

PROCEDURY ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA

POMOC PAŃSTWA — DANIA

Pomoc państwa C 5/08 (ex NN 58/07) — Bezprawne udzielenie pomocy Ryanair przez Aarhus Airport Ltd

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2008/C 109/07)

Komisja powiadomiła Danię o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE dotyczącego wyżej wymienionego środka pomocy pismem z dnia 30 stycznia 2008 r. zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środków pomocy w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Energy and Transport
Directorate A „General Affairs”
B-1049 Brussels
Faks: (32-2) 296 41 04

Otrzymane uwagi zostaną przekazane Danii. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio umotywowanym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

TEKST STRESZCZENIA

PROCEDURA

W lutym 2005 r. Komisja otrzymała skargę od SAS dotyczącą domniemanej nielegalnej pomocy przyznanej przez Aarhus Airport Ltd (Aarhus Lufthavn A/S) Ryanair. Domniemana pomoc polegała na zmniejszeniu opłat lotniskowych i opłat za obsługę naziemną.

W dniu 2 marca 2005 r. i 20 maja 2006 r. Komisja wysłała pytania do władz duńskich, na które otrzymała odpowiedź w dniu 18 maja 2005 r. i 10 lipca 2006 r.

Komisja otrzymała dodatkowe informacje od Aarhus Airport Ltd w piśmie z dnia 27 kwietnia 2005 r. Informacje te dotyczą kwestii zawartych w piśmie Komisji do władz duńskich, wyslanego dnia 2 marca 2005 r.

OPIS ŚRODKÓW

— Aarhus Airport Ltd, który jest właścicielem i prowadzi port lotniczy Aarhus, jest 100 % publiczną spółką akcyjną.

— W 1999 r. Aarhus Airport Ltd zawarł umowę z Ryanair poprzez przyznanie preferencyjnego traktowania operacjom Ryanair dokonywanym w porcie lotniczym Aarhus. Umowa ma obowiązywać do końca 2009 r.

— Według skarżącego poufna umowa zawarta pomiędzy Aarhus Airport Ltd a Ryanair obejmuje następujące kwestie:

— opłaty za obsługę pasażerską płatne w wysokości 50 % opublikowanej stawki,

— zwolnienie z opłat za odloty i przyloty. W zamian za to Ryanair płaci stałą i łączną opłatę za pasażera,

— zwolnienia albo redukcje opłat za obsługę naziemną.

— Skarżący jest zdania, że Aarhus Airport Ltd ponosi straty, które odpowiadają wysokości pomocy przyznanej Ryanair.

OCENA ŚRODKÓW POMOCY

Obecnie i na podstawie dostępnych informacji, Komisja ma wątpliwości dotyczące:

— operacyjnej i decyzyjnej niezależności Aarhus Airport Ltd od jego akcjonariuszy — pięciu władz publicznych,

- preferencyjnego traktowania przyznanego Ryanair w porcie lotniczym Aarhus poprzez obniżenie uiszczanych opłat za obsługę pasażerską, opłat za odloty i przyloty oraz opłat za obsługę naziemną,
- wysokości opłat w porcie lotniczym Aarhus i możliwych korzyści przyznanym innym liniom lotniczym, jeżeli ustalony poziom opłat lotniskowych nie pozwala portowi lotniczemu na prowadzenie działalności z zyskiem.

W odniesieniu do korzyści przyznanym Ryanair i być może innym liniom lotniczym w porcie lotniczym Aarhus w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu, Komisja ma wątpliwości czy taka pomoc może być zgodna ze wspólnym rynkiem na podstawie wyłączeń przewidzianych w art. 87 ust. 3 Traktatu.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, wszelka bezprawnie przyznana pomoc może podlegać odzyskaniu od jej beneficjenta.

TEKST PISMA

- „1. Kommissionen skal herved meddele Danmark, at den efter at have undersøgt de foreliggende oplysninger, herunder de danske myndigheders oplysninger om ovennævnte sag, har besluttet at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2.

I. SAGSFORLØB

2. I februar 2005 modtog Kommissionen en klage fra SAS med en påstand om, at Aarhus Lufthavn A/S havde ydet ulovlig støtte til Ryanair. Støtten skulle bestå i reducerede lufthavnsafgifter og ground handling-afgifter for Ryanair.
3. Kommissionen tilsendte de danske myndigheder en række spørgsmål den 2. marts 2005 og den 20. maj 2006, som de danske myndigheder besvarede henholdsvis den 18. maj 2005 og den 10. juli 2006.
4. Kommissionen modtog supplerende oplysninger fra Aarhus Lufthavn A/S ved brev af 27. april 2005. De pågældende oplysninger vedrørte det brev, som Kommissionen havde tilsendt de danske myndigheder den 2. marts 2005.
5. Kommissionen har været i kontakt med den klagende part om sagen siden modtagelsen af oplysningerne fra de danske myndigheder og Aarhus Lufthavn A/S.

II. SAMMENFATNING

2.1. Aarhus Lufthavn og Aarhus Lufthavn A/S

6. Aarhus Lufthavn er en af seks regionale lufthavne, der betjener det jyske marked med en befolkning på omkring 2,5 mio. personer. For omkring 25 % af den jyske befolkning er Aarhus Lufthavn den nærmeste lufthavn.
7. Aarhus Lufthavn A/S ejer og driver Aarhus Lufthavn.

