en 3 geen indirect voordeel verlenen aan de luchthavenexploitanten. Aangezien aan een van de cumulatieve voorwaarden voor de aanwezigheid van staatssteun niet voldaan is, komt de Commissie ook tot de conclusie dat de activiteiten 1 en 2 geen staatssteun vormen.

(406) Om de hierboven vermelde redenen wordt geconcludeerd dat de betrokken luchthavenexploitanten geen staatssteun ontvingen in de zin artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

7.3. *RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN AAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN*

(407) De maatregelen werden op 30 november 2011 bij de Commissie aangemeld. Italië heeft de regeling echter ten uitvoer gelegd zonder dat de Commissie die had goedgekeurd. Op grond van Wet 10/2010 is door de regio financiering verstrekt aan luchthavenexploitanten en van luchthavenexploitanten aan luchtvaartmaatschappijen gedurende de periode 2010-2013 ([115]).

(408) Bovendien is geen groepsvrijstellingsverordening van toepassing op deze regeling. In het bijzonder is het DAEB-besluit niet van toepassing, aangezien het financieren van luchtvaartmaatschappijen op grond van de regeling niet kan worden beschouwd als compensatie voor een reële DAEB waarmee de luchtvaartmaatschappijen zijn belast ([116]).

(409) Italië is zijn verplichtingen op grond van artikel 108 van het Verdrag dan ook niet nagekomen en het financieren van luchtvaartmaatschappijen op grond van de regeling wordt dan ook als onrechtmatig beschouwd op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

([115]) Zie tabel 6 in punt 2.8.1.
([116]) Zie overweging 379.

7.4. *VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN AAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN*

(410) De bewijslast met betrekking tot de verenigbaarheid van steun met de interne markt, in afwijking van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, ligt primair bij de betrokken lidstaat. Italië merkt op ([117]) dat Wet 10/2010 niet bedacht is als regeling om „start-up" routes te ondersteunen en dat de regeling niet voldoet aan alle verenigbaarheidscriteria voor aanloopsteun zoals gedefinieerd in punt 79 van richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005. Italië stelt desondanks voor dat de Commissie in dit geval punt 81 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 toepast, waarin het volgende is bepaald: „*Steunmaatregelen of -regelingen die niet volledig aan de criteria voldoen [die van punt 79] maar tot een vergelijkbare situatie leiden, kunnen door de Commissie van geval tot geval worden onderzocht.*" ([118]).

7.4.1. TOEPASSELIJK RECHTSKADER

(411) Aangezien de activiteiten niet als de compensatie aan de luchtvaartmaatschappijen voor een reële DAEB kunnen worden beschouwd, kan de DAEB-kaderregeling op basis van artikel 106, lid 2, van het Verdrag in deze zaak niet van toepassing zijn.

(412) Met betrekking tot aanloopsteun bepalen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014 het volgende: „Wat aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen betreft, zal de Commissie de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde aanloopsteun waarover zij zich vanaf 4 april 2014 moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum werden aangemeld. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, zal de Commissie op onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen dan ook niet toepassen op vóór 4 april 2014 verleende onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen." ([119]).

(413) In de richtsnoeren van 2005 is daarentegen het volgende bepaald: „De verenigbaarheid van […] aanloopsteun die zonder haar toestemming is verleend en daardoor in strijd is met artikel 88, lid 3, van het Verdrag [thans artikel 108, lid 3, van het Verdrag], wordt door de Commissie getoetst aan de onderhavige richtsnoeren, indien met de steunverlening na de publicatie van de richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is begonnen." ([120]).

(414) De regionale financiering is tussen 2010 en 2013 toegekend, vóór de publicatie van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014. De Commissie zal dan ook de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 toepassen bij het beoordelen van de financiële compensatie die in de periode 2010-2013 door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen is verstrekt voor het financieren van de activiteiten 1 en 2 (Wet 10/2010).

7.4.2. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID VAN DE FINANCIËLE COMPENSATIE DIE IN DE PERIODE 2010-2013 DOOR DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN AAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN IS VERSTREKT VOOR HET FINANCIEREN VAN DE ACTIVITEITEN 1 EN 2 (WET 10/2010)

(415) Aangezien de in punt 79 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 vastgestelde voorwaarden voor de verenigbaarheid van aanloopsteun met de interne markt cumulatief van aard zijn, hoeft slechts te worden aangetoond dat aan één van deze voorwaarden niet is voldaan om de steun aan de luchtvaartmaatschappij als onverenigbaar aan te kunnen merken. De Commissie zal desondanks een aantal criteria die in die richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 zijn vastgelegd nader onderzoeken om de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen te beoordelen.

