

PROCEDURY ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA

POMOC PAŃSTWA — FINLANDIA

Pomoc państwa C 25/07 (ex NN 26/07) — Domniemana pomoc państwa na rzecz Ryanair w porcie lotniczym Tampere-Pirkkala

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

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2007/C 244/06)

Pismem z dnia 10 lipca 2007 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Finlandię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE dotyczącego wyżej wspomnianego środka pomocy.

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

Commission européenne
Direction générale de l'Energie et des Transports
Direction A Affaires générales
B-1049 Bruxelles
Faks: (32-2) 296 41 04

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

TEKST STRESZCZENIA

PROCEDURA

W lutym 2005 r. przewoźnik lotniczy SAS Group, występujący w imieniu należącej do niego w całości fińskiej spółki zależnej Blue1 Oy, złożył w Komisji skargę dotyczącą faktu, iż fiński urząd lotnictwa cywilnego (którego nazwę zmieniono później na Finavia) prawdopodobnie bezprawnie udzielił Ryanair pomocy w porcie lotniczym Tampere-Pirkkala w postaci zwolnienia tego przewoźnika z opłat za obsługę pasażerów, tym samym dyskryminując pozostałych przewoźników działających w tym porcie lotniczym.

W dniu 2 marca 2005 r. i 23 maja 2006 r. Komisja zażądała od władz fińskich wyjaśnień, które otrzymała w dniu 25 kwietnia 2005 r. i 27 lipca 2006 r.

OPIS ŚRODKÓW

— Określany dziś jako Terminal 2 budynek w porcie lotniczym Tampere-Pirkkala (zwanym dalej „portem lotniczym Tampere”) został zbudowany w roku 1979. Terminal ten zamierzano wykorzystywać jedynie przejściowo, w związku z czym w roku 1994 powstał nowy terminal pasażerski

(obecnie określany jako Terminal 1). Jednocześnie Terminal 2 został przebudowany do celów odprawy frachtu i był wykorzystywany przez DHL do wygaśnięcia odpowiedniej umowy najmu w roku 2002.

- Władze fińskie wyjaśniły, że w związku z potrzebą uruchomienia w Finlandii tanich usług pasażerskich oraz oferowania ich na jednym z portów lotniczych podlegających Finavia, podjęto decyzję o przebudowie w roku 2003 Terminala 2 — wykorzystywanego uprzednio jako terminal towarowy — na terminal mogący służyć do odprawy pasażerów tanich linii lotniczych.
- Zarządzanie Terminalem 2 zostało przekazane spółce Suomen Lentoasemapalvelut Oy (zwanej również Airpro), która w całości należy do Finavia (były fiński urząd lotnictwa cywilnego).
- Pismem z dnia 24 marca 2003 r. Airpro zaproponowała niektórym liniom lotniczym rozważenie rozpoczęcia działalności na nowo powstałym terminalu dla tanich linii lotniczych (Terminal 2) w porcie lotniczym Tampere. Pismo to nie zostało skierowane do irlandzkiego przewoźnika lotniczego Ryanair, jednak to z tym przewoźnikiem Suomen Lentoasemapalvelut Oy (Airpro) zawarła umowę w dniu 3 kwietnia 2003 r.

- Uregulowania w zakresie opłat lotniskowych wprowadzone w przypadku Terminala 2 różnią się od uregulowań dotyczących opłat pobieranych przez Finavia na pozostałych podległych jej fińskich portach lotniczych. Według władz fińskich różnice w opłatach pobieranych na Terminalu 2 są obiektywnie uzasadnione innym poziomem usług oferowanych w Terminalu 1 oraz w Terminalu 2 portu lotniczego Tampere.
- Pismo wysłane do przewoźników lotniczych przez Airpro dnia 24 marca 2003 r. zawierało „niewyczerpujący wykaz” opłat z tytułu wykorzystywania terminalu dla tanich linii lotniczych w porcie lotniczym Tampere. Obejmował on opłatę za obsługę naziemną i korzystanie z terminala, której wysokość była uzależniona od rodzaju statków powietrznych stosowanych do obsługi regularnych połączeń pasażerskich. Inne uiszczane zazwyczaj na rzecz Finavia opłaty miały być naliczane odrębnie. Umowa między Ryanair a Airpro przewiduje inną strukturę opłat niż określona we wspomnianym wcześniej piśmie.
- Biorąc pod uwagę, że zawierając umowę z Ryanair Airpro praktycznie zwalnia tego przewoźnika z obowiązku uiszczania ogólnie obowiązujących opłat lotniskowych, podmiot składający skargę przypuszcza, że Airpro oraz jej spółka dominująca Finavia muszą ponieść straty w przypadku usług świadczonych na rzecz Ryanair. Ponadto podejrzewa się, że Finavia i/lub Airpro pokrywają koszty przypadające w Terminalu 2 portu lotniczego Tampere z dochodów uzyskiwanych w innych fińskich portach lotniczych lub z tytułu innych usług oferowanych w porcie lotniczym Tampere.
- Zgodnie z poufną umową zawartą przez Ryanair i Airpro, Ryanair uiszcza jedynie „ryczałtową” opłatę za usługi świadczone przez Airpro w porcie lotniczym Tampere. Ryanair jest zwolniony z opłat za ochronę i za obsługę pasażerów. Mimo iż na mocy umowy z Airpro Ryanair jest zwolniony z „opłat pasażerskich”, to informacje dostępne w Internecie (strona główna Ryanair) pozwalają przypuszczać, że Ryanair pobiera te opłaty od pasażerów swoich lotów z portu lotniczego Tampere, ale nie przekazuje ich organom państwowym bądź Finavii.

OCENA ŚRODKÓW POMOCY

Komisja ma wątpliwości dotyczące następujących kwestii:

- *Przebudowa Terminala 2 w porcie lotniczym Tampere do celów regularnych połączeń pasażerskich:*
 - czy przy przebudowie Terminala 2 z towarowego na pasażerski udzielono pomocy państwa;
 - czy poziom usług w Terminalu 2 na tyle różni się od oferowanego w Terminalu 1, że uzasadnia to różne traktowanie przewoźników lotniczych; oraz
 - czy terminal jest wynajmowany Airpro za cenę rynkową, czy też udzielana jest pomoc państwa — w obliczu faktu, że Airpro w całości należy do Finavii.
- *Działalność grupy Finavia oraz Airpro:*
 - czy opłaty, które Ryanair zobowiązany jest wnosić za usługi świadczone przez Airpro, pokrywają rzeczywiste koszty, czy też Airpro pokrywa te koszty z dochodów uzyskiwanych w ramach pozostałej działalności;

- czy Finavia pokrywa koszty ponoszone w Terminalu 2 portu lotniczego Tampere z opłat pasażerskich lub innych dochodów uzyskiwanych w innych fińskich portach lotniczych lub z tytułu innych usług świadczonych w porcie lotniczym Tampere;
- czy — w odniesieniu do usług świadczonych w porcie lotniczym Tampere i w pozostałych portach lotniczych podlegających Finavii — Airpro jest niezależne operacyjnie i przy podejmowaniu decyzji od swojej spółki dominującej, oraz czy organy kierownicze Finavii i Airpro są od siebie niezależne;
- czy pod względem operacyjnym Finavia jest w pełni niezależna od organów państwowych.
- *Preferencyjne traktowanie Ryanair w porcie lotniczym Tampere:*
 - czy pobierana od Ryanair opłata „ryczałtowa” pokrywa wszystkie koszty usług świadczonych przez Airpro w porcie lotniczym Tampere na rzecz Ryanair; oraz
 - czy pobierana przez Ryanair opłata pasażerska w wysokości 9,18 EUR od pasażera jest przekazywana Finavii, czy też należy ją uznać za pomoc państwa.

W odniesieniu do pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu, która została udzielona na przebudowę i eksploatację Terminala 2 w porcie lotniczym Tampere, na działalność grupy Finavia oraz Airpro w porcie lotniczym Tampere oraz na działalność Ryanair w porcie lotniczym Tampere, Komisja ma wątpliwości, czy tego rodzaju pomoc może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na podstawie wyjątków, o których mowa w art. 87 ust. 2 i 3 Traktatu.

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

TEKST PISMA

- „1. Komissio ilmoittaa Suomelle, että tutkittuaan käytössään olevat, myös Suomen viranomaisien toimittamat asiakohdassa mainittuihin toimenpiteisiin liittyvät tiedot komissio on päättänyt aloittaa EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun menettelyn.

1. KANTELU

1.1 Menettely

2. Komissio vastaanotti helmikuussa 2005 kanelun lentoyhtiöltä (SAS Group kokonaan omistamansa suomalaisen tytäryhtiön Blue1 Oy:n puolesta). Kanelu koski Ilmailulaitoksen (sittemmin Finavia) väitettyjä laittomia valtiontukijärjestelyjä Tampere-Pirkkalan lentoasemalla, jolla yhdelle lentoyhtiölle (Ryanair) oli myönnetty poikkeus matkustajapalveluihin liittyvien maksujen suorittamisesta. Tämän katsottiin johtaneen muiden lentoyhtiöiden syrjimiseen kyseisellä lentoasemalla.
3. Komissio lähetti 2. maaliskuuta 2005 ja 23. toukokuuta 2006 Suomen viranomaisille kysymyksiä, joihin Suomen viranomaiset vastasivat 27. huhtikuuta 2005 ja 27. heinäkuuta 2006.

2. TAUSTAA

2.1 Tampere-Pirkkalan lentoaseman kehittyminen

4. Tampere-Pirkkalan lentoasemalla (jäljempänä 'TMP:n lentoasema') on kaksi säännöllisen matkustajaliikenteen terminaalia. Terminaali 1 valmistui vuonna 1998, ja sitä käyttävät tällä hetkellä Finnair, SAS, Blue1 ja Golden Air ⁽¹⁾. Terminaali 2 on kunnostettu aikaisemmin rahtiterminaalina (ja sitä ennen matkustajaterminaalina) olleesta rakennuksesta, ja se avattiin matkustajaliikenteelle 4. huhtikuuta 2003. Terminaali 2 perustettiin nk. low cost -terminaaliksi. Ensimmäinen ja (toistaiseksi) ainut terminaali 2:ssa toimiva lentoyhtiö on irlantilainen Ryanair. Blue1:n mukaan terminaali 1:ssä oli vielä käyttämätöntä kapasiteettia uusille liikenteenharjoittajille.
5. Suomen viranomaisten komissiolle osoittamassa 27. huhtikuuta 2005 päivätyssä kirjeessä (jäljempänä '1. vastaus') toimittamien tietojen mukaan nykyisin terminaali 2:ksi kutsuttu rakennus valmistui vuonna 1979, eli samaan aikaan kuin TMP:n lentoasema, ja se on silloin otettu käyttöön. Terminaali rakennettiin väliaikaiseksi ja vain tilapäistä käyttöä varten. Tämän vuoksi oli luonnollista, että varsinainen matkustajaterminaali (terminaali 1) rakennettiin vuonna 1994. Vuonna 1994 terminaali 2 kunnostettiin soveltuvaksi rahdin käsittelyyn ja sen vuokrasi rahtiyhtiö DHL. Kun vuokrasopimus päättyi, terminaali 2 jäi vuonna 2002 tyhjäksi.
6. Suomen viranomaisten toimittamien tietojen mukaan hallituksen tasolla oli tehty päätös nk. halpalentoyhtiöiden palvelujen tarjonnan edistämiseksi Suomessa. Sen vuoksi TMP:n lentoaseman terminaali 2 muutettiin vuonna 2003 aiemmasta rahtiterminaalikäytöstä low cost -toimintoihin soveltuvaksi terminaaliksi, johon tarvittiin muutamia pieniä muutoksia ja korjauksia. Terminaali 2:n hallinnointi annettiin Suomen Lentoasemapalvelut Oy:lle (joka tunnetaan myös nimellä Airpro Oy), joka on Finavian sataprosenttisesti omistama yhtiö.
7. Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan Airpro Oy lähetti 24. maaliskuuta 2003 useille lentoyhtiöille kirjeen, jossa ilmoitettiin mahdollisuudesta aloittaa toiminta TMP:n lentoasemalle vastikään perustetussa low cost -terminaalissa (terminaali 2). Ryanair ei ollut vastaanottajien listalla. Siitä huolimatta sopimus Ryanairin ja Suomen Lentoasemapalvelut Oy:n (Airpro Oy) välillä tehtiin 3. huhtikuuta 2003 (alle kaksi viikkoa kirjeen päiväyksestä).
8. Kantelijan ja Suomen viranomaisten toimittamien tietojen perusteella vanhan rahtiterminaalin kunnostaminen oli välttämätöntä, jotta TMP:n lentoaseman terminaali 2:ta voitiin käyttää säännöllisen matkustajaliikenteen palveluihin.
9. Suomen viranomaiset toteavat, että kunnostustöihin käytetyt summat eivät olleet merkittäviä. Vaikka komissio oli pyytänyt tarkkoja tietoja kyseisistä rakennustöistä, tietoja ei toimitettu.

10. Kantelijan toimittamien, Airpro Oy:n tuolloin Suomen lehdistölle antamiin lausuntoihin ⁽²⁾ perustuvien tietojen mukaan terminaali 2:n parannustöihin investoitiin noin 500 000 euroa.

11. Kantelija katsoo, että mitkään terminaali 2:een tehdyistä muutoksista tai investoinneista eivät olleet välttämättömiä, koska terminaali 1:ssä oli kapasiteettia uusille lentoyhtiöille, myös low cost -toiminnoille.

12. Finavian vuosikertomusten 2003, 2004 ja 2005 mukaan TMP:n lentoaseman matkustajamäärät ovat kasvaneet nopeasti sen jälkeen kun Ryanair aloitti toimintansa TMP:n lentoasemalla vuonna 2003:

— Vuosikertomus 2003 ⁽³⁾: Matkustajamäärän kehitys oli vuoteen 2002 verrattuna positiivinen TMP:n lentoasemalla (+ 29 %). Vuosikertomuksen mukaan pääsyy tähän kasvuun oli Ryanair, joka aloitti Tampere–Tukholma-lennot huhtikuussa ja Tampere–Lontoo-lennot lokakuussa. Kansainvälisten matkustajien määrä kasvoi koko vuonna TMP:n lentoasemalla yhteensä 57 %.

— Vuosikertomus 2004 ⁽⁴⁾: Matkustajamäärällä mitattuna TMP:n lentoasema nousi maan kolmanneksi suurimmaksi lentoasemaksi, jolla matkustajia oli lähes 500 000 eli 63 % enemmän kuin vuonna 2003. Kansainvälinen liikenne kasvoi eniten TMP:n lentoasemalla (+ 85 %), jolla kotimaan matkustajamäärissä kasvua oli + 22 %. Liikenneilmailun laskeutumisten suotuisa kehitys jatkui koko vuoden, ja eniten kasvua oli TMP:n lentoasemalla (+ 15 %).

— Vuosikertomus 2005 ⁽⁵⁾: Matkustajamäärällä mitattuna vilkkaimmat lentoasemat Helsinki-Vantaan jälkeen olivat Oulu, TMP ja Rovaniemi. TMP:n lentoasema hipoi ensimmäisen kerran lähes 600 000 matkustajan rajaa. TMP:n lentoaseman matkustajamäärä oli 20 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna.

2.2 TMP:n lentoaseman pitäjät Finavia ja Suomen Lentoasemapalvelut Oy (Airpro Oy)

13. Suomen viranomaisten toimittamissa tiedoissa sekä Finaviaa että Suomen Lentoasemapalvelut Oy:tä (jäljempänä 'Airpro Oy') kuvataan TMP:n 'lentoaseman pitäjiksi'. Finavia on lentoasemaa kokonaisuudessaan hallinnoiva taho, ja Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet komissiolle, että TMP:n lentoaseman terminaali 2 on vuokrattu Airpro Oy:lle mutta että terminaali 1:tä hallinnoi Finavia itse.

⁽²⁾ Kauppalehdessä 6. maaliskuuta 2003 julkaistut tiedot.

⁽³⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2003/fi/lentoliikenne_-_vuonna_2003.html.

⁽⁴⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: <http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2004/fi/lentoliikenteenk-hitys.html>.

⁽⁵⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/fi/liikenteessa_15_m.htm.

⁽¹⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: http://www.finavia.fi/lentoasema_tampere-pirkkala?pg=5380.

2.2.1 *Finavia ja sen suorittamat tehtävät*

14. Suomen ilmailulainsäädännön kokonaisuudistus saatiin päätökseen vuoden 2005 lopussa, ja vuonna 2005 Ilmailulaitos toimi viimeisen vuotensa Suomen ilmailuviranomaisena. Ilmailulaitoksen tehtävä Suomen lentoasemien pitäjänä ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoajana säilytettiin. Ilmailulaitos päätti myös ottaa käyttöön uuden aputoiminimen, **Finavia**, erottuakseen paremmin viranomaisesta. Suomen ilmailuviranomaisen tehtävistä huolehtimaan perustettiin uusi erillinen viranomainen, **Ilmailuhallinto**. Ilmailuhallinto aloitti toimintansa vuoden 2006 alusta ⁽⁶⁾.
15. Suomen viranomaiset ilmoittivat komissiolle 27. huhtikuuta 2005 päivätyssä kirjeessään (1. vastaus), että Finavia (entinen Ilmailulaitos) on valtion liikelaitoslain (1185/2002) mukainen valtion liikelaitos. Finavia hallinnoi Suomessa kaikkiaan 25:tä lentoasemaa.
16. Finavian verkkosivulla ⁽⁷⁾ julkaistujen tietojen mukaan Finavian lentoasemat ovat seuraavat:
- Helsinki-Vantaan lentoasema (HEL)
 - Helsinki-Malmin lentoasema (HEM)
 - Enontekiön lentoasema (ENF)
 - Ivalon lentoasema (IVL)
 - Joensuun lentoasema (JOE)
 - Jyväskylän lentoasema (JYV)
 - Kajaanin lentoasema (KAJ)
 - Kemi-Tornion lentoasema (KEM)
 - Kittilän lentoasema (KTT)
 - Kruunupyyn lentoasema (KOK)
 - Kuopion lentoasema (KUO)
 - Kuusamon lentoasema (KAO)
 - Lappeenrannan lentoasema (LPP)
 - Maarianhaminan lentoasema (MHQ)
 - Oulun lentoasema (OUL)
 - Porin lentoasema (POR)
 - Rovaniemen lentoasema (RVN)
 - Savonlinnan lentoasema (SVL)
 - Tampere-Pirkkalan lentoasema (TMP)
 - Turun lentoasema (TKU)
 - Vaasan lentoasema (VAA)
 - Varkauden lentoasema (VRK).
17. Finavian verkkosivulla ⁽⁸⁾ luetelluista 28 lentoasemasta vain seuraavat 3 eivät ole Finavian hallinnoimia:

- Mikkeli (MIK)
- Seinäjoki (SJO)
- Sodankylä (SOT).

18. Finavia ja sen viisi tytäryhtiötä muodostavat liikelaitoskonsernin. Finavia ilmoittaa tavoitteekseen tarjota asiakkailleen turvallisia ja kansainvälisesti kilpailukykyisiä lentoasema- ja lennonvarmistuspalveluja. Finavian viisi tytäryhtiötä huolehtivat organisaation tukitoiminnoista ja kehittävät lentoasemia ja niiden palveluja ⁽⁹⁾.
19. Finavian vuosikertomuksessa 2005 julkaistujen tietojen ⁽¹⁰⁾ mukaan Finavia voi nostaa uusia pitkäaikaisia lainoja ainoastaan valtioneuvoston luvalla. Sama koskee Finavia-konserniin kuuluville yrityksille annettavia takauksia.

