DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 21 de enero de 1998

relativa a las ayudas concedidas por la Región Flamenca a la compañía Air Belgium y al operador turístico Sunair para la utilización del aeropuerto de Ostende

(Los textos en lengua francesa y neerlandesa son los únicos auténticos)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/337/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, la letra a) del apartado 1 de su artículo 62,

Después de haber emplazado a las partes interesadas, de conformidad con las disposiciones de los artículos mencionados, para que presentaran sus observaciones, y habida cuenta de dichas observaciones,

Considerando lo que sigue:

HECHOS

I

Mediante cartas de 1 y 20 de junio de 1995, respectivamente, la Association Belge des Tours-Opérateurs presentó una denuncia ante la Comisión sobre las subvenciones concedidas por la Región Flamenca a los operadores turísticos y a las compañías aéreas que efectúan vuelos no regulares con origen y destino en el aeropuerto de Ostende. A raíz de esta denuncia, la Comisión, mediante carta de 15 de septiembre de 1995, comunicó estos datos a las autoridades belgas y les pidió que respondieran a las dos preguntas que se formulan a continuación para poder examinar este asunto a la luz de lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado sobre ayudas de Estado.

— ¿Qué medidas ha previsto la Región Flamenca para ayudar a los operadores turísticos y a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Ostende? ¿Desde qué fecha están en vigor? Se ruega faciliten una copia de los actos reglamentarios o de las decisiones por las que se instituyen estas medidas.

— ¿Qué importes han sido abonados a los operadores turísticos y a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Ostende desde la institución de estas medidas? Se ruega proporcionen un cuadro anual detallado de los importes abonados, con un desglose por empresa beneficiaria.

Mediante carta de 17 de octubre de 1995, el Gobierno belga remitió a la Comisión una respuesta pormenorizada a estas preguntas. De ella se desprende que las medidas previstas por la Región Flamenca para ayudar a las operadores turísticos y a las compañías aéreas que utilizan el aeropuerto de Ostende tienden a promover los vuelos chárter con salida de dicho aeropuerto. Estas medidas son el resultado de un acuerdo suscrito el 1 de marzo de 1994 entre, por una parte, la Región Flamenca y, por otra, la compañía aérea Air Belgium NV y el operador turístico Sunair NV Según este acuerdo, Air Belgium y Sunair se comprometen a realizar durante la temporada de verano de 1994, es decir, de junio a septiembre, un programa mínimo de 36 vuelos chárter (que corresponden a un número aproximado de 5 202 pasajeros) con salida del aeropuerto regional de Ostende y con destino a Mallorca, Alicante y Monastir. Se comprometen también, en particular, a realizar un programa de vuelos comparable en 1995 y 1996. Como contrapartida, «habida cuenta de la importancia económica y turística del desarrollo de los vuelos chárter con salida de los aeropuertos flamencos», la Región Flamenca concede, especialmente para la explotación de estos vuelos, las siguientes ventajas (puntos 1 a 4 del artículo 3 del Acuerdo):

— para el año 1994, una exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento (punto 1 del artículo 3);

— para el año 1994 exclusivamente, y dentro del límite de 7 000 pasajeros transportados, una subvención calculada de tal forma que Air Belgium y Sunair puedan ofrecer a cada pasajero una reducción de 1 000 francos belgas con respecto a la tarifa normal aplicada en el aeropuerto de Bruxelles-National (punto 2 del artículo 3);

— un programa de promoción de estos vuelos, por un importe máximo de 4,5 millones de francos belgas (2,5 millones para 1994, 1 millón para 1995 y 1996, respectivamente). Este programa, establecido en concertación con Air Belgium y Sunair, se aplicará en forma de folletos publicitarios, carteles y otras iniciativas destinadas a promover los aeropuertos regionales flamencos de Ostende y Amberes en general. En 1995 y 1996, el programa también podrá consistir en una nueva exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento (punto 3 del artículo 3);

— para el año 1994 exclusivamente, una subvención destinada a compensar a Air Belgium por los gastos adicionales que supone la utilización del aeropuerto

de Ostende. Esta subvención ascenderá a lo sumo al 50% de los gastos adicionales reales, previa presentación de la factura correspondiente, y quedará limitada a 2 millones de francos belgas (punto 4 del artículo 3).