8. Lufthavnen er 100 % offentlig ejet, og aktierne i Aarhus Lufthavn A/S er fordelt således:

— Århus Kommune	64,60 %
— Randers Kommune	16,70 %
— Grenå Kommune	4,80 %
— Ebeltoft Kommune	3,00 %
— Århus Amt	10,90 %

9. Aarhus Lufthavn A/S er registreret som et aktieselskab. I henhold til dansk erhvervsret kan et selskabs aktionærer kun øve indflydelse på selskabets drift via generalforsamlingen og ikke via direkte henvendelser til bestyrelsen eller direktionen. Direktionen er ansvarlig for selskabets daglige drift. I henhold til bestemmelserne på det selskabsretlige og det forvaltningsretlige område har aktionærer ingen beføjelser i forhold til bestyrelsesmedlemmer og direktion, og direktionen bærer et selvstændigt ansvar over for selskabet.

10. Aarhus Lufthavn A/S understreger, at med hensyn til selskabets forhold til Ryanair har aktionærerne ingenlunde afgivet garantier eller hensigtserklæringer over for Ryanair angående erstatning for eventuelle tab, der måtte opstå i forbindelse med aftalen med Ryanair. Det er direktionen i Aarhus Lufthavn A/S, der har udarbejdet det gældende takstregulativ for Aarhus Lufthavn, og som har forhandlet aftalen på plads med Ryanair.

11. Den klagende part har forklaret, at skønt det ikke har været muligt at indhente oplysninger om de økonomiske og finansielle forhold i Aarhus Lufthavn A/S, kan det udledes af korrespondancen med Statens Luftfartsvæsen, at Aarhus Lufthavn A/S led et tab på 5-6 mio. DKK (673 000-808 000 EUR) i 2004, og at der i forbindelse med budgetlægningen for 2005 blev kalkuleret med et tab på 3 782 719 DKK (509 000 EUR).

12. I deres brev af 18. maj 2005 meddelte de danske myndigheder Kommissionen, at Aarhus Lufthavn A/S havde et underskud på omkring 4,7 mio. DKK i 2004, og at der forventedes et underskud på omkring 3,8 mio. DKK i 2005. De danske myndigheder fortalte Kommissionen, at underskuddet i 2004 var blevet overført til kapital og reserver som »tilbageholdt overskud«, hvilket resulterede i en tilsvarende mindskelse af kapital og reserver.

2.2. Gældende lufthavnsafgifter i Aarhus Lufthavn

13. I Danmark er det i henhold til luftfartslovens §71 Statens Luftfartsvæsen, der er den regulerende myndigheder, der skal godkende lufthavnsafgifterne i danske lufthavne. Der findes oplysninger om de nugældende takster i Aarhus Lufthavn på Aarhus Lufthavn A/S' hjemmeside ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Aarhus Lufthavn A/S' informationsside: <http://www.aar.dk/default.asp?id=153> under overskriften »Tariff Regulation UK download-pdf«.

14. I henhold til den klagende part opkrævede Aarhus Lufthavn A/S i 2005 følgende afgifter ⁽²⁾:

— Passagerafgifter:

Indenrigsflyvning — 88,00 DKK (11,40 EUR)

Udenrigsflyvning — 81,00 DKK (10,90 EUR)

— Startafgift pr. ton (MTOW) — 37,00 DKK (4,98 EUR)

— Ground handling-afgifter — Selskaber med ruteflyvninger til og fra Aarhus Lufthavn indgår en aftale, der varierer alt efter de påkrævede ground handling-tjenesters omfang, pris og kvalitet. SAS betaler følgende for airside handling:

Pr. turnaround (Q400/Dash8) — 1 245 DKK

Pr. turnaround (B737/Dash8) — 1 745 DKK

Omdirigeringer — 500 DKK

2.2.1. Forskellige lufthavnsafgifter for indenrigsflyvninger og udenrigsflyvninger

15. Den klagende part hævder, at passagerafgiften i Aarhus Lufthavn er højere for indenrigsflyvninger end for udenrigsflyvninger. Den klagende part finder, at enhver differentiering mellem passagerafgiften for henholdsvis indenrigs- og udenrigsflyvninger skal være objektivt begrundet. I henhold til den klagende part viser historiske analyser af omkostningerne forbundet med de forskellige tjenester og faciliteter, at omkostningerne forbundet med internationale rejser er højere end omkostningerne forbundet med indenlandske rejser, hvorfor der bør opkræves højere passagerafgifter i forbindelse med internationale rejser.

16. Den klagende part har meddelt Kommissionen, at ifølge deres oplysninger baseres passagerafgifterne i Aarhus Lufthavn ikke på et omkostnings-/indtægtskøn, men »fastsættes arbitrært«. Det hævdes derfor, at når der opkræves diskriminerende passagerafgifter for indenrigsflyvninger, der ikke er omkostningsbestemte, betyder det, at passagererne på indenrigsruter finansierer udgifterne for passagererne på udenrigsruter.

17. I deres brev af 10. juli 2006 meddelte de danske myndigheder Kommissionen, at Statens Luftfartsvæsen i 2004 godkendte en forhøjelse af udenrigspassagerafgiften i Aarhus Lufthavn på den betingelse, at passagerafgifterne på henholdsvis udenrigs- og indenrigsruter blev gjort ensartede pr. 1. juli 2005. Ved brev af 19. december 2005 meddelte Aarhus Lufthavn A/S Statens Luftfartsvæsen, at lufthavnen agtede at leve op til den tidligere indgåede aftale om harmonisering af passagerafgifterne ved at hæve udenrigsafgiften fra 81,00 DKK til 85,00 DKK og sænke

indenrigsafgiften fra 88,00 DKK til 85,00 DKK. Efterfølgende meddelte de danske myndigheder, at Aarhus Lufthavn senere havde ændret opfattelse og kun ville hæve udenrigsafgiften, mens indenrigsafgiften ville forblive uændret. Ved brev af 23. marts 2006 godkendte Statens Luftfartsvæsen forhøjelsen af udenrigspassagerafgiften til 85,00 DKK pr. afrejsende passager. I sidste ende blev udenrigs- og indenrigspassagerafgiften gjort ensartede, og de blev med virkning fra 1. oktober 2006 sat til 85,00 DKK ⁽³⁾.