2.2.2 *Airpro Oy ja sen suorittamat tehtävät*

20. Airpro Oy on Finavian sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö ⁽¹¹⁾.
21. Airpro Oy suunnittelee ja kehittää matkaketjun eri vaiheisiin liittyviä palveluja lentoasemilla ja matkustajaterminaalissa. Airpro Oy:n verkkosivulla ⁽¹²⁾ todetaan, että Airpro Oy tarjoaa maahuolintapalveluja lentoyhtiöille 20 lentokentällä Suomessa, kun taas Finavian verkkosivulla ⁽¹³⁾ julkaistun tiedon mukaan Airpro Oy tarjoaa maahuolintapalveluja 13 lentoasemalla Suomessa (kaikki Finavian hallinnoimia). Suomen viranomaisten 2. vastauksessa todetaan, että Finaviaa ja Airpro Oy:tä tulee pitää täysin erillisinä oikeushenkilöinä. Suomen viranomaiset perustelevat tätä seuraavasti: Finavia ei tarjoa samoja palveluja TMP:n lentoasemalla kuin Airpro Oy ja Airpro Oy:n tuote terminaali 2:ssa on täysin uusi ja innovatiivinen — Airpro Oy tuottamassa palvelussa on yhdistetty terminaalipalvelut ja maahuolintatoiminnot optimaalisella tavalla (low cost -tuotteeksi) — ja Airpro Oy toimii tässä kuten mikä tahansa yksityinen yritys.
22. Komission käytettävissä olevat tiedot herättävät kuitenkin epäilyjä näiden kahden yrityksen riippumattomuudesta. Tältä osin komissio panee merkille, että
- Airpro Oy on Finavian perustama ja sen sataprosenttisesti omistama ja valvoma yhtiö;
 - Airpro Oy toimii ainoastaan Finavian hallinnoimilla lentoasemilla;
 - Finavian vuosikertomuksessa 2005 julkaistujen tietojen ⁽¹⁴⁾ mukaan Finavian tytäryhtiöt, myös Airpro Oy, toimivat suoraan Finavian hallituksen alaisuudessa;

⁽⁶⁾ Tietolähteenä Finavian vuosikertomus 2005, Finavian verkkosivu: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/fi/liiktoim_ja_viran.htm.
⁽⁷⁾ <http://www.finavia.fi/handlingserviceproviders> ja <http://www.finavia.fi/lentoasemat>.
⁽⁸⁾ <http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/esite/fi/sivu7.htm> ja <http://www.finavia.fi/lentoasemat>.

⁽⁹⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: <http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/esite/fi/sivu7.htm>.
⁽¹⁰⁾ Finavian verkkosivulla julkaistu vuosikertomus 2005, kohta 'Tuloskehitys/Rahoitus 2005': http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/fi/il_rahoy.htm.
⁽¹¹⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: <http://www.finavia.fi/tytaryhtiot>.
⁽¹²⁾ Tietolähteenä Airpro Oy:n verkkosivu: http://www.airpro.fi/handling_maapalvelut.
⁽¹³⁾ <http://www.finavia.fi/handlingserviceproviders>.
⁽¹⁴⁾ Finavian verkkosivulla julkaistu vuosikertomus 2005, kohta 'Ilmailulaitoksen konserniorganisaatio': http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/fi/toimintaymp_keh.htm#.

- Finavian vuosikertomuksessa 2005 julkaistujen tietojen ⁽¹⁵⁾ mukaan valtioneuvosto oikeutti Finavian antamaan vastavakuutta vaatimatta omavelkaisia takauksia yhteensä enintään 60 miljoonan euron edestä lentokenttä- ja lennonvarmistuspalveluita tuottavien tytäryhtiöidensä tai Finavian toimialaan liittyvien kiinteistöyhtiöidensä ottamien lainojen vakuudeksi;
- komission yksiköt eivät ole pystyneet saamaan käyttöönsä Airpro Oy:n erillistä tilinpäätöstä. Vaikka Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet, että Airpro Oy:n toiminnot TMP:n lentoasemalla ovat voitollisia, ei ole selvää, onko Airpro Oy yrityksenä kokonaisuudessaan voittoa tuottava;
- Airpro Oy:n kanssa palveluista TMP:n lentoasemalla tehdyn sopimuksen mukaan näyttäisi siltä, että Ryanair on kokonaan vapautettu kaikista muista maksuista paitsi Airpro Oy:lle suoritettavasta kokonaismaksusta. Ei ole selvää, onko tällaisesta järjestelystä sovittu minkään muun terminaali-/maahuolintapalvelujen tuottajan kanssa Suomessa;
- näyttäisi siltä, että Ryanairin lentoja mainostetaan sekä Finavian hallinnoimassa terminaali 1:ssä että Airpro Oy:n hallinnoimassa terminaali 2:ssa ⁽¹⁶⁾. Komissiolla on tietoja Ryanairin ja Airpro Oy:n välillä 3. huhtikuuta 2003 tehdystä erityisestä low cost -lentoasemalupaketista TMP:n lentoasemalla, mutta komission tiedossa ei ole, mitä Ryanairin palveluja terminaali 1:ssä mainostetaan ja millä perusteella;
- Ryanair ja Airpro Oy sopivat Ryanairin lentojen ohjaamisesta Finavian hallinnoimalle Porin lentoasemalle kesällä 2003, kun TMP:n lentoasema oli suljettuna. Siirto toteutettiin noudattaen samoja rahoitusehdoja kuin ne, joista oli sovittu TMP:n lentoaseman terminaali 2:sta lähtevien Ryanairin lentojen osalta, joten näyttää siltä, että Finavian ja Airpro Oy:n välillä on toiminnallinen ja rakenteellinen yhteys.

2.2.3 Airpro Oy:n terminaali 2:n käytöstä maksama vuokra

23. Komissio on saanut ristiriitaiselta vaikuttavista tiedoista Suomen viranomaisilta Finavian Airpro Oy:ltä perimästä vuokrasta terminaali 2:n osalta:
- Suomen viranomaiset ilmoittivat 1. vastauksessaan komissiolle, että Finavia perii Airpro Oy:ltä korkeampaa vuokraa kuin edelliseltä vuokralaiselta. Näin ollen Finavian osalta kyseessä olevien tilojen vuokraaminen Airpro Oy:lle on tuottavampaa kuin mitä edellinen vuokrasopimus on ollut, koska vuokran määrä on suurempi.
 - Suomen viranomaiset ilmoittivat kuitenkin 27. heinäkuuta 2006 päivätyssä kirjeessään (jäljempänä '2. vastaus'), että Airpro Oy maksaa saman vuokran kuin edellinen vuokralainen.

⁽¹⁵⁾ Finavian verkkosivulla julkaistu vuosikertomus 2005, kohta 'Tulokset/Rahoitus 2005':
http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/fi/il_rahoytys.htm.

⁽¹⁶⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu:
http://www.finavia.fi/lentoasema_tampere-pirkkala?pg=5380.

24. Kantelijan toimittamien tietojen mukaan ennen kuin terminaali 2:ssa aloitettiin säännöllisen matkustajalentoliikenteen toiminnot huhtikuussa 2003, vanhaa rahtiterminaalia parannettiin ja korjattiin matkustajapalveluihin soveltuvaksi. Kantelija viittaa Airpro Oy:n Suomen lehdistölle antamiin lausuntoihin ⁽¹⁷⁾, joiden mukaan terminaali 2:n parannustöihin investoitiin noin 500 000 euroa.
25. Suomen viranomaiset vahvistavat, että terminaali 2:ta korjattiin ja kunnostettiin mutta että kunnostustöihin käytetyt summat eivät olleet merkittäviä. Vaikka komissio oli pyytänyt tarkkoja tietoja kyseisistä rakennustöistä, tietoja ei toimitettu. Kantelija katsoo, että mitkään terminaali 2:een tehdyistä muutoksista tai investoinneista eivät olleet välttämättömiä, koska terminaali 1:ssä oli kapasiteettia uusille lentoyhtiöille, myös low cost -toiminnoille.

2.2.4 Sovellettavat lentoasemamaksut

26. Suomessa Finavia on sääntelyviranomainen, joka vahvistaa kaikilla Finavian lentoasemilla sovellettavat maksut sisältävän hinnaston. Lentoasemamaksujen hinnasto julkaistaan Finavian Internet-sivulla ⁽¹⁸⁾. Suomen viranomaiset ilmoittivat 1. vastauksessaan komissiolle, että TMP:n lentoasema on kokonaan Finavian omistama. Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan Finavian lentoasemilla sovellettavia liikennemaksuja koskevissa yleisissä säännöksissä ei eroteta toisistaan maksuja, jotka on suoritettava TMP:n lentoaseman terminaali 1:ssä ja terminaali 2:ssa tuotetuista palveluista.
27. Suomen viranomaiset ilmoittivat 1. vastauksessaan, että terminaali 2 on aikaisemmin ollut rahtiterminaalina ja se on vuokrattu vuonna 2003 Airpro Oy:lle kokonaisuudessaan, joten Finavia ei voi periä matkustajamaksua, koska se ei tuota matkustajamaksun perusteena olevia palveluja tuossa terminaalissa. Suomen viranomaiset esittävät 2. vastauksessaan toisen perustelun, jonka mukaan vuonna 1994 terminaali 2 poistettiin matkustajamaksuilla katettavista kuluista ja siirrettiin lentoaseman kaupallisten palvelujen käyttöön.

28. Suomen viranomaiset kiistävät 2. vastauksessaan, että Finavia ja Airpro Oy olisivat vahvistaneet ilman objektiivisia perusteita erilaisia lentoasemamaksuja eri lentoyhtiöille minkään lentoyhtiön eduksi.

2.2.5 Ristikkäistukea Finavia-konsernissa

29. Kantelija katsoo, että Finavia tukee ristiin lentoasemiaan Suomessa. Kantelijan päätelmä perustuu Finavian ⁽¹⁹⁾ vuosikertomukseen 2001, jonka mukaan kaikilta 25 lentoasemalta perittyjä matkustajamaksuja käytetään kollektiivisesti lentoasemien ylläpitokustannusten kattamiseen.

⁽¹⁷⁾ Kauppalehdessä 6. maaliskuuta 2003 julkaistut tiedot.

⁽¹⁸⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu:
<http://www.finavia.fi/julkaisut>.

⁽¹⁹⁾ Toimi tuolloin vielä Ilmailulaitoksen nimellä.

30. Suomen viranomaiset ilmoittivat 2. vastauksessaan komissiolle, että vaikka Airpro Oy on kokonaan Finavian omistama tytäryhtiö, Airpro Oy toimii täysin kilpailuilla markkinoilla ja voittoa tuottavasti. Finavia ei subventoi eikä voisiakaan subventoida Airpro Oy:tä millään tavalla. On selvää, että Finavian palveluksessa olevien ja Airpro Oy:n palveluksessa olevien henkilöiden palkkatasot, tehtäväkuvat ja muu työoikeudellinen normisto on erilaista. Finavia ei TMP:n lentoaseman toimesta tuota ko. lentoasemalla maahuolintapalveluja. Airpro Oy:n tuote terminaali 2:ssa on täysin uusi ja innovatiivinen. Siinä on yhdistetty terminaali- ja maahuolintapalvelut ja maahuolintatoiminnot optimaalisella tavalla low cost -tuotteeksi.
31. Suomen viranomaiset katsovat, että mikä tahansa yksityinen sijoittaja Airpro Oy:n asemassa liiketaloudellisesti tarkastellen vuokratessaan kyseessä olevat tilat ja antaessaan sopimuksen mukaiset palvelut sopimushinnoin toimisi liiketaloudellisesti kannattavasti. Airpro Oy toimii tässä kuten mikä tahansa yksityinen yritys eli kannattavasti. Koska yksityinen yritys olisi toiminut vastaavalla tavalla samoissa olosuhteissa, kyse ei voi olla Airpro Oy:n osalta valtiontuesta.
32. Suomen viranomaisten toimittamien tietojen mukaan terminaali 2:n nykyisen toiminnan aikana jokainen vuosi on ollut sekä lentoasemalle että Airpro Oy:lle kannattavaa. Vuonna 2004 lentoaseman saama nettotulo tästä toiminnasta oli noin [...] (*) euroa, minkä lisäksi Finavia sai lentoreittimaksuja [...] euroa kyseisenä vuonna. Airpro Oy:n saama nettotulo vuonna 2005 oli noin [...] euroa. Suomen viranomaisten mukaan tämä osoittaa, että terminaali 2:n toimintaa ei vähimmäissäkään määrin subventoida muilta liikenteenharjoittajilta saaduilla tuloilla. Päinvastoin terminaali 2:n tuottama tulo koituu muiden liikenteenharjoittajien hyödyksi lentomaksuja alentaen.
33. On syytä huomata, että Suomen viranomaisten toimittamat tiedot eivät näytä vastaavan nykytilannetta. Suomen viranomaiset totesivat 1. vastauksessaan, että low cost -terminaalijärjestelystä terminaali 2:ssa 'hyötyvät viime kädessä kaikki lentoyhtiöt liikennemaksujen alentumisena tai niiden korotustarpeen vähentymisenä'. Sen sijaan 2. vastauksessaan Suomen viranomaiset katsoivat, että terminaali 2:n tuottama tulo johtaa jopa lentoasemamaksujen alentumiseen. Samanaikaisesti Finavian lentoasemilla vuosina 2006 ja 2007 sovellettavia liikennemaksuja koskevat yleiset säännökset ⁽²⁰⁾ osoittavat päinvastaista suuntausta, eli sovellettavat lentoasemamaksut/verot ovat Finavian lentoasemilla (myös TMP:n lentoasemalla) joko säilyneet ennallaan tai nousseet. Seuraavassa annetaan muutamia esimerkkejä.
- laskeutumismaksu: 156,44 euron kiinteä maksu tai 6,84 euroa per tonni (vuosina 2006 ja 2007)
 - lentoaseman lennonvarmistuspalvelumaksu: 140,00 euroa (vuosina 2006 ja 2007) ja
 - turvamaksu: 3,24 euroa (2006) tai 4,51 euroa (2007).
34. Suomen viranomaiset ovat esittäneet terminaali 2:ssa tarjotusta tuotteesta tai palvelusta seuraavat tiedot:
- Tuote on kokonaan uusi, nykyisille terminaali 1:n palveluille rinnakkainen, mutta merkittävästi alempi-tasoinen tuote TMP:n lentoasemalla.
 - Palvelu on avoin kaikille lentoyhtiöille, jotka voivat hyväksyä low cost -terminaalin alhaisemman palvelu-tason ja sen toimintaperiaatteet.
 - Liiketoimintasuunnitelman mukaan palvelu on järjes-tetty siten, että se on erillisenäkin kannattavaa ja voitollista. Koska liiketoimintasuunnitelmaa terminaali 2:n toiminnasta ei koskaan toimitettu komissiolle, se ei voi ottaa kantaa näihin tietoihin.
 - TMP:n lentoaseman terminaali 2:n low cost -järjeste-lystä hyötyvät viime kädessä kaikki lentoyhtiöt liiken-nemaksujen alentumisena tai niiden korotustarpeen vähentymisenä.
 - Luonteensa mukaisesti low cost -terminaali on edul-linen lentoyhtiöille, jotka lentävät kohtuullisen suurilla ja täysillä koneilla ja joiden matkustajat ovat 'point to point' -matkustajia. Matkustajien saamien palvelujen laatu ja määrä ovat terminaali 2:ssa tasoltaan alempia kuin terminaali 1:ssä.
 - TMP:n lentoaseman low cost -terminaalin (terminaali 2) käyttöönoton jälkeen terminaali 1:n palvelutaso on säilynyt entisellään. Voidakseen pitää terminaali 2:n palvelun hinnat alhaisina low cost -terminaalin pitäjä edellyttää aikatauluista sopimista ja pidempiaikaisia sopimuksia henkilöstönsä käytön optimoimiseksi. Lentoja ei siis voi aina suorittaa lentoyhtiön pyytämä-nä ajankohtana, kuten tällä hetkellä terminaali 1:ssä.
 - Airpro Oy:n 24. maaliskuuta 2003 lähettämässä kirjeessä todetaan, että toiminnot terminaali 2:ssa '[...] will be based on the capacity to serve a single aircraft at a time, in accordance with a scheduled (sic) agreed with the relevant airline. This will not be a round the clock service but one provided at an agreed time. The terminal only provides handling capacity for point to point traffic. Terminal slots are allocated according by (sic) first come first served basis.'
 - Lisäksi kirjeessä tarkennetaan, että '[...] the low cost terminal will not levy the CAA's general passenger charge, because the CAA does not provide this service at the terminal. Airlines will pay the airport's normal operational charges, such as landing, terminal navigation and security fees in accordance with the CAA's rates. Terminal (sic) provides both the terminal services and handling services in a same package and pricing is based on one charge for both of these services.'
 - Airpro Oy:n useille lentoyhtiöille 24. maaliskuuta 2003 lähettämässä kirjeessä oli viitteellinen luettelo low cost -terminaalimaksuista, jotka määräytyvät ilma-aluksen koon mukaan. Kun kyseessä on B737/MD83/A320-tyyppin ilma-alus, maahuolinnasta ja terminaalin käytöstä peritään 1 200 euron maksu. Sen lisäksi peritään tavanomaiset Ilmailulaitoksen laskeutumis-, lentoaseman lennonvarmistuspalvelu- ja turvamaksut.

(*) Liikesalaisuus

⁽²⁰⁾ Julkaistu Finavian verkkosivulla:
<http://www.finavia.fi/julkaisut>.

35. Kantelija toteaa, että Airpro Oy ja Finavia ovat rajanneet terminaali 2:n käytön 'point to point' -liikennettä varten. Kantelijan mukaan TMP:n lentoasemalla toimivien liikenteenharjoittajien erottelulle ei ole perusteltu syytä. Se katsoo, että tämän syrjivän kohtelun päätarkoituksena on suosia ja tukea yhtä liikenteenharjoittajaa, Ryanairia.
36. Kantelijan kannan mukaan Ryanairille ja sen matkustajille TMP:n lentoaseman terminaali 2:ssa tarjotun palvelun taso ei eroa riittävästi terminaali 1:n tasosta. Kantelija katsoo, että vaikka Ryanairille tuotetut palvelut ja Airpro Oy:lle koituvat kustannukset ovat alhaiset terminaali 2:ssa, tuotetuista palveluista on aiheuduttava jonkinlaisia kustannuksia. Tämä tarkoittaa, että Airpro Oy:lle täytyy aiheutua tappioita näiden palveluiden tuottamisesta.
37. Tehdessään sopimuksen Ryanairin kanssa Airpro Oy tosiasiallisesti vapautti tämän lentoyhtiön yleisesti suoritettavien lentoasemamaksujen suorittamisesta, joten kantelija väittää, että Airpro Oy:lle ja sen emo-organisaatio Finavialle täytyy aiheutua tappioita palvelujen tuottamisesta Ryanairille. Lisäksi väitetään, että Finavia ja/tai Airpro Oy tukee ristiin lentoasemiaan Suomessa käyttämällä kaikilta 25 lentoasemalta perittyjä matkustajamaksuja/-tuloja kollektiivisesti TMP:n lentoaseman terminaali 2:n kustannusten kattamiseen.

2.3 Ryanairiin sovellettavat käyttöehdot

38. Sen sijaan, että Ryanair suorittaisi Finavian lentokentillä yleisesti sovellettavat lentoasemamaksut, Ryanairin ja Airpro Oy:n 3. huhtikuuta 2003 tekemän sopimuksen mukaan Ryanair suorittaa 'kokonaismaksun', jonka suuruus riippuu päivittäisistä rotaatioista TMP:n lentoasemalla. Mitä useampia rotaatioita Ryanairilla on, sitä pienempi on sen lentokohtaisesti suorittama maksu.
39. Komissio on saanut Suomen viranomaisilta ristiriitaisilta vaikuttavia tietoja lentoasemamaksuista, jotka Ryanairin on suoritettava palveluista TMP:n lentoasemalla.
- Suomen viranomaiset ilmoittivat 1. vastauksessaan, että Finavian perimät maksut ilmenevät yksityiskohtaisesti liikennemaksupäätöksestä. Tämän päätöksen mukaisesti kaikki lentoyhtiöt, myös Ryanair, maksavat lennonvarmistuksen maksut (lentoaseman lennonvarmistuspalvelu- ja lentoreittimaksut) samoin perustein. Lisäksi samoin perustein kaikki lentoyhtiöt, myös Ryanair, maksavat lentoasemamaksuista laskeutumismaksun ja turvamaksun.
 - Airpro Oy:n 24. maaliskuuta 2003 useille lentoliikenteen harjoittajille lähettämän kirjeen, joka koski toiminnan aloittamista TMP:n lentoaseman terminaali 2:ssa, liitteessä I ilmoitettiin mahdollisista TMP:n lentoaseman low cost -terminaalien käytöstä perittävistä maksuista seuraavaa: maahuolinnasta ja terminaalin käytöstä peritään maksu, jonka suuruus

riippuu säännöllisen matkustajaliikenteen palveluihin käytettävän ilma-aluksen tyypistä. Terminaali 2:n käytöstä perittävän 'terminaalimaksun' lisäksi ilmoitettiin perittävän tavanomaiset laskeutumis-, lennonvarmistuspalvelu- ja turvamaksut.