(416) Volgens punt 79, onder d), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 moet de betrokken maatregel levensvatbaar zijn op termijn en degressief zijn in de tijd: „De gesteunde route moet op den duur levensvatbaar blijken, d.w.z. kostendekkend, zonder dat er overheidsfinanciering nodig is. Daarom moet aanloopsteun degressief en van beperkte duur zijn.". De in Wet 10/2010 gedefinieerde activiteiten zijn nooit zodanig gedefinieerd dat ze de levensvatbaarheid van de betrokken routes op lange termijn beogen en niets in het stelsel dat bij Wet 10/2010 tot stand gebracht is, verzekert dat het steunbedrag over de periode 2010-2013 degressief is ([121]). Er bestaan geen aanwijzingen dat de betrokken routes zonder de openbare financiering voor de luchtvaartmaatschappijen winstgevend zouden worden.

([117]) Mededeling van de regio Sardinië van 18 mei 2015, punt 10, blz. 12.
([118]) Mededeling van Italië van 18 mei 2015 (referentie 4812), in antwoord op een verzoek van de Commissie, blz. 12-13.
([119]) Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014, punt 174.
([120]) Richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005, punt 85.
([121]) Zie tabel 5 in overweging 69.

(417) In punt 79, onder e), van de richtsnoeren luchthavensteun van 2005 wordt hieraan het criterium van de compensatie van de bijkomende aanloopkosten toegevoegd: „Er moet een nauwe koppeling zijn tussen het steunbedrag en de bijkomende aanloopkosten in verband met de nieuwe verbinding of frequentie die de luchtvaartmaatschappij op kruissnelheid niet zou kunnen dragen.”. De regionale financiering is niet gekoppeld aan specifieke aanloopkosten en niets in het stelsel dat bij Wet 10/2010 is ingevoerd, garandeert dat het steunbedrag tot dergelijke kosten beperkt is. Italië heeft nooit aangetoond dat de financiering die door de regio verstrekt is met betrekking tot de activiteiten 1 en 2 berekend is op basis van de aanloopkosten van de luchtvaartmaatschappijen of tot dergelijke kosten beperkt zou zijn. De regio beoogde met de financiering van de luchthavenexploitanten om het luchtverkeer te ontwikkelen door nieuwe routes te openen, de frequenties op bestaande routes te verhogen en bestaande routes minder seizoensgebonden te maken, en om de regionale ontwikkeling en het toerisme te stimuleren door middel van marketingacties die door de luchtvaartmaatschappijen ondernomen werden. De regio heeft dan ook nooit de bedoeling gehad de luchtvaartmaatschappijen voor bijkomende aanloopkosten te compenseren. Daarom is aan dit criterium niet voldaan.

(418) Daarnaast stelt punt 79, onder f), van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 voorwaarden vast met betrekking tot intensiteit en duur: „Het steunbedrag mag jaarlijks niet meer dan 50 % van de subsidiabele kosten in dat jaar en gerekend over de looptijd van de steun gemiddeld ten hoogste 30 % van de subsidiabele kosten bedragen.”. Op geen enkel moment heeft Italië het begrip „subsidiable kosten” genoemd zoals uitgelegd in de richtsnoeren, noch drempelwaarden voor dergelijke kosten. De luchthavenexploitanten hebben hun activiteitenplannen bij de regio ingediend met een indicatie van het totale bedrag aan kosten die gemaakt zijn ter uitvoering van de maatregelen. De regio besloot daarop welke bedrag voor elk jaar aan elke luchthavenexploitant zou worden toegekend, maar dat bedrag werd nooit beperkt tot 50 % van de kosten die in één jaar gemaakt werden. Er is geen bewijs dat de regionale uitgaven met betrekking tot de activiteiten 1 en 2 tot twee keer het bedrag aan steun waren. Daarom is aan dit criterium niet voldaan.

(419) In punt 79, onder h), van de richtsnoeren luchthavensteun van 2005 wordt hieraan het criterium van de nondiscriminerende toewijzing toegevoegd: „Elke overheidsinstantie die een maatschappij, al dan niet via een luchthaven, aanloopsteun wil verlenen voor een nieuwe route moet haar voornemen tijdig kenbaar maken en hieraan voldoende bekendheid geven, om alle geïnteresseerde maatschappijen de gelegenheid te geven hun diensten aan te bieden. De aanmelding moet met name een beschrijving van de route bevatten en objectieve criteria in termen van looptijd en bedrag van de steun. De regels en beginselen op het gebied van overheidsopdrachten en concessies dienen, indien van toepassing, te worden nageleefd”. Noch de regio noch de luchthavenexploitanten hebben behoorlijke aanbestedingen gehouden conform de openbare aanbestedingsregels om de luchtvaartmaatschappijen te selecteren die verantwoordelijk zouden zijn voor het uitvoeren van de activiteiten 1 en 2. Het aanmeldingsdocument van Italië vermeldt dat de regio het aanbestedingsproces moet goedkeuren dat de luchtvaartexploitanten organiseren om de geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen te selecteren. De Commissie is niet op de hoogte gesteld van een aanbesteding die door de luchthavenexploitanten georganiseerd is, en volgens Italië zijn de luchtvaartmaatschappijen geselecteerd op grond van de meeste aantrekkelijk commerciële aanbiedingen die bij luchthavenexploitanten zijn ingediend na het publiceren van aankondigingen op hun websites. Daarom is aan dit criterium niet voldaan.

