

# DECYZJE

## DECYZJA KOMISJI (UE) 2015/1344

z dnia 1 października 2014 r.

w sprawie pomocy państwa SA.18857 (2012/C, ex 2011/NN) – Domniemana pomoc na rzecz portu lotniczego Västerås i spółki Ryanair Ltd

(notyfikowana jako dokument nr C(2014) 6832)

(Jedynie tekst w języku szwedzkim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami <sup>(1)</sup> i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

### 1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 25 stycznia 2012 r. Komisja powiadomiła Szwecję o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) w odniesieniu do niektórych środków wdrożonych przez władze szwedzkie na rzecz portu lotniczego Västerås i spółki Ryanair Ltd.
- (2) Po wystosowaniu przez Komisję szeregu przypomnień i kilkukrotnym przedłużeniu terminu na udzielenie odpowiedzi władze szwedzkie przedstawiły swoje uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 16 maja 2012 r. Dalsze uwagi przekazano w dniach 12 listopada 2012 r., 5 marca 2014 r. i 14 maja 2014 r.
- (3) Ryanair przedstawił uwagi do decyzji o wszczęciu postępowania pismem z dnia 13 maja 2012 r. W dniu 25 lipca 2012 r. Komisja przekazała władzom szwedzkim nieopatrzoną klauzulą poufności wersję tych uwag.
- (4) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* <sup>(2)</sup>. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag dotyczących przedmiotowych środków.
- (5) W dniu 16 lipca 2012 r. Komisja otrzymała trzy odpowiedzi na jej zaproszenie do zgłaszania uwag na temat przedmiotowych środków skierowane do osób trzecich. Uwagi przedstawiły spółki Västerås Flygplats AB („VFAB”), Ryanair oraz jego spółka zależna Airport Marketing Services („AMS”). Komisja otrzymała dodatkowe uwagi od spółek Ryanair i AMS w dniach 20, 23 i 24 lipca 2012 r.
- (6) Pismem z dnia 5 września 2012 r. Komisja przekazała uwagi spółek VFAB, Ryanair i AMS władzom szwedzkim w celu uzyskania ich stanowiska. Władze szwedzkie przekazały swoją odpowiedź w dniu 5 października 2012 r.
- (7) Spółki Ryanair i AMS przekazały dodatkowe uwagi w dniu 10 kwietnia 2013 r. W dniu 3 maja 2013 r. uwagi te przekazano Szwecji w celu uzyskania jej stanowiska. Szwecja odpowiedziała w dniu 17 maja 2013 r., odmawiając zajęcia stanowiska.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 172 z 16.6.2012, s. 27.

<sup>(2)</sup> Por. przypis 1.

- (8) W dniu 20 grudnia 2013 r. uwagi przekazał Ryanair. W dniu 8 stycznia 2014 r. uwagi te przekazano Szwecji w celu uzyskania jej stanowiska. Szwecja odpowiedziała w dniu 4 lutego 2014 r., odmawiając zajęcia stanowiska.
- (9) Ryanair przekazał dodatkowe uwagi w dniach 24, 27 i 31 stycznia 2014 r., 7 lutego oraz 2 września 2014 r. Uwagi te również przekazano Szwecji, która się do nich nie ustosunkowała.
- (10) Pismem z dnia 24 lutego 2014 r. Komisja poinformowała Szwecję, spółki VFAB, Ryanair, AMS oraz skarżącego Scandinavian Airlines System („SAS”) o przyjęciu wytycznych UE dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych <sup>(3)</sup> (zwanymi dalej „wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.”) oraz o fakcie, iż wytyczne te będą obowiązywały w odniesieniu do środków objętych formalnym postępowaniem wyjaśniającym od momentu ich opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a także zaprosiła adresatów do przekazania ich uwag.
- (11) Wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 4 kwietnia 2014 r. <sup>(4)</sup>. Od tej daty wytyczne te zastąpiły wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych <sup>(5)</sup> (zwane dalej „wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.”) <sup>(6)</sup>.
- (12) W dniu 15 kwietnia 2014 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* opublikowano zawiadomienie, w którym zaproszono państwa członkowskie i zainteresowane strony do zgłaszania uwag dotyczących zastosowania wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., w tym przypadku w terminie jednego miesiąca od daty publikacji <sup>(7)</sup>. Władze szwedzkie przekazały swoje uwagi w dniu 14 maja 2014 r. Komisja nie otrzymała żadnych uwag od zainteresowanych stron.

## 2. KONTEKST POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO I KONTEKST ŚRODKÓW

### 2.1. PORT LOTNICZY VÄSTERÅS

- (13) Port lotniczy Västerås jest niewielkim portem lotniczym położonym w odległości ok. 100 km na zachód od Sztokholmu. Pierwotnie port lotniczy pełnił funkcję wojskowego portu lotniczego otwartego w 1930 r., jednakże siły lotnicze zlikwidowały bazę wojskową w 1983 r. W 1976 r. port lotniczy został również otwarty dla cywilnego ruchu lotniczego.
- (14) Cywilne lotnicze przewozy pasażerskie w porcie lotniczym Västerås w latach 2000–2010 można podsumować w następujący sposób:

Tabela 1

#### Liczba obsługiwanych pasażerów i przedsiębiorstwa lotnicze działające w porcie lotniczym Västerås w latach 2000–2010

Rok	Liczba lądowań	Liczba pasażerów	Przedsiębiorstwa lotnicze działające w porcie lotniczym
2000	12 450	113 626	European Executive Express, SAS i Direktflyg
2001	18 708	185 302	European Executive Express, SAS, Direktflyg i Ryanair
2002	19 146	190 038	European Executive Express, SAS (działalność zakończona w październiku), Direktflyg, Ryanair i Skyways
2003	16 500	197 584	European Executive Express (działalność zakończona w październiku), Direktflyg, Skyways i Ryanair

<sup>(3)</sup> Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz.U. C 99 z 4.4.2014, s. 3).

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 3.

<sup>(5)</sup> Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1).

<sup>(6)</sup> Motyw 171 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 113 z 15.4.2014, s. 30.

Rok	Liczba lądowań	Liczba pasażerów	Przedsiębiorstwa lotnicze działające w porcie lotniczym
2004	17 599	242 376	SAS (ograniczona działalność rozpoczęta w listopadzie), Direktflyg (ograniczona działalność od maja), Skyways (działalność zakończona w lipcu) i Ryanair
2005	14 123	221 422	SAS (ograniczona działalność), Direktflyg (ograniczona działalność zakończona w marcu) i Ryanair
2006	13 097	182 700	SAS (ograniczona działalność) i Ryanair <sup>(1)</sup>
2007	13 994	178 795	SAS (działalność zakończona w marcu) i Ryanair
2008	11 973	186 612	Ryanair i Wizzair (rozpoczęcie działalności w maju)
2009	15 193	174 495	Ryanair i Wizzair (działalność zakończona w październiku)
2010	14 420	150 793	Ryanair i City airlines (działalność rozpoczęta w kwietniu, zakończona w maju)

Źródła: Transportstyrelsen i informacje dostarczone przez władze szwedzkie (<http://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Flygplatsstatistik/>).

<sup>(1)</sup> Według władz szwedzkich Ryanair nie prowadził działalności w porcie lotniczym Västerås od końca października 2006 r. do dnia 12 lutego 2007 r.

- (15) W kolejnych latach po okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym liczba pasażerów kształtowała się w następujący sposób: 142 992 w 2011 r., 163 472 w 2012 r. i 273 362 w 2013 r.
- (16) Poza cywilnym transportem lotniczym z portu lotniczego Västerås korzystała szwedzka szkoła lotnictwa (gimnazjum Hässlö), która zapewnia kształcenie pilotów przedsiębiorstw lotniczych i mechaników statków powietrznych na poziomie szkoły średniej, oraz szwedzka krajowa agencja odpowiedzialna za wyższe kształcenie zawodowe, która zapewnia kształcenie techników lotniczych. Port lotniczy jest również wykorzystywany do celów wojskowych jako baza transportowa na potrzeby działań międzynarodowych. Ponadto z portu lotniczego nieodpłatnie korzystał prywatny aeroklub.
- (17) Inne najbliższe <sup>(8)</sup> porty lotnicze to:
- port lotniczy Bromma – około 94 km lub około 59 minut jazdy samochodem;
  - port lotniczy Arlanda – około 103 km lub około 64 minuty jazdy samochodem;
  - port lotniczy Örebro – około 113 km lub około 70 minut jazdy samochodem;
  - port lotniczy Skavsta – około 133 km lub około 108 minut jazdy samochodem.

## 2.2. VFAB

- (18) Portem lotniczym Västerås zarządza VFAB, tj. spółka utworzona przez miasto Västerås pod koniec lat 90. XX wieku. W 2000 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego Szwecji („SCAA”), będący organem administracji publicznej, za pośrednictwem swojej spółki zależnej LfV Holding AB przejął 40 % udziałów w spółce VFAB. W grudniu 2006 r. spółka LfV Holding AB odsprzedała swoje udziały w VFAB miastu Västerås, które ponownie zostało jedynym udziałowcem. Przez cały okres objęty niniejszą decyzją spółka VFAB była zatem w całości własnością państwa.
- (19) Spółka VFAB była właścicielem infrastruktury portu lotniczego, którą zarządzała do 2003 r., kiedy to infrastruktura ta została sprzedana spółce Västerås Flygfastigheter AB będącej własnością miasta Västerås, na rzecz której spółka VFAB płaci czynsz za użytkowanie portu lotniczego. Za okres 2004–2010 roczny czynsz uiszczany na rzecz Västerås Flygfastigheter AB wynosił od 2,1 mln SEK do 4,2 mln SEK.
- (20) Jak wynika ze sprawozdań rocznych, spółka VFAB ponosiła następujące roczne straty w związku z prowadzoną działalnością w porcie lotniczym Västerås (wszystkie kwoty podano w mln SEK):

<sup>(8)</sup> Wszystkie odległości podano w kilometrach przy założeniu najkrótszej trasy. Źródło: [maps.google.com](http://maps.google.com), dostęp: 30 czerwca 2014 r.

Tabela 2

**Wyniki roczne spółki VFAB**

Rok	Przychody	Pozostałe wsparcie operacyjne	EBITDA z wyłączeniem wsparcia operacyjnego	EBIT z wyłączeniem wsparcia operacyjnego	Zysk/strata netto z wyłączeniem wsparcia operacyjnego
1999 <sup>(1)</sup>	25,6	2,5	- 4,9	- 6,4	- 2,5
2000	25,1	2,3	- 8,5	- 11,2	- 12,7
2001	30,8	1,5	- 8,1	- 11,7	- 13,4
2002	30,9	1,1	- 7,0	- 11,4	- 16,4
2003	26,2	1,0	- 15,8	- 18,6	- 21,2
2004	23,9	1,3	- 15,3	- 16,6	- 16,6
2005	24,0	1,1	- 17,9	- 19,1	- 19,2
2006	19,5	1,1	- 23,3	- 24,5	- 24,6
2007	20,9	—	- 22,0	- 23,1	- 22,9
2008	23,1	0,7	- 22,3	- 23,3	- 23,2
2009	22,9	1,6	- 24,6	- 25,8	- 25,8
2010	21,9	1,8	- 23,6	- 24,9	- 24,8
<b>OGÓŁEM</b>		<b>15,8</b>			

Źródło: Sprawozdania roczne spółki VFAB.

(<sup>1</sup>) Ponieważ obsługa portu lotniczego wchodzi w zakres działalności Västerås Flygfastigheter AB, przedstawione dane uwzględniają działania w zakresie nieruchomości.

- (21) „Pozostałe wsparcie operacyjne” za lata 1999–2006 włącznie obejmuje pomoc państwa udzielaną w ramach ogólnokrajowego programu subsydiowania działalności portów lotniczych, które nie są bezpośrednią własnością państwa („program na rzecz lokalnych portów lotniczych”). Kwoty wsparcia ustalane są co roku w oparciu o straty ponoszone przez poszczególne porty lotnicze.
- (22) Wsparcie udzielone w latach 2008–2009 nie jest jednak związane z programem, lecz dotyczy rekompensaty przyznanej przez państwo z tytułu płatności za usługi kontroli ruchu lotniczego świadczone przez port lotniczy Västerås w ramach krajowego systemu kontroli ruchu lotniczego.
- (23) W celu częściowego pokrycia strat wyszczególnionych w tabeli 2 powyżej właściciele spółki VFAB wnieśli wkład udziałowców w następujących kwotach:

Tabela 3

**Wkłady wnoszone przez udziałowców do spółki VFAB w latach 2001–2010**

Rok	Kwota (w mln SEK)
2003	38,5
2005	8

Rok	Kwota (w mln SEK)
2006	65,5
2008	47
2010	35
<b>OGÓŁEM</b>	<b>194</b>

Źródło: Sprawozdania roczne spółki VFAB.

### 2.3. UMOWY DOTYCZĄCE OPŁAT LOTNISKOWYCH ZAWARTE MIĘDZY SPÓŁKĄ VFAB A RYANAIREM

- (24) Według władz szwedzkich nie istnieje żaden cennik ani przepis ustawowy lub wykonawczy, który spółka VFAB ma obowiązek stosować przy ustalaniu wysokości opłat lotniskowych<sup>(9)</sup>. W związku z tym VFAB może swobodnie decydować o wysokości nakładanych opłat. W przypadku użytkowników, którzy zawarli umowę z VFAB, wysokość obowiązujących opłat jest ustalona w odpowiednich umowach. W przypadku jednorazowych lotów użytkowników, którzy nie zawarli umowy z VFAB, obowiązuje oficjalny cennik opłat lotniskowych<sup>(10)</sup>.
- (25) Od kwietnia 2001 r. Ryanair prowadzi działalność w porcie lotniczym Västerås w oparciu o opisane poniżej umowy zawarte z VFAB.

#### 2.3.1. Umowa z dnia 5 kwietnia 2001 r. („umowa z 2001 r.”)

- (26) Zgodnie z warunkami umowy z 2001 r.<sup>(11)</sup> Ryanair przez okres [...] (\*) lat będzie świadczył usługi regularnego pasażerskiego przewozu lotniczego przynajmniej raz dziennie na trasie Västerås–Londyn–Stansted oraz, według uznania przewoźnika, na trasach między Västerås a innymi miejscami w sieci Ryanaira, z wykorzystaniem statków powietrznych Boeing 737-800 oraz z zastosowaniem niskokosztowych standardów świadczonych usług i niskokosztowej struktury opłat pasażerskich. Ryanair zagwarantuje minimalną liczbę [...] pasażerów odlatujących rocznie w ramach każdego obsługiwanego połączenia powrotnego.
- (27) Opłaty lotniskowe będą uiszczane jako stała cena jednostkowa za każdego odlatującego pasażera w następujący sposób:

Tabela 4

#### Opłaty lotniskowe za każdego odlatującego pasażera

Okres	Kwota (SEK)	Maksymalna kwota w przeliczeniu na odlatujący statek powietrzny (SEK)
Do 31.3.2002	[...]	[...]
1.4.2002–31.3.2006	[...]	[...]
1.4.2006–31.3.2011	[...]	[...]

- (28) Usługi świadczone przez VFAB obejmują usługi w zakresie obsługi terminali i obsługi naziemnej polegające na utrzymywaniu kontaktów z władzami lokalnymi oraz informowaniu zainteresowanych stron o ruchu statków powietrznych Ryanaira; kontroli ładunków, łączności i systemu kontroli odlotów; obsługi pasażerów i bagażu; obsługi statków powietrznych; dostarczania i obsługi sprzętu do tankowania itp.; obsługi lotów i czynności administracyjnych związanych z załogą; nadzoru i czynności administracyjnych; oraz bezpieczeństwa.
- (29) Ryanair i VFAB zobowiązują się odpowiednio uiszczać kwotę [...] z tytułu wszelkich opłat środowiskowych, opłat za ochronę i innych opłat związanych z portem lotniczym nałożonych przez organy rządowe.

<sup>(9)</sup> SCAA może ustanawiać wiążące przepisy dotyczące opłat lotniskowych mające zastosowanie do cywilnych portów lotniczych, ale w okresie objętym niniejszą decyzją nie obowiązywały żadne takie przepisy.

<sup>(10)</sup> Władze szwedzkie przedstawiły cenniki, które obowiązywały w latach 2004 i 2007. Szczegółowe informacje przedstawiono w decyzji o wszczęciu postępowania.

<sup>(11)</sup> Mimo, że umowę podpisano w dniu 11 marca 2001 r., miała ona obowiązywać z mocą wsteczną od dnia 1 kwietnia 2001 r. (do marca 2011 r.).

(\*) Informacje objęte tajemnicą służbową.

- (30) VFAB będzie płacić Ryanairowi kwotę w wysokości [...] SEK tytułem wsparcia marketingowego na rzecz środków służących promowaniu lotów przewoźnika do portu lotniczego Västerås i z powrotem.
- (31) VFAB zapewni w porcie lotniczym infrastrukturę do celów rezerwacji. W zamian będzie otrzymywać prowizję w wysokości [...] % za każdy sprzedany przez VFAB bilet na przelot linią Ryanair oraz prowizję w wysokości [...] % za każdy wynajęty przez VFAB samochód zarezerwowany w połączeniu z lotami linii Ryanair.

### 2.3.2. Aneks do umowy z 2001 r. z dnia 1 lutego 2003 r. („umowa z 2003 r.”)

- (32) W dniu 1 lutego 2003 r. VFAB i Ryanair podpisały aneks do umowy z 2001 r. („umowa z 2003 r.”), w którym lotniskowe opłaty pasażerskie zostały zmienione w następujący sposób:

Tabela 5

### Opłaty lotniskowe zgodnie z aneksem z 2003 r.

Liczba połączeń powrotnych wykonywanych dziennie <sup>(1)</sup>	1 połączenie powrotne		2 połączenia powrotne		3 połączenia powrotne	
	Kwota (SEK)	Ograniczona do maksymalnej kwoty w przeliczeniu na odlatujący statek powietrzny	Kwota (SEK)	Ograniczona do maksymalnej kwoty w przeliczeniu na odlatujący statek powietrzny	Kwota (SEK)	Ograniczona do maksymalnej kwoty w przeliczeniu na odlatujący statek powietrzny
Okres						
Do 31.3.2002	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.4.2002–31.3.2006	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.4.2006–31.3.2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.4.2009–31.3.2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Liczba połączeń powrotnych wykonywanych dziennie	4 połączenia powrotne		5 połączeń powrotnych		6 połączeń powrotnych	
Do 31.3.2002	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.4.2002–31.3.2006	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.4.2006–31.3.2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
1.4.2009–31.3.2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(1)</sup> Połączenie powrotne oznacza przylot statku powietrznego do danego portu lotniczego, a następnie jego odlot z tego portu.