El Gobierno belga indicó asimismo en su respuesta los siguientes datos:

— la subvención concedida en 1994 para ofrecer a cada pasajero que utilizara el aeropuerto de Ostende una ventaja competitiva de 1 000 francos belgas con respecto al aeropuerto de Zaventem, tal como establece el apartado 2 del artículo 3 del Acuerdo suscrito el 1 de marzo de 1994, ascendió en definitiva a 1 426 680 francos belgas, lo que corresponde a 2 124 pasajeros reales. Este importe aún no ha sido abonado por la Región Flamenca, ni reclamado por los cocontratantes;

— la subvención destinada a indemnizar por los costes adicionales de 1994, tal como establece el punto 4 del artículo 3 del Acuerdo suscrito el 1 de marzo de 1994, ascendió finalmente a 528 693 francos belgas, lo que corresponde a 15 vuelos con pasajeros. Este importe ha sido reclamado por Air Belgium pero aún no ha sido abonado por la Región Flamenca.

Habida cuenta de estos datos, el 13 de marzo de 1996 la Comisión decidió incoar en este asunto el procedimiento que establece el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Las dudas de la Comisión que justifican la apertura del procedimiento estriban en dos elementos: por una parte, la exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento, así como las dos subvenciones descritas anteriormente, constituyen con toda probabilidad ayudas de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado y del apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (denominado en lo sucesivo «el Acuerdo EEE»); por otra parte, no se observan, a primera vista, posibilidades de exención de conformidad con los apartados 2 y 3 de los artículos mencionados. En su decisión de apertura del procedimiento, la Comisión manifestó asimismo su voluntad de obtener todos los datos necesarios sobre el contenido del programa de promoción de los vuelos en 1994, 1995 y 1996, por un importe máximo de 4,5 millones de francos belgas.

Mediante carta de 29 de marzo de 1996, la Comisión comunicó a las autoridades belgas su decisión de iniciar el procedimiento y las emplazó para que presentaran sus observaciones. Dicha carta se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [1] y se solicitó de los demás Estados miembros y de las partes interesadas que presentaran sus observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

II

Ningún Estado miembro, salvo Bélgica, y ninguna parte interesada presentaron observaciones tras la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

[1] DO C 121 de 25. 4. 1996, p. 8.

En cambio, mediante carta de 13 de mayo de 1996, Bélgica presentó sus observaciones tras la decisión de apertura del procedimiento y a modo de respuesta a la carta de la Comisión de 29 de marzo de 1996. En lo que se refiere a las cuatro medidas identificadas por la Comisión, la carta de las autoridades belgas indica lo siguiente:

— la exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento para el año 1994 y para los dos años siguientes, prevista en el punto 1 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994, no se concedió, al final, a la compañía aérea Air Belgium NV;

— la subvención por importe de 1 426 680 francos belgas concedida en 1994 para ofrecer a cada pasajero una ventaja de 1 000 francos belgas con respecto al aeropuerto de Zaventem, prevista en el punto 2 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994, no ha sido solicitada hasta la fecha por el operador turístico Sunair NV y, por consiguiente, no le ha sido abonada;

— el importe máximo de 4,5 millones de francos belgas, destinada a financiar un programa de promoción de los vuelos en 1994, 1995 y 1996, prevista en el punto 3 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994, fue utilizado por el aeropuerto de Ostende para hacer publicidad con el fin de aumentar la notoriedad del aeropuerto ante los pasajeros de vuelos no regulares. Con este fin comercial y con el fin de interesar directamente, de forma muy concreta, a los veraneantes, el aeropuerto optó por insertar anuncios en las publicaciones y en las campañas de promoción del operador turístico Sunair NV;

— el importe de la subvención para indemnizar los costes adicionales que supone la utilización del aeropuerto de Ostende, tal como establece el punto 4 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994, pasó de 528 683 a 270 116 francos belgas a raíz de negociaciones. Dicha subvención aún no se ha abonado.