- Ryanairin ja Airpro Oy:n välillä 3. huhtikuuta 2003 tehdyn sopimuksen mukaan Ryanair ei kuitenkaan suorita kansainvälistä turvamaksua⁽²¹⁾ (3,24 euroa per matkustaja vuonna 2006 ja 4,51 euroa per matkustaja vuonna 2007). Kaikki muut maksut Ryanair suorittaa sopimuksen mukaan 'kokonaismaksuna', jonka suuruus riippuu päivittäisistä rotaatioista TMP:n lentoasemalla. Mitä useampia rotaatioita Ryanairilla on, sitä pienempi on sen lentokohtaisesti suorittama maksu. Tämä käytäntö näyttäisi poikkeavan sekä Finavian yleisesti soveltamasta liikennemaksupolitiikasta että low cost -terminaalimaksujen viitteellisestä luettelosta, jota Airpro Oy esitti terminaali 2:ssa toiminnan aloittamisesta mahdollisesti kiinnostuneille lentoyhtiöille.
40. Sopimuksen mukaisesti Ryanair ei suorita matkustajamaksua, joka on 9,18 euroa per matkustaja (vuosina 2006 ja 2007⁽²²⁾), mutta Ryanairin verkkosivun tiedoista käy ilmi, että tästä vapautuksesta huolimatta Ryanair perii matkustajamaksun⁽²³⁾. Kyseinen maksu peritään kohdan 'Verot ja muut maksut' (*Taxes, Fees & Charges*) nojalla, ja sitä kuvataan **matkustajamaksuksi, jota ei palauteta**. Maksun kuvaus ja suuruus vastaavat Finavian TMP:n lentoasemalla kaikkiin lentoyhtiöihin soveltamaa kansainvälisten lentojen matkustajamaksua (9,18 euroa).
41. Siitä, onko kyseistä maksua pidettävä valtion varoina, Suomen viranomaisten toimittamissa tiedoissa todetaan seuraavaa: Kuluttajavalituslautakunnan täysistuntopäätösten nrot 04/35/1225, 04/35/1304, 04/35/1146 mukaan **'lentoyhtiön tuli palauttaa käyttämättömästä lentolipusta lipun hintaan sisältyneet viranomaisille suoritettavat verot ja maksut kokonaisuudessaan, koska muuten lentoyhtiö saisi perusteetonta etua**. Päätös nro 04/35/1146 koski juuri Ryanairia. Tämä viittaisi siihen, että Suomen viranomaiset pitävät matkustajamaksua luonteeltaan viranomaisille maksettavana maksuna. Sen vuoksi näyttäisi siltä, että viranomaiset eivät peri kyseistä maksua Ryanairilta.

2.4 Arvioitava toimenpide

42. Edellä olevasta tosiseikkojen kuvauksesta seuraa, että komissio tutkii tässä tapauksessa kolmea erillistä mutta toisiinsa liittyvää toimenpidettä:
- terminaali 2:n muutostöihin liittyvä tuki infrastruktuurille
 - toimintatuki ja ristikkäistuki Finavian ja Airpro Oy:n välillä
 - Ryanairille tarjotut etuudet ja ehdot TMP:n lentoasemalla.

⁽²¹⁾ IATA-koodi 'DQ'.

⁽²²⁾ Tietolähteenä Finavian verkkosivu: <http://www.finavia.fi/julkaisut>.

⁽²³⁾ Internet-varaukset TMP:n lentoasemalta lähteille lennoille, ks. Ryanairin verkkosivu: <http://www.ryanair.com/site/EN/>.

3. TUEN OLEMASSAOOLON ARVIOINTI

43. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: 'Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhtenäismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan', joten toimenpiteen on täytettävä seuraavat edellytykset;

- toimenpide on myönnetty valtion varoista suoraan tai välillisesti,
- toimenpiteestä koituu valikoivaa etua ja
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla.

44. Arvioitaessa sitä, onko lentoaseman hallinnointi sinällään taloudellista toimintaa, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 'Aéroports de Paris' antamassaan tuomiossa ⁽²⁴⁾, että lentoasemien hallinnointi ja käyttö, mukaan luettuna lentoasemapalvelujen tuottaminen lentoyhtiöille ja eri palvelujen tarjoajille lentoasemalla, on taloudellista toimintaa, sillä siinä lentoaseman rakennelmat ja laitteet annetaan lentoyhtiöiden ja erilaisten palvelujen tarjoajien käyttöön sellaista maksua vastaan, jonka määrän hallinnoija vahvistaa vapaasti, ja jos hallinnoija on julkisoikeudellinen laitos, kyseinen toiminta ei kuulu julkisen vallan käyttöön ja se voidaan erottaa julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta. Lentoaseman pitäjä siis harjoittaa periaatteessa taloudellista toimintaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua merkityksessä, ja siihen sovelletaan valtiontukea koskevia sääntöjä. Kun lentoasema harjoittaa taloudellista toimintaa, se on näin ollen oikeudellisesta asemastaan ja rahoitustavastaan riippumatta yritys EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua merkityksessä, ja siihen sovelletaan perustamissopimuksen sääntöjä valtiontuesta ⁽²⁵⁾.

3.1 Valtion varojen siirto

45. Komissio katsoo tässä vaiheessa, että edellä kuvattuja toimenpiteitä on pidettävä valtion varojen siirtona. Valtionavun käsitettä sovelletaan mihin tahansa suoraan tai välillisesti myönnettyyn etuun, joka on rahoitettu valtion varoin itse valtion tai siirretyn toimivallan nojalla välittäjänä toimivan elimen toimesta. Tässä tapauksessa kaikki kolme toimenpidettä — TMP:n lentoaseman terminaali 2:een liittyvät investoinnit säännöllisen matkustajaliikenteen palveluja varten, Finavia-konsernin ja Airpro Oy:n toiminta Finavian hallinnoimilla lentoasemilla Suomessa ja Ryanairille myönnetty kohtelu TMP:n lentoasemalla — näyttäisivät olevan tuen myöntämistä valtion varoista.

46. On myös selvää, että valtio vastaa päätöksistä, jotka koskevat valtion varojen myöntämistä TMP:n lentoasemalle. Suomen viranomaiset esittivät 27. huhtikuuta 2005 päivättyssä kirjeessään low cost -lentoliikennepalvelujen käyttöönotolle Suomessa seuraavat perusteet:

- Suomi oli Luxemburgin ohella ainut valtio EU:ssa, jossa ns. halpalentoyhtiöt eivät liikennöineet;
- Suomen syrjäisestä maantieteellisestä asemasta — etäällä merien takana (Suomenlahti ja Pohjanlahti) — johtuu, ettei kuluttajien tarpeita nopeisiin yhteyksiin muihin EU-valtioihin voida korvata muilla liikenne- muodoilla, kuten raide- tai tieliikenteellä. Koska Suomessa ei ole merkittäviä muita lentoasemia kuin Finavian lentoasemat, on ns. low cost -kysyntään kyettävä vastaamaan niillä lentoasemilla.

47. Sen vuoksi on selvää, että päätös edistää halpalentoyhtiöiden toiminnan aloittamista Suomessa tehtiin hallituksen tasolla ja että valtio antoi vastuun tämän päätöksen täytäntöönpanosta toiminnanharjoittajilleen — Ilmailulaitokselle (sittemmin Finavia) ja Airpro Oy:lle.

48. Kuten edellä on todettu, komissiolla on vakavia epäilyjä Finavian riippumattomuudesta suhteessa valtioon:

- Finavia on sataprosenttisesti valtion omistama;
- Suomen viranomaiset ovat antaneet selvityksen low cost -matkustajapalvelujen aloittamisen tärkeydestä Suomessa ja palvelujen sijoittamisesta yhdelle Finavian lentoasemista;
- Finavia on rahoituspäätöksensä osalta valtiosta riippuvainen. Sen on saatava valtioneuvostolta lupa lainojen nostoon ja takausten antamiseen tytäryhtiöilleen.

49. Komissiolla on vakavia epäilyjä Airpro Oy:n riippumattomuudesta suhteessa emoyhtiönsä Finaviaan ja sitä kautta valtioon:

- Airpro Oy on Finavian perustama ja sen sataprosenttisesti omistama ja valvoma yritys;
- Airpro Oy toimii ainoastaan Finavian lentoasemilla;
- Finavian tytäryhtiöt, myös Airpro Oy, toimivat suoraan Finavian hallituksen alaisuudessa.

50. Sen vuoksi näyttää selvältä, että Finavian ja Airpro Oy:n toimia ja päätöksiä voidaan pitää valtion toimina ja päätöksinä.

3.2 Valikoiva etu

51. Tarkastellessaan sitä, koituko tutkittavana olevista toimenpiteistä valikoivaa etua Finavialle ja Airpro Oy:lle ja/tai Ryanairille, komissio määrittää, myönnetäänkö tietyille toimijoille, eli Finavialle ja/tai Airpro Oy:lle, lentoaseman tasolla etuuksia, ja myönnetäänkö TMP:n lentoasemalla yhdelle lentoyhtiölle (Ryanairille) etuuksia verrattuna muihin poikkeamalla yleisesti sovellettavista lentoasemamaksuista.

52. Viime aikoihin asti lentoasemien kehittäminen perustui usein pelkästään alueellisiin näkökohtiin. Lentoasemien toiminta järjestettiin osana hallintoa pikemmin kuin kaupalliseen yritykseen verrattavalla tavalla.

53. Näissä olosuhteissa lentoasemien ja niiden infrastruktuurin rahoitusta pidettiin yleisen edun mukaisten palvelujen piiriin kuuluvana eikä se periaatteessa aiheuttanut valtiontukea koskevia ongelmia.

⁽²⁴⁾ Asia T-128/98, *Aéroports de Paris v. Euroopan yhteisöjen komissio*, Kok. 2000, s. II-3929, vahvistettu asiassa C-82/01 annetussa tuomiossa, Kok. 2002, s. I-9297, 75–79 kohta.

⁽²⁵⁾ *Asiat C-159/91 ja C-160/91, Poucet v. AGF ja Pistre v. Cancava*, Kok. 1993, s. I-637.

54. Viime vuosina tilanne on kuitenkin muuttunut. Vaikka joihinkin tapauksiin saattaa edelleen liittyä aluesuunnittelun näkökohtia ja hallinnollisia rakenteita, useimmilla lentoasemilla on siirrytty valtion valvonnasta aluetason valvontaan, ja niiden hallinnoinnista vastaa joissakin tapauksissa julkinen yhtiö tai jopa yksityinen sektori. Yksityisen sektorin lentoasematoiminta on yleensä kehittynyt niin, että pääoma on yksityistetty tai omistus pohjaa laajennettu vähitellen. Pääomasijoitusyhtiöt sekä sijoitus- ja eläkerahastot ovat viime vuosina osoittaneet suurta kiinnostusta lentoasemien hankintaan.
55. Tämän vuoksi yhteisön lentoasemilla on viime vuosina tehty perusteellisia organisatorisia muutoksia, joiden taustalla on paitsi yksityisten sijoittajien aktiivinen kiinnostus lentoasemia kohtaan myös viranomaisten suopeampi asenne sitä kohtaan, että yksityinen sektori osallistuu lentoasemien kehittämiseen. Tämän vuoksi lentoasemien toiminta on nykyään entistä monipuolisempaa ja myös monimutkaisempaa.
56. Viimeaikaiset muutokset ovat johtaneet myös lentoasemien välisten kaupallisten suhteiden muuttumiseen. Aiemmin lentoasemia hallinnoitiin pääasiassa infrastruktuureina, jolloin tavoitteet liittyivät liikenneyhteyksiin ja aluekehitykseen, kun taas viime vuosina lentoasemien tavoitteet ovat muuttuneet kaupallisemmiksi ja lentoasemat kilpailevat keskenään lentoliikenteen lisäämisessä.
57. Lentoasemien muuttunut luonne on siksi otettava huomioon valtiontukilainsäädäntöön perustuvassa lentoasematoimintojen oikeudellisessa arvioinnissa. Lentoasemien rakentamista ja käyttöä ei voida enää pitää viranomaisen suorittamana tehtävänä, joka jää periaatteessa valtiontuen valvonnan ulkopuolelle. Tämän johdosta yhteisöjen tuomioistuimien on vuonna 2000 todennut, että suuren kansainvälisen lentokentän hallinnointi on taloudellista toimintaa⁽²⁶⁾. Alalla meneillään oleva kehitys huomioon ottaen komissio on vuonna 2005 hyväksymisään suuntaviivoissa laajentanut kyseisen lähestymistavan koskemaan kaikenlaisia lentoasemia, myös pienempiä (kuten tässä päätöksessä tarkasteltavana oleva lentoasema).
58. Viimeaikaiset muutokset huomioon ottaen komissio katsoo, että vuodesta 2000 ei ole enää mahdollista ennakkoon jättää soveltamatta valtiontukisääntöjä lentoasemiin, joten se soveltaa täysimääräisesti kyseisiä sääntöjä käsiteltävänä olevaan asiaan kyseisestä vuodesta alkaen.

3.2.1 Finavialle ja/tai Airpro Oy:lle myönnetty edut

59. Suomen viranomaiset ovat todenneet, että sekä Finavia and Airpro Oy tuottavat voittoa. Mitään todisteita ei ole kuitenkaan toimitettu siitä, ovatko näiden kahden yhtiön kaikki toiminnot (useilla lentoasemilla) voitollisia ja ovatko ne sitä myös TMP:n lentoasemalla. Tässä vaiheessa komissio ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että joko Finavia tai Airpro Oy tukevat toimintojaan TMP:n lentoasemalla ristiin muilla lentoasemilla kertyvillä tuloilla tai tuloilla, jotka saadaan TMP:n lentoasemalla perityistä maksuista.

⁽²⁶⁾ Ks. edellä mainittu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa 'Aéroports de Paris', 75 kohta.

60. Koska muutostöiden jälkeen terminaali 2:ta on hallinnoinnut yksinomaan Airpro Oy, Finavian tekemiä investointeja TMP:n lentoasemalla aiemman rahtiterminaalin muuttamiseen matkustajaterminaali 2:ksi voidaan myös pitää Airpro Oy:lle koituvana valikoivana etuna.
61. Koska komissio on saanut Suomen viranomaisilta ristiriitaisia tietoja Airpro Oy:n maksamasta vuokrasta, se ei voi ottaa lopullisesti kantaa Airpro Oy:n maksamaan vuokraan eikä se voi sulkea pois mahdollisuutta, että vuokra on markkinahintaa alhaisempi⁽²⁷⁾ ja siitä voi siksi koitua taloudellista etua Airpro Oy:lle ja/tai Finavialle, jotka molemmat ovat sataprosenttisesti valtion omistamia.

3.2.2 Ryanairin etuuskohtelu TMP:n lentoasemalla

62. Kuten edellä on todettu ja Ryanairin ja Airpro Oy:n välillä 3. huhtikuuta 2003 tehdystä sopimuksessa määrätään, Ryanair suorittaa 'kokonaismaksun', jonka suuruus riippuu päivittäisistä rotaatioista TMP:n lentoasemalla. Ryanair on TMP:n lentoasemalla vapautettu kaikilla Finavian lentoasemilla yleisesti sovellettavien lentoasemamaksujen suorittamisesta.
63. Komissiolla on epäilyjä siitä, onko Ryanairin Airpro Oy:lle suorittama TMP:n lentoasemaa koskeva kokonaismaksu, jonka myötä kyseinen lentoyhtiö on vapautettu muihin lentoyhtiöihin yleisesti sovellettavien lentoasemamaksujen suorittamisesta, tosiasiallisesti kustannusperusteinen. Kyseiset epäilyt perustuvat Finavian ja Airpro Oy:n väliseen sidossuhteeseen.
64. Vaikka Ryanair on sopimuksen mukaan vapautettu suorittamasta matkustajamaksua TMP:n lentoasemalta lähtevistä lennoistaan, se näyttää perivän matkustajiltaan 'matkustajapalvelumaksun', jota valtio ei sen jälkeen peri itselleen. Kohdan 'Verot ja maksut' (Taxes, Fees & Charges) nojalla matkustajilta perittävät maksut sisältävät **matkustajamaksun, jota ei palauteta** ja joka on samansuuruinen kuin Finavian TMP:n lentoasemalla kaikkiin lentoyhtiöihin soveltama kansainvälisten lentojen matkustajamaksu (9,18 euroa). Tätä etuutta ei näytetä myönnettävän muille lentoyhtiöille.

3.2.3 Päätelmä

65. Näin ollen, edellä esitetystä syistä, tutkittavana oleviin toimenpiteisiin näyttäisi liittyvän valikoivan edun olemassaolo suhteessa Finaviaan ja/tai Airpro Oy:hyn ja Ryanairiin.

3.3 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

66. Kun luetelluista toimenpiteistä koituu valikoivaa etua TMP:n lentoasemalle, terminaali 2:n pitäjälle Airpro Oy:lle ja lentoliikenteen harjoittajalle Ryanairille, komissio katsoo, että toimenpiteet aiheuttavat kilpailun vääristymistä ja vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

⁽²⁷⁾ Periaatteita, jotka vahvistetaan asiakirjassa *Komission tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista* (EYVL C 209, 10.7.1997, s. 3), sovelletaan myös julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten vuokran määrittämiseen.

67. Kuten edellä on mainittu, Euroopan yhteisöjen tuomioistuinin totesi asiassa *'Aéroports de Paris'* antamassaan tuomiossa ⁽²⁸⁾, että lentoaseman hallinnointi on taloudellista toimintaa, johon sovelletaan valtiontukea koskevia sääntöjä. Kaikista lentoasemien hyväksi toteutettavista toimenpiteistä, jotka saattavat olla valtiontukea, on ilmoitettava, jotta toimenpiteen vaikutukset kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan voidaan arvioida. Päätöksestä tehdä muutostöitä terminaali 2:ssa ja ilmoittaa halpalentoyhtiöille mahdollisuudesta aloittaa toiminta Suomessa ei ilmoitettu komissiolle.
68. Liikennöinnin nopea kasvu TMP:n lentoasemalla alkoi sen jälkeen, kun Ryanair oli tehnyt sopimuksen Airpro Oy:n kanssa Ryanairin toiminnasta TMP:n lentoaseman terminaali 2:ssa. Finavian vuosikertomuksen 2004 mukaan TMP:n lentoasema nousi vuonna 2004 Suomen kolmanneksi suurimmaksi lentoasemaksi, ja sen kansainvälisen liikenne kasvoi 85 % vuonna 2004. Näin ollen ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että TMP:n lentoaseman saapuvalla ja lähtevällä lentoliikenteellä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.
69. On selvää, että lentoaseman hallinnointi ja käyttö sekä säännöllisen matkustajaliikenteen palvelut ovat markkinapalveluja, joista eri jäsenvaltioiden yritykset kilpailevat. Myös Ryanairin TMP:n lentoasemalla saamat taloudelliset edut lujittavat sen asemaa suhteessa kilpailijoihin Euroopan laajuisilla lentomatkatustajapalveluiden markkinoilla.

3.4 Markkinataloussijoittajaperiaatteen mahdollinen soveltaminen

70. Jotta toimenpidettä voidaan pitää valtiontukena, EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa lueteltujen kaikkien edellytysten on täyttyttävä. Toimenpide saattaa näyttää täyttävän 87 artiklan 1 kohdan valtiontukea koskevat edellytykset, mutta sitä ei silti pidetä valtiontukena, koska se täyttää yksityistä markkinataloussijoittajaa koskevan periaatteen edellytykset. Periaatteen mukaan julkiset investoinnit tai pääomasijoitukset eivät ole valtiontukea, jos tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja toimisi vastavasti ⁽²⁹⁾.
71. Näin ollen komissio tarkastelee, vastaako tutkittavana olevan asian mukainen tilanne yksityistä markkinataloussijoittajaa koskevaa periaatetta ⁽³⁰⁾, ja viranomaisen (tässä tapauksessa Suomen valtio, Finavia ja/tai Airpro Oy) käyttäytymistä on sen vuoksi verrattava yksityisen sijoittajan oletettuun käyttäytymiseen, kuten

yksityisen holding-yhtiön tai yksityisen konsernin käyttäytyminen, joka noudattaa kokonaisvaltaista tai alakohtaista rakennepolitiikkaa ja jota ohjaavat pidemmän aikavälin kannattavuusnäkökymät ⁽³¹⁾.

