KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 21. januar 1998

om den flamske regions støtte til luftfartsselskabet Air Belgium og til rejsebureauet Sunair med henblik på benyttelse af lufthavnen i Oostende

(Kun den franske og den nederlandske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(98/337/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med bestemmelserne i ovennævnte artikler og under hensyntagen til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

SAGSFREMSTILLING

I

Ved skrivelse af henholdsvis 1. og 20. juni 1995 indgav Association belge des Tour-opérateurs klage til Kommissionen over støtte fra den flamske region til rejsearrangører og luftfartsselskaber, der tilbyder charterflyvning til og fra Oostendes lufthavn. Efter at have modtaget denne klage underrettede Kommissionen ved skrivelse af 15. september 1995 de belgiske myndigheder om disse oplysninger og anmodede dem om at besvare følgende to spørgsmål, så Kommissionen kunne undersøge sagen på baggrund af bestemmelserne om statsstøtte i traktatens artikel 92 og 93:

— Hvilke foranstaltninger har den flamske region truffet for at hjælpe de rejsearrangører og luftfartsselskaber, der beflyver Oostendes lufthavn? På hvilken dato trådte foranstaltningerne i kraft? De bedes vedlægge en kopi af de retsakter eller afgørelser, hvorved disse foranstaltninger indføres.

— Hvilke beløb har de rejsearrangører og luftfartsselskaber, der beflyver Oostendes lufthavn, fået udbetalt siden indførelsen af de pågældende foranstaltninger? De bedes vedlægge en detaljeret oversigt over de pågældende beløb for hvert år og for hver modtager.

Ved skrivelse af 17. oktober 1995 tilsendte den belgiske regering Kommissionen et detaljeret svar på disse spørgsmål. Heraf fremgår det, at de foranstaltninger, der er truffet af den flamske region for at hjælpe de rejsearrangører og luftfartsselskaber, der beflyver lufthavnen i Oostende, tager sigte på at fremme charterflyvninger fra denne lufthavn. Foranstaltningerne er fastsat i en aftale indgået den 1. marts 1994 mellem den flamske region på den ene side og luftfartsselskabet Air Belgium NV og rejsearrangøren Sunair NV på den anden side. I henhold til denne aftale forpligter Air Belgium og Sunair sig til i sommersæsonen 1994, dvs. fra juni til september, at gennemføre et minimumsprogram på 36 charterflyvninger (svarende til et passagerantal anslået til 5 202) fra den regionale lufthavn i Oostende til Mallorca, Alicante og Monastir. De forpligter sig ligeledes til bl.a. at gennemføre et tilsvarende program i 1995 og 1996. Til gengæld herfor indrømmer den flamske region »i betragtning af den økonomiske og turistmæssige betydning af, at charterflytrafikken fra de flamske lufthavne udvikles« bl.a. følgende fordele (aftalens artikel 3, nr. 1-4) til fremme af det pågældende program:

— For året 1994: fritagelse fra landings- og parkeringsafgifter (artikel 3, nr. 1).

— Udelukkende for året 1994 og for højst 7 000 passagerer: en støtte, der tillader, at Air Belgium og Sunair kan tilbyde hver passager en rabat på 1 000 BEF i forhold til den tarif, der anvendes i lufthavnen Bruxelles-National (artikel 3, nr. 2).

— Et program til reklamefremstød for den pågældende lufttrafik, til et beløb af højst 4,5 mio. BEF (2,5 mio. for 1994, 1 mio. for hvert af årene 1995 og 1996). Dette program, der er udarbejdet i samråd med Air Belgium og Sunair, vil blive gennemført i form af reklameindslag i aviser, opslag og andre initiativer til fremme af de regionale flamske lufthavne i Oostende og Antwerpen generelt. Som led i programmet vil der også i 1995 og 1996 kunne gives fritagelse for landings- og parkeringsafgifter (artikel 3, nr. 3).

— Udelukkende for året 1994: støtte til Air Belgium til dækning af de meromkostninger, som anvendelse af lufthavnen i Oostende medfører. Denne støtte, der er

begrænset til 2 mio. BEF, andrager højst 50 % af de faktiske meromkostninger, og udbetales kun mod forelæggelse af faktura (artikel 3, nr. 4).

Den belgiske regering har i sit svar endvidere angivet følgende:

— Den støtte — artikel 3, nr. 2, i kontrakten af 1. marts 1994 — der blev ydet i 1994 med henblik på at tilbyde hver passager, der anvender lufthavnen i Oostende, en konkurrencefordel på 1 000 BEF i forhold til tariffen i lufthavnen i Zaventem, beløb sig i sidste ende til 1 426 680 BEF, svarende til 2 124 passagerer. Den flamske region har endnu ikke udbetalt beløbet, og der er heller ikke gjort krav herpå fra medkontrahenternes side.

— Den støtte — artikel 3, nr. 4, i kontrakten af 1. marts 1994 — der tog sigte på at dække meromkostningerne i 1994, beløb sig i sidste ende til 528 693 BEF, svarende til 15 passagerflyvninger. Air Belgium har gjort krav på dette beløb, men det er endnu ikke udbetalt af den flamske region.

På grundlag af disse oplysninger besluttede Kommissionen den 13. marts 1996 at åbne proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2. Kommissionens betænkeligheder, som var grunden til at proceduren blev iværksat, vedrørte følgende elementer: Fritagelse for landingsafgifter og parkeringsafgifter og de to støtteordninger udgør ganske klart statsstøtte efter bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 1, og i artikel 61, stk. 1, i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, i det følgende benævnt EØS-aftalen; det så i første omgang ikke ud til, at der var mulighed for undtagelse i henhold til stk. 2 og 3 i samme artikler. I sin beslutning om åbning af proceduren gav Kommissionen udtryk for, at den ønskede alle nødvendige oplysninger om indholdet i programmet for reklamefremstød for lufttrafikken i 1994, 1995 og 1996 til et beløb på højst 4,5 mio. BEF.

Kommissionen meddelte ved skrivelse af 29. marts 1996 Belgien sin beslutning om åbning af proceduren og gav en frist for fremsættelse af bemærkninger. Denne skrivelse blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [1], og de andre medlemsstater samt interesserede parter blev ligeledes opfordret til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 93, stk. 2.

II

Ingen af medlemsstaterne, undtagen Belgien, og ingen interesserede parter har fremsat bemærkninger efter offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende.*

[1] EFT C 121 af 25. 4. 1996, s. 8.

Belgien har til gengæld i en skrivelse af 13. maj 1996 fremsat sine bemærkninger som følge af åbningsskrivelsen og som svar på Kommissionens skrivelse af 29. marts 1996. Med hensyn til de fire foranstaltninger, Kommissionen har nævnt, anføres det i skrivelsen, at:

— fritagelse fra landings- og parkeringsafgifter for året 1994 og de to følgende år i henhold til artikel 3, nr. 1, i kontrakten af l. marts 1994 alligevel ikke er blevet givet til luftfartsselskabet Air Belgium NV

— støtten på 1 426 680 BEF i 1994 med henblik på at tilbyde hver passager, der anvender lufthavnen i Oostende, en fordel på 1 000 BEF i forhold til lufthavnen i Zaventem i henhold til artikel 3, nr. 2, i kontrakten af 1. marts 1994, er til dato ikke blevet krævet af rejsebureauet Sunair NV og er derfor endnu ikke blevet udbetalt

— det beløb på maksimalt 4,5 mio. BEF, som skulle anvendes til at finansiere et reklamefremstød for flyvninger i 1994, 1995 og 1996 i henhold til artikel 3, nr. 3, i kontrakten af l. marts 1994, er af Oostende lufthavn blevet anvendt til reklame med henblik på at øge kendskabet til Oostende lufthavn hos charterflypassagerer. Af kommercielle grunde og for at komme i direkte, målrettet forbindelse med ferierejsende har lufthavnen valgt at annoncere gennem Sunairs publikationer og reklamekampagner

— det støttebeløb, som i henhold til artikel 3, nr. 4, i kontrakten af 1994 skulle anvendes til dækning af de meromkostninger, som anvendelse af Ostende lufthavn medfører, er blevet reduceret fra 528 683 BEF til 270 116 BEF efter forhandlinger. Dette beløb er endnu ikke blevet udbetalt.

De belgiske myndigheder understreger i samme skrivelse, at de offentlige myndigheders indgreb i sidste ende viser sig at være mindre vigtigt end forventet i kontrakten af 1. marts 1994 på grund af det vellykkede resultat af reklamekampagnerne, navnlig for charterfly om vinteren. Der er i øvrigt ikke senere indgået nogen anden kontrakt. De belgiske myndigheder tilføjer, at de to støttebeløb på henholdsvis 1 426 680 BEF og 270 117 BEF ikke vil blive udbetalt, før Kommissionen har givet tilladelse.

Kommissionen meddelte ved skrivelse af 10. juli 1996 de belgiske myndigheder, at oplysningerne i deres skrivelse af 13. maj 1996 ikke gjorde det muligt for Kommissionen at træffe endelig afgørelse i denne sag. Den har derfor anmodet de belgiske myndigheder om at sende en kopi af kontraktændringerne hvad angår undtagelsen for landings- og parkeringsafgifter og yderligere oplysninger om foranstaltninger og bevilgede beløb i forbindelse med reklameprogrammet for flytrafikken. De belgiske myndigheder tilsendte Kommissionen de pågældende oplysninger den 29. juli 1996.

De belgiske myndigheder meddelte ved skrivelse af 17. september 1997, at:

— Air Belgium har betalt landings- og parkeringsafgifter på normal vis (artikel 3, nr. 1, i kontrakten af 1. marts 1994)

— der er blevet gjort krav på støtten i henhold til artikel 3, nr. 2, i kontrakten af 1. marts 1994 til et beløb af 984 600 BEF, men dette beløb skal kontrolleres af den flamske region, og det udbetales kun med Kommissionens godkendelse

— Sunair SA har tilbagebetalt omkostningerne ved reklamekampagnen, et beløb på 4,5 mio. BEF

— Air Belgium har gjort krav på støttebeløbet på 270 116 BEF i henhold til artikel 3, nr. 4, i kontrakten af 1. marts 1994, men beløbet udbetales kun med Kommissionens godkendelse.

— tildeling i 1994 af støtte, som beregnes på grundlag af antallet af transporterede passagerer, og som tilsigter at give Oostende lufthavn en konkurrencefordel i forhold til Zaventem lufthavn (artikel 3, nr. 2, i kontrakten)

— finansiering af et reklamefremstød for lufttrafik i 1994, 1995 og 1996 til et beløb på maksimalt 4,5 mio. BEF (artikel 3, nr. 3, i kontrakten)

— tildeling i 1994 af en støtte, som skal dække meromkostningerne i forbindelse med anvendelse af Oostende lufthavn (artikel 3, nr. 4, i kontrakten).

RETLIG VURDERING

III

Fritagelsen fra landings- og parkeringsafgifter i 1994, 1995 og 1996

Det fremgår af de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, at den foranstaltning, der gik ud på at fritage selskaberne Air Belgium NV og Sunair NV for landings- og parkeringsafgifter i Oostende lufthavn i henhold til nr. 1 og sidste afsnit i nr. 3 i artikel 3 i kontrakt af 1. marts 1994 mellem disse to selskaber og den flamske region, i sidste ende blev trukket tilbage og derfor aldrig trådte i kraft. Proceduren bør derfor afsluttes med hensyn til dette punkt, da det ikke længere er relevant.

De tre andre foranstaltninger

I henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, og til EØS-aftalens artikel 61, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet og med nævnte aftale i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Ved »statsstøtte« forstås støtte, der tildeles af de centrale, regionale eller lokale myndigheder i en medlemsstat eller af offentlige eller private organer, som medlemsstaterne nedsætter eller udpeger til at administrere støtte (Domstolens dom af 22. marts 1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland) [1].

De tre følgende foranstaltninger, som er omfattet af førnævnte kontrakt af 1. marts 1994, må undersøges på baggrund af ovennævnte bestemmelser:

Med hensyn til den første foranstaltning, reklamefremstødet for lufttrafikken i 1994, 1995 og 1996, fremgår det af de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, at dette program omfatter reklamer og annoncer i rejsebureauet Sunairs brochurer, som fremhævede Oostende lufthavn i forhold til de andre belgiske lufthavne. Dette er et simpelt reklamemiddel til gavn for Oostende lufthavn, noget som er fuldstændig normalt for den flamske region, som ejer og forvalter Oostende lufthavn, med henblik på at fremme denne lufthavn. Programmet har hverken haft til formål eller følge at favorisere rejsebureauet Sunair — som har fået udbetalt 4,5 mio. BEF, svarende til omkostningerne i forbindelse med denne reklamekampagne — ud over den gevinst, som lufthavnens ejer/administrator kunne forvente som følge af reklamekampagnen. Foranstaltningen er derfor ikke statsstøtte efter bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. Der bør derfor ikke rejses indsigelse mod foranstaltningen.

De to næste foranstaltninger vedrører de to støttebeløb i henhold til nr. 2 og 4 i artikel 3 i kontrakten af 1. marts 1994, som Air Belgium har gjort krav på, og som beløber sig til henholdsvis 984 600 BEF og 270 116 BEF. Disse foranstaltninger udgør statsstøtte efter artikel 92, stk. 1, og artikel 61, stk. 1. For det første er de offentlige, da de er fastsat ved kontrakt indgået af en regional myndighed. For det andet udgør de støtte, fordi det drejer sig om en finansiel overførsel i form af direkte støtte, og fordi disse foranstaltninger er specifikke, da de kun vedrører to virksomheder. For det tredje påvirker disse foranstaltninger udvekslingen mellem medlemsstaterne, da de vedrører to virksomheder, der har lufttransport som aktivitet. Denne aktivitet, der ifølge sagens natur påvirker samhandelen, omfatter flere medlemsstater, og den kan endog omfatte hele EØS. Dette er navnlig tilfældet efter ikrafttrædelse den 1. januar 1993 af Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 [2], (EØF) nr. 2408/92 [3] og (EØF) nr. 2409/92 [4] (»den

[1] Sml. 1977, s. 596, præmis 21.

[2] EFT L 240 af 24. 8. 1992, s. 1.
[3] EFT L 240 af 24. 8. 1992, s. 8.
[4] EFT L 240 af 24. 8. 1992, s. 15.

tredje luftfartspakke«), ifølge hvilke fællesskabsmarkedet for civil luftfart liberaliseres. To af de destinationer, der udtrykkelig nævnes af de belgiske myndigheder, er i øvrigt beliggende i en anden af Fællesskabets medlemsstater. For det fjerde fordrejer disse støttebeløb konkurrencen, da de kun tildeles to virksomheder, som er i direkte konkurrence inden for fællesmarkedet med andre EF-virksomheder. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at aftalen af 1. marts 1994 mellem den flamske region og selskaberne Air Belgium NV og Sunair NV fastsætter, at fartplanen kan sættes ud af kraft, samt at den flamske region i så fald ophører med at deltage finansielt, hvis andre virksomheder i 1994 og 1995 gennemfører flyvninger med afgang fra Oostende til de samme destinationer, og hvis Air Belgium og Sunair i denne forbindelse lider påviselige finansielle tab. Denne sidste klausul viser klart, at foranstaltningen er eksklusiv. De belgiske myndigheder har i øvrigt ikke bestridt, at de pågældende to tilskud har karakter af støtte.

IV

De to førnævnte støtteforanstaltninger, som ikke falder ind under anvendelsesområdet for godkendte støtteordninger, burde have været meddelt Kommissionen som foreskrevet i traktatens artikel 93, stk. 3. Belgien har ved at undlade at meddele denne støtte forud, dvs. før iværksættelsen, ikke opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 93, stk. 3. Støtten er således tildelt på uretmæssig vis og er derfor ulovlig.

V

Disse to støtteordningers forenelighed med fællesmarkedet må undersøges på baggrund af bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 2 og 3.

Bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra a), b) og c), og i EØS-aftalens artikel 61, stk. 2, litra a), b) og c), finder ikke anvendelse på de pågældende støtteordninger, idet det ikke drejer sig om støtte af social karakter til enkelte forbrugere ydet uden forskelsbehandling med hensyn til varernes oprindelse eller om støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder, og heller ikke om støtte til økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder.

Traktatens artikel 92, stk. 3, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, indeholder en liste over støtte, som kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet. Om støtten er forenelig skal vurderes på fællesskabsniveau og ikke på nationalt niveau.

For at sikre, at det indre marked fungerer korrekt, og under hensyntagen til principperne i traktatens artikel 3, litra g), skal de undtagelser fra bestemmelsen i artikel 92, stk. 1, der er anført i stk. 3, fortolkes strikt ved undersøgelse af en statsstøtteordning eller en individuel foranstaltning. I betragtning af den voksende konkurrence i forbindelse med den gradvise liberalisering af lufttransport som følge af den tredje pakke foranstaltninger må Kommissionen endvidere føre en streng kontrolpolitik med hensyn til statsstøtte for at undgå, at en sådan støtte får virkninger, der strider mod den fælles interesse ([1]).

Traktatens artikel 92, stk. 3, litra a) og c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra a) og c), indeholder undtagelser til fordel for støtte til fremme af udviklingen i visse regioner. Den af den flamske region ydede støtte er af ad hoc-karakter og falder ikke ind under disse bestemmelser, dels fordi det drejer sig om driftsstøtte og ikke investeringsstøtte, og dels fordi Oostende-regionen ikke opfylder kriterierne for regionalstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra a), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra a).

Bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra b), og i EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra b), finder heller ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, da støtten ikke tilsigter at fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi.

Undtagelse i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), vedrørende støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene kan heller ikke finde anvendelse i nærværende tilfælde da det, som tidligere sagt, drejer sig om direkte driftsstøtte og ikke om investeringsstøtte. Kommissionen er i øvrigt kun rede til at anvende denne undtagelse, når det drejer sig om støtte, der ledsager en omstruktureringsplan for virksomheden ([2]). Det ser dog ikke ud til, at Air Belgium og Sunair på nuværende tidspunkt er ved at blive omstruktureret, og at støtten udbetales i forbindelse med en omstrukturering. De belgiske myndigheder har heller ikke påberåbt sig denne bestemmelse.

Det skal til sidst bemærkes, at Kommissionen generelt begrænser mulighederne for direkte støtte til drift af luftruter til to veldefinerede tilfælde ([3]):

— når en medlemsstat anvender bestemmelserne i artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2408/92 vedrørende forpligtelse til offentlig tjeneste. Det er på ingen måde tilfældet her

([1]) Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og EØS-aftalens artikel 61 på statsstøtte i luftfartssektoren (EFT C 350 af 10. 12. 1994, s. 5).
([2]) Se fodnote 6, afsnit V, 2.
([3]) Se fodnote 6, afsnit III.

— når bestemmelserne i traktatens artikel 92, stk. 2, litra a), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 2, litra a), finder anvendelse. Det er allerede blevet påpeget, at denne undtagelse ikke finder anvendelse i nærværende tilfælde.

Det fremgår af det foregående, at de to støtteordninger ikke falder ind under nogen af de tilfælde, der omhandles i traktatens artikel 92, stk. 2 og 3, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 2 og 3. Det bør derfor pålægges Belgien at undlade at iværksætte disse støtteordninger, da de er uforenelige med fællesmarkedet —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

De to støtteordninger, der er fastsat i henholdsvis nr. 2 og 4 i artikel 3 i den kontrakt, der den 1. marts 1994 er indgået mellem den flamske region på den ene side og luftfartsselskabet Air Belgium NV og rejsebureauet Sunair NV på den anden side, og i henhold til hvilke luftfartsselskabet Air Belgium har gjort krav på beløb på henholdsvis 984 600 BEF og 270 116 BEF, udgør ulovlig statsstøtte, da de er bevilget i strid med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 93, stk. 3. Disse støtteordninger er uforenelige med fællesmarkedet i henhold til EF-traktatens artikel 92 og EØS-aftalens artikel 61.

Artikel 2

Det pålægges Belgien at afstå fra at udbetale de to støttebeløb, der er nævnt i artikel 1.

Artikel 3

Belgien skal inden for to måneder efter meddelelsen af nærværende beslutning meddele Kommissionen de foranstaltninger, Belgien har truffet for at efterkomme denne.

Artikel 4

Kommissionen har ingen indsigelser mod udbetalingen til rejsebureauet Sunair NV af 4,5 mio. BEF til finansiering af den flamske regions reklameprogram for de regionale lufthavne i Oostende og Antwerpen generelt i henhold til artikel 3, nr. 3, første afsnit, i den i artikel 1 i nærværende beslutning nævnte kontrakt af 1. marts 1994.

Artikel 5

Proceduren afsluttes hvad angår fritagelse for landingsafgifter og parkeringsafgifter i henhold til artikel 3, nr. 1 og 3, sidste afsnit, i den i artikel 1 i nærværende beslutning nævnte kontrakt af 1. marts 1994.

Artikel 6

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 21. januar 1998.

På Kommissionens vegne
Neil KINNOCK
Medlem af Kommissionen