### 2.3.3. Umowa z dnia 31 stycznia 2005 r. („umowa z 2005 r.”)

- (33) W dniu 31 stycznia 2005 r. spółki VFAB i Ryanair zawarły umowę zastępującą umowy z lat 2001 i 2003 („umowa z 2005 r.”) na okres od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia [...] r. W umowie z 2005 r. wprowadzono następujące zmiany w stosunku do poprzednich umów:
- a) Ryanair będzie wykonywał od [...] do [...] połączeń powrotnych dziennie w celu zagwarantowania minimalnej liczby [...] pasażerów odlatujących rocznie na każdej z obsługiwanych tras;
- b) w odniesieniu do okresu od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 31 marca 2011 r. ustalono opłatę lotniskową w wysokości [...] SEK za każdego odlatującego pasażera. W pozostałym okresie obowiązywania umowy opłata ta wynosiła [...] SEK. Zdaniem władz szwedzkich opłaty ustalone w odniesieniu do okresu po dniu 1 stycznia 2005 r. nie zostały jednak wprowadzone, a opłata lotniskowa faktycznie stosowana od dnia 1 stycznia 2005 r. wynosiła [...] SEK za każdego odlatującego pasażera.

**2.4. UMOWY ZE SPÓŁKAMI RYANAIR I AMS DOTYCZĄCE WSPARCIA MARKETINGOWEGO I PROGRAMÓW ZACHĘT**

- (34) Spółka VFAB podpisała dwie umowy marketingowe z Ryanairem i z należącą do niego spółką zależną – Airport Marketing Services Ltd („AMS”).
- (35) Pierwsza umowa, podpisana w dniu 12 czerwca 2008 r. pomiędzy spółkami VFAB a Ryanair Ltd, dotyczyła zamieszczania reklam w prasie szwedzkiej i brytyjskiej, biuletynie pokładowym Ryanaira, na stronach internetowych Ryanair.com, wysyłania wiadomości e-mail do subskrybentów w Zjednoczonym Królestwie itp. Z łącznej wartości tych usług wynoszącej [...] EUR spółka VFAB zgodziła się zapłacić [...] EUR.
- (36) Druga umowa <sup>(12)</sup> zawarta pomiędzy spółkami VFAB a AMS obejmowała trzy części, mianowicie:
- a) reklamy na brytyjskiej wersji strony internetowej Ryanaira [...] w okresie od dnia 1 listopada 2010 r. do dnia 31 marca 2011 r. o wartości [...] EUR;
  - b) reklamy na brytyjskiej wersji strony internetowej Ryanaira [...] w okresie od dnia 1 listopada 2010 r. do dnia 31 października 2013 r. o wartości [...] EUR rocznie (łącznie [...] EUR);
  - c) programy zachęt w odniesieniu do nowych tras: uzgodniono, że [...].

**2.5. SKARGA**

- (37) W 2006 r. Komisja otrzymała od SAS skargę zawierającą zarzut, że władze szwedzkie za pośrednictwem umów dotyczących portu lotniczego Västerås przyznawały pomoc państwa na rzecz spółki Ryanair. Spółka SAS twierdziła, że spółka VFAB stosowała niższe i nieuzasadnione w sposób obiektywny (niezwiązane z kosztami) opłaty lotniskowe wobec Ryanaira w porównaniu z opłatami nałożonymi na SAS. Skarżący twierdził również, że roczne straty spółki VFAB były pokrywane z funduszy publicznych miasta Västerås i SCAA. Ponadto skarżący podniósł zarzut, że taka pomoc jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

**3. PODSTAWY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO I DOCHODZENIE KOMISJI**

- (38) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające, ponieważ miała wątpliwości co do zgodności wskazanych poniżej środków z zasadami pomocy państwa:
- a) wkładów wnoszonych przez udziałowców spółki VFAB w latach 2003–2010;
  - b) czynszu płaconego przez spółkę VFAB na rzecz Västerås Flygfastigheter AB za użytkowanie infrastruktury portu lotniczego w latach 2003–2010;
  - c) wsparcia operacyjnego przyznanego spółce VFAB i innym portom lotniczym w ramach programu na rzecz lokalnych portów lotniczych w okresie 2001–2010;
  - d) opłat lotniskowych stosowanych przez VFAB wobec Ryanaira w latach 2001–2010;
  - e) wsparcia marketingowego przyznanego przez VFAB na rzecz spółek Ryanair i AMS w latach 2001, 2008 i 2010.

**3.1. ŚRODEK 1: WKŁADY WNOSZONE PRZEZ UDZIAŁOWCÓW DO SPÓŁKI VFAB W LATACH 2003–2010**

- (39) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że spółka VFAB w całości stanowiła własność państwa oraz że wydaje się, iż wkłady udziałowców można było przypisać państwu i że stanowiły one zasoby państwowe.
- (40) Komisja nie dostrzegła żadnych przesłanek, jakoby wkłady stanowiły rekompensatę za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, natomiast wydawało się raczej, że wkłady te wnoszono w celu pokrywania strat wynikających z działalności o charakterze komercyjnym prowadzonej przez VFAB. W oparciu o dostępne informacje oraz biorąc pod uwagę fakt, iż spółka VFAB generowała znaczne straty przez ponad 10 lat, Komisja wyraziła poważne wątpliwości, czy udziałowcy działali jako prywatni inwestorzy, wnosząc przedmiotowe wkłady. W związku z powyższym Komisja wstępnie przyjęła, że wkłady udziałowców stanowiły korzyść gospodarczą w postaci zwolnienia spółki VFAB z kosztów, które w przeciwnym razie powinna była ponieść.
- (41) Komisja wstępnie uznała, że wkłady udziałowców stanowiły pomoc państwa, i wyraziła wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

<sup>(12)</sup> Warunki porozumienia uzgodniono w dwóch listach uzupełniających umowę z 2005 r. (oba podpisano w dniu 1 sierpnia 2010 r.) i w umowie w sprawie usług marketingowych (podpisanej w dniu 17 sierpnia 2010 r.).

### 3.2. ŚRODEK 2: CZYNSZ ZA UŻYTKOWANIE INFRASTRUKTURY PORTU LOTNICZEGO UISZCZANY PRZEZ VFAB W LATACH 2003–2010

- (42) W oparciu o bardzo ograniczone dostępne informacje Komisja stwierdziła, że istniały wstępne przesłanki wskazujące na fakt, że czynsz płacony za użytkowanie infrastruktury portu lotniczego mógł być niższy od stawek rynkowych.
- (43) Subsydiowany czynsz zwalniałby spółkę VFAB z kosztów, które w przeciwnym razie musiałaby ponosić, a w związku z tym stanowiłby selektywną korzyść. Infrastruktura portu lotniczego jest w całości własnością miasta Västerås (za pośrednictwem należącej do niego spółki zależnej Västerås Stads Strategiska Fastigheter AB) i Komisja wstępnie uznała, że decyzja o ustaleniu wysokości czynszu wiązała się z przyznaniem zasobów państwowych i że można było ją przypisać państwu.
- (44) W związku z powyższym Komisja wstępnie uznała, że czynsz, jeżeli był niższy od stawki rynkowej, stanowiłby pomoc państwa, i wyraziła wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

### 3.3. ŚRODEK 3: WSPARCIE OPERACYJNE PRYZNANE SPÓŁCE VFAB I INNYM PORTOM LOTNICZYM W RAMACH PROGRAMU NA RZECZ LOKALNYCH PORTÓW LOTNICZYCH W LATACH 2001–2010

- (45) Podstawę wsparcia określono w przepisach prawa i pomoc była przyznawana co roku przez władze szwedzkie. Wsparcie było finansowane z budżetu państwa. W związku z tym Komisja uznała, że wsparcie to wiązało się z przekazaniem zasobów państwowych i że można je przypisać państwu.
- (46) Środek ten zwolnił określoną kategorię portów lotniczych z obciążeń finansowych, które w przeciwnym razie byłyby przez nie ponoszone. Informacje dostępne Komisji wskazywały, że wsparcie nie było oparte na obowiązku świadczenia usługi publicznej ani nie obejmowało wyłącznie działalności pozagospodarczej prowadzonej w przedmiotowych portach lotniczych. Państwo, udzielając wsparcia, nie działało w charakterze udziałowca, w związku z czym wydawało się, że test prywatnego inwestora nie miał zastosowania. Komisja uznała zatem z góry, że wsparcie operacyjne stanowiło selektywną korzyść gospodarczą dla niektórych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami.
- (47) Ponieważ beneficjenci tego środka prowadzili działalność na rynku, który jest otwarty na konkurencję i na którym istnieje wymiana handlowa pomiędzy państwami członkowskimi, środek ten zakłócał konkurencję lub groził zakłóceniem konkurencji i wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (48) W związku z tym wydawało się, że pomoc operacyjna udzielona spółce VFAB i innym portom lotniczym, które nie były bezpośrednią własnością państwa, stanowiła pomoc państwa. Na podstawie dostępnych informacji Komisja miała wątpliwości co do zgodności przedmiotowej pomocy z Traktatem.

### 3.4. ŚRODEK 4: OPŁATY LOTNISKOWE STOSOWANE PRZEZ VFAB WOBEC RYANAIRA W LATACH 2001–2010

- (49) W całym okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym spółka VFAB była w całości własnością państwa. Mając to na uwadze, jak również uwzględniając informacje na temat struktury zarządzania spółki VFAB, Komisja wstępnie stwierdziła, że ustalanie wysokości opłat lotniskowych przez VFAB wiązało się z przyznaniem zasobów państwowych i można je przypisać państwu.
- (50) W zakresie, w jakim takie opłaty lotniskowe byłyby niższe od ceny rynkowej za usługi świadczone przez VFAB na rzecz Ryanaira, Komisja uznała, że stanowiłyby one dla Ryanaira selektywną korzyść. W tym względzie Komisja zauważyła, że opłaty lotniskowe stosowane przez VFAB wobec Ryanaira były znacznie niższe niż opłaty stosowane wobec skarżącego. Komisja wyraziła dalsze wątpliwości, w oparciu o dostępne informacje, czy postępowanie VFAB w zakresie ustalenia wysokości opłat lotniskowych w odniesieniu do Ryanaira było spójne z postępowaniem prywatnego inwestora.
- (51) Na tej podstawie Komisja wstępnie przyjęła, że opłaty lotniskowe szczegółowo uzgodnione z Ryanairem w ramach umów z lat 2001, 2003 i 2005 nie zostały ustalone w normalnych warunkach rynkowych i przyznały Ryanairovi selektywną korzyść gospodarczą mogącą stanowić pomoc państwa.
- (52) Ponadto Komisja wyraziła wątpliwość, czy pomoc ta była zgodna z rynkiem wewnętrznym, w szczególności w świetle przepisów wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.

### 3.5. ŚRODEK 5: WSPARCIE MARKETINGOWE PRYZNANE PRZEZ VFAB NA RZECZ SPÓŁEK RYANAIR I AMS W LATACH 2001, 2008 I 2010

- (53) W odniesieniu do środka 5 Komisja wstępnie stwierdziła, że umowy zawarte przez VFAB wiązały się z wykorzystaniem zasobów państwowych i można je przypisać państwu.



- (54) Jeżeli chodzi o możliwą korzyść wynikającą z umów dotyczących wsparcia marketingowego, Komisja wyraziła wątpliwości, czy warunki tych umów dotyczące spółki VFAB były zgodne z postępowaniem prywatnego inwestora, ponieważ dostępne dowody na pierwszy rzut oka nie wskazywały na to, aby umowy przyniosły współmierną wartość ekonomiczną spółce VFAB. Komisja wstępnie przyjęła zatem, że przedmiotowe umowy przyniosły korzyść spółce Ryanair poprzez zwolnienie jej z kosztów, które w przeciwnym razie musiałaby ponosić w toku prowadzonej działalności, oraz że korzyść na pierwszy rzut oka miała charakter selektywny, ponieważ została przyznana wyłącznie spółce Ryanair/AMS<sup>(13)</sup>.
- (55) W świetle powyższych ustaleń Komisja wstępnie przyjęła, że wsparcie marketingowe udzielone na rzecz spółki Ryanair/AMS wiązało się z przyznaniem pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto Komisja wyraziła wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, w szczególności w świetle przepisów wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r.

#### 4. UWAGI SZWECJI

- (56) Uwagi Szwecji przekazane w toku formalnego postępowania wyjaśniającego podsumowano poniżej, lecz ich istotne fragmenty zostaną przeanalizowane bardziej szczegółowo w sekcji 5 „Ocena”.

##### 4.1. ŚRODEK 1: WKŁADY WNOSZONE PRZEZ UDZIAŁOWCÓW DO SPÓŁKI VFAB W LATACH 2003–2010

- (57) Szwecja, zasadniczo z takich samych powodów jak powody przedstawione przez VFAB (zob. motywy 63–65 poniżej), argumentowała, że ewentualne wsparcie przyznane z zasobów państwowych na rzecz VFAB nie mogło w żadnym razie stanowić pomocy państwa, ponieważ służyło zrekomensowaniu strat wynikających wyłącznie z działalności o charakterze pozagospodarczym prowadzonej w porcie lotniczym albo ponieważ mogło stanowić rekompensatę za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

##### 4.2. ŚRODEK 2: CZYNSZ ZA UŻYTKOWANIE INFRASTRUKTURY PORTU LOTNICZEGO UISZCZANY PRZEZ VFAB W LATACH 2003–2010

- (58) Szwecja kwestionuje stwierdzenie, jakoby czynsz płacony za użytkowanie infrastruktury portu lotniczego stanowił pomoc państwa na rzecz VFAB.
- (59) Szwecja kwestionuje stwierdzenie, jakoby czynsz był niższy od stawek rynkowych. Władze szwedzkie zwracają uwagę na fakt, że zgodnie z istniejącymi przepisami zagospodarowania przestrzennego przedmiotowe grunty mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów działalności portów lotniczych oraz że wysokość czynszu musi zostać oceniona między innymi z uwzględnieniem niskiej rentowności takiej działalności.
- (60) Ponadto Szwecja twierdzi, że nie istnieją żadne konkretne dowody potwierdzające wątpliwości Komisji wyrażone bez zagłębiania się w sprawę dotyczące wysokości czynszu.

##### 4.3. ŚRODEK 3: WSPARCIE OPERACYJNE PRYZNANE SPÓŁCE VFAB I INNYM PORTOM LOTNICZYM W RAMACH PROGRAMU NA RZECZ LOKALNYCH PORTÓW LOTNICZYCH W LATACH 2001–2010

- (61) Szwecja stwierdziła, że wsparcie operacyjne na rzecz portów lotniczych niebędących własnością państwa należy traktować jako stanowiące element programu pomocy operacyjnej, który jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w świetle pkt 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

#### 5. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (62) Uwagi zainteresowanych stron przekazane w toku formalnego postępowania wyjaśniającego podsumowano poniżej, lecz ich istotne fragmenty zostaną przeanalizowane bardziej szczegółowo w sekcji 6 „Ocena”.

##### 5.1. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ VFAB

###### 5.1.1. Środek 1: Wkłady wnoszone przez udziałowców do spółki VFAB w latach 2003–2010

- (63) Spółka VFAB argumentuje, że zdecydowana większość usług portu lotniczego była świadczona na rzecz szkół działających na terenie portu oraz aeroklubu (zob. motyw 16). Spółka VFAB dalej argumentuje, że wspomniani użytkownicy nie prowadzą działalności gospodarczej oraz że świadczenie usług portu lotniczego na ich rzecz również ma charakter pozagospodarczy, a zatem nie wchodzi w zakres kontroli pomocy państwa, podobnie jak wszelkie zasoby publiczne wykorzystane na pokrycie strat z działalności operacyjnej wynikających ze świadczenia takich usług.

<sup>(13)</sup> W tym względzie zdaniem Komisji nie miało znaczenia, że część wsparcia marketingowego była zapewniana za pośrednictwem spółki zależnej Ryanaira, AMS, a nie kierowana bezpośrednio do Ryanaira. Komisja zauważyła, że Ryanair sprawował bezpośrednią kontrolę nad spółką AMS w momencie zawierania umów, a nawet że wydaje się, iż Ryanair podpisał jeden z listów uzupełniających w imieniu AMS. Ponadto umowa w sprawie usług marketingowych pomiędzy spółkami VFAB a AMS stanowi, że „zobowiązanie spółki Ryanair do ustanowienia i obsługi tras wiąże się z obowiązkiem realizowania połączeń na trasie Londyn Stansted – VST cztery razy w tygodniu ...”.

- (64) W zakresie, w jakim działalność prowadzona w porcie lotniczym mimo wszystko zostałaby uznana za działalność gospodarczą, spółka VFAB uznaje, że działalność ta obejmuje usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym oraz że wsparcie publiczne przeznaczone na pokrycie strat wynikających ze świadczenia takich usług nie stanowi pomocy państwa.
- (65) Ponadto VFAB argumentuje, że wkłady udziałowców mają znaczenie dla oceny z punktu widzenia zasad pomocy państwa wyłącznie w zakresie, w jakim były wykorzystywane na pokrywanie strat wynikających z działalności komercyjnej VFAB, rozumianej jako świadczenie usług portu lotniczego na rzecz komercyjnych przedsiębiorstw lotniczych. W tym względzie VFAB stwierdza, że wkłady wnoszone przez udziałowców były zgodne z postępowaniem prywatnego inwestora, ponieważ działalność komercyjna portu lotniczego stawała się stopniowo rentowna (w tym sensie, że dochody pochodzące z tej działalności pokrywały koszty tej działalności i przynosiły zysk).

#### 5.1.2. Środek 2: Czynniki za użytkowanie infrastruktury portu lotniczego uiszczany przez VFAB w latach 2003–2010

- (66) VFAB zaprzecza, jakoby czynsz został ustalony na poziomie niższym od stawek rynkowych ze względu na obowiązujące ograniczenia dotyczące użytkowania terenu i ujemną rentowność działalności portu lotniczego prowadzonej na tym obszarze.
- (67) W każdym przypadku VFAB nie zgadza się ze stwierdzeniem, że ustalenie czynszu można przypisać państwu. Mimo że właściciel infrastruktury portu lotniczego, spółka Västerås Flygfastigheter AB, w całości należy do miasta Västerås, spółka ta prowadzi działalność w warunkach pełnej konkurencji w stosunku do jej publicznego udziałowcy i ustala wysokość czynszu za należące do niej nieruchomości w oparciu o względy handlowe. Kwestii wysokości czynszu nie można zatem przypisać państwu.

