

STAATLICHE BEIHILFE — BELGIEN

Staatliche Beihilfe C 76/2002 (ex NN 122/2002) — Vorteilsgewährung seitens der Region Wallonien und des Flughafenbetreibers Brussels South Charleroi Airport zugunsten des Luftfahrtunternehmens Ryanair bei dessen Niederlassung in Charleroi

Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags

(2003/C 18/03)

(Text von Bedeutung für den EWR)

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2002, das nachstehend in der verbindlichen Sprachfassung abgedruckt ist, hat die Kommission Belgien ihren Beschluss mitgeteilt, wegen der vorerwähnten Beihilfe das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag einzuleiten.

Die Kommission fordert alle Beteiligten zu den Beihilfen, derentwegen die Kommission das Verfahren einleitet, zur Stellungnahme innerhalb eines Monats nach dem Datum dieser Veröffentlichung an folgende Anschrift auf:

Europäische Kommission
Generaldirektion Energie und Verkehr
Direktion A — Referat A4
DM 28 5/55
B-1049 Brüssel
Fax (32-2) 296 41 04.

Alle Stellungnahmen werden Belgien übermittelt. Jeder, der eine Stellungnahme abgibt, kann unter Angabe von Gründen schriftlich beantragen, dass seine Identität nicht bekannt gegeben wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Verfahren

Aufgrund der Pressemeldungen vom Sommer 2001 über gewisse Vorteile, die das Luftfahrtunternehmen Ryanair bei der Einrichtung seiner ersten kontinentaleuropäischen Basis in Charleroi im April 2001 erhalten habe, hat die Kommission die belgischen Behörden im September desselben Jahres um Auskunft ersucht. Im Januar 2002 hat die Kommission eine Beschwerde über rechtswidrige Beihilfen zugunsten von Ryanair und BSCA (Brussels South Charleroi Airport) erhalten. Die Kommission hat die belgischen Behörden über diese Beschwerde unterrichtet und mit Schreiben vom 24. April Fragen an sie gestellt, die im Juni und Juli 2002 beantwortet wurden. Am 9. Oktober 2002 fand eine Besprechung zwischen der Kommission und den belgischen Behörden statt.

Beschreibung der Maßnahmen

Die Region Wallonien hat als Eigentümer der Flughafeninfrastruktur einen Vertrag mit Ryanair geschlossen, der eine 50%ige Verringerung der Höhe des Start- und Landeentgelts gegenüber dem von der Regierung festgesetzten und im belgischen Staatsanzeiger veröffentlichten Betrag vorsieht. Darüber hinaus hat sich die Region Wallonien verpflichtet, Ryanair für die Verluste zu entschädigen, die der Gesellschaft infolge einer Änderung der Höhe sämtlicher Flughafenentgelte (Fluggast-

gebühren, Start- und Landeentgelte, Abstellentgelte) oder der Flughafenöffnungszeiten in den nächsten fünfzehn Jahren mitunter entstünden. Diese Bedingungen waren nicht veröffentlicht worden.

Die Gesellschaft Brussels South Charleroi Airport (BSCA) ist ein von der Region Wallonien kontrolliertes öffentliches Unternehmen, das den Flughafen seit 1991 aufgrund einer Konzessionsvereinbarung bewirtschaftet. Es erhält einen finanziellen Ausgleich für die Abwicklung bestimmter Aufgaben öffentlichen Interesses, die ihm von der Region übertragen wurden, und bezieht gewerbliche Einkünfte aus den Bodenabfertigungsdiensten und den nicht luftfahrtbezogenen Aktivitäten.

Die BSCA gewährt Ryanair eine Beteiligung an den Ausgaben im Zusammenhang mit der Eröffnung der Ryanair-Heimatbasis in Charleroi (250 000 EUR für Hotel- und Verpflegungskosten für das Personal von Ryanair, 160 000 EUR je neu eröffneten Strecke für höchstens 3 Strecken je Flugzeug, das dort seine Heimatbasis hat, also maximal 1 920 000 EUR, 768 000 EUR als Beteiligung an den Kosten für die Einstellung und Schulung von Flugzeugführern und Besatzungen, die auf den von dem Flughafen neu beflogenen Strecken eingesetzt werden, 4 000 EUR für den Ankauf von Büroausstattung, die kostenlose Bereitstellung von 100 m² Bürofläche, 100 m² Technikraum, Zugang zum Trainingsraum und Überlassung eines Hangars zur Flugzeugwartung zu einem Mindestpreis bzw. gar kostenlos.

Zudem beträgt der für die Bodenabfertigung festgesetzte Preis für Ryanair 1 EUR je Fluggast, also nur ein Zehntel des vom Flughafenbetreiber ausgewiesenen Preises. Da es sich dabei um einen gewerblichen Dienst handelt, ist die Gewährung eines Nachlasses nicht unüblich. Diese Einnahmen decken die Dienstkosten jedoch keineswegs.

Ryanair und BSCA haben ferner eine gemeinsame Werbe- und Marketinggesellschaft gegründet, die die Werbekampagnen der Ryanair im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in Charleroi finanziert. Diese Gesellschaft finanziert beispielsweise einen Teil der Ryanair-Sonderangebote. BSCA und Ryanair beteiligen sich unter gleichen Bedingungen am Betrieb von Promocy (62 500 EUR für die Bereitstellung des Gesellschaftskapitals der Promocy und Marketing-Beitrag von 4 EUR je Fluggast zu deren Jahresbudget).

Dafür hat sich Ryanair gegenüber der BSCA verpflichtet, für die nächsten 15 Jahre Charleroi als Basis für einen Teil ihrer Flugzeuge (2 bis 4) zu benutzen und mindestens drei Flüge je Flugzeug von Charleroi aus zu betreiben. Die irische Fluggesellschaft sichert dem Flughafenbetreiber also ein Passagierverkehrsaufkommen zu, das sowohl hinsichtlich der Flughafenentgelte als auch der nicht luftfahrtgebundenen Aktivitäten einnahmeträchtig ist. Sollte Ryanair ihre Aktivitäten in Charleroi aufgeben müssen, so wäre sie verpflichtet, der BSCA sowohl deren Beteiligung an den Kosten im Zusammenhang mit der Eröffnung der Ryanair-Basis als auch den Marketingbeitrag zu erstatten.

Würdigung der Maßnahmen

Die Kommission ist erstens der Auffassung, dass die Verringerung des Start- und Landeentgelts gegenüber einem einzigen Luftfahrtunternehmen auf allen Flügen für die Dauer von fünfzehn Jahren im Wege einer zweiseitigen Vereinbarung, die nicht bekannt gemacht wurde und die von der gesetzlichen Regelung abweicht, einer Steuererleichterung für eine Gesellschaft gleicht. Damit erhält das Unternehmen eine vorteilhaftere Stellung gegenüber seinen Wettbewerbern am Standort Charleroi. Die Zusicherung einer Entschädigung zugunsten von Ryanair für den Fall der Ausübung der Steuerhoheit (Abgabenerhöhung) oder Rechtshoheit (Änderung der Flughafenöffnungszeiten) bietet der Gesellschaft die Möglichkeit eines Betriebs unter völlig gesicherten Bedingungen in einem völlig gesicherten Umfeld, geschützt vor jedwedem Geschäftsrisiko, was eine weitere Bevorzugung eines einzigen Luftfahrtunternehmens darstellt. Diese Maßnahmen sind spezifisch, werden aus staatlichen Mitteln finanziert und sind damit geeignet, den innergemeinschaftlichen Wettbewerb und Handel zu verzerren und stellen staatliche Beihilfen dar.

Zweitens erlangt Ryanair dank Übernahme bestimmter Kosten für den Betrieb von Luftverkehrsdiensten durch die Flughafenbetreibergesellschaft BSCA einen vorteilhafteren Stand als ihre Mitbewerber, unabhängig davon, ob diese Gesellschaften von Charleroi aus oder von anderen Flughäfen aus operieren, da diese für ihre Kosten für Werbung, Schulung von Flugzeugführern, Unterbringung ihres Personals usw. selbst aufkommen müssen. Es wurde eingewandt, dass die der Ryanair vom Flughafenbetreiber gewährten Vorteile insofern keine Vorteile im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 des EG-Vertrags darstellen,

als der Grundsatz des privatwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers angewendet werden könne. Nach Auffassung der Kommission kann der Grundsatz des privatwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers jedoch nicht ohne weiteres auf diesen Fall angewandt werden. Die Behördenrolle der Region und die Unternehmerrolle des Flughafenbetreibers BSCA waren nicht eindeutig gegeneinander abgegrenzt, was die Anwendung dieses Grundsatzes stark erschwerte. Die Kommission ist außer Stande, mit Gewissheit festzustellen, ob sich die BSCA beim Abschluss dieser Verträge mit Ryanair dementsprechend verhalten hat und kann nicht umhin zu vermuten, dass die Behörden und die Gesellschaft öffentlichen Rechts BSCA, die von ihnen kontrolliert wird, dem irischen Luftfahrtunternehmen rechtswidrige und mitunter vertragswidrige Beihilfen gewährt haben.

Sollten die von der Region Wallonien und BSCA der Ryanair gewährten Vorteile staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 des Vertrags darstellen, bezweifelt die Kommission, dass diese Beihilfen als Legalausnahmen oder Freistellungen gemäß Artikel 87 Absätze 2 und 3 mit dem Vertrag im Einklang stehen.

Gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates können alle rechtswidrigen Beihilfen vom Empfänger zurückgefordert werden.

WORTLAUT DES SCHREIBENS

„Hiermee heeft de Commissie de eer het Koninkrijk België ervan in kennis te stellen dat zij, na de inlichtingen te hebben onderzocht welke door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde maatregelen zijn verstrekt, besloten heeft de procedure te openen als bedoeld in artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag.

I. PROCEDURE

1. Naar aanleiding van informatie die in de maand juli 2001 in de Belgische pers verschenen is over de toekenning door het Waals Gewest van diverse voordelen aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair ten behoeve van de exploitatie van luchtdiensten op de luchthaven van Charleroi heeft de Commissie de Belgische autoriteiten op 24 september 2001 ⁽¹⁾ een schrijven gezonden waarin zij vraagt om een kopie van de overeenkomst of van de ontwerp-overeenkomst welke tussen de partijen is gesloten, alsmede om alle informatie die nuttig kan zijn met het oog op een juiste kijk op het dossier. Aangezien zij binnen een periode van drie weken geen antwoord heeft gekregen heeft de Commissie op 8 november 2001 de Belgische autoriteiten een rappel gestuurd ⁽²⁾.

⁽¹⁾ TREN D (2001)13086.

⁽²⁾ TREN D (2001)17587.

2. De Belgische autoriteiten hebben op deze beide brieven geantwoord met een brief van 21 november 2001 ⁽³⁾. Hiermee hebben zij enerzijds een kopie gestuurd van de overeenkomsten welke getekend zijn tussen Ryanair en het Waals Gewest, en anderzijds van de overeenkomsten welke ondertekend zijn tussen Ryanair en de beheersmaatschappij van de luchthaven Brussels South Charleroi Airport.
3. Op 7 januari 2002 heeft de Commissie een klacht ontvangen ⁽⁴⁾ waarin melding wordt gemaakt van illegale steun aan BSCA en Ryanair. De klager heeft verzocht dat zijn identiteit niet wordt bekendgemaakt.
4. Op verzoek van Ryanair heeft er op 31 januari 2002 een vergadering plaatsgevonden tussen de vertegenwoordigers van de luchtvaartmaatschappij en de diensten van de Commissie. In aansluiting op deze vergadering heeft Ryanair de Commissie de nodige toelichting verstrekt op de overeenkomsten die volgens de maatschappij geen steun-elementen bevatten ⁽⁵⁾.
5. Op grond van een onderzoek van de overeenkomsten en van de elementen welke door de klager zijn voorgelegd heeft de Commissie op 24 april 2002 ⁽⁶⁾ de Belgische autoriteiten om de nodige inlichtingen verzocht, aangezien de documenten die in haar bezit zijn onvoldoende waren om verschillende van de punten die in deze overeenkomsten verband hielden met de regels van het verdrag inzake staatssteun, nader te onderzoeken. Na een extra termijn te hebben gevraagd om hierop te antwoorden, die door de Commissie werd verleend ⁽⁷⁾, hebben de Belgische autoriteiten geantwoord in brieven van 23 juni en 4 juli ⁽⁸⁾. Bovendien heeft Ryanair de Commissie een aantal opmerkingen gezonden in de maand juni 2002 ⁽⁹⁾.
6. Op 9 oktober 2002 heeft er een vergadering plaatsgevonden tussen de Belgische autoriteiten (Waals Gewest, Waalse luchthavenmaatschappij, BSCA) en de diensten van de Commissie.
7. Ryanair is zijn activiteiten in Charleroi begonnen op 1 mei 1997 toen een lijn naar Dublin werd geopend. In de herfst van 2000 zijn er onderhandelingen gevoerd tussen Ryanair en de beheerder van de luchthaven, de onderneming Brussels South Charleroi Airport (BSCA), een overheidsonderneming die gecontroleerd wordt door het Waals Gewest, over de voorwaarden die zouden gelden voor de vestiging door Ryanair van zijn eerste continentale hub in Charleroi.
8. Ryanair is zijn activiteiten in Charleroi begonnen op 1 mei 1997 toen een lijn naar Dublin werd geopend. In de herfst van 2000 zijn er onderhandelingen gevoerd tussen Ryanair en de beheerder van de luchthaven, de onderneming Brussels South Charleroi Airport (BSCA), een overheidsonderneming die gecontroleerd wordt door het Waals Gewest, over de voorwaarden die zouden gelden voor de vestiging door Ryanair van zijn eerste continentale hub in Charleroi.
9. De toenmalige directie van BSCA zou Ryanair bepaalde voordelen hebben geboden die vervolgens door de raad van beheer van BSCA onredelijk werden gevonden. Het businessplan van BSCA dat op basis hiervan door de directie was opgesteld zou door de raad van beheer als niet-realistisch zijn gekenmerkt. Deze laatste zou de beheerder uit haar functies hebben ontheven en de onderhandelingen met Ryanair hebben stopgezet. Gedurende dit proces zou een andere medespeler op de markt deze voordelen onredelijk hebben gevonden: de maatschappij Grands Travaux de Marseille (GTM) die overwoog om een aandeel te nemen in het kapitaal van BSCA en dus een rechtstreeks belang had bij de financiële gevolgen van de onderhandelingen met Ryanair ⁽¹⁰⁾.

II. BESCHRIJVING VAN DE FEITEN

De installatie van Ryanair in Charleroi

7. Nadat de luchthaven van Charleroi in 1919 was opgericht is deze gedurende vele jaren een centrum van de

⁽³⁾ Op 26 november geregistreerd onder nummer TREN A/71048.
⁽⁴⁾ Dezelfde dag geregistreerd onder nummer TREN A/50222. De Commissie heeft nog een aantal andere brieven ontvangen, met name van burgers, die klaagden over de steun die Ryanair kreeg en zich afvroegen welke voordelen daarmee gemoeid waren.
⁽⁵⁾ Document van 1 februari dat op 5 februari 2002 werd geregistreerd onder nummer TREN A/52104, en een geamendeerde versie van 4 maart, welke op 5 maart werd geregistreerd onder nummer TREN A/54191.
⁽⁶⁾ DG TREN D (02)6477.
⁽⁷⁾ Verzoek per fax van 16 mei 2002 en antwoord per brief TREN D (02)8278 van 24 mei.
⁽⁸⁾ Geregistreerd op 20 juni 2002 onder nummer DG TREN A/60980, respectievelijk op 15 juli 2002 onder nummer DG TREN A/62503.
⁽⁹⁾ Fax van 19 juni 2002 welke op 20 juni onder nummer DG TREN A/60885 werd geregistreerd.

⁽¹⁰⁾ Na de overname van GTM door de groep VINCI, zou GTM ten slotte besloten hebben om niet deel te nemen in BSCA.

⁽¹¹⁾ In een bericht van het agentschap Belga van 27 februari 2001 wordt aangekondigd: „Zonder Marie Desseaux, de aan de kant gezette afgevaardigde-beheerder, doch in aanwezigheid van de Waalse minister voor Economie Serge Kubla en de voorzitter van de Waalse regering, Jean-Claude Van Cauwenberghe, krijgt de regionale luchthaven ESCA van Gosselies woensdagmorgen officieel te horen dat zij de nieuwe bestemming wordt van de Ierse maatschappij Ryanair”. Zie ook „Ryanair picks Charleroi voor European operations” Financial Times (28.2.2001); „Ryanair poised to announce first mainland Europe hub”, Flight International (27.2.2001); „Ryanair confirms Charleroi base”, Irish Independent (1.3.2001).

haar wetgeving op luchthavengebied om rekening te houden met de komst van Ryanair⁽¹²⁾.

11. Als gevolg van de wijziging van de Waalse luchthavenwetgeving, en rekening houdend met de toepassing met terugwerkende kracht tot 1 april 2001 van de verlaging van de landingsrechten ten behoeve van Ryanair (zie hierna), heeft Ryanair op 16 april 2001 zijn eerste basis op het continent geopend⁽¹³⁾, waar in eerste instantie twee vliegtuigen werden gestationeerd en waarbij tevens een aantal nieuwe bestemmingen (Shannon, Glasgow, Pisa, Venetië en Carcassonne) geopend werd. Sindsdien heeft Ryanair zijn activiteiten uitgebreid door nog een vliegtuig in België te stationeren en een aantal nieuwe lijnen te openen.
12. De door Ryanair genomen commerciële beslissing om zijn basis gedurende 15 jaar (2001-2016) te Charleroi te vestigen is vergezeld gegaan van de toekenning van een aantal voordelen aan de maatschappij, zowel door het Waals Gewest als door BSCA, en wel in de vorm van twee overeenkomsten.
13. Eind juni 2001 heeft de raad van beheer van BSCA zich in grote lijnen akkoord verklaard met een contract BSCA-Ryanair, dat op 2 november 2001 werd ondertekend. Het schijnt dat door het vastleggen van de juridische details van de overeenkomst de datum van ondertekening tot in november is vertraagd. Een tweede overeenkomst werd vier dagen later, op 6 november, door Ryanair en het Waals Gewest ondertekend.
14. De maatschappij Ryanair heeft erop gewezen dat zij verschillende andere Europese luchthavens had aangezocht alvorens op 26 april 2001 te besluiten waar zij haar eerste basis op het continent zou vestigen. Ryanair noemt hierbij de luchthavens van Frankfurt-Hahn, Londen-Stansted, Pisa en Stockholm (Skavsta) als andere gesprekspartners. Zij voegt eraan toe dat de onderhandelingen met Charleroi die meer dan twaalf maanden hebben geduurd moeilijk zijn geweest. Met betrekking tot dit punt hebben de Belgische autoriteiten [...] (*) deze luchthaven aangezien de luchthaven van Charleroi vergeleken met concurrerende luchthavens over tal van pluspunten beschikte. De eerdere betrekkingen met de luchthaven (1997), de

veronderstelde aantrekkelijkheid van Charleroi vanwege de geografische ligging in het hart van Europa, de nabijheid van Brussel, de moeilijke situatie waarin Sabena verkeerde, de afwezigheid van low-cost carriers op de Belgische markt alsmede de goede weg- en autowegverbindingen speelden allen in de kaart van Charleroi.

De omvang van het vervoer via de luchthaven van Charleroi

15. Nadat Ryanair in 1997 de lijn Charleroi-Dublin had geopend kende men in de jaren daarna een reizigersverkeer van 200 000 passagiers per jaar. Het succes van de vestiging van Ryanair en Charleroi is sindsdien niet uitgebleven. In 2001 is het aantal vliegbewegingen (alle maatschappijen tezamen) gestegen tot 773 431 passagiers, waarvan er 708 000 passagiers met Ryanair vlogen. Voor 2002 zou het totale aantal passagiers dat via de luchthaven van Charleroi gereisd is gestegen zijn tot 1 miljoen op 30 september, en dit cijfer zal waarschijnlijk voor het eind van het jaar 2002 op 1,5 miljoen uitkomen.
16. Op het ogenblik wordt de luchthaven van Charleroi ook door andere maatschappijen gebruikt. BSCA zou voortgaan om zijn diensten te verlenen aan regionale maatschappijen die op Algerije en Yemen vliegen en zou het segment van de chartervluchten willen ontwikkelen in samenwerking met Thomas Cook, British World Airlines en Wasteels Travel. Het aantal door deze maatschappijen vervoerde passagiers is, vergeleken met de 700 000 passagiers die in 2001 door Ryanair werden vervoerd, slechts gering: Ecoair (12 766); Titian Airways LDT (9 410); Antinea-Khalifa (5 365); City Bird (4 921); Nouvelair (3 911); Yemenia (3 342); EAL (2 632); City Bird France (2 510); British World Airlines (1 042).
17. De vestiging op het continent van de basis van Ryanair dat op het ogenblik 17 retourvluchten per dag uitvoert dankzij drie Boeings 737-800 (die in België zijn gestationeerd) en één Boeing 737-200 (die in Ierland is gestationeerd) maakt het moeilijk om in de huidige configuratie andere concurrerende maatschappijen toe te laten. Het is immers heel moeilijk om het aantal retourvluchten in de piekperiode te verhogen, waardoor de Belgische autoriteiten verplicht zijn om het aantal retourvluchten tot 26 te beperken, en dit tegen de wens van de maatschappij in, die zes vliegtuigen in Charleroi zou willen stationeren. Dit cijfer van 26 retourvluchten per dag schijnt trouwens al moeilijk te verwezenlijken te zijn.
18. De luchthaven bereikt langzamerhand, wat de terminal betreft, zijn saturatiepunt dat geraamd wordt op 1,8 miljoen passagiers. Maar met de opening van een nieuwe terminal die verwacht wordt voor 2005 zou er een eind kunnen komen aan de opstoppingen bij de terminal in de piekuren, omdat de ontvangstcapaciteit daardoor op 3 miljoen passagiers gebracht zal kunnen worden. Bij de start- en landingsbanen is er geen sprake van verzadiging, omdat deze 5 tot 6 miljoen passagiers per dag kunnen verwerken, hetgeen zelfs tot 10 tot 15 miljoen zou kunnen oplopen als de luchthaven ook 's nachts zou worden gebruikt.

⁽¹²⁾ Besluit van 22 maart 2001 van de Waalse regering tot wijziging van het besluit van 16 juli 1998 tot vaststelling van de heffingen voor het gebruik van de luchthavens die onder het Waals Gewest ressorteren (Belgisch Staatsblad van 10 april 2001) — „Overwegende, enerzijds, dat de heffingen waaraan de passagiers zijn onderworpen voor het gebruik van de luchthaveninstallaties, moeten worden aangepast, met name in het vooruitzicht van de opening vanaf april 2001 van de Europese basis van de maatschappij Ryanair op de site van de luchthaven Charleroi-Brussel-Zuid en, anderzijds, dat de nieuwe tarieven moeten worden toegepast vanaf 1 april 2001[...] besluit [de Waalse regering]:

artikel 1-artikel 5, eerste lid van het besluit van 16 juli 1998 tot vaststelling van heffingen voor het gebruik van de luchthavens die onder het Waals Gewest ressorteren wordt vervangen als volgt: „de passagiers zijn aan een heffing onderworpen voor het gebruik van de installaties. De heffing bedraagt:

- 282 BEF (7 EUR) per passagier tussen 1 april 2001 en 31 maart 2006;
- 303 BEF (7,5 EUR) per passagier tussen 1 april 2006 en 31 maart 2008;
- 323 BEF (8 EUR) per passagier vanaf 1 april 2008”.

⁽¹³⁾ Het lijkt er dus op dat er tweemaal een begin is gemaakt met de operaties: eind februari 2001 en eind april 2001.

(*) Zakelijke geheim.

19. Op het ogenblik probeert BSCA andere chartermaatschappijen aan te trekken, alsmede low-cost carriers en/of maatschappijen die vliegen op Oost-Europa en de Maghreb-landen, en met name maatschappijen die point-to-point-verbindingen onderhouden. Indien de luchtdiensten gedurende de „stille” uren zouden kunnen worden ontwikkeld, zouden de diensten op de luchthaven beter kunnen worden benut en rendabeler kunnen worden gemaakt, waarbij met name gedacht wordt aan de grondafhandeling.
20. De voornaamste kenmerken van de overeenkomst die tussen het Waals Gewest en Ryanair (A) is gesloten en van de overeenkomst die tussen BSCA en Ryanair (B) is gesloten zijn hieronder uiteengezet. Onder een derde punt zullen de betrekkingen tussen het Waals Gewest en de maatschappij BSCA (C) worden uiteengezet.