(420) De Commissie is dan ook van oordeel dat punt 81 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 in deze zaak niet kan worden toegepast, aangezien aan meerdere van de in punt 79 vastgestelde criteria niet voldaan is. Het voldoen aan die criteria is van wezenlijk belang, wil aanloopsteun als verenigbaar beschouwd kunnen worden. Aangezien niet voldaan is aan de verenigbaarheidscriteria in punt 79, is de steun niet verenigbaar met de interne markt.

7.4.3. CONCLUSIE

(421) De financiële compensatie die in de periode 2010-2013 door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen is verstrekt voor het financieren van de activiteiten 1 en 2 op grond van Wet 10/2010, kan niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd, aangezien niet voldaan is aan de verenigbaarheidscriteria die in punt 79 van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 zijn vastgesteld. De staatssteun die door de regio aan de luchtvaartmaatschappijen is toegekend, is dan ook onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt.

8. **TERUGVORDERING**

(422) Krachtens het Verdrag en de vaste rechtspraak van het Hof is de Commissie bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat die onverenigbaar is met de interne markt ([122]). Het Hof heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ([123]).

([122]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([123]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, 279/92 en C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punt 75.

(423) In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ([124]).

(424) Overeenkomstig de jurisprudentie is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: „Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen […].".

(425) Dus gezien het feit dat de maatregelen in kwestie zijn uitgevoerd in strijd met artikel 108 van het Verdrag, en moeten worden beschouwd als onrechtmatige en onverenigbare steun, moeten ze worden teruggevorderd om de situatie die voorafgaand aan de toekenning ervan op de markt bestond, te herstellen. De terugvordering moet betrekking hebben op de periode die aanvangt op de dag dat het voordeel voor de begunstigde is ingegaan, dus de dag waarop hij over de steun kon beschikken, en eindigt bij de daadwerkelijke terugbetaling. Over de terug te betalen bedragen dient rente te worden betaald tot de dag van de daadwerkelijke terugbetaling.

(426) Met betrekking tot de terug te vorderen bedragen zal de Commissie uitgaan van de bedragen die in de periode 2010-2013 daadwerkelijk door de regio zijn betaald en door GEASAR en SOGAER zijn overgemaakt aan de luchtvaartmaatschappijen voor de uitvoering van de maatregelen 1 en 2. Zoals getoond in tabel 6 in overweging 89, hebben de luchthavenexploitanten in de praktijk meer financiering verstrekt dan zij van de regio ontvingen: de luchthavenexploitanten zijn door de regio ondergecompenseerd, aangezien zij de financiële rente moeten betalen op de ontvangen financiële voorschotten ([125]) en aangezien de regionale bijdragen voor 2014 nog niet zijn uitbetaald aan de luchthavenexploitanten van Cagliari en Olbia. In tabel 14 worden die bevindingen samengevat.

Tabel 14

Verschil tussen het bedrag dat daadwerkelijk aan de luchtvaartmaatschappijen is betaald voor de maatregelen 1 en 2 en de financiering die van de regio is ontvangen en door GEASAR en SOGAER is overgemaakt

(EUR)

	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)	Door de luchthavenexploitanten daadwerkelijk van de regio ontvangen nettobedrag (B)	Totaal door de luchthavenexploitanten aan de luchtvaartmaatschappijen betaald voor de maatregelen 1 en 2 (C)	Verschil (B)-(C)
Cagliari	19 250 617	13 607 197	19 018 170	– 5 410 973
Olbia	13 742 651	9 341 744	12 683 623	– 3 341 879
TOTAAL	**32 993 268**	**22 948 941**	**31 701 793**	**– 8 752 852**

(427) Tabel 15 laat de details zien van de jaarlijkse betalingen aan de luchtvaartmaatschappijen door GEASAR en SOGAER over de vier jaren 2010-2013. Italië deelde de Commissie elke datum van betaling mee.

([124]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.
([125]) Zie punt 2.7.4.