2.2.2. Lufthavnsafgifter for Ryanair

18. Den klagende part hævder, at Ryanair betaler en passagerafgift på kun 38,00 DKK, der således udgør mindre end halvdelen af den offentliggjorte afgift.

19. Den klagende part hævder også, at Ryanair ikke betaler startafgift, men en fast totalafgift pr. passager, der ikke svarer til de offentliggjorte startafgifter.

20. Den klagende part påstår endvidere, at Ryanair potentielt slet ikke betaler for ground handling-tjenester i Aarhus Lufthavn eller kun betaler en kraftigt reduceret afgift.

21. Den klagende part har meddelt Kommissionen, at Aarhus Lufthavn benyttes af omkring 600 000 passagerer om året, hvoraf 250 000 er udenrigsrejsende. Det skønnes, at Ryanair transporterer 200 000 passagerer om året på daglige tur/retur-flyvninger ⁽⁴⁾. Den klagende part er af den opfattelse, at Aarhus Lufthavn A/S har genereret tab svarende til støtten ydet til Ryanair. For at underbygge denne påstand har den klagende part fremlagt følgende beregninger:

— Hvis Ryanair betalte passagerafgifter af samme størrelsesorden som SAS, ville de have beløbet sig til $200\ 000/2 * 88 = 8,8$ mio. DKK (1,2 mio. EUR), eller de ville have beløbet sig til 8,1 mio. DKK (1,1 mio. EUR), hvis afgifterne havde ligget på det internationale niveau (i 2005). Afgiften beregnet på grundlag af største tilladte startmasse ville have beløbet sig til $700 * 3040$ ⁽⁵⁾ = 2 mio. DKK (269 000 EUR). Alt i alt skulle Ryanair have betalt 11 mio. DKK (1,5 mio. EUR) om året.

— Eftersom Ryanair kun har betalt det halve i passagerafgift, betalte selskabet $200\ 000/2 * 40,5 = 4$ mio. DKK (538 300 EUR). Afhængigt af, om Ryanair overhovedet betaler startafgift, modtager selskabet støtte i størrelsesordenen 5-7 mio. DKK (673 000-940 000 EUR) om året.

22. Den klagende part gør også gældende, at særbehandlingen af Ryanair i Aarhus Lufthavn ikke kan betragtes som startstøtte, eftersom Ryanair begyndte at benytte Aarhus Lufthavn i november 1999 og siden da har befløjet ruten Århus — London/Stanstead.

⁽²⁾ Oplysningerne fra den klagende part er de eneste oplysninger, som Kommissionen p.t. har om afgifterne i 2005, da Aarhus Lufthavns internetside: <http://www.aar.dk/default.asp?id=153> kun giver oplysninger om det nugældende takstregulativ.

⁽³⁾ Se fodnote 1.

⁽⁴⁾ Ifølge oplysninger fra den klagende part i 2005.

⁽⁵⁾ Antal årlige bevægelser (700) gange den gennemsnitlige startmasse for B 373/800.

23. De danske myndigheder har meddelt Kommissionen, at Aarhus Lufthavn A/S ikke ønsker at udlevere en kopi af selskabets aftale med Ryanair til Statens Luftfartsvæsen. De danske myndigheder har meddelt Kommissionen, at i henhold til Aarhus Lufthavn A/S indeholder samarbejdsaftalen med Ryanair fortrolige forretningsoplysninger, men at dokumenterne vil blive tilsendt Kommissionen, hvis Kommissionen ønsker det ⁽⁶⁾.
24. I deres brev af 10. juli 2006 fortalte de danske myndigheder Kommissionen, at Aarhus Lufthavn havde meddelt Statens Luftfartsvæsen, at lufthavnen havde besluttet at bringe rabatordningen for Ryanair til ophør med virkning fra udgangen af 2009. I samme brev bekræftede de danske myndigheder, at særbehandlingen af Ryanair dermed vil have varet i ti år.
25. De danske myndigheder meddelte Kommissionen, at særbehandlingen af Ryanair ikke var godkendt af Statens Luftfartsvæsen.

2.3. Foranstaltning, der skal vurderes

26. Det følger af beskrivelsen i det foregående, at Kommissionen i den aktuelle sag skal foretage en undersøgelse af lufthavnsafgifterne i Aarhus Lufthavn og af den påståede særbehandling, som Aarhus Lufthavn A/S indrømmer Ryanair i Aarhus Lufthavn.

III. FORELØBIG VURDERING AF, OM DER FORELIGGER STATSSTØTTE

27. EF-traktatens artikel 87, stk. 1, fastsætter følgende: »Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«.
28. Det betyder, at for at blive fanget af traktatens artikel 87 skal en foranstaltning:
- ydes ved hjælp af eller i form af statsmidler
 - medføre, at en virksomhed indrømmer en selektiv fordel, og
 - påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene på fællesmarkedet.
29. Domstolen fastslog i sagen vedrørende »Aéroports de Paris« ⁽⁷⁾, at udøvelse af virksomhed med forvaltning og

drift af lufthavne, som omfatter levering af lufthavstjenester i lufthavne udgør virksomhed af økonomisk karakter, fordi de består i tilrådighedsstillelse af lufthavn-sanlæg for luftfartsselskaber og forskellige tjenesteydere mod betaling af en afgift, som driftsselskabet frit fastsætter, og fordi de nævnte former for virksomhed ikke er afledt af udøvelsen af beføjelser som offentlig myndighed og kan adskilles fra aktiviteter i forbindelse med udøvelsen af disse beføjelser. Lufthavnens driftsselskab udøver således i princippet økonomisk virksomhed efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1, som statsstøttereglerne finder anvendelse på. Når en virksomhed udøver økonomisk virksomhed, udgør den, uanset sin juridiske status og finansieringsmåde, en virksomhed efter EF-traktatens artikel 87, stk. 1, og statsstøttereglerne finder derfor anvendelse ⁽⁸⁾.