A. Overeenkomst tussen het Waals Gewest en Ryanair

21. Op 6 november 2001 is er een overeenkomst ondertekend tussen het Waals Gewest enerzijds en Ryanair anderzijds. Deze overeenkomst heeft betrekking op de openingsuren van de luchthaven en het bedrag van de luchthavenbelasting. Deze twee zaken vallen immers onder de bevoegdheid van het Waals Gewest en zijn opgenomen in de voorschriften die in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd. De overeenkomst welke gesloten is tussen Ryanair en het Waals Gewest omvat uitsluitend verbintenissen van de Waalse overheid. Ryanair is dus geen enkele verbintenis aangegaan ten aanzien van het gewest ⁽¹⁴⁾.

a) Luchthavenbelasting

22. Er bestaan in Wallonië drie soorten luchthavenbelasting, waarvan het bedrag wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Het gaat hierbij om de heffing voor het buitenparkeren van de luchtvaartuigen, de heffing per passagier en de landingsheffing ⁽¹⁵⁾. In antwoord op een vraag van de Commissie over de aard en de benaming die aan deze ontvangsten moeten worden gegeven hebben de Belgische autoriteiten erop gewezen dat het om belastingen gaat die door de staat zijn vastgesteld en niet om „heffingen”, ondanks het feit dat de term „heffing” wordt gebruikt in het besluit dat in het Staatsblad is gepubliceerd. Het zou dus niet gaan om een betaling door de gebruikers van de luchthaven als tegenprestatie voor een verleende dienst, maar om een „soevereine handeling” die door de overheid is vastgesteld.
23. Ryanair betaalt de heffingen voor het buitenparkeren en de passagiers op de voorwaarden zoals die in het Staatsblad zijn vastgelegd. De heffing voor het buitenparkeren van de toestellen hoeft Ryanair niet te betalen want deze is uitsluitend verschuldigd indien een toestel meer dan twaalf uur achter elkaar geparkeerd blijft. De toestellen van Ryanair blijven kennelijk nooit langer dan twaalf uur

in Charleroi. Wat de passagiersheffing betreft wordt het bedrag dat in het Staatsblad dat op 10 april 2001 is verschenen bepaald is, als volgt vastgesteld:

Passagiersheffing (per instappende passagier)

1 april 2001-31 maart 2006	7 EUR
1 april 2006-31 maart 2008	7,5 EUR
1 april 2008-31 maart 2016	8 EUR

24. Daarentegen betaalt Ryanair officieel geen landingsheffing. Uit de overeenkomst van 6 november 2001 die door het Waals Gewest en Ryanair werd ondertekend blijkt dat er voor alle vluchten van Ryanair die in Charleroi aankomen een korting wordt gegeven en dat de aard van het bedrag van de landingsheffing een wijziging ondergaat wanneer men het vergelijkt met wat in de wetgeving van het Waals Gewest terzake is vastgelegd. Voor Ryanair geldt namelijk de volgende landingsheffing:

Landingsheffing (per instappende passagier)

1 april 2001-31 maart 2006	1 EUR
1 april 2006-31 maart 2010	1,13 EUR
1 april 2010-31 maart 2016	1,30 EUR

25. De maatschappij betaalt dus geen landingsheffing overeenkomstig het gewicht van het toestel, zoals dat in de wet is vastgelegd, maar op grond van het aantal instappende passagiers. De „gewone” landingsheffing voor een luchtvaartuig bedraagt ongeveer 5 EUR (200 BEF) per ton. In het Belgisch Staatsblad van 1998 ⁽¹⁶⁾ is verder duidelijk sprake van een abonnement voor het buitenparkeren, dat per jaar of per trimester kan worden afgegeven en berekend wordt aan de hand van het gewicht van het toestel.
26. Het verschil tussen dat wat Ryanair betaalt en wat de maatschappij zou moeten betalen indien de gewone tarieven per ton zouden worden toegepast kan op de volgende manier worden berekend. Bij de vliegtuigen die in 2001 door Ryanair vanaf Charleroi worden geëxploiteerd gaat het om het type Boeing 737-200 en, sinds juni 2002, de Boeing 737-800. Het eerstgenoemde type heeft een gewicht in de orde van grootte van 50 ton en een maximumcapaciteit van ongeveer 130 passagiers, terwijl het tweede type een maximumgewicht heeft van 78 ton en maximaal 189 passagiers kan vervoeren. In deze omstandigheden zou het normaal zijn dat door Ryanair de volgende landingsheffingen zouden worden betaald:

⁽¹⁴⁾ Ryanair heeft alleen met BSCA verbintenissen aangegaan (contract van 2 november, zie hierna).

⁽¹⁵⁾ Wat de wetgeving betreft die van toepassing is op de luchthavenbelasting voor Charleroi en Liège-Bierset, welke luchthavens beide in het Waals Gewest zijn gelegen, verwijzen wij naar deel C „de vaststelling van de heffingen”.

⁽¹⁶⁾ Besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998 tot vaststelling van de heffingen voor het gebruik van de luchthavens die onder het Waalse gerecht ressorteren (Belgisch Staatsblad van 15 september 1998) — Voor een vliegtuig van minder dan 1 ton bedraagt de landingsheffing 652 EUR (25 000 BEF) per jaar terwijl deze voor een toestel van 5 tot 6 ton 2 675 EUR (107 000 BEF) bedraagt.

- voor een Boeing 737-200 een bedrag van 250 EUR (50 ton × 5 EUR). Door de afwijkende regeling betaalt Ryanair een heffing per passagier die, wanneer wordt uitgegaan van een beladingsgraad (load factor) van 80 %⁽¹⁷⁾ (overeenkomend met 104 passagiers), in de orde van grootte ligt van 104 EUR tot het jaar 2006, van 117 EUR tot maart 2010 en van 135 EUR tot het jaar 2016. Per landing bedraagt het verschil dus, al naar gelang van de referentieperiode, 146, 133 dan wel 115 EUR, ofwel een korting die in het algemeen hoger ligt dan 50 %;
- voor een Boeing 737-800 een bedrag van 390 EUR (78 ton × 5 EUR). Uitgaande van een beladingsgraad van 80 % (overeenkomend met 151 passagiers), zien we dat Ryanair dankzij de afwijkende regeling een heffing betaalt in de orde van grootte van 151 EUR tot het jaar 2006, van 170 EUR tot 2010 en van 196 EUR tot het jaar 2016. Hier bedraagt het verschil per landing dus, al naar gelang van de referentieperiode, 239, 220 dan wel 194 EUR, hetgeen dus eveneens neerkomt op een korting die in het algemeen hoger ligt dan 50 %.
27. Deze korting op de landingsheffing van 50 % ten voordele van Ryanair is vastgelegd in de overeenkomst van 6 november 2001, en is met terugwerkende kracht vanaf 1 april 2001 toegepast.
28. De Belgische autoriteiten hebben verklaard dat het op grond van de Waalse wetgeving mogelijk is kortingen op de landingsheffing toe te kennen: „De heffingen voor de landing (...) kunnen voor promotionele doeleinden verlaagd worden door de minister van Vervoer”⁽¹⁸⁾. Zij hebben daaraan toegevoegd dat wat Ryanair betreft „dit commerciële op promotie gerichte beleid gerechtvaardigd wordt door het uitzonderlijk grote aantal passagiers dat door de betrokken maatschappij via de luchthaven van Charleroi wordt vervoerd, waardoor er op zeer grote schaal handelsinkomsten voor BSCA worden gegenereerd”. Daarbij verwijzen zij naar de door de Europese Commissie toegepaste praktijk op het gebied van de overheidssteun waar het kortingen met betrekking tot landingsheffingen betreft. De kortingen ten voordele van Ryanair zouden „in overeenstemming zijn met het standpunt van de Commissie die bijvoorbeeld in 1999 de kortingen heeft geaccepteerd die door de luchthaven van Manchester op de landingsheffingen werden verleend. De Commissie was toen van oordeel dat het verlenen van kortingen op de door de luchtvaartmaatschappijen te betalen landingsheffingen deel uitmaakt van de normale commerciële praktijken welke door de luchthavens steeds vaker worden toegepast om nieuwe diensten aan te moedigen en nieuwe klanten aan te trekken”⁽¹⁹⁾.
29. Hoewel in de Waalse wetgeving het volgende is bepaald: „De heffingsbijdragen en abonnementsprijzen worden met de nodige middelen ter kennis gebracht van de gebruikers, met name door aanplakking en door bekendmaking in de A.I.P. (Aeronautical Information Publication)”⁽²⁰⁾, zijn de voorwaarden die aan Ryanair op het gebied van de landingsheffing zijn geboden nooit in een dergelijke publicatie verschenen. Evenmin werden zij aan de andere gebruikers van de luchthaven aangeboden. In antwoord op de vragen van de Europese Commissie hebben de Belgische autoriteiten erop gewezen dat aan iedere maatschappij die zou besluiten om in hun land een operationele basis te vestigen waardoor er een omvangrijke hoeveelheid vervoer zou worden gegenereerd, dezelfde „afwijking” zou worden toegestaan. Dit aanbod is evenwel niet bekend gemaakt voordat de vestiging van de hub van Ryanair waardoor in feite de gehele capaciteit van de luchthaven wordt benut, een feit was.
- b) *De openingstijden van de luchthaven*
- Volgens het decreet van 8 juni 2001 is de luchthaven van Charleroi een luchthaven waarvan de exploitatie uitsluitend tussen 7 uur en 22 uur wordt toegelaten. Bij wijze van uitzondering kan de regering er evenwel de ene of andere vliegtuigbeweging tussen 6 uur en 7 uur en tussen 22 uur en 23 uur toelaten⁽²¹⁾. Het schijnt dat er een ministerieel besluit genomen is om de luchthaven de toelating te geven om tussen 6 en 7 uur alsmede tussen 22 en 23 uur af te mogen wijken van de openingstijden.
- c) *De verbintenis tot schadeloosstelling indien Ryanair verliezen zou lijden als gevolg van een wijziging van de luchthavenbelasting of de openingstijden van de luchthaven*
30. Naast een korting op de landingsheffingen heeft het Gewest aan Ryanair een tweede voordeel toegekend. Het gaat daarbij om de verbintenis waarbij het Gewest de maatschappij een schadevergoeding toekent indien deze verliezen zou lijden als gevolg van een wijziging van de openingstijden van de luchthaven, dan wel van een wijziging in de tarieven van de luchthavenbelasting:
- „het Waals Gewest verbindt zich ertoe Ryanair te vergoeden voor alle verliezen die een rechtstreeks gevolg zijn van een wijziging in een decreet of de voorschriften, tenzij het Waals Gewest haar bevoegdheden terzake moest uitoefenen op grond van een verordening of een richtlijn, een voorschrift in een verordening van de ICAO, of op grond van een internationaal verdrag dan wel een federale wet”⁽²²⁾.
- Zo zou het Waals Gewest, indien dit bijvoorbeeld zou besluiten om in de komende 15 jaar de in het Staatsblad
- ⁽¹⁷⁾ Dit percentage is betrekkelijk ruim genomen, aangezien in het algemeen ten aanzien van Ryanair wordt uitgegaan van een gemiddelde beladingsgraad van 70 % voor de jaren 1996 (73 %), 1997 (72 %), 1998 (71,5 %), 1999 (67 %) en 2000 (69,9 %). Zie: „Low Cost Carriers in the European Aviation Single Market” — European Cockpit Association (ECA) — September 2002 (www.eca-sky.net.be).
- ⁽¹⁸⁾ Artikel 7, lid 3, van het besluit van 16 juli 1998.
- ⁽¹⁹⁾ Besluit NN/109/98 — Verenigd Koninkrijk — betreffende de toekenning, door de luchthaven van Manchester, van kortingen op de landingsheffing ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen als middel om nieuwe verbindingen aan te trekken.
- ⁽²⁰⁾ Artikel 15 van het decreet van 16 juli 1998.
- ⁽²¹⁾ „Decreet houdende wijziging van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waals Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden”. Belgisch Staatsblad van 16.6.2001.
- ⁽²²⁾ Het betreft hier lid 3 van de overeenkomst welke op 6 november 2001 tussen Ryanair en het Waals Gewest werd gesloten.

genoemde „heffing per passagier” te wijzigen, verplicht zijn om de Ierse maatschappij voor de daardoor geleden verliezen te vergoeden.

31. De voorwaarden inzake de openingstijden van de luchthaven en de tarieven zijn dus voor één enkele maatschappij vastgelegd voor een periode van vijftien jaar, waardoor de aan de exploitatie van luchtdiensten verbonden risico's voor Ryanair beperkt zijn.
32. Het Waals Gewest, dat eigenaar is van de infrastructuur, heeft erop gewezen dat het dank zij het feit dat Ryanair zich in Charleroi heeft gevestigd, de desbetreffende luchthaven een meerwaarde heeft gekregen, „aangezien het een algemeen erkend feit is dat een dergelijke meerwaarde rechtstreeks verband houdt met het aantal passagiers dat van een luchthaven gebruik maakt”. De Belgische autoriteiten hebben er de aandacht op gevestigd dat, rekening houdend met de onderbenutting, de luchthaveninfrastructuur „gelet op de doelstellingen van algemeen belang” voordien onvoldoende rendabel was. Overigens heeft Ryanair erop gewezen dat de komst van deze maatschappij in bepaalde luchthavens de waarde van die luchthavens heeft verhoogd, waarbij dit laatste rechtstreeks verband houdt met het aantal passagiers. De maatschappij noemt het voorbeeld van Glasgow Prestwick, dat in 1992 verkocht werd voor 2 miljoen GBP (10 000 passagiers) en in januari 2001 opnieuw verkocht werd voor 33 miljoen GBP (900 000 passagiers, voornamelijk vervoerd door Ryanair).

B. Overeenkomst tussen de maatschappij die de luchthaven beheert (BSCA) en Ryanair

33. Op 2 november 2001 werd er een contract ondertekend tussen de NV Brussels South Charleroi Airport en Ryanair, voor een duur van 15 jaar, voor de periode tussen 1 april 2001 en 31 maart 2016. Dit contract bevat een aantal verplichtingen voor beide partijen.

a) Verplichtingen van Ryanair

34. Ryanair verbindt zich ertoe om gedurende een periode van 15 jaar ten minste twee, en ten hoogste vier vliegtuigen, te stationeren in Charleroi. Deze vliegtuigen dienen aanwezig te zijn op de luchthaven tussen 23.00 uur 's avonds en 6.00 uur 's morgens, en dat gedurende ten minste 300 dagen per jaar. Ieder vliegtuig dient ten minste drie retourvluchten per dag vanuit Charleroi uit te voeren (in totaal dus zes vluchten). In het contract wordt niet aangegeven welk type vliegtuigen in Charleroi moet worden gebruikt.
35. In de overeenkomst is een mechanisme vastgelegd dat in werking treedt wanneer de overeenkomst niet door Ryanair wordt nagekomen doordat de maatschappij minder dan twee vliegtuigen in Charleroi stationeert, of doordat het totale bedrag aan passagiersheffingen, landingsheffingen en heffingen voor afhandeling aan de grond, minder

dan 50 % beloopt van het bedrag van het referentiejaar⁽²³⁾. Indien de maatschappij tussen 2001 en 2006 in gebreke blijft kan BSCA terugbetaling eisen van alle hieronder uiteengezette geldelijke voordelen (zoals de financiering van een deel van de door Ryanair betaalde hotelkosten, een deelname in de door Ryanair gemaakte kosten voor het openen van nieuwe verbindingen, „contribution marketing”, enz.). Indien dit in het zesde jaar geschiedt, bedraagt de terugbetaling 66 %, waarna dit cijfer vervolgens per jaar met 6,6 % wordt verminderd.

36. Bij het vooronderzoek van dit dossier heeft Ryanair gesteld dat de overeenkomsten van commerciële aard waren, en met name heeft zij benadrukt dat:

- Ryanair soortgelijke of nog gunstiger overeenkomsten heeft gesloten met andere particuliere luchthavens;
- de voordelen die Ryanair aan Charleroi bezorgt de door de luchthaven in het kader van deze overeenkomsten geboden voordelen overtreffen (de inkomsten uit de passagiersheffing zouden in 2002 meer dan 4,5 miljoen EUR bedragen);
- Ryanair een commercieel risico heeft genomen door meerdere vliegtuigen op een luchthaven te stationeren die nooit echt gebruikt is, en dat Ryanair de luchthaveninfrastructuur op een efficiëntere manier gebruikt;
- de overeenkomst tussen Ryanair en BSCA niet exclusief is, en dat andere maatschappijen vrij met Charleroi of andere luchthavens kunnen onderhandelen over de voorwaarden van hun vestiging.

b) Verbintenissen van BSCA

37. Van zijn kant verleent BSCA een aantal voordelen aan Ryanair, namelijk:

- grondafhandelingsheffingen die tienmaal lager zijn dan het „officiële” tarief i);
- „eenmalige” financiële prikkels om de vestiging van Ryanair in Charleroi te vergemakkelijken (ongeveer 3 miljoen EUR te sluiten) ii) of;
- een belangrijke financiële participatie in een bedrijf voor het promoten van de activiteiten van Ryanair en BSCA (ten bedrage van bijvoorbeeld 1,4 miljoen EUR in 2001, op basis van een door Ryanair vervoerd aantal passagiers van 700 000 iii).

Deze voordelen gelden voor alle vliegtuigen van Ryanair die gebruik maken van de luchthaven van Charleroi en gelden dus niet uitsluitend voor de daar „gestationeerde” vliegtuigen. De voor de grondafhandeling en de „marketingbijdrage” gegeven prijzen mogen worden toegekend voor „maximaal 26 (vertrekkende) vluchten per dag”.

⁽²³⁾ Indien de maatschappij gedurende de eerste drie jaar in gebreke blijft, wordt als referentiejaar het voorgaande jaar genomen. Indien de maatschappij na drie jaar in gebreke blijft, wordt voor het referentiejaar een gemiddelde waarde berekend: die van de drie jaar welke vooraf zijn gegaan aan het jaar waarin het in gebreke blijven door de maatschappij is vastgesteld.

38. De Belgische autoriteiten hebben verklaard dat de ontwikkelingsstrategie gebaseerd is op de groei van de inkomsten uit andere dan luchtvaartactiviteiten, en wel hoofdzakelijk uit de „travel retail”, die in de Engelse luchthavens voor meer dan 50 % van de totale inkomsten goed zou zijn. BSCA zou commerciële inkomsten verwachten in verband met het grote aantal door Ryanair aangebrachte passagiers (parkeren van auto's, duty free, autoverhuur, andere handelsactiviteiten ...). De verhoging van de inkomsten wordt gerealiseerd door uitbreiding van het voor winkels bestemde oppervlak en dus van het luchthavengebouw, dat op zijn vroegst in 2004 gereed zal zijn. BSCA voorziet verliezen tot en met 2004, herstel van het financieel evenwicht uiterlijk in 2005 en grote winsten in de jaren daarna om verschillende redenen:

- ontwikkeling van de travel retail-activiteiten;
- afschrijving van investeringen ten gunste van Ryanair in 2004;
- de mogelijkheid die wordt opengelaten voor onderhandelingen over nieuwe voorwaarden met Ryanair in geval van uitbreiding van het aantal retourvluchten;
- schrapping van de door BSCA verzekerde kosten van een pendelbusdienst tussen het parkeerterrein en luchthavengebouw.

39. BSCA kan ook als reisbureau gaan functioneren en tickets verkopen voor vluchten van Ryanair tegen een commissie van 5 % op de boekingen, op voorwaarde van betaling van de kosten van de dienst. BSCA krijgt ook 50 % van het bedrag dat moet worden betaald voor het teveel aan bagage van de passagiers van Ryanair.

40. De drie soorten voordelen (grondafhandeling, „eenmalige financiële prikkels”, „marketing” bijdrage) worden hieronder nader omschreven.

i) Vaststelling van de grondafhandelingsheffingen (handling) door BSCA

41. In het contract is voor 15 jaar het niveau vastgelegd van de voor grondafhandeling aangerekende bedragen. Deze heffing moet onderscheiden worden van de eerder genoemde luchthavenbelasting („passagiers”, „landings” - en „parkeerheffingen”) die worden vastgesteld door het Waals Gewest. De heffing voor grondafhandeling wordt vastgesteld door BSCA. „Vanwege het belang van de op lange termijn en recurrent door Ryanair aangebrachte omzet”, worden deze heffingen als volgt vastgesteld:

Grondafhandelingsheffing (per instappende passagier)

1 april 2001-31 maart 2006	1 EUR
1 april 2006-31 maart 2010	1,13 EUR
1 april 2010-31 maart 2016	1,30 EUR

42. De grondafhandelingskosten voor Ryanair bedragen dus voor een 737-200 maximaal 130 EUR. Uit de tarieven

van BSCA voor 2001 (general handling tariff 2001) blijkt dat de normale afhandelingskosten voor een toestel dat 130 personen vervoert 1 326 EUR bedragen, dus tien keer zo veel. Ryanair betaalt voor een 737-800 maximaal 189 EUR, in plaats van 1 673 EUR.

43. De door BSCA aan Ryanair te verlenen diensten staan uitvoerig beschreven in de bijlagen bij het contract. Deze bijlagen bevatten onder meer bepalingen over de diensten voor de landingsbaan of voor de passagiers. Een tweede bijlage bevat de lijst van grondmaterieel waarover BSCA moet beschikken. De Belgische autoriteiten hebben verklaard dat dit materieel beschikbaar is voor alle luchtvaartmaatschappijen die vluchten vanuit Charleroi verzorgen, dat er geen sprake is van enige toegangsbeperking, en dat de luchthaven niet hoefde te investeren in nieuw materieel, omdat dit er reeds was.

44. De Belgische autoriteiten hebben uitgelegd dat algemene grondafhandelingsstarieven alleen worden toegepast op vliegtuigen die bij wijze van uitzondering van de luchthaven gebruik maken, d.w.z. occasioneel en onverwacht (in verband met stakingen of weersomstandigheden enz.). Maatschappijen die regelmatig van de luchthaven gebruik maken genieten allemaal belangrijke kortingen, afhankelijk van het type vliegtuig en de gevraagde handelingen. Aangezien Ryanair beperkte basisdiensten vraagt, zijn aan de retourvluchten verbonden kosten natuurlijk lager dan de kosten van de handelingen van de overige maatschappijen die de luchthaven gebruiken of dan de kosten die worden gedragen door voor andere taken bedoelde luchthavens. Ryanair heeft beweerd dat zij elders grondafhandelingskosten van minder dan 1 EUR per passagier heeft verkregen.