#### 5.1.3. Środki 4 i 5: Opłaty lotniskowe obowiązujące spółkę Ryanair w latach 2001–2010 i wsparcie marketingowe przyznane na rzecz spółek Ryanair i AMS w latach 2001, 2008 i 2010

- (68) VFAB argumentuje, że porozumienia handlowe pomiędzy spółkami VFAB, Ryanair i AMS były zgodne, po stronie VFAB, z postępowaniem prywatnego inwestora, a zatem nie stanowią pomocy państwa.
- (69) W okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym, jak i w latach poprzednich spółka VFAB stale ponosiła straty. Zdaniem VFAB straty te były jednak związane z domniemaną pozagospodarczą działalnością portu lotniczego, podczas gdy umowy zawarte z komercyjnymi przedsiębiorstwami lotniczymi, obejmujące środki 4 i 5, zapewniały pokrycie ich kosztów przyrostowych i przynosiły zysk z działalności operacyjnej, a zatem miały pozytywny wpływ na wynik finansowy VFAB.
- (70) Na wniosek Komisji spółka VFAB przedłożyła również szczegółowe informacje finansowe.

### 5.2. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ SPÓŁKĘ RYANAIR

#### 5.2.1. Środek 4: Opłaty lotniskowe obowiązujące spółkę Ryanair w latach 2001–2010

- (71) Ryanair zapewnił, że opłaty lotniskowe nałożone przez VFAB na Ryanaira nie obejmowały pomocy państwa, ponieważ spełniały test prywatnego inwestora.
- (72) Po pierwsze Ryanair argumentował, że do celów stosowania testu prywatnego inwestora Komisja powinna porównać umowy zawarte przez Ryanaira z VFAB z umowami zawieranymi z prywatnymi i publiczno-prywatnymi portami lotniczymi. Ryanair przedłożył również sprawozdanie, którego przygotowanie zlecił firmie konsultingowej Oxera, w którym stwierdzono, że opłaty lotniskowe uiszczane przez Ryanaira na rzecz portu lotniczego Västerås zasadniczo odpowiadały opłatom stosowanym w wielu „porównywalnych portach lotniczych”, a zatem spełniają test prywatnego inwestora.
- (73) Po drugie Ryanair argumentował, że port lotniczy będący w takiej sytuacji, w jakiej znajdował się port lotniczy Västerås w odnośnym okresie, zapewniłby zgodność z testem prywatnego inwestora, po prostu obniżając straty, a nie osiągając rentowność poprzez zawieranie umów w sprawie opłat lotniskowych. Komisja powinna zatem zapytać, czy przedmiotowa umowa zapewniła stopniowo rentowność portowi lotniczemu. Zdaniem Ryanaira przy dokonywaniu oceny, czy umowa spełnia test prywatnego inwestora, Komisja powinna zatem uwzględnić wyłącznie koszty przyrostowe portu lotniczego, które mają bezpośredni związek ze świadczeniem usług portu lotniczego na rzecz przedmiotowego przedsiębiorstwa lotniczego, oraz zbadać, czy całkowite przychody (z działalności lotniczej i pozalotniczej) wynikające z umowy przewyższają te koszty przyrostowe.

- (74) W tym względzie Ryanair argumentował, że w przypadku VFAB przychody przyrostowe wynikające z umów zawartych z Ryanaiem przewyższały koszty przyrostowe związane z obsługą Ryanaira. Na potwierdzenie swoich twierdzeń Ryanair przedłożył, poza innymi sprawozdaniami i dokumentami, badania wykonane przez firmę konsultingową Oxera, zawierające analizę przyrostowej rentowności umów zawartych pomiędzy VFAB a spółkami Ryanair i AMS.

#### 5.2.2. Wsparcie marketingowe przyznane przez VFAB na rzecz spółek Ryanair i AMS w latach 2001, 2008 i 2010

- (75) W odniesieniu do umów marketingowych zawartych z VFAB Ryanair pokreślił, że umowy marketingowe ze spółką AMS różnią się od umów zawartych przez Ryanaira z portami lotniczymi i że należy je oceniać oddzielnie, ponieważ spółek tych nie można traktować jako jednego beneficjenta. Przedmiotowe umowy były przedmiotem niezależnych negocjacji, dotyczyły różnych usług i nie podlegały żadnym powiązaniom uzasadniającym możliwość rozpatrywania ich jako jedno źródło domniemanej pomocy państwa. Zawarcie umowy marketingowej ze spółką AMS nie stanowi warunku obsługiwanego przez Ryanaira tras do portu lotniczego i z powrotem.
- (76) W odniesieniu do wartości działań marketingowych Ryanair stwierdził, że powierzchnia reklamowa na stronie internetowej Ryanaira jest bardzo ograniczona oraz że popyt na tę powierzchnię jest wysoki, w tym wśród przedsiębiorstw niebędących portami lotniczymi. Ryanair jest zdania, że umowy marketingowe zawarte pomiędzy VFAB a spółkami Ryanair lub AMS spełniały test prywatnego inwestora.
- (77) Ryanair argumentował również, że w żadnym przypadku Komisja nie wykazała, że środki 4 i 5 wiązały się z wykorzystaniem zasobów państwowych lub że można było je przypisać państwu.

#### 5.3. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ SPÓŁKĘ AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (78) Spółka AMS stwierdziła, że Komisja nie powinna, wbrew temu, co zasugerowano w decyzji o wszczęciu postępowania, traktować umów VFAB z Ryanaiem (środek 4) i jej umów marketingowych z AMS (środek 5) jako powiązanych, ale że powinna je traktować jako dwie oddzielnie transakcje handlowe. Spółka AMS oświadczyła, że jest spółką zależną Ryanaira realizującą własny rzeczywisty cel komercyjny, utworzoną w celu prowadzenia działalności, która nie należy do podstawowych obszarów działalności Ryanaira. Spółka AMS stwierdziła ponadto, że zasadniczo umowy marketingowe zawierane przez nią z portami lotniczymi są negocjowane i podpisywane oddzielnie od umów Ryanaira z tymi samymi portami lotniczymi.
- (79) W opinii AMS zakup usług marketingowych od AMS jest zdecydowanie rozsądnym rozwiązaniem dla małego regionalnego portu lotniczego. Spółka AMS zaznaczyła, że takie porty lotnicze zazwyczaj mają potrzebę zwiększania rozpoznawalności swojej marki i że umieszczanie reklam na stronie internetowej przedsiębiorstwa lotniczego może przyczynić się do zwiększenia liczby pasażerów przylatujących (pasażerowie z zagranicy generują większe przychody z działalności pozalotniczej niż pasażerowie odlatujący pochodzący z regionu, w którym położony jest dany port lotniczy). W związku z powyższym umowy marketingowe mają dla spółki VFAB realną wartość handlową.
- (80) Spółka AMS stwierdziła ponadto, że przy zawieraniu umów marketingowych w ramach środka 5 spółka VFAB działała zgodnie z testem prywatnego inwestora, ponieważ umieszczanie reklam na stronie internetowej Ryanair.com jest uznawane za działanie o wysokiej wartości realnej dla portu lotniczego Västerås, oraz że cena ustalona przez AMS była ceną rynkową za takie usługi.

#### 6. UWAGI SZWECJI DO UWAG OSÓB TRZECICH

- (81) Szwecja nie przedstawiła żadnych uwag do uwag osób trzecich.

#### 7. OCENA

- (82) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (83) Kryteria przewidziane w art. 107 ust. 1 TFUE mają charakter kumulacyjny. Dlatego też aby stwierdzić, że dany środek stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, spełnione muszą zostać wszystkie wskazane poniżej warunki, mianowicie wsparcie finansowe powinno:
- a) być przyznane przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych;
  - b) przynosić selektywną korzyść, tj. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów;
  - c) zakłócać konkurencję lub grozić zakłóceniem konkurencji; oraz
  - d) wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

## 7.1. ŚRODEK 1: WKŁADY WNOSZONE PRZEZ UDZIAŁOWCÓW DO SPÓŁKI VFAB W LATACH 2003–2010

## 7.1.1. Istnienie pomocy

## 7.1.1.1. Pojęcie przedsiębiorstwa

- (84) Aby stwierdzić, że przedmiotowy środek wchodzi w zakres stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja musi w pierwszej kolejności ustalić, czy beneficjent tego środka jest przedsiębiorstwem w rozumieniu przywołanego artykułu.
- (85) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania <sup>(14)</sup>, a działalnością gospodarczą jest każda działalność polegająca na oferowaniu towarów i usług na danym rynku <sup>(15)</sup>.
- (86) W wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle Sąd potwierdził, że eksploatacja portu lotniczego stanowi działalność gospodarczą, której nieodłącznym elementem jest budowa infrastruktury portu lotniczego <sup>(16)</sup>. W momencie podjęcia przez operatora portu lotniczego działalności gospodarczej takiego operatora, niezależnie od jego statusu prawnego lub sposobu finansowania, uznaje się za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE <sup>(17)</sup>.
- (87) W odniesieniu do momentu, w którym budowa i eksploatacja portu lotniczego stały się działalnością gospodarczą, Komisja przypomina, że stopniowy rozwój mechanizmów rynkowych w sektorze portów lotniczych uniemożliwia określenie dokładnej daty. Sądy europejskie dostrzegają jednak zmiany w charakterze działalności portów lotniczych – w wyroku w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle Sąd stwierdził, że począwszy od 2000 r., nie można już wykluczać stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do finansowania infrastruktury portu lotniczego. W rezultacie od dnia wydania wyroku w sprawie Aéroports de Paris (12 grudnia 2000 r.) <sup>(18)</sup> eksploatację i budowę infrastruktury portu lotniczego należy uznawać za działalność gospodarczą wchodzącą w zakres kontroli pomocy państwa.
- (88) Należy jednak zauważyć, że nie każdy rodzaj działalności wykonywanej przez operatora portu lotniczego ma charakter gospodarczy <sup>(19)</sup>. Jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości, działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa, w wykonywaniu jego prerogatyw władzy publicznej, nie mają charakteru gospodarczego i nie wchodzi w zakres stosowania zasad pomocy państwa. Są to działania związane na przykład z bezpieczeństwem, kontrolą ruchu lotniczego, policją i służbą celną <sup>(20)</sup>. Finansowanie tego rodzaju działalności pozagospodarczej musi ograniczać się wyłącznie do kwoty niezbędnej do zrekompensowania kosztów generowanych przez te działania i nie może być wykorzystywane do pokrycia kosztów związanych z prowadzeniem innego rodzaju działalności gospodarczej <sup>(21)</sup>.
- (89) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego Szwecja i VFAB zakwestionowały wstępne ustalenia Komisji dotyczące zakwalifikowania VFAB jako przedsiębiorstwa, argumentując, że większa część działalności VFAB nie stanowi działalności gospodarczej.
- (90) W tym względzie Szwecja i VFAB argumentowały, że wymienieni poniżej użytkownicy portu lotniczego nie byli przedsiębiorstwami, lecz prowadzili działalność o charakterze pozagospodarczym:
- szkoła Hässlögymnasiet (argumentowano, że nie ma charakteru gospodarczego, ponieważ stanowi część krajowego systemu szkolnictwa),
  - ośrodek szkolenia pilotów przy Skandynawskiej Akademii Lotnictwa,
  - aeroklub „Hässlö flygförening” działający na zasadach niekomercyjnych, któremu zezwolono na nieodpłatne korzystanie z lotniska.

<sup>(14)</sup> Sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1998, s. I-3851, pkt 36; sprawa C-41/90 Höfner i Elser, Rec. 1991, s. I-1979, pkt 21; sprawa C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances przeciwko Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rec. 1995, s. I-4013, pkt 14; sprawa C-55/96 Job Centre, Rec. 1997, s. I-7119, pkt 21.

<sup>(15)</sup> Zob. np. sprawa C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. 1998, s. I-3851, pkt 36; oraz sprawy C-180/98 do C-184/98 Pavlov, Rec. 2000, s. I-6451, pkt 75.

<sup>(16)</sup> Sprawy połączone T-455/08 Flughafen Leipzig/Halle GmbH i Mitteldeutsche Flughafen AG przeciwko Komisji oraz T-443/08 Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji (zwane dalej „sprawą portu lotniczego Lipsk/Halle”), wyrok z 2011 r., dotychczas niepublikowany w Zb.Orz. Zob. również wyrok w sprawie T-128/89 Aéroports de Paris przeciwko Komisji (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Aéroports de Paris”), Rec. 2001, s. II-3929, podtrzymany przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-82/01 P, Rec. 2002, s. I-9297 i w sprawie T-196/04 Ryanair przeciwko Komisji (zwanej dalej „sprawą Charleroi”), Zb.Orz. 2008, s. II-3643, pkt 88.

<sup>(17)</sup> Zob. np. sprawy C-159/91 i C-160/91 Poucet przeciwko AGV i Pistre przeciwko Cancave, Rec. 1993, s. I-0637.

<sup>(18)</sup> Wyrok w sprawie portu lotniczego Lipsk/Halle, pkt 42–43.

<sup>(19)</sup> Zob. np. sprawa C-364/92 SAT Fluggesellschaft przeciwko Eurocontrol, Rec. 1994, s. I-43.

<sup>(20)</sup> Decyzja Komisji w sprawie N309/2002 z dnia 19 marca 2003 r. – Bezpieczeństwo lotnicze – rekompensata kosztów w następstwie zamachów z 11 września 2001 r.

<sup>(21)</sup> Sprawa C-343/95 Cali i Figli przeciwko Servizi ecologici porto di Genova, Rec. 1997, s. I-1547; decyzja Komisji w sprawie N309/2002 z dnia 19 marca 2003 r.; decyzja Komisji w sprawie N438/2002 z dnia 16 października 2002 r. – Dotowanie zarządów portów w wykonywaniu zadań wchodzących w zakres kompetencji władzy publicznej.

- (91) Zdaniem Szwecji wymienione rodzaje działalności o domniemanym charakterze pozagospodarczym odpowiadały łącznie za przeważającą część wykorzystania przepustowości portu lotniczego. Szwecja argumentowała również, że loty komercyjne obsługiwane w porcie lotniczym (zdefiniowane jako loty obsługiwane przez przedsiębiorstwa lotnicze) były rentowne pod względem operacyjnym, że w związku z tym wszelkie straty generowane przez VFAB można było przypisać działalności pozagospodarczej oraz że w rezultacie wszelkie wsparcie publiczne przyznane w celu zrekompensowania tych strat nie jest objęte zakresem stosowania zasad pomocy państwa.
- (92) W zasadzie stanowisko Szwecji w tej kwestii sprowadza się do stwierdzenia, że jeżeli działalność użytkownika portu lotniczego ma charakter pozagospodarczy, to świadczenie usług portu lotniczego na rzecz tego użytkownika samo w sobie nie stanowi działalności gospodarczej.
- (93) Komisja nie może się zgodzić z tym stanowiskiem.
- (94) Jak wyjaśniono powyżej, powszechnie uznaje się, że odpłatne oferowanie towarów lub usług na określonym rynku stanowi działalność gospodarczą. Port lotniczy może, poza wąsko zdefiniowanymi usługami portu lotniczego (tj. usługami świadczonymi na rzecz przedsiębiorstw lotniczych<sup>(22)</sup>), świadczyć inne rodzaje usług na zasadach komercyjnych, takie jak np. odpłatne udostępnianie infrastruktury portu lotniczego do celów prowadzenia innej działalności lotniczej, np. przez szkoły lotnicze. To, czy nabywcy takich usług, np. szkoły lotnicze, sami są przedsiębiorstwami, nie ma znaczenia przy kwalifikowaniu portu lotniczego jako przedsiębiorstwa, ponieważ istnieje rynek takich usług.
- (95) Szwecja sama stwierdziła, że zarówno Hässlögymnasiet, jak i Skandynawska Akademia Lotnictwa uiszczają opłaty za korzystanie z portu lotniczego. Świadczenie wspomnianych usług przez operatora portu lotniczego stanowi zatem działalność gospodarczą, niezależnie od charakteru działalności szkoły.
- (96) Według Szwecji i VFAB aeroklub mógł nieodpłatnie korzystać z portu lotniczego. Fakt, iż aeroklub nie uiszcza opłat za usługi świadczone przez port lotniczy, nie musi oznaczać jednak, że usługi te nie mają charakteru gospodarczego. Szwecja i VFAB same zresztą przyznały, że w swojej księgowości nie rozdzielały kosztów wynikających z użytkowania portu lotniczego przez aeroklub od kosztów generowanych przez szkoły lotnictwa, a zatem nie istnieje konkretna kwota, którą można byłoby bezpiecznie przypisać tej rzekomo pozagospodarczej działalności. W związku z tym usługi świadczone na rzecz aeroklubu nie mają wpływu na ustalenie Komisji, zgodnie z którym VFAB jest przedsiębiorstwem.
- (97) W analizowanym przypadku Komisja ustaliła, że port lotniczy Västerås jest obsługiwany na zasadach komercyjnych. Operator portu lotniczego pobiera od użytkowników opłaty za korzystanie z infrastruktury portu lotniczego i za usługi świadczone przez operatora w porcie lotniczym. Spółka VFAB jest zatem przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

#### 7.1.1.2. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (98) Aby przedmiotowe środki stanowiły pomoc państwa, muszą być finansowane z zasobów państwowych i musi istnieć możliwość przypisania państwu decyzji o przyznaniu środka.
- (99) Pojęcie pomocy państwa obejmuje każdą korzyść przyznaną z zasobów państwowych przez samo państwo lub przez organ pośredniczący na podstawie udzielonych mu uprawnień<sup>(23)</sup>. Zasoby władz lokalnych stanowią, na potrzeby stosowania art. 107 TFUE, zasoby państwowe<sup>(24)</sup>.
- (100) W analizowanym przypadku wkłady udziałowców zostały uzgodnione i wniesione przez właścicieli VFAB, tj. miasto Västerås oraz, w odniesieniu do niektórych środków, SCAA za pośrednictwem należącej do niej spółki zależnej LfV Holding.
- (101) Jeżeli chodzi o miasto Västerås, wkłady udziałowców zostały uzgodnione przez radę miasta wyłanianą w wyborach (*kommunfullmäktige*) i wypłacone bezpośrednio z budżetu miasta.
- (102) Jeżeli chodzi o LfV Holding, Komisja zauważa, że spółka ta w całości należała do SCAA, tj. organu publicznego. Zgodnie z regulaminem spółki LfV Holding nie może ona tworzyć nowych spółek zależnych ani nabywać udziałów bez zgody rządu szwedzkiego. Członkowie szwedzkiego parlamentu mają prawo uczestniczyć w posiedzeniach zarządu.