3.1. Overførsel af statsmidler

30. Kommissionen finder på nuværende stadium, at de foranstaltninger, der er beskrevet i det foregående afsnit, udgør en overførsel af statsmidler. Statsstøttebegrebet omfatter enhver fordel, der indrømmes direkte eller indirekte, finansieres ved hjælp af statsmidler, indrømmes af staten selv eller af et formidlende organ i henhold til de beføjelser, det har fået tillagt. På denne baggrund forekommer særbehandlingen af Ryanair og muligvis andre luftfartsselskaber i Aarhus Lufthavn at udgøre en tildeling af statsmidler.
31. Det fremgår meget tydeligt af Domstolens retspraksis, at der ikke sondres mellem støtte ydet direkte af staten (i dette tilfælde Århus Kommune, Randers Kommune, Grenå Kommune, Ebeltoft Kommune og Århus Amt) og støtte ydet af offentlige eller private organer, som af staten pålægges at yde støtten ⁽⁹⁾. Fællesskabsretten giver ikke en stat ret til omgå fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte ved blot at oprette private institutioner, der tildeler midlerne på statens vegne. I henhold til Domstolens retspraksis ⁽¹⁰⁾ gælder det, at for at kunne betegne midler som statsstøtte i henhold til traktatens artikel 87, stk. 1, skal de direkte eller indirekte stamme fra statsmidler, og de skal kunne tilregnes staten.
- a) Direkte eller indirekte overførsel af statsmidler
32. Ifølge Domstolens retspraksis er det kun i de tilfælde, hvor offentlige myndigheder ikke har nogen form for kontrol over de midler, der benyttes til finansiering af den pågældende fordel, at det kan formodes, at der ikke er blevet overført statsmidler. Hvis staten imidlertid kan udøve direkte eller indirekte kontrol over midlerne, er der oplagt tale om en overførsel af statsmidler.

⁽⁶⁾ Skønt Aarhus Lufthavn A/S indsendte sine bemærkninger den 27. april 2005 som respons på Kommissionens brev af 2. marts 2005 til de danske myndigheder, var aftalen mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair ikke vedlagt svarskrivelsen.

⁽⁷⁾ Sag T-128/98, *Aéroports de Paris mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 2000 II, s. 3929, stadfæstet ved dom i sag C-82/01, Sml. 2002 I, s. 9297, præmis 75-79.

⁽⁸⁾ Sag C-159/91 og C-160/91, *Poucet mod AGF og Pistre mod Cancava*, Sml. 1993 I, s. 637.

⁽⁹⁾ Jf. dom af 22. marts 1977 i sag 78/76, *Steinike & Weinlig*, Sml. 1977, s. 595, præmis 21, dom af 30. januar 1985 i sag 290/83, *Kommissionen mod Frankrig*, Sml. 1983, s. 439, præmis 14, dom af 2. februar 1988 i sag 67/85, 68/85 og 70/85, *Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen*, Sml. 1988, s. 219, præmis 35, og dom af 21. marts 1991 i sag C-305/89, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 13.

⁽¹⁰⁾ Se dom af 16. maj 2002 i sag C-482/99, *Frankrig mod Kommissionen (Stardust Marine)*, Sml. 2002 I, s. 4397.

33. Således fastslog Domstolen følgende i *Stardust Marine-sagen*:

»Artikel 87, stk. 1, EF omfatter alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomheder, uden at det har nogen betydning, om disse midler til stadighed udgør en del af statens formue. Det er ikke nødvendigt, at de beløb, som er anvendt til den pågældende foranstaltning, tilhører statskassen, men det er tilstrækkeligt til at anse dem for statsmidler, at de til stadighed er under de offentlige myndigheders kontrol og dermed står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder. [...] Når staten udøver en dominerende indflydelse på sådanne virksomheder, er den nemlig fuldt ud i stand til at træffe bestemmelse om anvendelsen af disses midler, herunder om de i givet fald skal anvendes til at finansiere særlige fordele for andre virksomheder. [...] en offentlig virksomheds situation [kan] ikke sammenlignes med en privat virksomhed. Staten kan nemlig forfølge andre end rent kommercielle formål med dens offentlige virksomheder, således som det udtales i ellefte betragtning til direktiv 80/723/EØF.«⁽¹¹⁾.

34. Aarhus Lufthavn A/S skal betragtes som en offentlig virksomhed i henhold til definitionen i direktiv 2006/111/EF⁽¹²⁾. Direktivet definerer offentlige virksomheder som »enhver virksomhed, på hvilke de offentlige myndigheder direkte eller indirekte kan have en dominerende indflydelse som følge af ejerforhold, kapitalindskud eller de regler, der gælder for virksomheden«⁽¹³⁾. Aarhus Lufthavn A/S ejes 100 % af offentlige myndigheder. Aktierne i selskabet besiddes af fem offentlige institutioner. Alene det gør selskabet til en offentlig virksomhed i henhold til direktivet.

b) Tilregning af foranstaltningen til staten

35. Domstolen fastslog følgende i *Stardust Marine-sagen*:

»Selv om staten nemlig er i stand til at kontrollere en offentlig virksomhed og udøve en dominerende indflydelse på dennes transaktioner, er der ikke uden videre formodning for, at den faktisk udøver denne kontrol i et konkret tilfælde. En offentlig virksomhed kan handle mere eller mindre uafhængigt alt efter graden af den autonomi, staten giver den. [...] Den omstændighed, at en offentlig virksomhed er undergivet statslig kontrol, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at tilregne staten de af de trufne foranstaltninger, såsom finansiel støtte. Det er også nødvendigt at undersøge, om de offentlige myndigheder på den ene eller den anden måde må anses for at være impliceret i vedtagelsen af disse foranstaltninger.«⁽¹⁴⁾.