45. De Commissie heeft de Belgische autoriteiten gevraagd of met de door BSCA geregistreerde ontvangsten uit grondafhandeling de kosten konden worden gedekt. De Belgische autoriteiten hebben verklaard dat de inkomsten momenteel niet voldoende zijn voor dekking van de exploitatiekosten van deze dienst, maar dat de exploitatie wel in de toekomst zou kunnen worden verbeterd. Door een betere organisatie van de dienst en het aantrekken van nieuwe klanten zou het luchthavenpersoneel beter benut kunnen worden, vooral tijdens de daluren. De Belgische autoriteiten hebben de Commissie erop gewezen dat het eventuele tekort voor de grondafhandelingsactiviteiten gecompenseerd kan worden met de door andere dan luchtvaartactiviteiten gegenereerde inkomsten.

ii) Eenmalige bijdrage in de kosten van openstelling van de basis voor Ryanair

46. BSCA financiert een aantal voordelen die beschouwd worden als „participatie” in de kosten van openstelling van de basis voor Ryanair en het lanceren van nieuwe bestemmingen door verstrekking van:

- 250 000 EUR hotelkosten en kosten van levensonderhoud voor het personeel van Ryanair, te betalen op vertoon van facturen, in termijnen van 20 000 EUR per maand;

- 160 000 EUR per nieuwe geopende route, met maximaal drie routes per gestationeerd vliegtuig, ofwel een maximum van 1 920 000 EUR (maximaal vier gestationeerde vliegtuigen);
 - 768 000 EUR als bijdrage in de kosten van aanwerving en opleiding van piloten en bemanningen voor de nieuwe bestemmingen die vanuit de luchthaven worden bediend;
 - 4 000 EUR voor de aankoop van kantooruitrusting; gratis ter beschikkingstelling van 100 m² kantoren; 100 m² „engineering store”; toegangsrecht tot de „training room”; zeer goedkoop of gratis gebruik van een hangar voor onderhoud van vliegtuigen.
47. De Belgische autoriteiten vinden dat de eenmalige prikkels in overeenstemming zijn met de gebruikelijke praktijken op veel luchthavens, en verwijzen naar bovengenoemde beschikking van de Commissie (24). Het betreft hier een tegenprestatie voor een overeenkomst waarin voor BSCA voor 15 jaar de klandizie van Ryanair wordt gewaarborgd, hetgeen een verkeer moet genereren van zo'n 27 miljoen passagiers. De kosten van de door BSCA geboden concessies zijn dus „een kleine investering in vergelijking met de mogelijke inkomsten voor de luchthaven als gevolg van de groei van het aantal door Ryanair aangebrachte passagiers”. De Belgische autoriteiten hebben benadrukt dat: „aangezien een luchtvaartmaatschappij die zich op lange termijn ertoe zou verbinden om zoveel vliegbewegingen en een zo groot aantal passagiers te garanderen dat investeringen in dergelijke financiële prikkels gerechtvaardigd zijn, dezelfde voordelen zouden kunnen genieten”.

iii) Oprichting van het promotiebedrijf Promocy

48. De overeenkomst tussen BSCA en Ryanair bepaalt dat partijen een naamloze vennootschap oprichten genaamd „Société de Promotion de Brussels South Charleroi Airport”, ofwel Promocy. Beide partijen hebben voor de helft, voor 62 500 EUR ingetekend in het maatschappelijk kapitaal van Promocy. Vervolgens wordt door elk van beide oprichtende maatschappijen een bijdrage van 4 EUR per instappende passagier gestort op de begroting van Promocy. Dus, als het aantal door Ryanair vervoerde passagiers in 2001 de 700 000 bereikt, (ofwel 350 000 instappende passagiers), zal BSCA evenals Ryanair een bedrag van 1 400 000 EUR in Promocy moeten stoppen.
49. Volgens de overeenkomst komen de volgende uitgaven aan promotie en publiciteit voor rekening van Promocy:
- publiciteitskosten in Londen, Shannon, Glasgow, Italië en Frankrijk, Charleroi, België, Nederland en elk ander land waar Ryanair een nieuwe lijn vanuit en naar Brussels South Charleroi Airport opent;
 - de kosten van de verbindingen met de website www.ryanair.com;
 - de kosten van verkopen, promoties en marketinginitiatieven ter bevordering van passagiersverkeer van en naar Charleroi;
 - het door Ryanair toegepaste verschil tussen de promotietarieven en de gewone tarieven, dat is overeen-

gekomen ter bevordering van het passagiersverkeer en het gebruik van de luchthaven van BSCA;

- alle andere uitgaven in verband met promotie of marketing dan wel initiatieven met hetzelfde doel, namelijk verhoging van het aantal passagiers dat gebruik maakt van de luchthaven van Charleroi.

De tekst vermeldt verder dat „Ryanair de naam van Charleroi op ieder voor de publiciteit bedoeld document zal vermelden, met inachtneming van de „Advertising Standard Authorities rules” of de IATA-regels. Indien deze regels zouden veranderen, zou Ryanair zijn uiterste best doen om de naam van Charleroi te handhaven, wanneer dat mogelijk is”.

50. Overeenkomstig het door Ryanair voorgestelde en door de raad van bestuur van Promocy op 19 december 2001 goedgekeurde marketingplan is een begroting vastgesteld van 3 884 000 EUR. 1 miljoen EUR is uitgetrokken voor de kortingen op de tickets van Ryanair en meer dan 2 miljoen EUR voor publiciteitsacties. In detail ziet de begroting er als volgt uit:

Website	[...]
Nederlandse versie	[...]
Manager	[...]
Kortingen op de tickets	[...]
Advertenties	[...]
Public relations	[...]
Persbezoek in het Waals Gewest	[...]
Persbezoek in het buitenland	[...]
Promotie OPT Belgium	[...]
Promotie OPT buitenland	[...]
Totaal	3 884 000

51. De Belgische autoriteiten hebben aangegeven dat Promocy „bedoeld is voor uitvoering van alle activiteiten ten behoeve van de commerciële expansie van de luchthaven van Charleroi-Gosselies, met name marketing van vluchten vanuit en naar Charleroi, en promotie van het imago van de luchthaven, BSCA en Ryanair. Volgens hen zijn alle in het marketingplan beschreven activiteiten wel degelijk gericht op uitbreiding van het passagiersverkeer vanuit de luchthaven van Charleroi. De gezamenlijke financiering door Ryanair en BSCA van de door Promocy uitgevoerde promotieacties past in hun gemeenschappelijke commerciële aanpak, die gericht is op substantiële uitbreiding van het aantal via Charleroi reizende passagiers, en daarmee op de economische ontwikkeling van deze luchthaven. Het gaat hier om financieel/economisch gerechtvaardigde bijdragen die voldoen aan door particuliere investeerders gehanteerde criteria”.

(24) Beschikking NN/109/98.

52. Ter onderbouwing van hun argumenten verwijzen de Belgische autoriteiten naar een geval dat heeft geleid tot een „staatssteun“-beschikking betreffende een door het Vlaams Gewest gefinancierd programma voor de promotie van de luchthaven Oostende ⁽²⁵⁾. In deze beschikking was de Commissie van oordeel dat het Vlaams Gewest, als eigenaar en beheerder van de luchthaven van Oostende bij de promotie van deze luchthaven op een normale manier te werk was gegaan.

C. Betrekkingen tussen het Waals Gewest en BSCA

53. De betrekkingen tussen het Waals Gewest en het BSCA zijn complex en sinds 2001 vele malen veranderd. Voor een beter begrip zijn vereist:

- een terugblik op het algemene kader waarbinnen het beheer van de Waalse luchthavens past;
- uitleg over het systeem van concessieovereenkomsten tussen het gewest en BSCA;
- een beschrijving van het statuut van BSCA.

Het algemene kader voor het beheer van de Waalse luchthavens en de vaststelling van de luchthavenbelastingen

54. Ingevolge de federalisering van België zijn de ontwikkeling en exploitatie van de luchthavens in de jaren 1980-1990 ⁽²⁶⁾ in handen gekomen van de gewesten (met uitzondering van Zaventem). In Wallonië zijn in een decreet van het Waals parlement ⁽²⁷⁾ uit 1994 de grote lijnen van de regeling voor de luchthavens vastgelegd:

- de regering kan de volledige of gedeeltelijke exploitatie van de luchthavens, in concessie geven voor maximaal vijftig jaar;
- de regering wordt gemachtigd tot vaststelling en inning van de „heffingen“ op het gebruik van de luchthavens of vliegvelden, en tot verlening van het recht van inning aan de begunstigde van de concessie;
- de regering stelt voorts ten behoeve van bepaalde categorieën gebruikers vrijstellingen of verlagingen van heffingen vast.

55. Op basis van het decreet van het parlement van 1994 heeft de Waalse regering in 1998 ⁽²⁸⁾ een besluit geno-

men tot invoering van een luchthavenbelastingstelsel (landings-, passagiers- en parkeerheffingen), alsmede een systeem van duidelijk vastgestelde en voor iedereen toegankelijke kortingen. Dit systeem is in maart 2001 gewijzigd in een nieuw besluit van de Waalse regering in verband met de vestiging van Ryanair op Charleroi. De Waalse regeling bepaalt dat de in dit besluit vastgestelde „heffingen en abonnementen geïnd worden door de beheersmaatschappij van de luchthaven“ ⁽²⁹⁾. Voorts worden aan het einde van elk kalenderjaar „de in dit besluit vastgestelde en voor iedere luchthaven geïnde heffingen en abonnementen voor 35 % toegewezen aan een fonds voor het milieu rond de betrokken luchthaven“ ⁽³⁰⁾.

De concessieovereenkomsten voor luchthavens

56. Op 9 juli 1991 is een concessieovereenkomst voor vijftig jaar getekend door het Waals Gewest en BSCA. Dit was toendertijd een tweeledige concessie:

- een concessie voor een dienst, met betrekking tot promotie en het commercieel beheer van de openbare ruimte van de luchthaven en;
- een domaniale concessie, betreffende het permanent gebruik van het luchthaventerrein ⁽³¹⁾.

57. Krachtens deze overeenkomst wordt BSCA gemachtigd tot inning van 65 % van de met het luchtverkeer verband houdende „heffingen“ alsmede van de heffingen op iedere verleende dienst ⁽³²⁾. In hun brief van 4 juli 2002 hebben de Belgische autoriteiten uitgelegd dat het Waals Gewest 65 % van deze belastingopbrengst aan BSCA afstaat bij wijze van forfaitaire compensatie: „rekening wordt gehouden met de tussenkomst bij ontvangst, het in- en uitstappen de overbrenging van passagiers en hun bagage alsmede met de niet aan een bepaalde post toe te schrijven algemene kostenstijging als gevolg van de snelle toename van het aantal passagiers dat moet worden verwerkt in de momenteel niet aangepaste ontvangstruimten“. Volgens de Belgische autoriteiten „vallen deze activiteiten onder openbare dienstverlening en kunnen worden gecompenseerd overeenkomstig de artikelen 73 en 86, lid 2, van het EG-Verdrag“.

⁽²⁹⁾ Artikel 9 van het besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998.

⁽³⁰⁾ Artikel 11 van het besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998.

⁽³¹⁾ Het Vlaams Gewest als eigenaar van het terrein en de bestaande onroerende goederen blijft verantwoordelijk voor het bouwrijp maken en de inrichting, installatie en uitrusting van het in concessie gegeven terrein. Ten laste van de concessiehouder kwamen de aansluitingen op nutsvoorzieningen (riolering, telecommunicatie, wegennet, enz.); reiniging en onderhoud van het terrein en de gebouwen, alle nodige kleine en grote reparaties; de binneninrichting, de bekaling van bouwwerken, en de verlichting van de installaties.

⁽³²⁾ De concessiehouder wordt gemachtigd tot inning van de luchtverkeersheffingen en de heffingen op iedere dienst tot verlening waarvan hij gehouden is [...]. De in artikel 1, lid 1, bedoelde concessie [de concessie voor dienstverlening] wordt verleend tegen betaling aan het Waals Gewest van een jaarlijkse heffing van 35 % op de luchtverkeersheffingen die door de concessiehouder het afgelopen jaar zijn geïnd. Onder luchtverkeersheffingen worden verstaan landings-, instap- en parkeerheffingen [...]. Het in artikel 18, lid 4 bedoelde bedrag aan heffingen [de 35 %] vormt een fonds dat bestemd is voor financiële regelingen in verband met door de exploitatie van de luchthaven ontstane milieuproblemen. Artikel 18 van de concessieovereenkomst van 1991.

⁽²⁵⁾ Beschikking van de Commissie van 21 januari 1998 betreffende de door het Vlaamse Gewest aan de maatschappij Air Belgium en de touroperator Sunair voor het gebruik van de luchthaven van Oostende verleende steun (PB L 148 van 19.5.1998).

⁽²⁶⁾ De Belgische autoriteiten legden uit dat de ontwikkeling en exploitatie van de luchthavens is overgedragen aan de gewesten op grond van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzake institutionele hervormingen, als gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988 en de wet op de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten van 16 januari 1989.

⁽²⁷⁾ Decreet van 23 juni 1994 van de raad van het Waals Gewest betreffende aanleg en exploitatie van luchthavens en vliegvelden die onder het Waals Gewest ressorteren (Belgisch Staatsblad van 15 juli 1994).

⁽²⁸⁾ Besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998 tot vaststelling van de heffingen voor het gebruik van de luchthavens die onder het Waals Gewest ressorteren (Belgisch Staatsblad van 15 september 1998).

58. De resterende 35 % van genoemde heffingen wordt gestort in een fonds ter bescherming van het milieu.
59. Voorts wordt in artikel 6 van de concessie van 1991 bepaald dat: „Behoudens speciale toestemming van het Waals Gewest de concessiehouder noch rechtstreeks noch in ongeacht welke vorm aan enige gebruiker voordelen mag toekennen die niet geboden worden aan de overige gebruikers die onder dezelfde voorwaarden van de concessie gebruik maken”.
60. Het schijnt dat deze overeenkomst gewijzigd is in het aanhangsel van 10 augustus 1999, en dat de op de concessiehouder rustende taken zijn verlicht ⁽³³⁾. De concessie is opnieuw gewijzigd op 29 maart 2002, na de ondertekening van de akkoorden van november 2001 met Ryanair. BSCA heeft afstand gedaan van het domaniale gedeelte van de concessie, dat door het Waals Gewest is toegekend aan de Société wallonne des aéroports (Sowaer). BSCA beschikt momenteel alleen over een concessie voor diensten. Maar daarnaast heeft Sowaer het luchthaventerrein ter beschikking van BSCA gesteld krachtens de „domaniale onderconcessieovereenkomst” van 15 april 2002.
61. Sowaer is een nieuwe gespecialiseerde onderneming die in 2001 door de Waalse autoriteiten is opgericht. De oprichting vond in de tijd gespreid plaats in de loop van 2001 ⁽³⁴⁾. Haar taken zijn drieërlei:
- zij moet met de financiële middelen die haar zijn toegekend (75 miljoen EUR) de luchthaveninfrastructuur ontwikkelen, en wordt eigenaar van de aan het Gewest toebehorende gebouwen en infrastructuur in het luchthavengebied;
 - zij neemt participaties in particuliere of overheidsmaatschappijen met aanverwante doelstellingen, waaronder BSCA;
 - zij beheert voor rekening van het Waals gewest de milieuproblematiek van de luchthavens.
62. In verband met de oprichting van Sowaer hebben het Vlaams Gewest en BSCA in maart 2002 de overeenkomst van 1991 op een aantal punten gewijzigd. Ten eerste werd bepaald dat BSCA aan Sowaer zou betalen voor de terbeschikkingstelling van de luchthaventerreinen, -gebouwen en -infrastructuur die nodig waren voor de uitvoering van haar taken. Deze kosten werden echter door het Waals Gewest voor haar rekening genomen, en jaarlijks op haar begroting ingeschreven: het betreft hier een „subsidie aan BSCA die haar in staat stelt de openbare-

dienstverlening in het kader van de exploitatie van de luchthaven van Charleroi op zich te nemen, te weten de kosten van het gebruik van de door Sowaer aan haar ter beschikking gestelde luchthaventerreinen, -gebouwen en -infrastructuur”. Voorts neemt het Waals Gewest ook de uitgaven aan brandweerdiensten en onderhoud voor haar rekening op basis van de kosten die door BSCA in een afzonderlijke boekhouding moeten worden aangerekend.

Het statuut en de aandelenverhouding in BSCA

63. De aandelenverhouding in BSCA is in de loop van 2001 gewijzigd. Eind 2000 was BSCA voor meer dan 80 % in handen van Sambrinvest ⁽³⁵⁾, terwijl de rest van de aandelen was verdeeld over BSCA, Cockerill Sambre, Igretec ⁽³⁶⁾ en enkele andere aandeelhouders. De herverdeling vond plaats op grond van een besluit van de Waalse regering van 8 februari 2001.
64. Bij dit besluit belastte de regering een door het Waals Gewest gecontroleerde participatiemaatschappij, Sogepa genaamd ⁽³⁷⁾, met:
- het opkopen van 2 680 -aandelen van Sambrinvest, de aandelen die in het bezit waren van BSCA, alsmede van de aandelen die de „particuliere aandeelhouders” zouden willen verkopen;
 - het beleggen van een buitengewone algemene vergadering ter vaststelling van een nieuwe samenstelling en de bevoegdheden van de raad van bestuur (de Sogepa „zal hierbij de instructies volgen van de voor luchthavenbeheer bevoegde minister”).
- Voorts heeft de regering de voor het luchthavenbeheer verantwoordelijke minister belast met „de opstelling van een overeenkomst tussen de aandeelhouders Sowaer, Sambrinvest en eventueel Igretec, waarin de verdeling van bevoegdheden binnen de BSCA, zowel in de algemene vergadering als in de raad van bestuur en het directiecomité zal worden geregeld”.
65. Op 14 mei 2001 is een nieuwe raad van bestuur geïnstalleerd. De nieuwe directie werd samengesteld door aanduiding van vice-voorzitters en een directiecomité. Op 29 juni 2001 heeft de raad van bestuur „zijn goedkeuring gehecht aan de grote lijnen van het akkoord met Ryanair” en „heeft een redactiecomité opgedragen de tekst van het contract verder uit te werken en deze op 10 juli voor definitieve goedkeuring aan hem voor te leggen” ⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ De Commissie beschikt niet over dit aanhangsel.

⁽³⁴⁾ De Waalse regering heeft op 8 februari de toestemming tot oprichting gegeven, de statuten zijn door de regering op 23 mei, 8 en 14 juni goedgekeurd, en bij besluit van 29 november 2001 is de nieuwe maatschappij belast met een aantal taken (besluit van de Waalse regering betreffende de uitvoering van specifieke gedelegeerde taken waarmee de gespecialiseerde onderneming Société wallonne des aéroports (Sowaer) is belast. Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 19.12.2001.

⁽³⁵⁾ Sambrinvest, die 39 % van de aandelen bezit, is een voor de reconversie van het Bekken van Charleroi opgerichte openbare investeringsmaatschappij, die is opgericht.

⁽³⁶⁾ Igretec is een intercommunale, waarbij 64 gemeenten zijn aangesloten, met als voorzitter de minister-president van het Waals Gewest. Deze maatschappij neemt deel aan de ontwikkeling en reconversie van Charleroi middels de ontwikkeling van de luchthaven en de naburige aeropool, en de inrichting van de industriegebieden.

⁽³⁷⁾ De Sogepa heeft als taak alle haar door de Waalse regering opgedragen taken uit te voeren. Uitvoering van besluiten tot subsidieverlening aan handelsmaatschappijen, beheer van participaties, obligaties, voorschotten of interesten die het Waals Gewest in deze maatschappijen bezit of zal gaan bezitten.

⁽³⁸⁾ Persmededelingen: <http://www.charleroi-airport.com>

66. Op 29 juni 2001 zijn nieuwe statuten aangenomen. De bestuursorganen van BSCA zijn: de algemene vergadering (waarin alle aandeelhouders zijn vertegenwoordigd kan als enige bestuursleden en commissarissen benoemen en de jaarrekeningen goedkeuren); de raad van bestuur (maximaal 16 bestuursleden waarvan 10 worden benoemd op voorstel van de tot categorie A behorende aandeelhouders na voorafgaande goedkeuring door het Waals Gewest); het directiecomité (dat voorstellen doet voor het te volgen commercieel en investeringsbeleid).
67. Er zijn twee soorten aandeelhouders: de aandeelhouders van categorie A — dat kunnen uitsluitend het Waals Gewest of alle door het Waals Gewest opgerichte maatschappijen zijn — moeten altijd in het bezit zijn van ten minste 51 % van alle aandelen. De overige aandeelhouders (particulieren) van categorie B mogen nooit over meer dan 25 % van de aandelen plus één beschikken.
68. In juni 2002 beschikten Sogepa, Sambrinvest en Igretec in werkelijkheid over 96,8 % van de aandelen van BSCA. In hun antwoord op de vragen van de Commissie hebben de Belgische autoriteiten gezegd dat BSCA „moet worden beschouwd als een openbaar bedrijf als bedoeld in Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven”.

Aandelenverhouding in juni 2002

Waals Gewest (Sogepa)	3 370 (55 %)
Sambrinvest	2 390 (39 %)
Igretec	140 (2,28 %)
Provincie Henegouwen, Batipont Immobilier, Koeckelberg, Sabca, Sonaca	Ieder 40 aandelen (0,65 %)
Carolo Parking	20 (0,32 %)
Totaal aandelen	6 120

III. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

A. Beoordeling of er sprake is van steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

69. Volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst (hierna „de Overeenkomst” te noemen) zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Voordelen

70. Om te kunnen beoordelen of een maatregel van een staat staatssteun betekent, moet worden uitgemaakt of de be-

gunstige onderneming een economisch voordeel ontvangt waardoor zij niet de kosten hoeft te dragen die de onderneming in normale omstandigheden uit eigen financiële middelen zou moeten hebben opgebracht. In het onderhavige geval hebben het Waals Gewest en BSCA een aantal maatregelen genomen die verlaging van de exploitatiekosten van Ryanair mogelijk maken.

a) Door het Waals Gewest toegekende voordelen

71. Ryanair krijgt twee soorten voordelen van het Waals Gewest. De eerste soort is verlaging van de landingsheffingen met zo'n 50 % ten opzichte van wat wettelijk voorgeschreven is. Het tweede voordeel is een toezegging tot schadeloosstelling indien Ryanair verlies lijdt als gevolg van wijziging van de openingsuren van de luchthaven, of door een wijziging van het niveau van de luchthavenbelastingen, in de komende vijftien jaar.
72. De Belgische autoriteiten hebben verwezen naar Beschikking NN/109/98 (Verenigd Koninkrijk) om de verlaging van de landingsheffingen te rechtvaardigen. Deze beschikking ging over de toekenning door de luchthaven van Manchester aan luchtvaartmaatschappijen van kortingen op de landingsheffingen voor de opening van nieuwe bestemmingen. In exacte bewoordingen van de beschikking van de Commissie luiden als volgt:

„Granting discounts on landing fees to airlines is a standard commercial practice that airports usually follow to encourage new service and attract new customers. If the airport manager is a public entity, the revenue given up by offering airport charges rebates amounts to state resources and the question arises whether such measures come within the meaning of Article 87. If a discount or a system of discounts is designed so as to give preferential treatment to a specific undertaking, then Article 87 may apply [. . .]. On the contrary, discounts do not fall within the meaning of article 87 if, because of the way they are designed, they can be considered as being measures of limited duration that do not discriminate between users of the airport infrastructure ⁽³⁹⁾. The point therefore centres on defining what the meaning and the implications of non-discrimination are in the context of the provision of airport facilities”.

73. In het geval van „Manchester” is de korting verleend voor twee jaar aan alle gebruikers op de nieuwe routes ter bevordering van het openen van nieuwe diensten. De luchthaven van Manchester had de voorwaarden gepubliceerd in haar handleiding „Terms and conditions of use and schedule of aviation fees and charges”.
74. In het geval van de luchthaven van Charleroi is door de Waalse minister van Vervoer besloten tot verlaging van de landingsheffingen ten behoeve van één enkele luchtvaartmaatschappij, op alle vluchten voor een periode van vijftien jaar in een bilaterale overeenkomst die geen enkele publiciteit heeft gekregen. Het geval „Manchester” kan daarom niet worden beschouwd als een precedent ter rechtvaardiging van dit geval van verlaging van de landingsheffing.

⁽³⁹⁾ Door ons onderstreept.