En esta misma carta, las autoridades belgas destacan que la intervención de las autoridades públicas resulta menos importante, en definitiva, de lo previsto en el Acuerdo de 1 de marzo de 1994, debido al éxito de las campañas de promoción, especialmente para los vuelos no regulares de la temporada de invierno. Además, no se suscribió ningún otro acuerdo posteriormente. Las autoridades belgas añaden que las dos subvenciones, por un importe respectivo de 1 426 680 y 270 117 francos belgas, sólo se abonarán previa autorización de la Comisión.

Mediante carta de 10 de julio de 1996, la Comisión comunicó a las autoridades belgas que los datos contenidos en su carta del 13 de mayo de 1996 no le permitían pronunciarse de forma definitiva en este asunto. Por consiguiente, les pidió que tuviesen a bien proporcionarle una copia de las modificaciones contractuales introducidas en lo que se refiere a la exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento, así como datos adicionales sobre las acciones y los importes incluidos en el programa de promoción de los vuelos. Las autoridades belgas comunicaron estos datos a la Comisión el 29 de julio de 1996.

Por último, mediante carta de 17 de septiembre de 1997, las autoridades belgas declararon lo siguiente:

— la compañía Air Belgium corrió con los derechos de aterrizaje y de estacionamiento (punto 1 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994);

— la subvención prevista en el punto 2 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994 se reclamó por un importe de 984 600 francos belgas, importe que debe ser comprobado por la Región Flamenca y que sólo se abonará previa aprobación de la Comisión;

— el coste de la campaña de promoción, por un importe de 4,5 millones de francos belgas, fue reembolsado a la empresa Sunair SA;

— la subvención por un importe de 270 116 francos belgas, prevista en el punto 4 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994, ha sido reclamada por la compañía Air Belgium SA pero sólo se abonará previa aprobación de la Comisión.

VALORACIÓN JURÍDICA

III

Sobre la exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento para los años 1994, 1995 y 1996

Se deduce de los elementos que obran en poder de la Comisión que la medida consistente en una exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento de las aeronaves en el aeropuerto de Ostende para las empresas Air Belgium NV y Sunair NV, tal como se establece en el punto 1 y en el último párrafo del punto 3 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994 suscrito entre estas dos empresas y la Región Flamenca, fue retirada finalmente y nunca ha sido aplicada. Por consiguiente, conviene archivar el procedimiento sobre este punto que ya no tiene objeto.

Sobre las demás tres medidas

A tenor de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y en el apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE, son incompatibles con el mercado común y con dicho Acuerdo, en la medida en que afecten a los intercambios entre Estados miembros y entre partes contratantes, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. Se entenderá por «ayudas de Estado» las ayudas otorgadas por las autoridades centrales, regionales o locales de un Estado miembro o por organismos públicos o privados que éste instituye o designa para que administren la ayuda (sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de marzo de 1977, en el asunto 78/76: Steinike & Weinlig contra República Federal de Alemania) [1].

Conviene examinar a la luz de estas disposiciones las tres medidas previstas por el Acuerdo de 1 de marzo de 1994:

— la concesión en 1994 de una subvención calculada en función del número de pasajeros transportados y destinada a permitir que la utilización del aeropuerto de Ostende ofrezca una ventaja competitiva en relación con el aeropuerto de Zaventem (punto 2 del artículo 3 del Acuerdo);

— la financiación de un programa de promoción de los vuelos en 1994, 1995 y 1996, por un importe máximo de 4,5 millones de francos belgas (punto 3 del artículo 3 del Acuerdo);

— la concesión en 1994 de una subvención destinada a indemnizar los costes adicionales que supone la utilización del aeropuerto de Ostende (punto 4 del artículo 3 del Acuerdo).

Por lo que se refiere, en primer lugar, al programa de promoción de los vuelos en 1994, 1995 y 1996, se deduce de los datos que obran en poder de la Comisión que este programa consiste en folletos y anuncios publicitarios, publicados en los catálogos del operador turístico Sunair NV, que ilustran la ubicación del aeropuerto de Ostende entre los aeropuertos belgas. El programa constituye un simple vector de publicidad en favor del aeropuerto de Ostende y se inscribe en el marco de un proceso normal por parte de la Región Flamenca, propietaria y gestora del aeropuerto de Ostende, para garantizar su promoción. No tiene por objeto, ni por efecto, favorecer al operador turístico Sunair NV, a quien se reembolsó un importe de 4,5 millones de francos belgas que correspondían al coste de esta campaña de promoción, coste superior a los beneficios que puede esperar a cambio el propietario y gestor del aeropuerto. Por consiguiente, la medida no es una ayuda de Estado a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y en el apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE. Por lo tanto, conviene no formular objeción alguna al respecto.

Por lo que se refiere a las dos subvenciones previstas en los puntos 2 y 4 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994 y reclamadas por la compañía Air Belgium (984 600 y 270 116 francos belgas, respectivamente), estas medidas constituyen ayudas de Estado a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y en el apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE. En primer lugar, su carácter público se debe a que son adoptadas, de forma contractual, por una autoridad regional. En segundo lugar, la existencia de ayudas queda reflejada, por una parte, en la realidad de transferencias financieras en forma de subvenciones directas y, por otra, en la especificidad de estas medidas que se refieren solamente a dos empresas. En tercer lugar, estas ayudas afectan a los intercambios entre Estados miembros en la medida en que se aplican a dos empresas cuya actividad en el sector del transporte aéreo afecta directamente, por naturaleza, a los intercambios, se extiende a varios Estados miembros y puede cubrir el conjunto del EEE. Esto es especialmente cierto desde la entrada en vigor, el 1 de enero de 1993, de los Reglamentos (CEE) nº 2407/92 [2], (CEE) nº 2408/92 [3] y (CEE) nº 2409/92 del Consejo [4] («tercer paquete aéreo»),

[1] Rec. 1977, p. 596, punto 21 de los motivos.

[2] DO L 240 de 24. 8. 1992, p. 1.
[3] DO L 240 de 24. 8. 1992, p. 8.
[4] DO L 240 de 24. 8. 1992, p. 15.

por los que se liberaliza el mercado comunitario de la aviación civil. Además, dos de los destinos expresamente mencionados por las autoridades belgas se sitúan en otro Estado miembro de la Comunidad. En cuarto lugar, estas ayudas falsean la competencia, ya que sólo se conceden a dos empresas que compiten directamente, dentro del mercado común, con otras compañías comunitarias. A este respecto, el Acuerdo suscrito el 1 de marzo de 1994 entre la Región Flamenca, por una parte, y las empresas Air Belgium NV y Sunair NV, por otra, establece que el programa de vuelos podrá interrumpirse y que, en tal caso, la Región Flamenca suspenderá su participación financiera si, en los años 1994 y 1995, otras empresas realizaran vuelos desde Ostende hacia los mismos destinos que supusieran para Air Belgium y Sunair pérdidas financieras demostrables. Esta última cláusula demuestra claramente el carácter exclusivo de la medida. De hecho, las autoridades belgas no han puesto en tela de juicio el carácter de ayuda de estas dos subvenciones.

IV

Las dos medidas de ayuda mencionadas, que no se inscriben en el ámbito de aplicación de los regímenes de ayuda aprobados, deberían haber sido notificadas a la Comisión de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Al omitir esta notificación de las ayudas con antelación, es decir, antes de su aplicación, Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 3 del artículo 93. Las ayudas se concedieron por tanto de forma ilegal y son ilícitas.

V

Es importante examinar la compatibilidad de estas dos ayudas con el mercado común a la luz de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado y los apartados 2 y 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE.

Las disposiciones de las letras a), b) y c) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado y de las letras a), b) y c) del apartado 2 del artículo 61 del Acuerdo EEE no son aplicables a estas ayudas, ya que no se trata de ayudas de carácter social concedidas a consumidores individuales sin discriminaciones basadas en el origen de los productos, ni de ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres o por otros acontecimientos de carácter excepcional ni, por último, de ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones alemanas.

El apartado 3 del artículo 92 del Tratado y el apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE establecen la lista de las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. Dicha compatibilidad debe apreciarse en el contexto de la Comunidad y no de un solo Estado miembro.

Para preservar el buen funcionamiento del mercado común y habida cuenta de los principios de la letra g) del artículo 3 del Tratado, las excepciones a las disposiciones del apartado 1 del artículo 92, tal como se definen en su apartado 3, deben ser objeto de una interpretación estricta al examinar un régimen de ayuda o cualquier medida individual. Además, habida cuenta de la competencia creciente a raíz de la liberalización progresiva de los transportes aéreos derivada del tercer paquete de medidas, la Comisión debe atenerse a una política de control rigurosa de las ayudas de Estado, para evitar que tengan efectos contrarios al interés común ([1]).

Las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE prevén excepciones para las ayudas destinadas a favorecer o a facilitar el desarrollo de determinadas regiones. Las ayudas concedidas por la Región Flamenca presentan un carácter *ad hoc* y no pueden acogerse a estas disposiciones ya que, por una parte, se trata de ayudas de funcionamiento y no de ayudas a la inversión y, por otra, la región de Ostende no cumple los criterios para poder acogerse a ayudas regionales en virtud de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y de la letra a) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE.

Las disposiciones de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y de la letra b) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE tampoco pueden aplicarse en este caso, ya que estas ayudas no están destinadas a fomentar la realización de un proyecto europeo o a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

La excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado y en la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE para las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas tampoco puede aplicarse en este caso ya que, como se ha dicho anteriormente, se trata de ayudas directas de funcionamiento y no de ayudas destinadas a favorecer la inversión. Además, la Comisión sólo está dispuesta a conceder el beneficio de esta excepción a las ayudas que acompañen un proceso de reestructuración empresarial ([2]). No parece que Air Belgium ni Sunair se hallen actualmente en una fase de reestructuración y que las ayudas se concedan en ese contexto. De hecho, las autoridades belgas nunca han invocado esta disposición.

Por último, cabe recordar que la Comisión suele limitar a dos casos bien precisos las posibilidades de ayudas directas para la explotación de conexiones aéreas ([3]):

— por una parte, cuando un Estado miembro recurre a las disposiciones del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2408/92 sobre obligaciones de servicio público. Tal no es el caso en este asunto;

([1]) Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE a las ayudas de Estado en el sector de la aviación (DO C 350 de 10. 12. 1994, p. 5).
([2]) Véase la nota a pie de página 6, capítulo V.2.
([3]) Véase la nota a pie de página 6, capitulo III.

— por otra, cuando se aplican las disposiciones de la letra a) del apartado 2 del artículo 92 del Tratado y de la letra a) del apartado 2 del artículo 61 del Acuerdo EEE. Ya se ha indicado anteriormente que esta excepción no era aplicable en el presente caso.

Se deduce de todo lo anterior que las dos subvenciones no cumplen ninguno de los requisitos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado ni en los apartados 2 y 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE. Por consiguiente, es preciso ordenar a Bélgica que renuncie a la aplicación de estas ayudas que son incompatibles con el mercado común,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las dos subvenciones previstas, respectivamente, en los puntos 2 y 4, del artículo 3 del Acuerdo suscrito el 1 de marzo de 1994 entre, por una parte, la Región Flamenca y, por otra, la compañía aérea Air Belgium NV y el operador turístico Sunair NV, reclamadas por la compañía Air Belgium NV por importe de 984 600 y 270 116 francos belgas, constituyen ayudas de Estado ilegales, ya que han sido concedidas en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE. Estas ayudas son incompatibles con el mercado común a los efectos del artículo 92 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo EEE.

Artículo 2

Se ordena a Bélgica que renuncie al pago de las dos subvenciones mencionadas en el artículo 1.

Artículo 3

Bélgica informará a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, acerca de las medidas que hubiere adoptado en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

La Comisión no formula ninguna objeción con respecto al pago al operador turístico Sunair NV de un importe de 4,5 millones de francos belgas correspondientes a la financiación por la Región Flamenca del programa de promoción de los aeropuertos regionales de Ostende y de Amberes en general, tal como establece el párrafo primero del punto 3 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994 mencionado en el artículo 1 de la presente Decisión.

Artículo 5

Se archiva el procedimiento en lo que se refiere a la exención de los derechos de aterrizaje y de estacionamiento que establecen el punto 1 y el último párrafo del punto 3 del artículo 3 del Acuerdo de 1 de marzo de 1994 mencionado en el artículo 1 de la presente Decisión.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Bélgica.

Hecho en Bruselas, el 21 de enero de 1998.

Por la Comisión

Neil KINNOCK

Miembro de la Comisión