36. I samme dom udtalte Domstolen, at for at kunne afgøre, om en bestemt støtteforanstaltning kunne tilregnes staten,

var det nødvendigt at påvise, at de offentlige myndigheder havde givet den offentlige virksomhed meget præcise instrukser om at træffe de pågældende støtteforanstaltninger⁽¹⁵⁾. Ikke desto mindre fastslog Domstolen også, at tilregningen af en bestemt støtteforanstaltning truffet af en offentlig virksomhed kan udledes af de omstændigheder og den kontekst, hvori foranstaltningen blev truffet⁽¹⁵⁾. Som mulige tegn på, at en foranstaltning kan tilregnes staten, nævner Domstolen administrativ kontrol og tilsyn med virksomheden og virksomhedens eventuelle integration i den offentlige forvaltning⁽¹⁶⁾.

37. Skønt Aarhus Lufthavn A/S hævder at være uafhængig af sine aktionærer, har Kommissionen ikke modtaget tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om selskabets organisatoriske struktur, beslutningsprocedurer, regler for udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer og aktionærkontrol med selskabets aktiviteter til at kunne afgøre, om Aarhus Lufthavn A/S reelt er selvstændig i forhold til selskabets aktionærer.
38. Desuden har Kommissionen som tidligere nævnt ikke modtaget en kopi af den konkrete aftale mellem lufthavnen og Ryanair. Den har heller ikke modtaget kopier af referater af generalforsamlinger, hvor det ikke kan udelukkes, at forholdet mellem lufthavnen og Ryanair er blevet drøftet.
39. Kommissionen nærer derfor på nuværende stadium tvivl med hensyn til, om Aarhus Lufthavn A/S' handlinger og beslutninger ikke bør tilregnes offentlige institutioner.

3.2. Anvendelse af det markedsøkonomiske investor-princip

40. En offentlig investering eller et offentligt kapitalindskud udgør ikke statsstøtte, hvis en privat investor, der handler under normale markedsvilkår, ville have foretaget samme investering eller indskud⁽¹⁷⁾. Dette princip udspringer af neutraliteten mellem offentlig og privat ejerskab, jf. EF-traktatens artikel 295.
41. Kommissionen må derfor overveje, om den situation, der undersøges i nærværende sag, svarer til en situation med en investor, der opererer i en markedsøkonomi⁽¹⁸⁾, hvorfor den offentlige virksomheds adfærd (i dette tilfælde Aarhus Lufthavn A/S' adfærd) skal sammenlignes med den adfærd, der kan forventes af en privat investor, f.eks. et privat holdingselskab eller en privat koncern, som følger en global eller sektorbestemt strukturpolitik, og som lader sig lede af mere langsigtede rentabilitetsudsigter⁽¹⁹⁾.

⁽¹¹⁾ Se præmis 37, 38 og 39 i den i fodnote 10 nævnte dom.

⁽¹²⁾ Kommissionens direktiv 2006/111/EF af 16. november 2006 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemskuellighed i bestemte virksomheder (EUT L 318 af 17.11.2006, s. 17). Direktivet udgør en kodifikation af Kommissionens direktiv 80/723/EØF af 25. juni 1980 om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder (EFT L 195 af 29.7.1980, s. 5) som ændret ved Kommissionens direktiver 85/413/EØF (EFT L 229 af 28.8.1985, s. 20), 93/84/EØF (EFT L 254 af 12.10.1993, s. 16), 2000/52/EF (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 75) og 2005/81/EF (EUT L 312 af 29.11.2005, s. 47).

⁽¹³⁾ Se artikel 2, litra b), i det i fodnote 12 nævnte direktiv.

⁽¹⁴⁾ Se præmis 52 i den i fodnote 10 nævnte dom.

⁽¹⁵⁾ Jf. præmis 53 og 54 i dommen.

⁽¹⁶⁾ Jf. præmis 52 ff. i den i fodnote 10 nævnte dom.

⁽¹⁷⁾ Kommissionens meddelelse angående anvendelse af traktatens artikel 92 og 93 på offentlige myndigheders kapitalinteresser i virksomheder, De Europæiske Fællesskabers Bulletin nr. 9-1984. EF-Domstolens dom i de forenede sager 296 og 318/82, *Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek Bv mod Kommissionen*, Sml. 1985, s. 809, præmis 17. Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 (nu artikel 87 og 88) og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5), punkt 25 og 26.

⁽¹⁸⁾ Jf. *Stardust Marine-sagen*. Se også generaladvokat Geelhoeds forslag til afgørelse i fodnote 18.

⁽¹⁹⁾ Domstolens dom af 21. marts 1991 i sag C-305/89, *Italien mod Kommissionen*, Sml. 1991 I, s. 1603, præmis 20.