Tabel 15

Betalingen ontvangen door de luchtvaartmaatschappijen van de luchthavenexploitanten van Olbia en Cagliari

(EUR)

	RYANAIR/AMS								
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
CAGLIARI	[…]	13/7/2010	[…]	22/7/2011	[…]	6/3/2012	[…]	24/6/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	22/7/2011	[…]	12/4/2012	[…]	24/6/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	22/7/2011	[…]	2/5/2012	[…]	24/6/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	26/9/2011	[…]	7/6/2012	[…]	13/8/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	26/9/2011	[…]	17/7/2012	[…]	6/9/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	26/9/2011	[…]	2/8/2012	[…]	6/9/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	18/10/2011	[…]	14/9/2012	[…]	18/10/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	18/10/2011	[…]	2/10/2012	[…]	11/11/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	3/11/2011	[…]	6/11/2012	[…]	9/12/2013	
	[…]	13/7/2010	[…]	6/12/2011	[…]	5/12/2012	[…]	15/1/2014	
	[…]	11/8/2010	[…]	4/1/2012	[…]	7/1/2013	[…]	13/8/2013	
	[…]	11/8/2010	[…]	31/1/2012	[…]	5/2/2013	[…]	14/5/2013	
	[…]	7/10/2010	[…]	22/7/2011	[…]	17/7/2012	[…]	14/5/2013	
	[…]	10/2/2011	[…]	17/7/2012	[…]	24/6/2013	[…]	2/7/2013	
	[…]	10/2/2011	[…]	12/7/2011	[…]	2/7/2013	[…]	13/8/2013	
	[…]	10/2/2011	[…]	26/7/2011	[…]	12/3/2012	[…]	6/9/2013	
	[…]	10/2/2011	[…]	26/7/2011	[…]	17/4/2012	[…]	6/9/2013	
	[…]	12/7/2011	[…]	26/7/2011	[…]	8/5/2012	[…]	18/10/2013	
	[…]	12/7/2011	[…]	30/9/2011	[…]	10/7/2012	[…]	11/11/2013	
	[…]	26/7/2011	[…]	30/9/2011	[…]	6/9/2012	[…]	9/12/2013	
	[…]	26/7/2011	[…]	30/9/2011	[…]	6/9/2012	[…]	15/1/2014	

(EUR)

	RYANAIR/AMS								
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
	[…]	26/7/2011	[…]	4/11/2011	[…]	19/10/2012	[…]	13/8/2013	
	[…]	26/7/2011	[…]	14/11/2011	[…]	19/10/2012	[…]	13/2/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	13/12/2011	[…]	14/11/2012	[…]	13/3/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	14/11/2012	[…]	3/9/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	21/12/2012	[…]	13/2/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	8/2/2013	[…]	13/3/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	10/7/2012	[…]	3/9/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011	[…]	2/7/2013	[…]	14/4/2014	
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011					
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011					
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011					
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011					
	[…]	26/7/2011	[…]	10/7/2012					
	[…]	11/7/2011	[…]	11/7/2011					
	[…]	2/4/2010							
	[…]	2/4/2010							
	[…]	6/7/2010							
	[…]	6/7/2010							
	[…]	6/7/2010							
	[…]	30/8/2010							
	[…]	30/8/2010							
	[…]	30/8/2010							

(EUR)

RYANAIR/AMS									
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
	[…]	5/10/2010							
	[…]	2/2/2011							
	[…]	2/2/2011							
	[…]	5/4/2011							
	[…]	5/4/2011							
	[…]	22/7/2011							
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		[8-20 miljoen EUR]

(EUR)

EASYJET									
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	21/10/2010	[…]	17/8/2012	[…]	19/7/2013 &	[…]	13/9/2013 &	
	[…]	21/10/2010				13/9/2013		2/5/2014	
	[…]	30/5/2011							
	[…]	30/5/2011							
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[0-10 miljoen EUR]
CAGLIARI	[…]	29/10/2010	[…]	6/10/2011	[…]	16/11/2012	[…]	24/9/2013	
	[…]	29/10/2010	[…]	6/4/2012	[…]	16/10/2013			
	[…]	17/8/2011	[…]	17/8/2012	[…]	24/9/2013			
	[…]	6/10/2011							
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[0-10 miljoen EUR]

(EUR)

AIR BERLIN									
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
CAGLIARI							[…]	7/4/2014	
							[…]	13/5/2014	
							[…]	6/6/2014	
Totaal							[…]		[0-1 miljoen EUR]
OLBIA	[…]	11/1/2011	[…]	4/1/2012	[…]	6/2/2013	[…]	4/12/2013 &	
	[…]	11/1/2011				12/3/2013		26/6/2014	
						4/12/2013			
	[…]	1/7/2011 & 12/7/2011							
	[…]	12/7/2011 & 4/11/2011							
	[…]	4/11/2011 & 4/1/2012							
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		[2-10 miljoen EUR]

(EUR)

MERIDIANA									
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	1/4/2015	[…]	31/12/2011	[…]	30/5/2013	[…]	30/6/2014	
	[…]	1/4/2015							
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		[0-7 miljoen EUR]

(EUR)

AIR ITALY					
	2010		2011		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	17/5/2011 & 23/5/2011 & 2/8/2011	[…]	23/5/2011	
TOTAAL	[…]	[…]	[…]		[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

VUELING		
	2013	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING
OLBIA	[…]	5/2/2014
CAGLIARI	[…]	17/3/2014
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]	

(EUR)