72. Sen vuoksi komissio tutkii, i) toimiko Finavia yksityisenä sijoittajana muuttaessaan terminaali 2:n low cost -terminaaliksi, ii) toimiko Finavia yksityisenä sijoittajana vuokraessaan terminaali 2:n Airpro Oy:lle ja iii) toimiko Airpro Oy lentoasema- ja liitännäispalveluja tuottavana tavanomaisena yrityksenä tehdessään Ryanairin kanssa sopimuksen (joka liittyy myös tavanomaisesti Finavialle suoritettaviin maksuihin).
73. Käsiteltävänä olevassa asiassa Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet, että sekä Finavia että Airpro Oy tuottavat voittoa, mutta kyseisten yhtiöiden erityisistä toiminnoista TMP:n lentoasemalla ja terminaali 2:ssa ei ole saatu tietoja. Myöskään Ryanairin kanssa tehtyä järjestelyä koskevaa liiketoimintasuunnitelmaa ei ole toimitettu. Sen vuoksi komissiolla on vakavia epäilyjä siitä, olisiko yksityinen sijoittaja tehnyt vastaavia järjestelyä.

3.5 Päätelmät

74. Koska kyseisiin toimenpiteisiin liittyy valtion varoja ja toimenpiteet on suunnattu jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavia taloudellisia toimintoja suorittaviin yrityksiin eivätkä ne näytä täyttävän markkinaolosuhteissa toimivan sijoittajan testää ja voivat sen vuoksi vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komissio katsoo tässä vaiheessa, että kyseisiin toimenpiteisiin liittyy EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

4. ARVIO TUEN SOVELTUVUUDESTA YHTEIS-MARKKINOILLE

75. Pääteltyään, että edellä lueteltuihin toimenpiteisiin liittyy valtiontukea, komissio tutkii kyseisiä toimenpiteitä ottaen huomioon EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 2 ja 3 kohta, jossa määrätään poikkeuksista 87 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yhteismarkkinoille soveltumattomuutta koskevaan yleissääntöön.
76. EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan poikkeuksia ei sovelleta käsiteltävänä olevaan asiaan, koska kyseiset toimenpiteet eivät ole luonteeltaan sosiaalisia eikä niitä myönnetä yksittäisille kuluttajille. Niillä ei myöskään korvata luonnonmullistusten tai poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamaa vahinkoa, eikä niitä myönnetä Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut.
77. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdassa luetellaan tukityypit, joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina.
78. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a ja c alakohtaa kehityksen edistämisestä tietyillä alueilla ei sovelleta, koska komissiolla ei ole tietoja tai todisteita, joiden mukaan tukea on tarkoitus käyttää aluekehityksen tarkoituksiin.

⁽²⁸⁾ Asia T-128/98, *Aéroports de Paris v. Euroopan yhteisöjen komissio*, Kok. 2000, s. II-3929, vahvistettu asiassa C-82/01 annetussa tuomiossa, Kok. 2002, s. I-9297, 75–79 kohta.

⁽²⁹⁾ Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta valtion osakkuuksiin yrityksissä (Tiedote 9-1984); Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, yhdistetyt asiat 296 ja 318/82, *Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek Bv v. komissio*, Kok. 1985, s. 809, 17 kohta; EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan ja ETA-sopimuksen 61 artiklan soveltaminen lentoliikennealan valtiontukeen, op. cit. 25 ja 26 kohta.

⁽³⁰⁾ Ks. asia C-482/99, *Ranska v. komissio (Stardust Marine)*, Kok. 2002, s. I-4397. Ks. myös julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-328/99 ja C-399/00, *Italian tasavalta v. komissio* ja SIM 2 Multimedia SpA v. komissio, Kok. 2003, s. I-4035.

⁽³¹⁾ Asia C-305/89, *Italia v. komissio*, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1603, 20 kohta, ns. Alfa Romeo -tapaus.

79. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan b ja d alakohtaa ei sovelleta, koska tukea ei ole tarkoitettu Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen tai kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistämiseen.
80. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan poikkeusta, joka koskee tukea tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen, voidaan soveltaa tuen yhteismarkkinoille soveltuvuuden arvioinnissa.

4.1 Valtiontuki lentoaseman infrastruktuurin parantamiseen

81. Komissio on äskettäin täsmentänyt perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista koskevaa käytäntöään lentoliikenteen alalla asiakirjassa *Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtioneustusta* ⁽³²⁾ (jäljempänä 'vuoden 2005 suuntaviivat').
82. On syytä huomata, että vuoden 2005 suuntaviivojen ⁽³³⁾ mukaan 'komissio tutkii kaikki tuet, jotka on myönnetty lentoasemien infrastruktuurin rahoittamiseen tai toiminnan aloittamiseen ilman sen lupaa eli perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan vastaisesti, näiden suuntaviivojen perusteella, jos tuen myöntäminen on aloitettu sen jälkeen kun suuntaviivat on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Muussa tapauksessa se arvioi tukea niiden sääntöjen pohjalta, joita sovelletaan silloin kun tuen myöntäminen alko'. Koska tämän päätöksen aiheena oleva toimenpide on vuoden 2005 suuntaviivoja aiempi, komissio tarkastelee ilmoitettuja toimenpiteitä tuen maksamisen ajankohtana sovelletun lainsäädännön ja käytännön pohjalta.
83. Komission olisi sen vuoksi käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettava suoraan perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ottaen huomioon erityisesti sen aiemmin noudattama käytäntö kyseisellä alalla. Tältä osin komissio muistuttaa 19. tammikuuta 2005 tekemästään päätöksestä ⁽³⁴⁾, joka koskee alueellisten lentoasemien rakentamisen ja kehittämisen puiteohjelmaa Saksan liittotasavallassa ja jossa komissio toteaa, että alueellisten lentoasemien kehittäminen ja parantaminen voisivat aiheuttaa valtioneustaan liittyviä ongelmia mutta että tietyin edellytyksin niitä voitaisiin pitää perustamissopimuksen mukaisina. Vuoden 2005 suuntaviivoissa määritellään kyseiset olosuhteet ja vahvistetaan komission käytäntö tältä osin. Näin ollen komissio päätelee, että vakiintuneen käytännön mukaan tukea voidaan pitää 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella yhteismarkkinoille soveltuvana, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:
- infrastruktuurin rakentaminen ja käyttö vastaavat jotakin selkeästi määriteltyä yleishyödyllistä tavoitetta (aluekehitys, liikenneyhteyksien parantaminen jne.);
 - infrastruktuuri on tarpeen ja oikeasuhteinen vahvistetun tavoitteen kannalta;

- infrastruktuurin käyttöön liittyvät odotukset ovat tyydyttäviä keskipitkällä aikavälillä, erityisesti kun niitä verrataan jo olemassa olevan infrastruktuurin käyttöön;
- kaikilla mahdollisilla käyttäjillä on tasavertainen ja syrjimätön oikeus infrastruktuurin käyttöön;
- tuki ei vaikuta kaupan kehitykseen tavalla, joka on ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

i) *Infrastruktuurin rakentaminen ja käyttö vastaavat jotakin selkeästi määriteltyä yleishyödyllistä tavoitetta (aluekehitys, liikenneyhteyksien parantaminen jne.)*

84. Suomen viranomaisten antaman selvityksen mukaan Suomen syrjäisestä maantieteellisestä asemasta — etäällä merien takana (Suomenlahti ja Pohjanlahti) — johtuu, ettei kuluttajien tarpeita nopeisiin yhteyksiin muihin EU-valtioihin voida korvata muilla liikennemuodoilla, kuten raide- tai tieliikenteellä.
85. Koska Suomessa ei ole muita merkittäviä lentoasemia kuin Finavian omistamat lentoasemat, low cost -palvelujen kysyntään on vastattava joka tapauksessa kyseisillä lentoasemilla. Komissiolle ei ole esitetty liiketoimintasuunnitelmaa, jossa aluekehityksen tavoitteet ja liikenneyhteydet määriteltäisiin yksityiskohtaisemmin, joten on pidettävä Suomen viranomaisten käsityksenä, että low cost -palveluille on olemassa yleisesti kysyntää ja että antamalla halpalentoyhtiöille tarvittava mahdollisuus palvelujen tuottamiseen korjataan liikenneyhteyksien puutteita lentoliikennemarkkinoilla.
86. Tässä vaiheessa komissiolla ei ole käytettävissä riittävästi tietoja voidakseen ottaa kantaa siihen, täyttyykö tämä edellytys, ja se pyytää Suomen viranomaisia perustelemaan kantaansa tarkemmin.
- ii) *Infrastruktuuri on tarpeen ja oikeasuhteinen vahvistetun tavoitteen kannalta*
87. Kantelijan näkemyksen mukaan terminaali 2:ssa ei olisi tarvinnut tehdä muutostöitä, koska terminaali 1:ssä oli riittävästi kapasiteettia uusille liikenteenharjoittajille säännöllisen matkustajaliikenteen palvelujen tuottamiseksi.
88. Koska komissiolle ei ole toimitettu liiketoimintasuunnitelmaa low cost -terminaalin perustamisesta TMP:n lentoasemalle, komissio ei voi ottaa kantaa terminaali 2:ssa tehtyjen investointien tarpeellisuuteen ja oikeasuhteisuuteen. Sen vuoksi komissiolla on epäilyjä kyseisen edellytyksen täyttymisestä.
- iii) *Infrastruktuurin käyttöön liittyvät odotukset ovat tyydyttäviä keskipitkällä aikavälillä, erityisesti kun niitä verrataan jo olemassa olevan infrastruktuurin käyttöön*
89. Tältä osin komissio määrittää, onko kyseiseen lisäinfrastruktuuriin tarvetta ja johtaako se kilpailun vääristymiseen. Kuten edellä on todettu, lentoasemalla ei katsottu olevan lisäinfrastruktuurin tarvetta. Koska komissiolle ei ole toimitettu liiketoimintasuunnitelmaa low cost -terminaalin perustamisesta TMP:n lentoasemalle, komissiolla on epäilyjä kyseisen edellytyksen täyttymisestä.

⁽³²⁾ EUVL C 312, 9.12.2005, s. 1.

⁽³³⁾ Suuntaviivojen 85 kohta.

⁽³⁴⁾ Valtiontuki N 644i/2002 — Saksa.

iv) *Kaikilla mahdollisilla käyttäjillä on tasavertainen ja syrjimättömän oikeus infrastruktuurin käyttöön*

90. Vaikka Suomen viranomaisten mukaan mikä tahansa lentoyhtiö voi ryhtyä käyttämään terminaali 2:ta samoin perustein ja kaikille ehdokkaille oli ilmoitettu asiasta, tässä vaiheessa käytettävissään olevien tietojen perusteella komissio päätelee, että jos jokin muu yhtiö olisi kiinnostunut toimimaan terminaali 2:ssa, se ei voi sulkea pois Airpro Oy:n harkintavallan käyttöä yksittäisiin lentoliikenteen harjoittajiin sovellettavien lentoasemamaksujen määrittämisessä, joten lentoyhtiöiden kohtelu ei olisi tasavertaista. Ryanairin kanssa tehty sopimus on julistettu salaiseksi, joten muut lentoyhtiöt eivät voisi olla varmoja siitä, että niille tarjotaan samat ehdot. Lisäksi näyttäisi siltä, että Airpro Oy:n ja Ryanairin välillä tehdyn sopimuksen ehdot eivät vastaa ehtoja, joita mainostettiin julkisesti muille lentoyhtiöille — joten ensi näkemältä kyse on syrjivästä kohtelusta. Terminaali 2:n käyttöön saattaa myös liittyä kapasiteetin rajoituksista aiheutuvia ongelmia. Näin ollen komissiolla on epäilyjä kyseisen edellytyksen täyttymisestä.

91. Edellä esitetty huomioon ottaen komissio tarvitsee lisätietoja seuraavista seikoista:

- olivatko terminaali 2:n investoinnit välttämättömiä vai oliko terminaali 1:ssä riittävästi kapasiteettia uusille liikenteenharjoittajille, myös low cost -matkustajapalveluille; ja
- onko muilla käyttäjillä mahdollisuus käyttää kyseistä infrastruktuuria tasavertaisesti ja syrjimättömästi;
- yksityiskohtainen selvitys investoinneista, jotka tehtiin TMP:n lentoaseman vanhan rahtiterminaalin muuttamiseksi matkustajaliikenteen terminaali 2:ksi, kyseisten investointien määrästä ja rahoitustavasta.

4.2 Toimintatuki TMP:n lentoaseman pitäjille Finavialle ja Airpro Oy:lle

92. Kuten edellä on todettu, lentoaseman infrastruktuurin hallinnointi ja käyttö on valtiontuen valvonnan piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa.

93. Kuten edellä on kuvattu, Finavia on kokonaan valtion omistama ja valtiosta riippuvainen ei ainoastaan linjapäätöstensä, vaan myös rahoitusjärjestelyjensä osalta. Airpro Oy oli ja on edelleen Finavian sataprosenttisesti omistama tytäryhtiö.

94. Komissio epäilee tutkimuksensa tässä vaiheessa, voidaanko Finaviaan ja Airpro Oy:hyn liittyviä julkisia rahoitustoimia pitää yhteismarkkinoille soveltuvana perustamissopimuksessa määrättyjen poikkeusten nojalla.

95. Tältä osin ainoa sovellettava määräys voisi olla joko 87 artiklan 3 kohdan c alakohta tai 86 artiklan 2 kohta.

96. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa, joka koskee tukea tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen, ei todennäköisesti voida soveltaa tutkittavana olevaan asiaan, koska sekä Finavialle että

Airpro Oy:lle myönnetty luonteeltaan toimintatuella vaikuttava taloudellinen tuki ei näytä olevan tarpeen eikä oikeasuhteista yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi eikä siihen liity yrityksen uudelleenjärjestelyä.

97. Jotta 86 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa, Suomen viranomaisten olisi osoitettava, että sekä Finavialle että Airpro Oy:lle on TMP:n lentoaseman osalta asetettu yleishyödyllinen julkisen palvelun velvoite.

98. Suomen viranomaiset eivät ole ilmoittaneet komissiolle asettaneensa Finavialle tai Airpro Oy:lle tällaista julkisen palvelun velvoitetta. Tässä yhteydessä komissio palauttaa mieliin vuoden 2005 suuntaviivojen 34 kohdan, jonka mukaan koko lentoaseman pitäminen voidaan katsoa julkisen palvelun velvoitteeksi ainoastaan poikkeustapauksissa.

99. Nämä näkökohdat huomioon ottaen komissiolla on tässä vaiheessa epäilyjä siitä, voidaanko Finavialle ja Airpro Oy:lle myönnettyä mahdollista valtiontukea pitää yhteismarkkinoille soveltuvana.

100. Tämä asia ja edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komissiolla on epäilyjä seuraavista seikoista:

- onko Finavian toiminta täysin valtiosta riippumattonta;
- tukeeko Finavia ristiin lentoasemiaan Suomessa käyttämällä kaikilta 25 lentoasemalta perittyjä matkustajamaksuja/-tuloja kollektiivisesti TMP:n lentoaseman terminaali 2:n kustannusten kattamiseen;
- onko Airpro Oy riippumaton emoyhtiöstään operatiivisesti ja päätöksenteon osalta tuottaessaan palveluja TMP:n lentoasemalla ja muilla Finavian lentoasemilla ja miten Finavian ja Airpro Oy:n johto on erotettu toisistaan;
- kattavatko Airpro Oy:n toiminnasta TMP:n lentoasemalla saadut tulot todelliset kustannukset vai kattaako Airpro Oy tuottamistaan palveluista koituvia kustannuksia tukemalla ristiin omia toimintojaan.

4.3 Tuki Ryanairille

101. Komissio tutkii myös, voidaanko yhteismarkkinoille soveltuvana pitää yksinomaan Ryanairille myönnettyjä edullisia ehtoja, joihin liittyy alennettuja maksuja ja tulojen menetyksiä.

102. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaan poikkeus, joka koskee tukea tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen, saattaa olla sovellettavissa käsiteltävänä olevaan asiaan.

103. Komissio toteaa, että tuen tavoite ei koske tutkimusta ja kehitystä, ympäristönsuojelua, yritysten pelastamista ja rakennemuutosta, pieniä ja keskisuuria yrityksiä tai pääomasijoituksia. Sen vuoksi perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtassa määrättyä poikkeusta ei voida ottaa huomioon kyseisten horisontaalisten puitteiden nojalla.

104. Kuten edellä on todettu, komissio on äskettäin täsmennänyt perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamista koskevaa käytäntöään lentoliikenteen alalla asiakirjassa *Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtioneudesta*. Sen mukaan komissio arvioi sääntöjenvastaisen (ilmoittamatta jätetyn) tuen soveltuvuutta niiden sääntöjen pohjalta, joita sovellettiin silloin kun tuen myöntäminen alkoi. Koska Airpro Oy:n ja Ryanairin välinen sopimus tehtiin huhtikuussa 2003, komissio tarkastelee tätä toimenpidettä tuen maksamisen alkamisajankohtana sovelletun lainsäädännön ja käytännön pohjalta.
105. Myöskään ilmailualan valtioneutua koskevia suuntaviivoja vuodelta 1994 (ts. 13 vuotta sitten hyväksytyt suuntaviivoja) ei voida soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan. Vuoden 1994 suuntaviivojen osalta on syytä yleisesti pitää mielessä, että komission mukaan toimintatukea on mahdollista myöntää lentoreittien liikennöintiin vain kahdessa selkeästi määritellyssä tapauksessa:
- kun jäsenvaltio soveltaa asetuksen (ETY) N:o 2408/92 julkisen palvelun velvoitteita koskevan 4 artiklan säännöksiä; käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse tällaisesta tapauksesta;
 - kun sovelletaan perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa; myöskään tätä kohtaa ei voida soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan.
106. Komission on tarpeen käsiteltävänä olevassa asiassa soveltaa suoraan perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ottaen huomioon erityisesti kyseisellä alalla aiemmin noudattamansa käytäntö ja vuoden 2005 suuntaviivoissa siihen tehdyt täsmennykset.
107. Ennen Airpro Oy:n ja Ryanairin välillä tehdyn sopimuksen voimaantuloa noudattamansa käytännön mukaisesti komissio katsoi, että ottaen huomioon lentoliikenteen ja lentoasematoiminnan taloudellisen kehityksen, joka oli tulosta lentoliikenteen palvelujen markkinoiden täysimääräisestä vapauttamisesta EU:ssa vuonna 1997, 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta voitiin käyttää oikeusperustana alueellisilta lentoasemilta lähtevien uusien reittien aloittamistuen myöntämiselle, kun otetaan huomioon tällaisen tuen merkitys alueellisten lentoasemien kehittämisen kannalta.
108. 'Charleroi'-päätöksen 356 kohdassa todetaan tästä asiasta seuraavaa:
- Tältä osin komissio esittää ja toteuttaa tässä päätöksessä myös käytännössä näkemyksensä siitä, että sivulentoasemien käytön lisääntyminen vaikuttaa myönteisesti lentoliikenteen ruuhkautumisen torjuntaan tärkeimmillä eurooppalaisilla keskuslentoasemilla. Euroopan sisäisten lentojen liikennöiminen useammasta yhteyspisteestä käsin on tämän asian kannalta myönteinen seikka, mutta tällaiset yhteyspisteet voivat yleensä kehittyä vain alkuvaiheessa saamansa julkisen kannustuksen avulla. Jos lentoasemille tarjottava rahoitus on avointa, syrjimätöntä ja suhteellista ja valtioneutua myönnetään lentoyhtiöille yhteisen edun mukaisesti, lentoasematoimintaa voidaan kehittää perustamissopimuksen sääntöjä noudattaen. Tässä hengessä tässä päätöksessä hyväksytään ensimmäistä kertaa käynnistystuen myöntäminen lentoliikenteen alalla samalla kun siinä varmistetaan valtioneutua koskevien tavanomaisten sääntöjen noudattaminen.'*
109. Kyseisiä perusteita on täsmennetty vuoden 2005 suuntaviivoissa, joiden 79 kohdan mukaan komissio voi pitää 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltuvana tukea, jota myönnetään lentoliikenteen harjoittajille, joilla on jäsenvaltion antama voimassa oleva liikennelupa, sellaisia reittejä varten, joita liikennöidään luokkiin C ja D (tai poikkeuksellisesti luokkaan B) kuuluvien alueellisten lentoasemien ja jonkin muun unionin lentoaseman välillä ja jotka osoittautuvat kannattavaksi pitkällä aikavälillä, jos tukea myönnetään ainoastaan toiminnan aloittamisesta aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin, tuki vähenee asteittain ja on ajallisesti rajattu sekä sidoksissa kuljetettujen matkustajamäärien kehitykseen ja jos tuki on syrjimätöntä ja avointa ja siihen liittyy seuraamusjärjestelmä sen varalta, että liikenteenharjoittaja ei noudata tekemiään sitoumuksia.
110. Siksi on komission vakiintuneen käytännön mukaista, että tukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, jos
- tuen avulla edistetään yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista, eli sillä rahoitetaan uusia reittejä, joita liikennöidään luokkiin C ja D tai poikkeuksellisesti luokkaan B kuuluvien alueellisten lentoasemien ja jonkin muun unionin lentoaseman välillä ja jotka osoittautuvat kannattavaksi pitkällä aikavälillä;
 - tukimäärä on tarpeellinen ja oikeasuhteinen uuden reitin käynnistämistä aiheutuviin lisäkustannuksiin nähden ja sillä on kannustava vaikutus;
 - tuki myönnetään avoimesti ja syrjimättömästi;
 - tukeen liittyy toteuttamatta jättämisestä aiheutuvia seuraamuksia;
 - tuki ei johda kilpailun vääristymiseen yhteisen edun vastaisella tavalla.
- i) *Yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisen edistäminen (uudet ja kannattavat lentoreitit)*
111. Komissio katsoo, että alueellista lentoasemaa voidaan pitää aluekehityksen kannalta merkittävänä tekijänä, koska sen avulla parannetaan yhteyksiä alueelle ja houkuttelee uusia investointeja. Näiden tavoitteiden saavuttaminen saattaa edellyttää uusien reittien perustamista tuella lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista.
112. TMP:n lentoasema, jonka vuotuinen matkustajamäärä (vuonna 2005) on 600 000 matkustajaa, kuuluu tällä hetkellä vuoden 2005 suuntaviivojen 31 kohdan nojalla luokkaan D, eli se on pieni alueellinen lentoasema. Sen vuoksi TMP:n lentoasemalta lähteviä lentoja operoivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamiseen myönnetty tuki voi periaatteessa edistää yhteisen edun mukaisen tavoitteen (alueellisen lentoaseman kehittäminen) saavuttamista.