75. Bovendien krijgt Ryanair de garantie van schadeloosstelling, indien het Gewest zijn fiscale bevoegdheden (verhoging van de luchthavenbelastingen) of zijn regelgevende bevoegdheden (wijziging van de openingsuren van de luchthaven) zou uitoefenen, hetgeen stabiele exploitatievoorwaarden betekent over een lange periode, een niet te verwaarlozen voordeel voor een luchtvaartmaatschappij.
76. Het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie is hier niet van toepassing. Dit kan alleen spelen in het kader van de uitoefening van economische activiteiten en nooit bij de uitoefening van regelgevende bevoegdheden. Een overheidsinstantie mag niet een door discriminerende uitoefening van regelgevende of fiscale bevoegdheden tot stand gekomen steunmaatregel motiveren, met het argument dat zij als eigenaar van een luchthavenbedrijf economische voordelen kan halen.
77. De Commissie concludeert dat het geven van kortingen op landingsheffingen aan één enkele luchtvaartmaatschappij, en de garantie van schadeloosstelling in geval van verliezen als gevolg van normale uitoefening van de fiscale of regelgevende bevoegdheden door het Gewest neerkomt op verlening aan Ryanair van een voordeel als bedoeld in artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Deze voordelen plaatsen Ryanair in een voordelige positie ten opzichte van zijn vanuit de luchthaven van Charleroi vliegende concurrenten (Thomas Cook, Ecoair, Titian Airways, enz.), voor wie de huidige en toekomstige fiscale en andere regelgeving wel blijft gelden.
- b) *De door BSCA aan Ryanair toegekende voordelen*
78. BSCA neemt de volgende exploitatiekosten voor zijn rekening die normaliter door Ryanair zouden moeten worden gedragen:
- eenmalige participatie in de kosten van Ryanair (hotelkosten enz.) ten belope van bijna [...] miljoen EUR;
 - de zeer geringe tarieven voor gronddiensten ten opzichte van het normaal geldende tarief (1/10e van de prijs);
 - een participatie in het kapitaal van Promocy (62 500 EUR) en een „marketingbijdrage” van 4 EUR per passagier die BSCA aan Promocy betaalt.
79. Het feit dat de beheerder van de luchthaven bepaalde exploitatiekosten voor luchtdiensten voor zijn rekening neemt, houdt in dat Ryanair grotere voordelen geniet dan zijn concurrenten, of dit nu vanuit Charleroi vliegende ondernemingen of andere maatschappijen betreft die zelf hun reclamekosten, pilotenopleiding, verblijfskosten van hun personeel, enz. financieren.
80. Aangevoerd is dat de door de beheerder van de luchthaven aan Ryanair toegekende voordelen geen voordelen zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, aangezien hier het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie van toepassing zou kunnen zijn. De Commissie vindt evenwel dat dit beginsel in het onderhavige geval moeilijk te hanteren is. De rol van het Gewest als overheidsinstantie en die van BSCA als luchthavenonderneming lopen voor een groot deel dooreen, waardoor de toepassing van dit beginsel zeer moeilijk wordt.
81. De Commissie is dus niet bij machte te bepalen of BSCA, de beheerder van de luchthaven, zich, door deze overeenkomsten met Ryanair te sluiten, als particuliere investeerder in een markteconomie heeft gedragen. Zij vraagt zich af of deze overeenkomsten zouden kunnen worden beschouwd als zijnde van dien aard dat zij een particuliere investeerder van hetzelfde formaat in de markteconomie zouden kunnen interesseren. Zij kan momenteel dus niet het vermoeden wegnemen dat de overheid en de door deze beïnvloede onderneming onrechtmatige en potentieel met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun aan de Ierse maatschappij zouden hebben verleend.
82. De Commissie benadrukt dat door een luchthavenexploitant aangegane verbintenissen waarvan niet te bewijzen valt dat deze tot gevolg zullen hebben dat de luchthavenactiviteiten als zodanig binnen een redelijke termijn een redelijke winst zullen opleveren, niet in overeenstemming met het „beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie” kunnen worden geacht. Het spreekt vanzelf dat een eventuele positieve weerslag op de economie van de regio rond de luchthaven onder geen beding mag worden meegenomen in de evaluatie aan de hand waarvan moeten worden bepaald of achter de maatregelen al dan geen steunelementen schuil gaan.
83. Wat betreft de „**participaties**” van BSCA in Ryanair in de vorm van het betalen van hotelkosten, de opening van nieuwe luchtverbindingen of de terbeschikkingstelling van kantoorruimte, menen de Belgische autoriteiten dat deze eenmalige stimulansen in overeenstemming zijn met hetgeen op tal van luchthavens gebruikelijk is en verwijzen zij naar het „Manchester”-besluit.
84. Zoals de Commissie reeds heeft gesteld ten aanzien van de verlaging van de landingsheffingen, ging het in het geval van Manchester slechts om een verlaging van de tarieven die op niet-discriminatoire en doorzichtige wijze openstaat voor alle luchthavengebruikers. In het onderhavige geval is hiervan geen sprake.
85. Wat de **tarieven voor gronddiensten** betreft, is de Commissie van oordeel dat er lagere prijzen kunnen worden berekend wanneer een luchthavengebruiker op grote schaal van de gronddiensten van een onderneming gebruik maakt. Het behoeft dan ook geen grote verbazing te wekken dat de met betrekking tot bepaalde bedrijven gehanteerde tarieven lager liggen dan het gangbare tarief, aangezien deze bedrijven een minder vèrgaande dienstverlening zouden verlangen dan andere.
86. Wel merkt de Commissie op dat BSCA op deze begrotingspost met verlies werkt, hetgeen potentieel in het voordeel is van het bedrijf Ryanair, dat niet alle aan de verlangde dienst verbonden kosten behoeft te dragen. De Commissie vraagt zich af of een particuliere investeerder een zo grote reductie zou hebben toegestaan.

87. Volgens de Commissie geniet Ryanair nog een ander voordeel doordat het bedrijf Promocy de kosten voor zijn rekening neemt (waarvan de helft dus door BSCA wordt betaald) van zijn **reclame, marketing** en prijsverlagingen voor vliegtuigtickets. Het marketingplan van Promocy voor 2001 lijkt bijna uitsluitend georiënteerd te zijn op het financieren van activiteiten ten gunste van Ryanair. Het feit dat de Ierse maatschappij BSCA, bij verbreking van het contract BSCA-Ryanair, de aan Promocy uitgekeerde bedragen moet terugbetalen, doet vermoeden dat deze marketingbijdrage wel degelijk een voordeel voor de low-cost-luchtmaatschappij is, en niet een bijdrage aan een gemeenschappelijk bedrijf dat zich werkelijk ten gunste van beide partijen inspant.
88. Wat reclame betreft, hebben de Belgische autoriteiten eerder een ander geval van „staatssteun” aangehaald, waarin de Commissie het handelen van het Vlaams Gewest, eigenaar en beheerder van de luchthaven Oostende, als „normaal” had bestempeld. Er was een bedrag besteed voor het maken van reclame om de luchthaven onder de gebruikers van niet-lijnvluchten een grotere bekendheid te geven, door advertenties op te nemen in de publiciteit en promotiecampagnes van touroperator Sunair. Dit programma omvatte het gebruik van inlegfolders en reclameachtige advertenties in de reiscatalogi van Sunair waarmee de hoge ranking van de luchthaven Oostende werd geïllustreerd, met het oogmerk voor deze luchthaven reclame te maken. De Commissie heeft destijds gesteld dat dit programma een eenvoudig stukje reclame is voor de luchthaven van Oostende [...] dat niet tot doel noch tot gevolg heeft dat touroperator Sunair, afgezien van wat de eigenaar-beheerder van de luchthaven hier normalerwijze aan winst zou mogen verwachten, zou worden bevoordeeld.
89. De feiten in het geval van „Oostende” (inlegfolders waarin de ranking van de luchthaven in de beoordelingen wordt geïllustreerd) zijn van een andere aard dan die in het geval van Charleroi (promotie van de luchthaven door middel van een gedeeltelijke financiering van reclame- en promotiecampagnes van een luchtvaartonderneming). Het is in de huidige omstandigheden niet mogelijk te bevestigen dat Promocy een programma implementeert dat alleen maar een stuk reclame voor de luchthaven vormt, om de eenvoudige reden dat dit niet het geval is; en men kan zich de vraag stellen of een financiering door BSCA van 4 EUR per passagier echt niet tot doel of gevolg heeft dat Ryanair, afgezien van wat BSCA hier normaal gesproken aan winst zou mogen verwachten, wordt bevoordeeld. Men kan hier dus niet zomaar het geval „Oostende” als precedent aanhalen.
90. De Commissie vraagt zich af waarom BSCA dergelijke voordelen aan Ryanair heeft toegekend, zonder dat de situatie zulks a priori vereiste. Charleroi had, zoals de Belgische autoriteiten hebben verklaard, een gunstige ligging in het hart van Europa, welke door Ryanair werd begeerd. Het aantal passagiers had sinds 1997 reeds een bevredigende stijging te zien gegeven. Ryanair leek hier veeleer de vragende partij te zijn. Gezien deze feiten, betwijfelt de Commissie of een particuliere investeerder in een markteconomie het nodig had geacht dergelijke voordelen aan een luchtvaartonderneming toe te kennen.
91. De Commissie vraagt zich nu af of BSCA er niet door de concurrentie met andere Europese luchthavens, zoals Frankfurt-Hahn, Pisa en Stockholm-Skvasta toe gedreven is Ryanair een aantal voordelen te verlenen. Gezien de wijze waarop de „onderhandelingen” tussen BSCA en Ryanair zijn verlopen, betwijfelt de Commissie of er werkelijk van een concurrentie tussen meerdere luchthavens sprake is geweest. Naar het schijnt heeft de vorige directie van BSCA in het najaar van 2000 voordelen aan Ryanair toegekend, zonder dat er hier sprake was van een reactie op andere onderhandelingen die Ryanair met andere luchthavens zou hebben gevoerd. Deze door de Raad van beheer van BSCA onredelijk geachte voordelen, zijn eind 2000 weer in het geding gebracht. Een en ander zou zijn gevolgd door een bevrozing van de betrekkingen tussen Ryanair en BSCA, gedurende welke er onderhandelingen met andere luchthavens plaats hadden kunnen hebben. Deze periode is echter van zeer korte duur geweest, en heeft weinig tijd voor andere onderhandelingen gelaten: de dialoog met Charleroi is begin 2001 hervat, waarna Ryanair in februari 2001 Charleroi als vestigingsplaats voor zijn hub heeft gekozen. Ten slotte is er nog het feit dat Ryanair, hoewel de ondertekening van de akkoorden in november 2001 plaatsvond, al acht maanden eerder, in april 2001, met zijn activiteiten van start is gegaan, waardoor eventuele onderhandelingen met andere luchthavens vanaf die datum onwaarschijnlijk moeten worden geacht.
92. De rol van BSCA, zijn mandaat, zijn statuten, en zijn contractuele en financiële verplichtingen zijn in de loop van 2001, op instigatie van de Waalse regering, op talrijke punten gewijzigd. Deze wijzigingen zijn in 2002 doorgegaan. De Commissie vraagt zich af of BSCA, in een dermate veranderlijke omgeving, wel in staat was over een lange periode alle implicaties van zijn mandaat, zowel van algemeen als van commercieel belang, en daarmee van zijn kosten- en inkomstenstructuren over een periode van vijftien jaar ten volle te overzien. Aldus moet de Commissie wel twijfelen aan de mogelijkheden van BSCA om met dezelfde logica te werk te gaan als een particuliere investeerder in een markteconomie zou doen.
93. Ten slotte plaatst de Commissie, in de wetenschap dat BSCA tot 2004 met verlies zou moeten werken, vraagtekens bij de manier waarop BSCA de aan Ryanair toegekende voordelen financiert, alsmede bij de manier waarop het bedrijf de bijkomende exploitatiekosten heeft becijferd in verband met de toename van het reizigersverkeer, alsmede die in verband met de ontwikkeling van de luchthaven in termen van investeringen en infrastructuur. Zij stelt zich de vraag of de door BSCA verwachte aantallen passagiers die Ryanair op basis van het contract van november 2001 zou moeten aanbrenge(n) (clausules inzake aantallen vliegtuigen, frequenties, enz.) op den duur wel voldoende zullen zijn om de verliezen een halt te kunnen toeroepen. De Commissie betwijfelt of de door BSCA tegemoetgeziene handelsinkomsten (gronddiensten, opbrengsten i.v.m. winkelvestigingen in het luchthavengebouw) van dien aard zijn dat hiervan een redelijk investeringsrendement kan worden verwacht, hetgeen voor een particuliere investeerder in een markteconomie wel een voorwaarde zou zijn. De Commissie wijst er nog eens op dat door een luchthavenexploitant aangegane verbintenissen niet in overeenstemming kunnen worden geacht met het „beginsel van de particuliere

investeerder in een markteconomie" indien niet te bewijzen valt dat de luchthavenactiviteiten als zodanig hierdoor binnen een redelijke termijn een redelijke winst zullen opleveren.

Specifiek en selectief

94. Krachtens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is van staatssteun sprake indien hierdoor „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" worden begunstigd. Het specifieke of selectieve karakter van een maatregel vormt dus een van de kenmerken van het begrip „staatssteun". In het onderhavige geval zijn de maatregelen slechts bedoeld ten gunste van het bedrijf Ryanair – en dat geldt zowel voor die welke met BSCA zijn overeengekomen, als voor de door het Gewest toegekende voordelen — en is hieraan in het geheel geen bekendheid ten behoeve van concurrerende ondernemingen gegeven.
95. Wat meer in het bijzonder de landingsheffingen betreft, is er, ondanks de verklaring van de Belgische autoriteiten dat zij soortgelijke reducties bieden aan iedere luchtvaartonderneming die voor een aanzienlijke verkeerstoeiname zorgt, in dit opzicht geen enkele publiciteitsmaatregel genomen. Voor zover de Commissie bekend is, heeft alleen Ryanair geprofiteerd van de bepaling in de Waalse wetgeving op grond waarvan de landingsheffingen voor promotiedoeleinden kunnen worden verlaagd door de voor vervoer verantwoordelijke minister.
96. Deze verlaging is Ryanair dus naar goedvinden toegekend door de voor vervoer verantwoordelijke minister, en wel in de vorm van een particuliere overeenkomst en dus niet via de goedkeuring van een bestuurlijke maatregel.

Staatsmiddelen

97. De middelen waarmee de aan Ryanair toegekende voordelen zijn gefinancierd, zijn afkomstig uit de staatskas. In het licht van een consequente jurisprudentie is er namelijk geen reden om een onderscheid te maken tussen gevallen waarin de steun rechtstreeks door de staat (het Waals Gewest) wordt verleend, en die waarin de steunverlening geschiedt via de overheids- of particuliere instanties die de staat in het leven roept of aanwijst om de steun te beheren (BSCA)⁽⁴⁰⁾. Het communautair recht zou namelijk nooit kunnen toelaten dat er alleen maar autonome instellingen ter verdeling van de steun behoeven te worden opgericht om de regels inzake de verdeling van staatssteun te kunnen omzeilen. Dit neemt niet weg dat de voordelen, zoals het Hof onlangs nog heeft opgemerkt⁽⁴¹⁾, om in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag als staatssteun te kunnen worden aangemerkt, enerzijds direct of indirect uit staatsmiddelen

moeten worden bekostigd⁽⁴²⁾ a) en anderzijds, aan de staat toerekenbaar moeten zijn⁽⁴³⁾ b).

a) *Voordelen bekostigd uit staatsmiddelen, direct of indirect*

98. Uit de jurisprudentie van het Hof komt naar voren dat er geen sprake is van het gebruik van staatsmiddelen indien de overheid op geen enkel tijdstip de controle heeft of krijgt over de middelen waaruit de economische voordelen in kwestie worden bekostigd. In het onderhavige geval is het evenwel zo dat de staat direct of indirect controle uitoefent over de middelen in kwestie.
99. In de eerste plaats heeft het Waals Gewest direct twee typen voordelen aan Ryanair verleend door op 6 november een bilaterale overeenkomst met het bedrijf te ondertekenen: het betrof hier enerzijds een verlaging van de landingsheffingen uit hoofde van zijn bestuurlijke bevoegdheden; en anderzijds een verbintenis tot schadeloosstelling in geval van verliezen in verband met een wijziging van het belastingniveau en de openingsuren van de luchthaven gedurende vijftien jaar. De verlaging van de landingsheffingen ten gunste van Ryanair vormt een inkomstenderving voor de overheid die zich aldus een deel van haar belastingontvangsten onttrekt. Dit verlies wordt weer vertaald in een inkomstenderving voor de beheerder van de luchthaven (BSCA), welke uit hoofde van de concessieovereenkomst van 1991 65 % van het bedrag van de luchthavenbelastingen int, alsmede in een inkomstenderving voor het milieubeschermingsfonds, waar de resterende 35 % naartoe gaan. De Commissie vraagt zich voor het overige af wat de doelstellingen van deze belastingen zijn, en verder of deze corresponderen met kosten in verband met, bijvoorbeeld, het gebruik van landingsbanen of de terminal, of met uitgaven ten behoeve van het milieu. Wat de door het Gewest aangegane verbintenis tot schadeloosstelling betreft, vraagt de Commissie zich met name af hoe de verliezen zouden worden berekend die Ryanair zou lijden indien het Waals Gewest van zijn bestuurlijke bevoegdheden gebruik zou maken.
100. In de tweede plaats zijn de door BSCA aan Ryanair verleende voordelen indirect met overheidsmiddelen gefinancierd. Zoals het Hof stelt in de zaak Stardust, is het zo „dat artikel 87, lid 1, EG alle geldelijke middelen omvat die de overheid daadwerkelijk kan gebruiken om ondernemingen te steunen, ongeacht of deze middelen permanent deel uitmaken van het vermogen van de staat. Dus ook al zijn de bedragen die overeenkomen met de betrokken maatregel niet permanent in het bezit van de schatkist, dan nog volstaat het feit dat zij constant onder staatscontrole, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, om ze als staatsmid-
- ⁽⁴⁰⁾ Zie met name de arresten van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Jurispr. blz. 595, punt 21; van 30 januari 1985, Commissie/Frankrijk, 290/83, Jurispr. blz. 439, punt 14; van 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie, 67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punt 35, en van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-305/89, Jurispr. blz. I-1603, punt 13.
- ⁽⁴¹⁾ Arrest van 16 mei 2002 in zaak C-482/99, Franse Republiek/Commissie (Stardust Marine). Jurispr. blz. I-4397.
- ⁽⁴²⁾ Zie arresten van 17 maart 1993, Sloman Neptun, C-72/91 en C-73/91, Jurispr. blz. I-887, punt 19; van 30 november 1993, Kirsammer-Hack, C-189/91, Jurispr. blz. I-6185, punt 16; van 7 mei 1998, Viscido e.a., C-52/97 t/m C-54/97, Jurispr. blz. I-2629, punt 13; van 1 december 1998, Ecotrade, C-200/97, Jurispr. blz. I-7907, punt 35; van 17 juni 1999, Piaggio, C-295/97, Jurispr. blz. I-3735, punt 35, en van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 58.
- ⁽⁴³⁾ Arresten Van der Kooy e.a./Commissie, voornoemd, punt 35; van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 11, en Italië/Commissie, C-305/89, voornoemd, punt 13; C-482/99, voornoemd.

delen aan te merken [...]. De staat is immers perfect in staat, door haar dominerende invloed op deze ondernemingen het gebruik van hun middelen te sturen om, in voorkomend geval, specifieke voordelen voor andere ondernemingen te financieren [...]. In de onderhavige context kan de situatie van een openbaar bedrijf niet worden vergeleken met die van een particulier bedrijf. De staat kan immers door middel van haar openbare bedrijven andere dan commerciële doelstellingen nastreven, zoals in de elfde overweging van de considerans van richtlijn 80/273 in herinnering is gebracht⁽⁴⁴⁾.

101. Zoals de Belgische autoriteiten hebben aangegeven, is BSCA een overheidsbedrijf in de zin van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven, waarin een overheidsbedrijf wordt gedefinieerd als „elk bedrijf waarop overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende voorschriften”⁽⁴⁵⁾. De dominerende invloed van het Waals Gewest op BSCA valt in de eerste plaats af te lezen uit de structuur van het aandeelhoudersschap, dat 55 % van de aandelen in handen heeft via zijn „economische arm” (Sogepa), en 96,28 % indien men ook de participaties van Sambrinvest en Igretec meetelt. BSCA is volgens zijn statuten van juni 2001 zo georganiseerd dat de controle over het bedrijf berust bij de aandeelhouders van categorie A, d.w.z. het Gewest en diens gespecialiseerde vennootschappen. De leden van de raad van beheer worden voor het zeer grote merendeel gekozen door de aandeelhouders van categorie A, en de invloed van deze aandeelhouders doet zich ook gelden in de samenstelling van het dagelijkse bestuur.
102. Nog afgezien van de wijze waarop de BSCA is georganiseerd, is er ook ontegenzeggelijk sprake van een dominerende invloed van het Waals Gewest op deze maatschappij, wanneer men de manier beschouwt waarop de autoriteiten sedert de oprichting in 1991 haar ondernemingsklimaat hebben geconcipieerd. Zij hebben haar een concessie voor vijftig jaar gegeven en de voorwaarden hiervoor meerdere malen gewijzigd, en wel op ingrijpende wijze in 2001-2002 (intrekking van de domaniale concessie aan de Société wallonne des aéroports). De rol van BSCA is dus in de tijd geëvolueerd, afhankelijk van de taken die haar door het Gewest zijn toevertrouwd. Ook in financieel opzicht heeft de maatschappij grote invloed, daar de Waalse regering, met de vaststelling van de tarieven voor de luchthavenrechten (per passagier, voor parkeren en landen) het inkomensniveau bepaalt dat aan BSCA kan worden toegekend.

b) *Toerekenbaarheid van de maatregel aan de staat*

103. Zoals het Hof in het arrest „Stardust” oordeelde, „Zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf

te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, rechtvaardigt dit niet automatisch het vermoeden dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend. Een openbaar bedrijf kan in meer of mindere mate onafhankelijk optreden, naar gelang van de autonomie die haar door de staat is verleend [...]. Dat een openbaar bedrijf onder staatscontrole staat, volstaat op zich dus niet om door dit bedrijf genomen maatregelen, zoals de onderhavige financiële steunmaatregelen, aan de staat toe te rekenen. Daarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de maatregelen was betrokken”⁽⁴⁶⁾.

104. Het Hof stelde dat, ter bepaling van de toerekenbaarheid van een maatregel aan de staat, niet kan worden geëist dat op basis van een gedetailleerd onderzoek wordt aangetoond dat de overheid het openbare bedrijf er concreet toe heeft aangezet de betrokken steunmaatregelen te nemen. Naar het oordeel van het Hof „zal het juist als gevolg van de bevoorrechte betrekkingen tussen de staat en openbare bedrijven voor derden in de regel zeer moeilijk zijn om in een concreet geval aan te tonen dat door dergelijke bedrijven genomen steunmaatregelen werkelijk in opdracht van de overheid zijn getroffen”⁽⁴⁷⁾.
105. Het Hof oordeelde „dat de toerekenbaarheid aan de staat van een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel kan worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze maatregel is genomen. Dienaangaande heeft het Hof reeds in aanmerking genomen dat de betrokken instelling de bestreden beslissing niet kon nemen zonder rekening te houden met de door de overheid gestelde eisen [...] of dat de overheidsbedrijven via welke de steun was verleend, nog afgezien van de organieke elementen die hen met de staat verbonden [...]. Ook andere aanwijzingen kunnen in voorkomend geval relevant zijn om een door een openbaar bedrijf genomen steunmaatregel aan de staat te kunnen toerekenen, zoals met name het feit dat het bedrijf deel uitmaakt van de structuur van de openbare administratie, de aard van zijn activiteiten en het feit dat het bedrijf bij het verrichten van deze activiteiten op de markt normaal concurreert met particuliere marktdeelnemers, het juridische statuut van het bedrijf — of het publiek recht van toepassing is dan wel het algemene vennootschapsrecht — de mate waarin de overheid toezicht op het beheer van het bedrijf uitoefent, of elke andere aanwijzing waaruit in het concrete geval blijkt dat de overheid bij de vaststelling van een maatregel is betrokken of dat het onwaarschijnlijk is dat zij hierbij niet betrokken is, mede gelet op de omvang van deze maatregel, op de inhoud ervan of op de eraan verbonden voorwaarden”⁽⁴⁸⁾.

106. Geconstateerd moet worden dat het Waals Gewest op meerdere wijzen bij de goedkeuring van deze maatregelen en bij de onderhandelingen met Ryanair in 2001 betrokken is geweest.

⁽⁴⁴⁾ Vgl. punten 37-38-39 van voornoemd arrest C-482/99.

⁽⁴⁵⁾ Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lidstaten en openbare bedrijven (PB L 195, blz. 35), als gewijzigd bij Richtlijn 93/84/EEG van de Commissie van 30 september 1993 (PB L 254, blz. 16) en Richtlijn 2000/52/EG van de Commissie van 26 juli 2000 (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75).

⁽⁴⁶⁾ Punt 52 van voornoemd arrest.

⁽⁴⁷⁾ Punten 53 en 54 van voornoemd arrest.

⁽⁴⁸⁾ Punten 55 en 56 van voornoemd arrest.