VOLOTEA					
	2012		2013		**TOTAAL**
OLBIA	[…]	29/10/2012 & 16/1/2013 & 30/9/2013	[…]	15/7/2013 & 30/9/2013 & 29/1/2014 & 30/1/2014	[…]
CAGLIARI	[…]	23/4/2015	[…]	23/4/2015	[…]
TOTAAL	[…]	[…]	[…]		[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

JET2.COM							
	2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	20/12/2011	[…]	16/1/2013	[…]	16/5/2013 & 7/8/2014	
TOTAAL	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

AIR BALTIC		
	2013	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING
OLBIA	[…]	15/10/2013 & 6/12/2013 & 3/02/2014
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]	

(EUR)

NORWEGIAN									
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…] […]	19/4/2011 19/4/2011	[…]	31/5/2012	[…]	31/12/2013	[…]	19/12/2014	
TOTAAL	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

NIKI		
	2012	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING
OLBIA	[…]	25/9/2012
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]	

(EUR)

TOURPARADE		
	2012	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING
CAGLIARI	[…]	22/8/2013
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]	

(EUR)

GERMANWINGS		
	2012	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING
CAGLIARI	[…]	18/4/2013
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]	

(428) Het totale bedrag dat door de beide luchthavenexploitanten van de regio ontvangen is, is gebruikt om de drie maatregelen 1, 2 en 3 te financieren. De Commissie heeft geen enkele informatie van Italië ontvangen met betrekking tot de exacte verdeling van de regionale financieringen per type maatregel en per luchtvaartmaatschappij. De Commissie stelt daarom een verdeling per type maatregel en per luchtvaartmaatschappij voor op basis van percentages die in mindering worden gebracht op de in tabel 16 vermelde bedragen. Zoals getoond in tabel 7 in overweging 91 en zoals herhaald in Tabel 16, is de onderlinge verdeling tussen de maatregelen 1 en 2 (betaald aan luchtvaartmaatschappijen) en maatregel 3 (betaald aan externe dienstverleners) aangegeven als percentage van het totaal.

Tabel 16

Financiële stromen van GEASAR en SOGAER aan de luchtvaartmaatschappijen en de externe dienstverleners voor het financieren van de maatregelen 1, 2 en 3

SOGAER — CAGLIARI

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	**Financiering van de activiteiten**		
	Activiteiten 1 en 2	**Activiteit 3**	**Totaal (A)**
2010	[…]	[…]	4 657 311
2011	[…]	[…]	4 977 946
2012	[…]	[…]	4 869 410

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Financiering van de activiteiten		
	Activiteiten 1 en 2	Activiteit 3	Totaal (A)
2013	[…]	[…]	4 946 576
Totaal	[…]	[…]	**19 451 243 (100 %)**

GEASAR — OLBIA

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Financiering van de activiteiten		
	Activiteiten 1 & 2	Activiteit 3	Totaal (A)
2010	[…]	[…]	3 972 223
2011	[…]	[…]	2 945 500
2012	[…]	[…]	3 029 160
2013	[…]	[…]	3 795 935
Totaal	[…]	[…]	**13 742 818 (100 %)**

(429) Voor elke luchthavenbeheerder past de Commissie de percentages die het aandeel van de maatregelen 1 en 2 in het totaal aan door de luchthavenbeheerders verstrekte financiering weergeven, toe op het nettobedrag dat daadwerkelijk van de regio ontvangen is door de beide luchthavenexploitanten. Het aldus verkregen resultaat zou een voorlopige indicatie moeten bieden van het werkelijke bedrag aan openbare financiering dat door de regio verstrekt is en uitgegeven is aan de maatregelen 1 en 2 (zie tabel 17).

Tabel 17

Indicatie van het bedrag dat van de regio ontvangen is en uitgegeven is aan de maatregelen 1 en 2

(EUR)

	Door de regio vastgestelde bijdrage (A)	Door de luchthavenexploitanten daadwerkelijk van de regio ontvangen nettobedrag (B)	Door de luchthavenexploitanten daadwerkelijk van de regio ontvangen nettobedrag en besteed aan de maatregelen 1 en 2
Cagliari	19 250 617	[…]	13 303 757 […]
Olbia	13 742 651	[…]	8 621 496 […]
TOTAAL	**32 993 268**	**22 948 941**	**21 925 253**

(430) De jaarlijkse uitsplitsing per luchthaven en het deel van de financiering dat aan luchtvaartmaatschappijen verstrekt is voor de uitvoering van activiteiten 1 en 2 en van de regio ontvangen is, wordt in de volgende tabellen aangegeven:

Tabel 18

Jaarlijkse uitsplitsing per luchthavenexploitant voor het financieren van de activiteiten 1 en 2

SOGAER — CAGLIARI

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Door de luchthavenexploitant daadwerkelijk ontvangen nettobedrag (D)	Financiering van de activiteiten 1 & 2	Deel van de financiering van de activiteiten dat van de regio ontvangen is (%)
2010	4 306 635	[…]	94,94
2011	4 426 733	[…]	89,56

