DÉCISION DE LA COMMISSION

du 21 janvier 1998

concernant les aides accordées par la Région flamande à la compagnie Air Belgium et au tour-opérateur Sunair pour la fréquentation de l'aéroport d'Ostende

(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(98/337/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

ayant mis les parties intéressées, conformément aux dispositions des articles susmentionnés, en demeure de présenter leurs observations, et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

LES FAITS

I

Par lettres datées respectivement des 1er et 20 juin 1995, l'Association belge des tour-opérateurs a déposé une plainte auprès de la Commission à l'encontre des subventions accordées par la région flamande aux tour-opérateurs et aux compagnies aériennes effectuant des vols non réguliers au départ et à l'arrivée de l'aéroport d'Ostende. À la suite de cette plainte, la Commission, par courrier du 15 septembre 1995, a fait part de ces informations aux autorités belges et leur a en conséquence demandé de bien vouloir répondre aux deux questions suivantes afin de lui permettre d'examiner cette affaire au regard des dispositions des articles 92 et 93 du traité relatives aux aides d'État.

— Quelles sont les mesures prévues par la Région flamande pour aider les tour-opérateurs et les compagnies aériennes fréquentant l'aéroport d'Ostende? Depuis quelle date les mesures sont-elles en vigueur? Vous voudrez bien fournir une copie des actes réglementaires ou des décisions instituant ces mesures.

— Quelles sommes ont été versées depuis l'institution des mesures en cause aux tour-opérateurs et aux compagnies aériennes fréquentant l'aéroport d'Ostende? Vous voudrez bien fournir pour chaque année un tableau détaillé des sommes en question ventilé par société bénéficiaire.

Par lettre du 17 octobre 1995, le gouvernement belge a fait parvenir à la Commission une réponse détaillée à ces questions. Il en ressort que les mesures prévues par la Région flamande pour aider les tour-opérateurs et les compagnies aériennes fréquentant l'aéroport d'Ostende tendent à promouvoir les vols *charter* au départ de cet aéroport. Elles résultent d'un accord passé le 1er mars 1994 entre la Région flamande d'une part, la compagnie aérienne Air Belgium NV et le tour-opérateur Sunair NV d'autre part. Selon cet accord, Air Belgium et Sunair s'engagent à réaliser au cours de la saison d'été 1994, c'est-à-dire de juin à septembre, un programme minimal de trente-six vols *charter* (correspondant à un nombre estimé de 5 202 passagers) au départ de l'aéroport régional d'Ostende à destination de Majorque, Alicante et Monastir. Ils s'engagent également, entre autres, à réaliser un programme de vols comparable en 1995 et 1996. En contrepartie, «compte tenu de l'importance économique et touristique du développement des vols *charter* au départ des aéroports flamands», la Région flamande accorde, notamment pour l'exploitation des vols en question, les avantages suivants (article 3 de l'accord, points 1 à 4):

— pour l'année 1994, une exonération des droits d'atterrissage et de stationnement (article 3, point 1),

— pour l'année 1994 exclusivement et dans la limite de 7 000 passagers transportés, une subvention calculée de telle manière qu'Air Belgium et Sunair puissent offrir à chaque passager une réduction de 1 000 francs belges (BEF) par rapport au tarif normal appliqué à l'aéroport de Bruxelles-National (article 3, point 2),

— un programme de promotion des vols en cause, d'un montant maximal de 4,5 millions de BEF (2,5 millions pour 1994, 1 million pour chacune des années 1995 et 1996). Ce programme établi en concertation avec Air Belgium et Sunair prendra la forme d'encarts publicitaires, d'affiches et d'autres initiatives destinées à promouvoir les aéroports régionaux flamands d'Ostende et d'Anvers en général. Il pourra également, en 1995 et 1996, prendre la forme d'une nouvelle exonération des droits d'atterrissage et de stationnement (article 3, point 3),

— pour l'année 1994 exclusivement, une subvention visant à indemniser Air Belgium des frais supplémentaires qu'entraîne l'utilisation de l'aéroport d'Ostende.

Cette subvention s'élève au maximum à 50 % des frais supplémentaires réels, justifiés sur facture et limités à 2 millions de BEF (article 3, point 4).