113. Suomen viranomaiset totesivat, että tavoitteena oli kannustaa halpalentoyhtiöiden tuloa Suomen lentoliikennemarkkinoille. Komissiolla ei ole tutkimuksensa tässä vaiheessa tietoja TMP:n lentoasemalta lähtevien uusien reittien kannattavuudesta tai muista näkökohdista, joten se ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että tämän markkinasegmentin tukeminen edullisten ehtojen myöntämisen avulla voi edistää yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista.
- ii) *Tarpeellisuus, oikeasuhteisuus ja kannustava vaikutus*
114. Toiminnan aloittamiseen myönnettävä tuki on rajattava ajallisesti ja sen määrän on oltava aleneva, jotta sille asetettu tavoite täyttyy ja sen vaikutukset ovat kannustavia.
115. Airpro Oy:n ja Ryanairin välillä tehdyn sopimuksen kesto on 10 vuotta, ja alennukset koskevat kaikkia Ryanairin palveluja sopimuksen koko keston ajan.
116. Tuen määrä ei ole aleneva. Myöskään suoraa yhteyttä uuden reitin perustamisesta aiheutuviin lisäkustannuksiin ei näytä olevan. Tuntematta sopimuksen sisältöä komissio ei kuitenkaan pysty tekemään päätelmiä tästä seikasta.
117. Komissio katsoo, että 10 vuotta kestävä käynnistystuki ei ole tarpeen eikä oikeasuhteinen, koska vuoden 2005 suuntaviivojen valmistelun yhteydessä lentoyhtiöiden toiminnasta saatujen kokemusten perusteella näyttää siltä, että enintään 3 vuotta (tai mahdollisesti 5 vuotta heikosti kehittyneillä alueilla) on lentoyhtiölle riittävä aika määrittää ja mahdollisesti saavuttaa taloudellinen kannattavuus.
118. Suomen viranomaisten mukaan terminaali 2:ta käyttäville lentoyhtiöille tarkoitettujen palvelujen tarkoituksena on generoida lisää liikennettä ja uusia käyttäjäryhmiä lentoliikenteen piiriin, mutta Ryanairille tarjotut edulliset ehdot eivät vaikuta liittyvän uusien reittien perustamiseen. Koska kuitenkin Tampere-Pirkkalan lentokentän saapuvan ja lähtevän liikenteen palvelut olivat ennen Ryanairin toimintojen aloittamista rajallisia, kyseisen lentoyhtiön tarjoamat palvelut ovat enimmäkseen tai jopa kokonaan uusia eivätkä olemassa olevia palveluja korvaavia.
119. Vaikka Airpro Oy:n ja Ryanairin välillä tehtyyn sopimukseen sisältyy kasvaviin lentomääriin sidottuja alennuksia, sopimuksen perusoletuksena ei ole, että Ryanair perustaisi uusia reittejä. Sen vuoksi tässä vaiheessa ja käytössään olevien tietojen perusteella komissiolla on epäilyjä kyseisen edellytyksen täyttymisestä.
120. Ryanairin ja Airpro Oy:n välillä tehdystä sopimuksessa ei edellytetä, että reittien tai palvelujen, joille myönnetään alennusta, on osoitettava muuttuneen voitolliseksi tai saavuttaneen kannattavuusrajan tietyn ajan kuluttua. Vaikka Ryanairin kääntöä kohti maksamaa (kokonais) maksua (hieman) korotetaan (vuosina 6–10) ja kääntökohtaista maksua alennetaan päivittäisten rotaatioiden määrän mukaan, kyse ei ole määrän alenemisesta ajan myötä. Sen vuoksi tässä vaiheessa ja käytössään olevien tietojen perusteella komissiolla on epäilyjä kyseisten edellytysten täyttymisestä.
- iii) *Tuen myöntäminen avoimesti ja syrjimättömästi*
121. Käsiteltävänä olevassa asiassa Ryanairin kanssa tehdyn sopimuksen nojalla kyseiselle lentoyhtiölle myönnetään edullisemmat ehdot kuin muille TMP:n lentoasemalla toimiville lentoyhtiöille. Terminaali 2:ta koskevaa julkaistua hinnastoa ei noudateta Ryanairin kanssa tehdystä sopimuksessa, joten komissiolla on tässä vaiheessa epäilyjä kyseisen edellytyksen täyttymisestä.
- iv) *Tukeen liittyvä seuraamusjärjestelmä*
122. Näyttää siltä, että tällaista järjestelmää ei ole perustettu sen varalta, että Ryanair ei omalta osaltaan pane täytäntöön Airpro Oy:n kanssa tehtyä sopimusta, joten kyseinen edellytys ei täyty.
- v) *Kielto kilpailun vääristymisestä yhteisen edun vastaisella tavalla*
123. Kuten edellä on todettu, Suomen viranomaisten mukaan terminaali 2:ssa saatavilla olevia palveluja oli tarjottu useille lentoyhtiöille eikä lentoyhtiöiden välillä ollut syrjintää. Näyttäisi kuitenkin siltä, että Airpro Oy:n ja Ryanairin välillä tehdyn (liikesalaisuutena pidettävän) sopimuksen ehdot ovat merkittävästi erilaiset kuin ne ehdot ja hinnat, joihin viitataan Airpro Oy:n useille lentoyhtiöille maaliskuussa 2003 lähettämässä kirjeessä. Sopimus poikkeaa myös terminaali 1:tä käyttäviin lentoyhtiöihin sovellettavista sopimuksista. Lisäksi terminaali 2:ssa tarjottujen palvelujen todetaan perustuvan kapasiteettiin palvelu yhtä lentoyhtiötä kerrallaan; sen vuoksi terminaalissa on kapasiteettiin liittyvä rajoitus. Näin ollen lentoliikenteen harjoittajien välillä näyttäisi olevan syrjintää tältä osin.
124. Koska Ryanair harjoittaa liiketoimintaa kansainvälisen lentoliikenteen alalla ja toimii täysin vapailla markkinoilla, sille myönnetty mikä tahansa etu voi vaikuttaa haitallisesti sen kilpailijoihin ja vääristää kilpailua. Lisäksi, kuten edellä on todettu, ja komission käytössä olevien tietojen perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että joko Finavia tai Airpro Oy käyttää TMP:n lentoaseman muista toiminnoista tai muilla lentoasemilla syntyneitä tuloja (jotka ovat siis muilta lentoyhtiöiltä saatuja tuloja) tuen myöntämiseen Ryanairille.
125. Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen komissio toteaa, että sen suorittaman tutkimuksen tässä vaiheessa ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että tuen kielteiset vaikutukset ovat sen myönteisiä vaikutuksia merkittävämpiä. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komissiolla on epäilyjä seuraavista seikoista:
- kattaako Ryanairilta peritty 'kokonaismaksu' kaikki niiden palvelujen kustannukset, jotka Airpro Oy tuottaa Ryanairille TMP:n lentoasemalla; ja
 - voidaanko Ryanairin perimää matkustajamaksua (9,18 euroa per matkustaja), jota Suomen valtio tai Finavia ei sen jälkeen peri itselleen, pitää valtiontukeksi tai olisiko sitä pidettävä sellaisenaan.

4.4 Päätelmät

126. Edellä olevissa kohdissa esitetyn tarkastelun perusteella komissio katsoo tässä vaiheessa, että arvioidut toimenpiteet, joita valtio tai valtion omistamat ja valvomat yhtiöt ovat myöntäneet Finavialle ja sen tytäryhtiö Airpro Oy:lle sekä Ryanair-lentoyhtiölle, aiheuttavat valtiontukeen liittyviä ongelmia, ja siksi komissiolla on epäilyjä kyseisten toimenpiteiden soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

PÄÄTÖS

127. Ottaen huomioon edellä esitetyn komissio kehottaa Suomea EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti esittämään huomautuksensa ja toimittamaan kaikki toimenpiteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot kuukauden kuluessa tämän kirjeen vastaanottamisesta.
128. Komissio muistuttaa Suomea EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan lykkäävästä vaikutuksesta ja viittaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artiklaan, jonka mukaan sääntöjenvastaista tukea koskevilla kielteisissä päätöksissä jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuen-

saajilta, myös välillisiltä tuensaajilta, lukuun ottamatta tapauksia, joissa tämä on yhteisön oikeuden jonkin yleisperiaatteen vastaista. Kyseisessä artiklassa säädetään myös, että takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jota maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti. Korko lasketaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevasta yksityiskohdaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21. huhtikuuta 2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 V luvun säännösten mukaisesti.

129. Komissio ilmoittaa Suomelle tiedottavansa asiasta asianomaisille julkistamalla tämän kirjeen ja julkaisemalla tiivistelmän siitä *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Komissio tiedottaa asiasta myös ETA-sopimuksen allekirjoittaneiden EFTA-maiden asianomaisille julkaisemalla tiedonannon *Euroopan unionin virallisen lehden* ETA-täydennysosassa sekä EFTA:n valvontaviranomaiselle lähettämällä sille jäljennöksen tästä kirjeestä. Kaikkia mainittuja asianomaisia kehoitetaan esittämään huomautuksensa kuukauden kuluessa julkaisupäivästä.”

„1. Kommissionen vill härmed meddela Finland att den efter att ha granskat de uppgifter den har till sitt förfogande, bland annat de uppgifter som Era myndigheter lämnat i ärendet, har beslutat att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget.

1. KLAGOMÅL

1.1. Förfarande

- I februari 2005 fick kommissionen in ett klagomål från ett flygbolag (SAS-gruppen på dess helägda finska dotterbolag Blue1 AB:s vägnar) avseende påstådda olagliga stödarrangemang som finska Luftfartsverket (sedermera omdöpt till Finavia) skulle ha beviljat vid flygplatsen Tampere-Pirkkala genom att undanta ett flygbolag (Ryanair) från passageraravgifter och därigenom diskriminera andra flygbolag vid flygplatsen.
- Kommissionen skickad frågor till de finländska myndigheterna den 2 mars 2005 och den 23 maj 2006. De finländska myndigheterna svarade på dessa den 27 april 2005 respektive den 27 juli 2006.

2. BAKGRUND

2.1. Flygplatsen Tampere-Pirkkalas utveckling

- Flygplatsen Tampere-Pirkkala (nedan kallad flygplatsen TMP) har två terminaler för passagerartrafik. Terminal 1 byggdes 1998 och används i dag av Finnair, SAS, Blue1 och Golden Air ⁽³⁵⁾. Terminal 2, en renoverad f.d. godsterminal (som ännu tidigare också varit passagerarterminal), öppnades för passagerartrafik den 4 april 2003. Terminal 2 inrättades som så kallad lågpristerminal. Det första (och hittills ända) flygbolaget som använt Terminal 2 är det irländska flygbolaget Ryanair. Enligt Blue1:s uppfattning utnyttjas Terminal 1 inte till fullo, och det finns ytterligare kapacitet för nya flygbolag.
- Enligt de uppgifter som de finländska myndigheterna gav i sin skrivelse till kommissionen av den 27 april 2005 (nedan kallad första svaret) byggdes det som i dag är Terminal 2 under 1979, samtidigt med flygplatsen TMP, och togs också i bruk då. Denna terminal byggdes som ett provisorium avsett endast för tillfällig användning. Därför var det naturligt att bygga en riktig passagerarterminal (Terminal 1) år 1994. Samma år gjordes Terminal 2 om för godshantering, och hyrdes av fraktföretaget DHL. Hyreskontraktet avslutades 2002, och Terminal 2 blev åter ledig.
- Enligt de uppgifter som de finländska myndigheterna lämnat beslöt man på regeringsnivå att uppmontra lågprisoperatörer att tillhandahålla tjänster i Finland. Därför byggdes Terminal 2 vid flygplatsen TMP under 2003 om från godsterminal till en terminal som är lämplig för lågprisverksamhet. Vissa smärre ändringar och reparationer krävdes i samband med detta. Förvaltningen av Terminal 2 anförtröddes företaget Suomen Lentoasemalvet Oy (Airpro), som till 100 % ägs av Finavia.

7. Enligt de uppgifter som kommissionen hade tillgång till den 24 mars 2003 hade Airpro skrivit till en rad olika flygbolag och inbjudit dem att överväga att trafikera den nyöppnade lågpristerminalen (Terminal 2) vid flygplatsen TMP. Ryanair var inte med på den adresslistan, men ett avtal slöts ändå mellan Ryanair och Suomen Lentoasemalvet Oy (Airpro) den 3 april 2003 (mindre än två veckor efter det att skrivelsen gått ut).

- Av de uppgifter som den klagande och de finländska myndigheterna lämnat in framgår det att det var nödvändigt att bygga om den gamla godsterminalen för att kunna bedriva reguljär passagerartrafik från Terminal 2 vid flygplatsen TMP.
- De finländska myndigheterna hävdar att utgifterna för denna renovering var obetydande. Kommissionens begäran om exakta uppgifter om dessa arbeten har emellertid inte uppfyllts.
- Den klagande har lämnat in uppgifter om att ungefär 500 000 euro investerats för förbättring av Terminal 2, grundat på Airpros uttalande inför den finska pressen i samband med terminales öppnande ⁽³⁶⁾.
- Den klagande anser inte att de förbättringar och investeringar som gjorts i Terminal 2 var nödvändiga, eftersom det fanns tillräcklig kapacitet i Terminal 1 för nya flygbolag, även lågprisföretag.
- Uppgifter i Finavias årsrapporter för 2003, 2004 och 2005 visar snabb tillväxt vid flygplatsen TMP efter det att Ryanair inledde sin verksamhet vid denna flygplats under 2003:
 - Årsrapport 2003 ⁽³⁷⁾: Jämfört med 2002 var passagerarutvecklingen positiv vid flygplatsen TMP (+ 29 %). Enligt årsrapporten berodde detta främst på Ryanair, som inledde sina flygningar mellan Tampere och Stockholm i april, och flygningarna mellan Tampere och London i oktober. Antalet passagerare på internationella flygningar vid flygplatsen TMP ökade med 57 % för hela året.
 - Årsrapport 2004 ⁽³⁸⁾: I fråga om passagerarsiffror blev flygplatsen TMP landets tredje största flygplats, med nästan 500 000 passagerare, dvs. 63 % mer än under 2003. Den internationella trafiken ökade mest vid flygplatsen TMP (+ 85 %), medan inrikestrafiken ökade med + 22 %. Den positiva utvecklingen i fråga om kommersiella landningar fortsatte under året, med störst tillväxt vid flygplatsen TMP (+ 15 %).
 - Årsrapport 2005 ⁽³⁹⁾: De mest trafikerade flygplatserna efter Helsingfors-Vanda var Uleåborg, TMP och Rovaniemi. TMP nådde för första gången nästan upp till 600 000 passagerare. Passagerarvolymen vid flygplatsen TMP låg 20 % högre än föregående år.

⁽³⁶⁾ Information publicerad i Kauppalehti Magazine, den 6 mars 2003.

⁽³⁷⁾ Källa: Finavias webbplats: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2003/en/air_transport_2003.html

⁽³⁸⁾ Källa: Finavias webbplats: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2004/en/air_traffic_trends.html

⁽³⁹⁾ Källa: Finavias webbplats: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/en/liikenteessa_15_m.htm

⁽³⁵⁾ Källa: Finavias webbplats: http://www.finavia.fi/airport_tampere-pirkkala?pg=5380

2.2. Förvaltare av flygplatsen TMP: Finavia och Suomen Lentoasemalvelut Oy (Airpro)

13. Enligt de uppgifter som de finländska myndigheterna lämnat är både Finavia och Suomen Lentoasemalvelut Oy (nedan kallat Airpro) flygplatsförvaltare vid flygplatsen TMP. Finavia driver flygplatsen som helhet, och de finländska myndigheterna har meddelat kommissionen att Terminal 2 vid flygplatsen TMP är uthyrd till Airpro, men att Terminal 1 förvaltas direkt av Finavia.

2.2.1. Finavia och dess verksamhet

14. I slutet av 2005 slutfördes en reform av Finlands luftfartslagstiftning, och det var det sista året under vilket Luftfartsverket var Finlands myndighet för civil luftfart. Luftfartsverket behöll sin roll som förvaltare av Finlands flygplatser och leverantör av luftfartstjänster. Luftfartsverket beslöt också att anta ett nytt, kompletterande företagsnamn, **Finavia**, för att skilja sig från det offentliga organet. En egen, ny myndighet (Luftfartsförvaltningen) inrättades för att ta över de offentliga uppgifterna för förvaltning av Finlands luftfart. Luftfartsförvaltningen inledde sin verksamhet i början av 2006 ⁽⁴⁰⁾.

15. I sin skrivelse av den 27 april 2005 (första svaret) meddelar de finländska myndigheterna kommissionen att Finavia (tidigare Luftfartsverket) är ett statligt företag enligt lagen om statliga affärsverk (1185/2002). Finavia förvaltar 25 flygplatser i Finland.

16. Enligt uppgifter på Finavias webbplats ⁽⁴¹⁾ förvaltar Finavia följande flygplatser:

- Helsingfors-Vanda (HEL)
- Helsingfors-Malm (HEM)
- Enontekis (ENF)
- Ivalo (IVL)
- Joensuu (JOE)
- Jyväskylä (JYV)
- Kajana (KA)
- Kemi-Torneå (KEM)
- Kittilä (KTT)
- Kronoby/Karleby (KOK)
- Kuopio (KUO)
- Kuusamo (KAO)
- Villmanstrand (LPP)
- Mariehamn (MHQ)

⁽⁴⁰⁾ Finavias årsrapport 2005, Finavias webbplats: http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/en/liiktoim_ja_viran.htm

⁽⁴¹⁾ <http://www.finavia.fi/handlingsserviceproviders> and <http://www.finavia.fi/airports>

- Uleåborg (OUL)
- Björneborg (POR)
- Rovaniemi (RVN)
- Nyslott (SVL)
- Tammerfors-Birkala (TMP)
- Åbo (TKU)
- Vasa (VAA)
- Varkaus (VRK).