42. Aarhus Lufthavn A/S er af den opfattelse, at ved at indgå aftalen med Ryanair optrådte selskabet på samme måde, som enhver anden fornuftig privat investor ville have gjort under lignende omstændigheder. For at bevise dette gør Aarhus Lufthavn A/S opmærksom på, at da Ryanair begyndte at benytte Aarhus Lufthavn (fire dage efter, at SAS havde opgivet sin London-rute), var det kun 50 % af lufthavnens kapacitet, der blev udnyttet. Takket være Ryanairs trafik benyttes lufthavnen nu af 600 000 passagerer om året. Det betyder, at trods rabatordningen for Ryanair yder dette selskab et nettobidrag til lufthavnens resultat på omkring 5-6 mio. DKK årligt.
43. De danske myndigheder har imidlertid endnu ikke forsynet Kommissionen med tilstrækkelige oplysninger om denne positive virkning, som støtten angiveligt skulle have for lufthavnens bundlinje. For det første har de danske myndigheder ikke indsendt oplysninger om de reelle betingelser, der knytter sig til særbehandlingen af Ryanair. Rent faktisk har Kommissionen ikke fået forelagt den eller de konkrete aftaler vedrørende rabatordningen.
44. For det andet har Kommissionen ikke modtaget oplysninger om, hvorfor den angiveligt positive virkning med al rimelighed kunne forventes på det tidspunkt, hvor aftalen blev indgået. I denne henseende kunne der forventes at have foreligget samtidigt bevismateriale, såsom en aktuel forretningsplan, der kunne underbygge Aarhus Lufthavn A/S' påstand. Kommissionen bemærker på dette punkt, at balancen fra Aarhus Lufthavn A/S viser et konstant negativt likviditetsbidrag fra selskabets driftsvirksomhed (i hvert fald i 2003 og 2004).

3.3. Selektiv fordel

45. I forbindelse med analysen af, om de her omhandlede foranstaltninger medfører selektive fordele for Ryanair og muligvis andre luftfartsselskaber, skal Kommissionen fastslå, hvilke fordele disse luftfartsselskaber indrømmes sammenlignet med andre luftfartsselskaber i kraft af de reducerede lufthavnsafgifter.
46. Som beskrevet ovenfor modtager Ryanair øjensynligt rabat på de gældende lufthavnsafgifter i Aarhus Lufthavn. Eftersom Kommissionen ikke har modtaget aftalen mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair, er det for nuværende ikke muligt at fastslå de præcise fordele for Ryanair, men det lader til, at for så vidt angår de foranstaltninger, der undersøges i denne sag, optræder der en selektiv fordel for Ryanair.
47. Hvad andre luftfartsselskaber angår, kan Kommissionen ikke udelukke, at de har modtaget en selektiv fordel, hvis det viser sig, at lufthavnsafgifterne i Aarhus Lufthavn ligger på et niveau, der ikke gør det muligt at sikre en rentabel drift.

3.4. Fordrejning af konkurrencevilkårene og påvirkning af samhandelen

48. Såfremt de nævnte foranstaltninger medfører en selektiv fordel for luftfartsselskabet Ryanair, er Kommissionen af

den opfattelse, at de kan fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstater, og dét af følgende årsager:

49. Luftfartsselskaber, der benytter Aarhus Lufthavn, udbyder ikke blot indenlandske, men også internationale ruteflyvninger, ligesom det er tilfældet for luftfartsselskaber, der benytter andre jyske lufthavne (f.eks. Billund Lufthavn). Markedsundersøgelser har vist, at rejsende, der benytter lavprisselskaber, er rede til at rejse i to eller endda flere timer for at nå frem til deres afgangslufthavn. Når Aarhus Lufthavn forsøger at tiltrække nye kunder, konkurrerer den med andre lufthavne i regionen, og derfor kan det ikke engang i tilfælde af en lufthavn med et passagertal på 600 000 om året (som f.eks. Aarhus Lufthavn i 2005) udelukkes, at flytrafikken til og fra Aarhus Lufthavn har indflydelse på konkurrencevilkårene og samhandelen mellem medlemsstater.
50. Ruteflyvningstjenester er markedsfølsomme tjenester, og på dette marked optræder der konkurrence mellem selskaber fra forskellige medlemsstater. Det betyder, at de økonomiske fordele for Ryanair og muligvis andre luftfartsselskaber i Aarhus Lufthavn styrker selskabernes stilling i forhold til konkurrenterne på det europæiske lufttransportmarked.

3.5. Konklusioner

51. Da de her omhandlede foranstaltninger involverer offentlige midler, er rettet mod en virksomhed, der udøver økonomiske aktiviteter, og har indflydelse på samhandelen mellem medlemsstater, synes de ikke at opfylde det markedsøkonomiske investorprincip, og de kan derfor fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, hvorfor Kommissionen på nuværende tidspunkt mener, at de kan indebære statsstøtte som omhandlet i EF-traktatens artikel 87, stk. 1.

IV. FORELØBIG VURDERING AF STØTTENS FORENELIGHED MED FÆLLESMARKEDET

52. Efter at have konkluderet, at de beskrevne foranstaltninger kan udgøre statsstøtte, skal Kommissionen vurdere støtten med udgangspunkt i EF-traktatens artikel 87, stk. 2 og 3, hvori er opregnet en række undtagelser fra den generelle regel om, at statsstøtteforanstaltninger er uforenelige med fællesmarkedet, jf. artikel 87, stk. 1. Kommissionen skal undersøge, om de fordelagtige vilkår i form af reducerede lufthavnsafgifter kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet.
53. I traktatens artikel 87, stk. 3, er opstillet en liste over støtte, der kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet.
54. Undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), om støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner kan benyttes til vurdering af støttens forenelighed med fællesmarkedet.