107. In de eerste plaats is de aard van de activiteiten in kwestie van belang. BSCA is een overheidsbedrijf dat een openbare luchthaven beheert. Een luchthaven kan een fundamentele rol vervullen op verscheidene beleidsterreinen: vervoer, regionale of nationale economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening. De overheid is in het algemeen niet „afwezig” wanneer de beheerder van een luchthaven beslissingen neemt die voor de ontwikkeling van dergelijke infrastructuur op lange termijn bepalend zijn. Het Waals Gewest was bij de onderhandelingen met Ryanair wel degelijk aanwezig.
108. Het Waals Gewest heeft een aantal besluiten genomen ten aanzien van de luchthavenbelastingen, welke voor de economische ontwikkeling van BSCA bepalend zijn. De belastingopbrengsten worden, vanwege de concessie van 1991, voor een deel aan BSCA uitgekeerd. De onderhandelingen over het niveau van deze belastingen en die over de door BSCA aan Ryanair toegekende voordelen moesten dus wel parallel met elkaar verlopen. De ondertekening van twee overeenkomsten met Ryanair, de ene door BSCA en de andere vier dagen later door het Waals Gewest strekt tot voorbeeld van dit parallelisme en de manier waarop de verantwoordelijkheden met elkaar verweven zijn.
109. Tijdens de periode waarin de onderhandelingen met Ryanair plaatsvonden (najaar 2000-najaar 2001) hebben zich grote veranderingen voorgedaan — waartoe het Waals Gewest de stoot heeft gegeven — in de structuur en de verantwoordelijkheden van BSCA. Deze veranderingen zijn waarschijnlijk niet vreemd aan de komst van Ryanair naar Charleroi. Per decreet van 8 februari 2001, nam de regering een besluit ten aanzien van de overname door Sogepa van de aandelen van BSCA en over het bijeenroepen van een buitengewone vergadering met het oog op de verkiezing van een nieuwe raad van bestuur. In mei 2001 kregen de bestuursorganen van de onderneming een andere samenstelling. Eind juni 2001 werden nieuwe statuten voor de vennootschap goedgekeurd, waarin de dominerende invloed van de overheid in de onderneming werd bevestigd. Begin juli ging de algemene vergadering van BSCA in grote lijnen akkoord met het ontwerp voor een Master agreement met Ryanair. Ten slotte hoeft men alleen maar naar artikel 6 van de concessieovereenkomst te kijken om te weten dat het Gewest zonder meer op de hoogte moest zijn van een beslissing van BSCA om bijzondere voordelen toe te kennen aan een gebruiker ⁽⁴⁹⁾.
110. Gezien de aard van de bewuste activiteiten, de gevolgen van deze beslissing voor het beheer van de luchthaven op lange termijn, de omstandigheden waarin deze maatregelen zijn goedgekeurd, de financiële omvang van de zaak, en de inhoud van twee onlosmakelijk met elkaar verbonden contracten, is het derhalve onmogelijk dat de overeenkomst tussen BSCA en Ryanair zou zijn ondertekend zonder dat het Waals Gewest hieraan te pas kwam.

⁽⁴⁹⁾ Pro memorie: artikel 6 bepaalt dat de concessiehouder, behoudens een bijzondere vergunning van het Waals Gewest, aan geen enkele gebruiker, rechtstreeks of in welke vorm dan ook, voordelen mag toekennen, zonder deze eveneens toe te kennen aan andere gebruikers die onder dezelfde voorwaarden van de concessie gebruik maken.

111. De Commissie concludeert in dit stadium dat aan Ryanair voordelen zijn verleend die uit staatsmiddelen zijn gefinancierd:
- enerzijds direct, via het Waals Gewest, in de vorm van een verbintenis tot schadeloosstelling (waartoe uiteindelijk regionale middelen zouden moeten worden aangesproken) en van een verlaging van de landingsheffingen (hetgeen een inkomstenderving voor de staat zou inhouden) en;
 - anderzijds indirect, door inschakeling van de middelen van BSCA. BSCA is een overheidsbedrijf, dat gecontroleerd wordt door het Waals Gewest, dat op dit bedrijf een dominerende invloed uitoefent en deze maatregelen zijn toerekenbaar aan het Gewest.

Invoed op intracommunautaire handel en mededinging

112. De maatregelen in kwestie hebben een weerslag op de handel tussen de lidstaten aangezien deze een maatschappij betreffen wier vervoersactiviteiten — die van nature een rechtstreeks raakpunt met het handelsverkeer hebben — het gehele grondgebied van de gemeenschappelijke markt bestrijken. Bovendien zijn deze maatregelen van dien aard dat zij de concurrentie binnen deze markt verstoren of dreigen te verstoren, omdat zij slechts één enkele onderneming betreffen die met de andere communautaire luchtvaartmaatschappijen op haar Europees net in concurrentie is, in het bijzonder sinds de inwerkingtreding van het derde onderdeel van de liberalisering van het luchtvervoer (derde pakket) op 1 januari 1993 ⁽⁵⁰⁾. Derhalve zou de toekenning door de Belgische autoriteiten van voordelen aan Ryanair een vorm van staatssteun kunnen zijn in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van voornoemde overeenkomst.

Indien de door het Waals Gewest en door BSCA aan Ryanair verleende voordelen staatssteunmaatregelen in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag zouden vormen, hetgeen de Belgische autoriteiten aanvechten, zou men eens moeten nagaan in hoeverre deze maatregelen verenigbaar zijn met de leden 2 en 3 van artikel 87 van het EG-Verdrag en met artikel 61 van de EER-Overeenkomst.

B. Juridische grondslagen van de beoordeling

113. De Commissie betwijfelt of deze vermeende steunmaatregelen verenigbaar kunnen worden verklaard op grond van de afwijkingen waarin het Verdrag voorziet. In het onderhavige geval lijkt dan ook geen enkele afwijkingregeling te kunnen worden ingeroepen.
114. Het bepaalde in lid 2 van artikel 87 kan in het onderhavige geval niet worden toegepast, want het betreft hier geen steunmaatregelen van sociale aard aan individuele gebruikers zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten (artikel 87, lid 2, onder a)), noch steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door na-

⁽⁵⁰⁾ Verordeningen (EEG) nr. 2407/92, (EEG) nr. 2408/92 en (EEG) nr. 2409/92 (PB L 240 van 24.8.1992).

tuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen (artikel 87, lid 2, onder b)), noch steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland (artikel 87, lid 2, onder c)).

115. Artikel 87, lid 3, geeft een opsomming van de steunmaatregelen die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Deze verenigbaarheid dient te worden beoordeeld in de context van de Gemeenschap als geheel, en niet in die van één enkele lidstaat.

Teneinde te verzekeren dat de gemeenschappelijke markt goed blijft functioneren, en gelet op de beginselen van artikel 3, onder g), van het Verdrag, dienen de afwijkingen van de voorschriften van artikel 87, lid 1, als omschreven in artikel 87, lid 3, bij het onderzoeken van een steunregeling of afzonderlijke maatregel, op strikte wijze te worden geïnterpreteerd. Bovendien dient de Commissie zich, gezien de met de liberalisering van het luchtverkeer toegenomen concurrentie, te bepalen tot een stringent beleid van controle op staatssteunmaatregelen om te vermijden dat deze met het gemeenschappelijk belang strijdige neveneffecten hebben.

— De punten a) en c) betreffen afwijkingen ten gunste van steunmaatregelen ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde regio's ⁽⁵¹⁾. De bewuste steunmaatregelen lijken niet onder deze afwijkingsregeling te vallen, aangezien zij enerzijds ter ondersteuning van de bedrijfsvoering en niet van een investering bedoeld zijn, en het hier anderzijds gaat om ad hoc-maatregelen betreffende een onderneming welke geen deel uitmaken van een algemene regeling waarvan alle bedrijven die op en rond de Waalse luchthavens werkzaam zijn, zouden profiteren. Bovendien komt de regio Charleroi niet in aanmerking voor regionale steun uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a) ⁽⁵²⁾.

— De punten b) en d) zijn niet van toepassing daar het hier geen steun betreft ter bevordering van een belangrijk project van gemeenschappelijk belang of een project dat bedoeld is om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat te verhelpen, en evenmin steunmaatregelen ter bevordering van de cultuur of de instandhouding van het cultureel erfgoed.

— De onder c) genoemde ontheffing voor steun ter vergemakkelijking van de ontplooiing van bepaalde economische activiteiten is in het onderhavige geval niet hanteerbaar aangezien, zoals reeds eerder is gesteld, de verschillende steunmaatregelen van operationele aard zijn en niet bedoeld zijn ter bevordering van een investering. Bovendien is de Commissie alleen bereid om een dergelijke ontheffing toe te kennen aan steunmaatregelen ter begeleiding van een bedrijfsrestructureringsproces. Met Ryanair is dit niet het geval.

— Ten slotte zij erop gewezen dat de Commissie in het algemeen de mogelijkheden tot rechtstreekse steun voor de exploitatie van luchtverbindingen beperkt tot de volgende twee nauwkeurig omliggende gevallen ⁽⁵³⁾:

— enerzijds, wanneer een lidstaat zich beroept op het bepaalde in artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 waar het de openbare dienstverplichtingen betreft; hiervan is in het onderhavige geval geen sprake;

— anderzijds, wanneer het bepaalde in artikel 87, lid 2, onder a) van het Verdrag van toepassing is; in het bovenstaande is reeds aangegeven dat deze afwijking in het onderhavige geval niet van toepassing is.

116. Dientengevolge betwijfelt de Commissie, indien het een geval van staatssteun betreft in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, of deze steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden verklaard. Dientengevolge, en in het licht van een consequente jurisprudentie, ziet de Commissie zich genoopt de procedure van 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden, een absolute noodzaak wanneer de Commissie ernstige moeilijkheden ondervindt bij de beoordeling of een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te verenigen is ⁽⁵⁴⁾.

117. De Commissie stelt vast dat Ryanair de enige begunstigde is van een steunmaatregel op de markt voor luchtvervoerdiensten. Zij sluit niet uit dat de door het Waals Gewest goedgekeurde maatregelen — althans op indirecte wijze — effecten kunnen hebben voor het bedrijf BSCA en voor de markt voor luchthavendiensten en dat het onderzoek in deze aangelegenheid elementen van steun ten gunste van de beheerder van de luchthaven aan het licht zou kunnen brengen.

118. Gelet op de bovenstaande overwegingen, verzoekt de Commissie het Koninkrijk België, in het kader van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag, zijn opmerkingen dienaangaande kenbaar te maken en alle inlichtingen te verstrekken die voor de beoordeling van de maatregelen in kwestie van nut kunnen zijn, en zulks binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven. Zij verzoekt uw autoriteiten de potentiële begunstigde van de steun onverwijld een afschrift dezer te doen geworden.

119. De Commissie herinnert het Koninkrijk België aan het opschortend effect van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag en verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, waarin bepaald wordt dat onrechtmatig verleende steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.“

⁽⁵¹⁾ Vgl. Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB C 74 van 10.3.1998).

⁽⁵²⁾ Vgl. Staatssteun N 799/1999 — België — „Regionale-steunkaart voor België“. Besluit van 25.10.1999.

⁽⁵³⁾ Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op staatssteun in de luchtvaartsector (PB C 350 van 10.12.1994).

⁽⁵⁴⁾ Vgl. met name punt 42 van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 15 maart 2001 in de zaak T-73/98 — Société chimique Prayon-Rupel SA/Europese Commissie. Jurispr. blz. II-867.

„Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer le Royaume de Belgique qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur les mesures citées en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.

I. PROCÉDURE

1. Suite à des informations parues dans la presse belge au mois de juillet 2001 concernant l'octroi par la Région wallonne de divers avantages à la compagnie aérienne Ryanair pour l'exploitation de services aériens sur l'aéroport de Charleroi, la Commission a adressé aux autorités belges le 24 septembre 2001 ⁽¹⁾ un courrier demandant copie de l'accord ou du projet d'accord conclu entre les parties, ainsi que toute information pouvant être utile à la compréhension du dossier. N'ayant pas obtenu de réponse dans un délai de trois semaines, la Commission a adressé un rappel aux autorités belges le 8 novembre 2001 ⁽²⁾.
2. Les autorités belges ont répondu à ces deux courriers par lettre du 21 novembre 2001 ⁽³⁾. Elles ont transmis copie des accords signés entre Ryanair et la Région wallonne d'une part, et des accords signés entre Ryanair et la société de gestion de l'aéroport BSCA (*Brussels South Charleroi Airport*) d'autre part.
3. Le 7 janvier 2002, la Commission a reçu une plainte ⁽⁴⁾ faisant état d'aides illégales au bénéfice de BSCA et de Ryanair. Le plaignant a demandé que son identité soit tenue confidentielle.
4. À la demande de Ryanair, une réunion a eu lieu le 31 janvier 2002 entre les représentants de la compagnie aérienne et les services de la Commission. Suite à cette réunion, Ryanair a fait parvenir à la Commission une explication des accords qui ne contiennent pas, selon la société, d'éléments d'aide ⁽⁵⁾.
5. Sur base de l'examen des accords et des éléments soumis par le plaignant, la Commission a adressé une demande de renseignements aux autorités belges le 24 avril 2002 ⁽⁶⁾, les documents en sa possession étant insuffisants pour examiner plusieurs des points soulevés par

ces accords par rapport aux règles du traité en matière d'aides d'État. Ayant demandé un délai de réponse supplémentaire accordé par la Commission ⁽⁷⁾, les autorités belges ont répondu par courriers datés des 13 juin et 4 juillet ⁽⁸⁾. En outre, Ryanair a adressé à la Commission des observations au mois de juin 2002 ⁽⁹⁾.

6. Une réunion a eu lieu le 9 octobre 2002 entre les autorités belges (Région wallonne, société wallonne des aéroports, BSCA) et les services de la Commission.

II. DESCRIPTION DES FAITS

L'installation de Ryanair à Charleroi

7. Créé en 1919, l'aéroport de Charleroi a été durant de nombreuses années un centre de l'industrie aéronautique belge sans toutefois se développer sur le plan des liaisons aériennes. Comme l'expliquent les autorités belges, c'était «un aéroport régional sans envergure internationale autre que des vols charter ou régionaux peu nombreux». En 1991, une société anonyme *Brussels South Charleroi Airport* a été créée afin de gérer l'aéroport. Cette opération s'est inscrite dans le cadre plus général du transfert des pouvoirs de gestion et d'exploitation des aéroports régionaux de l'État aux Régions, en 1992.
8. Ryanair a débuté ses opérations à Charleroi le 1^{er} mai 1997 avec le lancement d'une ligne vers Dublin. À l'automne 2000, des négociations ont été engagées entre Ryanair et le gestionnaire de l'aéroport, l'entreprise *Brussels South Charleroi Airport* (BSCA), entreprise publique contrôlée par la Région wallonne, sur les modalités de l'installation par Ryanair de sa première base continentale (*hub*) à Charleroi.
9. La direction de BSCA alors en place aurait consenti à Ryanair des avantages jugés par la suite déraisonnables par son conseil d'administration. Le business plan de BSCA établi sur ces bases par la direction n'aurait pas été jugé réaliste par le conseil d'administration. Ce dernier aurait alors démis l'administratrice de ses fonctions et stoppé les négociations avec Ryanair. Durant ce processus, un autre acteur aurait jugé ces avantages déraisonnables: la compagnie Grands Travaux de Marseille (GTM), qui envisageait de prendre une participation au capital de BSCA, et était donc directement intéressée par les conséquences financières découlant de la négociation avec Ryanair ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ TREN D (2001)13086.

⁽²⁾ TREN D (2001) 17587.

⁽³⁾ Enregistrée le 26 novembre sous le numéro TREN A/71048.

⁽⁴⁾ Enregistrée le même jour sous le numéro TREN A/50222. La Commission a reçu d'autres courriers, en particulier plusieurs lettres de citoyens, se plaignant d'aides octroyées à Ryanair et s'interrogeant sur la nature de ces avantages.

⁽⁵⁾ Document daté du 1^{er} février enregistré le 5 février 2002 sous le numéro TREN A/52104, et version amendée datée du 4 mars, enregistrée le 5 mars sous le numéro TREN A/54191.

⁽⁶⁾ DG TREN D (02)6477.

⁽⁷⁾ Demande par fax du 16 mai 2002 et réponse par lettre TREN D (02)8278 du 24 mai.

⁽⁸⁾ Enregistrés respectivement le 20 juin 2002 sous le numéro DG TREN A/60980, et le 15 juillet 2002 sous le numéro DG TREN A/62503.

⁽⁹⁾ Télécopie du 19 juin 2002 enregistrée le 20 juin sous le numéro DG TREN A/60885.

⁽¹⁰⁾ Suite à la reprise de GTM par le groupe VINCI, GTM aurait finalement décidé de ne pas prendre de participations dans BSCA.

10. Suite à une période de gel des relations entre BSCA et Ryanair, les négociations auraient repris au début de l'année 2001 afin de revoir les modalités de l'implantation de Ryanair à Charleroi. C'est à la fin du mois de février 2001 que la presse annonce que Ryanair a choisi l'aéroport de Charleroi ⁽¹¹⁾. Quelques semaines plus tard, le 22 mars 2001, le gouvernement wallon modifie sa législation en matière aéroportuaire pour tenir compte de l'arrivée de Ryanair ⁽¹²⁾.
11. Suite à la modification de la législation aéroportuaire wallonne, et compte tenu de l'application rétroactive au 1^{er} avril 2001 de la réduction des taxes d'atterrissage au bénéfice de Ryanair (voir ci-après), Ryanair a ouvert sa première base continentale le 26 avril 2001 ⁽¹³⁾, en y installant, dans un premier temps, deux avions, et en ouvrant de nouvelles destinations (Shannon, Glasgow, Pise, Venise et Carcassonne). Depuis, Ryanair a développé son activité en basant un autre avion en Belgique et en ouvrant des lignes supplémentaires.
12. La décision commerciale prise par Ryanair d'installer sa base à Charleroi pendant 15 ans (2001-2016) s'est accompagnée de l'octroi d'un certain nombre d'avantages octroyés à la compagnie, tant par la Région wallonne que par BSCA, sous forme de deux accords.
13. Fin juin 2001, le Conseil d'administration de BSCA a marqué son accord sur les grandes lignes d'un contrat BSCA-Ryanair, qui a été signé le 2 novembre 2001. Il semble que ce soit la mise au point juridique de l'accord

⁽¹¹⁾ Une dépêche de l'Agence Belga du 27 février 2001 annonce: «Sans Marie Desseaux, son administratrice déléguée remerciée, mais en présence du ministre wallon de l'Économie Serge Kubla et du président du Gouvernement wallon, Jean-Claude Van Cauwenberghe, l'aéroport régional BSCA de Gosselies accueille officiellement mercredi matin les nouvelles destinations de la compagnie irlandaise Ryanair». Voir aussi «Ryanair picks Charleroi for European operations» *Financial Times* (28.2.2001); «Ryanair poised to announce first mainland Europe hub», *Flight International* (27.2.2001); «Ryanair confirms Charleroi base», *Irish Independent* (1.3.2001).

⁽¹²⁾ Arrêté du 22 mars 2001 du gouvernement wallon modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports de la Région wallonne (Moniteur belge du 10 avril 2001) — «Considérant, d'une part, la nécessité d'adapter les redevances dues par les passagers pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires, et en particulier dans la perspective de l'ouverture à Charleroi à partir du mois d'avril 2001 de sa base européenne par la compagnie aérienne Ryanair sur le site de l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud et, d'autre part, considérant la nécessité d'appliquer la nouvelle tarification dès le 1^{er} avril 2001[...]le gouvernement wallon] arrête:

Article 1^{er}-l'article 5, premier alinéa, de l'arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 1998 portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne est remplacé par la disposition suivante: «une redevance est due pour l'utilisation des installations par les passagers. Cette redevance est fixée à

- 282 francs (7 euros) par passager embarquant du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2006;
- 303 francs (7,5 euros) par passager embarquant du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2006;
- 323 francs (8 euros) par passager embarquant à partir du 1^{er} avril 2008».

⁽¹³⁾ Il semble donc que le début des opérations aient été inauguré deux fois: fin février 2001 et fin avril 2001.

qui ait retardé la date de la signature au mois de novembre. Un second accord a été signé par Ryanair et par la Région wallonne, quatre jours plus tard, le 6 novembre.

14. Ryanair a fait valoir qu'elle avait mis en concurrence plusieurs aéroports européens avant de déterminer celui qui deviendrait sa première base continentale le 26 avril 2001. Ryanair avance les noms de Francfort-Hahn, Londres Stansted, Pise et Stockholm (Skavsta) comme autres interlocuteurs. Elle ajoute que les négociations avec Charleroi, qui ont duré plus de douze mois, ont été âpres. Sur ce point, les autorités belges ont souligné que [...] (*) cet aéroport car celui-ci dispose de nombreux avantages par rapport à des aéroports concurrents. Les relations anciennes avec l'aéroport (1997), l'attractivité présumée du site de Charleroi due à sa situation géographique au cœur de l'Europe, sa proximité de Bruxelles, la situation difficile de la Sabena, l'absence de compagnies *low-costs* sur le marché belge ainsi que la bonne desserte routière et autoroutière étaient autant d'atouts pour Charleroi.

La fréquentation de l'aéroport de Charleroi

15. L'ouverture par Ryanair, à partir de 1997, de la ligne Charleroi—Dublin a permis d'assurer un transit annuel de 200 000 passagers dans les années qui suivirent. Le succès du développement de l'implantation de Ryanair à Charleroi ne s'est pas démenti depuis. En 2001, le nombre de mouvements (toutes compagnies confondues) s'est élevé à 773 431 passagers, dont 708 000 passagers de Ryanair. Pour 2002, le nombre total de passagers ayant transité par l'aéroport de Charleroi serait évalué à un million au 30 septembre, et ce chiffre sera probablement porté à 1,5 million d'ici la fin de l'année 2002.
16. À l'heure actuelle, d'autres compagnies utilisent l'aéroport de Charleroi. BSCA continuerait d'offrir ses services à des compagnies régionales à destination de l'Algérie et du Yémen et développerait le segment des vols charter en collaboration avec Thomas Cook, British World Airlines, Wasteels Travel. Le nombre de passagers transportés par ces compagnies est faible au regard des quelques 700 000 passagers transportés par Ryanair, en 2001: Ecoair (12 766); Titian Airways LDT (9 410); Antinea-Khalifa (5 365); City Bird (4 921); Nouvelair (3 911); Yemenia (3 342); EAL (2 632); City Bird France (2 510); British World Airlines (1 042).
17. L'installation de la base continentale de Ryanair, qui opère actuellement 17 rotations (aller-retour) par jour grâce à trois 737-800 (basés en Belgique) et un 737-200 (basé en Irlande), rend difficile l'accueil de compagnies concurrentes de Ryanair dans la configuration actuelle. Il est en effet très difficile d'augmenter le nombre de rotations en période de pics, ce qui a obligé les autorités belges à limiter contractuellement le nombre de rotations de Ryanair à 26, contre le souhait de la compagnie qui aurait souhaité baser six avions à Charleroi. Ce chiffre de 26 rotations par jour semble d'ailleurs difficilement atteignable.

(*) Secret d'affaires.

18. L'aéroport atteint progressivement son seuil de saturation, du point de vue du terminal, estimé à 1,8 million de passagers. Mais l'ouverture d'un nouveau terminal envisagée pour 2005 devrait permettre de mettre fin à l'engorgement du terminal aux heures de pointe, puisque la capacité d'accueil sera portée à 3 millions de passagers. Les capacités ne sont pas saturées au niveau de la piste, qui permet d'accueillir 5 à 6 millions de passagers de jour, voire 10 à 15 millions si l'aéroport était également utilisé de nuit.
19. À l'heure actuelle, BSCA cherche à attirer d'autres compagnies charters, *low-cost* et/ou servant les pays de l'Est et du Maghreb, et notamment des compagnies opérant des liaisons de point-à-point. Le développement de services aériens durant les horaires «creux» permettrait de mieux utiliser et rentabiliser les services de l'aéroport, notamment ceux d'assistance en escale.
20. Les principales caractéristiques de l'accord passé entre la Région wallonne et Ryanair (A), de l'accord passé entre BSCA et Ryanair (B) sont exposées ci-après. En troisième lieu, seront présentées les relations entre la Région wallonne et la société BSCA (C).