17. Av de 28 flygplatser i Finland som anges på Finavias webbplats ⁽⁴²⁾, är det endast tre som inte förvaltas av 3 Finavia, nämligen:

- St Michel (MIK)
- Seinäjoki (SJY)
- Sodankylä (SOT).

18. Finavia och dess fem dotterbolag utgör en företagsgrupp. Finavias uttryckliga mål är att erbjuda sina kunder säkra, internationellt konkurrenskraftiga flygplats- och luftfartstjänster. Finavias fem dotterbolag har hand om organisationens stöduppgifter och försöker främja utvecklingen av flygplatserna och de tjänster som erbjuds där ⁽⁴³⁾.

19. Enligt de uppgifter som offentliggjorts i Finavias årsrapport för 2005 ⁽⁴⁴⁾ får Finavia endast ta ut nya långsiktiga lån med tillstånd från Statsrådet. Samma sak gäller för garantier till Finaviagruppens företag.

2.2.2. Airpro och dess verksamhet

20. Airpro är ett dotterbolag som till 100 % ägs av Finavia ⁽⁴⁵⁾.

21. Airpro planerar och utvecklar flygplats- och passagerarterminaltjänster för olika etapper i transportkedjan. På Airpros webbplats ⁽⁴⁶⁾ fastställs det att Airpro tillhandahåller marktjänster för flygbolag på 20 flygplatser i Finland, men enligt uppgifter på Finavias webbplats ⁽⁴⁷⁾ tillhandahåller Airpro marktjänster endast på 13 flygplatser i Finland (samtliga förvaltade av Finavia). Hyror och investeringar I sitt andra svar hävdar de finländska myndigheterna att Airpro och Finavia bör ses som helt skilda juridiska personer. De styrker detta med att Finavia inte erbjuder samma tjänster som Airpro vid flygplatsen TMP, och att Airpros produkt i Terminal 2 är helt ny och innovativ (Airpro erbjuder terminaltjänster och marktjänster tillsammans som ett val, och som lågprisprodukt, och agerar därmed som vilket annat privat företag som helst).

⁽⁴²⁾ <http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/esite/en/sivu7.htm> och <http://www.finavia.fi/airports>

⁽⁴³⁾ Källa: Finavias webbplats: <http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/esite/en/sivu7.htm>

⁽⁴⁴⁾ Årsrapport 2005 publicerad på Finavias webbplats, se under 'Earnings trend/ Financing 2005': http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/en/il_rahoytus.htm

⁽⁴⁵⁾ Källa: Finavias webbplats: <http://www.finavia.fi/subsidiaries>

⁽⁴⁶⁾ Information source webpage of Airpro: http://www.airpro.fi/handling_en

⁽⁴⁷⁾ <http://www.finavia.fi/handlingsserviceproviders>

22. De uppgifter som kommissionen förfogar över ger emellertid anledning att betvivla de båda företagens oberoende. I samband med detta noterar kommissionen följande:

- Airpro inrättades av Finavia och ägs och kontrolleras till 100 % av detta företag.
- Airpro är endast verksam på flygplatser som drivs av Finavia.
- Enligt uppgifter i Finavias årsrapport 2005 ⁽⁴⁸⁾ är Finavias dotterbolag, inbegripet Airpro, direkt underordnade Finavias styrelse.
- Enligt uppgifter i Finavias årsrapport 2005 ⁽⁴⁹⁾ har Statsrådet givit Finavia rätt att tillhandahålla absoluta lånegarantier utan säkerhet för lån upp till sammanlagt 60 miljoner euro till de dotterbolag som tillhandahåller flygplats- och luftfartstjänster, och till Finavias fastighetsbolag, för att garantera deras lån.
- Kommissionen har inte kunnat få tillgång till separata årsredovisningar för Airpro. Trots att de finländska myndigheterna har angivit att Airpros verksamhet vid flygplatsen TMP är lönsam framgår det inte huruvida Airpro som företag är lönsamt.
- Det tycks som om Ryanair genom att sluta avtal med Airpro om tjänster vid flygplatsen TMP har undantagits från alla avgifter utom den allt-i-ett-avgift som betalas till Airpro. Det framgår inte huruvida sådana arrangemang förekommer med någon annan leverantör av terminal- eller marktjänster i Finland.
- Reklam för Ryanairs flygningar tycks förekomma både i Terminal 1, som drivs av Finavia, och i Terminal 2, som drivs av Airpro ⁽⁵⁰⁾. Kommissionen har uppgifter om det avtal som slöts mellan Ryanair och Airpro särskilt för lågprispaketet för flygplatstjänster vid flygplatsen TMP den 3 april 2003, men inga uppgifter om vilka Ryanairtjänster det görs reklam för i Terminal 1, och på vilken grund.
- Ryanair och Airpro kom överens om att lägga om Ryanairs flygningar till Björneborgs flygplats under den tid när flygplatsen TMP var stängd, sommaren 2003. Björneborgs flygplats förvaltas av Finavia. Denna överföring ägde rum på samma finansiella villkor som överenskommits för Ryanairs flygningar från terminal 2 vid flygplatsen TMP, vilket tyder på att Finavia och Airpro hänger samman inte bara strukturellt utan också operationellt.

2.2.3. Den hyra som Airpro betalar för användning av Terminal 2

23. Kommissionen verkar från de finländska myndigheterna ha erhållit uppgifter som verkar strida mot varandra avseende den hyra som Finavia tar ut av Airpro för Terminal 2:

- I sitt första svar informerade de finska myndigheterna kommissionen att den hyra som Finavia tar ut av Airpro är högre än den hyra som togs ut av den föregående hyresgästen. Eftersom hyran är högre är uthyrningen av den berörda anläggningen till Airpro gynnsammare för Finavia än vad det förra hyreskontraktet var.
- I sin skrivelse av den 27 juli 2006 (nedan kallad andra svaret) anger de finländska myndigheterna emellertid att Airpro betalar samma hyra som den föregående hyresgästen.

24. Enligt de uppgifter som den klagande lämnat in genomfördes förbättringar och ombyggnader på den gamla godsterminalen innan Terminal 2 öppnades för reguljär passagerartrafik i april 2003, i syfte att göra terminalen klar för passagerare. Den klagande hänvisar till Airpros utsaga inför den finländska pressen ⁽⁵¹⁾, att cirka 500 000 euro investerats för att förbättra Terminal 2.

25. De finländska myndigheterna bekräftar att Terminal 2 byggdes om och renoverades, men uppger att kostnaderna för detta var obetydande. Kommissionens begäran om exakta uppgifter om dessa arbeten har emellertid inte uppfyllts. Den klagande anser inte att de förbättringar och investeringar som gjorts i Terminal 2 var nödvändiga, eftersom det fanns tillräcklig kapacitet i Terminal 1 för nya flygbolag, även lågprisföretag.

2.2.4. Flygplatsavgifter

26. I Finland är Finavia tillsynsmyndighet och sätter de priser och avgifter som gäller på alla Finavias flygplatser. Prislistan för flygplatsavgifter publiceras på Finavias webbplats ⁽⁵²⁾. I sitt första svar meddelade de finländska myndigheterna kommissionen att flygplatsen TMP helt ägs av Finavia. Enligt de uppgifter som kommissionen förfogar över görs det i de allmänna reglerna om lufttrafikavgifter på Finavias flygplatser ingen åtskillnad mellan avgifter för tjänster på Terminal 1 och Terminal 2 vid flygplatsen TMP.

27. I sitt första svar angav de finländska myndigheterna att Finavia inte kan ta ut passageraravgifter för tjänster i Terminal 2, eftersom det tidigare var en godsterminal som år 2003 i sin helhet hyrts ut till Airpro, och Finavia inte kan erbjuda de tjänster som ligger till grund för passageraravgiften på den terminalen. I det andra svaret ges en annan förklaring: de finländska myndigheterna hävdar att Terminal 2 redan 1994 undantogs från de kostnader som täcks av passageraravgifter och att användningen av anläggningen överfördes till flygplatsens kommersiella tjänster.

28. I sitt andra svar bestrider de finländska myndigheterna att Finavia eller Airpro skulle ha tillämpat olika flygplatsavgifter för olika flygbolag utan objektiv motivering, så att fördelar därmed skulle ha uppkommit för ett enskilt flygbolag.

⁽⁴⁸⁾ Årsrapport 2005, publicerad på Finavias webbplats, se under 'CAA Finland Group Organisation': http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/en/toimintaymp_keh.htm#

⁽⁴⁹⁾ Årsrapport 2005 publicerad på Finavias webbplats, se under 'Earnings trend/ Financing 2005': http://www.finavia.fi/vuosikertomukset/2005/en/il_rahoytus.htm

⁽⁵⁰⁾ Källa: Finavias webbplats: http://www.finavia.fi/airport_tampere-pirkkala?pg=5380

⁽⁵¹⁾ Information publicerad i Kauppalehti Magazine, den 6 mars 2003.

⁽⁵²⁾ Källa: Finavias webbplats: <http://www.finavia.fi/publications>

2.2.5. Korssubventioner inom Finaviagruppen

29. Den klagande anser att Finavia korssubventionerar sina flygplatser i Finland. Den klagande grundar detta på Finavias årsrapport från 2001⁽⁵³⁾, där det anges att passageraravgifterna från samtliga 25 flygplatser används tillsammans för att täcka underhållskostnaderna för flygplatserna.
30. I sitt andra svar meddelar de finländska myndigheterna kommissionen att Airpro visserligen är ett helägt dotterbolag till Finavia, men är verksamt på en helt konkurrensutsatt marknad och är vinstgivande. Finavia subventionerar inte Airpro, och har inte heller någon möjlighet att göra detta. Det är uppenbart att lönenivåerna, arbetsbeskrivningarna och andra arbetsförhållanden för Airpros anställda skiljer sig från motsvarande villkor för Finavia. Finavia erbjuder inte den markttjänst vid flygplatsen TMP som flygplatsen behöver. Airpro erbjuder en helt ny och innovativ produkt vid Terminal 2, genom att slå ihop terminaltjänster och markttjänster på ett valfritt sätt som lågprisprodukt.
31. De finländska myndigheterna anser att ingen privat investerare som i Airpros ställe skulle hyra den berörda anläggningen och tillhandahålla de överenskomna tjänsterna till avtalat pris ur ett företagsperspektiv skulle gå med förlust. I detta hänseende fungerar Airpro kostnadseffektivt, precis som varje annat privat företag. Eftersom varje privatföretag skulle ha betett sig på samma sätt i denna situation kan det inte vara tal om statligt stöd på Airpros nivå.
32. Enligt de uppgifter som de finska myndigheterna tillhandahållit har den nuvarande verksamheten i Terminal 2 varit vinstgivande varje år sedan terminalen öppnades för lågpristrafik, både för själva flygplatsen och för Airpro. Flygplatsens nettointäkter från denna verksamhet uppgick 2004 till ca. [...] (*) euro, och samtidigt tog Finavia samma år in [...] euro i flygskatter. Airpros nettointäkter uppgick 2005 till ca. [...] euro. De finländska myndigheterna hävdar att detta bevisar att verksamheten i Terminal 2 inte på något sätt subsidieras med intäkter från andra flygbolag. Tvärt om är intäkterna från Terminal 2 till fördel för andra flygbolag, eftersom de leder till minskade flygplatsavgifter. Det bör påpekas att Finlands påståenden tycks vara oförenliga med den nuvarande situationen:
33. i sitt första svar angav de finska myndigheterna att lågprisstrategin för Terminal 2 i det långa loppet skulle vara till fördel för alla flygbolag, eftersom den skulle leda till lägre luftfartsavgifter eller ett mindre akut behov av att öka avgifterna. I sitt andra svar angav de finska myndigheterna emellertid att intäkterna från Terminal 2 till och med skulle leda till lägre flygplatsavgifter. Samtidigt visar de allmänna bestämmelserna om gällande luftfartsavgifter på Finavias flygplatser för 2006 och 2007⁽⁵⁴⁾ på motsatsen: de gällande flygplatsavgifterna på Finavias flygplatser (bland dem flygplatsen TMP) har antingen varit oförändrade eller stigit:
- Landningsavgift: 156,44 euro fast eller 6,84 euro per ton (både för 2006 och 2007).
 - Terminal navigation charge 140,00 euro (både för 2006 och 2007).
 - Säkerhetsavgift 3,24 euro (2006) eller 4,51 euro (2007).
34. De finländska myndigheterna har hävdat följande beträffande den produkt eller tjänstenivå som tillhandahålls vid Terminal 2:
- Det rör sig om en helt ny produkt, parallell, men på en avsevärt lägre nivå, med de tjänster som tillhandahålls vid Terminal 1 på flygplatsen TMP.
 - Tjänsterna är tillgängliga för alla flygbolag som godtar den lägre tjänstenivån och lågpristerminalens policy.
 - I enlighet med affärsplanen har tjänsterna lagts upp så att de är livskraftiga och lönsamma även var och en för sig. Eftersom kommissionen aldrig har sett affärsplanen för driften av Terminal 2 kan den inte ta ställning till detta argument.
 - Lågprisstrategin vid Terminal 2 på flygplatsen TMP kommer i det långa loppet att vara till fördel för alla flygbolag genom att bidra till lägre luftfartsavgifter eller genom att minska behovet av att öka dessa avgifter.
 - Lågpristerminalen är per definition lönsam för flygbolag med relativt stora flygplan och relativt gott kapacitetsutnyttjande som transporterar passagerare från en punkt till en annan. De passagerartjänster som Terminal 2 erbjuder är både lägre och färre till antal än vad som erbjuds i Terminal 1.
 - Sedan lågpristerminalen (Terminal 2) öppnades vid flygplatsen TMP har tjänstenivån i Terminal 1 förblivit oförändrad. För att hålla nere priset på tjänsterna på Terminal 2 har lågpristerminalens operatör krävt överenskommelser om tidtabeller och långsiktiga avtal för att optimera utnyttjandet av personalen. Det innebär att flygningar inte alltid kan genomföras på de tider som flygbolagen begär, så som i dag är fallet vid Terminal 1.
 - Enligt det brev som Airpro skickade ut den 24 mars 2003, ska verksamheten på Terminal 2 *'be based on the capacity to serve a single aircraft at a time, in accordance with a scheduled (sic) agreed with the relevant airline. This will not be a round the clock service but one provided at an agreed time. The terminal only provides handling capacity for point to point traffic. Terminal slots are allocated according by (sic) first come first served basis'*.
 - Dessutom fastställs det i brevet att *'the low cost terminal will not levy the CAA's general passenger charge, because the CAA does not provide this service at the terminal. Airlines will pay the airport's normal operational charges, such as landing, terminal navigation and security fees in accordance with the CAA's rates. Terminal (sic) provides both the terminal services and handling services in a same package and pricing is based on one charge for both of these services'*.

⁽⁵³⁾ På den tiden fortfarande kallad finska Luftfartsverket.

(*) Affärshemlighet

⁽⁵⁴⁾ Källa: Finavias webbplats:
<http://www.finavia.fi/publications>

— I det brev som Airpro skickade till ett antal flygbolag den 24 mars 2003 ingår en 'preliminär' förteckning över 'lågpris-terminalavgifter', beroende på flygplansstorlek. För flygplan av typ B737/MD83/A320 tas en avgift på 1 200 euro för marktjänster och terminalanvändning. Dessutom tas de normala CAA-avgifterna för landning, terminal navigation och säkerhet ut.

35. Den klagande hävdar att Airpro och Finavia har begränsat användningen av Terminal 2 till så kallad punkt-till-punkt-trafik. De anser att det inte finns några giltiga skäl för att göra åtskillnad mellan de flygbolag som trafikerar flygplatsen TMP, och att det främsta syftet med denna diskriminering är att främja och subventionera ett enskilt flygbolag, nämligen Ryanair.
36. Den klagande anser inte att den tjänstenivå som tillhandahålls Ryanair och dess passagerare vid Terminal 2 på flygplatsen TMP skiljer sig tillräckligt från tjänsterna på Terminal 1. Den klagande anser att även om de tjänster som tillhandahålls Ryanair, och de kostnader som uppstår för Airpro vid Terminal 2 är begränsade måste tjänsterna ändå medföra vissa kostnader. Det betyder att Airpro måste förlora på att tillhandahålla dessa tjänster.
37. Eftersom Airpro i sitt avtal med Ryanair i praktiken undantar detta flygbolag från de allmänna flygplatsavgifterna anser den klagande att Airpro och dess moderorganisation Finavia måste göra förluster när de tillhandahåller tjänster till Ryanair. Dessutom misstänks det att Finavia och/eller Airpro korssubventionerar sina flygplatser i Finland genom att använda de intäkter från passageraravgifter som tagit in vid alla 25 flygplatser tillsammans för att täcka kostnaderna vid Terminal 2 på flygplatsen TMP.

2.3. Användarvillkor för Ryanair

38. I stället för att betala de flygplatsavgifter som normalt sett gäller på Finavias flygplatser betalar Ryanair i enlighet med det avtal som slutits med Airpro den 3 april 2003 en 'allt-i-ett-avgift', som är beroende av hur många turer som görs per dag från flygplatsen TMP. Ju fler flygningar Ryanair genomför, desto lägre blir avgiften per flygning.
39. De uppgifter om de flygplatsavgifter som Ryanair ska betala för tjänster vid flygplatsen TMP som kommissionen har fått in från de finländska myndigheterna verkar strida mot varandra.

— I sitt första svar angav de finländska myndigheterna att Finavia tar ut de avgifter som anges i beslutet om luftfartsavgifter. Enligt det beslutet ska alla flygbolag, även Ryanair, betala navigation service charges (terminal navigation charge och route charge) på lika villkor. När det gäller flygplatsavgifterna ska alla flygbolag, även Ryanair, betala landningsavgift och säkerhetsavgift på samma villkor som alla andra bolag.

— I bilaga I till det brev som Airpro skickade till en rad flygbolag den 24 mars 2003 om inledande av trafik på Terminal 2 vid flygplatsen TMP, anges potentiella

avgifter för användningen av flygplatsen TMP:s lågpristerminal, nämligen: en avgift för marktjänster och terminalanvändning, där priset beror på vilken flygplanstyp som används för den reguljära passagerartrafiken. Dessutom angavs det att utöver denna 'terminalavgift' för användningen av Terminal 2 skulle normala avgifter för landning, terminal navigation och säkerhet tas ut.

— I enlighet med den överenskommelse som slutits mellan Ryanair och Airpro den 3 april 2003 betalar Ryanair emellertid inte den internationella säkerhetsavgiften⁽⁵⁵⁾ (dvs. 3,24 euro per passagerare under 2006 och 4,51 per passagerare under 2007). Enligt avtalet betalar Ryanair dessutom en 'allt-i-ett'-avgift för alla andra avgifter. Denna är beroende av hur många flygningar per dag (rotations) som görs från flygplatsen TMP. Ju fler flygningar Ryanair genomför, desto lägre blir avgiften per flygning. Detta synes strida både mot Finavias allmänna regler för luftfartsavgifter och mot den 'preliminära' lista över lågpristerminalavgifter som Airpro lagt fram inför flygbolag som skulle kunna tänkas vara intresserade av att trafikera Terminal 2.

40. Enligt avtalet betalar Ryanair inte passageraravgiften på 9,18 euro per passagerare (fastställt belopp för 2006 och 2007⁽⁵⁶⁾), men av Ryanairs hemsida framgår det att Ryanair trots detta undantag tar ut passageraravgiften från sina passagerare⁽⁵⁷⁾. Denna avgift tas ut under rubriken 'Taxes, Fees & Charges' (skatter och avgifter) och beskrivs som en **passageraravgift som inte kan återbetalas**. Enligt denna beskrivning och det belopp som tas ut motsvarar avgiften den passageraravgift som Finavia tillämpar för internationella flygningar vid flygplatsen TMP (9,18 euro).

41. Vad gäller frågan huruvida passageraravgiften utgör statliga medel fastställs det i de uppgifter som de finländska myndigheterna lämnat in att enligt allmänna reklamationenämndens beslut nr 04/35/1225, 04/35/1304 och 04/35/1146 **måste flygbolaget för oanvända flygbiljetter återbetala alla skatter och avgifter som ska betalas till myndigheterna och ingår i biljettpriset, eftersom flygbolaget annars skulle få omotiverade fördelar**. Beslut 04/35/1146 hänvisar uttryckligen till Ryanair. Detta tyder på att de finländska myndigheterna ser passageraravgiften som en avgift som betalas till myndigheterna. Det verkar foljaktligen inte som om myndigheterna tar ut denna betalning från Ryanair.