55. På luftfartsområdet konsoliderede Kommissionen i 2005 sin praksis med hensyn til anvendelsen af traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), i sine »EF-retningslinjer for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskab, som opererer fra regionale lufthavne«⁽²⁰⁾ (herefter benævnt »2005-retningslinjerne«). Eftersom aftalen mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair stammer fra april 1999, skal Kommissionen vurdere foranstaltningen på basis af den lovgivning og praksis, der var gældende på det tidspunkt, hvor støttetildelingen blev påbegyndt.
56. Ramebestemmelserne for statsstøtte til luftfartssektoren fra 1994⁽²¹⁾ kan heller ikke finde anvendelse i denne sag, da de indebærer, at der kun kan ydes driftsstøtte til flyforbindelser i to klart afgrænsede tilfælde:
- på den ene side i det tilfælde, hvor en medlemsstat gør brug af bestemmelserne i artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92, der vedrører »forpligtelse til offentlig tjeneste«, hvilket ingenlunde er aktuelt i denne sag, og
 - på den anden side i det tilfælde, hvor der gøres brug af traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), hvilket ej heller er aktuelt i denne sag.
57. I nærværende sag mener Kommissionen, at i betragtning af den komplette liberalisering af markedet for lufttransporttjenester i EU i 1997, kunne undtagelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), tjene direkte som retsgrundlag for tildelingen af startstøtte til nye ruter, der udgår fra regionale lufthavne, når henses til den betydning, som denne form for støtte har for udviklingen af regionale lufthavne.
58. Der er således fastsat følgende i punkt 356 i Charleroi-beslutningen⁽²²⁾:
- »I den forbindelse har Kommissionen konstateret, hvilket har haft betydning for denne beslutning, at en stigende udnyttelse af de sekundære lufthavne er et godt middel til at bekæmpe overbelastningen på lufttransportområdet i de store europæiske hovedlufthavne. At der oprettes flere adgangspunkter til intereuropæiske flyvninger må således ses som en positiv udvikling, men der vil ofte være behov for offentlig støtte i den indledende fase. Såfremt den finansiering, der tilbydes lufthavnene, er gennemskuelig og ikke-diskriminerende og står i rimeligt forhold til målet, og den statsstøtte, der indrømmes luftfartsselskaberne, tilgodeser almenheden, vil det være muligt at sikre udviklingen af lufthavnenes aktiviteter i overensstemmelse med traktatens regler. På baggrund heraf godkendes princippet om, at der kan ydes opstartsstøtte på lufttransportområdet, forudsat at de sædvanlige statsstøtteregler overholdes, for første gang i denne beslutning.«*
59. Disse kriterier blev bekræftet i 2005-retningslinjerne, der i punkt 79 fastslår, at Kommissionen på basis af traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), kan godkende støtte til luftfartsselskaber med en gyldig licens udstedt af en medlemsstat til nye ruter, der forbinder en regional lufthavn i kategori C eller D (eller undtagelsesvis kategori B) med en anden lufthavn i EU, forudsat at støtten hænger nøje sammen med
- de ekstra startomkostninger, er degressiv og tidsbegrænset, hænger sammen med den faktiske udvikling i passager-tallet, tildeles på et ikke-diskriminerende og åbent grundlag og er ledsaget af en sanktionsordning, der kan bringes i anvendelse, hvis luftfartsselskabet ikke overholder sine forpligtelser.
60. Det er derfor Kommissionens praksis at erklære støtte forenelig med fællesmarkedet, hvis:
- den bidrager til realiseringen af et mål af fælles interesse, dvs. bidrager til finansieringen af nye ruter, der forbinder en regional lufthavn i kategori C eller D med en anden lufthavn i EU, og ruten i sidste ende vil være rentabel
 - den er nødvendig, står i et rimeligt forhold til ekstraomkostningerne forbundet med lanceringen af ruten og har en tilskyndende effekt
 - den tildeles på gennemsigtig og ikke-diskriminerende vis
 - der kan pålægges sanktioner i tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelser
 - den ikke fordrejer konkurrencevilkårene til skade for fællesmarkedet.
- i) *Bidrag til opfyldelse af en målsætning af fælles interesse (nye og rentable flyruter)*
61. Kommissionen anerkender, at en regional lufthavn kan spille en vigtig rolle for den regionale udvikling, navnlig ved forbedre forbindelserne mellem en given region og andre regioner og dermed bidrage til at tiltrække nye investeringer. Etableringen af nye ruter ved hjælp af startstøtte til luftfartsselskaber kan være en forudsætning for opfyldelsen af disse målsætninger.
62. Aarhus Lufthavn med omkring 600 000 passagerer om året (i 2005) er i dag en kategori D-lufthavn i henhold til punkt 15 i 2005-retningslinjerne og udgør dermed en lille regional lufthavn. Startstøtte til luftfartsselskaber, der flyver fra Aarhus Lufthavn, kan dermed i princippet bidrage til at opfylde en målsætning af fælles interesse, nemlig udvikling af en regional lufthavn.
63. På dette stadium af sin undersøgelse er Kommissionen af den opfattelse, at opdyrkningen af dette markedssegment gennem aftaler indeholdende fordelagtige vilkår kan bidrage til realiseringen af en målsætning af fælles interesse.
- ii) *Nødvendighed, proportionalitet og tilskyndelseeffekt*
64. Startstøtte skal være tidsbegrænset og degressiv for at opfylde sin målsætning og have en tilskyndende effekt.
65. Ifølge Kommissionens oplysninger blev aftalen mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair oprindeligt indgået for en tidsbegrænset periode. De danske myndigheder har imidlertid meddelt, at Aarhus Lufthavn A/S agter at opsigte aftalen ved udgangen af 2009, på hvilket tidspunkt den vil have eksisteret i ti år, hvor Ryanair vil have modtaget rabat på alle de relevante tjenester.

⁽²⁰⁾ EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

⁽²¹⁾ Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 (nu artikel 87 og 88) og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10.12.1994, s. 5).