A. Accord entre la Région wallonne et Ryanair

21. Le 6 novembre 2001 a été signée une convention entre la Région wallonne d'une part et Ryanair d'autre part. Cette convention porte sur les heures d'ouverture de l'aéroport et sur le montant des taxes aéroportuaires. Ces deux matières relèvent en effet de la compétence de la Région wallonne et font l'objet d'une réglementation publiée au Journal officiel belge. La convention passée entre Ryanair et la Région comporte uniquement des engagements des pouvoirs publics wallons. Ryanair n'a en effet souscrit aucun engagement vis-à-vis de la Région ⁽¹⁴⁾.
- a) *Les taxes aéroportuaires*
22. Il existe en Wallonie trois types de taxes aéroportuaires, dont le montant est publié au *Moniteur belge*. Il s'agit de la taxe de stationnement extérieur des appareils, de la taxe passager, et de la taxe à l'atterrissage ⁽¹⁵⁾. En réponse à une question de la Commission sur la nature et la qualification à donner à ces recettes, les autorités belges ont précisé qu'il s'agissait de taxes fixées par l'État, et non de «redevances», alors même que le terme «redevance» est employé dans la réglementation publiée au *Moniteur*. Il ne s'agirait donc pas d'un paiement, par les usagers de l'aéroport, en contrepartie d'un service rendu, mais d'un «acte de nature régalienn» défini par les autorités publiques.
23. Ryanair s'acquitte des taxes «stationnement» et «passager» dans les conditions prévues au *Moniteur*. Pour la taxe

pour le stationnement extérieur des appareils, Ryanair n'est pas tenu de s'en acquitter car celle-ci est due uniquement si le stationnement dépasse douze heures consécutives. Or, les appareils de Ryanair ne stationnent apparemment jamais plus de douze heures à Charleroi. Pour la taxe passager, le montant prévu par l'arrêté paru au *Moniteur* du 10 avril 2001 est fixé comme suit:

Taxe passager (par passager embarquant)

1 ^{er} avril 2001-31 mars 2006	7 euros
1 ^{er} avril 2006-31 mars 2008	7,5 euros
1 ^{er} avril 2008-31 mars 2016	8 euros

24. Par contre, Ryanair ne paie pas la taxe d'atterrissage fixée officiellement. La convention du 6 novembre 2001 signée par la Région wallonne et Ryanair fait apparaître une réduction et un changement de nature du montant de la taxe d'atterrissage par rapport à ce qui est fixé par la législation wallonne, pour tous les vols de Ryanair à l'arrivée de Charleroi. La taxe d'atterrissage est fixée de la manière suivante pour Ryanair:

Taxe d'atterrissage (par passager embarquant)

1 ^{er} avril 2001-31 mars 2006	1 euro
1 ^{er} avril 2006-31 mars 2010	1,13 euro
1 ^{er} avril 2010-31 mars 2016	1,30 euro

25. Ainsi la compagnie ne paie-t-elle pas la taxe à l'atterrissage en fonction du poids de l'appareil, comme cela est prévu par la loi, mais en fonction du nombre de passagers embarquants. La taxe «ordinaire» pour l'atterrissage d'un aéronef est d'environ 5 euros [200 francs belges (BEF)] par tonne. Un système d'abonnement annuel ou trimestriel en fonction du poids de l'appareil figure de manière claire au *Moniteur belge* de 1998 ⁽¹⁶⁾.
26. La différence entre ce que paie Ryanair et ce que la compagnie paierait si les tarifs ordinaires à la tonne étaient appliqués peut être calculée de la manière suivante. Les avions exploités en 2001 par Ryanair à Charleroi sont de type Boeing 737-200 et, depuis juin 2002, de type 737-800. Les premiers ont un poids de l'ordre de 50 tonnes et une capacité maximale de plus ou moins 130 passagers, tandis que les seconds ont un poids maximal de 78 tonnes, et peuvent transporter jusqu'à 189 passagers. Dans ces conditions, le régime de droit commun voudrait que Ryanair s'acquitte:

⁽¹⁴⁾ Les seuls engagements pris par Ryanair l'ont été par rapport à BSCA (contrat du 2 novembre – voir ci-après).

⁽¹⁵⁾ Sur la législation applicable en matière de taxes aéroportuaires pour Charleroi et Liège-Bierset, qui appartiennent tous les deux à la Région wallonne, voir la partie C «la fixation des redevances».

⁽¹⁶⁾ Arrêté du 16 juillet 1998 du gouvernement wallon portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne (*Moniteur belge* du 15 septembre 1998) — Pour un avion de moins d'une tonne, la taxe annuelle à l'atterrissage est de 652 euros (25 000 BEF) tandis qu'elle est de 2 675 euros (107 000 BEF) pour un appareil entre 5 et 6 tonnes.

- pour les Boeing 737-200 d'une taxe à l'atterrissage de l'ordre de 250 euros (50 tonnes × 5 euros). Or, le régime dérogatoire lui permet de s'acquitter de redevances par passager, qui, sur la base d'un coefficient de remplissage (*load factor*) de 80 %⁽¹⁷⁾ (soit 104 passagers), sont de l'ordre de 104 euros jusqu'en 2006, 117 euros jusqu'en mars 2010 et de 135 euros jusqu'en 2016. Le différentiel par atterrissage est donc compris entre 146 euros, 133 et 115 euros en fonction de l'année de référence, soit une réduction généralement supérieure à 50 %.
- pour les Boeing 737-800, d'une taxe à l'atterrissage de l'ordre de 390 euros (78 tonnes × 5 euros). Sur la base d'un coefficient de remplissage de 80 % (soit 151 passagers), le régime dérogatoire lui permet de s'acquitter de redevances de l'ordre de 151 euros jusqu'en 2006, de 170 euros jusqu'en 2010 et de 196 euros jusqu'en 2016. Le différentiel par atterrissage est donc compris entre 239, 220 et 194 euros en fonction de l'année de référence, soit une réduction généralement supérieure à 50 %.
27. La réduction de l'ordre de 50 % au bénéfice de Ryanair de la taxe d'atterrissage a été fixée par convention du 6 novembre 2001: elle a été appliquée de manière rétroactive à partir du 1^{er} avril 2001.
28. Les autorités belges ont expliqué que la législation wallonne permet d'octroyer des réductions des taxes à l'atterrissage: les taxes peuvent, «à titre promotionnel, être réduites par le ministre ayant le transport dans ses attributions»⁽¹⁸⁾. Elles ont ajouté que, pour Ryanair, «cette politique commerciale promotionnelle est justifiée par le nombre exceptionnel de passagers apporté par la compagnie à l'aéroport de Charleroi, ce qui engendrera des recettes commerciales très importantes pour BSCA». Elles se réfèrent à la pratique de la Commission européenne en matière d'aides d'État en ce qui concerne les rabais sur redevances à l'atterrissage. La réduction au profit de Ryanair serait: «conforme à la position de la Commission qui a par exemple accepté en 1999 les réductions des redevances à l'atterrissage accordées par l'aéroport de Manchester. La Commission a en effet considéré que les réductions sur les redevances à l'atterrissage imposées aux compagnies aériennes est une pratique commerciale normale que les aéroports utilisent de plus en plus pour encourager les nouveaux services et attirer de nouveaux clients»⁽¹⁹⁾.
29. Bien que la législation wallonne prévoie que «les redevances et les abonnements soient portés à la connaissance
- des usagers par tous les moyens utiles, notamment par l'affichage et la publication aux AIP (*Aeronautical Information Publication*)»⁽²⁰⁾, les conditions offertes à Ryanair en matière de taxe d'atterrissage n'ont pas fait l'objet d'une telle publication. Elles ne sont pas offertes aux autres usagers de l'aéroport. En réponse aux questions de la Commission européenne, les autorités belges ont fait valoir que toute compagnie qui déciderait d'implanter une base opérationnelle induisant un important trafic se verrait octroyer la même «dérogation». Mais cette offre n'a pas été rendue publique avant l'établissement du *hub* de Ryanair, lequel absorbe actuellement les capacités de l'aéroport.
- b) *Les horaires d'ouverture de l'aéroport*
- Selon le décret du 8 juin 2001, l'aéroport de Charleroi est un aéroport dont l'exploitation est autorisée exclusivement entre 7 heures et 22 heures. Toutefois, à titre exceptionnel, le Gouvernement peut autoriser l'un ou l'autre mouvement d'avion entre 6 heures et 7 heures et entre 22 heures et 23 heures⁽²¹⁾. Il semble qu'un arrêté ministériel ait été pris pour déroger aux heures d'ouverture entre 6 et 7 heures et 22 et 23 heures.
- c) *L'engagement d'indemnisation en cas de pertes pour Ryanair suite à une modification des taxes aéroportuaires et des horaires d'ouverture de l'aéroport*
30. Outre la réduction des taxes à l'atterrissage, un deuxième avantage est octroyé par la Région à Ryanair. Il s'agit d'un engagement d'indemnisation de la part de la Région en cas de pertes pour l'entreprise qui résulteraient soit d'une modification des horaires d'ouverture de l'aéroport, soit d'une modification des taxes aéroportuaires.
- «la Région wallonne s'engage à indemniser Ryanair contre toute perte de bénéfice résultant directement d'une modification décrétable ou réglementaire, à moins que l'exercice par la Région wallonne de son pouvoir décrétable ou réglementaire n'ait été dicté par un Règlement ou une Directive, ou une exigence d'un règlement ICAO, ou encore par tout traité international ou loi fédérale»⁽²²⁾.
- Ainsi, si la Région wallonne décidait, par exemple, de modifier durant les quinze prochaines années la taxe «passager» prévue au *Moniteur*, elle serait tenue de dédommager la compagnie irlandaise à hauteur des dommages subis.
31. Les conditions d'horaires d'ouverture de l'aéroport et de tarifs sont donc figées pour une seule compagnie sur une période de quinze ans, ce qui réduit les risques liés à l'exploitation de services aériens pour Ryanair.

⁽¹⁷⁾ Ce chiffre est relativement «généreux», le chiffre de 70 % étant généralement avancé comme moyenne pour Ryanair sur les années 1996 (73 %), 1997 (72 %), 1998 (71,5 %), 1999 (67 %) et 2000 (69,9 %). Cf. «Low Cost Carriers in the European Aviation Single Market» European Cockpit Association (ECA) — Septembre 2002 (www.eca-skynet.be).

⁽¹⁸⁾ Article 7.3 du décret du 16 juillet 1998.

⁽¹⁹⁾ Décision NN/109/98 — Royaume-Uni — relative à l'octroi, par l'aéroport de Manchester, au bénéfice de compagnies aériennes de réductions des taxes d'atterrissage pour le lancement de nouvelles destinations.

⁽²⁰⁾ Article 15 du décret du 16 juillet 1998.

⁽²¹⁾ «Décret modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne». *Moniteur belge* du 16.6.2001.

⁽²²⁾ Il s'agit du paragraphe 3 de la convention passée entre Ryanair et la Région wallonne le 6 novembre 2001.

32. La Région wallonne, propriétaire des infrastructures, a souligné qu'elle valorisait son patrimoine aéroportuaire grâce à l'implantation de Ryanair «puisque'il est communément admis qu'une telle valorisation est directement liée au nombre de passagers fréquentant un aéroport». Les autorités belges ont précisé que, compte tenu de sa sous-utilisation, l'infrastructure aéroportuaire n'était auparavant pas suffisamment rentabilisée «eu égard aux objectifs d'intérêt général». Par ailleurs, Ryanair a indiqué que son arrivée dans certains aéroports a provoqué une augmentation de la valeur de ces aéroports, cette valeur étant liée au nombre de passagers. La compagnie cite l'exemple de Glasgow Prestwick, vendu 2 millions de livres sterling en 1992 (10 000 passagers) et revendu pour 33 millions en janvier 2001 (900 000 passagers, principalement ceux de Ryanair).

B. Accord entre la société gestionnaire de l'aéroport (BSCA) et Ryanair

33. Le 2 novembre 2001, un contrat a été signé entre la SA Brussels South Charleroi Airport et Ryanair, d'une durée de quinze ans, pour la période comprise entre le 1^{er} avril 2001 et le 31 mars 2016. Ce contrat prévoit un certain nombre d'obligations pour les deux parties.

a) Engagements de Ryanair

34. Ryanair s'engage à baser au moins deux avions, et au maximum quatre avions à Charleroi pendant quinze ans. Ces avions doivent être présents sur l'aéroport entre 23 heures et 6 heures du matin, au moins 300 jours par an. Chaque avion doit opérer au moins 3 vols par jour, à partir de et vers Charleroi (soit 6 vols). Le contrat ne précise pas le type d'avions devant être utilisé à Charleroi.

35. L'accord prévoit un mécanisme en cas «d'inexécution fautive» de la part de Ryanair si la compagnie réduit à moins de deux appareils le nombre d'avions basés, ou si le montant cumulé des taxes passagers, des taxes d'atterrissage et des charges d'assistance en escale devient inférieur à 50 % du montant par rapport à l'année de référence⁽²³⁾. Si le retrait a lieu entre 2001 et 2006, BSCA peut réclamer le remboursement de la totalité des avantages qui seront exposés ci-après (frais d'hôtel, ouverture de nouvelles routes, «contribution marketing» etc.). Si ce retrait a lieu dans la sixième année, le remboursement est de 66 %, ce chiffre étant ensuite réduit de 6,6 % par an.

36. Lors de l'instruction de ce dossier, Ryanair a fait valoir que ces accords étaient de nature commerciale et a en particulier insisté sur le fait que:

- Ryanair a passé des accords similaires ou qui lui sont plus favorables avec d'autres aéroports qui sont privés,

- les bénéfices apportés par Ryanair à Charleroi dépassent ceux que l'aéroport offre dans le cadre de ces accords (le revenu de la taxe passager excéderait 4.5 millions d'euros en 2002),

- Ryanair a pris un risque commercial en basant plusieurs avions dans un aéroport qui n'a jamais été véritablement utilisé et Ryanair utilise les infrastructures aéroportuaires de manière plus efficace,

- l'accord entre Ryanair et BSCA n'est pas exclusif et d'autres opérateurs sont libres de négocier avec Charleroi ou d'autres aéroports les conditions de leur installation.

b) Engagements de BSCA

37. Pour sa part, BSCA octroie un certain nombre d'avantages à Ryanair, qu'il s'agisse de:

- charges d'assistance en escale dix fois moins importantes que celles prévues par le tarif «affiché» i);

- d'incitants «one-shot» destinés à faciliter l'implantation de Ryanair à Charleroi (environ trois millions d'euros) ii) ou,

- d'une participation financière importante à une société de promotion des activités de Ryanair et de BSCA (qui atteindrait par exemple 1,4 million d'euros en 2001 sur la base d'un trafic de 700 000 passagers transportés par Ryanair) iii).

Ces avantages sont valables pour tous les avions de Ryanair utilisant l'aéroport de Charleroi et ne concernent donc pas exclusivement les avions «basés». Toutefois, le prix concédé pour l'assistance en escale et la «contribution marketing» ne peuvent être accordés que sur un «maximum de 26 vols (partants) par jour».

38. Les autorités belges ont précisé que la stratégie de développement est basée sur la croissance des revenus associés aux activités extra-aéronautiques et principalement sur le «travel retail», qui représenterait dans les aéroports anglo-saxons plus de 50 % du revenu total. BSCA attendrait des recettes commerciales liées au volume important de passagers apporté par Ryanair (parking voitures, *duty free*, location de voitures, autres commerces ...). L'augmentation de ces recettes passe par l'agrandissement des surfaces commerciales et donc de l'aérogare, qui sera opérationnelle au plus tôt à partir des années 2005. BSCA prévoit des pertes jusqu'en 2004, un retour à l'équilibre financier au plus tard en 2005, et d'importants bénéfices dans les années suivantes pour plusieurs raisons:

- le développement des activités de travel retail,

- l'amortissement des investissements en faveur de Ryanair en 2004,

⁽²³⁾ Si la défaillance a lieu durant les 3 premières années, l'année de référence est celle qui la précède. Si la défaillance a lieu après trois années, l'année de référence est calculée comme une moyenne: celle des trois années précédant celle de la défaillance.

- la possibilité laissée ouverte de négocier de nouvelles conditions avec Ryanair en cas d'augmentation des rotations,
 - la suppression des coûts assurés par BSCA liés à un service de navette entre le parking et l'aérogare.
39. BSCA peut aussi jouer le rôle d'une agence de voyage et vendre des places sur les vols Ryanair moyennant une commission de 5 % sur ces réservations, à condition de payer les frais du service. BSCA bénéficie aussi de la collecte liée aux excédents de bagages des passagers de Ryanair à hauteur de 50 % des montants encaissés.
40. Les trois types d'avantages (assistance en escale; incitants «one-shot»; contribution «marketing») sont détaillés ci-après.

i) Fixation des charges d'assistance en escale (handling) par BSCA

41. Le contrat fixe pour quinze ans le niveau des charges dues pour l'assistance au sol. Cette charge doit être distinguée des taxes aéroportuaires citées précédemment (taxes «passager», «atterrissage», «stationnement») qui sont fixées par la Région wallonne. La charge d'assistance en escale est en effet fixée par BSCA. «En raison de l'importance du volume d'affaire apporté dans le long terme et de manière récurrente par Ryanair», ces charges sont fixées de la manière suivante:

Charge d'assistance en escale (par passager embarquant)

1 ^{er} avril 2001-31 mars 2006	1 euro
1 ^{er} avril 2006-31 mars 2010	1,13 euro
1 ^{er} avril 2010-31 mars 2016	1,30 euro

42. Le coût de l'assistance en escale pour Ryanair est donc de 130 euros au maximum pour un 737-200. À titre de comparaison, les tarifs 2001 de BSCA («general handling tariff 2001») font apparaître que le coût ordinaire de l'assistance pour un appareil transportant 130 personnes est de 1 326 euros, soit dix fois plus. Pour un 737-800, le coût payé par Ryanair est d'au maximum de 189 euros, au lieu de 1 673 euros.
43. Des annexes détaillées au contrat régissent les services devant être fournis à Ryanair par BSCA. Elles contiennent notamment des dispositions sur les services pour la piste ou pour les passagers. Une seconde annexe détaille la liste des équipements au sol dont doit disposer BSCA. Les autorités belges ont précisé que ces équipements sont accessibles à l'ensemble des compagnies aériennes qui opèrent des vols au départ de Charleroi, sans la moindre limitation d'accès, et que l'aéroport n'a pas eu à investir dans de nouveaux équipements qui étaient déjà existants.
44. Les autorités belges ont expliqué que les tarifs généraux pour l'assistance en escale ne sont appliqués aux usagers de l'aéroport que de manière exceptionnelle, c'est-à-dire pour ceux qui l'utilisent de manière occasionnelle et imprévue (grève, conditions climatiques, etc). Les compa-

gnies qui utilisent régulièrement l'aéroport bénéficient toutes de réductions importantes en fonction du type d'avions et des prestations demandées. Les prestations demandées par Ryanair étant limitées et basiques, les coûts associés aux rotations sont nécessairement moins élevés que ceux correspondant aux prestations effectuées par les autres compagnies fréquentant l'aéroport ou supportés par des aéroports ayant une autre vocation. Ryanair a fait valoir qu'il a obtenu ailleurs un coût d'assistance en escale inférieur à 1 euro par passager.

45. La Commission a demandé aux autorités belges si les recettes enregistrées par BSCA au titre de l'assistance en escale permettaient de couvrir les coûts. Les autorités belges ont indiqué que les recettes sont actuellement insuffisantes pour couvrir les coûts d'exploitation de ce service, qui pourrait cependant être mieux exploité à l'avenir. Une meilleure organisation du service et l'arrivée de nouveaux clients permettraient de mieux occuper le personnel de l'aéroport, notamment durant les heures creuses. Les autorités belges ont attiré l'attention de la Commission sur le fait que d'autres revenus, liés aux revenus générés par les activités extra-aéronautiques, permettent de compenser le déficit éventuel lié aux activités d'assistance en escale.

ii) «Participation one-shot» aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair

46. BSCA finance un certain nombre d'avantages considérés comme une «participation» aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair et au lancement de nouvelles destinations en octroyant:
- 250 000 euros pour les frais d'hôtel et de subsistance du personnel de Ryanair, payables sur justification par la production de factures à concurrence de versements successifs de 20 000 euros par mois,
 - 160 000 euros par nouvelle route ouverte, à concurrence de 3 routes au maximum par avion basé, soit un maximum de 1 920 000 euros (4 avions basés au maximum),
 - 768 000 euros pour participer aux frais de recrutement et d'entraînement des pilotes et des équipages affectés aux nouvelles destinations desservies par l'aéroport,
 - 4 000 euros pour l'achat d'équipements de bureau; la mise à disposition gratuite de 100 m² de bureaux; 100 m² d'«engineering store»; un droit à l'accès à la «training room»; et un coût minimal ou nul pour l'utilisation d'un hangar pour la maintenance d'avions.
47. Les autorités belges considèrent que ces incitants «one-shot» sont conformes aux pratiques en vigueur dans de nombreux aéroports et se réfèrent à la décision de la Commission citée précédemment ⁽²⁴⁾. Il s'agit d'une contrepartie pour l'obtention d'un contrat qui assure à BSCA la clientèle de Ryanair pendant quinze ans, ce qui doit engendrer un trafic de l'ordre de «27 millions de passagers». Le coût des concessions offertes par BSCA

⁽²⁴⁾ Décision NN/109/98 — Royaume-Uni.

constituerait donc «un investissement peu important en comparaison avec les recettes commerciales qui pourront être dégagées par l'aéroport en conséquence de l'accroissement du volume de passagers apporté par Ryanair». Les autorités belges ont insisté sur le fait que «dès lors qu'une compagnie aérienne qui s'engagerait à long terme à assurer des mouvements et un volume de passagers dont l'importance justifierait d'investir dans de tels incitants pourrait bénéficier des mêmes avantages».

iii) Création de la société de promotion Promocy

48. L'accord entre BSCA et Ryanair prévoit que les parties constituent une société anonyme appelée «Société de Promotion de Brussels South Charleroi Airport», ou Promocy. Chacune des parties a souscrit pour moitié, à hauteur de 62 500 euros, au capital social de Promocy. Une contribution de 4 euros par passager embarquant est ensuite versée au budget de Promocy par chacune des sociétés fondatrices. Ainsi, en 2001, si le nombre de passagers transportés par Ryanair atteint 700 000 passagers (soit 350 000 passagers embarquants), BSCA devra verser, tout comme Ryanair, une somme de 1 400 000 euros à Promocy.

49. Selon le texte de l'accord, les dépenses de promotion et de publicité prises en charges par Promocy incluront:

- «les dépenses de publicité à Londres, Shannon, Glasgow, en Italie, en France, à Charleroi, en Belgique et en Hollande ainsi que dans tout pays dans lequel Ryanair ouvre une nouvelle ligne à partir de et vers Brussels South Charleroi Airport,
- le coût des liaisons avec le site Internet www.ryanair.com,
- le coût des ventes, promotions et initiatives de marketing propres à développer le trafic des passagers vers et à partir de Charleroi,
- la différence pratiquée entre les tarifs promotionnels par Ryanair et les tarifs ordinaires et consentie pour développer le trafic et l'utilisation de l'aéroport de BSCA,
- toute autre dépense liée à la promotion ou au marketing ou à des initiatives ayant le même but, à savoir l'accroissement du nombre de passagers fréquentant l'aéroport de Charleroi».

Le texte précise que «Ryanair mentionnera le nom de Charleroi sur tout document de portée publicitaire, dans le respect des "Advertising Standard Authorities rules" ou de celles de l'IATA. Si ces règles venaient à changer, Ryanair ferait ses meilleurs efforts pour maintenir le nom de Charleroi lorsque cela s'avère possible».