2.4. Åtgärder som ska bedömas

42. Av det ovan sagda framgår det att kommissionen i detta fall måste granska tre olika men sammanhörande åtgärder.

— Infrastrukurstöd i samband med ombyggnaden av Terminal 2.

⁽⁵⁵⁾ IATA-avgiftskod 'DQ'.

⁽⁵⁶⁾ Källa: Finavias webbplats: <http://www.finavia.fi/publications>

⁽⁵⁷⁾ Online-bokning av flygningar från flygplatsen TMP, se Ryanairs webbplats: <http://www.ryanair.com/site/EN/>

- Driftstöd och korssubventioner mellan Finavia och Airpro.
- De fördelaktiga villkor och tjänster som Ryanair fått vid flygplatsen TMP.

3. BEDÖMNING AV FÖREKOMSTEN AV STÖD

43. Enligt artikel 87.1 i EG-fördraget, som säger att 'om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna' måste åtgärder för att räknas som statligt stöd
- ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
 - gynna vissa företag, och
 - påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen på den inre marknaden.
44. I sin bedömning av huruvida driften av en flygplats är en sådan ekonomisk verksamhet beslutade EG-domstolen i sin dom i målet 'Aéroports de Paris' ⁽⁵⁸⁾ att förvaltningen av flygplatser och verksamhet som går ut på att tillhandahålla flygplatstjänster till flygbolag och till de olika tjänsteleverantörerna på en flygplats är ekonomisk verksamhet, eftersom det handlar om att tillhandahålla flygplatsfaciliteter till flygbolag och tjänsteleverantörer mot en avgift som fritt fastställs av den som förvaltar flygplatsen. Om denna förvaltning är offentlig faller sådan verksamhet inte inom det uppgiftsområde som har att göra med det offentliga organets utövande av sina offentliga befogenheter som myndighet, och ska skiljas från organets verksamhet i samband med utövandet av dessa befogenheter. Sålunda utövar den som driver flygplatsen i princip sådan ekonomisk verksamhet som avses i artikel 87.1 i EG-fördraget och på vilken reglerna för statliga stöd ska tillämpas. Om en flygplats alltså bedriver ekonomisk verksamhet ska det alltså ses som ett företag enligt artikel 87.1 i EG-fördraget, oberoende av dess rättsliga status och hur den finansieras, och fördragets bestämmelser om statligt stöd är därför tillämpliga ⁽⁵⁹⁾.

3.1. Överföring av statliga medel

45. I detta skede anser kommissionen att de åtgärder som avses ovan utgör överföring av statliga medel. Begreppet statligt stöd avser alla fördelar som direkt eller indirekt finansieras med offentliga medel, antingen de beviljas direkt av staten eller via något mellanliggande organ som bemyndigats att göra detta. Alla tre åtgärder — investeringarna i Terminal 2 vid flygplatsen TMP för att göra om den för reguljär passagerartrafik, Finaviagruppens och Airpros verksamhet på flygplatser i Finland som drivs av Finavia samt de villkor som Ryanair fått vid flygplatsen TMP — får anses utgöra en tilldelning av statliga medel.

⁽⁵⁸⁾ Mål T-128/98, dom av den 12 december 2002, *Aéroports de Paris mot Europeiska kommissionen*, REG 2000, s. II-3929, bekräftad av mål C-82/01, dom av den 24 oktober 2002, REG 2002, s. I-09297, punkterna 75–79.

⁽⁵⁹⁾ Målen C-159/91 och C-160/91; dom av den 17 februari 1993, *Poucet mot AGF och Pistre mot Cancava*, Reg. 1993, s. I-637.

46. Det är också uppenbart att beslutet att bevilja statliga medel för flygplatsen TMP ligger hos staten. I sin skrivelse av den 27 april 2005 fastställde de finländska myndigheterna att de hade följande motiv för att införa lågpristjänster i Finland:

- Tillsammans med Luxemburg var Finland den enda EU-medlemsstaten som inte trafikerades av lågprisflygbolag.
 - Till följd av Finlands avlägsna geografiska läge — i ett randområde och skilt från andra länder av vatten (Finska viken och Bottenviken) — kan konsumenternas behov av snabba förbindelser med andra EU-medlemsstater inte tillgodoses med andra transportmedel som järnväg och väg. Eftersom alla betydande flygplatser i Finland ägs av Finavia måste lågprisbehovet tillgodoses av dessa flygplatser.
47. Det är därför uppenbart att beslutet att uppmontra lågprisoperatörer att etablera sig i Finland togs på regeringsnivå och att staten anförtrorde ansvaret för genomförandet av detta beslut till sina operativa organ, nämligen Luftfartsverket (sedermera Finavia) och Airpro.
48. Som tidigare angivits har kommissionen starka tvivel på Finavias oberoende från staten:
- Finavia ägs till 100 % av staten.
 - De finska myndigheterna har betonat behovet av att införa lågpristjänster för persontransport i Finland och att lokalisera dessa tjänster på någon av Finavias flygplatser.
 - Finavia är beroende av staten för sina finansiella beslut. Det måste begäras tillstånd från Statsrådet för att ta upp lån eller ge garantier till sina dotterbolag.
49. Kommissionen betvivlar också allvarligt Airpros oberoende från moderbolaget Finavia och därmed också från staten.
- Airpro inrättades av Finavia och ägs och kontrolleras till 100 % av detta företag.
 - Airpro är endast verksamt på Finavias flygplatser.
 - Finavias dotterbolag, bland annat Airpro, är direkt underordnade Finavias styrelse.
50. Det verkar därför uppenbart att både Finavias och Airpros verksamhet och beslut är avhängiga av staten.

3.2. Selektiva fördelar

51. När kommissionen undersöker huruvida de berörda åtgärderna ger Finavia och Airpro, och/eller Ryanair, selektiva fördelar måste den se om vissa operatörer på flygplatsnivå (alltså Finavia och/eller Airpro) gynnas, och om ett visst flygbolag (Ryanair) gynnas gentemot andra vid flygplatsen TMP genom att undantas från allmänt tillämpliga flygplatsavgifter.
52. Till nyligen bestämdes utvecklingen av flygplatser ofta av rent territoriella hänsyn. De drevs som del av den offentliga förvaltningen, snarare än som kommersiella företag.

53. Under dessa omständigheter sågs finansieringen av flygplatser och flygplatsernas infrastruktur som något som åligger den offentliga sektorn, och som i princip inte har med statligt stöd att göra.
54. Denna situation har emellertid ändrats på senare år. I vissa fall kan hänsynen i fråga om fysisk planering och administrativa strukturer fortfarande kvarstå, men i många andra fall har flygplatserna överförts från statlig till regional förvaltning, och i vissa fall drivs de av offentliga eller till och med privata företag. Den privata sektorns intåg har normalt skett genom en privatisering eller en gradvis öppning för privat kapital. På senare år har investmentbolag och investment- och pensionsfonder visat stort intresse i att köpa up flygplatser.
55. Därför har gemenskapens flygplatssektor på sista tiden genomgått en grundläggande organisatorisk förändring som inte bara återspeglar de privata investerarnas starka intresse i sektorn, utan också den förändrade attityden från myndigheternas sida till privatinvesteringar i flygplatsutvecklingen. Denna utveckling har lett till en betydligt större diversifiering och komplexitet när det gäller de funktioner som flygplatserna fyller.
56. Den har också lett till ändrade kommersiella relationer mellanflygplatser. Tidigare förvaltades flygplatser vanligen som infrastrukturer, med huvudmålet att garantera tillgänglighet och regional utveckling, men på senare år har allt fler flygplatser fått kommersiella mål och konkurrerar med varandra för att dra till sig trafik.
57. Flygplatsernas förändrade roll måste därför återspeglas i den juridiska bedömningen av flygplatsers verksamhet inom ramen för lagstiftningen om statligt stöd. Man kan inte längre betrakta byggandet och driften av flygplatser som en uppgift för den offentliga förvaltningen som i princip inte omfattas av reglerna om statligt stöd. Därför ansåg domstolen år 2000 att driften av en stor internationell flygplats är en ekonomisk verksamhet⁽⁶⁰⁾. Med tanke på hur sektorn utvecklas har kommissionen sedan i sina riktlinjer från 2005 utvidgat detta synsätt till alla typer av flygplatser, även de mindre (som den som detta beslut handlar om).
58. Mot bakgrund av de senaste årens förändringar anser kommissionen att man sedan år 2000 inte längre kan utgå ifrån att flygplatser kan undantas från tillämpningen av reglerna om statligt stöd, och kommer därför fullt ut att tillämpa dessa regler på det föreliggande ärendet från och med det året.
59. De finländska myndigheterna har angivit att både Finavia och Airpro producerar intäkter. Däremot har det inte visats huruvida dessa båda företag genererar intäkter inom alla sina verksamheter (på flera flygplatser), och huruvida så är fallet på flygplatsen TMP. I detta läge kan kommissionen inte utesluta att antingen Finavia eller

3.2.1. Fördelar som givits Finavia och/eller Airpro

Airpro korssubventionerar sin verksamhet på flygplatsen TMP med intäkter från andra flygplatser eller inom TMP.

60. Eftersom Terminal 2 efter ombyggnaden uteslutande drivs av Airpro kan de investeringar som Finavia gjort för ombyggnaden av den gamla godsterminalen till passagerarterminal 2 vid flygplatsen TMP eventuellt också behöva räknas som en selektiv fördel för Airpro.
61. Eftersom kommissionen har fått in motstridande uppgifter från Finland avseende den hyra som Airpro betalar, kan kommissionen inte slutgiltigt ta ställning till hyresfrågan, och inte heller utesluta att den kan ligga under marknadsvärdet⁽⁶¹⁾ och således omfatta ekonomiskt gynnande av Airpro och/eller Finavia, som båda till 100 % ägs av staten.

3.2.2. Fördelaktig behandling för Ryanair vid flygplatsen TMP

62. Som visats ovan och i enlighet med det avtal som slutits med Airpro den 3 april 2003 betalar Ryanair en 'allt-i-ett-avgift', som är beroende av hur många turer som görs per dag från flygplatsen TMP. Vid flygplatsen TMP behöver Ryanair inte betala de allmänt gällande flygplatsavgifter som Finavia tillämpar på sina flygplatser.
63. När det gäller den 'allt-i-ett-avgift' som Ryanair betalar till Airpro vid flygplatsen TMP och som undantar flygbolaget från de allmänna avgifter som andra flygbolag betalar tvivlar kommissionen på huruvida den är kostnadsbaserad. Dessa tvivel grundas på de komplexa relationerna mellan Finavia och Airpro.
64. Trots att Ryanair enligt avtalet undantas från skyldigheten att betala passageraravgifter för de flygningar som görs från flygplatsen TMP verkar det som om Ryanair tar ut en passageraravgift från sina passagerare (*passenger service charge*). Denna avgift tas emellertid inte ut av staten. Det belopp som tas ut av passagerarna enligt rubriken 'Taxes, Fees & Charges' omfattar en **icke-återbetalningsbar passageraravgift** på samma belopp som för den passageraravgift som Finavia tillämpar på alla flygbolag för internationella flygningar vid flygplatsen TMP (9,18 euro). Denna fördel tycks inte beviljas andra flygbolag.

3.2.3. Slutsats

65. Av ovan nämnda skäl tycks det därför som om selektiva fördelar för Finavia och/eller Airpro och Ryanair förekommer i fråga om de åtgärder som granskningen avser.

3.3. Snedvridning av konkurrensen och påverkan av handeln

66. I den mån dessa åtgärder medför selektiva fördelar för flygplatsen TMP, förvaltaren av Terminal 2 (Airpro) och flygbolaget Ryanair, anser kommissionen att de snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

⁽⁶⁰⁾ Målet ECJ, *Aéroports de Paris*, loc. cit., punkt 75 ff.

⁽⁶¹⁾ Principerna som fastställs i **Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader** (EGT C 209, 10.7.1997, s. 3) gäller också för hyrespriser för offentligägd mark och offentligägda byggnader.

67. Som tidigare nämnts dömde EG-domstolen i målet 'Aéroports de Paris' ⁽⁶²⁾ att förvaltningen av en flygplats är en ekonomisk verksamhet som omfattas av bestämmelserna om statligt stöd. Åtgärder som kan utgöra statligt stöd till en flygplats måste anmälas så att deras inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna kan prövas. Beslutet att omvandla terminal 2 och bjuda in lågprisflygbolag att etablera sig i Finland har inte anmälts till kommissionen.
68. Flygplatsen TMP:s snabba tillväxt började efter det att Ryanair slutit avtal med Airpro om Ryanairs trafik från terminal 2 vid flygplatsen TMP. Enligt uppgifter i Finavias årsrapport från 2004 blev flygplatsen TMP Finlands tredje största flygplats, och den internationella trafiken ökade med 85 % under 2004. Det kan därför inte uteslutas att lufttrafiken till och från flygplatsen TMP kan påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.
69. Det är uppenbart att flygplatsförvaltningen och -driften, men även den regelbundna persontrafiken, är marknadstjänster där företag från olika medlemsstater konkurrerar. Eventuella ekonomiska fördelar som Ryanair erhåller på flygplatsen TMP stärker dessutom företaget gentemot dess konkurrenter på den europeiska flygplassermarknaden.

3.4. Tänkbar tillämpning av den marknadsekonomiska investeringsprincipen

70. För att en åtgärd ska ses som statligt stöd måste alla kumulativa villkor i artikel 87.1 i EG-fördraget vara uppfyllda. En åtgärd kan synas uppfylla villkoren för statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget men ändå inte betraktas som statligt stöd om den uppfyller villkoren för den marknadsekonomiska investeringsprincipen. Denna innebär att offentliga investeringar eller kapitaltillskott inte skulle utgöra statligt stöd om en privat investerare som agerar under normala marknadsförhållanden skulle ha gjort samma sak ⁽⁶³⁾.
71. Kommissionen måste därför överväga huruvida det föreliggande fallet är förenligt med den marknadsekonomiska investeringsprincipen ⁽⁶⁴⁾, och myndighetens agerande (i detta fall den finländska staten, Finavia och/eller Airpro) måste därför jämföras med en ponerad privat investerares agerande, dvs. en privat ägare eller koncern med en strukturell, övergripande eller sektoriell strategi som eftersträvar långsiktig lönsamhet ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶²⁾ Mål T-128/98, dom av den 12 december 2002, *Aéroports de Paris mot Europeiska kommissionen*, REG 2000, s. II-3929, bekräftad av mål C-82/01, dom av den 24 oktober 2002, REG 2002, s. I-09297, punkterna 75–79.

⁽⁶³⁾ Kommissionens meddelande om tillämpning av artiklarna 92 och 93 i fördraget på offentliga myndigheters innehav av kapital, Europeiska gemenskapernas bulletin nr 9-1984, Europeiska gemenskapernas domstol, Förenade målen 296 och 318/82, *Nederländerna och Leeuwarder Papierwarenfabriek BV mot kommissionen*, Rättsfallssamling 1985, s. 809, punkt 17 i domskälen, tillämpning av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget och artikel 61 i EES-fördraget på statligt stöd till luftfartssektorn (punkterna 25 och 26 i domskälen).

⁽⁶⁴⁾ Dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen (Stardust Marine-målet), REG 2002, s. I-4397. Se även generaladvokaten Geelhoeds yttrande i de förenade målen C-328/99 och C-399/00 *Republiken Italien och Sim 2 Multimedia SpA mot kommissionen* [2003] Reg. I-4035.

⁽⁶⁵⁾ Dom av den 21 mars 1991 i målet 'Alfa Romeo', Italien mot kommissionen, (C-305/89), 1991, Reg. I-1603 punkt 20.

72. Därför måste kommissionen undersöka huruvida i) Finavia agerade som en privat investerare när man byggde om Terminal 2 till lågpristerminal, ii) Finavia agerade som en privat investerare när man hyrde ut Terminal 2 till Airpro och iii) Airpro när det slöt sitt avtal med Ryanair (som också berör de avgifter som normalt sett betalas till Finavia) agerade som ett normalt företag som tillhandahåller flygplats och markttjänster.
73. I det föreliggande fallet har de finländska myndigheterna visserligen angivit att både Finavia och Airpro genererar intäkter, men de har inte givit några detaljer om företagets verksamhet vid flygplatsen TMP och Terminal 2. Det har inte heller lämnats in någon affärsplan för det arrangemang som överenskommit med Ryanair. Kommissionen har därför starka tvivel på huruvida en privat investerare skulle ha slutit ett sådant avtal.

3.5. Slutsatser

74. Eftersom de berörda åtgärderna omfattar offentliga medel, riktar sig till företag som sysslar med ekonomisk verksamhet som påverkar handeln mellan medlemsstaterna, inte verkar klara testet för den marknadsekonomiska investeringsprincipen, och därför kan snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, anser kommissionen i detta läge att de omfattar statligt stöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget.

4. BEDÖMNING AV STÖDETS FÖRENLIGHET

75. Efter att ha fastställt att ovan nämnda åtgärder utgör statligt stöd måste kommissionen nu granska dem i ljuset av artikel 87.2 och 87.3 i EG-fördraget, som handlar om undantag från den allmänna regeln att statligt stöd är oförenligt med den inre marknaden, så som den fastställs i artikel 87.1.
76. Undantagen i artikel 87.2 i EG-fördraget kan inte tillämpas i detta fall, eftersom åtgärderna inte har social karaktär och inte beviljas enskilda konsumenter. Inte heller avhjälpes de skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser, eller beviljas de näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning.
77. Artikel 87.3 i fördraget innehåller en förteckning över stöd som kan förklaras vara förenligt med den gemensamma marknaden.
78. Punkterna a och c i artikel 87.3 om att främja eller underlätta utvecklingen i vissa regioner är inte tillämpliga eftersom kommissionen inte känner till något som tyder på att stödet beviljas av regionutvecklingsskäl.
79. Punkterna b och d i artikel 87.3 är inte tillämpliga eftersom stödet inte är avsett för att främja viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller avhjälpa allvarliga störningar i en medlemsstats ekonomi, eller för att främja kultur eller bevarande av kulturarvet.
80. Det undantag som avses i artikel 87.3 c i fördraget, för stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter, kan tillämpas för förenlighetsbedömningen.