⁽²²⁾ Kommissionens beslutning 2004/393/EF af 12. februar 2004 om de fordele, som regionen Vallonien og Brussels South Charleroi Airport har indrømmet luftfartsselskabet Ryanair ved selskabets etablering i Charleroi (EUT L 137 af 30.4.2004, s. 1).

66. Den påståede støtte synes ikke at være degressiv. Der synes heller ikke at være nogen direkte sammenhæng mellem støtten og ekstraomkostningerne forbundet med etableringen af en ny rute. Da Kommissionen ikke er bekendt med aftalens præcise indhold, kan den imidlertid ikke tage endelig stilling til dette punkt.
67. Kommissionen mener, at startstøtte af en varighed på ti år ikke umiddelbart forekommer at være nødvendig og proportional, idet de oplysninger, der blev indsamlet i luftfartssektoren med henblik på udarbejdelsen af 2005-retninglinjerne, pegede i retning af, at en periode på maksimalt tre år (eller muligvis fem år i en underudviklet region) burde være tilstrækkelig til, at et luftfartsselskab vil kunne afgøre, om en given rute vil være økonomisk rentabel eller ej.
68. Kommissionen har ikke kendskab til, om aftalen mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair åbner mulighed for rabatter i tilfælde af en forøgelse af antallet af afgang på ruten, og om det forventes, at Ryanair opretter nye ruter. På nuværende tidspunkt og på basis af de foreliggende oplysninger nærer Kommissionen derfor tvivl med hensyn til, om dette kriterium er opfyldt.
69. Kommissionen har ingen oplysninger om, hvorvidt aftalerne mellem Ryanair og Aarhus Lufthavn A/S indeholder et krav om, at det skal kunne påvises, at de ruter eller tjenester, der modtager rabat, vil blive rentable eller balancere efter et givet tidsrum. På nuværende tidspunkt og på basis af de foreliggende oplysninger nærer Kommissionen derfor tvivl med hensyn til, om disse kriterier er opfyldt.
- iii) *Støtten skal tildeles på gennemsigtig og ikke-diskriminerende vis*
70. I denne sag medfører aftalen med Ryanair en særbehandling af selskabet sammenlignet med andre luftfartsselskaber, der flyver fra Aarhus Lufthavn. Det offentliggjorte takstregulativ for Aarhus Lufthavn er ikke blevet overholdt i aftalen med Ryanair, og derfor nærer Kommissionen på nuværende tidspunkt tvivl med hensyn til, om dette kriterium er opfyldt.
- iv) *Ordningen skal omfatte en sanktionsmekanisme*
71. Der synes ikke at være indført en sådan mekanisme, der kan bringes i anvendelse i tilfælde af, at Ryanair undlader at respektere sin del af aftalen med Aarhus Lufthavn A/S, hvorfor denne betingelse ikke synes at være opfyldt.
- v) *Konkurrencevilkårene må ikke fordrøjes i strid med den fælles interesse*
72. Ifølge Kommissionens oplysninger lader det til, at vilkårene i den (kommercielt fortrolige) aftale, der er indgået mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair, afviger væsentligt fra de vilkår og priser, der gælder for andre luftfartsselskaber, der udbyder passagerrute-flyvninger til/fra Aarhus Lufthavn. Det lader derfor til, at der på dette punkt optræder forskelsbehandling mellem luftfartsselskaber.
73. Da Ryanair er engageret i lufttransport og opererer på et totalt liberaliseret marked, kan enhver fordel, der indrømmes dette selskab, være til skade for konkurrenterne og fordrøje konkurrencevilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.
74. På baggrund af betragtningerne i det foregående konkluderer Kommissionen, at på nuværende stadium af undersøgelsen kan det ikke udelukkes, at den negative effekt af den påståede støtte er større end den positive effekt. Derfor nærer Kommissionen tvivl med hensyn til, om de relevante foranstaltninger, hvis de da udgør statsstøtte i henhold til EF-traktatens artikel 87, stk. 1, kan erklæres forenelige med fællesmarkedet.

BESLUTNING

75. På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen efter proceduren i EF-traktatens artikel 88, stk. 2, Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at fremsætte sine bemærkninger og fremsende alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af foranstaltningerne.

Kommissionen pålægger i medfør af artikel 10 i forordning (EF) nr. 659/1999 Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at forelægge den en kopi af den aftale, der blev indgået mellem Aarhus Lufthavn A/S og Ryanair i 1999, sammen med eventuelle efterfølgende ændringer af aftalen.

76. Kommissionen ønsker at minde Danmark om, at EF-traktatens artikel 88, stk. 3, har opsættende virkning, og der henvises til artikel 14 i forordning (EF) nr. 659/1999, der foreskriver, at i tilfælde af en negativ beslutning skal den pågældende medlemsstat træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtagerne, herunder indirekte støttemodtagere, medmindre det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen. I henhold til samme artikel skal den støtte, der skal tilbagebetales i medfør af en beslutning om tilbagebetaling, indeholde renter beregnet fra det tidspunkt, hvor den ulovlige støtte var til støttemodtagerens rådighed, og indtil den tilbagebetales. Renten beregnes i henhold til bestemmelserne i kapitel V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93.
77. Kommissionen skal meddele Danmark, at den vil underrette interesserede parter om sagen ved offentliggørelse af dette brev og et fyldestgørende resumé heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen vil ligeledes informere interesserede parter i de EFTA-lande, der har undertegnet EØS-aftalen, om sagen ved offentliggørelse af en meddelelse i EØS-tillægget til *Den Europæiske Unions Tidende* samt EFTA-Tilsynsmyndigheden ved fremsendelse af en kopi af dette brev. Alle interesserede parter vil blive opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter offentliggørelsen."