Le gouvernement belge a également indiqué dans sa réponse:

— que la subvention octroyée en 1994 dans le but d'offrir à chaque passager utilisant l'aéroport d'Ostende un avantage concurrentiel de 1 000 BEF par rapport à l'aéroport de Zaventem, prévue par l'article 3, point 2, du contrat du 1er mars 1994, se montait en définitive à 1 426 680 BEF correspondant à 2 124 passagers effectifs. La somme n'a pas encore été payée par la Région flamande, ni même réclamée par les cocontractants,

— que la subvention visant à l'indemnisation des coûts supplémentaires en 1994, prévue par l'article 3, point 4, du contrat du 1er mars 1994, s'élevait finalement à 528 693 BEF correspondant à quinze vols avec passagers. La somme a été réclamée par Air Belgium mais n'a pas encore été payée par la Région flamande.

Au vu de ces renseignements, la Commission a décidé, le 13 mars 1996, d'ouvrir dans cette affaire la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité. Les doutes de la Commission motivant l'ouverture de la procédure reposaient sur les deux éléments suivants: l'exonération des droits d'atterrissage et de stationnement ainsi que, les deux subventions décrites précédemment constituent très certainement des aides d'État au sens des dispositions de l'article 92, paragraphe 1, du traité et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après «accord EEE»); l'absence, à première vue, de possibilités de dérogation au titre des paragraphes 2 et 3 des mêmes articles. Dans sa décision d'ouverture de la procédure, la Commission a également souhaité obtenir tous les renseignements nécessaires sur le contenu du programme de promotion des vols en 1994, 1995 et 1996, d'un montant maximal de 4,5 millions de BEF.

Par une lettre du 29 mars 1996, la Commission a porté sa décision d'ouverture de la procédure à la connaissance de la Belgique et l'a mise en demeure de présenter ses observations. Cette lettre a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [1] et les autres États membres ainsi que les parties intéressées ont également été invités à présenter leurs observations conformément aux dispositions de l'article 93, paragraphe 2, du traité.

II

Aucun État membre autre que la Belgique et aucune partie intéressée n'a présenté d'observations à la suite de la publication au *Journal officiel des Communautés européennes.*

En revanche, par lettre en date du 13 mai 1996, la Belgique a présenté ses observations consécutivement à la décision d'ouverture de la procédure et en réponse au courrier de la Commission du 29 mars 1996. S'agissant des quatres mesures identifiées par la Commission, il est indiqué dans cette correspondance:

— que l'exonération des droits d'atterissage et de stationnement pour l'année 1994 ainsi que pour les deux années suivantes, prévue pour l'article 3, point 1, du contrat du 1er mars 1994, n'a finalement pas été accordée à la compagnie aérienne Air Belgium NV,

— que la subvention d'un montant de 1 426 680 BEF octroyée en 1994 dans le but d'offrir à chaque passager un avantage de 1 000 BEF par rapport à l'aéroport de Zaventem, prévue par l'article 3, point 2, du contrat du 1er mars 1994, n'a jusqu'à présent pas été réclamée par le tour-opérateur Sunair NV et ne lui a, en conséquence, pas encore été versée,

— que la somme d'un montant maximal de 4,5 millions de BEF, destinée à financer un programme de promotion des vols en 1994, 1995 et 1996, prévue par l'article 3, point 3, du contrat du 1er mars 1994, a été utilisée par l'aéroport d'Ostende pour faire de la publicité visant à accroître la notoriété de l'aéroport auprès des passagers de vols non réguliers. Dans ce but commercial et afin de toucher directement de manière très ciblée les vacanciers intéressés, l'aéroport a choisi de faire passer des annonces par l'intermédiaire des publications et des campagnes de promotion du tour-opérateur Sunair NV,

— que le montant de la subvention tendant à l'indemnisation des coûts supplémentaires liés à l'utilisation de l'aéroport d'Ostende, prévue par l'article 3, point 4, du contrat du 1er mars 1994, a été ramené de 528 683 à 270 116 BEF à la suite de négociations. Cette subvention n'a pas encore été versée.

Dans cette même correspondance, les autorités belges soulignent que l'intervention des pouvoirs publics s'avère en définitive moins importante que celle envisagée par le contrat du 1er mars 1994 en raison du succès rencontré par les campagnes de promotion, notamment pour les vols non réguliers hivernaux. Aucun autre contrat n'a d'ailleurs été conclu ultérieurement. Elles ajoutent que les deux subventions d'un montant respectif de 1 426 680 et 270 117 BEF ne seront versées qu'après autorisation de la Commission.

Par courrier du 10 juillet 1996, la Commission a fait savoir aux autorités belges que les informations contenues dans leur lettre du 13 mai 1996 ne lui permettait pas de se prononcer de façon définitive dans cette affaire. Elle leur a en conséquence demandé de bien vouloir fournir, d'une part une copie des modifications contractuelles intervenues quant à l'exonération des droits d'atterrissage et de stationnement, d'autre part des informations supplémentaires sur les actions et les sommes engagées dans le cadre du programme de promotion des vols. Les autorités belges ont transmis à la Commission les renseignements en question le 29 juillet 1996.

Enfin, par lettre du 17 septembre 1997, les autorités belges font état de ce que:

[1] JO C 121 du 25. 4. 1996, p. 8.

— les droits d'atterrissage et de stationnement ont été normalement pris en charge par la compagnie Air Belgium (article 3, point 1, du contrat du 1er mars 1994),

— la subvention prévue par l'article 3, point 2, du contrat du 1er mars 1994, a été réclamée à hauteur de 984 600 BEF, montant qui doit encore être vérifié par la Région flamande et qui ne sera versé qu'après l'approbation de la Commission,

— le coût de la campagne de promotion, d'un montant de 4,5 millions de BEF, a été remboursé à la société Sunair SA,

— la subvention d'un montant de 270 116 BEF, prévue par l'article 3, point 4, du contrat du 1er mars 1994, a été réclamée par la compagnie Air Belgium SA mais ne sera versée qu'avec l'approbation de la Commission.

APPRÉCIATION JURIDIQUE

III

Sur l'exonération des droits d'atterrissage et de stationnement pour les années 1994, 1995 et 1996

Il ressort des éléments en la possession de la Commission que la mesure consistant à exonérer les sociétés Air Belgium NV et Sunair NV des droits d'atterrissage et de stationnement des aéronefs sur l'aéroport d'Ostende, telle qu'elle est stipulée par le point 1 et le dernier alinéa du point 3 de l'article 3 du contrat du 1er mars 1994 passé entre ces deux sociétés et la Région flamande, a été finalement retirée et n'a jamais été mise en vigueur. Il convient donc de clore la procédure sur ce point qui est devenu sans objet.

Sur les trois autres mesures en cause

Aux termes de l'article 92, paragraphe 1, du traité et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, sont incompatibles avec le marché commun et avec ledit accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les 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 favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Par «aides d'État», il faut entendre les aides accordées par les autorités centrales, régionales ou locales d'un État membre ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide [arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 22 mars 1977, affaire 78/76, Steinike & Weinlig contre République fédérale d'Allemagne [1]].

Il convient d'examiner au regard de ces dispositions les trois mesures suivantes prévues par le contrat précité du 1er mars 1994:

— l'octroi en 1994 d'une subvention calculée en fonction du nombre de passagers transportés et visant à donner à l'utilisation de l'aéroport d'Ostende un avantage concurrentiel par rapport à celle de l'aéroport de Zaventem (article 3, point 2, du contrat),

— le financement d'un programme de promotion des vols en 1994, 1995 et 1996, pour un montant maximum de 4,5 millions de BEF (article 3, point 3, du contrat),

— l'octroi en 1994 d'une subvention tendant à l'indemnisation des coûts supplémentaires liés à l'utilisation de l'aéroport d'Ostende (article 3, point 4, du contrat).

S'agissant tout d'abord du programme de promotion des vols en 1994, 1995 et 1996, il apparaît, au vu des informations dont dispose la Commission, que ce programme comporte des encarts et des annonces à caractère publicitaire parus dans les catalogues du tour-opérateur Sunair NV et illustrant la place de l'aéroport d'Ostende parmi les aéroports belges. Il constitue un simple vecteur de publicité au profit de l'aéroport d'Ostende et il s'inscrit dans le cadre d'une démarche normale de la part de la Région flamande, propriétaire et gestionnaire de l'aéroport d'Ostende, en vue d'assurer la promotion de cet aéroport. Il n'a ni pour objet, ni pour effet de favoriser le tour-opérateur Sunair NV, à qui a été remboursée une somme de 4,5 millions de BEF correspondant au coût de cette campagne de promotion, au-delà des bénéfices qu'est susceptible d'en attendre en retour le propriétaire-gestionnaire de l'aéroport. Il s'ensuit que la mesure n'est pas une aide d'État au sens des dispositions de l'article 92, paragraphe 1, du traité et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE. Il convient en conséquence de ne pas opposer d'objection à son encontre.

S'agissant ensuite des deux subventions prévues par les points 2 et 4 de l'article 3 du contrat du 1er mars 1994 et réclamées par la compagnie Air Belgium à hauteur respectivement de 984 600 BEF et 270 116 BEF, ces mesures constituent des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, et de l'article 61, paragraphe 1, précités. En premier lieu, leur caractère public résulte de ce qu'elles sont prises, de façon contractuelle, par une autorité régionale. En second lieu, l'existence d'aides provient, d'une part, de la réalité de transferts financiers sous la forme de subventions directes, d'autre part, de la spécificité de ces mesures qui concernent seulement deux entreprises. En troisième lieu, ces aides affectent les échanges entre les États membres dès lors qu'elles s'appliquent à deux sociétés dont l'activité de transport aérien, qui touche par nature directement aux échanges, s'étend à plusieurs États membres et peut couvrir l'ensemble de l'EEE. Cela est particulièrement vrai depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1993, des règlements (CEE) no 2407/92 du Conseil [2], (CEE) no 2408/92 du Conseil [3] et (CEE) no 2409/92 du Conseil [4] («troisième paquet aérien») libéralisant le marché communautaire de l'aviation civile. Du

[1] Recueil 1977, p. 596, point 21 des motifs.

[2] JO L 240 du 24. 8. 1992, p. 1.
[3] JO L 240 du 24. 8. 1992, p. 8.
[4] JO L 240 du 24. 8. 1992, p. 15.

reste, deux des destinations expressément mentionnées par les autorités belges sont situées dans un autre État membre de la Communauté. En quatrième lieu, ces aides faussent la concurrence puisqu'elle ne sont accordées qu'à deux entreprises placées en concurrence directe à l'intérieur du marché commun avec d'autres compagnies communautaires. À ce sujet, l'accord passé le 1er mars 1994 entre la Région flamande, d'une part, les sociétés Air Belgium NV et Sunair NV, d'autre part, stipule que le programme des vols pourra être interrompu et que la Région flamande suspendra alors sa participation financière si, au cours des années 1994 ou 1995, d'autres sociétés réalisaient des vols au départ d'Ostende vers les mêmes destinations et si Air Belgium et Sunair subissaient de ce fait des pertes financières démontrables. Cette dernière clause démontre clairement le caractère exclusif de la mesure. Les autorités belges n'ont d'ailleurs pas contesté le caractère d'aide des deux subventions dont il s'agit.

IV

Les deux mesures d'aide précitées, qui n'entrent pas dans le champ d'application des régimes d'aide approuvés, auraient dû être notifiées à la Commission conformément à l'article 93, paragraphe 3 du traité. En omettant de notifier ces aides à l'avance, c'est-à-dire avant de les mettre à exécution, la Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93, paragraphe 3. Les aides ont donc été accordées de façon illégale et sont illicites.

V

Il importe d'examiner la question de la compatibilité de ces deux aides avec le marché commun au regard des dispositions de l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité et de l'article 61, paragraphes 2 et 3, de l'accord EEE.

Les dispositions de l'article 92, paragraphe 2, points a), b) et c), du traité et de l'article 61, paragraphe 2, points a), b), et c), de l'accord EEE ne s'appliquent pas aux aides en question dans la mesure où il ne s'agit ni d'aides à caractère social octroyées à des consommateurs individuels sans discrimination liée à l'origine des produits, ni d'aides destinées à remédier à des dommages causés par des calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires, ni davantage d'aides octroyées à l'économie de certaines régions allemandes.

L'article 92, paragraphe 3, du traité et l'article 61, paragraphe 3, de l'accord EEE dressent la liste des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Cette comptabilité 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 92, paragraphe 1, telles que définies à son 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 progressive des transports aériens résultant du troisième train de mesures, 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 contraires à l'intérêt commun [1].

L'article 92, paragraphe 3, points a) et c), du traité et l'article 61, paragraphe 3, points a) et c), de l'accord EEE comportent des dérogations en faveur des aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement de certaines régions. Les aides en question accordées par la Région flamande présentent un caractère *ad hoc* et ne peuvent bénéficier de ces dispositions dès lors que, d'une part, ce sont des aides à l'exploitation et non à l'investissement, d'autre part, la région d'Ostende ne remplit pas les critères d'éligibilité aux aides régionales au titre de l'article 92, paragraphe 3, point a), du traité et de l'article 61, paragraphe 3, point a), de l'accord.

Les dispositions de l'article 92, paragraphe 3, point b), du traité et de l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord EEE sont également inapplicables en l'espèce dès lors que les aides en cause ne visent pas à promouvoir la réalisation d'un projet européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

La dérogation, prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité et à l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE pour les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques, ne peut pas davantage s'appliquer au cas présent dans la mesure où, comme il a déjà été dit précédemment, les différentes aides dont il s'agit sont des aides directes à caractère opérationnel et non des aides destinées à favoriser l'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 [2]. Or, il ne semble pas qu'Air Belgium et Sunair connaisent actuellement une phase de restructuration et que les aides en cause soient octroyées dans le cadre d'une restructuration. Les autorités belges n'ont, du reste, nullement invoqué cette disposition.

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 [3]:

— d'une part, lorsqu'un État membre recourt aux dispositions de l'article 4 du règlement (CEE) no 2408/92 relatives aux obligations de service public. Cela n'est nullement le cas en l'espèce,

[1] 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, p. 5).
[2] Cf. note de bas de page 6, chapitre V.2.
[3] Cf. note de bas de page 6, chapitre III.

— d'autre part, lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article 92, paragraphe 2, point a), du traité et de l'article 61, paragraphe 2, point a), de l'accord. Il a été indiqué précédemment que cette dérogation n'était pas applicable au présent cas.

Il résulte de ce qui précède que les deux subventions en cause ne rentrent dans aucun des cas prévus par l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité et par l'article 61, paragraphes 2 et 3, de l'accord EEE. Il convient en conséquence d'ordonner à la Belgique de renoncer à la mise en œuvre de ces aides qui sont incompatibles avec le marché commun,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les deux subventions prévues respectivement par les points 2 et 4 de l'article 3 du contrat passé le 1er mars 1994 entre la Région flamande, d'une part, la compagnie aérienne Air Belgium NV et le tour-opérateur Sunair NV, d'autre part, réclamées par la compagnie Air Belgium NV à hauteur de 984 600 BEF et 270 116 BEF, constituent des mesures d'aides d'État illégales parce que consenties en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE. Ces aides sont incompatibles avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE.

Article 2

Il est ordonné à la Belgique de renoncer au paiement des deux subventions mentionnées à l'article 1er.

Article 3

La Belgique informe la Commission, dans les deux mois à partir de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 4

La Commission ne soulève pas d'objection au versement au tour-opérateur Sunair NV d'une somme de 4,5 millions de BEF correspondant au financement par la Région flamande du programme de promotion des aéroports régionaux d'Ostende et d'Anvers en général, tel qu'il est prévu par le premier alinéa du point 3 de l'article 3 du contrat du 1er mars 1994 cité à l'article 1er de la présente décision.

Article 5

La procédure est close en ce qui concerne l'exonération des droits d'atterrissage et de stationnement prévue par le point 1 et le dernier alinéa du point 3 de l'article 3 du contrat du 1er mars 1994 cité à l'article 1er de la présente décision.

Article 6

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 1998.

Par la Commission
Neil KINNOCK
Membre de la Commission