4.1. Statligt stöd för att förbättra flygplatsinfrastrukturen

81. Inom luftfartssektorn har kommissionen nyligen konsoliderat sin tillämpning av artikel 87.3 c i fördraget, genom sina Riktlinjer för finansieringen av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser ⁽⁶⁶⁾ (2005 års riktlinjer).
82. I dessa riktlinjer från 2005 fastställs bland annat ⁽⁶⁷⁾ att '[i] fråga om stöd som beviljas efter det att dessa riktlinjer har offentliggjorts i EUT kommer kommissionen att använda dessa nya riktlinjer som underlag för sin granskning av sådana stöd för finansiering av infrastruktur eller av sådana igångsättningsstöd som beviljats utan dess godkännande och således i strid med artikel 88.3 i fördraget. I övriga fall kommer granskningen att göras utifrån de regler som gällde när stödet beviljades'. Eftersom åtgärderna som avses i detta beslut inleddes innan 2005 års riktlinjer offentliggjordes måste kommissionen granska de anmälda åtgärderna utifrån gällande lag och praxis vid den tidpunkt då stödet betalades ut.
83. I detta fall bör kommissionen därför tillämpa artikel 87.3 c direkt, och därvid bland annat beakta sedvänjan på detta område. Kommissionen noterar därför att den den 19 januari 2005 antog ett beslut om en ramordning för byggande och utveckling av regionala flygplatser i hela Förbundsrepubliken Tyskland ⁽⁶⁸⁾, i vilket det fastställdes att utveckling och förbättring av regionala flygplatser kan ge upphov till statligt stöd, men att detta under vissa förutsättningar kan anses vara förenligt med fördraget. I 2005 års riktlinjer beaktas dessa villkor, och kommissionens praxis på området konsolideras. Kommissionen fastställer därför att det är etablerad praxis att statligt stöd kan vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 87.3 c om följande villkor uppfylls:
- Att byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer, etc.).
 - Att infrastrukturen är nödvändig och proportionell i förhållande till det uppsatta målet.
 - Att infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen.
 - Att alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen.
 - Att handeln inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.
- i) Att byggandet och nyttjandet av infrastrukturen uppfyller ett klart formulerat mål av allmänekonomiskt intresse (regional utveckling, tillfredsställande kommunikationer, etc.)
84. De finländska myndigheterna hävdar att till följd av Finlands avlägsna geografiska läge — i ett randområde och skilt från andra länder av vatten (Finska viken och Bottenviken) — kan konsumenternas behov av snabba förbindelser med andra EU-medlemsstater inte tillgodoses med andra transportmedel som järnväg och väg.
85. Eftersom alla betydande flygplatser i Finland ägs av Finavia måste alla behov av lågpristjänster tillgodoses av dessa flygplatser. Kommissionen har visserligen inte fått in någon affärsplan med detaljer om målen för regionalutvecklingen och transporttillgänglighet, men de finländska myndigheterna hävdar att det finns behov av lågpristjänster och att de genom att tillhandahålla möjligheterna för lågprisoperatörer att erbjuda tjänster avhjälp en anslutnings-/tillgänglighetsbrist på lufttrafikmarknaden.
86. Kommissionen har i dag inte tillräckliga uppgifter för att kunna ta ställning till huruvida detta kriterium är uppfyllt, och ber de finländska myndigheterna att vidareutveckla sitt argument.
- ii) Att infrastrukturen är nödvändig och proportionell i förhållande till det uppsatta målet
87. Enligt den klagande fanns det ingen anledning att bygga om Terminal 2 eftersom terminal 1 hade tillräcklig kapacitet för nya flygbolag som ville tillhandahålla reguljära passagerartjänster.
88. Eftersom kommissionen inte har fått in någon affärsplan för skapandet av en lågpristerrminal vid flygplatsen TMP kan kommissionen inte ta ställning till huruvida investeringarna i terminal 2 var nödvändiga och proportionella. Därför betvivlar kommissionen att kriteriet är uppfyllt.
- iii) Att infrastrukturen har tillfredsställande framtidsutsikter i fråga om nyttjande på medellång sikt, särskilt av den redan befintliga infrastrukturen
89. I detta avseende måste kommissionen se om det finns behov av den nya infrastrukturen och huruvida den kommer att snedvrída konkurrensen. Som redan nämnts har det hävdats att det inte behövdes ny infrastruktur på flygplatsen. Eftersom ingen affärsplan lagts fram för skapandet av en lågpristerrminal vid flygplatsen TMP betvivlar kommissionen att detta kriterium är uppfyllt.
- iv) Att alla potentiella användare har likvärdigt och icke-diskriminerande tillträde till infrastrukturen
90. De finländska myndigheterna har visserligen hävdats att alla flygbolag kan utnyttja Terminal 2 på lika villkor och att alla tänkbara kandidater har informerats om detta, men av de uppgifter som kommissionen i dag förfogar över kan man sluta att om ett företag skulle vara intresserat av att trafikera terminal 2 kan man inte bortse från Airpros befogenheter att bestämma flygplatsavgifter för enskilda flygbolag så att de inte behandlas lika. Avtalet med Ryanair anges vara hemligt, så andra flygbolag kan inte vara säkra på att få samma villkor. Det synes också som om villkoren i avtalet mellan Airpro och Ryanair inte heller överensstämmer med de offentligt angivna villkor som erbjudits de andra flygbolagen — vid första påseende föreligger därför ett diskrimineringsproblem. Det kan också finnas kapacitetsbegränsningar som leder till problem med användningen av Terminal 2. Därför betvivlar kommissionen att detta kriterium är uppfyllt.

⁽⁶⁶⁾ EGT C 312, 9.12.2005, s. 1.

⁽⁶⁷⁾ Punkt 85.

⁽⁶⁸⁾ Statligt stöd N 644i/2002 Tyskland.

91. Med beaktande av det ovan anförda behöver kommissionen ytterligare upplysningar i följande punkter:

- Uppgifter om huruvida investeringarna i Terminal 2 var nödvändiga, eller huruvida Terminal 1 kunde erbjuda tillräcklig kapacitet för nya flygbolag, inbegripet lågprispassagerartjänster.
- Huruvida andra användare faktiskt har tillgång till den berörda infrastrukturen på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt.
- En detaljerad redogörelse för de investeringar som gjorts för att bygga om den gamla godsterminalen till passagerarterminal (Terminal 2) vid flygplatsen TMP, vilka belopp som investerats och hur finansieringen gick till.

4.2. Driftstöd till förvaltarna av flygplatsen TMP, Finavia och Airpro

92. Som tidigare angivits är förvaltning och drift av flygplatsinfrastruktur en ekonomisk verksamhet som omfattas av reglerna om statligt stöd.

93. Som tidigare angivits ägs Finavia helt och hållet av staten och är helt beroende av denna, inte bara i fråga om strategiska beslut, utan också vad gäller ekonomiska arrangemang. Airpro var och är ett dotterbolag som till 100 % ägs av Finavia.

94. I detta skede i undersökningen betvivlar kommissionen att de offentliga finansieringsåtgärder som Finavia och Airpro varit inblandade i kan anses vara förenliga med fördraget på grundval av de undantag som anges där.

95. De enda bestämmelser som skulle kunna vara tillämpliga är antingen artikel 87.3 c eller artikel 86.2.

96. När det gäller artikel 87.3 c om stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter, så är det osannolikt att den skulle kunna tillämpas i detta ärende, eftersom det ekonomiska stöd som Finavia och Airpro har fått främst verkar vara operationellt, inte tycks vara nödvändigt för eller proportionellt till uppnåendet av mål av allmänt intresse, och inte åtföljs av en företagsomstrukturering.

97. Om artikel 86.2 skulle vara tillämplig skulle de finländska myndigheterna behöva visa att både Finavia och Airpro har ålagts tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avseende flygplatsen TMP.

98. De finländska myndigheterna har emellertid inte delgivit kommissionen att de skulle ha ålagt Finavia eller Airpro någon sådan tjänsteplikt. I detta sammanhang vill kommissionen också påminna om punkt 34 i 2005 års riktlinjer, där det står att driften av en flygplats i dess helhet endast i undantagsfall kan anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

99. Därför tvivlar kommissionen i dag på att det potentiella statliga stöd som beviljats Finavia och Airpro kan anses vara förenligt med den inre marknaden.

100. Med beaktande av detta och det ovan anförda har kommissionen tvivel avseende följande punkter:

- I vilken utsträckning Finavias verksamhet verkligen är oberoende av staten.
- Huruvida Finavia korssubventionerar sina flygplatser i Finland genom att slå ihop intäkterna från passageraravgifterna från alla 25 flygplatser för att täcka kostnaderna vid Terminal 2 på flygplatsen TMP.
- Hur oberoende Airpro är från sitt moderföretag i fråga om drift och beslutsfattande när det tillhandahåller tjänster vid flygplatsen TMP och vid andra Finaviadrivna flygplatser, och hur Finavias och Airpros förvaltningar skiljs åt.
- Huruvida Airpros intäkter vid flygplatsen TMP täcker de faktiska utgifterna, eller om Airpro täcker utgifterna för sina tjänster genom korssubventionering mellan sina egna verksamheter.

4.3. Stöd till Ryanair

101. Kommissionen måste också ta ställning till huruvida de fördelaktiga villkor som uteslutande beviljats Ryanair, och som omfattar lägre avgifter och eftersänkta inkomster, kan anses vara förenliga med den inre marknaden.

102. Det undantag som avses i artikel 87.3 c i fördraget, för stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter, kan vara tillämpligt i detta fall.

103. Kommissionen noterar att stödet inte syftar till forskning och utveckling, miljöskydd, räddning och omstrukturering av företag, stöd till små och medelstora företag eller investeringskapital. Därför kan undantaget i artikel 87.3 c i fördraget inte åberopas på grundval av dessa övergripande ramar.

104. Som redan nämnts har kommissionen inom luftfartssektorn nyligen konsoliderat sin tillämpning av artikel 87.3 c i fördraget, genom sina *Riktlinjer för finansieringen av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser*. På denna grundval måste kommissionen undersöka huruvida olagligt (icke-anmält) stöd är förenligt enligt de regler som gällde då stödet började betalas ut. Eftersom avtalet mellan Airpro och Ryanair slöts i Arbil 2003 måste kommissionen granska åtgärden i ljuset av gällande lagstiftning och praxis vid den tidpunkten.

105. På samma sätt är inte heller riktlinjerna om statligt stöd till luftfarten från 1994 (dvs. för tretton år sedan) tillämpliga i detta ärende. Beträffande riktlinjerna för 1994 är det viktigt att komma ihåg att kommissionen där begränsar möjligheterna att ge driftstöd till trafikering av flygrutter till två klart begränsade fall:

- Dels om en medlemsstat utnyttjar artikel 14 i förordning (EEG) nr 2408/92 avseende allmän trafikplikt, vilket på intet sätt har att göra med det föreliggande ärendet.
- Och dels om artikel 87.2 a i fördraget utnyttjas, vilket inte heller är fallet i det föreliggande ärendet.

106. I detta fall bör kommissionen därför tillämpa artikel 87.3 c direkt, och därvid bland annat beakta sedvänjan på detta område, så som den konsolideras i 2005 års riktlinjer.
107. Kommissionen noterar också att den i sin tidigare praxis, innan avtalet mellan Airpro och Ryanair trädde i kraft, ansåg att lufttrafik- och flygplatssektorernas ekonomiska utveckling till följd av den fullständiga avregleringen av marknaden för luftfartstjänster på EU-nivå år 1997 motiverade att undantaget i artikel 87.3 c utnyttjas som rättslig grund för start av nya sträckor från regionala flygplatser, inte minst med tanke på hur viktigt sådant stöd är för utvecklingen av regionala flygplatser.
108. I detta sammanhang kan man också visa på punkt 356 i Charleroi-domen, där följande fastställs:
- 'I enlighet med sitt beslut i detta ärende konstaterar kommissionen här att en sådan ökad användning ger ett bidrag till kampen mot trafikstockningar på Europas storflygplatser. Fler tillträdespunkter till inomeuropeiska flygningar utgör sålunda ett positivt inslag på området, men dessa flygningar kan ofta inte utvecklas utan ett initialt offentligt stöd. Öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet i fråga om den finansiering som flygplatserna erbjuder liksom förekomsten av ett gemensamt intresse i fråga om det statliga stöd som flygbolagen beviljas bör göra det möjligt att utveckla dessa flygplatsers verksamhet samtidigt som fördragsreglerna följs. I denna anda godtar kommissionen i detta beslut för första gången denna princip om igångsättningsstöd till lufttransporter samtidigt som den ser till att de sedvanliga reglerna om statligt stöd följs'.
109. Dessa kriterier har konsoliderats i riktlinjerna från 2005, i vilka det i punkt 79 fastställs att kommissionen på grundval av artikel 87.3 c kan förklara stöd till flygbolag med giltig operativ licens utfärdad av en medlemsstat som förenligt om det avser nya rutter som förbinder en regional flygplats i kategori C eller D (i undantagsfall kategori B) med en annan EU-flygplats. I så fall ska rutten på längre sikt komma att bli lönsam, och stödbeloppet måste strängt begränsas till de extrakostnader som starten av verksamheten medför, vara avtagande, beviljas för en begränsad tid och kopplas till nettoutvecklingen av antalet transporterade passagerare. Det får inte vara diskriminerande och måste vara genomsynligt, och det måste finnas en mekanism för påföljder i fall flygbolaget inte respekterar de åtaganden det ingått.
110. På så sätt följer riktlinjerna endast kommissionens ständiga praxis att anse stöd förenligt med den inre marknaden om det
- bidrar till mål av gemensamt intresse (exempelvis genom att finansiera nya sträckor som sammanlänkar regionala flygplatser i kategori C eller D, eller i undantagsfall B, med andra EU-flygplatser och sträckan på sikt kommer att bli lönsam),
 - är nödvändigt och proportionellt till de extrakostnader som uppkommer genom införandet av sträckan, och fungerar som incitament,
 - beviljas på ett öppet och genomsynligt sätt och utan att ge upphov till diskriminering,
- omfattar påföljder för bristande genomförande,
 - inte snedvrider konkurrensen i en utsträckning som strider mot det gemensamma intresse.
- i) *Bidrag till mål av gemensamt intresse (nya, lönsamma flygrutter)*
111. Kommissionen är medveten om att en regional flygplats kan vara av stor vikt för den regionala utvecklingen, inte minst genom att bryta regionens isolering och dra till sig nya investeringar. Införandet av nya rutter genom att ge flygbolag startstöd kan bli nödvändigt för att uppnå dessa mål.
112. Flygplatsen TMP, med sina 600 000 passagerare per år (2005) är numera en flygplats i kategori D enligt punkt 32 i 2005 års riktlinjer, och därmed en liten regional flygplats. Startstöd till flygbolag som flyger från flygplatsen TMP kan därför i princip sägas bidra till ett mål av gemensamt intresse, nämligen utvecklingen av en regional flygplats.
113. de finländska myndigheterna har angett att de ville uppmuntra införandet av lågprisflyg på den finska luftfartsmarknaden. I detta skede i undersökningen har kommissionen inga uppgifter om huruvida rutterna från flygplatsen TMP är lönsamma och kan inte utesluta att främjandet av detta marknadssegment med hjälp av fördelaktiga villkor kan bidra till ett mål av gemensamt intresse.
- ii) *Nödvändighet, proportionalitet och incitament*
114. Statstöd ska vara tidsbegränsat och avtagande så att det uppfyller sitt syfte och verkar som incitament.
115. Avtalet mellan Airpro och Ryanair löper i tio år, och rabatterna avser alla Ryanairs tjänster under hela avtalets löptid.
116. Stödet avtar inte. Det finns inte heller någon direkt synlig koppling till de extra kostnader som uppkommer i samband med inrättandet av en ny flygrutt. Utan att känna till avtalets innehåll kan kommissionen emellertid inte ta ställning till denna fråga.
117. Kommissionen anser att ett startstöd på tio år inte är nödvändigt eller proportionellt, eftersom de erfarenheter från flygsektorn som samlats i samband med utarbetandet av 2005 års riktlinjer visar att en period på maximalt tre år (eller möjligtvis fem år i underutvecklade regioner) är tillräcklig för att ett flygbolag ska kunna undersöka och fastställa om en rutt är ekonomiskt lönsam.
118. De finländska myndigheterna hävdar att de tjänster som erbjuds flygbolag som använder Terminal 2 är avsedda att generera mer transport och nya lufttransportanvändargrupper, men de fördelaktiga villkor som Ryanair får tycks inte vara kopplade till skapandet av nya rutter. Eftersom trafiken till och från flygplatsen TMP innan Ryanair inledde sina flygningar var begränsad är emellertid de flesta, om inte alla, tjänster som detta flygbolag erbjuder 'nya', snarare än en ersättning av befintliga tjänster.

119. Avtalet mellan Airpro och Ryanair föreskriver visserligen rabatter om flygvolymen ökar, men är inte inriktat på att Ryanair ska skapa nya rutter. Därför måste kommissionen i detta skede och på grundval av tillgängliga uppgifter, betvivla huruvida kriteriet är uppfyllt.
120. Avtalet mellan Airpro och Ryanair innehåller ingenting om att de rutter eller tjänster som erhåller rabatt måste visa att de kommer att bli lönsamma eller gå jämnt ut efter en viss, förutfastställd tidsfrist. En (obetydlig) ökning av (allt-i-ett-)priset per tur som Ryanair betalar (under åren 6–10) föreskrivs, och priset per tur är beroende av antalet turer per dag, men detta medför inget avtagande över en viss tidsperiod. Därför måste kommissionen i detta skede och på grundval av tillgängliga uppgifter, betvivla huruvida dessa kriterier är uppfyllda.
- iii) *Stödet ska beviljas på ett öppet och genomsynligt sätt och utan att ge upphov till diskriminering*
121. I det föreliggande fallet får Ryanair enligt avtalet gynnsammare villkor än något annat flygbolag som trafikerar flygplatsen TMP. Den prislista för Terminal 2 som offentliggjorts har inte följts i avtalet med Ryanair, och därför måste kommissionen i dag betvivla huruvida detta kriterium är uppfyllt.
- iv) *Avtalet ska omfatta en mekanism för påföljder*
122. Ingen sådan mekanism tycks ha inrättats för det fall då Ryanair undlåter att uppfylla sin del av avtalet med Airpro. Detta villkor är alltså inte uppfyllt.
- v) *Snedvridningen av konkurrensen ska inte strida mot det gemensammas intresse*
123. Som redan nämnts har de finländska myndigheterna påpekat att de tjänster som tillhandahålls vid Terminal 2 har erbjudits till ett antal olika flygbolag, och att ingen diskriminering mellan bolagen förekommer. Det förefaller emellertid som om villkoren i det (kommersiellt hemligstämplade) avtal som slutits mellan Airpro och Ryanair skiljer sig kraftigt från de villkor och priser som anges i den skrivelse som Airpro skickade till ett antal flygbolag i mars 2003. De skiljer sig också från villkoren på Terminal 1. En annan fråga är att de tjänster som erbjuds på terminal 2 sägs grundas på kapaciteten att betjäna ett flygplan i taget. Det innebär att terminalens kapacitet är begränsad. Diskriminering verkar alltså ändå förekomma mellan flygbolag i detta hänseende.
124. Eftersom Ryanair sysslar med internationell lufttransport och är verksamt på en fullständigt avreglerad marknad kan varje fördel som beviljas företaget få skadliga verkningar för dess konkurrenter, och kan snedvrیدا konkurrensen. Dessutom kan det, som nämnts ovan, på grundval av tillgängliga uppgifter inte uteslutas att antingen Finavia eller Airpro använder intäkter från annan verksamhet på flygplatsen TMP eller på andra flygplatser (och därmed intäkter som erhållits från andra flygbolag) för att ge stöd till Ryanair.
125. Mot bakgrund av det ovan anförda drar kommissionen slutsatsen att den i detta skede av undersökningen inte kan utesluta att stödets negativa effekter överväger dess positiva. Med beaktande av det ovan anförda har kommissionen tvivel avseende följande punkter:
- Huruvida den 'allt-i-ett-avgift' som tas ut från Ryanair täcker alla kostnader för de tjänster som Airpro tillhandahåller Ryanair på flygplatsen TMP.
 - Huruvida den passageraravgift på 9,18 euro per passagerare som Ryanair tar upp och som därefter inte samlas in av Finland eller Finavia, kan eller bör klassificeras som statligt stöd.
- #### 4.4. Slutsatser
126. Utgående från analysen i ovanstående avsnitt anser kommissionen i detta skede av utredningen att det stöd som staten eller statligt ägda och kontrollerade företag beviljar Finavia och dess dotterbolag Airpro samt flygbolaget Ryanair ger anledning att misstänka att statligt stöd föreligger. Kommissionen betvivlar därför att de berörda åtgärderna är förenliga med den inre marknaden.
- #### BESLUT
127. I ljuset av det ovan anförda uppmanar kommissionen Finland, i enlighet med det förfarande som anges i artikel 88.2 i EG-fördraget, att inom en månad från mottagandet av denna skrivelse lämna synpunkter och tillhandahålla sådana uppgifter som kan vara till hjälp vid granskningen av åtgärderna.
128. Kommissionen påminner Finland om att artikel 88.3 i EG-fördraget har uppskjutande verkan och hänvisar till artikel 14 i rådets förordning (EG) nr 659/1999, som föreskriver att medlemsstaterna vid ett negativt beslut ska återkräva allt olagligt stöd från mottagarna, även de indirekta mottagarna, såvida detta inte strider mot en allmän princip i gemenskapsrätten. I den artikeln fastställs det också att det stöd som ska återkrävas enligt ett beslut om återkrav ska innefatta ränta, som ska betalas från det datum då det olagliga stödet stod till stödmottagarens förfogande till det datum då det har återbetalats. Räntan ska beräknas i enlighet med bestämmelserna i kapitel V i kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning (EG) nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.
129. Kommissionen förvarnar Finland om att den kommer att informera berörda parter genom att offentliggöra denna skrivelse och en lämplig sammanfattning av den i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen kommer även att underrätta berörda parter i de Eftaländer som är avtalslutande parter i EES-avtalet genom att offentliggöra ett tillkännagivande i EES-supplementet till *Europeiska unionens officiella tidning*, samt Eftas övervakningsmyndighet genom att skicka en kopia av denna skrivelse. De berörda parterna kommer att uppmanas att inkomma med synpunkter inom en månad från dagen för offentliggörandet.”