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Door de luchthavenexploitant daadwerkelijk ontvangen nettobedrag (D)	Financiering van de activiteiten 1 & 2	Deel van de financiering van de activiteiten dat van de regio ontvangen is (%)
2012	4 570 389	[…]	96,27
2013	0	[…]	0,00
Totaal	**13 303 757**	**19 018 170**	

GEASAR — OLBIA

(EUR)

Referentieactiviteitenperiode	Door de luchthavenexploitant daadwerkelijk ontvangen nettobedrag (D)	Financiering van de activiteiten 1 & 2	Deel van de financiering van de activiteiten dat van de regio ontvangen is (%)
2010	3 360 349	[…]	88,48
2011	2 577 381	[…]	96,44
2012	2 683 765	[…]	98,74
2013	0	[…]	0,00
Totaal	**8 621 496**	**12 683 623**	

(431) De Commissie zal deze percentages toepassen op de hoeveelheid financiering die door elke luchthavenexploitant aan de begunstigde luchtvaartmaatschappijen is verstrekt, zoals getoond in Tabel 15, om te komen tot het bedrag dat per luchthaven en per luchtvaartmaatschappij moet worden teruggevorderd. De indicatieve bedragen die door Italië moeten worden teruggevorderd van de verschillende luchtvaartmaatschappijen zijn aangegeven in tabel 19, op basis van de informatie die aan de Commissie ter beschikking is gesteld.

Tabel 19

Indicatieve van de luchtvaartmaatschappijen terug te vorderen bedragen

(EUR)

	RYANAIR/AMS								TOTAAL	TOTAAL TERUG TE VORDEREN
	2010		2011		2012		2013			
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
CAGLIARI	[…]	13/7/2010	[…]	22/7/2011	[…]	6/3/2012	[…]	24/6/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	22/7/2011	[…]	12/4/2012	[…]	24/6/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	22/7/2011	[…]	2/5/2012	[…]	24/6/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	26/9/2011	[…]	7/6/2012	[…]	13/8/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	26/9/2011	[…]	17/7/2012	[…]	6/9/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	26/9/2011	[…]	2/8/2012	[…]	6/9/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	18/10/2011	[…]	14/9/2012	[…]	18/10/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	18/10/2011	[…]	2/10/2012	[…]	11/11/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	3/11/2011	[…]	6/11/2012	[…]	9/12/2013		
	[…]	13/7/2010	[…]	6/12/2011	[…]	5/12/2012	[…]	15/1/2014		
	[…]	11/8/2010	[…]	4/1/2012	[…]	7/1/2013	[…]	13/8/2013		
	[…]	11/8/2010	[…]	31/1/2012	[…]	5/2/2013	[…]	14/5/2013		
	[…]	7/10/2010	[…]	22/7/2011	[…]	17/7/2012	[…]	14/5/2013		
	[…]	10/2/2011	[…]	17/7/2012	[…]	24/6/2013	[…]	2/7/2013		
	[…]	10/2/2011	[…]	12/7/2011	[…]	2/7/2013	[…]	13/8/2013		
	[…]	10/2/2011	[…]	26/7/2011	[…]	12/3/2012	[…]	6/9/2013		
	[…]	10/02/2011	[…]	26/7/2011	[…]	17/4/2012	[…]	6/9/2013		
	[…]	12/7/2011	[…]	26/7/2011	[…]	8/5/2012	[…]	18/10/2013		
	[…]	12/7/2011	[…]	30/9/2011	[…]	10/7/2012	[…]	11/11/2013		
	[…]	26/7/2011	[…]	30/9/2011	[…]	6/9/2012	[…]	9/12/2013		
	[…]	26/7/2011	[…]	30/9/2011	[…]	6/9/2012	[…]	15/1/2014		

(EUR)

	RYANAIR/AMS									
	2010		2011		2012		2013		TOTAAL	TOTAAL TERUG TE VORDEREN
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
	[…]	26/7/2011	[…]	4/11/2011	[…]	19/10/2012	[…]	13/8/2013		
	[…]	26/7/2011	[…]	14/11/2011	[…]	19/10/2012	[…]	13/2/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	13/12/2011	[…]	14/11/2012	[…]	13/3/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	12/01/2012	[…]	14/11/2012	[…]	3/9/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	21/12/2012	[…]	13/2/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	8/2/2013	[…]	13/3/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	12/1/2012	[…]	10/7/2012	[…]	3/9/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011	[…]	2/7/2013	[…]	14/4/2014		
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011						
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011						
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011						
	[…]	26/7/2011	[…]	26/7/2011						
	[…]	26/7/2011	[…]	10/7/2012						
	[…]	11/7/2011	[…]	11/7/2011						
	[…]	2/4/2010								
	[…]	2/4/2010								
	[…]	6/7/2010								
	[…]	6/7/2010								
	[…]	6/7/2010								
	[…]	30/8/2010								
	[…]	30/8/2010								
	[…]	30/8/2010								