<sup>(22)</sup> Wytoczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., pkt 22 ppkt 8.

<sup>(23)</sup> Sprawa C-482/99 Francja przeciwko Komisji („Stardust Marine”), Rec. 2002, s. I-4397.

<sup>(24)</sup> Sprawy połączone T-267/08 i T-279/08 Nord-Pas-de-Calais, Zb.Orz. 2011, s. I-1999, pkt 108.

- (103) Komisja zauważa, że ani Szwecja, ani żadna osoba trzecia nie kwestionowały wstępnych ustaleń zawartych w decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do tej kwestii, i w związku z tym uznaje, że środek 1 jest finansowany z zasobów państwowych i można go przypisać państwu.

#### 7.1.1.3. Korzyść gospodarcza

Domniemane usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

- (104) Spółka VFAB argumentowała, że świadczenie usług portu lotniczego, o których mowa w motywie 90, na rzecz szkoły lotnictwa i aeroklubu w każdym przypadku stanowi świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz że wsparcie publiczne przyznane na rzecz VFAB nie stanowi pomocy państwa, ponieważ stanowi rekompensatę za straty, które można przypisać wyłącznie realizacji takich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- (105) Władze publiczne istotnie mogą definiować niektóre rodzaje działalności gospodarczej prowadzonej przez porty lotnicze lub przedsiębiorstwa lotnicze jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE oraz mogą zapewniać rekompensatę z tytułu świadczenia takich usług.
- (106) Zgodnie z orzecznictwem w sprawie *Altmark* <sup>(25)</sup> rekompensata z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie wiąże się z przyznaniem selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli spełnione zostaną cztery następujące warunki:
- a) beneficjent rekompensaty musi zostać formalnie zobowiązany do realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i zobowiązania te muszą być jasno określone;
  - b) parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób;
  - c) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z wypełniania tych zobowiązań;
  - d) jeżeli beneficjent nie został wybrany w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, umożliwiającego świadczenie danej usługi po najniższym koszcie dla społeczności, poziom rekompensaty musi zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne prawidłowo zarządzane przedsiębiorstwo poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów i rozsądnego zysku.
- (107) Warunki zawarte w kryteriach określonych w wyroku w sprawie *Altmark* są łączne, co oznacza, że wszystkie cztery muszą zostać spełnione, aby na ich podstawie wsparcie publiczne nie kwalifikowało się jako pomoc państwa.
- (108) W analizowanym przypadku Komisja zauważa, że Szwecja i VFAB nie przedstawiły żadnych dowodów potwierdzających, że domniemane obowiązki świadczenia usługi publicznej zostały faktycznie i jasno określone i formalnie powierzone VFAB. W tym względzie VFAB odnosi się bowiem wyłącznie do regulaminów VFAB, w których w pierwszej kolejności określono misję przedsiębiorstwa jako „zaspokajanie potrzeb regionu w zakresie transportu lotniczego” <sup>(26)</sup> [„tillgodose regionens behov av flygtransporter”], a następnie jako „obsługiwanie lotnictwa cywilnego w porcie lotniczym Västerås” <sup>(27)</sup> [„betjäna den civila luftfarten vid Västerås Flygplats”]. Żadne z tych sformułowań nie odnosi się do wspomnianych trzech domniemanych obowiązków świadczenia usługi publicznej i w żadnym przypadku nie można ich uznać za jasne i faktyczne zobowiązania do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (wydają się one raczej stanowić ogólny opis celu przedsiębiorstwa). Chociażby z tego tylko powodu wsparcia publicznego na rzecz VFAB nie można uznać za nieobjęte zakresem zasad pomocy państwa zgodnie z orzecznictwem w sprawie *Altmark*.
- (109) Ponadto Komisja zauważa, że wydaje się, iż nie są spełnione co najmniej dwa inne kryteria określone w wyroku w sprawie *Altmark*: nie ma dowodów potwierdzających określenie rekompensaty *ex ante* (lecz raczej są dowody potwierdzające określenie rekompensaty *ex post* w odniesieniu do nieoczekiwanych strat), a spółka VFAB nie została wybrana w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w związku z czym nie istnieją żadne dowody potwierdzające, że kwotę domniemanej rekompensaty określono na podstawie analizy kosztów, jakie poniosłoby prawidłowo zarządzane przedsiębiorstwo (a wręcz przeciwnie, jako że poziom wsparcia określono po prostu w oparciu o potrzebę pokrywania ciągłych strat generowanych przez kilka lat).
- (110) Nie można zatem zaakceptować stwierdzenia VFAB, zgodnie z którym wsparcie publiczne przyznane na rzecz VFAB nie wchodzi w zakres stosowania zasad pomocy państwa ze względu na to, że stanowiłoby rekompensatę za wykonywanie obowiązku świadczenia usługi publicznej.

<sup>(25)</sup> Wyrok z 2003 r. w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH* i *Regierungspräsidium Magdeburg* przeciwko *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* („wyrok w sprawie *Altmark*”), Rec. 2003, s. I-7747, zob. pkt 86–93.

<sup>(26)</sup> Sformułowanie zawarte w regulaminie obowiązującym od dnia 28 grudnia 2000 r. do dnia 28 stycznia 2007 r.

<sup>(27)</sup> Sformułowanie zawarte w regulaminie obowiązującym od dnia 23 stycznia 2007 r.

## Test prywatnego inwestora

- (111) Korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa. Znaczenie ma wyłącznie wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna czy cel interwencji państwa. Korzyść występuje zawsze, ilekroć sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ulega poprawie w wyniku interwencji państwa.
- (112) Komisja przypomina ponadto, że „kapitał oddany pośrednio lub bezpośrednio przez państwo do dyspozycji przedsiębiorstwa w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom rynkowym nie może zostać uznany za pomoc państwa”. W analizowanym przypadku, aby ustalić, czy wkłady wniesione przez udziałowców przyznają VFAB korzyść, której nie uzyskałoby ono w normalnych warunkach rynkowych, Komisja musi porównać postępowanie organów publicznych zapewniających zastrzyki kapitałowe z postępowaniem prywatnego inwestora dążącego do uzyskania rentowności w perspektywie długoterminowej.
- (113) W ocenie należy pominąć wszelkie pozytywne skutki dla gospodarki regionu, w którym położony jest port lotniczy, zgodnie z wyjaśnieniem Trybunału, że właściwym pytaniem w kontekście stosowania testu prywatnego inwestora jest to, czy „w podobnych okolicznościach inwestor prywatny, opierając się na przewidywanej możliwości zwrotu, niezależnie od wszelkich względów o charakterze społecznym lub związanych z polityką regionalną czy względami sektorowymi, zdecydowałby się subskrybować przedmiotowy kapitał”.
- (114) W wyroku w sprawie Stardust Marine Trybunał orzekł, że „[...] w celu ustalenia, czy państwo zachowało się jak ostrożny inwestor działający w warunkach gospodarki rynkowej, należy usytuować się w kontekście chwili, w której wdrożono środki wsparcia finansowego, tak by ocenić racjonalność ekonomiczną postępowania państwa, unikając wszelkich ocen bazujących na sytuacji późniejszej”. Ponadto w sprawie EDF Trybunał orzekł, że „[...] szacunki gospodarcze przeprowadzone po przyznaniu owej korzyści, retrospektywne stwierdzenie rzeczywistej opłacalności inwestycji zrealizowanej przez dane państwo członkowskie lub późniejsze uzasadnienie wybranego faktycznie sposobu postępowania nie mogą wystarczyć do wykazania, że to państwo członkowskie wydało – przed lub równocześnie z przyznaniem tej korzyści – taką decyzję w charakterze akcjonariusza”<sup>(28)</sup>.
- (115) Aby móc zastosować test prywatnego inwestora, Komisja musi usytuować się w kontekście chwili, w której podejmowano poszczególne decyzje o przekazywaniu środków publicznych na rzecz VFAB. Komisja musi również oprzeć swoją ocenę na informacjach i założeniach, którymi dysponowały właściwe władze lokalne w momencie podejmowania decyzji dotyczącej ustaleń w zakresie finansowania przedmiotowych środków na rozwój infrastruktury.
- (116) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przedstawiła swoją wstępną analizę przyczyn, dla których wkłady udziałowców na rzecz VFAB stanowią korzyść dla spółki, oraz w szczególności analizę przyczyn braku zgodności z testem prywatnego inwestora.
- (117) Po pierwsze Komisja zauważyła, że spółka VFAB generowała znaczne straty przez ponad 10 lat. W praktyce już w momencie wniesienia pierwszego wkładu udziałowców w 2003 r. spółka VFAB ponosiła ciągle straty od co najmniej 5 lat (według informacji dostępnych Komisji). W całym okresie objętym postępowaniem wyjaśniającym spółka bez przerwy ponosiła straty i w dalszym ciągu nie była rentowna w momencie wnoszenia każdego wkładu udziałowców. W takich okolicznościach Komisja twierdzi, iż mało prawdopodobne jest, aby prywatny inwestor był skłonny wnieść wkład w postaci zastrzyków kapitałowych w łącznej kwocie 194 mln SEK (około 21,4 mln EUR) na pokrycie takich strat. Ponieważ w całym okresie objętym postępowaniem spółka VFAB była w całości własnością państwa, nie istnieją żadni prywatni właściciele, z którymi można byłoby dokonać porównania. Zgodność z testem prywatnego inwestora w takich okolicznościach można byłoby wykazać jedynie na podstawie zdecydowanych prognoz osiągnięcia przez VFAB rentowności w perspektywie długoterminowej.
- (118) Przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania władze szwedzkie argumentowały, że wkłady udziałowców zostały wniesione w oparciu o analizę finansową podobną do analiz przeprowadzonych przez prywatnego właściciela portu lotniczego Skavsta (zob. pkt 52 decyzji o wszczęciu postępowania). Jak już zauważono jednak w decyzji o wszczęciu postępowania, Szwecja nie przedstawiła żadnych konkretnych informacji potwierdzających, że właściciele portu lotniczego Skavsta wnieśliby kapitał w sytuacji porównywalnej do okoliczności, w jakich znajdował się port lotniczy Västerås, oraz że porównywalność sytuacji była mało prawdopodobna również ze względu na to, iż z portu lotniczego Skavsta korzysta dziesięć razy więcej pasażerów niż z portu lotniczego Västerås. W toku formalnego postępowania wyjaśniającego nie przedstawiono żadnych dodatkowych dowodów w tej kwestii.

<sup>(28)</sup> Sprawa C-124/10P Komisja przeciwko Électricité de France (EDF), dotychczas nieopublikowana, pkt 84.

- (119) Przed wydaniem przez Komisję decyzji o wszczęciu postępowania władze szwedzkie przedstawiły nieliczne dowody służące potwierdzeniu, że wnosząc kapitał, miasto Västerås i spółka LFV Holding działały jak zwykli prywatni inwestorzy. Jak zauważono w decyzji o wszczęciu postępowania, istnieją przesłanki wskazujące na fakt, iż SCAA przeprowadziła pewnego rodzaju analizę rynkową przed nabyciem udziałów w spółce VFAB w 2000 r. Zgodnie z prognozami, na podstawie których dokonano zakupu, w ciągu 8 lat, począwszy od 1999 r., liczba pasażerów w porcie lotniczym Västerås powinna była wzrosnąć ze 120 000 do 600 000, co spowodowałoby osiągnięcie trwałej rentowności na poziomie 7–10 mln SEK rocznie. Według szacunków spółka VFAB miała osiągnąć próg rentowności w 2003 r., a liczba pasażerów w tym roku miała wynieść 400 000.
- (120) Jak wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania, założenia te wydawały się jednak bardzo optymistyczne w świetle wcześniejszych wyników portu lotniczego Västerås i nie przedstawiono żadnych dalszych dowodów potwierdzających zasadność tych prognoz (co więcej, jak wynika z tabeli 1 powyżej, liczba pasażerów zmniejszyła się zamiast pięciokrotnie wzrosnąć). Pod koniec 2006 r. spółka LFV Holding AB odsprzedała swoje udziały miastu Västerås za kwotę 1 SEK. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez władze szwedzkie było to spowodowane tym, że SCAA nie była skłonna w dalszym ciągu wносить wkładów udziałowców do spółki VFAB na pokrycie strat.
- (121) Komisja zauważa ponadto, że zgodnie z uwagami VFAB przedstawionymi w toku postępowania wyjaśniającego celem wkładów udziałowców wnoszonych przez miasto Västerås i spółkę LFV holding było „pokrywanie strat powstających w wyniku działalności spółki VFAB”<sup>(29)</sup>. Spółka VFAB argumentowała, że większa część prowadzonej przez nią działalności ma charakter pozagospodarczy, i stwierdziła, że kwestię tego, czy wkłady udziałowców są zgodne z testem prywatnego inwestora, należy oceniać wyłącznie w odniesieniu do zysków osiąganych w związku z umowami zawartymi z komercyjnymi przedsiębiorstwami lotniczymi, które – zdaniem VFAB – stanowią jedyny segment działalności portu lotniczego o charakterze gospodarczym. Ponieważ umowy te zapewniały rentowność przyrostową, spółka VFAB argumentuje, że wkłady udziałowców były zgodne z testem prywatnego inwestora.
- (122) Szwecja nie zakwestionowała tych uwag.
- (123) Po pierwsze z przyczyn przedstawionych powyżej Komisja nie zgadza się ze stwierdzeniem VFAB, że działalność portu lotniczego ma w przeważającej mierze charakter pozagospodarczy i że zgodność wkładów udziałowców z testem prywatnego inwestora powinna być oceniana wyłącznie w odniesieniu do zysku osiąganego z umów VFAB z komercyjnymi przedsiębiorstwami lotniczymi. Spółka VFAB jest przedsiębiorstwem i, z perspektywy udziałowców, zgodność z testem prywatnego inwestora należy poddawać ocenie w kontekście ogólnego wyniku finansowego VFAB. W każdym razie spółka VFAB nie przedstawiła żadnych uzasadnionych danych, które umożliwiłyby rozdzielenie prowadzonej przez nią działalności gospodarczej i działalności pozagospodarczej.
- (124) Jeżeli chodzi o perspektywy, że wyniki VFAB zapewniłyby zysk z wkładów udziałowców, który byłby możliwy do zaakceptowania dla prywatnego inwestora, Komisja zauważa, że ani Szwecja, ani zainteresowane strony nie przedstawiły w toku postępowania wyjaśniającego żadnych informacji mających na celu złagodzenie stanowiska przyjętego przez Komisję we wstępnych ustaleniach, zgodnie z którym wkłady udziałowców były niezgodne z testem prywatnego inwestora.
- (125) Co więcej, nie przedstawiono żadnych dowodów, które uzupełniałyby bardzo ograniczone dowody przedłożone przed wszczęciem postępowania wyjaśniającego i które wykazałyby, że pomimo zdecydowanych przesłanek, które na pierwszy rzut oka wskazywały, że jest inaczej (jak podsumowano w motywach 119–121), wkłady udziałowców były wnoszone w oparciu o zasadne założenia dotyczące zysków, które byłyby możliwe do zaakceptowania przez prywatnego inwestora znajdującego się w podobnej sytuacji.
- (126) Wręcz przeciwnie – Komisja zauważa, że jej wstępne ustalenia potwierdzają własne oświadczenia spółki VFAB (zob. motyw 121), których Szwecja nie zakwestionowała i zgodnie z którymi wkłady udziałowców nie były wnoszone w celu uzyskania zysku możliwego do zaakceptowania przez prywatnego inwestora, lecz w celu ciągłego pokrywania strat generowanych w wyniku działalności VFAB. Takie ciągłe pokrywanie strat bez wyraźnej i wiarygodnej szansy na poprawę wyników spółki prowadzącej do możliwego do zaakceptowania zysku nie byłoby do przyjęcia z punktu widzenia prywatnego inwestora.
- (127) W odniesieniu do wątpliwości wyrażonych w decyzjach o wszczęciu postępowania Szwecja nie przedstawiła żadnych informacji dotyczących w szczególności bardzo optymistycznych prognoz sporządzonych rzekomo przed wniesieniem pierwszych wkładów udziałowców ani nie przedłożyła żadnych dowodów potwierdzających, że kolejne wkłady wnoszono w oparciu o jakąkolwiek formę oceny przyszłych zysków, a nie tylko w celu pokrywania strat.

<sup>(29)</sup> Uwagi przekazane przez spółkę VFAB dnia 16 lipca 2012 r., pkt 3.3.



## Wniosek

- (128) W świetle powyższego Komisja uznaje, że inwestor prywatny nie wniósłby wkładów udziałowców. Dowody przedstawione przez państwo członkowskie nie potwierdzają, że w momencie wnoszenia odnośnych wkładów przeprowadzono ocenę, która byłaby możliwa do zaakceptowania dla prywatnego inwestora, lecz raczej że wkłady te były przeznaczone na ciągłe pokrywanie strat VFAB bez powiązania z wynikami spółki. W związku z powyższym wkłady udziałowców zapewniają spółce VFAB korzyść gospodarczą, której nie uzyskałaby w normalnych warunkach rynkowych.

7.1.1.4. *Selektywność*

- (129) Aby wchodzić w zakres art. 107 ust. 1 TFUE, środek pomocy państwa musi sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”. Z związku z tym tylko te środki, które przynoszą korzyść przedsiębiorstwom w sposób selektywny, wchodzą w zakres pojęcia pomocy państwa.
- (130) W analizowanym przypadku wkłady udziałowców przynoszą korzyść jedynie spółce VFAB, a zatem mają wyraźnie selektywny charakter w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

7.1.1.5. *Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową*

- (131) Gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących na rynku wewnętrznym, należy uznać, że wspomniana pomoc ma wpływ na ten rynek<sup>(30)</sup>. Korzyść gospodarcza uzyskana przez spółkę VFAB dzięki wkładom wniesionym przez udziałowców wzmocniła jej pozycję gospodarczą, ponieważ operator portu lotniczego mógł kontynuować działalność bez ponoszenia wszystkich związanych z nią kosztów.
- (132) Jak wyjaśniono powyżej, działalność portu lotniczego jest działalnością gospodarczą. Konkurencja ma miejsce z jednej strony między portami lotniczymi w celu przyciągnięcia przedsiębiorstw lotniczych oraz związanego z nimi ruchu lotniczego (pasażerskiego i towarowego), a z drugiej strony między podmiotami zarządzającymi portami lotniczymi, które mogą konkurować ze sobą o uzyskanie zarządzenia danym portem lotniczym. Ponadto w szczególności w odniesieniu do tanich przewoźników i operatorów lotów czarterowych również porty lotnicze, które nie są położone na tych samych obszarach ciężenia, a nawet znajdują się w różnych państwach członkowskich, mogą również ze sobą konkurować o przyciągnięcie takich przedsiębiorstw lotniczych.
- (133) Jak wspomniano w pkt 40 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2005 r. i co zostało potwierdzone w pkt 45 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., nie jest możliwe wyłączenie nawet małych portów lotniczych z zakresu zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto pkt 45 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. wyraźnie stanowi, że „[...] stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem finansowania publicznego nie wyklucza bowiem a priori ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (134) W okresie objętym formalnym postępowaniem wyjaśniającym port lotniczy Västerås obsługiwał 113 626–242 376 pasażerów rocznie, a obecnie obsługuje około 273 000 pasażerów rocznie (dane za 2013 r.). Znaczny odsetek ruchu lotniczego pochodzi z innych państw członkowskich; port lotniczy Västerås obsługiwał i obsługuje loty międzynarodowe do takich miejsc docelowych jak Londyn-Stansted, Alicante i Malaga. Należy zatem stwierdzić, że spółka VFAB prowadzi działalność na rynku otwartym na konkurencję na skalę europejską.
- (135) W świetle tych faktów należy uznać, że finansowanie VFAB ze środków publicznych zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem i wywiera przynajmniej potencjalnie wpływ na wymianę handlową.

7.1.1.6. *Wniosek*

- (136) W świetle powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że publiczne finansowanie przyznane VFAB w postaci wkładów wnoszonych przez udziałowców w latach 2003–2010 (środek 1) stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 TFUE.

7.1.1.7. *Zgodność pomocy z prawem*

- (137) Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE państwa członkowskie muszą informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy i nie mogą wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

<sup>(30)</sup> Sprawa T-214/95 Het Vlaamse Gewest przeciwko Komisji, Rec. 1998, s. II-717.

- (138) Ponieważ środki finansowe zostały już przekazane do dyspozycji VFAB, Komisja uznaje, że Szwecja nie zastosowała się do zakazu określonego w art. 108 ust. 3 TFUE.

### 7.1.2. Zgodność

#### 7.1.2.1. Zastosowanie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z lat 2005 i 2014

- (139) W art. 107 ust. 3 TFUE przewiduje się pewne odstępstwa od ogólnej zasady ustanowionej w art. 107 ust. 1 TFUE, zgodnie z którą pomoc państwa nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Przedmiotową pomoc można ocenić na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który stanowi, że: „pomoc przeznaczona na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (140) W tym względzie wytyczne w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. zapewniają ramy na potrzeby oceny, czy pomoc na rzecz portów lotniczych można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (141) Zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., jeżeli niezgodną z prawem pomoc inwestycyjną przyznano przed dniem 4 kwietnia 2014 r., Komisja stosuje zasady zgodności, które obowiązywały w momencie przyznania niezgodnej z prawem pomocy inwestycyjnej.
- (142) Zgodnie z wytycznymi w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Komisja jest zdania, że w odniesieniu do spraw zawisłych dotyczących pomocy operacyjnej niezgodnej z prawem, którą przyznano portom lotniczym przed dniem 4 kwietnia 2014 r., nie należy stosować przepisów zawiadomienia Komisji w sprawie ustalania zasad stosowanych do oceny pomocy państwa niezgodnej z prawem. Komisja będzie zamiast tego stosować zasady określone w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej (zgłoszenia oczekujące na rozpatrzenie i niezgłoszona pomoc niezgodna z prawem) na rzecz portów lotniczych, nawet jeżeli pomoc przyznano przed dniem 4 kwietnia 2014 r. i przed rozpoczęciem okresu przejściowego.
- (143) Komisja stwierdziła już w motywach 136–138, że wkłady udziałowców stanowią niezgodną z prawem pomoc państwa przyznaną przed dniem 4 kwietnia 2014 r.

#### 7.1.2.2. Rozróżnienie pomocy inwestycyjnej i pomocy operacyjnej

- (144) W świetle przepisów zawartych w wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., o których mowa powyżej, Komisja musi ustalić, czy przedmiotowy środek stanowi niezgodną z prawem pomoc inwestycyjną czy operacyjną.
- (145) Zgodnie z pkt 25 lit. r) wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. pomoc inwestycyjna „oznacza pomoc na sfinansowanie aktywów trwałych, a w szczególności na pokrycie niedopasowania poziomu płynności do kosztów kapitału”. Ponadto zgodnie z pkt 25 lit. r) wspomnianych wytycznych pomoc inwestycyjna może oznaczać zarówno kwotę pomocy wypłaconą z góry (tj. na pokrycie ponoszonych z góry kosztów inwestycji), jak i pomoc w formie okresowych rat (na pokrycie kosztów kapitału w postaci rocznej amortyzacji i kosztów finansowania).
- (146) Pomoc operacyjna z kolei odnosi się do pokrywania wszystkich lub części kosztów operacyjnych portu lotniczego i oznacza „koszty bazowe portu lotniczego w odniesieniu do świadczenia usług portu lotniczego, w tym takie kategorie kosztów, jak koszty związane z personelem, zakontraktowanymi usługami, łącznością, odpadami, energią, konserwacją, wynajmem i administracją, lecz z wyłączeniem kosztów kapitału, wsparcia marketingowego lub wszelkich innych zachęt przyznanych przedsiębiorstwom lotniczym przez port lotniczy oraz kosztów objętych zakresem polityki publicznej”.
- (147) W świetle powyższych definicji można stwierdzić, że wkłady udziałowców, które wykorzystywano na bieżące pokrywanie strat z działalności operacyjnej spółki VFAB, kwalifikują się jako pomoc operacyjna na rzecz VFAB.

#### 7.1.2.3. Zgodność pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

- (148) W sekcji 5.1 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. określono kryteria, na podstawie których Komisja oceni zgodność pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. W szczególności zgodnie z pkt 172 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Komisja stosuje wspomniane kryteria do wszystkich spraw dotyczących pomocy operacyjnej, w tym do spraw dotyczących zgłoszeń oczekujących na rozpatrzenie i niezgłoszonej pomocy niezgodnej z prawem.

- (149) Na podstawie pkt 137 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. niezgodną z prawem pomoc operacyjną udzieloną przed rozpoczęciem okresu przejściowego (w tym pomoc wypłacona przed dniem 4 kwietnia 2014 r.) można uznać za zgodną w pełnym zakresie niepokrytych kosztów operacyjnych, jeżeli spełnione są poniższe warunki.
- (150) Przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania (pkt 113 i 114 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.) – warunek ten jest spełniony, między innymi jeżeli pomoc zwiększa mobilność obywateli UE i poprawia łączność z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych lub pobudza rozwój regionalny. Osiągnięciu celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania nie sprzyja jednak powielanie nierentownych portów lotniczych.
- (151) Konieczność interwencji państwa (pkt 116–118 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.) – pomoc państwa należy stosować w sytuacjach, w których taka pomoc może przynieść istotną poprawę, której nie można osiągnąć na zasadach rynkowych. W tym względzie Komisja zauważyła, że warunki rozwoju usług i przyciągania prywatnego finansowania są często mniej korzystne w przypadku mniejszych portów lotniczych niż w przypadku głównych portów lotniczych Unii. Dlatego w obecnych warunkach rynkowych mniejsze porty lotnicze mogą mieć trudności z zapewnieniem finansowania swojej działalności bez finansowania publicznego.
- (152) W rezultacie w obecnych warunkach rynkowych Komisja uznaje, że:
- porty lotnicze o przepływie pasażerów nieprzekraczającym 200 000 pasażerów rocznie mogą nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych w dużym stopniu,
  - porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym 200 000–700 000 pasażerów mogą nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych w znacznym stopniu,
  - porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym 700 000–1 000 000 pasażerów na ogół powinny być w stanie pokryć ponoszone przez siebie koszty operacyjne w większym stopniu, oraz
  - porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym 1–3 mln pasażerów zazwyczaj powinny być w stanie pokryć większość ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych.
- (153) Pomoc państwa jako właściwy instrument polityki (pkt 120 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa) – państwa członkowskie muszą wykazać, że pomoc jest odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu lub do rozwiązania problemów, które mają zostać rozwiązane dzięki pomocy. Środek pomocy nie zostanie uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym, jeżeli możliwe jest osiągnięcie tego samego celu przy zastosowaniu instrumentów polityki lub instrumentów pomocy w mniejszym stopniu zakłócających konkurencję.
- (154) Istnienie efektu zachęty (pkt 124 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.) – warunek ten jest spełniony, jeżeli w sytuacji braku pomocy operacyjnej, uwzględniając ewentualne istnienie pomocy inwestycyjnej oraz poziom ruchu, prawdopodobne jest, że poziom działalności gospodarczej danego portu lotniczego ulegnie znacznemu zmniejszeniu.
- (155) Proporcjonalność kwoty pomocy, tj. pomoc ograniczona do niezbędnego minimum (pkt 125 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.). Aby pomoc operacyjna dla portów lotniczych była proporcjonalna, musi być ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą.
- (156) Uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej (pkt 131 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa). Oceniając zgodność pomocy operacyjnej ze wspólnym rynkiem, Komisja weźmie pod uwagę zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową. Jeżeli port lotniczy znajduje się na tym samym obszarze ciężenia co inny port lotniczy posiadający niewykorzystaną przepustowość, w biznesplanie opartym na solidnych prognozach dotyczących ruchu pasażerskiego i towarowego należy określić prawdopodobny wpływ na ruch w innych portach lotniczych znajdujących się na tym samym obszarze ciężenia.

#### 7.1.2.4. Ocena zgodności środka 1

Przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania

- (157) Pomoc operacyjna zapewniona spółce VFAB służyła utrzymaniu portu lotniczego w eksploatacji i umożliwieniu mu zachowania regularnych połączeń lotniczych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych.
- (158) Västerås jest piątym co do wielkości miastem Szwecji pod względem liczby mieszkańców. Miasto to leży w gęsto zaludnionej i dobrze prosperującej gospodarczo centralnej Szwecji. Już w 1999 r. w odległości 45 minut jazdy od przedmiotowego portu lotniczego mieszkało 450 000 osób, czyli około 5,5 % całkowitej populacji kraju. Populacja obszaru ciężenia tego portu lotniczego, wyznaczonego na podstawie czasu dojazdu nieprzekraczającego jednej godziny, wynosiła 1 mln mieszkańców. Zgodnie z szacunkami szwedzkich władz do spraw ruchu lotniczego w 2000 r. około 59 % pasażerów podróżujących z portów lotniczych położonych w regionie centralnej Szwecji (Mälardalsregionen) stanowili mieszkańcy tego regionu.

- (159) Najbliższe porty lotnicze są jednak położone w odległości większej niż 100 km lub godzina jazdy (z wyjątkiem portu lotniczego Bromma, który znajduje się w odległości 59 minut jazdy samochodem). Oferując zarówno loty krajowe (przynajmniej do 2006 r.), jak i loty do miejsc położonych na terenie UE (np. do Oslo, Kopenhagi, Londynu), przedmiotowy port lotniczy przyczynił się do zwiększenia mobilności obywateli Unii i zwiększonej dostępności poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych zlokalizowanych w centrum gęsto zaludnionego regionu. Wspomniane punkty dostępu uzupełniały ofertę innych portów lotniczych zlokalizowanych na obrzeżach obszaru ciężenia (Bromma and Arlanda), ponieważ zapewniały połączenia lotnicze w granicach dogodnego dojazdu głównie w oparciu o inny model biznesowy (tani przewoźnicy) niż model realizowany przez porty lotnicze Bromma i Arlanda. Komisja zauważa także, że zgodnie z szacunkami miasta Västerås port lotniczy Västerås bezpośrednio i pośrednio przyczynił się do utrzymania około 180 miejsc pracy w Västerås.
- (160) Komisja stwierdza, że pomoc operacyjna służyła zwiększeniu dostępności między obszarem Västerås a innymi częściami Szwecji i UE oraz osiągnięciu wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

#### Konieczność interwencji państwa

- (161) Jak określono w pkt 118 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r., Komisja stwierdza, że w obecnych warunkach rynkowych ze względu na wysokie koszty stałe zapotrzebowanie na finansowanie publiczne kosztów operacyjnych będzie różne w zależności od wielkości portu lotniczego i zazwyczaj będzie proporcjonalnie większe w przypadku mniejszych portów lotniczych. Zdaniem Komisji w obecnych warunkach rynkowych można określić względną rentowność portów lotniczych w stosunku do ich wielkości. Komisja uznaje zatem, że porty lotnicze o przepływie pasażerów nieprzekraczającym 200 000 pasażerów rocznie mogą w dużym stopniu nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych oraz że porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym 200 000–700 000 pasażerów mogą w znacznym stopniu nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych.
- (162) Jak wykazano w motywie 20 powyżej, spółka VFAB nie była w stanie pokrywać ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych co najmniej od 1999 r. i przez cały okres objęty oceną.
- (163) Komisja zauważa, że w okresie objętym postępowaniem liczba obsługiwanych pasażerów nie przekraczała 200 000 pasażerów rocznie, z wyjątkiem roku 2004 (242 376 pasażerów) i 2005 (221 422 pasażerów), jednak nawet w tych latach nadal utrzymywała się na poziomie poniżej 300 000 pasażerów.
- (164) Komisja stwierdza, że spółka VFAB nie była w stanie pokrywać ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych w dużym lub co najmniej znacznym stopniu i że w związku z tym istniała konieczność interwencji państwa.

#### Adekwatność środka pomocy

- (165) W analizowanym przypadku działalność w porcie lotniczym Västerås była zagrożona przez niezdolność tego portu do pokrywania ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych.
- (166) Ze względu na charakter tego problemu Komisja uważa, że żaden inny środek z zakresu polityki nie pozwoliłby przedmiotowemu portowi lotniczemu na kontynuowanie działalności. Pomoc operacyjna była ograniczona do zakresu niepokrytych strat z działalności operacyjnej i do niezbędnego minimum, ponieważ rekompensowała ona jedynie faktycznie poniesione straty. Zatem rekompensata strat jest ograniczona do minimum i nie przynosi żadnych zysków.
- (167) W związku z powyższym Komisja jest zdania, że środek był adekwatny do realizacji założonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

#### Efekt zachęty

- (168) Pomoc operacyjna przyznana w przeszłości służyła głównie utrzymaniu przedmiotowego portu lotniczego w eksploatacji. Bez pomocy port lotniczy musiałby zostać zamknięty i nie byłby w stanie przyczynić się do zwiększenia dostępności regionu. Kwota pomocy została ograniczona do zakresu faktycznych strat z działalności operacyjnej, ponieważ rekompensowała ona wyłącznie niepokryte straty z działalności operacyjnej.
- (169) W świetle powyższego Komisja uznaje, że środek pomocy miał efekt zachęty.

#### Proporcjonalność kwoty pomocy (pomoc ograniczona do minimum)

- (170) Pomoc operacyjna musi być ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą.

- (171) W analizowanym przypadku kwota pomocy nigdy nie przekraczała zakresu niepokrytych strat z działalności operacyjnej. W związku z tym Komisja uznaje, że pomoc operacyjna była proporcjonalna i ograniczona do minimum niezbędnego do prowadzenia działalności objętej pomocą.

Uniknięcie nadmiernych negatywnych skutków dla konkurencji i wymiany handlowej

- (172) Komisja zauważa, że tylko jeden port lotniczy jest zlokalizowany w obrębie obszaru ciężenia portu lotniczego Västerås, jak zdefiniowano w pkt 25 ppkt 12 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. Co więcej, port lotniczy Arlanda jest położony tuż za tym obszarem ciężenia.
- (173) W odniesieniu do wspomnianego portu lotniczego – Bromma – Komisja w pierwszej kolejności zauważa jednak, że jest on położony na samym krańcu obszaru ciężenia portu lotniczego Västerås (59 minut jazdy samochodem), co może ograniczać potencjał negatywnych skutków pomocy.
- (174) Ponadto Komisja stwierdza, że modele biznesowe portów lotniczych Västerås i Bromma były zupełnie inne. W okresie objętym postępowaniem port lotniczy Västerås wyraźnie koncentrował się na tanich przewoźnikach, rozwijając swoje relacje z Ryanair'em i stopniowo rezygnując z lotów krajowych. Port lotniczy Bromma koncentrował się natomiast na lotach krajowych, obsługując centralny obszar wokół Sztokholmu, i na wybranych kierunkach międzynarodowych (np. Bruksela, Helsinki) obsługiwanych przez tradycyjne przedsiębiorstwa lotnicze, a rozwój tego portu (mierzony liczbą pasażerów) był bardzo intensywny w okresie objętym postępowaniem, gdyż odnotowano wówczas wzrost z 981 256 pasażerów w 2000 r. do 2 037 382 pasażerów w 2010 r.<sup>(31)</sup> Ponadto, jeżeli chodzi o port lotniczy Arlanda, Komisja zauważa, że jest on położony poza przyjętym obszarem ciężenia portu lotniczego Västerås, co ogranicza potencjalne negatywne skutki pomocy. W każdym razie w przypadku portu lotniczego Bromma wystąpienie takich negatywnych skutków jest jeszcze mniej prawdopodobne z uwagi na to, że port lotniczy Arlanda także realizował model biznesowy zupełnie inny od modelu portu lotniczego Västerås. Port lotniczy Arlanda, który jest głównym portem lotniczym obszaru stolicy, istotnie oferuje dużą liczbę kierunków krajowych i międzynarodowych obsługiwanych przez tradycyjne przedsiębiorstwa lotnicze. Poza tym umiarkowana skala ruchu w porcie lotniczym Västerås oznacza, że mało prawdopodobne jest, aby pomoc miała znaczny wpływ na działalność portu lotniczego Arlanda, który jest największym portem lotniczym Szwecji<sup>(32)</sup>.
- (175) Jest zatem mało prawdopodobne, aby pomoc na rzecz portu lotniczego Västerås mogła doprowadzić do zbędnego powielenia działalności portów lotniczych Bromma lub Arlanda lub przekierowania ruchu lotniczego, który w przeciwnym razie obsługiwałyby te dwa porty.
- (176) W świetle powyższego Komisja uznaje, że nadmierne negatywne skutki dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi są ograniczone.

Wniosek

- (177) Komisja stwierdza, że pomoc operacyjna udzielona spółce VFAB poprzez wkłady wnoszone przez udziałowców w latach 2003–2010 (środek 1) jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

#### 7.2. ŚRODEK 2: DOMNIEMANY OBNIŻONY CZYNSZ ZA UŻYTKOWANIE INFRASTRUKTURY PORTU LOTNICZEGO UISZCZANY PRZEZ SPÓŁKĘ VFAB NA RZECZ VÄSTERÅS FLYGFASTIGHETER AB

- (178) W decyzji o wszczęciu postępowania<sup>(33)</sup> Komisja stwierdziła, że istniały przesłanki wskazujące na to, że czynsz może być niższy od stawki rynkowej. Przesłanki te opierały się zasadniczo na oświadczeniu o takiej treści zawartym w wewnętrznym dokumencie miasta Västerås. W związku z tym Komisja zwróciła się do władz szwedzkich o odniesienie się do tych przesłanek, jak również o przedstawienie szacunkowej rynkowej stawki czynszu. Na podstawie dostępnych danych Komisja przyjęła jednak wstępnie, że czynsz przynosił korzyść spółce VFAB.
- (179) Szwecja i spółka VFAB zaprzeczyły, jakoby w jakimkolwiek momencie w latach 2003–2010 czynsz był niższy od stawek rynkowych. W odpowiedzi na wniosek o wyjaśnienia zawarty w decyzji o wszczęciu postępowania stwierdziły, że oświadczenie przedstawione w dokumencie przygotowanym dla rady miasta Västerås, do którego odniesiono się w decyzji o wszczęciu postępowania, jakoby czynsz był niższy od stawek rynkowych, nie opiera się na żadnych danych ani konkretnych wyjaśnieniach i że jest to nieuzasadnione oświadczenie. Dlatego też Szwecja i spółka VFAB nie mają żadnych podstaw, które pozwoliłyby im odnieść się do warstwy merytorycznej tego oświadczenia. Utrzymują natomiast, że każdą ocenę dotyczącą rynkowych stawek czynszu należy przeprowadzać w kontekście faktu, że dana nieruchomości, na podstawie odpowiednich przepisów w zakresie zagospodarowania przestrzennego, może być wykorzystywana jedynie na potrzeby działalności portu lotniczego, oraz że ze względu na bardzo niski poziom rentowności prowadzonej działalności aktualny czynsz wydaje się zgodny z warunkami rynkowymi. Ponadto w umowie dzierżawy przewidziano korektę czynszu w przypadku dokonania nowych inwestycji.

<sup>(31)</sup> Źródło: [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se)

<sup>(32)</sup> Przykładowo w 2000 r. port lotniczy Arlanda obsługiwał 18 263 926 pasażerów (a w 2010 r. – 16 948 127 pasażerów (źródło: [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se))).

<sup>(33)</sup> Zob. pkt 62 i 62 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (180) W każdym razie Szwecja i spółka VFAB twierdzą, że czynsz jest swobodnie ustalany przez spółkę VFAB w oparciu o względy czysto handlowe oraz że Komisja nie wykazała, aby decyzję o ustaleniu wysokości czynszu dla spółki VFAB można było przypisać państwu.
- (181) W tym względzie Komisja odnotowuje argumenty przedstawione przez Szwecję i spółkę VFAB, zgodnie z którymi niska (a nawet ujemna) rentowność działalności prowadzonej przez port lotniczy Västerås wpływa na wysokość czynszu, jaki może być pobierany.
- (182) Żadna inna osoba trzecia nie odniosła się do tej kwestii. Formalne postępowanie wyjaśniające nie dostarczyło żadnych informacji potwierdzających, że czynsz płacony przez spółkę VFAB jest niższy niż kwota, jaką w podobnych warunkach mógłby pobierać prywatny właściciel. Nie znaleziono zatem dalszych argumentów potwierdzających oświadczenie, o którym jest mowa w decyzji o wszczęciu postępowania. W tych okolicznościach Komisja stwierdza, że żaden dowód nie potwierdza wstępnych przesłanek dotyczących korzyści na rzecz spółki VFAB. Komisja nie może stwierdzić, że pomoc państwa została przyznana na podstawie twierdzeń nieopartych dowodami.
- (183) W związku z tym Komisja uznaje, że środek 2, tj. czynsz płacony przez spółkę VFAB na rzecz Västerås Flygfästigheter AB za użytkowanie infrastruktury portu lotniczego, nie stanowi pomocy państwa.

### 7.3. ŚRODEK 3: WSPARCIE OPERACYJNE PRZYZNANE W RAMACH PROGRAMU NA RZECZ LOKALNYCH PORTÓW LOTNICZYCH W LATACH 2001–2010

- (184) Władze szwedzkie przedstawiły wyjaśnienia dotyczące wsparcia udzielonego przez państwo w ramach programu na rzecz lokalnych portów lotniczych w okresie objętym postępowaniem, tj. w latach 2001–2010. W 2011 r. w programie wprowadzono dalsze zmiany <sup>(34)</sup>.
- (185) Chociaż podstawa prawna tego programu ulegała pewnym zmianom w okresie odniesienia, podstawowe cechy programu pozostały niezmienione. Od 2007 r. podstawą prawną wsparcia jest rozporządzenie (2006:1577) w sprawie wsparcia operacyjnego na rzecz portów lotniczych niebędących własnością państwa. W 2005 r. całkowity budżet wsparcia wyniósł 103 mln SEK i został rozdzielony między 22 porty lotnicze w Szwecji. W okresie, w którym państwo za pośrednictwem spółki LFH Holding posiadało 40 % udziałów w spółce VFAB, wsparcie operacyjne zostało odpowiednio ograniczone o 40 %.
- (186) Celem programu było wsparcie rozwoju regionalnego i łączności międzyregionalnej w oparciu o nadrzędną odpowiedzialność rządu w szczególności za krajową sieć transportową i infrastrukturę transportu lotniczego.
- (187) Do pomocy kwalifikowały się wszystkie porty lotnicze z regularnym ruchem lotniczym, niezależnie od formy własności (jednak przy ocenie zapotrzebowania na pomoc należy wziąć pod uwagę cele rozwoju regionalnego mierzone jako odległość od trzech dużych krajowych portów lotniczych). Port lotniczy przestawał jednak kwalifikować się do pomocy, gdy tylko osiągał przepływ pasażerów (zwykle ustalony na poziomie 300 000 pasażerów rocznie) pozwalający na stwierdzenie, że port ma dobrą perspektywę rentowności. Od dnia 1 stycznia 2007 r., kiedy to z programu wyłączono porty lotnicze, z których można było dojechać do Sztokholmu za pośrednictwem lądowych środków transportu publicznego w mniej niż dwie godziny, kwalifikowalność do programu została jeszcze bardziej ograniczona.
- (188) Jeżeli chodzi o intensywność pomocy, pomoc przyznana jednemu portowi lotniczemu nie mogła przekraczać strat z działalności operacyjnej poniesionych przez ten port lotniczy. Szwecja dodatkowo wyjaśniła, że pierwotnym zamiarem było, aby pomoc pokrywała średnio 75 % strat z działalności operacyjnej, ale w praktyce rzadko średnio przekraczała 50 %.
- (189) Ostatnim rokiem, w którym wypłacono pomoc w ramach omawianego programu na rzecz portu lotniczego Västerås, był rok 2006.

#### 7.3.1. Istnienie pomocy

- (190) Szwecja przyznaje, że program na rzecz lokalnych portów lotniczych stanowi pomoc państwa. Jak wskazano w decyzji o wszczęciu postępowania, Komisja zauważa, że kryteria określone w art. 107 TFUE są spełnione.
- (191) Program jest wyraźnie finansowany z zasobów państwowych, ponieważ był finansowany głównie z budżetu ogólnego oraz, w mniejszym zakresie, z budżetu SCAA, będącej agencją rządową na szczeblu centralnym ustanowioną przez prawo. Pomoc można także przypisać państwu, ponieważ programem zarządzały kolejno SCAA (1999–2005), Urząd Lotnictwa Cywilnego (2005–2010) i organ, który go zastąpił, tj. Szwedzka Administracja Transportu (od 2010 r.). Wszystkie te organy są organami publicznymi ustanowionymi i regulowanymi przez prawo.

<sup>(34)</sup> Niniejsza decyzja obejmuje przedmiotowy program do roku 2010 r.

- (192) Program wyraźnie przynosi korzyść swoim beneficjentom, ponieważ nie ponoszą oni strat z działalności operacyjnej, które w innym przypadku musieliby ponieść w ramach swojej działalności gospodarczej. Państwo przyznaje pomoc w formie dotacji, nie oczekując osiągnięcia zwrotu z przekazanych środków finansowych. Wspomniana korzyść ma charakter selektywny, gdyż otrzymują ją tylko te porty lotnicze, które nie są własnością instytucji rządowych na szczeblu centralnym i które spełniają kryteria kwalifikowalności. Poza tym korzyść może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ istnieje konkurencja między portami lotniczymi Unii.

### 7.3.2. Zgodność pomocy z prawem

- (193) Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE państwa członkowskie muszą informować Komisję o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy i nie mogą wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.
- (194) Ponieważ środki finansowe zostały przyznane, Komisja uznaje, że Szwecja nie zastosowała się do zakazu określonego w art. 108 ust. 3 TFUE. W związku z tym program na rzecz lokalnych portów lotniczych był niezgodny z prawem, ponieważ nie zgłoszono go Komisji.

### 7.3.3. Zgodność pomocy

- (195) Jak wyjaśniono w motywach 137–141, przepisy wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r. mają zastosowanie do spraw zawisłych dotyczących pomocy operacyjnej niezgodnej z prawem, którą przyznano portom lotniczym przed dniem 4 kwietnia 2014 r.
- (196) Program stanowi pomoc operacyjną zgodnie z zasadami określonymi w wytycznych, ponieważ jego celem szczegółowym było zrekompensowanie niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych portów lotniczych, tj. różnicy między przychodami portów lotniczych a kosztami operacyjnymi portów lotniczych<sup>(35)</sup>.
- (197) Program objęty przedmiotowym formalnym postępowaniem wyjaśniającym również został wdrożony przed dniem 4 kwietnia 2014 r.
- (198) W związku z tym Komisja oceniła zgodność środka 3 w oparciu o przepisy dotyczące zgodności pomocy operacyjnej określone szczegółowo w motywach 147–154 wytycznych w sprawie sektora lotnictwa z 2014 r.

#### 7.3.3.1. Przyczynianie się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania

- (199) Celem programu było wsparcie rozwoju regionalnego i łączności międzyregionalnej w oparciu o nadrzędną odpowiedzialność rządu w szczególności za krajową sieć transportową i infrastrukturę transportu lotniczego.
- (200) Program ograniczał do minimum ryzyko powielania, ponieważ był skierowany do małych portów lotniczych położonych na obszarach o ograniczonej dostępności. Ponadto z programu wyraźnie wyłączone były porty lotnicze położone w pobliżu największych portów lotniczych Szwecji (Arlanda, Landvetter i Sturup).
- (201) Wielkość państwa, mała gęstość zaludnienia i często trudne warunki jazdy również zmniejszają ryzyko powielania w rzadkich przypadkach, w których dwa porty lotnicze korzystające z pomocy mogą być zlokalizowane bliżej niż odległość orientacyjna wskazana w pkt 136 wytycznych. Komisja uznaje zatem, że program przyczynił się do osiągnięcia wyraźnie określonego celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

#### 7.3.3.2. Konieczność interwencji państwa

- (202) Jak wyjaśniono powyżej, porty lotnicze przestawały kwalifikować się do programu, jeżeli stwierdzono, że mają uzasadnione perspektywy osiągnięcia rentowności, co zwykle ma miejsce przy przepływie wynoszącym około 300 000 pasażerów rocznie. Jest to podejście konserwatywne, które gwarantuje, że pomoc jest przyznawana wyłącznie wtedy, gdy istnieje konieczność interwencji państwa w celu zapewnienia funkcjonowania portu lotniczego.
- (203) Komisja uznaje natomiast, że w obecnych warunkach rynkowych porty lotnicze o przepływie pasażerów nieprzekraczającym 200 000 pasażerów rocznie mogą w dużym stopniu nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych oraz że porty lotnicze o rocznym przepływie pasażerów wynoszącym 200 000–700 000 pasażerów mogą w znacznym stopniu nie być w stanie pokryć ponoszonych przez siebie kosztów operacyjnych.
- (204) Po zastosowaniu tych kategorii do portów lotniczych objętych programem Komisja zauważa, co następuje.

<sup>(35)</sup> Zgodnie z definicją określoną w pkt 21 wytycznych.

- (205) Zdecydowaną większość portów lotniczych, które skorzystały ze środka 3, stanowią bardzo małe porty lotnicze. Spośród 29 portów lotniczych, które otrzymały pomoc w którymś okresie w latach 1999–2007, tak naprawdę w 24 roczny przepływ pasażerów nie przekraczał 200 000 pasażerów. Spośród tych 24 portów lotniczych w 21 roczny przepływ pasażerów utrzymywał się na poziomie poniżej 100 000 pasażerów, a w 16 – na poziomie poniżej 50 000 pasażerów.
- (206) Tylko w trzech portach lotniczych (Kristianstad, Västerås i Växjö) odnotowano, w szczytowym momencie w badanym okresie, przepływ przekraczający 200 000 pasażerów, ale mniejszy niż 300 000 (jednak najmniejsze wartości w badanym okresie wynosiły w przypadku tych portów lotniczych odpowiednio 62 639, 107 565 i 154 755 pasażerów). Jak wykazano powyżej, port lotniczy Västerås nie otrzymał żadnej pomocy w ramach środka 3 po roku 2006.
- (207) Spośród dwóch pozostałych portów lotniczych największym w badanym okresie był port Skavsta (maksymalny przepływ 1 994 512 pasażerów, minimalny – 240 233 pasażerów). Ten port lotniczy nie otrzymywał jednak żadnej pomocy od 2004 r., czyli od roku, w którym jego przepływ po raz pierwszy przekroczył 1 000 000 pasażerów <sup>(36)</sup>. Port lotniczy Göteborg-City (maksymalny przepływ 743 892 pasażerów, minimalny – 2 972 pasażerów) otrzymał pomoc wyłącznie w 2003 r. (304 095 pasażerów) i 2004 r. (433 935 pasażerów) <sup>(37)</sup>.
- (208) Na tej podstawie Komisja uznaje, że pomoc udzielona w ramach programu na rzecz lokalnych portów lotniczych została przyznana w tych przypadkach, w których była konieczna do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

#### 7.3.3.3. Adekwatność (pkt 120 wytycznych)

- (209) Pomoc operacyjna jest właściwym instrumentem do rozwiązywania problemów portów lotniczych objętych programem, tj. ich niezdolności do sfinansowania własnej działalności.

#### 7.3.3.4. Efekt zachęty (pkt 124 wytycznych)

- (210) Jak wykazano powyżej, ze względu na poziom ruchu i kryteria kwalifikowalności do programu jest wysoce mało prawdopodobne, aby porty lotnicze objęte programem nie były w stanie sfinansować własnej działalności samodzielnie i utrzymać pożądanego poziomu działalności bez pomocy. Dlatego też program wywiera efekt zachęty.

#### 7.3.3.5. Proporcjonalność (pkt 125 wytycznych)

- (211) Pomoc była ograniczona do niezbędnego minimum, ponieważ nigdy nie przekroczyła niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych (i średnio rzadko przekraczała 75 % tego niedopasowania).

#### 7.3.3.6. Uniknięcie nadmiernych zakłóceń konkurencji (pkt 131 wytycznych)

- (212) Porty lotnicze objęte środkiem 3 są zwykle małe lub bardzo małe, są zlokalizowane w całym kraju oraz mają duże obszary ciężenia według standardów Europy kontynentalnej.
- (213) Jak wykazano powyżej, zgodnie z zasadami programu wykluczone były porty lotnicze zlokalizowane w pobliżu największych portów lotniczych w kraju (Arlanda w Sztokholmie, Landvetter w Göteborgu i Skurup w pobliżu Malmö), dzięki czemu ograniczono potencjalne powielanie się pomocy.
- (214) Chociaż w kilku przypadkach niektóre porty lotnicze objęte programem mogą być położone w mniejszej odległości niż odległość orientacyjna określona w pkt 136, Komisja przypomina, że te porty lotnicze są bardzo małe i dlatego wydaje się, że zakłócenie konkurencji jest bardzo ograniczone.

### 7.3.4. Wniosek

- (215) Z wyżej wymienionych względów Komisja uznaje, że pomoc udzielona w ramach programu na rzecz lokalnych portów lotniczych w latach 2000–2010 była zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

## 7.4. DOMNIEMANA POMOC NA RZECZ SPÓŁEK RYANAIR I AMS

### 7.4.1. Istnienie pomocy

#### 7.4.1.1. Działalność gospodarcza i pojęcie przedsiębiorstwa

- (216) Świadcząc usługi transportu lotniczego, przedsiębiorstwa lotnicze prowadzą działalność gospodarczą, a zatem stanowią przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W związku z tym należy zbadać, czy umowy pomiędzy przedsiębiorstwami lotniczymi a przedmiotowym portem lotniczym, jeżeli można je przypisać państwu i wiążą się z przekazaniem zasobów państwowych, przyniosły tym pierwszym korzyść gospodarczą.

<sup>(36)</sup> Przepływ pasażerów w porcie lotniczym Skavsta zwiększył się z 980 000 w 2003 r. do 1 350 000 w 2004 r. Źródło: strona internetowa portu lotniczego Skavsta, <http://www.skavsta.se/bulletin/3/kort-om-skavsta-passagerare.asp>

<sup>(37)</sup> Dane dotyczące liczby pasażerów w odniesieniu do lat 2003 i 2004 zaczerpnięto z dokumentu: [http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik\\_och\\_analys/pass2004.pdf](http://www.transportstyrelsen.se/Global/Luftfart/Statistik_och_analys/pass2004.pdf)



#### 7.4.1.2. Zasoby państwowe i możliwość przypisania środka państwu

- (217) W wyroku w sprawie *Stardust Marine*, o którym mowa powyżej, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zasoby przedsiębiorstwa będącego przedsiębiorstwem prawa prywatnego, którego udziały są w większości własnością publiczną, stanowią zasoby państwowe.
- (218) W odniesieniu do możliwości przypisania środka państwu w wyroku w sprawie *Stardust Marine* Trybunał Sprawiedliwości orzekł ponadto, że fakt, iż państwo lub jednostka państwowa jest jedynym udziałowcem lub udziałowcem większościowym danego przedsiębiorstwa, nie wystarcza, aby uznać, że przekazanie zasobów przez to przedsiębiorstwo można przypisać udziałowcom publicznym. W opinii Trybunału Sprawiedliwości nawet jeśli państwo jest w stanie kontrolować przedsiębiorstwo publiczne i wywierać dominujący wpływ na jego operacje, nie można automatycznie zakładać, że w konkretnym przypadku taka kontrola jest faktycznie sprawowana, ponieważ przedsiębiorstwo publiczne może również działać z większą lub mniejszą niezależnością, zgodnie z pozostawionym mu przez państwo stopniem autonomii.
- (219) Trybunał Sprawiedliwości jest zdania, że na możliwość przypisania zasobów państwu mogą wskazywać następujące elementy:
- fakt, że przedmiotowe przedsiębiorstwo nie mogło podjąć kwestionowanej decyzji bez wzięcia pod uwagę wymogów organów publicznych;
  - fakt, że przedsiębiorstwo musiało brać pod uwagę dyrektywy wydane przez organy rządowe;
  - zintegrowanie przedsiębiorstwa publicznego ze strukturami administracji publicznej;
  - charakter działalności przedsiębiorstwa publicznego i prowadzenie tej działalności na rynku w warunkach normalnej konkurencji z podmiotami prywatnymi;
  - status prawny przedsiębiorstwa;
  - intensywność nadzoru, jaki organy publiczne sprawują w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem; oraz
  - dowolny inny element wskazujący w danym przypadku na zaangażowanie organów publicznych w przyjęcie środka lub na nikome prawdopodobieństwo braku takiego zaangażowania, biorąc pod uwagę zakres tego środka, jego treść lub określające go warunki.

#### 7.4.1.3. Zasoby państwowe

- (220) Przez cały okres objęty niniejszą decyzją spółka VFAB należała w całości do państwa, będąc albo w całości własnością miasta Västerås, albo wspólną własnością miasta Västerås i spółki LFV Holding będącej spółką zależną SCAA, organu publicznego. Można założyć, że państwo jako jedyny udziałowiec spółki VFAB i jako organ odpowiedzialny za powoływanie członków zarządu, miało pełen wpływ na spółkę VFAB i kontrolowało jej zasoby. W związku z powyższym wszelka korzyść przyznana za pośrednictwem zasobów spółki VFAB jest przyznawana za pośrednictwem zasobów państwowych.

#### 7.4.1.4. Możliwości przypisania państwu

- (221) Komisja w pierwszej kolejności zauważa, że zgodnie z regulaminem spółki VFAB celem tego przedsiębiorstwa jest zaspokojenie potrzeb regionu w zakresie transportu lotniczego z zachowaniem zasad prawa publicznego, które mają zastosowanie do działalności administracji lokalnych. Zatem ogólny cel spółki odnosi się do celów interesu ogólnego, które są celami realizowanymi zwykle przez organy publiczne, i do szczegółowych przepisów prawa mających zastosowanie do administracji lokalnych. Ponadto miasto Västerås (i spółka LFV Holding w okresie, gdy była ona udziałowcem) odpowiada za powoływanie członków zarządu spółki VFAB <sup>(38)</sup>.
- (222) Co więcej, decyzja o upoważnieniu dyrektora generalnego spółki VFAB do zawarcia pierwotnej umowy z Ryanair w 2001 r. została podjęta przez zarząd, w którego skład wchodził członek zwyczajni powołani przez miasto Västerås <sup>(39)</sup>.
- (223) Poza tym regulamin zobowiązuje przedsiębiorstwo do przedkładania radzie miasta wszystkich ważnych decyzji operacyjnych, tak aby rada mogła zająć stanowisko.
- (224) Z dokumentów przedłożonych w toku formalnego postępowania wyjaśniającego wyraźnie wynika, że miasto Västerås bezpośrednio uczestniczyło w podejmowaniu istotnych decyzji handlowych. Dowody wskazują zatem na to, że w 2006 r., gdy umowa o pokryciu kosztów zawarta ze spółką LFV Holding miała wygasnąć, rada miasta omówiła przyszłą strategię handlową spółki VFAB i podjęła jednoznaczną decyzję dotyczącą strategii handlowej, którą przedsiębiorstwo to miało realizować w okresie do 2011 r. W związku z tym organy publiczne były

<sup>(38)</sup> Zob. np. <http://www.Vasteras.se/politikdemokrati/stadensorganisation/bolag/Sidor/bolag.aspx>

<sup>(39)</sup> Protokół posiedzenia zarządu spółki VFAB z dnia 18 października 2000 r.

bezpośrednio zaangażowane w opracowywanie strategii handlowej operatora portu lotniczego i dlatego należy uznać, że były zaangażowane w decyzje podejmowane przez tego operatora w ramach wdrażania wspomnianej strategii.

- (225) Na podstawie tych elementów wydaje się, że należy uznać, iż państwo angażowało się w decyzje handlowe spółki VFAB, która nie może opracowywać własnej strategii rynkowej, nie biorąc po uwagę formalnych lub nieformalnych dyrektyw organów publicznych. Dlatego też Komisja, zauważając, że Szwecja nie zakwestionowała możliwości przypisania środka państwu, uznaje, że umowy handlowe zawarte między spółką VFAB a Ryanaiem i AMS w ramach środków 4 i 5 można przypisać państwu.

#### 7.4.1.5. Korzyść gospodarcza

- (226) W celu dokonania oceny tego, czy umowa zawarta pomiędzy publicznym portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym przynosi temu drugiemu korzyść gospodarczą, konieczne jest przeprowadzenie analizy zgodności tej umowy z testem prywatnego inwestora. Stosując test prywatnego inwestora w odniesieniu do umowy zawartej pomiędzy portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym, należy ocenić, czy w dniu zawarcia umowy ostrożny prywatny inwestor oczekiwałby, że umowa taka doprowadzi do osiągnięcia większego zysku niż zysk, który osiągnięto by w przypadku braku takiej umowy. Taki większy zysk należy mierzyć jako różnicę między przychodami przyrostowymi, które mają być generowane dzięki zawarciu umowy (tj. różnicą między przychodami, które osiągnięto by w przypadku zawarcia umowy, a przychodami, które osiągnięto by w przypadku braku takiej umowy), a kosztami przyrostowymi, które mają zostać poniesione w wyniku zawarcia umowy (tj. różnicą między kosztami, które poniesiono by w przypadku zawarcia umowy, a kosztami, które poniesiono by w przypadku braku takiej umowy), a obliczone w ten sposób przepływy pieniężne dyskontuje się z zastosowaniem odpowiedniej stopy dyskontowej. Oceniając porozumienia zawarte między portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi, Komisja uwzględni też, w jakim stopniu badane porozumienia można uważać za stanowiące część realizacji ogólnej strategii portu lotniczego, która ma doprowadzić do osiągnięcia rentowności przynajmniej w perspektywie długoterminowej (pkt 66 wytycznych).
- (227) W tej analizie należy uwzględnić wszystkie odpowiednie przychody i koszty przyrostowe związane z transakcją. Nie należy przeprowadzać oddzielnej oceny poszczególnych elementów (zniżek od opłat lotniskowych, dotacji marketingowych, innych zachęt finansowych). Istotnie, jak określono w wyroku w sprawie Charleroi: „w ramach zastosowania kryterium inwestora prywatnego konieczne [...] jest rozpatrzenie transakcji komercyjnej jako całości, aby w ten sposób sprawdzić, czy podmiot państwowy i podmiot kontrolowany przez państwo, traktowane łącznie, zachowywały się jak działające racjonalnie w warunkach gospodarki rynkowej podmioty gospodarcze. Komisja ma bowiem obowiązek uwzględnić przy badaniu spornych środków wszystkie mające znaczenie dla sprawy elementy i ich kontekst [...]”.
- (228) Oczekiwane przychody przyrostowe muszą obejmować w szczególności przychody z opłat lotniskowych, z uwzględnieniem zniżek, a także dodatkowego ruchu spodziewanego w związku z zawarciem umowy oraz przychodów z działalności pozalotniczej, oczekiwanych w związku z dodatkowym ruchem. Oczekiwane koszty przyrostowe muszą obejmować w szczególności wszystkie przyrostowe koszty operacyjne i koszty inwestycji, które nie powstałyby w przypadku braku umowy, jak również koszty dotacji marketingowych i innych zachęt finansowych.
- (229) W tym względzie Komisja zauważa również, że zróżnicowanie cen (uwzględniając wsparcie marketingowe i inne zachęty) stanowi standardową praktykę handlową. Takie zróżnicowane strategie ustalania cen powinny być jednak uzasadnione z handlowego punktu widzenia.

Zastosowanie testu prywatnego inwestora do przedmiotowych umów, w szczególności do umów zawartych z Ryanaiem

- (230) W celu zastosowania testu prywatnego inwestora w omawianym przypadku należy najpierw odpowiedzieć na dwa następujące pytania:
- a) Czy do celów testu prywatnego inwestora umowę marketingową i porozumienia dotyczące opłat lotniskowych należy rozpatrywać łącznie czy raczej oddzielnie, jak argumentowały spółki Ryanair i AMS?
  - b) Czy do celów zastosowania testu prywatnego inwestora właściwe jest porównywanie porozumień objętych formalnym postępowaniem wyjaśniającym z opłatami lotniskowymi obowiązującymi w innych portach lotniczych?
- (231) Komisja w pierwszej kolejności odpowie na te dwa pytania, a następnie przeprowadzi test prywatnego inwestora w odniesieniu do środków 4 i 5.

## Wspólna ocena umów marketingowych i porozumień dotyczących opłat lotniskowych

- (232) Komisja uważa, że wspomniane dwa rodzaje środków objętych formalnym postępowaniem wyjaśniającym w niniejszej sprawie, mianowicie umowa w sprawie usług portu lotniczego i umowy marketingowe, muszą być oceniane łącznie jako jeden środek. Podejście to dotyczy z jednej strony umowy w sprawie usług portu lotniczego zawartej między spółką VFAB a Ryanairem oraz z drugiej strony umów marketingowych zawartych między spółką VFAB a Ryanairem oraz między spółką VFAB a spółką AMS. Ryanair nie kwestionuje, że umowę marketingową zawartą bezpośrednio między Ryanairem a spółką VFAB należy oceniać łącznie z umową w sprawie opłat lotniskowych. Obie te umowy łącznie regulują bowiem stosunki handlowe między spółką VFAB a Ryanairem. Zdaniem Komisji to samo dotyczy umowy marketingowej ze spółką AMS z przedstawionych poniżej względów.
- (233) Istnieje szereg przesłanek wskazujących na fakt, że wspomniane umowy należy oceniać jako jeden środek, ponieważ zostały zawarte w ramach jednej transakcji.
- (234) Po pierwsze spółka AMS jest w całości spółką zależną przedsiębiorstwa Ryanair. Umowę marketingową podpisał w imieniu spółki AMS Edward Wilson, który pełnił wówczas funkcję dyrektora spółki AMS i jednocześnie dyrektora spółki Ryanair. Na potrzeby zastosowania zasad pomocy państwa spółkę AMS i spółkę Ryanair uznaje się za jedno przedsiębiorstwo w tym sensie, że spółka AMS działa jako pośrednik w interesie spółki Ryanair i pod jej kontrolą. W odniesieniu do przedmiotowych umów można to również wywnioskować z faktu, że w preambule do umowy marketingowej określono, że „[...]www.ryanair.com, strona internetowa irlandzkiego taniego przewoźnika lotniczego Ryanair”.
- (235) Ponadto wspomniane umowy marketingowe, chociaż nominalnie zawarte między spółką VFAB a spółką AMS, ewidentnie stanowią listy uzupełniające do umowy z 2005 r., tj. do umowy w sprawie opłat lotniskowych z dnia 31 stycznia 2005 r. zawartej między spółką VFAB a Ryanairem. Niewątpliwie świadczy to o tym, że obie strony nie różnicowały umów w sprawie usług portu lotniczego i umów w sprawie usług marketingowych, ale uznawały je za część jednego porozumienia handlowego (Komisja zauważa również, że chociaż oba listy uzupełniające z dnia 1 sierpnia zostały nominalnie zawarte pomiędzy spółką VFAB a spółką AMS, zostały one jednak podpisane w imieniu spółki Ryanair Ltd.).
- (236) Po drugie w artykule pierwszym umowy marketingowej z 2010 r. zawartej ze spółką AMS, zatytułowanym „Cel umowy”, określono, że przedmiotowa umowa jest „[...]”. Tym sformułowaniem ustanowiono jednoznacznie bezpośrednie powiązanie pomiędzy umową w sprawie usług a tą umową marketingową w takim sensie, że żadna z nich nie zostałaby zawarta bez drugiej. Umowa marketingowa opiera się na zawarciu umowy w sprawie usług portu lotniczego i na usługach świadczonych przez Ryanaira. W preambule określono ponadto, że spółka VFAB zamierza dotrzeć do pasażerów Ryanaira w celu promowania turystyki i możliwości rynkowych w regionie.
- (237) Po trzecie w preambule do umowy marketingowej stwierdzono, że spółka VFAB postanowiła „aktywnie promować region Västmanland i miasto Västerås jako miejsca wakacyjnych podróży dla międzynarodowych podróżnych korzystających z transportu lotniczego oraz jako atrakcyjne centrum biznesowe”. Wskazuje to na fakt, że głównym i szczegółowym celem zawarcia umowy marketingowej była promocja portu lotniczego Västerås (i otaczającego go obszaru – regionu Västmanland) wśród potencjalnych klientów Ryanaira.
- (238) Podsumowując, umowa w sprawie usług marketingowych zawarta pomiędzy spółką VFAB i portu lotniczego podpisaną przez Ryanaira i spółkę VFAB. Powyższe okoliczności wskazują, że bez umów w sprawie usług portu lotniczego umowy marketingowe również nie zostałyby zawarte. W umowie marketingowej wyraźnie określono bowiem, że opiera się ona na połączeniu Västerås–Londyn obsługiwanym przez Ryanaira, i zasadniczo przewidziano usługi marketingowe mające na celu promowanie tej trasy.
- (239) Z tych względów Komisja uznaje za stosowne przeprowadzenie łącznej analizy umów w sprawie usług portu lotniczego zawartych pomiędzy spółką VFAB a Ryanairem i umów marketingowych z dnia 1 i 17 sierpnia 2010 r. w celu ustalenia, czy stanowią one środki pomocy państwa.

## Zasadność porównania portu lotniczego Västerås z innymi europejskimi portami lotniczymi

- (240) Szwecja i Ryanair argumentowały, że test prywatnego inwestora należy przeprowadzić poprzez porównanie warunków porozumień handlowych zawartych pomiędzy spółką VFAB z jednej strony a spółkami Ryanair i AMS z drugiej strony z warunkami porównywalnych umów obowiązujących w innych portach lotniczych.

- (241) Na podstawie nowych wytycznych na potrzeby zastosowania testu prywatnego inwestora zasadniczo można wykluczyć istnienie pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego korzystającego z danego portu lotniczego, jeżeli cena usług portu lotniczego odpowiada cenie rynkowej lub jeżeli można wykazać za pomocą analizy *ex ante*, że porozumienie między portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym wywrze stopniowo pozytywny wpływ na zyski portu lotniczego. Jeżeli chodzi o pierwsze podejście (porównanie z „cena rynkową”) Komisja ma jednak wątpliwości co do istnienia w obecnym momencie możliwości wyznaczenia punktu odniesienia w celu ustalenia rzeczywistej ceny rynkowej za usługi świadczone przez porty lotnicze. Dlatego też Komisja uznaje przeprowadzaną *ex ante* analizę rentowności przyrostowej za najwłaściwsze kryterium oceny porozumień zawartych przez porty lotnicze z poszczególnymi przedsiębiorstwami lotniczymi.
- (242) Należy zauważyć, że ogólnie rzecz biorąc, zastosowanie testu prywatnego inwestora w oparciu o średnią cenę na innych podobnych rynkach może okazać się pomocne, jeżeli taka cena może zostać zidentyfikowana lub wywnioskowana w racjonalny sposób na podstawie innych wskaźników rynkowych. Metoda ta nie jest jednak do końca odpowiednia w przypadku usług portu lotniczego, ponieważ struktura kosztów i przychodów w poszczególnych portach lotniczych zwykle znacznie się różni. Wynika to z faktu, że koszty i przychody zależą od stopnia rozwinięcia portu lotniczego, liczby przedsiębiorstw lotniczych korzystających z danego portu lotniczego, jego przepustowości pod względem przepływu pasażerów, stanu infrastruktury i powiązanych inwestycji, ram regulacyjnych, które mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich, i od wszelkich długów lub zobowiązań zaciągniętych przez port lotniczy w przeszłości.
- (243) Ponadto, jak można zauważyć w omawianym przypadku, praktyki handlowe w relacjach między portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi nie zawsze opierają się wyłącznie na opublikowanej tabeli opłat. Takie stosunki handlowe są raczej bardzo zróżnicowane. Obejmują podział ryzyka związanego z przepływem pasażerów i podział wszelkiej powiązanej odpowiedzialności handlowej i finansowej, standardowe programy zachęty i zmianę rozkładu ryzyka w okresie obowiązywania umów. W związku z tym nie można raczej porównać jednej transakcji z drugą w oparciu o cenę za czas postoju na ziemi i obsługi między rejsami lub cenę za pasażera.
- (244) Poza tym zakładając, że na podstawie wiarygodnej analizy porównawczej można ustalić, iż „ceny” związane z różnymi transakcjami stanowiącymi przedmiot tej oceny są równoważne „cenom rynkowym” lub wyższe niż „ceny rynkowe” określone na podstawie porównywalnej próby transakcji, Komisja ze wszystkich wspomnianych względów nie byłaby w stanie stwierdzić na tej podstawie, że transakcje te są zgodne z testem prywatnego inwestora, gdyby okazało się, że w czasie ich ustalania operator portu lotniczego oczekiwał, że będą generowały wyższe koszty przyrostowe niż przychody przyrostowe. Prywatny inwestor nie miałby zatem żadnej zachęty, aby oferować towary lub usługi po porównywalnej „cenie rynkowej”, jeżeli takie działanie skutkowałoby stratą przyrostową.
- (245) W takich okolicznościach Komisja uznaje, że biorąc pod uwagę wszystkie dostępne jej informacje, analiza *ex ante* rentowności przyrostowej jest najlepszym podejściem do oceny tego, czy stosunki handlowe między spółkami VFAB i Ryanair przyniosły tej drugiej korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

#### 7.4.1.6. Ocena kosztów i przychodów przyrostowych

- (246) Aby stwierdzić, czy dane porozumienie zawarte między portem lotniczym a przedsiębiorstwem lotniczym jest zgodne z testem prywatnego inwestora, oprócz opłat lotniskowych należy uwzględnić oczekiwane dochody z działalności pozalotniczej wynikające z działalności danego przedsiębiorstwa lotniczego, po odliczeniu wszystkich rabatów, wsparcia marketingowego lub programów zachęty. Podobnie należy uwzględnić wszystkie oczekiwane koszty stopniowo ponoszone przez port lotniczy w związku z działalnością danego przedsiębiorstwa lotniczego w danym porcie lotniczym. Takie koszty przyrostowe mogą obejmować wszystkie kategorie wydatków lub inwestycji, takie jak koszty przyrostowe związane z personelem, sprzętem i inwestycjami poniesione w związku z obecnością danego przedsiębiorstwa lotniczego w danym porcie lotniczym. Przykładowo, jeżeli port lotniczy musi dokonać rozbudowy lub wybudować nowy terminal bądź inne obiekty głównie po to, aby sprostać potrzebom konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego, koszty te należy uwzględnić przy obliczaniu kosztów przyrostowych. Natomiast w teście prywatnego inwestora nie należy uwzględniać kosztów, które port lotniczy poniósłby tak czy inaczej, niezależnie od porozumienia zawartego z przedsiębiorstwem lotniczym.
- (247) Ponadto infrastruktura portu lotniczego musi być dostępna dla wszystkich przedsiębiorstw lotniczych, a nie przeznaczona dla konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego, aby wykluczyć możliwość przeniesienia korzyści wynikającej z pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym przyznanej na rzecz operatora portu lotniczego na określone przedsiębiorstwo lotnicze.

- (248) W tym kontekście Komisja oceni, czy porozumienia zawarte pomiędzy spółką VFAB a Ryanairem, w tym umowy marketingowe z AMS, wywrą stopniowo pozytywny wpływ na zyski portu lotniczego. Ocenę tę należy przeprowadzić, biorąc pod uwagę sytuację portu lotniczego w momencie zawarcia umów z Ryanairem i w oparciu o przewidywany w tamtym czasie rozwój działalności.
- (249) W 2001 r. port lotniczy Västerås był w znacznym stopniu niewykorzystywany. W latach 90. XX wieku działalność tego portu opierała się na modelu biznesowym, w ramach którego tradycyjne przedsiębiorstwa lotnicze, głównie SAS, zapewniały regularne połączenia krajowe i kilka regularnych połączeń zagranicznych, przede wszystkim z Oslo i Kopenhagą, które były atrakcyjne dla osób podróżujących służbowo z regionu Västerås, i skupiały się na szybkich połączeniach, lecz były stosunkowo niewrażliwe na cenę. Przykładowo w latach 1999 i 2000 SAS zapewniał cztery połączenia dziennie z Kopenhagą, a Skyways zapewniało trzy połączenia dziennie z Göteborgiem, trzy połączenia dziennie z Malmö i dwa połączenia dziennie z Kopenhagą.
- (250) Ten model biznesowy przestał się sprawdzać na początku XXI wieku, kiedy to przedsiębiorstwa zaczęły zwracać coraz większą uwagę na koszty, a sytuację jeszcze bardziej pogorszył spadek ruchu lotniczego w następstwie ataków terrorystycznych z dnia 11 września 2001 r. W związku z tym SAS przestało latać z Västerås w 2002 r., a Skyways, które przejęło niektóre trasy obsługiwane wcześniej przez SAS, opuściło port lotniczy Västerås w 2004 r. Od tego czasu tradycyjne przedsiębiorstwa lotnicze prowadziły działalność w porcie lotniczym Västerås jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, jak pokazano w tabeli 1 powyżej.
- (251) W związku z tym w 2001 r. port lotniczy Västerås został postawiony przed faktem, że jego klienci będący tradycyjnymi przedsiębiorstwami lotniczymi rozważali ograniczenie swojej działalności w tym porcie lotniczym i nie chcieli podpisywać żadnych długoterminowych umów, które zapewniłyby temu portowi stabilne przychody w perspektywie długoterminowej.
- (252) W 2001 r. poziom wykorzystania portu lotniczego Västerås był bardzo niski. Dostępną maksymalną przepustowość szacowano na około 950 000 pasażerów odlatujących rocznie, natomiast faktyczna liczba obsługiwanych pasażerów wynosiła 93 487, tj. mniej niż 10 %.
- (253) Jednocześnie port lotniczy prowadził działalność przy wysokich kosztach stałych, z których większość, zgodnie z danymi przedłożonymi przez Szwecję, można było przypisać działalności pozalotniczej prowadzonej w porcie lotniczym, która w latach 2000–2010 odpowiadała za 72–92 % ruchu w porcie lotniczym<sup>(40)</sup>. Z drugiej strony działalność komercyjnych przedsiębiorstw lotniczych zawsze w sposób przyrostowy przyczyniała się do rentowności portu lotniczego.
- (254) W tamtym czasie naturalnym krokiem było rozważenie rozwoju działalności tanich przedsiębiorstw lotniczych w przedmiotowym porcie lotniczym. Zgodnie z szacunkami przekazanymi przez szwedzkie Ministerstwo Przedsiębiorczości w sprawozdaniu z 1999 r. dotyczącym perspektyw dla portu lotniczego Västerås<sup>(41)</sup>, udział tanich przedsiębiorstw lotniczych w rynku w Europie miał wzrosnąć z 3 % do 12 % pod względem liczby pasażerów i oczekiwano, że zmiana ta będzie w szczególności widoczna w obszarze metropolitalnym Sztokholmu, który charakteryzuje się dużą częstotliwością podróży jego mieszkańców. Inne porty lotnicze przeprowadziły w tamtym czasie tę samą ocenę i przekształciły swoje modele biznesowe w podobny sposób, np. port lotniczy Skavsta.
- (255) W tym kontekście spółka VFAB zaplanowała zawarcie umów z Ryanairem, który, w przeciwieństwie do spółki SAS ograniczającej swoją działalność w przedmiotowym porcie lotniczym oraz innych tradycyjnych przedsiębiorstw lotniczych, był gotów przewidzieć nawiązanie długoterminowych stosunków umownych i zagwarantować minimalną liczbę pasażerów, którzy przyczyniają się do osiągnięcia rentowności przyrostowej przez ten port lotniczy. Komisja stwierdza, że w tej samej sytuacji prywatny operator portu lotniczego zastosowałby prawdopodobnie tę samą strategię co spółka VFAB, ponieważ wydawała się ona jedyną rozsądną możliwością zwiększenia ruchu w przedmiotowym porcie lotniczym i w związku z tym jego przychodów.
- (256) W związku z powyższym Ryanair przedłożył sprawozdanie, którego przygotowanie zlecił firmie konsultingowej Oxera, w którym przeprowadzono ocenę *ex ante* oczekiwanej rentowności umów zawartych pomiędzy spółką VFAB a Ryanairem.
- (257) W sprawozdaniu zbadano oczekiwaną rentowność umów z lat 2001, 2003 i 2005 zawartych pomiędzy spółką VFAB a Ryanairem, jak również umowy w sprawie usług marketingowych zawartej pomiędzy spółką VFAB a spółką AMS. Oczekiwaną rentowność oceniono w odniesieniu do momentu podpisania każdej z umów, tj. porównano oczekiwane dodatkowe przychody, jakie spółka VFAB miała uzyskać w wyniku zawarcia umów („przychody przyrostowe”), z oczekiwanymi dodatkowymi kosztami, jakie spółka VFAB miała ponieść w wyniku zawarcia tych umów („koszty przyrostowe”). W ocenie tej uwzględniono również wpływ łącznej oceny rentowności umów w sprawie usług portu lotniczego i umów marketingowych, co, ze względów omówionych w motywach 232–239, Komisja uznała za prawidłowe podejście.
- (258) Ocena przeprowadzona przez firmę konsultingową Oxera opiera się na dokumentach i danych, które były dostępne w momencie negocjowania umów, i wykorzystano w niej dane z okresów poprzedzających zawarcie każdej umowy w celu uzyskania informacji o założeniach dotyczących uzasadnionych oczekiwań w momencie podpisywania tych umów. Analiza opiera się na prognozach dotyczących kilku parametrów: całkowitego

<sup>(40)</sup> Mierzone operacjami lotniczymi, dane agencji Transportstyrelsen przekazane przez spółkę VFAB.

<sup>(41)</sup> Luftfartsverket Km/DL 69.245 z dnia 15 stycznia 2000 r.



Rok	Przychody ogółem (z działalności lotniczej i pozalotniczej) według przedsiębiorstw lotniczych			Koszty operacyjne przypisane poszczególnym przedsiębiorstwom lotniczym <sup>(1)</sup>			Rentowność przyrostowa	
	Przedsiębiorstwo lotnicze A SAS	Przedsiębiorstwo lotnicze B Ryanair	Przedsiębiorstwo lotnicze C Inne	Przedsiębiorstwo lotnicze A SAS	Przedsiębiorstwo lotnicze B Ryanair	Przedsiębiorstwo lotnicze C Inne	Ryanair	Wszystkie przedsiębiorstwa lotnicze
2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>(1)</sup> Wszystkie koszty poniesione w związku z umowami marketingowymi zawartymi z Ryanaiirem i spółką AMS zostały uwzględnione jako koszty operacyjne przyporządkowane Ryanaiirowi.

- (264) Jeżeli chodzi o założenie *ex ante* przyjęte w momencie zawierania umów między spółką VFAB a Ryanaiirem, Szwecja wyjaśniła, że w tym kontekście, mimo że nie określono żadnego formalnego i pełnego biznesplanu, dla spółki VFAB oczywiste było, iż przedmiotowe umowy będą stopniowo wywierały pozytywny wpływ na zyski. Z uwagi na niepełne wykorzystanie portu lotniczego istotnie można było oczekiwać, że koszty przyrostowe wynikające z działalności Ryanaira będą stosunkowo ograniczone.
- (265) Według Szwecji przed zawarciem umowy z 2001 r. założono, że opłaty lotniskowe uzgodnione w ramach tej umowy i przychody z działalności pozalotniczej pokryją koszty przyrostowe wynikające z tej umowy i przyniosą spółce VFAB zysk w wysokości [...] SEK rocznie.
- (266) W momencie zawierania umowy z 2003 r. spółka VFAB mogła opierać się na faktycznych wynikach działalności Ryanaira za lata 2001–2002, które potwierdzały ocenę *ex ante* z 2001 r., zgodnie z którą współpraca miała przynosić stopniowo pozytywny wpływ na zyski. Zgodnie z informacjami dostępnymi w tamtym czasie spółka VFAB oceniła, że zmiany wprowadzone w wyniku umowy z 2003 r. pokryją koszty przyrostowe wynikające z porozumień zawartych z Ryanaiirem i przyniosą spółce VFAB zysk w wysokości [...] SEK rocznie. W momencie zawierania umowy z 2005 r. spółka VFAB mogła się oprzeć na faktycznych wynikach działalności prowadzonej przez Ryanaira w przedmiotowym porcie lotniczym w latach 2001–2004, która wywarła zgodny z założeniami pozytywny wpływ na zyski tego portu lotniczego. Z oceny przeprowadzonej przez spółkę VFAB w tamtym czasie wynika, że opłaty lotniskowe w połączeniu z przychodami z działalności pozalotniczej wynikającymi z umowy pokryją koszty wynikające z działalności Ryanaira i począwszy od 2007 r. będą przynosiły przedmiotowemu portowi lotniczemu zysk w wysokości [...] SEK rocznie.
- (267) W związku z wycofaniem się spółki LfV Holding ze spółki VFAB w 2006 r. miasto Västerås jako jedyny pozostający udziałowiec również przeprowadziło przegląd dotyczący perspektyw biznesowych dla przedmiotowego portu lotniczego w celu podjęcia decyzji co do przyszłej strategii (jak określono w motywie 224). W tamtym czasie miasto rozważało kilka scenariuszy, w szczególności: a) dotychczasowy scenariusz postępowania, czyli kontynuację istniejącej strategii handlowej i zachowanie niezmiennych struktur kosztów; lub b) utrzymanie istniejącej skali i kierunku działalności przedmiotowego portu lotniczego – zachowanie działalności prowadzonej przez Ryanaira – przy jednoczesnym dążeniu do redukcji kosztów personelu zgodnie z modelem portu lotniczego prowadzącego podstawową działalność. W ocenie tej wskazano, że scenariusz b), tj. kontynuacja działalności zgodnie z istniejącymi strategiami handlowymi, z uwzględnieniem porozumień z Ryanaiirem, przy jednoczesnym dążeniu do redukcji kosztów personelu, byłby najkorzystniejszy pod względem finansowym w porównaniu z innymi rozważanymi wariantami handlowymi, ponieważ ograniczałaby straty ponoszone przez miasto. W analizie tej potwierdzono zatem ocenę, zgodnie z którą porozumienia zawarte z Ryanaiirem (w tym porozumienia marketingowe) były racjonalne z perspektywy ekonomicznej.

- (268) Oceniając porozumienia pomiędzy portami lotniczymi a przedsiębiorstwami lotniczymi, Komisja powinna również ocenić, w jakim stopniu porozumienia te można uważać za stanowiące część realizacji ogólnej strategii portu lotniczego, która ma doprowadzić do osiągnięcia rentowności przynajmniej w perspektywie długoterminowej. W tym względzie Komisja musi wziąć pod uwagę udokumentowane informacje, które były dostępne, oraz zmiany, jakich można było uzasadnić sposób oczekiwać w momencie zawarcia porozumień, oraz w szczególności warunki panujące w tamtym czasie na rynku, zwłaszcza zmiany na rynku wywołane liberalizacją rynku transportu lotniczego, wejściem na rynek i rozwojem tanich przewoźników oraz innych przewoźników bezpośrednich, zmiany w strukturze organizacyjnej i gospodarczej sektora portów lotniczych oraz stopień zróżnicowania i złożoności funkcji pełnionych przez porty lotnicze, zwiększenie konkurencji między przedsiębiorstwami lotniczymi a portami lotniczymi, niepewne otoczenie gospodarcze spowodowane zmianami panujących warunków rynkowych lub wszelkie inne źródła niepewności w otoczeniu gospodarczym. Komisja zauważa, że, jak określono w motywach 249–255, liczne względy (takie jak wycofanie się tradycyjnych przedsiębiorstw lotniczych i perspektywa osiągnięcia rentowności przyrostowej, długoterminowe porozumienia obejmujące gwarantowaną liczbę pasażerów z dynamicznie rozwijającymi się tanimi przedsiębiorstwami lotniczymi) doprowadziły do tego, iż port lotniczy Västerås uznał zawarcie porozumień handlowych z Ryanaiem, które wywarły pozytywny wpływ na rentowność spółki VFAB, za konieczny krok w ramach strategii mającej zapewnić spółce przyszłą rentowność i możliwość kontynuacji działalności.
- (269) Ponadto Komisja zauważa, że infrastruktura portu lotniczego Västerås jest dostępna dla wszystkich przedsiębiorstw lotniczych, a nie przeznaczona dla konkretnego przedsiębiorstwa lotniczego. Komisja zauważa również, że, jak pokazano w tabeli 6, działalność prowadzona przez wspomniane przedsiębiorstwo lotnicze w porcie lotniczym Västerås przynosiła rentowność przyrostową przez cały okres objęty niniejszą decyzją.
- (270) W świetle powyższych ustaleń, przyjmując, że w ocenie *ex ante* można było oczekiwać, iż działalność wynikająca z porozumień zawartych z Ryanaiem będzie przynosiła przyrostowe, Komisja uznaje, że, zawierając umowy w sprawie opłat lotniskowych z Ryanaiem (środek 4) oraz umowy marketingowe ze spółkami Ryanair i AMS (środek 5), spółka VFAB działała jak prywatny inwestor. W związku z tym przedmiotowe środki nie przyniosły spółkom Ryanair ani AMS żadnej korzyści gospodarczej.

#### 8. WNIOSEK

- (271) Komisja stwierdza, że Szwecja niezgodnie z prawem wdrożyła środek w formie wkładów udziałowców do spółki VFAB w latach 2003–2010 z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisja uznaje jednak, że ta pomoc państwa jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (272) Komisja stwierdza, że czynsz uiszczany przez spółkę VFAB na rzecz Västerås Flygfastigheter AB (środek 2) nie stanowi pomocy państwa.
- (273) Komisja stwierdza, że Szwecja niezgodnie z prawem wdrożyła program na rzecz lokalnych portów lotniczych w latach 2001–2010 (środek 3) z naruszeniem art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wspomniany program pomocy jest jednak zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.
- (274) Komisja stwierdza, że porozumienia handlowe zawarte między spółką VFAB z jednej strony a spółkami Ryanair i AMS z drugiej strony (środki 4 i 5) nie stanowią pomocy państwa,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

#### Artykuł 1

Pomoc państwa, którą Szwecja wdrożyła w formie wkładów udziałowców do spółki VFAB w latach 2003–2010 (środek 1), jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

#### Artykuł 2

Program pomocy państwa, który Szwecja wdrożyła w okresie 2001–2010 w formie wsparcia operacyjnego przyznanego spółce VFAB i innym portom lotniczym w ramach programu na rzecz lokalnych portów lotniczych (środek 3), jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.



*Artykuł 3*

Czynsz uiszczany przez spółkę VFAB na rzecz Västerås Flygfastigheter AB w latach 2003–2010 (środek 2) nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

*Artykuł 4*

Opłaty lotniskowe stosowane w latach 2001–2010 przez spółkę VFAB wobec Ryanaira (środek 4) nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

*Artykuł 5*

Wsparcie marketingowe przyznane przez spółkę VFAB na rzecz spółek Ryanair i AMS w latach 2001, 2008 i 2010 (środek 5) nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

*Artykuł 6*

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Szwecji.

Sporządzono w Brukseli dnia 1 października 2014 r.

*W imieniu Komisji*  
Joaquín ALMUNIA  
Wiceprzewodniczący

---