50. Selon le plan de marketing proposé par Ryanair et adopté par le conseil d'administration de Promocy le 19 décembre 2001, un budget de 3 884 000 euros a été adopté pour 2002. Un million d'euros est affecté à la

prise en charge des réductions des billets de Ryanair et plus de deux millions d'euros sont affectés aux actions de publicité. Le budget se découpe plus précisément de la manière suivante:

Website	[...]
Dutch version	[...]
Manager	[...]
Price reductions on tickets	[...]
Advertising	[...]
Public relation	[...]
Press visit in the Walloon Region	[...]
Press visit abroad	[...]
Promotion OPT Belgium	[...]
Promotion OPT abroad	[...]
Total	3 884 000

51. Les autorités belges ont précisé que la société Promocy a «pour objet de réaliser toutes opérations permettant l'expansion commerciale de l'aéroport de Charleroi-Gosselies et plus spécifiquement le marketing en faveur des destinations vers et au départ de Charleroi ainsi que la promotion de l'image de marque de l'aéroport, de BSCA et de Ryanair». Or, selon elles, toutes les actions détaillées dans le plan de marketing viseraient bien à développer le trafic passager au départ de l'aéroport de Charleroi. Il faudrait donc «considérer que le cofinancement par Ryanair et par BSCA des actions de promotion mises en oeuvre par Promocy s'intègre dans la démarche commerciale conjointe visant à accroître de manière substantielle le volume des passagers transitant par Charleroi, et dès lors le développement économique de cet aéroport. Il s'agit d'interventions financièrement justifiées économiquement et compatibles avec le critère de l'investisseur privé».
52. Les autorités belges se réfèrent à un cas ayant donné lieu à une décision «aide d'État» concernant un programme de promotion de l'aéroport d'Ostende financé par la Région flamande, pour étayer leur raisonnement⁽²⁵⁾. Par cette décision, la Commission avait considéré que la Région flamande, propriétaire et gestionnaire de l'aéroport d'Ostende, avait adopté une démarche normale en vue d'assurer la promotion de cet aéroport.

C. Relations entre la Région wallonne et la société BSCA

53. Les relations entre la Région wallonne et la société BSCA sont complexes, et ont connu depuis 2001 de nombreux changements. Pour mieux les aborder, il faut:

⁽²⁵⁾ Décision de la Commission du 21 janvier 1998 concernant les aides accordées par la Région flamande à la compagnie Air Belgium et au Tour Operator Sunnair pour la fréquentation de l'aéroport d'Ostende (JO L 148 du 19.5.1998).

- rappeler quel est le cadre général donné à la gestion des aéroports wallons,
- expliquer le système des conventions de concession passées entre la Région et BSCA,
- déterminer quel est le statut de BSCA.

Le cadre général de la gestion des aéroports wallons et la fixation des taxes aéroportuaires

54. Suite au processus de fédéralisation en Belgique, le développement et l'exploitation des aéroports ont été transférés aux Régions (à l'exception de celui de Zaventem) dans les années 1980-1990 ⁽²⁶⁾. En Wallonie, un décret du Parlement wallon ⁽²⁷⁾ datant de 1994 trace les grandes lignes du dispositif aéroportuaire:
- le gouvernement peut concéder l'exploitation en tout ou en partie de l'équipement, de l'entretien et l'exploitation des aéroports, pour une durée limitée à cinquante ans,
 - le gouvernement est autorisé à fixer et à percevoir les «redevances» afférentes à l'utilisation des aéroports ou aérodromes et à céder le droit de perception au bénéficiaire de la concession,
 - le gouvernement arrête en outre les exemptions ou réductions de redevances en faveur de certaines catégories d'utilisateurs.
55. Sur base du décret du Parlement de 1994, le gouvernement wallon a pris un arrêté en 1998 ⁽²⁸⁾ qui institue un système de taxes aéroportuaires (atterrissage, passager, stationnement), ainsi qu'un système de réductions clairement établies et disponibles pour tous. Ce système a été modifié en mars 2001 par un nouvel arrêté du gouvernement wallon afin de tenir compte de l'installation de Ryanair à Charleroi. La législation wallonne prévoit que les «redevances et les abonnements fixés au présent arrêté sont perçus par la société gestionnaire de l'aéroport» ⁽²⁹⁾. En outre, au terme de chaque année civile «le montant des redevances et abonnements fixés au présent arrêté et perçus sur chaque aéroport sont affectés à concurrence de 35 % à un fonds pour l'environnement de l'aéroport concerné» ⁽³⁰⁾.

⁽²⁶⁾ Les autorités belges ont expliqué que le développement et l'exploitation des aéroports ont été transférés aux Régions par l'effet de la loi spéciale du 8 août 1980 de Réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988 et par la loi de financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989.

⁽²⁷⁾ Décret du 23 juin 1994 du Conseil régional wallon relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne (*Moniteur belge* du 15 juillet 1994).

⁽²⁸⁾ Arrêté du 16 juillet 1998 du gouvernement wallon portant fixation des redevances à percevoir pour l'utilisation des aéroports relevant de la Région wallonne (*Moniteur belge* du 15 septembre 1998).

⁽²⁹⁾ Article 9 de l'arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 1998.

⁽³⁰⁾ Article 11 de l'arrêté du gouvernement wallon du 16 juillet 1998.

Les conventions de concession aéroportuaire

56. Une convention de «concession» d'une durée de cinquante ans a été signée entre la Région wallonne et la BSCA le 9 juillet 1991. À l'époque, il s'agissait d'une concession avec deux volets:
- une concession de service, relative à la promotion et à la gestion commerciale du domaine public de l'aéroport, et
 - une concession domaniale, relative à l'utilisation permanente de la zone aéroportuaire ⁽³¹⁾.
57. Aux termes de cette convention, BSCA est autorisé à percevoir les «redevances» liées au trafic aéronautique à hauteur de 65 % ainsi que celles correspondant à toute prestation de services fournis ⁽³²⁾. Par lettre du 4 juillet 2002, les autorités belges ont expliqué que la Région wallonne abandonne à BSCA 65 % du produit des taxes en tant que compensation fixée de manière forfaitaire: «les éléments pris en compte sont l'intervention dans l'accueil, l'embarquement, le débarquement et le transfert de passagers et de leurs bagages ainsi que le volume d'accroissement de frais généraux non attribuable à un poste particulier, consécutif à l'augmentation rapide du nombre de passagers à traiter dans des structures d'accueil actuellement non adaptées». Les autorités belges précisent que ces «activités relèvent d'une mission de service public et peuvent faire l'objet d'une compensation conformément à l'article 73 et à l'article 86, paragraphe 2, du traité CE».
58. Les 35 % restants du montant de ces redevances sont versés à un fonds pour la protection de l'environnement.
59. La concession de 1991 stipule aussi, dans son article 6 que: «À moins d'une autorisation spéciale de la Région wallonne, le concessionnaire ne peut consentir à aucun usager, directement ou sous quelque forme que ce soit, des avantages qui ne sont pas offerts aux autres usagers qui utilisent dans les mêmes conditions les éléments de concession».

⁽³¹⁾ La Région wallonne, propriétaire de la superficie du terrain et des biens immobiliers existant, demeure responsable de la mise en état et des travaux d'aménagement, d'installation et d'équipement de la zone concédée. Le concessionnaire prend quant à lui à sa charge les raccordements utilitaires (égouts, télécommunications, voirie, etc.); le nettoyage et l'entretien de la zone et des immeubles; toutes les petites ou grosses réparations nécessaires; les aménagements intérieurs, le balisage des ouvrages, l'éclairage des installations.

⁽³²⁾ «Le concessionnaire est autorisé à percevoir les redevances liées au trafic aéronautique ainsi que celles correspondant à toute prestation de service qu'il serait amené à fournir [...]. La concession visée à l'article 1.1 [la concession de service] est accordée moyennant le paiement à la Région wallonne d'une redevance annuelle de 35 % des redevances aéronautiques perçues par le concessionnaire durant l'année précédente. Par redevances aéronautiques on entend les redevances liées aux taxes d'atterrissage, d'embarquement et de stationnement [...] Le montant des redevances visées à l'article 18.4 [les 35 %] forme un fonds affecté au règlement financier des problèmes d'environnement nés de l'exploitation de l'aéroport». Article 18 de la Convention de concession de 1991.

60. Il semble que cette convention ait été amendée par avenant du 10 août 1999 et que les missions incombant au concessionnaire aient été allégées⁽³³⁾. Des modifications à cette concession ont été apportées à nouveau le 29 mars 2002, après la signature des accords de novembre 2001 avec Ryanair. BSCA s'est en effet départie du volet domanial de la concession, qui a été attribué par la Région wallonne à la Société wallonne des aéroports (Sowaer). BSCA ne dispose aujourd'hui que d'une concession de services. Mais, parallèlement, la SOWAER a mis la zone aéroportuaire à disposition de BSCA au terme d'une «convention de sous-concession domaniale» du 15 avril 2002.

61. La Sowaer est une nouvelle société spécialisée créée par les autorités wallonnes en 2001. Sa création s'est échelonnée dans le temps au cours de l'année 2001⁽³⁴⁾. Ses missions sont triples:

- elle doit développer les infrastructures aéroportuaires grâce aux moyens financiers dont elle est dotée (75 millions d'euros) et deviendra propriétaire des immeubles et infrastructures de la zone aéroportuaire appartenant à la Région,
- elle prendra des participations dans des sociétés privées ou publiques dont l'objet est en rapport avec le sien, dont BSCA,
- elle gèrera pour le compte de la Région wallonne la problématique environnementale des aéroports.

62. Suite à la naissance de la Sowaer, la Région wallonne et BSCA ont apporté en mars 2002 un certain nombre de modifications à la convention de 1991. Il est tout d'abord prévu que BSCA paie la Sowaer pour la mise à disposition des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires nécessaires à l'exécution de ses missions. Cependant, ces coûts sont repris en charge par la Région wallonne et font l'objet d'une inscription annuelle au budget de la Région: il s'agit d'une «subvention à BSCA lui permettant d'assumer des missions de service public dans le cadre de l'exploitation de l'aéroport de Charleroi, à savoir les frais liés à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires mis à sa disposition par la Sowaer». Par ailleurs, la Région prend aussi à sa charge les dépenses liées aux services incendie et entretien sur la base des coûts qui doivent être imputés, par BSCA, dans une comptabilité séparée.

Le statut et l'actionariat de BSCA

63. L'actionariat de BSCA a été remodelé au cours de l'année 2001. À la fin de l'année 2000, BSCA était en

⁽³³⁾ La Commission ne dispose pas de cet avenant.

⁽³⁴⁾ L'autorisation de la fonder a été donnée par le gouvernement wallon le 8 février, ses statuts ont été approuvés par le gouvernement les 23 mai, 8 et 14 juin, et un certain nombre de missions lui ont été confiées par arrêté du 29 novembre 2001 (Arrêté du gouvernement wallon relatif à l'exercice de missions déléguées spécifiques confiées à la société spécialisée Société wallonne des aéroports (Sowaer). Publié au *Moniteur belge* du 19.12.2001.

effet détenu à plus de 80 % par Sambrinvest⁽³⁵⁾, et dans une moindre mesure par BSCA, Cockerill Sambre, Igretec⁽³⁶⁾ et quelques autres actionnaires. Cette refonte est intervenue sur base d'une décision du gouvernement wallon du 8 février 2001.

64. Par cette décision, le gouvernement a chargé une société de prise de participations contrôlée par la Région wallonne appelée Sogepa⁽³⁷⁾ de:

- racheter 2 680 actions de Sambrinvest, celles que BSCA possédait, ainsi que les parts que souhaiteraient vendre les «actionnaires privés»,
- convoquer une assemblée générale extraordinaire ayant pour objet de définir une nouvelle composition du conseil d'administration et de ses pouvoirs (la Sogepa «se conformera à ce moment aux instructions qui lui seront données par le ministre qui a la gestion aéroportuaire dans ses attributions»).

En outre, le gouvernement a chargé le ministre responsable de la gestion aéroportuaire de «préparer une convention d'actionnaires liant Sowaer, Sambrinvest et éventuellement Igretec, qui organisera entre elles la coordination des pouvoirs au sein de BSCA tant à l'assemblée générale qu'au conseil d'administration et au comité de direction».

65. Un nouveau conseil d'administration a été installé le 14 mai 2001. Une nouvelle direction a été instaurée par la désignation de vice-présidents et d'un comité de direction. Le 29 juin 2001, le conseil d'administration a «marqué son accord sur les grandes lignes de l'accord avec la compagnie Ryanair» et «a chargé un comité de rédaction de finaliser le texte du contrat et de lui présenter pour approbation définitive le 10 juillet»⁽³⁸⁾.

66. De nouveaux statuts ont été adoptés le 29 juin 2001. Les organes de direction de BSCA sont l'assemblée générale (qui représente l'ensemble des actionnaires, peut seule nommer les administrateurs et commissaires et approuver les comptes annuels); le conseil d'administration (composé d'au maximum 16 administrateurs dont 10 sont nommés sur proposition des actionnaires appartenant à la catégorie A après avoir recueilli l'agrément préalable de la Région wallonne); le comité de direction (qui propose la stratégie de la société en matière de politique commerciale et d'investissement).

⁽³⁵⁾ La société Sambrinvest, qui détient 39 % des actions est une société publique d'investissement créée pour la reconversion du Bassin de Charleroi.

⁽³⁶⁾ La société Igretec est une intercommunale à laquelle sont affiliées 64 communes, présidée par le ministre-président de la Région wallonne, qui participe au développement et à la reconversion de Charleroi au travers du développement de l'aéroport, de l'aéropole voisin, et de l'aménagement des zones industrielles.

⁽³⁷⁾ La Sogepa a pour vocation d'accomplir toutes les missions qui lui sont confiées par le gouvernement wallon: la mise en œuvre de décisions d'intervention en faveur de sociétés commerciales, la gestion de participations, obligations, avances ou intérêts que la Région wallonne détient ou viendrait à détenir dans de telles sociétés.

⁽³⁸⁾ Communiqués de presse: <http://www.charleroi-airport.com>

67. Il y a deux sortes d'actionnaires: les actionnaires de catégorie A, qui ne peuvent être que la Région wallonne ou toutes sociétés créées par elle, doivent toujours détenir au minimum 51 % de l'ensemble des parts sociales. Les autres actionnaires (privés) de catégorie B ne peuvent jamais détenir plus de 25 % des parts sociales plus une part.
68. En juin 2002, la Sogepa, Sambrinvest et Igretec disposaient en réalité de 96,8 % des actions de BSCA. Dans leur réponse aux questions de la Commission, les autorités belges ont indiqué que BSCA doit «être considérée comme une entreprise publique au sens de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques».

Composition de l'actionnariat en juin 2002

Région wallonne (Sogepa)	3 370 (55 %)
Sambrinvest	2 390 (39 %)
Igretec	140 (2,28 %)
Province du Hainaut, Batipont Immobilier, Koeckelberg, Sabca, Sonaca	40 actions chacun (0,65 %)
Carolo Parking	20 (0,32 %)
Total des actions	6 120

III. APPRÉCIATION DE LA MESURE

A. Évaluation de la présence d'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

69. Aux termes de l'article 87 paragraphe 1 du traité CE et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE (ci-après dénommé «l'accord»), sont incompatibles avec le traité et avec cet accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres et entre les parties contractantes, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en faveur de certaines entreprises ou de certaines productions.

Avantages

70. Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qui lui évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever les ressources financières propres de l'entreprise. En l'espèce, la Région wallonne et BSCA ont pris un certain nombre de mesures qui permettent d'abaisser le niveau des coûts d'exploitation de Ryanair.

a) *Avantages octroyés par la Région wallonne*

71. Ryanair obtient deux types d'avantages de la Région wallonne. Le premier est une réduction de l'ordre de

50 % des taxes à l'atterrissage par rapport à ce que prévoit la loi. Le second est un engagement d'indemnisation en cas de pertes pour Ryanair du fait d'une modification des horaires d'ouverture de l'aéroport ou d'une modification du niveau des taxes aéroportuaires, durant les quinze prochaines années.

72. Les autorités belges se sont référées à la décision NN/109/98 (Royaume-Uni) pour justifier la réduction des taxes d'atterrissage. Cette décision concernait l'octroi, par l'aéroport de Manchester, au bénéfice de compagnies aériennes, de réductions des taxes d'atterrissage pour le lancement de nouvelles destinations. Il convient cependant de rappeler les termes exacts de la décision de la Commission:

«Granting discounts on landing fees to airlines is a standard commercial practice that airports usually follow to encourage new service and attract new customers. If the airport manager is a public entity, the revenue given up by offering airport charges rebates amounts to state resources and the question arises whether such measures come within the meaning of Article 87. If a discount or a system of discounts is designed so as to give preferential treatment to a specific undertaking, then Article 87 may apply. [...] On the contrary, discounts do not fall within the meaning of article 87 if, because of the way they are designed, they can be considered as being measures of limited duration that do not discriminate between users of the airport infrastructure (39). The point therefore centres on defining what the meaning and the implications of non-discrimination are in the context of the provision of airport facilities».

73. Dans le cas «Manchester», la réduction a été octroyée pendant deux ans à tous les utilisateurs sur les nouvelles routes pour promouvoir le lancement de nouveaux services. L'aéroport de Manchester avait publié les conditions dans son manuel «Terms and conditions of use and schedule of aviation fees and charges».
74. Dans le cas de l'aéroport de Charleroi, la réduction des taxes à l'atterrissage a été décidée par le ministre wallon des transports pour une seule compagnie aérienne, sur tous ses vols, pour une durée de quinze ans, dans une convention bilatérale qui n'a reçu aucune publicité. Le cas «Manchester» ne peut donc être considéré comme un précédent capable de justifier en l'espèce une réduction de la taxe à l'atterrissage.
75. Par ailleurs, Ryanair reçoit une assurance d'indemnisation au cas où la Région exercerait ses pouvoirs fiscaux (augmentation du niveau des taxes aéroportuaires) ou réglementaires (modification des heures d'ouverture de l'aéroport), ce qui lui assure des conditions d'exploitation stables sur une durée longue et constitue un avantage non négligeable pour une compagnie aérienne.

(39) (souligné par nous).

76. Le principe de l'investisseur privé en économie de marché ne peut être appliqué en l'espèce. Il ne peut jouer que dans le cadre de l'exercice d'activités économiques et jamais dans le cadre de l'exercice de pouvoirs de régulation. Une autorité publique ne peut utiliser l'argument selon lequel elle pourrait retirer des bénéfices économiques en tant que propriétaire d'une entreprise aéroportuaire pour justifier une aide adoptée sous forme d'exercice discriminatoire de ses pouvoirs réglementaires ou fiscaux.
77. La Commission conclut qu'octroyer des réductions de taxes à l'atterrissage au bénéfice d'une seule compagnie aérienne, et donner une assurance d'indemnisation en cas de pertes découlant de l'exercice normal des pouvoirs fiscaux ou réglementaires de la Région revient à concéder à Ryanair un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. Ces avantages placent Ryanair dans une situation plus avantageuse que ses concurrents au départ de l'aéroport de Charleroi (Thomas Cook, Ecoair, Titian Airways, etc.), qui restent sujettes aux conditions fiscales et réglementaires en vigueur et à venir.
- b) *Les avantages de BSCA à Ryanair*
78. Les avantages octroyés par BSCA, prennent la forme d'une prise en charge des coûts d'exploitation qui devraient normalement incomber à Ryanair:
- de «participations one-shot aux dépenses de Ryanair» (frais d'hôtel, etc.) à hauteur de près de [...] millions d'euros,
 - de charges d'assistance en escale très réduites par rapport au tarif affiché (1/10^e du prix),
 - d'une participation au capital de Promocy (62 500 euros) et d'une contribution «marketing» que BSCA verse à Promocy, à hauteur de 4 euros par passager.
79. Cette prise en charge par le gestionnaire de l'aéroport de certains coûts d'exploitation de services aériens revient à placer Ryanair dans une situation plus avantageuse que ses concurrents, qu'il s'agisse des compagnies qui opèrent au départ de Charleroi ou d'autres compagnies opérant au départ d'autres aéroports qui financent elles-mêmes leurs coûts de publicité, de formation des pilotes, de logement de leurs employés, etc.
80. Il a été avancé que les avantages octroyés à Ryanair par le gestionnaire de l'aéroport ne constitueraient pas des avantages au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, dans la mesure où le principe de l'investisseur privé en économie de marché pourrait être appliqué. La Commission considère qu'il est difficile d'appliquer le principe de l'investisseur privé en économie de marché au cas d'espèce. Les rôles de la Région en tant qu'autorité publique et de BSCA en tant qu'entreprise aéroportuaire ont été largement confondus, ce qui rend très difficile l'application de ce principe.
81. La Commission n'est donc pas en mesure de déterminer si BSCA, gestionnaire de l'aéroport, s'est comporté comme un investisseur privé en économie de marché, en concluant ces accords avec Ryanair. Elle se demande si ces accords pourraient être considérés comme étant de nature à intéresser un investisseur privé de taille analogue agissant en économie de marché. Elle ne peut donc actuellement dissiper la présomption selon laquelle les pouvoirs publics et l'entreprise influencée par eux auraient octroyé des aides illégales et potentiellement incompatibles à la compagnie irlandaise.
82. La Commission souligne qu'on ne saurait considérer comme conformes au «principe de l'investisseur privé en économie de marché» des engagements souscrits par un opérateur aéroportuaire dont on ne peut pas prouver qu'ils conduiront à ce que l'activité aéroportuaire en tant que telle produise des bénéfices raisonnables dans un délai raisonnable. Il va de soi que les éventuelles retombées positives sur l'économie de la région autour de l'aéroport ne peuvent en aucun cas jouer dans cette évaluation visant à déterminer si l'intervention recèle des éléments d'aide ou non.
83. En ce qui concerne les **«participations»** de BSCA à Ryanair sous forme de prise en charge de coûts d'hôtels, d'ouverture de nouvelles liaisons aériennes ou encore de mise à disposition de bureaux, les autorités belges considèrent que ces «incitants «one-shot» sont conformes aux pratiques en vigueur dans de nombreux aéroports» et se réfèrent à la décision «Manchester».
84. Toutefois, comme la Commission l'a rappelé au sujet des réductions de taxes à l'atterrissage, le cas Manchester ne portait que sur un système de réduction ouvert à tous les usagers de l'aéroport de manière non-discriminatoire et transparente. Tel n'est pas le cas ici.
85. En ce qui concerne les charges d'assistance en escale, la Commission conçoit que des économies d'échelle puissent être opérées dès lors qu'un usager de l'aéroport fait appel de manière significative aux services d'assistance en escale d'une entreprise. Il n'est en effet pas choquant que le tarif appliqué à certaines compagnies soit moindre qu'un tarif général dans la mesure où le service demandé par ces compagnies serait moindre que pour d'autres clients.
86. La Commission note cependant que BSCA opère à perte sur ce poste budgétaire, ce qui constitue potentiellement un avantage au bénéfice de Ryanair qui n'a pas à supporter la tatele des coûts liés au service demandé. La Commission s'interroge sur le fait de savoir si une réduction de telle ampleur aurait été consentie par un investisseur privé.
87. La Commission estime que Ryanair reçoit un autre avantage sous forme d'une prise en charge, par la société Promocy (donc pour moitié par BSCA), de ses **coûts de publicité, de marketing** et de réductions des prix des billets d'avions. Le plan de *marketing* de Promocy pour 2001 semble quasi exclusivement tourné vers le financement d'actions au bénéfice de Ryanair. Le fait que, en cas de rupture du contrat BSCA-Ryanair, l'entreprise irlandaise doive rembourser à BSCA les sommes versées à Promocy laisse à penser que cette contribution *marketing* constitue bel et bien un avantage pour le *low-cost*, et non une contribution à une société commune travaillant réellement au bénéfice des deux parties.

88. En matière de publicité, les autorités belges se sont référées précédemment à un autre cas ayant fait l'objet d'une décision «aides d'État», dans lequel la Commission avait qualifié de «normale» la démarche la Région flamande, propriétaire et gestionnaire de l'aéroport d'Ostende. Une somme avait été utilisée pour faire de la publicité visant à accroître la notoriété de l'aéroport auprès des passagers de vols non réguliers en faisant passer des annonces par l'intermédiaire des publications et des campagnes de promotion du tour-opérateur Sunnair. Ce programme comportait des encarts et des annonces à caractère publicitaire parus dans les catalogues de Sunnair illustrant la place de l'aéroport d'Ostende en vue d'assurer la promotion de cet aéroport. La Commission avait précisé à l'époque que ce programme «constitue un simple vecteur de publicité au profit de l'aéroport d'Ostende (...) Il n'a ni pour objet, ni pour effet de favoriser le tour-opérateur Sunnair, au-delà des bénéfices qu'est susceptible d'en attendre en retour le propriétaire-gestionnaire de l'aéroport».
89. Les faits à l'origine du cas «Ostende» (encarts publicitaires illustrant la place de l'aéroport dans des revues) sont d'une autre nature que dans le cas de Charleroi (publicité de l'aéroport au travers du financement partiel des campagnes de publicité et de promotion d'une compagnie aérienne). Il n'est pas possible d'affirmer, en l'état, que Promocy mène un programme qui constituerait un simple vecteur de publicité au profit de l'aéroport, puisque tel n'est pas le cas; et l'on peut s'interroger sur le point de savoir si le financement à hauteur de 4 euros par passager par BSCA n'a pas pour objet ni pour effet de favoriser Ryanair au-delà des bénéfices qu'est susceptible d'en attendre en retour BSCA. Il apparaît donc difficile d'invoquer le précédent «Ostende» dans ces circonstances.
90. La Commission se demande pourquoi BSCA a consenti de tels avantages à Ryanair, alors que la situation ne l'exigeait *a priori* pas. Charleroi disposait, comme l'ont expliqué les autorités belges, d'une situation avantageuse au cœur de l'Europe, convoitée par Ryanair. L'augmentation du nombre de passagers était *a priori* satisfaisante depuis 1997. Ryanair semblait plutôt en situation de demandeur. Dans ces circonstances, la Commission doute qu'un investisseur privé agissant en économie de marché eût jugé nécessaire d'octroyer de tels avantages à une compagnie aérienne.
91. La Commission se demande si c'est une mise en concurrence avec d'autres aéroports européens, tels que Francfort-Hahn, Pise, Stockholm-Skvasta, qui a poussé BSCA à concéder un certain nombre d'avantages à Ryanair. Au vu de la façon dont se sont déroulées les «négociations» entre BSCA et Ryanair, la Commission doute qu'il y ait réellement eu une mise en concurrence de plusieurs aéroports. Il semble que l'ancienne direction de BSCA ait accordé d'elle-même des avantages à Ryanair dès l'automne 2000 sans que cela intervienne en réaction à d'autres négociations qu'aurait eues Ryanair avec d'autres aéroports. Ces avantages, jugés déraisonnables par le Conseil d'administration de BSCA, ont été remis en cause à la fin de l'année 2000. Une période de gel des relations entre Ryanair et BSCA se serait ensuivie, pendant laquelle des négociations avec d'autres aéroports auraient pu avoir lieu. Cependant, cette période a été très courte, laissant peu de place pour d'autres négociations: le dialogue avec Charleroi a repris dès le début de l'année 2001, Ryanair élisant Charleroi comme lieu d'implantation de son *hub* en février 2001. Enfin, bien que la signature des accords soit intervenue en novembre 2001, il semble que Ryanair ait débuté ses opérations huit mois avant, en avril 2001, ce qui rend improbables d'éventuelles négociations avec d'autres aéroports à partir de cette date.
92. Le rôle de BSCA, ses missions, ses statuts, ses obligations contractuelles et financières ont fait l'objet de nombreuses modifications, initiées par le gouvernement wallon, au cours de l'année 2001. Ces modifications se sont poursuivies en 2002. La Commission se demande si, dans un environnement aussi changeant, BSCA était en mesure d'envisager sur une période longue l'étendue de ses missions, qu'elles relèvent de l'intérêt général ou qu'elles soient commerciales, et donc de ses structures de coûts et de revenus sur une période de quinze années. Ceci incite la Commission à exprimer des doutes quant aux possibilités offertes à BSCA d'opérer un raisonnement conforme à celui qu'aurait mené un investisseur privé en économie de marché.
93. Enfin, sachant que BSCA devrait opérer à perte jusqu'en 2004, la Commission s'interroge sur la manière dont BSCA finance les avantages au bénéfice de Ryanair et sur la façon dont la société a chiffré les coûts d'exploitation supplémentaires liés à l'augmentation du trafic passagers, ainsi que ceux liés au développement de l'aéroport en terme d'investissements et d'infrastructures. Elle se demande si les attentes de BSCA en terme de nombre de passagers apportés par Ryanair sur la base des termes du contrat de novembre 2001 (nombre d'avions, nombre de rotations, etc.) sont à terme suffisantes pour enrayer les pertes. La Commission doute que les revenus commerciaux attendus par BSCA (assistance en escale, redevances liées à l'existence de commerces au sein de l'aéroport) lui permettent d'attendre un juste retour sur investissement, tel que l'aurait espéré un investisseur privé en économie de marché. La Commission rappelle que l'on ne saurait considérer comme conformes au «principe de l'investisseur privé en économie de marché» des engagements souscrits par un opérateur aéroportuaire dont on ne peut pas prouver qu'ils conduiront à ce que l'activité aéroportuaire en tant que telle produise des bénéfices raisonnables dans un délai raisonnable.

Spécificité

94. L'article 87.1 exige qu'une mesure pour qu'elle puisse être qualifiée d'aide d'État, favorise «certaines entreprises ou certaines productions». La spécificité ou la sélectivité d'une mesure constitue donc l'une des caractéristiques de la notion d'aide d'État. Dans le cas d'espèce, les mesures ne sont destinées qu'à l'entreprise Ryanair, qu'il s'agisse de celles conclues avec BSCA ou de celles octroyées par la Région, et n'ont fait l'objet d'aucune publicité à l'attention des compagnies concurrentes.
95. En ce qui concerne plus particulièrement les taxes à l'atterrissage, bien que les autorités belges expliquent qu'elles offriront des réductions semblables à toute compagnie aérienne induisant un trafic important, aucune mesure de publicité n'a été prise à cet effet. À la connaissance de la Commission, seul Ryanair a bénéf-

ficié de la disposition de la législation wallonne qui prévoit que les taxes d'atterrissage puissent «à titre promotionnel être réduites par le ministre ayant le transport dans ses attributions».

96. Cette réduction a donc été octroyée à Ryanair de manière discrétionnaire par le ministre ayant le transport dans ses attributions, par voie de contrat de type privé, et non par l'adoption d'une mesure réglementaire.

Ressources d'État

97. Les ressources qui ont servi à financer les avantages octroyés à Ryanair sont des ressources d'État. Au terme d'une jurisprudence constante, il n'y a en effet pas lieu de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'État (la Région wallonne), et ceux où elle est accordée par des organismes publics ou privés que l'État institue ou désigne en vue de gérer l'aide (BSCA) ⁽⁴⁰⁾. En effet, le droit communautaire ne saurait admettre que le seul fait de créer des institutions autonomes chargées de la distribution d'aides permette de contourner les règles relatives aux aides d'État. Toutefois, comme l'a récemment rappelé la Cour ⁽⁴¹⁾, pour que des avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, ils doivent, d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État ⁽⁴²⁾ a) et d'autre part, être imputables à l'État ⁽⁴³⁾ b).

a) *Avantages octroyés au moyen de ressources d'État, directement ou indirectement*

98. Il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'il n'y a pas de ressources d'État lorsque les autorités publiques n'ont ou n'obtiennent à aucun moment le contrôle des fonds qui financent les avantages économiques en cause. Or, dans le cas présent, l'État a exercé un contrôle direct ou indirect sur les ressources considérées.
99. Premièrement, la Région wallonne a octroyé directement deux types de bénéfices à l'entreprise Ryanair en signant une convention bilatérale le 6 novembre 2001: une réduction des taxes d'atterrissage au titre de ses pouvoirs réglementaires; et un engagement d'indemnisation en cas de pertes liées à une modification du niveau des taxes et des horaires d'ouverture de l'aéroport durant quinze ans. La réduction des taxes d'atterrissage au bénéfice de

Ryanair constitue un manque à gagner pour les pouvoirs publics qui se privent d'une partie de cette recette fiscale. Cette perte se traduira par un manque à gagner pour le gestionnaire de l'aéroport (BSCA) qui perçoit 65 % du montant des taxes aéroportuaires au titre de la convention de concession de 1991 et par un manque à gagner pour le fonds de protection de l'environnement qui est destinataire des 35 % restants. La Commission s'interroge au demeurant sur les objectifs de ces taxes et sur le fait de savoir si elles correspondent à des coûts liés, par exemple, à l'usage des pistes ou du terminal, ou à des coûts environnementaux. Quant à l'engagement d'indemnisation donné par la Région, il devrait, le cas échéant, mobiliser les ressources des pouvoirs publics wallons. La Commission se demande notamment comment seraient calculées les pertes subies par Ryanair du fait de l'usage, par la Région wallonne, de ses pouvoirs réglementaires.

100. Deuxièmement, les avantages octroyés par BSCA à Ryanair constituent des avantages qui ont été financés indirectement au moyen de ressources d'État. Comme la Cour l'a rappelé dans l'affaire Stardust, «l'article 87, paragraphe 1, du traité CE englobe tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. En conséquence, même si les sommes correspondant à la mesure en cause ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État[...] En effet, l'État est parfaitement en mesure, par l'exercice de son influence dominante sur de telles entreprises, d'orienter l'utilisation de leurs ressources pour financer, le cas échéant, des avantages spécifiques en faveur d'autres entreprises[...] La situation d'une entreprise publique ne peut pas être comparée à celle d'une entreprise privée. En effet, l'État peut poursuivre, par ses entreprises publiques, des finalités autres que commerciales, ainsi qu'il est rappelé au onzième considérant de la directive 80/723 ⁽⁴⁴⁾».

101. Comme l'ont indiqué les autorités belges, BSCA est une entreprise publique au sens de la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques. Celle-ci définit l'entreprise publique comme «toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent» ⁽⁴⁵⁾. L'influence dominante de la Région wallonne sur BSCA se lit tout d'abord dans la structure de l'actionariat, puisqu'elle détient 55 % des actions par le biais de son «bras économique» (la Sogepa), et 96,28 % si l'on inclut les participations de Sambrinvest et d'Igretec. Le mode d'organisation de BSCA, selon ses statuts de juin 2001, réserve le contrôle de la société aux actionnaires de

⁽⁴⁰⁾ Voir, notamment, arrêts du 22 mars 1977, 78/76, Steynike & Weinlig, Recueil p. 595, point 21; du 30 janvier 1985, Commission contre France, 290/83, Recueil p. 439, point 14; du 2 février 1988, 67/85, 68/85 et 70/85, Van der Kooy et autre contre Commission, Recueil p. 219, point 35, et du 21 mars 1991, C-305/89, Italie contre Commission, Recueil p. I-1603, point 13.

⁽⁴¹⁾ Arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, République française contre Commission (Stardust Marine). Recueil p. I-4397.

⁽⁴²⁾ Voir arrêts du 17 mars 1993, C-72/91 et C-73/91, Sloman Neptun, Recueil p. I-887, point 19; du 30 novembre 1993, C-189/91, Kirsammer-Hack, Recueil p. I-6185, point 16; du 7 mai 1998, C-52/97 à C-54/97, Viscido et autres, Recueil p. I-2629, point 13; du 1^{er} décembre 1998, C-200/97, Ecotrade, Recueil p. I-7907, point 35; du 17 juin 1999, C-295/97, Piaggio, Recueil p. I-3735, point 35, et du 13 mars 2001, C-379/98, PreussenElektra, Recueil p. I-2099, point 58.

⁽⁴³⁾ Arrêts Van der Kooy et autres contre Commission, précité, point 35; du 21 mars 1991, C-303/88, Italie contre Commission, Recueil p. I-1433, point 11, et C-305/89, Italie contre Commission, précité, point 13; C-482/99 précité.

⁽⁴⁴⁾ Voir points 37-38-39 de l'arrêt C-482/99 précité.

⁽⁴⁵⁾ Directive 80/723/CEE de la Commission du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 195 du 29.7.1980, p. 35), telle que modifiée par la directive 93/84/CEE (JO L 254 du 12.10.1993, p. 16) et la directive 2000/52/CE (JO L 193 du 29.7.2000, p. 75).

catégorie A, c'est-à-dire à la Région et à ses sociétés spécialisées. La très grande majorité des membres du Conseil d'administration sont choisis par les actionnaires de catégorie A, et l'influence de ces actionnaires se décline aussi dans la composition du comité de direction.

102. Au-delà du mode d'organisation de la société, l'influence dominante de la Région wallonne sur BSCA est indéniable lorsque l'on considère la façon dont les autorités publiques ont dessiné son environnement global dès sa création en 1991. Elles lui ont octroyé une concession pour cinquante ans dont elles ont modifié les termes à plusieurs reprises, et de manière substantielle en 2001-2002 (suppression de la concession domaniale transférée à la Société wallonne des aéroports). Le rôle de BSCA a donc évolué dans le temps en fonction des missions qui lui ont été confiées par la Région. L'influence déterminante est aussi financière puisque l'exécutif wallon détermine le niveau de revenus pouvant être attribué à BSCA en fixant le niveau des charges aéroportuaires (taxes passager, stationnement, atterrissage).

b) *Imputabilité de la mesure à l'État*

103. Comme l'a affirmé la Cour dans l'arrêt Stardust, «même si l'État est en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur les opérations de celle-ci, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé. Une entreprise publique peut agir avec plus ou moins d'indépendance, en fonction du degré d'autonomie qui lui est laissé par l'État. [...] Dès lors, le seul fait qu'une entreprise publique soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour imputer des mesures prises par celle-ci, telles que les mesures de soutien financier en cause, à l'État. Il est encore nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de ces mesures.»⁽⁴⁶⁾
104. La Cour a précisé que, pour déterminer l'imputabilité d'une mesure à l'État, il ne saurait être exigé qu'il soit démontré que les autorités publiques ont incité concrètement l'entreprise publique à prendre ces mesures d'aide sur le fondement d'une instruction précise. La Cour a estimé qu'il «serait, en règle générale, très difficile pour un tiers, précisément à cause des relations privilégiées existant entre l'État et une entreprise publique, de démontrer dans un cas concret que des mesures d'aide prises par une telle entreprise ont effectivement été adoptées sur instruction des autorités publiques»⁽⁴⁷⁾.
105. La Cour a jugé que «l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant des circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue. À cet égard, la Cour a déjà pris en considération le fait que l'organisme en question ne pouvait pas prendre la décision contestée sans tenir compte des exigences des

pouvoirs publics [...] ou que, outre des éléments de nature organique qui liaient les entreprises publiques à l'État [...]. D'autres indices pourraient, le cas échéant, être pertinents pour conclure à l'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique, tels que, notamment, son intégration dans les structures de l'administration publique, la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés, le statut juridique de l'entreprise, celle-ci relevant du droit public ou du droit commun des sociétés, l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise ou tout autre indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption d'une mesure, eu égard également à l'ampleur de celle-ci, à son contenu ou aux conditions qu'elle comporte»⁽⁴⁸⁾.

106. Force est de constater que la Région wallonne a été impliquée dans l'adoption de ces mesures et dans le déroulement des négociations avec Ryanair en 2001, de plusieurs manières.
107. Tout d'abord, la nature des activités en cause est importante. BSCA est une entreprise publique qui gère un aéroport qui appartient aux pouvoirs publics. Un aéroport peut jouer un rôle fondamental dans le cadre de plusieurs politiques qu'il s'agisse de politique des transports, de développement économique régional ou national, d'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics ne sont généralement pas «absents» lorsque le gestionnaire d'un aéroport prend des décisions qui conditionnent le développement à long terme de telles infrastructures. La Région wallonne était bien présente lors des négociations avec Ryanair.
108. La Région wallonne a pris un certain nombre de décisions sur le niveau des taxes aéroportuaires, qui conditionnent le développement économique de BSCA. Le produit des taxes est, du fait de la concession de 1991, versé en partie à BSCA. La négociation sur le niveau de ces taxes et celle sur les avantages consentis par BSCA à Ryanair ne pouvaient donc s'opérer qu'en parallèle. La signature de deux accords avec Ryanair, l'un avec BSCA, l'autre avec la Région wallonne à quatre jours d'intervalle est une des illustrations de ce parallélisme et de l'imbrication des responsabilités.
109. De grands changements, initiés par la Région wallonne, sont intervenus dans la structure et les responsabilités de BSCA pendant la période durant laquelle se sont déroulées les négociations avec Ryanair (automne 2000-automne 2001). Ces changements ne sont probablement pas étrangers à l'arrivée de Ryanair à Charleroi. Par décision du 8 février 2001, le gouvernement décidait du rachat par Sogepa des actions de BSCA et de la convocation d'une assemblée extraordinaire devant mener à l'élection d'un nouveau conseil d'administration. Au mois de mai 2001, les organes de direction de l'entreprise

⁽⁴⁶⁾ Point 52 de l'arrêt précité.

⁽⁴⁷⁾ Points 53 et 54 de l'arrêt précité.

⁽⁴⁸⁾ Points 55 et 56 de l'arrêt précité.

changeaient de composition. Fin juin 2001, de nouveaux statuts étaient adoptés pour la société, confirmant l'influence dominante des pouvoirs publics dans la société. Début juillet, l'accord de l'assemblée générale de BSCA était donné sur les grandes lignes du projet de *Master agreement* avec Ryanair. Enfin, la Région ne pouvait *a priori* pas ignorer une décision de BSCA d'octroyer des avantages particuliers à un usager si l'on se réfère à l'article 6 de la convention de concession ⁽⁴⁹⁾.

110. Il est donc impossible que l'accord entre BSCA et Ryanair ait été signé sans implication de la Région wallonne, vu la nature des activités en cause, l'impact à long terme de cette décision pour la gestion de l'aéroport, les circonstances dans lesquelles ces mesures ont été adoptées, leur ampleur financière, et le contenu de deux contrats qui sont indissociables.
111. La Commission conclut à ce stade que des avantages ont été octroyés à Ryanair au moyen de ressources d'État:
- directement par la Région wallonne, sous forme d'un engagement d'indemnisation (impliquant à terme une mobilisation des ressources régionales) et d'une réduction des taxes d'atterrissage (impliquant un manque à gagner pour l'État) et,
 - indirectement par la mobilisation des ressources de BSCA. BSCA est une entreprise publique que la Région wallonne contrôle, sur laquelle elle exerce une influence dominante et ces mesures sont imputables à la Région.

Affectation des échanges intracommunautaires et de la concurrence

112. Les mesures en cause affectent les échanges entre les États membres dès lors qu'elles concernent une société dont l'activité de transport, qui touche par nature directement aux échanges, couvre l'ensemble du marché commun. De plus, elles faussent ou menacent de fausser également la concurrence à l'intérieur de ce marché puisqu'elles ne visent qu'une seule entreprise placée en situation de concurrence avec les autres compagnies aériennes communautaires sur son réseau européen, en particulier depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien («troisième paquet») le 1^{er} janvier 1993 ⁽⁵⁰⁾. Dans ces conditions, l'octroi par les autorités belges d'avantages au bénéfice de Ryanair est susceptible de constituer une aide d'État au sens des dispositions des articles 87 du traité CE et 61 de l'accord précitées.

Dans la mesure où les avantages octroyés par la Région wallonne et par BSCA à Ryanair constitueraient des aides

d'État au sens de l'article 87 du traité, ce que les autorités belges contestent, il y aurait lieu d'examiner la compatibilité de ces mesures au regard des paragraphes 2 et 3 de l'article 87 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE.

B. Bases juridiques de l'appréciation

113. La Commission doute que ces éventuelles aides puissent être déclarées compatibles sur la base des dérogations prévues par le traité. En effet, aucune dérogation ne semble pouvoir s'appliquer en l'espèce.
114. Les dispositions de l'article 87, paragraphe 2, ne pourraient trouver en l'espèce matière à application, puisqu'il ne s'agit ni d'aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels sans discrimination quant à l'origine des produits (article 87, paragraphe 2, point a), ni d'aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (article 87, paragraphe 2, point b), ni d'aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne (article 87, paragraphe 2, point c).
115. L'article 87, paragraphe 3, dresse la liste des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Cette compatibilité doit être appréciée dans le contexte de la Communauté et non d'un seul État membre.

Afin de sauvegarder le bon fonctionnement du marché commun, et eu égard aux principes de l'article 3, point g), du traité, les dérogations aux dispositions de l'article 87, paragraphe 1, telles que définies à l'article 87, paragraphe 3, doivent faire l'objet d'une interprétation stricte lors de l'examen d'un régime d'aide ou de toute mesure individuelle. De plus, compte tenu de la concurrence accrue en relation avec la libéralisation des transports aériens, la Commission doit s'en tenir à une rigoureuse politique de contrôle des aides d'État afin d'éviter que celles-ci aient des effets secondaires contraires à l'intérêt commun.

- Les points a) et c) permettent des dérogations en faveur des aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement de certaines régions ⁽⁵¹⁾. Les mesures d'aides en question ne paraissent pas pouvoir bénéficier de ces dérogations dès lors que, d'une part, ce sont des aides à l'exploitation et non à l'investissement, d'autre part il s'agit de mesures *ad hoc* concernant une entreprise et n'appartenant pas à un régime général dont bénéficieraient toutes les compagnies desservant les aéroports wallons. De plus, la région de Charleroi ne remplit pas les critères d'éligibilité aux aides régionales au titre de l'article 87, paragraphe 3, point a) ⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁹⁾ Pour rappel, «À moins d'une autorisation spéciale de la Région wallonne, le concessionnaire ne peut consentir à aucun usager, directement ou sous quelque forme que ce soit, des avantages qui ne sont pas offerts aux autres usagers qui utilisent dans les mêmes conditions les éléments de concession».

⁽⁵⁰⁾ Règlements (CEE) n° 2407/92, (CEE) n° 2408/92 et (CEE) n° 2409/92, (JO L 240 du 24.8.1992).

⁽⁵¹⁾ Voir les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale (JO C 74 du 10.3.1998).

⁽⁵²⁾ Voir les Aides d'État N 799/1999 — Belgique — «Carte des aides régionales pour la Belgique». Décision du 25.10.1999.

- Les points b) et d) ne sont pas applicables, puisqu'il ne s'agit pas d'aides destinées à la promotion d'un projet important d'intérêt commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ou d'aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.
 - La dérogation prévue au point c) relative aux aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques ne peut trouver matière à application dans le cas présent dans la mesure où, comme il a été déjà dit précédemment, les différentes aides sont des aides à caractère opérationnel et non des aides destinées à favoriser un investissement. De plus, la Commission n'est prête à accorder le bénéfice de cette dérogation qu'aux seules aides accompagnant un processus de restructuration d'une entreprise. Tel n'est pas le cas de Ryanair.
 - Enfin, il importe de rappeler que, de façon générale, la Commission limite les possibilités d'aides directes à l'exploitation de liaisons aériennes à deux cas bien précis ⁽⁵³⁾:
 - d'une part, lorsqu'un État membre recourt aux dispositions de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 relatives aux obligations de service public. Cela n'est nullement le cas en l'espèce,
 - d'autre part, lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, point a) du traité. Il a été indiqué précédemment que cette dérogation n'était pas applicable au cas présent.
116. En conséquence, dans la mesure où il s'agirait d'aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, la Commission doute que ces aides puissent être déclarées compatibles avec le marché commun. En conséquence, et selon une jurisprudence constante, la Commission est tenue d'ouvrir la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité qui revêt un caractère indispensable dès lors que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si une aide est compatible avec le marché commun ⁽⁵⁴⁾.
117. La Commission note que Ryanair est le seul bénéficiaire d'une aide sur le marché des services de transport aérien. Elle n'exclut pas que les mesures adoptées par la Région wallonne puissent avoir — tout au moins de façon indirecte — des effets sur l'entreprise BSCA et sur le marché des services aéroportuaires et que l'instruction de cette affaire puisse faire apparaître des éléments d'aide au bénéfice du gestionnaire de l'aéroport.
118. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite le Royaume de Belgique, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation des mesures en question dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire potentiel de l'aide.
119. La Commission rappelle au Royaume de Belgique l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire."

⁽⁵³⁾ Application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JO C 350 du 10.12.1994).

⁽⁵⁴⁾ Voir notamment le point 42 l'arrêt du TPI du 15 mars 2001 dans l'affaire T-73/98 — Société chimique Prayon-Rupel SA contre Commission européenne. Recueil p. II-867.