(EUR)

RYANAIR/AMS										
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**	**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
	[…]	5/10/2010								
	[…]	2/2/2011								
	[…]	2/2/2011								
	[…]	5/4/2011								
	[…]	5/4/2011								
	[…]	22/7/2011								
Totaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[8-20 miljoen EUR]	[8-20 miljoen EUR]

(EUR)

EASYJET										
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**	**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
OLBIA	[…]	21/10/2010	[…]	17/8/2012	[…]	19/7/2013 &	[…]	13/9/2013 &		
	[…]	21/10/2010				13/9/2013		2/5/2014		
	[…]	30/5/2011								
	[…]	30/5/2011								
Totaal	[…]		[…]		[…]		[…]		[0-10 miljoen EUR]	[0-10 miljoen EUR]
CAGLIARI	[…]	29/10/2010	[…]	6/10/2011	[…]	16/11/2012	[…]	24/9/2013		
	[…]	29/10/2010	[…]	6/4/2012	[…]	16/10/2013				
	[…]	17/8/2011	[…]	17/8/2012	[…]	24/9/2013				
	[…]	6/10/2011								
Totaal	[…]		[…]		[…]		[…]		[0-10 miljoen EUR]	[0-10 miljoen EUR]

(EUR)

AIR BERLIN										
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**	**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
CAGLIARI							[…]	7/4/2014		
							[…]	13/5/2014		
							[…]	6/6/2014		
Totaal							[…]		[0-1 miljoen EUR]	**nog te bepalen**
OLBIA	[…]	11/1/2011	[…]	4/1/2012	[…]	6/2/2013	[…]	4/12/2013 &		
	[…]	11/1/2011				12/3/2013		26/6/2014		
						4/12/2013				
	[…]	1/7/2011 & 12/7/2011								
	[…]	12/7/2011 & 4/11/2011								
	[…]	4/11/2011 & 4/1/2012								
Totaal	[…]		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		[2-10 miljoen EUR]	[2-10 miljoen EUR]

(EUR)

MERIDIANA										
	2010		2011		2012		2013		**TOTAAL**	**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
OLBIA	[…]	1/4/2015	[…]	31/12/2011	[…]	30/5/2013	[…]	30/6/2014		
	[…]	1/4/2015								
Totaal	[…]		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		[0-7 miljoen EUR]	[0-7 miljoen EUR]

(EUR)

AIR ITALY					TOTAAL TERUG TE VORDEREN
	2010		2011		TOTAAL	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
OLBIA	[…]	17/5/2011 & 23/5/2011 & 2/8/2011	[…]	23/5/2011	[…]	[…]
TOTAAL	[…]		[…]		[0-1 miljoen EUR]	[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

VOLOTEA						**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	2012		2013		**TOTAAL**	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
OLBIA	[…]	29/10/2012 & 16/1/2013 & 30/9/2013	[…]	15/7/2013 & 30/9/2013 & 29/1/2014 & 30/1/2014	[0-1 miljoen EUR]	[0-1 miljoen EUR]
CAGLIARI	[…]	23/4/2015	[…]	23/4/2015	[0-1 miljoen EUR]	[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

AIR BALTIC			**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	2013		
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	15/10/2013 & 6/12/2013 & 3/2/2014	
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		nog te bepalen

(in EUR)

	VUELING		TOTAAL TERUG TE VORDEREN
	2013		
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	5/2/2014	nog te bepalen
CAGLIARI	[…]	17/3/2014	
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		nog te bepalen

(EUR)

	NORWEGIAN									TOTAAL TERUG TE VORDEREN
	2010		2011		2012		2013		TOTAAL	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
OLBIA	[…]	19/4/2011	[…]	31/5/2012	[…]	31/12/2013	[…]	19/12/2014		
	[…]	19/4/2011								[…]
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]	[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

	JET2.COM							TOTAAL TERUG TE VORDEREN
	2011		2012		2013		TOTAAL	
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	BEDRAG	DATUM VAN BETALING		
OLBIA	[…]	20/12/2011	[…]	16/1/2013	[…]	16/5/2013 & 7/8/2014		
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]	[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

NIKI			**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	2012		
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
OLBIA	[…]	25/9/2012	
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

TOURPARADE			**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	2012		
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
CAGLIARI	[…]	22/8/2013	
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]

(EUR)

GERMANWINGS			**TOTAAL TERUG TE VORDEREN**
	2012		
	BEDRAG	DATUM VAN BETALING	
CAGLIARI	[…]	18/4/2013	
TOTAAL	[0-1 miljoen EUR]		[0-1 miljoen EUR]

(432) Om rekening te houden met het daadwerkelijke door de luchtvaartmaatschappijen genoten voordeel, kunnen de in tabel 19 aangegeven bedragen aangepast worden op basis van het door Italië aangeleverde ondersteunde bewijs, met name de exacte data voor alle betalingen.

(433) Zoals reeds uitgelegd in overweging 353, worden AMS en Ryanair als één enkele onderneming beschouwd voor de toepassing van de staatssteunregels in deze zaak. Ryanair en AMS moeten dan ook hoofdelijk aansprakelijk worden gehouden voor de terugbetaling van het totale steunbedrag dat zij ontvangen hebben.

(434) Daarnaast moet Italië terugvorderingsrente bij het steunbedrag optellen, berekend vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun de begunstigde ter beschikking stond, tot aan de datum waarop die teruggevorderd is ([126]), overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([127]).

9. **CONCLUSIE**

9.1. *FINANCIERING VERSTREKT DOOR DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN AAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN VOOR DE ACTIVITEITEN 1 EN 2 (WET 10/2010) IN DE PERIODE 2010-2013 — BESTAAN VAN STAATSSTEUN TEN GUNSTE VAN DE LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN*

(435) Italië heeft op onrechtmatige wijze steun verstrekt aan luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de twee betrokken luchthavens, op grond van Wet 10/2010, voor het financieren van de activiteiten 1 en 2 in de periode 2010-2013, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

([126]) Zie artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad, reeds aangehaald.
([127]) Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

(436) De steun die op grond van Wet 10/2010 verstrekt is aan de luchtvaartmaatschappijen die op de betrokken luchthavens actief zijn, voor het financieren van de activiteiten 1 en 2 in de periode 2010-2013, is onverenigbaar met de interne markt. De onverenigbare steun moet worden teruggevorderd van de luchtvaartmaatschappijen die op de luchthavens van Olbia en Cagliari actief waren en profiteerden van het financieren van de activiteiten 1 en 2 op grond van Wet 10/2010. Italië moet ervoor zorgen dat alle nationale maatregelen worden genomen opdat de partijen die de steun ontvangen hebben, het onterechte voordeel terugbetalen dat zij daardoor genoten hebben.

9.2. *FINANCIËLE COMPENSATIE VAN DE REGIO AAN DE SARDIJNSE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN VOOR HET FINANCIEREN VAN DE ACTIVITEITEN 1, 2 EN 3 (WET 10/2010) IN DE PERIODE 2010-2013 — BESTAAN VAN STAATSSTEUN TEN GUNSTE VAN DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN*

(437) De Commissie is van oordeel dat de drie luchthavenbeheerders SOGEAAL, SOGAER en GEASAR in de periode 2010-2013 op grond van de regeling die bij Wet 10/2010 werd ingevoerd, geen staatssteun hebben ontvangen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De regeling die Italië heeft ingevoerd bij Regionale Wet nr. 10 van Sardinië van 13 april 2010 — Misure per lo sviluppo del trasporto aereo — behelst geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ten gunste van SOGEAAL S.p.A., SOGAER S.p.A., de exploitant van de luchthaven van Cagliari-Elmas, en GEASAR S.p.A., de exploitant van de luchthaven van Olbia.

2. De regeling die Italië heeft ingevoerd bij Wet 10/2010 behelst staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ten gunste van Ryanair/AMS, easyJet, Air Berlin, Meridiana, Alitalia, Air Italy, Volotea, Wizzair, Norwegian, JET2. COM, Niki, Tourparade, Germanwings, Air Baltic en Vueling, in zoverre dat die betrekking heeft op de activiteiten van die luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven van Cagliari-Elmas en de luchthaven van Olbia.

3. De in lid 2 bedoelde staatssteun is door Italië uitgevoerd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag.

4. De in lid 2 bedoelde staatssteun is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. Italië vordert de in artikel 1, lid 2, bedoelde staatssteun van de begunstigden terug.

2. Gelet op het feit dat Ryanair en AMS één enkele economische eenheid vormen voor de toepassing van dit besluit, zijn zij hoofdelijk aansprakelijk voor de terugbetaling van de staatssteun die door elk van hen ontvangen is.

3. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop ze de begunstigde ter beschikking zijn gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

4. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

5. Italië annuleert alle uitstaande betalingen van de in artikel 1, lid 2, bedoelde steun vanaf de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 3

1. De terugvordering van de in artikel 1, lid 2, bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Italië zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Italië de volgende inlichtingen:

— de lijst van begunstigden die steun hebben ontvangen in het kader van de in artikel 1, lid 2, bedoelde regeling, en het totale steunbedrag dat ieder van hen in het kader van de regeling heeft ontvangen;

— het totale van elk van de begunstigden terug te vorderen bedrag (hoofdsom en terugvorderingsrente);

— een uitvoerige beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

— documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werd gelast de steun terug te betalen.

2. Italië houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit totdat de in artikel 2 bedoelde terugvordering van de steun is voltooid. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Tevens verstrekt het uitvoerige informatie over de reeds door de begunstigden terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 29 juli 2016.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie