

## V

(Ogłoszenia)

## POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

## KOMISJA EUROPEJSKA

## POMOC PAŃSTWA – BELGIA

Pomoc państwa SA.38105 (2014/C) (ex 2014/NN)

## Port lotniczy Bruxelles-National

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2015/C 024/03)

Pismem z dnia 1 października 2014 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Belgię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianych środków pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środków pomocy, w odniesieniu do których Komisja wszczyna postępowanie\*, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission  
Directorate-General for Competition  
State Aid Greffe  
1049 Bruxelles/Brussels  
Belgique/België  
Faks: + 32 2 296 41 04

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

## I. PROCEDURA

Pismami z dnia 31 grudnia 2013 r. i z dnia 2 stycznia 2014 r. do Komisji wpłynęły dwie skargi złożone przez grupę International Airlines Group i przedsiębiorstwo Ryanair, dotyczące dekretu królewskiego w sprawie przyznania pomocy finansowej przedsiębiorstwu Brussels Airport Company (zwanemu dalej BAC), operatorowi portu lotniczego Bruxelles-National.

Pismem z dnia 13 stycznia 2014 r. Komisja przekazała władzom belgijskim wersję obu skarg nieobjętą klauzulą poufności i wezwała je do dostarczenia wyjaśnień na temat środka, którego dotyczyły skargi. Władze belgijskie udzieliły częściowo odpowiedzi pismem z dnia 5 lutego 2014 r.

Pismem z dnia 11 lutego 2014 r. Komisja wezwała Belgię do udzielenia dalszych informacji. Władze belgijskie przedstawiły swoje uwagi w piśmie z dnia 2 kwietnia 2014 r.

Dnia 26 maja 2014 r. Ryanair wystosował kolejne pismo do służb Komisji, w którym przekazał uwagi uzupełniające oraz do którego załączył dekret królewski przyznający przedmiotowe środki.

Dnia 25 lipca 2014 r. ruch obywatelski „Pas Question” wystosował do Komisji pismo, aby zwrócić jej uwagę na te same środki.

Po przeanalizowaniu aktualnie dostępnych jej informacji Komisja uważa za niezbędne wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu w celu zbadania, czy środki pomocy są zgodne z zasadami pomocy państwa.

## II. OPIS ŚRODKA, W ODNIESIENIU DO KTÓREGO KOMISJA WSZCZYNA POSTĘPOWANIE

Na podstawie dekretu królewskiego z dnia 7 stycznia 2014 r. BAC, operator portu lotniczego Bruxelles-National, korzysta z corocznej dotacji udzielonej przez Belgię, wynoszącej 19 mln EUR rocznie, wypłacanej w latach 2014, 2015 i 2016. Dotacja ta została udzielona tytułem wsparcia infrastruktury związanej z bezpieczeństwem.

W art. 2 dekretu królewskiego z dnia 7 stycznia 2014 r. ustanowiono, że BAC przekazuje przedmiotową dotację użytkownikom portu lotniczego Bruxelles-National, w którym w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 r. obsłużono ponad 400 000 pasażerów, nie licząc pasażerów tranzytowych i przesiadających się.

Kwota wypłacana każdemu użytkownikowi „obliczana jest corocznie na podstawie liczby pasażerów odprawiających się, w tym pasażerów tranzytowych i przesiadających się, w latach 2013, 2014 i 2015. Po przekroczeniu pułapu 400 000 pasażerów rocznie użytkownik zwolniony jest, w latach 2013, 2014 i 2015, z pokrywania kosztów usług mających zapewnić bezpieczeństwo pasażerów i bezpieczeństwo portu lotniczego, na całkowitą roczną kwotę nieprzekraczającą 19 mln EUR”.

## III. OCENA ŚRODKA

Środek może stanowić pomoc na korzyść przedsiębiorstw lotniczych spełniających warunki określone w art. 2 ust. 1 przedmiotowego środka.

Komisja uważa na obecnym etapie postępowania, że dotacja prawdopodobnie stanowi selektywną korzyść dla przedsiębiorstw lotniczych spełniających warunki określone w art. 2 ust. 1 przedmiotowego środka oraz że stanowi pomoc państwa na ich korzyść.

Komisja wyraża ponadto poważne wątpliwości co do zgodności takich ewentualnych środków pomocy z rynkiem wewnętrznym. Prosi Belgię o wskazanie podstawy prawnej, na jakiej opiera się zgodność ewentualnego wsparcia na rzecz przedsiębiorstw lotniczych spełniających warunki określone w art. 2 ust. 1 przedmiotowego środka z rynkiem wewnętrznym.

### Bezprawność ewentualnej pomocy i jej windykacja

Komisja uważa, że przedmiotowy środek pomocy został wdrożony bez uprzedniego zgłoszenia. Komisja wyraża zatem poważne wątpliwości co do zgodności ewentualnej pomocy z prawem.

Komisja wzywa Belgię do przedstawienia uwag zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia proceduralnego dotyczącego możliwości wezwania przez Komisję państwa członkowskiego do zawieszenia wypłaty wszelkiej pomocy przyznanej bezprawnie do momentu podjęcia przez Komisję decyzji w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Komisja zwraca uwagę Belgii na fakt, iż w przypadku podjęcia negatywnej decyzji w sprawie pomocy przyznanej bezprawnie, Komisja nakaże Belgii podjęcie wszelkich koniecznych środków w celu windykacji pomocy.

## TEKST PISMA

«Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la 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 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## 1. PROCÉDURE

- (1) Le 19 décembre 2013, un communiqué de presse du Conseil des ministres du gouvernement belge a annoncé qu'un projet d'arrêté royal visant à octroyer une aide financière en faveur des utilisateurs des services de Brussels Airport Company, titulaire de la licence d'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National, avait été approuvé.
- (2) Par courrier du 31 décembre 2013, la Commission a été saisie d'une plainte formulée par International Airlines group (ci-après "IAG") concernant ces mesures.
- (3) Par courrier du 2 janvier 2014, la compagnie aérienne Ryanair a également déposé une plainte en ce sens.
- (4) La Commission a transmis les plaintes d'IAG et de Ryanair à la Belgique et lui a demandé des informations complémentaires par courrier du 13 janvier 2014. Les autorités belges ont présenté leurs commentaires par courrier du 5 février 2014.
- (5) Le 11 février 2014, la Commission a adressé une demande de renseignements à la Belgique. Les autorités belges ont présenté leurs observations par courrier du 2 avril 2014.
- (6) Le 26 mai 2014, Ryanair a adressé un nouveau courrier aux services de la Commission dans lequel elle fournit des observations complémentaires et y a joint l'arrêté royal octroyant la mesure.
- (7) Le 25 juillet 2014, le "Plan Wathelet, Pas Question" a écrit à la Commission pour appeler son attention sur cette même mesure.

## 2. INFORMATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT L'AÉROPORT

## 2.1. Caractéristiques de l'aéroport et fréquentation

- (8) L'aéroport de Bruxelles-National est situé à douze kilomètres au nord-est de Bruxelles, dans la commune de Zaventem.
- (9) En 2013, l'aéroport a accueilli environ 19 millions de passagers. La capacité maximale théorique de l'aéroport est estimée à 35 millions de passagers. Il fonctionne donc actuellement à environ 55 % de sa capacité. Le trafic passager de l'aéroport de Bruxelles-National depuis 2005 est synthétisé dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1

Trafic de l'aéroport de Bruxelles-National sur la période 2005-2014 (commercial et non commercial) <sup>(1)</sup>

Année	Passagers	Mouvements
2005	16 179 733 (+ 3,50 %)	253 255 (- 0,30 %)
2006	16 707 892 (+ 3,30 %)	254 772 (+ 0,60 %)
2007	17 877 618 (+ 7,10 %)	264 366 (+ 3,80 %)
2008	18 515 730 (+ 3,40 %)	258 795 (- 2,10 %)
2009	16 999 154 (- 8,20 %)	231 668 (- 10,5 %)
2010	17 180 606 (+ 1,10 %)	225 682 (- 2,60 %)
2011	18 786 034 (+ 9,30 %)	233 758 (+ 3,60 %)
2012	18 971 332 (+ 1 %)	223 431 (- 4 %)

<sup>(1)</sup> Les chiffres entre parenthèses représentent la variation du nombre de passagers ou de mouvements par rapport à l'année précédente.

Année	Passagers	Mouvements
<b>2013</b>	<b>19 133 222</b> (+ 0,90 %)	<b>216 678</b> (- 3 %)
<b>2014</b> <sup>(1)</sup>	Pour la période du 1 <sup>er</sup> janvier 2014 au 30 juin 2014.	<b>9 952 018</b> (+ 11,80 %)

<sup>(1)</sup> **111 470** (+ 5,1 %)

- (10) L'aéroport de Bruxelles-National est essentiellement ouvert au trafic européen et international commercial. Le tableau repris ci-dessous synthétise la part du trafic passager européen et international dans le trafic total de l'aéroport.

Tableau 2

**Évolution de la part UE/NON UE du trafic passagers commercial à l'aéroport de Bruxelles-National sur la période 2005-2013**

	UE	NON UE	TOTAL
<b>2005</b>	11 089 996 (68,74 %)	5 043 410 (31,26 %)	16 133 406
<b>2006</b>	11 760 414 (70,56 %)	4 906 108 (29,44 %)	16 666 522
<b>2007</b>	12 235 290 (68,59 %)	5 602 924 (31,41 %)	17 838 214
<b>2008</b>	11 986 491 (64,9 %)	6 493 416 (35,1 %)	18 479 907
<b>2009</b>	10 730 415 (63,2 %)	6 240 239 (36,8 %)	16 970 654
<b>2010</b>	10 530 785 (61,4 %)	6 618 631 (38,6 %)	17 149 416
<b>2011</b>	11 650 291 (62,1 %)	7 105 912 (37,9 %)	18 756 203
<b>2012</b>	11 437 193 (60,4 %)	7 506 495 (39,6 %)	18 943 688
<b>2013</b>	11 661 585 (61 %)	7 443 813 (39 %)	19 105 398

- (11) L'aéroport de Bruxelles-National sert de plate-forme de correspondance (hub) pour diverses compagnies aériennes telles que Brussels Airlines et les compagnies aériennes coopérant avec elle au sein de l'alliance Star Alliance, ainsi que JET Airways.
- (12) À ce jour, 42 compagnies aériennes opèrent depuis l'aéroport de Bruxelles-National. En 2013, les cinq compagnies principales opérant à Bruxelles-National étaient les suivantes:

Tableau 3

**Principales compagnies aériennes opérant au départ de Bruxelles-National**

	Nombre de passagers au départ (passagers en transit et transfert inclus)	
	2013	2012
Brussels Airlines	2 957 455	2 931 025
Jetair Fly	725 800	720 655
Thomas Cook	411 636	411 093

	Nombre de passagers au départ (passagers en transit et transfert inclus)	
	2013	2012
Lufthansa	410 153	420 072
EasyJet	396 969	382 875

- (13) Depuis février 2014, l'aéroport de Bruxelles-National accueille les compagnies à bas coûts Ryanair et Vueling. Ryanair a annoncé qu'elle comptait transporter près d'1,5 million de passagers en 2014 au départ de l'aéroport de Bruxelles-National. En vue d'atteindre cet objectif, la compagnie a ouvert 9 liaisons à partir de cet aéroport et y a implanté sa deuxième base en Belgique après celle de l'aéroport de Charleroi. Quant à Vueling, la compagnie a fait part de son intention de transporter 700 000 passagers en 2014. À cette fin, elle opérera à terme 11 nouvelles destinations à partir de l'aéroport de Bruxelles-National, auxquelles s'ajouteront trois destinations estivales.

## 2.2. Brussels Airport Company, exploitant et propriétaire des infrastructures aéroportuaires

- (14) Depuis 2004, la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National est assurée par Brussels Airport Company (ci-après "BAC") conformément à l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires<sup>(2)</sup>. BAC est également propriétaire des installations aéroportuaires.
- (15) BAC est le successeur de la société anonyme de droit public appelé Brussels International Airport Company (BIAC). BIAC a été rebaptisée "The Brussels Airport Company SA" lors de l'assemblée générale du 4 octobre 2006. Au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National a adopté son nom actuel: "Brussels Airport Company".
- (16) BAC est une société privée. 75 % des actions de BAC sont détenues par des investisseurs privés: 38,99 % par un fonds de pension canadien<sup>(3)</sup> et 36,01 % par un groupe australien<sup>(4)</sup>. Les actions restantes (25 %) sont détenues par l'État belge. Le conseil d'administration est composé de 11 membres dont 4 sont désignés par l'État belge, y compris le président du conseil d'administration.

## 2.3. Cadre réglementaire relatif à la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National

- (17) En vertu de l'article 6, paragraphe 1, X, 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la compétence en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports est confiée aux régions, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National dont l'exploitation relève de la compétence de l'État fédéral. D'après la réponse fournie par les autorités belges en date du 2 avril 2014, la seule exception à cette répartition des compétences concerne la sûreté et la sécurité aéroportuaire qui relève des compétences exclusives des autorités fédérales dans la mesure où cette compétence est d'ordre public.
- (18) Le chapitre IV de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé<sup>(5)</sup> définit les conditions de l'exploitation des installations de l'aéroport de Bruxelles-National. Cette exploitation est soumise à l'octroi préalable par arrêté royal d'une licence d'exploitation individuelle à durée indéterminée. L'article 30 de l'arrêté précité prévoit que le titulaire de la licence d'exploitation doit, entre autres:

"1<sup>o</sup> entretenir et développer les installations aéroportuaires dans des conditions économiquement acceptables de manière à assurer la sûreté des personnes et la sécurité des installations aéroportuaires, la certification continue des installations aéroportuaires, une capacité suffisante, compte tenu du développement de la demande et du rôle international de l'aéroport de Bruxelles-National, et un haut niveau de qualité";

<sup>(2)</sup> Arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

<sup>(3)</sup> Ontario Teachers' Pension Plan.

<sup>(4)</sup> MAP Airports via Macquarie European Infrastructure Fund I et Macquarie European Infrastructure Fund III

<sup>(5)</sup> Arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

- (19) En application de l'article 3 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 <sup>(6)</sup> octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, cette dernière a été attribuée à BAC. L'article 4, 4<sup>o</sup> de cet arrêté prévoit que BAC assure "le maintien de la sécurité et de la sûreté au sol, à l'exclusion des tâches de police générale et d'inspection aéronautique, ainsi que des tâches militaires". L'article 7, 1<sup>o</sup> prévoit que BAC "doit entretenir et développer les installations aéroportuaires de manière à assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des installations aéroportuaires [...]".
- (20) Au sein de l'aéroport de Bruxelles-National, il existe des "activités régulées" dont les revenus pouvant être perçus par le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport (*in casu*, BAC) sont contrôlés conformément à une formule tarifaire <sup>(7)</sup>. Ces activités régulées sont les suivantes:
- les atterrissages et décollages d'avions;
  - le stationnement d'avions;
  - l'utilisation par les passagers des installations aéroportuaires mises à leur disposition;
  - l'approvisionnement en carburant pour les avions au moyen d'infrastructures centralisées;
  - les prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sécurité des installations aéroportuaires.
- (21) Concernant la formule tarifaire susmentionnée, l'article 30, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires prévoit qu'elle est établie par le titulaire de la licence d'exploitation, après consultation des organisations représentatives des usagers, et est destinées à limiter l'évolution des revenus qu'il peut percevoir par unité de trafic pour les activités régulées <sup>(8)</sup>.
- (22) En outre, l'article 42 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National stipule que la formule de contrôle tarifaire visée à l'article 30, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 27 mai 2004 est fixée de manière à:
- 1<sup>o</sup> refléter le total des coûts régulés sur la base des résultats du modèle de coûts ABC;
  - 2<sup>o</sup> assurer une marge bénéficiaire équitable en rémunération des capitaux investis, en vue d'assurer notamment le développement des installations aéroportuaires;
  - 3<sup>o</sup> aligner les tarifs des redevances aéroportuaires des activités régulées au niveau des pratiques tarifaires des aéroports de référence sur la base des résultats du modèle tarifaire de référence".
- (23) Ainsi que précisé dans le considérant (20<sup>e</sup>) de la présente décision, les prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sécurité des installations aéroportuaires font donc partie des activités régulées. BAC impose aux compagnies aériennes de payer une redevance sécurité ("security charge") pour chaque passager au départ de l'aéroport de Bruxelles-National. D'après la brochure reprenant les tarifs des activités aéronautiques de BAC, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2014, cette redevance de sécurité s'élève à 6,71 EUR par passager au départ, en transit et en transfert <sup>(9)</sup>.

### 3. DESCRIPTION DE LA MESURE

- (24) La mesure faisant l'objet de la présente décision est l'octroi, en application de l'arrêté royal du 7 janvier 2014 <sup>(10)</sup> (ci-après "l'arrêté royal"), d'un subside à BAC, ce subside devant ensuite être redistribué aux compagnies aériennes remplissant certaines conditions stipulées dans l'arrêté royal et explicitées dans le considérant 26 ci-dessous.
- (25) En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal, il est alloué à BAC un subside d'un montant annuel de 19 millions d'euros au titre du soutien aux infrastructures liées à la sûreté. Ce subside est octroyé pour les années budgétaires 2014, 2015 et 2016. Il est versé annuellement au compte de BAC au plus tard le 31 mars de chaque année.
- (26) En application de l'article 2, 1<sup>o</sup> de l'arrêté royal, BAC redistribue aux usagers de l'aéroport de Bruxelles-National ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012, passagers en transit et transfert non inclus, le subside visé à l'article 1<sup>er</sup> pour un montant correspondant à une partie de celui versé par eux au titre de prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sûreté des installations aéroportuaires.

<sup>(6)</sup> Arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

<sup>(7)</sup> Article 1, 12<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

<sup>(8)</sup> Article 30, 7<sup>o</sup> de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

<sup>(9)</sup> Brochure "Charges & fees at Brussels Airport", entré en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2014, p. 8, disponible à l'adresse: <http://www.brusselsairport.be/fr/cf/res/pdf/en/aptcharges14>

<sup>(10)</sup> Arrêté Royal du 7 janvier 2014 octroyant un subside à Brussels Airport Company, titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, pour le soutien aux infrastructures liées à la sûreté, publié au Moniteur belge le 23 avril 2014.

- (27) L'article 2, 2<sup>o</sup> de l'arrêté royal précise que le montant reversé à chaque usager respectant les conditions visées au 1<sup>o</sup> "est calculé annuellement sur la base du nombre de passagers au départ, les passagers en transit et transfert inclus, pour les années 2013, 2014 et 2015; au-delà du 400 000<sup>e</sup> passager par an, l'usager est exonéré, pour les années 2013, 2014 et 2015, du paiement des prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sûreté des installations aéroportuaires, pour un montant total maximal annuel de 19 millions d'euros".
- (28) L'arrêté royal stipule également que cette mesure budgétaire sera évaluée dans le courant de l'année 2015 afin de pouvoir être adaptée avant que la nouvelle période tarifaire 2016-2021 ne débute.
- (29) L'arrêté royal produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

#### 4. APPRÉCIATION DE LA MESURE

- (30) Dans la présente section, la Commission examine si la mesure décrite dans la section 3 est susceptible de constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après "le traité") en faveur des compagnies aériennes répondant aux conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal (section 4.1), avant d'aborder la question de la compatibilité de l'aide éventuelle (section 4.2) et d'examiner la question de son illégalité et de son recouvrement (section 4.3).

##### 4.1. Existence d'une aide en faveur des compagnies aériennes répondant aux conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal

- (31) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, 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.
- (32) La qualification d'une mesure en tant qu'aide d'État suppose donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) le ou les bénéficiaires soient des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, 2) la mesure en question soit octroyée au moyen de ressources d'État et soit imputable à l'État, 3) la mesure confère un avantage à son ou ses bénéficiaires et l'avantage est sélectif et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence, et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres <sup>(11)</sup>.

##### 4.1.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

- (33) Ainsi que le rappelle le point 27 des lignes directrices aviation, l'activité des compagnies aériennes consistant à fournir des services de transport à des passagers ou à des entreprises constitue une activité économique.
- (34) Comme les usagers de l'aéroport de Bruxelles-National auxquels BAC doit redistribuer le subside sont des compagnies aériennes, la Commission estime à ce stade de la procédure que leur activité est de nature économique au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité.

##### 4.1.2. Ressources d'État et imputabilité à l'État

- (35) Le subside est octroyé en application d'un arrêté royal adopté en Conseil des ministres. L'article 6 de l'arrêté royal stipule que le Ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions est chargé de l'exécution de l'arrêté.
- (36) Le subside est puisé dans le budget de l'État belge. L'article 3 de l'arrêté royal du 7 janvier 2014 précise en effet que: "le subside visé à l'article 1<sup>er</sup> est imputé à l'allocation de base 52.60.31.32.01, 'Aide au secteur aéronautique', [...] du budget du Service public fédéral Mobilité et Transport pour l'année budgétaire 2014".
- (37) Bien que le subside soit versé aux compagnies aériennes bénéficiaires par l'intermédiaire de BAC, une société dont 75 % des actions sont détenues par des investisseurs privés, selon les informations dont dispose la Commission à ce stade de la procédure, BAC est contraint de rétrocéder l'intégralité du subside aux compagnies aériennes. En application de l'article 2, 1<sup>o</sup> de l'arrêté royal, BAC redistribue aux usagers de l'aéroport de Bruxelles-National ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012, passagers en transit et transfert non inclus, le subside visé à l'article 1<sup>er</sup> pour un montant correspondant à une partie de celui versé par eux au titre de prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sûreté des installations aéroportuaires. La Belgique a précisé <sup>(12)</sup> que si les montants que BAC doit transférer aux compagnies aériennes dans une année spécifique étaient inférieurs au montant de 19 millions d'euros qu'il a reçu, la partie non transférée par BAC serait reversée sans tarder.

<sup>(11)</sup> Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, EU:C:2006:8 Rec. p. I-289, point 129).

<sup>(12)</sup> Note de la Belgique en date du 2 avril 2014: réponse à la question n° 13.

- (38) Sur le fondement de ces éléments, qu'elle invite la Belgique et les parties à commenter, la Commission considère à ce stade de la procédure que la mesure est imputable à l'État et est accordée par la Belgique au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité.

#### 4.1.3. *Avantage sélectif*

##### A. Avantage

- (39) À ce stade de la procédure, la Commission estime que la mesure constitue un avantage pour les compagnies aériennes remplissant les conditions définies dans l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure. En effet, en application de l'article 2 de l'arrêté royal, BAC redistribue le subside aux usagers de l'aéroport de Bruxelles-National ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012, passagers en transit et transfert non inclus, selon des modalités définies par ce même article. BAC n'est donc pas libre de maintenir inchangées les redevances perçues des compagnies aériennes une fois perçu le subside instauré par l'arrêté royal. Au contraire, l'arrêté royal oblige BAC à faire bénéficier certaines compagnies aériennes des effets de ce subside. Il apparaît à ce stade que lesdites compagnies en retirent un avantage économique, soit sous la forme de paiements effectués par BAC, soit sous la forme de redevances aéroportuaires plus faibles que ce qu'elles seraient autrement, et que cet avantage trouve son origine non dans la politique commerciale librement menée par BAC, mais dans l'arrêté royal adopté par l'État fédéral.
- (40) Ainsi, et même dans l'hypothèse où le subside ne serait destiné qu'à financer des activités non économiques de BAC, serait limité aux coûts engendrés dans le chef de BAC par l'exercice de ces activités et n'induirait aucune discrimination entre aéroports, il en procurerait néanmoins, au vu des éléments disponibles à ce stade, un avantage économique en faveur des compagnies aériennes remplissant les conditions définies dans l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure, en raison du mécanisme de redistribution évoqué ci-dessus.
- (41) La Commission invite la Belgique à commenter ces conclusions préliminaires et à préciser le dispositif décrit dans l'article 2. En particulier, la Commission souhaite recevoir des précisions sur les modalités de calcul du subside devant être redistribué à chaque compagnie aérienne bénéficiaire. La Commission souhaite également savoir si la redistribution se fait au moyen d'un versement et/ou d'une exonération du paiement de la redevance sécurité.

##### B. Sélectivité

- (42) En application de l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure, seuls les usagers ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012 (passagers en transit et transfert non inclus) peuvent bénéficier de la mesure.
- (43) D'après le journal *L'Echo* <sup>(13)</sup>, seules trois compagnies rempliraient les conditions susmentionnées: Brussel Airlines, Jetairfly, Thomas Cook Belgium. Le même article précise que grâce à cette mesure, Brussels Airlines aurait déjà inscrit dans ses comptes 2013, 15 millions d'euros à recevoir.
- (44) À ce stade de la procédure, la Commission considère que la mesure est sélective pour plusieurs raisons:
- elle bénéficie aux compagnies aériennes et non aux autres modes de transport de passagers;
  - elle bénéficie aux compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Bruxelles-National et non à toutes les compagnies aériennes;
  - elle bénéficie aux compagnies aériennes remplissant un certain nombre de conditions de trafic à Bruxelles National en 2012 et non à toutes les compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Bruxelles-National.
- (45) À cet égard, les critères permettant l'attribution de cette aide, à savoir "*avoir transporté plus de 400 000 passagers au départ en 2012, les passagers en transit et transfert non inclus*" semblent particulièrement discriminatoires et sans lien avec l'objectif et la nature de la mesure, favorisant *de facto* trois compagnies aériennes données tout en excluant tous les autres usagers de l'aéroport de Bruxelles-National notamment les nouveaux venus, tels Ryanair et Vueling.
- (46) La Belgique a présenté un certain nombre d'arguments afin de démontrer que la mesure ne serait pas sélective pour les compagnies aériennes en bénéficiant. Ces arguments sont résumés ci-dessous:
- i) Concernant le choix du seuil de 400 000 passagers, les passagers en transit et transfert non inclus, pour déterminer les usagers bénéficiaires
- (47) Selon la Belgique, l'idée sous-jacente de la mesure est de refléter le caractère décroissant du coût marginal par passager des frais de sûreté et d'éviter ainsi de pénaliser les usagers qui contribuent le plus au développement du trafic passagers de l'aéroport.

<sup>(13)</sup> Journal *L'Echo*, publié le mardi 22 avril 2014. Journal *De Tijd*: "EU start onderzoek naar steun Brussels Airlines", publié le 2 mai 2014.

- (48) Concernant le choix du seuil des 400 000 passagers, les passagers en transit et transfert non inclus, la Belgique explique que ce seuil avait été établi sur le fondement des analyses suivantes:
- i. 41 % du coût de la sûreté est fixe, alors que 59 % est variable;
  - ii. le transfert des passagers n'est pas exempté des frais de sûreté ce qui constitue une différence notable avec de nombreux aéroports européens. Selon l'État belge, cette pratique tarifaire ne reflète pas la dégressivité des coûts de sûreté. En outre, les coûts réels de gestion des passagers ne seraient pas reflétés au travers de cette pratique tarifaire;
  - iii. les compagnies aériennes de passagers contribuent aux coûts de sûreté de façon plus importante que les opérateurs cargo puisque les redevances sont basées sur le nombre de passagers alors qu'une part importante des coûts de sûreté est issue de la gestion de la sûreté pour ces opérateurs cargo.
- (49) Selon la Belgique, c'est à partir du seuil de 400 000 passagers au départ que l'incitant pourrait produire ses effets. Une valeur inférieure aurait pour effet, selon la Belgique, de diluer la mesure qui ne subsidie que le tiers des coûts de sûreté aéroportuaire, tandis qu'une valeur supérieure rendrait l'objectif inatteignable pour les compagnies aériennes souhaitant se développer sur le site de Zaventem.
- (50) La Commission s'interroge sur la validité des arguments de la Belgique. Ces arguments semblent reposer en premier lieu sur l'objectif consistant à faire bénéficier aux compagnies aériennes de l'effet de la prise en charge par l'État d'une partie des coûts de sûreté de BAC en proportion de ceux de ces coûts qui leur sont respectivement imputables. Cependant, s'il ne peut être exclu que les coûts de la sûreté par passager sont décroissants du fait de l'existence de coûts fixes, rien n'indique à ce stade que c'est seulement à partir du 400 000<sup>e</sup> passager que cet effet de décroissance mérite d'être pris en compte, et que les compagnies aériennes transportant un nombre de passagers inférieur ne sauraient bénéficier de la prise en charge par l'État d'une partie des coûts de sûreté de BAC. Par ailleurs, l'argument selon lequel une valeur inférieure à 400 000 passagers aurait pour effet de "diluer la mesure" n'a été étayée par aucune analyse chiffrée. De manière plus générale, la Belgique n'a à ce jour produit aucun calcul ou estimation quantifiée afin de justifier le choix du seuil de 400 000 passagers plutôt que tout autre.
- (51) De plus, il ressort de l'argument résumé au considérant 49 que l'un des objectifs de la mesure en cause est d'inciter les compagnies aériennes à augmenter leur trafic à l'aéroport de Bruxelles-National. La Commission note tout d'abord à ce sujet que cet objectif paraît sans rapport avec le système de charges aéroportuaires dont la mesure en cause semble faire partie, et dont la logique interne semble se limiter à faire payer aux compagnies aériennes des redevances reflétant les coûts liés à leur activité dans l'aéroport. De plus, si l'objectif de la Belgique est d'accroître le trafic à Bruxelles-National, les raisons pour lesquelles les incitations seraient réservées aux compagnies ayant transporté plus de 400 000 passagers en 2012 n'apparaissent pas clairement. En tout état de cause, un tel argument ne pourrait être examiné que pour apprécier la compatibilité de l'aide. À ce stade de la procédure, la Commission estime qu'un tel argument ne peut avoir pour effet d'ôter à la mesure son caractère sélectif.
- ii) Concernant l'inclusion des passagers en transfert et transit
- (52) La Commission note en outre qu'alors qu'en application de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, les passagers en transfert et transit sont exclus du décompte du nombre de passagers pour déterminer les compagnies aériennes bénéficiaires, ces passagers sont inclus lorsqu'il s'agit de déterminer les montants à reverser à chacune des compagnies aériennes bénéficiaires en application de l'article 2, alinéa 2.
- (53) Selon la presse, le fait d'exclure les passagers en transfert et transit pour déterminer les compagnies aériennes pouvant bénéficier de la redistribution du subside, puis de réintégrer lesdits passagers en transfert et transit pour calculer le montant à redistribuer pour chacune des compagnies aériennes privilégiées Brussels Airlines<sup>(14)</sup>.
- (54) La Commission invite la Belgique à commenter ce point. La Commission demande notamment à la Belgique d'indiquer (i) quelles sont les compagnies bénéficiaires de la mesure en application des dispositions de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> et (ii) quelles seraient les compagnies bénéficiaires si les passagers en transfert et transit étaient inclus dans le décompte des passagers. Elle demande également à la Belgique de lui transmettre les montants que BAC doit reverser par compagnie aérienne au titre de l'année 2014 (i) en appliquant les dispositions de l'article 2, alinéa 2 de la mesure, et (ii) en appliquant ces mêmes dispositions mais en excluant les passagers en transit et transfert.
- iii) Concernant le choix de 2012
- (55) Selon la Belgique<sup>(15)</sup>, l'année 2012 a été choisie comme année de référence dans la mesure où c'est la dernière année pour laquelle les chiffres étaient disponibles au moment où le Conseil des Ministres a décidé d'adopter la mesure.

<sup>(14)</sup> Journal L'Echo, publié le mardi 22 avril 2014.

<sup>(15)</sup> Lettre des autorités belges du 2 avril 2014.

- (56) La Commission s'interroge cependant sur la validité de cet argument. Elle se demande pourquoi la Belgique a estimé nécessaire de se fonder sur les chiffres de trafic au moment de l'adoption de la mesure et pourquoi il ne serait pas suffisant d'avoir les chiffres de trafic au moment du calcul du montant à reverser à chaque usager. À cet égard, la Commission constate qu'en vue de calculer le montant à redistribuer à chaque compagnie aérienne, la mesure prévoit qu'il sera tenu compte du nombre de passagers au départ, (...), pour les années 2013, 2014 et 2015. Elle s'interroge sur la raison pour laquelle la Belgique n'a pas décidé de tenir compte de ces mêmes chiffres pour déterminer les compagnies aériennes bénéficiaires.
- (57) Par ailleurs, la Commission note qu'un critère de sélection des entreprises bénéficiaires fondé sur les chiffres de trafic observés en 2012 semble incohérent avec l'objectif d'incitation au développement du trafic, évoqué par la Belgique pour justifier le critère de sélection des entreprises bénéficiaires. En effet, une compagnie qui n'aurait pas atteint le seuil de 400 000 passagers en 2012 ne retirera de la mesure en cause aucune incitation à ouvrir des liaisons au départ de l'aéroport de Bruxelles-National à partir de 2014 ou à augmenter son trafic au départ de cet aéroport si elle exploite déjà de telles liaisons.

iv) Conclusion

- (58) En conclusion, la Commission estime à ce stade de la procédure que la mesure octroie un avantage sélectif aux compagnies aériennes satisfaisant les conditions de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la mesure.
- (59) À cet égard, la Commission relève qu'à la date du 26 août 2014, le site internet <sup>(16)</sup> de Monsieur Melchior Wathelet, à cette date Vice-Premier ministre et ancien Secrétaire d'État à l'environnement, à l'énergie, à la mobilité et aux réformes institutionnelles, indiquait que "le Comité ministériel restreint a décidé en décembre 2012 d'octroyer une enveloppe de 20 millions d'euros annuels pour soutenir les compagnies aériennes belges [...]". Le 27 août 2014, Madame Catherine Fonck, à cette date Secrétaire d'État à la Mobilité, a déclaré: "Il y a une décision du gouvernement et elle est très claire. Les subsides aux compagnies aériennes via Brussels Airport doivent être payés" <sup>(17)</sup>.
- (60) La Commission invite la Belgique et les parties tierces à faire part de leurs observations sur l'existence d'un avantage sélectif pour les compagnies aériennes remplissant les conditions définies dans l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure.

4.1.4. Affectation des échanges intra-EU et de la concurrence

- (61) La mesure peut permettre aux compagnies bénéficiaires de pratiquer une politique tarifaire plus agressive, ainsi que de maintenir ou d'augmenter artificiellement l'offre de services fournis par rapport à des conditions normales de marché, et dès lors, de fausser la concurrence avec les autres compagnies qui ne bénéficient pas de la mesure.
- (62) En faussant la concurrence entre compagnies aériennes opérant au sein du marché intérieur, cette mesure risque également de fausser les échanges entre États membres.
- (63) La Commission invite la Belgique et les parties tierces à faire part de leurs observations sur l'affectation de la concurrence et des échanges entre États membres entraînée par la mesure.

4.1.5. Conclusion sur l'existence d'une aide en faveur des compagnies aériennes

- (64) Au vu des éléments susmentionnés, la Commission estime que la mesure examinée pourrait constituer une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1 du traité, au bénéfice des compagnies aériennes remplissant les conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la mesure.

**4.2. Compatibilité de l'éventuelle aide aux compagnies aériennes remplissant les conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal**

- (65) Les lignes directrices aviation ne prévoient pas que des aides aux compagnies aériennes dans des aéroports de plus de 5 millions de passagers puissent être compatibles avec le marché intérieur <sup>(18)</sup>.
- (66) À ce stade de la procédure, la Commission estime donc que si la mesure constitue une aide en faveur de compagnies aériennes, cette aide ne pourrait être compatible sur le fondement des lignes directrices aviation.
- (67) La Commission estime qu'il revient à la Belgique d'indiquer sur quelle base juridique l'aide en cause pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur et de démontrer que les conditions de compatibilité sont réunies.

<sup>(16)</sup> <http://wathelet.belgium.be/fr/category/mobilite>

<sup>(17)</sup> Article paru dans L'Echo du 27 août 2014, "L'aide fédérale à Brussels Airlines bloquée".

<sup>(18)</sup> Les aides au démarrage sont les seules aides aux compagnies aériennes pouvant être autorisées sur le fondement des lignes directrice aviation. Toutefois, ainsi que le précise le point 145 des lignes directrices aviation, les aides au démarrage versées pour des liaisons établies entre un aéroport accueillant plus de 5 millions de passagers par an qui n'est pas situé dans des régions éloignées, comme c'est le cas pour Bruxelles-National, ne pourront être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

### 4.3. Illégalité et recouvrement de l'éventuelle aide

#### 4.3.1. Illégalité

- (68) En application de l'article 108, paragraphe 3 du traité, *"la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides."* *"L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale."*
- (69) Dans le cas présent, il semble à ce stade que la mesure en cause a déjà commencé à être mise à exécution, l'arrêté royal étant entré en vigueur, sans avoir été notifié à la Commission.
- (70) Or à ce stade de la procédure, la Commission n'a pas identifié de base juridique exemptant la Belgique de notifier cette aide éventuelle. En effet, la subvention accordée n'est pas couverte par le règlement général d'exemption par catégorie <sup>(19)</sup> dans la mesure où elle ne remplit pas les conditions stipulées au chapitre I dudit règlement. De plus, elle est exclue du champ d'application de la décision 2012/21/UE de la Commission <sup>(20)</sup>, ne serait-ce que du fait que la taille de l'aéroport de Bruxelles-National excède la taille visée par l'article 2.1.e) de la décision 2012/21/UE de la Commission <sup>(21)</sup>.
- (71) À ce stade de la procédure, la Commission considère donc que la mesure est susceptible de constituer une aide illégale. Elle invite la Belgique à commenter ce point.
- (72) En application de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE <sup>(22)</sup> tel qu'amendé pour la dernière fois le 22 juillet 2013 (ci-après le "règlement de procédure"), la Commission peut, après avoir donné à l'État membre concerné la possibilité de présenter ses observations, arrêter une décision enjoignant à l'État membre de suspendre le versement de toute aide illégale, jusqu'à ce qu'elle statue sur la compatibilité de cette aide. La Commission, qui étudie l'opportunité d'adopter une telle décision à un stade ultérieur, invite la Belgique à présenter ses observations conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement de procédure.

#### 4.3.2. Recouvrement

- (73) En application de l'article 14 du règlement de procédure, *"en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire"*.
- (74) En l'espèce, il appartient à la Belgique d'informer la Commission du fait qu'un principe général de droit communautaire irait à l'encontre de la récupération des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur si l'existence de telles aides venait à être confirmée.
- (75) En vue d'une éventuelle décision par laquelle la Commission ordonnerait la récupération de l'aide illégale, la Commission demande à la Belgique d'indiquer les dates auxquelles les aides ont été mises à disposition des bénéficiaires et leurs montants. Elle lui demande de l'informer de tout nouveau versement en application de la mesure.
- (76) En tout état de cause, et sans préjudice de la position finale de la Commission quant à la présence d'aides illégales incompatibles avec le marché intérieur, la Commission demande à la Belgique de l'informer des montants et dates des versements ou réductions de redevances aéroportuaires que BAC aurait effectués en faveur des usagers de l'aéroport de Bruxelles-National en application de la mesure, en précisant l'identité des usagers concernés, et de mettre à jour ces renseignements de manière régulière au fur et à mesure de l'avancement de la procédure.

## 5. CONCLUSIONS

À la lumière de ce qui précède, la Commission ne peut exclure à ce stade de la procédure que la mesure constitue une aide d'État en faveur des compagnies aériennes remplissant les conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal et que cette aide soit illégale et incompatible avec le marché intérieur.

<sup>(19)</sup> Règlement N° 800/2008 de la Commission, du 6 août 2008, déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.

<sup>(20)</sup> Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3).

<sup>(21)</sup> Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.1.2012, p. 3).

<sup>(22)</sup> JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la Belgique, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. La Belgique transmettra à la Commission une version non-confidentielle de ses observations et des informations utiles transmises.

La Commission invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre aux bénéficiaires potentiels de la mesure. Dans ce contexte, la Belgique veillera à ce que ne soient pas divulguées aux entreprises concernées des informations relatives à d'autres entreprises et couvertes par le secret professionnel au sens de la communication de la Commission C(2003) 4582 du 1<sup>er</sup> décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État<sup>(23)</sup>.

La Commission rappelle à la Belgique l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du traité 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.

Par la présente, la Commission avise la Belgique qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication. Les intéressés seront priés de fournir également une version non confidentielle de leurs observations.»

---

---

<sup>(23)</sup> JO C 297 du 9 décembre 2003, p. 6.

„Met dit schrijven stelt de Commissie België ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde maatregelen verstrekte inlichtingen, heeft besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden.

#### 1. DE PROCEDURE

- (1) Op 19 december 2013 werd in een persbericht van de Belgische ministerraad aangekondigd dat een ontwerp van koninklijk besluit was goedgekeurd waarmee een toelage werd ingevoerd voor de gebruikers van de diensten van Brussels Airport Company, de houder van de exploitatielicense van de luchthaven Brussel-Nationaal.
- (2) Bij brief van 31 december 2013 heeft International Airlines Group (IAG) bij de Commissie een klacht ingediend tegen deze maatregelen.
- (3) Bij brief van 2 januari 2014 heeft ook de luchtvaartmaatschappij Ryanair een klacht in die zin ingediend.
- (4) Bij brief van 13 januari 2014 heeft de Commissie de klachten van IAG en Ryanair naar België doorgeleid en België om aanvullende inlichtingen gevraagd. De Belgische autoriteiten hebben hun opmerkingen bij brief van 5 februari 2014 ingediend.
- (5) Op 11 februari 2014 heeft de Commissie België een verzoek om inlichtingen gezonden. De Belgische autoriteiten hebben hun opmerkingen bij brief van 2 april 2014 ingediend.
- (6) Op 26 mei 2014 heeft Ryanair een nieuwe brief aan de diensten van de Commissie gezonden, waarin zij aanvullende opmerkingen verschaftte en waaraan zij het koninklijk besluit had gehecht waarmee de maatregel werd toegekend.
- (7) Op 25 juli 2014 heeft de burgerbeweging „Plan Wathélet, Pas Question!” zich tot de Commissie gewend om haar aandacht op deze maatregel te vestigen.

#### 2. ALGEMENE INFORMATIE OVER DE LUCHTHAVEN

##### 2.1. Kenmerken van de luchthaven en gebruik

- (8) De luchthaven Brussel-Nationaal (Brussels Airport) ligt op twaalf kilometer ten noordoosten van Brussel, in de gemeente Zaventem.
- (9) In 2013 verwerkte de luchthaven ongeveer 19 miljoen passagiers. De theoretische maximumcapaciteit van de luchthaven wordt geraamd op 35 miljoen passagiers. De luchthaven draait momenteel dus op ongeveer 55 % van haar capaciteit. De evolutie van het passagiersverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal sinds 2005 wordt in onderstaande tabel 1 samengevat.

Tabel 1

##### Verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal in de periode 2005-2014 (commercieel en niet-commercieel) <sup>(1)</sup>

Jaar	Passagiers	Vliegbewegingen
<b>2005</b>	<b>16 179 733</b> (+ 3,50 %)	<b>253 255</b> (- 0,30 %)
<b>2006</b>	<b>16 707 892</b> (+ 3,30 %)	<b>254 772</b> (+ 0,60 %)
<b>2007</b>	<b>17 877 618</b> (+ 7,10 %)	<b>264 366</b> (+ 3,80 %)
<b>2008</b>	<b>18 515 730</b> (+ 3,40 %)	<b>258 795</b> (- 2,10 %)
<b>2009</b>	<b>16 999 154</b> (- 8,20 %)	<b>231 668</b> (- 10,5 %)
<b>2010</b>	<b>17 180 606</b> (+ 1,10 %)	<b>225 682</b> (- 2,60 %)
<b>2011</b>	<b>18 786 034</b> (+ 9,30 %)	<b>233 758</b> (+ 3,60 %)
<b>2012</b>	<b>18 971 332</b> (+ 1 %)	<b>223 431</b> (- 4 %)

<sup>(1)</sup> De cijfers tussen haakjes geven het verschil aan in passagiersaantallen of vliegbewegingen ten opzichte van het jaar voordien.

Jaar	Passagiers	Vliegbewegingen
<b>2013</b>	<b>19 133 222</b> (+ 0,90 %)	<b>216 678</b> (- 3 %)
<b>2014</b> <sup>(1)</sup>	Periode 1.1.2014 — 30.6.2014.	<b>9 952 018</b> (+ 11,80 %)

<sup>(1)</sup> **111 470** (+ 5,1 %)

- (10) De luchthaven Brussel-Nationaal ontvangt vooral Europees en internationaal commercieel verkeer. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aandeel van het Europese en het internationale passagiersverkeer in het totale verkeersvolume op de luchthaven.

Tabel 2

**Evolutie aandeel EU/niet-EU commercieel passagiersverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal in de periode 2005-2013**

	EU	Niet-EU	TOTAAL
<b>2005</b>	11 089 996 (68,74 %)	5 043 410 (31,26 %)	16 133 406
<b>2006</b>	11 760 414 (70,56 %)	4 906 108 (29,44 %)	16 666 522
<b>2007</b>	12 235 290 (68,59 %)	5 602 924 (31,41 %)	17 838 214
<b>2008</b>	11 986 491 (64,9 %)	6 493 416 (35,1 %)	18 479 907
<b>2009</b>	10 730 415 (63,2 %)	6 240 239 (36,8 %)	16 970 654
<b>2010</b>	10 530 785 (61,4 %)	6 618 631 (38,6 %)	17 149 416
<b>2011</b>	11 650 291 (62,1 %)	7 105 912 (37,9 %)	18 756 203
<b>2012</b>	11 437 193 (60,4 %)	7 506 495 (39,6 %)	18 943 688
<b>2013</b>	11 661 585 (61 %)	7 443 813 (39 %)	19 105 398

- (11) De luchthaven Brussel-Nationaal dient als hub voor diverse luchtvaartmaatschappijen zoals Brussels Airlines en haar partner-luchtvaartmaatschappijen binnen de Star Alliance, alsmede voor JET Airways.
- (12) Momenteel zijn 42 luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven Brussel-Nationaal actief. De vijf belangrijkste luchtvaartmaatschappijen die in 2013 op de luchthaven Brussel-Nationaal actief waren, worden in de onderstaande tabel gegeven.

Tabel 3

**Belangrijkste op de luchthaven Brussel-Nationaal actieve luchtvaartmaatschappijen**

	Aantal vertrekkende passagiers (incl. transit- en transferpassagiers)	
	2013	2012
Brussels Airlines	2 957 455	2 931 025
Jetair Fly	725 800	720 655
Thomas Cook	411 636	411 093

	Aantal vertrekkende passagiers (incl. transit- en transferpassagiers)	
	2013	2012
Lufthansa	410 153	420 072
EasyJet	396 969	382 875

- (13) Sinds februari 2014 vliegen ook lowcostmaatschappijen Ryanair en Vueling op de luchthaven Brussel-Nationaal. Ryanair kondigde aan dat zij verwachtte in 2014 meer dan 1,5 miljoen passagiers te vervoeren vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal. Om die doelstelling te bereiken, heeft de luchtvaartmaatschappij negen verbindingen geopend vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal en heeft zij er haar tweede basis in België gevestigd, na die van Brussels South Charleroi Airport (BSCA). Vueling kondigde dan weer aan 700 000 passagiers te willen vervoeren in 2014. Met het oog daarop zal zij op termijn vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal op elf nieuwe bestemmingen vliegen, waarbij nog drie zomerbestemmingen zullen komen.

## 2.2. Brussels Airport Company, exploitant en eigenaar van de luchthaveninfrastructuur

- (14) Sinds 2004 wordt de luchthaven Brussel-Nationaal geëxploiteerd door Brussels Airport Company NV (hierna „BAC” genoemd) overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties<sup>(2)</sup> (hierna „het KB van 27 mei 2004” genoemd). BAC is ook de eigenaar van de luchthaveninstallaties.
- (15) BAC is de opvolger van de naamloze vennootschap van publiek recht Brussels International Airport Company (BIAC). BIAC werd omgedoopt tot The Brussels Airport Company NV tijdens de algemene aandeelhoudersvergadering van 4 oktober 2006. Op 1 juli 2013 kreeg de exploitant van de luchthaven Brussel-Nationaal zijn huidige naam, Brussels Airport Company.
- (16) BAC is een particuliere onderneming. De aandelen-BAC zijn voor 75 % in handen van particuliere investeerders: 38,99 % in handen van een Canadees pensioenfonds<sup>(3)</sup> en 36,01 % in handen van een Australische groep<sup>(4)</sup>. De resterende aandelen (25 %) zijn in handen van de Belgische Staat. De raad van bestuur is samengesteld uit 11 leden, waarvan vier leden zijn aangeduid door de Belgische Staat, onder wie de voorzitter van de raad van bestuur.

## 2.3. Regelgevingskader voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal

- (17) Krachtens artikel 6, lid 1, punt X, onder 7), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende institutionele hervormingen wordt de bevoegdheid van de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens aan de gewesten toevertrouwd, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal waarvan de exploitatie onder de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid valt. Volgens het antwoord van de Belgische autoriteiten van 2 april 2014 betreft de enige uitzondering op deze bevoegdheidsverdeling de beveiliging en de veiligheid op de luchthaven, die tot de uitsluitende bevoegdheden van de federale overheid behoren aangezien het hier een bevoegdheid van openbare orde betreft.
- (18) In hoofdstuk IV van het KB van 27 mei 2004<sup>(5)</sup> worden de exploitatievoorwaarden voor de installaties van de luchthaven Brussel-Nationaal vastgelegd. Deze exploitatie is afhankelijk gesteld van de voorafgaande toekenning bij koninklijk besluit van een individuele exploitatielicentie van onbepaalde duur. In artikel 30 van het KB van 27 mei 2004 is voor de houder van de exploitatielicentie onder meer deze verplichting vastgelegd:

„1° de luchthaveninstallaties onderhouden en ontwikkelen in economisch aanvaardbare omstandigheden op zodanige wijze dat de beveiliging van de personen en de veiligheid van de luchthaveninstallaties, de voortdurende certificatie van de luchthaveninstallaties, een voldoende capaciteit rekening houdend met de ontwikkeling van de vraag en de internationale rol van de luchthaven Brussel-Nationaal evenals een hoog kwaliteitsniveau worden verzekerd;”.

<sup>(2)</sup> Koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, *Belgisch Staatsblad* van 24.6.2004.

<sup>(3)</sup> Ontario Teachers' Pension Plan.

<sup>(4)</sup> MAP Airports via Macquarie European Infrastructure Fund I en Macquarie European Infrastructure Fund III.

<sup>(5)</sup> Koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, *Belgisch Staatsblad* van 24.6.2004.

- (19) Overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal<sup>(6)</sup> (hierna „het licentie-KB” genoemd) is deze licentie toegekend aan BAC. Volgens artikel 4, punt 4, van dat licentie-KB verzekert BAC „het handhaven van de veiligheid en de beveiliging op de grond, met uitsluiting van de taken van algemene politie en luchtvaartinspectie, alsook van de militaire taken”. Volgens artikel 7, punt 1, moet BAC „de luchthaveninstallaties onderhouden en ontwikkelen in economisch aanvaardbare omstandigheden zodat de veiligheid en de beveiliging van personen en luchthaveninstallaties [...] worden verzekerd”.
- (20) Op de luchthaven Brussel-Nationaal zijn er „gereguleerde activiteiten” waarvan de inkomsten mogen worden geïnd door de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven (in dit geval, BAC) en die worden gecontroleerd door middel van een formule voor tariefcontrole<sup>(7)</sup>. Bij deze gereguleerde activiteiten gaat het om:
- het landen en opstijgen van vliegtuigen;
  - het stationeren van vliegtuigen;
  - het gebruik door de passagiers van de luchthaveninstallaties die te hunner beschikking staan;
  - de brandstofvoorziening voor de vliegtuigen door middel van gecentraliseerde infrastructuur;
  - de diensten om de veiligheid van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren.
- (21) Wat deze formule voor tariefcontrole betreft, is in artikel 30, punt 7, van het KB van 27 mei 2004 bepaald dat deze formule door de houder van de exploitatielicentie wordt vastgesteld, na raadpleging van de representatieve organisaties van de gebruikers, en moet dienen ter beperking van de evolutie van de inkomsten die de houder van de exploitatielicentie per verkeerseenheden voor de gereguleerde activiteiten mag innen<sup>(8)</sup>.
- (22) Voorts is in artikel 42 van het licentie-KB bepaald dat de in het KB van 27 mei 2004 bedoelde formule voor tariefcontrole zo wordt vastgesteld dat:
- „1° de totaal gereguleerde kosten weerspiegeld worden op basis van de resultaten van het ABC kostenmodel;
  - 2° een billijke winstmarge wordt gewaarborgd ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen, met name met het oog op het waarborgen van de ontwikkeling van de luchthaveninstallaties [...];
  - 3° de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten worden afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel.”
- (23) Zoals in punt 20, onder e), van dit besluit werd aangegeven, maken de diensten om de veiligheid van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren, deel uit van de gereguleerde activiteiten. BAC legt de luchtvaartmaatschappijen een veiligheidstoeslag (*security charge*) op voor iedere passagier die vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal vertrekt. Volgens een brochure met de tarieven voor de luchthavenactiviteiten van BAC van toepassing sinds 1 april 2014 bedraagt deze veiligheidstoeslag 6,71 EUR per passagier (vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers)<sup>(9)</sup>.

### 3. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (24) De maatregel waarop dit besluit ziet, is de toekenning, op grond van een koninklijk besluit van 7 januari 2014<sup>(10)</sup> (hierna „het subsidie-KB” genoemd), van een subsidie aan BAC, die vervolgens moet worden herverdeeld over de luchtvaartmaatschappijen die aan bepaalde in dat koninklijk besluit vermelde voorwaarden voldoen en die hier in punt 26 nader worden beschreven.
- (25) Op grond van artikel 1 van het subsidie-KB krijgt BAC jaarlijks een subsidie van 19 miljoen EUR ten behoeve van beveiligingsinfrastructuur. Deze subsidie wordt toegekend in de begrotingsjaren 2014, 2015 en 2016. Zij wordt vóór 31 maart van elk jaar gestort op de rekening van BAC.

<sup>(6)</sup> Koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C.

<sup>(7)</sup> Artikel 1, punt 12, van het licentie-KB.

<sup>(8)</sup> Artikel 30, punt 7, van het licentie-KB.

<sup>(9)</sup> *Charges & fees at Brussels Airport*, van toepassing sinds 1.4.2014 (blz. 8), beschikbaar onder: <http://www.brusselsairport.be/fr/cf/res/pdf/en/apcharges14>

<sup>(10)</sup> Koninklijk besluit tot toekenning van een toelage aan Brussels Airport Company, houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal, voor de ondersteuning van infrastructuur inzake beveiliging, *Belgisch Staatsblad* van 23.4.2014.

- (26) Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB herverdeelt BAC aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, hebben vervoerd, de in artikel 1 bedoelde subsidie voor een bedrag dat overeenstemt met een deel van wat door hen gestort werd ten behoeve van de diensten om de beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren.
- (27) Volgens artikel 2, lid 2, van datzelfde KB wordt het aan iedere gebruiker die aan de voorwaarden van lid 1 van datzelfde artikel voldoet, teruggestorte bedrag „jaarlijks berekend op basis van het aantal vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers inbegrepen, voor de jaren 2013, 2014 en 2015; vanaf de 400 000e passagier per jaar wordt de gebruiker vrijgesteld, voor de jaren 2013, 2014 en 2015, van de betaling van de prestaties met het oog op het verzekeren van de beveiliging van de passagiers en de beveiliging van de luchthaveninstallaties, voor een maximum bedrag van negentien miljoen euro (19.000.000 EUR) per jaar.”
- (28) Voorts wordt in dat KB bepaald dat deze begrotingsmaatregel in de loop van 2015 wordt geëvalueerd zodat deze kan worden aangepast voordat de nieuwe tariefperiode 2016-2021 aanvangt.
- (29) Het KB heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2013.

#### 4. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

- (30) In dit deel gaat de Commissie na of het bij de in deel 3 beschreven maatregel mogelijk gaat om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen (deel 4.1), voordat zij ingaat op de kwestie van de verenigbaarheid van de mogelijke steun (deel 4.2) en de kwestie van de onrechtmatigheid en de terugvordering van die steun onderzoekt (deel 4.3).

##### 4.1. De vraag of er sprake is van steun ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen

- (31) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag 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 interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (32) Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken, moet dus aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: 1) de begunstigde of begunstigden is of zijn ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag; 2) de betrokken maatregel wordt toegekend uit staatsmiddelen en is aan de Staat toe te rekenen; 3) met de maatregel wordt de begunstigde(n) ervan een voordeel verleend; 4) het voordeel is selectief, en 4) de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden <sup>(11)</sup>.

##### 4.1.1. De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”

- (33) Zoals in punt 27 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt herhaald, vormt de activiteit van luchtvaartmaatschappijen die bestaat uit het aanbieden van vervoersdiensten aan passagiers en/of ondernemingen, een economische activiteit.
- (34) Aangezien de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal waaraan BAC de subsidie moet herverdelen, luchtvaartmaatschappijen zijn, is de Commissie in dit stadium van de procedure van mening dat hun activiteiten economisch van aard zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

##### 4.1.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de Staat

- (35) De subsidie wordt toegekend op grond van een koninklijk besluit dat de Ministerraad heeft goedgekeurd. In artikel 6 van dat koninklijk besluit is bepaald dat de minister bevoegd voor de luchtvaart is belast met de uitvoering van het besluit.
- (36) De subsidie is afkomstig uit de Belgische rijksbegroting. In artikel 3 van het subsidie-KB is immers aangegeven: „De toelage bedoeld in artikel 1 wordt aangerekend op de basisallocatie 52.60.31.32.01, „Steun aan de luchtvaartsector”, [...] van de begroting van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer voor het begrotingsjaar 2014.”

<sup>(11)</sup> Zie bijv. arrest van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, Jurispr. 2006, blz. I-289, punt 129.

- (37) Ook al wordt de subsidie aan de begunstigde luchtvaartmaatschappijen uitgekeerd via BAC, een onderneming waarvan 75 % van de aandelen in handen zijn van particuliere investeerders, toch is BAC, volgens de informatie waarover de Commissie in dit stadium van de procedure beschikt, verplicht om de subsidie volledig door te geven aan de luchtvaartmaatschappijen. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB herverdeelt BAC aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers (transit- en transferpassagiers niet inbegrepen) hebben vervoerd, de in artikel 1 bedoelde subsidie voor een bedrag dat overeenstemt met een deel van wat door hen gestort werd ten behoeve van de diensten om de beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren. België heeft verklaard<sup>(12)</sup> dat, mochten de bedragen die BAC aan de luchtvaartmaatschappijen moet overdragen, in een bepaald jaar lager uitvallen dan het bedrag van 19 miljoen EUR dat de onderneming heeft ontvangen, het niet door BAC overgedragen gedeelte onverwijld zal worden teruggestort.
- (38) Op basis van deze elementen, ten aanzien waarvan de Commissie België en de partijen verzoekt opmerkingen te maken, is de Commissie in dit stadium van de procedure van oordeel dat de maatregel aan de Staat valt toe te rekenen en door België uit staatsmiddelen is verleend in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

#### 4.1.3. *Selectief voordeel*

##### A. Voordeel

- (39) In dit stadium van de procedure is de Commissie van mening dat de maatregel een voordeel vormt voor de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden die in artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB zijn vastgesteld. Immers, op grond van artikel 2 van dat koninklijk besluit herverdeelt BAC de subsidie aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, hebben vervoerd, en dit volgens de in datzelfde artikel bepaalde concrete voorwaarden. Het staat BAC dus niet vrij om de bij de luchtvaartmaatschappijen geïnde toeslagen ongewijzigd te laten, nadat zij de door het koninklijk besluit ingestelde subsidie heeft ontvangen. Integendeel, het koninklijk besluit verplicht BAC om bepaalde luchtvaartmaatschappijen de effecten van deze subsidie te laten genieten. In dit stadium ziet het ernaar uit dat deze maatschappijen hier een economisch voordeel uit puren — hetzij in de vorm van betalingen die zij van BAC ontvangen, hetzij in de vorm van luchthavengelden die lager liggen dan anders het geval was geweest — en dat dit voordeel niet valt terug te voeren op het door BAC vrij bepaalde zakelijke beleid, maar op het door de federale overheid vastgestelde koninklijk besluit.
- (40) Zodoende zou die subsidie — zelfs in de aanname dat deze niet diende om de niet-economische activiteiten van BAC te financieren, dat zij beperkt zou blijven tot de voor BAC bij de uitoefening van die activiteiten ontstane kosten en geen discriminatie tussen luchthavens zou veroorzaken — gezien de in dit stadium beschikbare elementen niettemin een economisch voordeel opleveren voor de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB, als gevolg van het hier beschreven herverdelingsmechanisme.
- (41) De Commissie verzoekt België opmerkingen te maken bij deze voorlopige conclusies en nadere gegevens te verschaffen over de in artikel 2 van het subsidie-KB beschreven maatregel. Met name wil de Commissie nadere informatie ontvangen over de concrete wijze waarop de subsidie wordt berekend die over elk van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen moet worden herverdeeld. Ook wil de Commissie vernemen of deze herverdeling plaatsvindt door een betaling en/of een vrijstelling van de betaling van de beveiligingstoeslag.

##### B. Selectiviteit

- (42) Op grond van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB kunnen alleen gebruikers die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, hebben vervoerd, de maatregel genieten.
- (43) Volgens de krant *L'Echo*<sup>(13)</sup> zouden slechts drie maatschappijen aan de bovenstaande voorwaarden voldoen: Brussels Airlines, Jetairfly en Thomas Cook Belgium. Nog steeds volgens datzelfde krantenartikel zou Brussels Airlines dankzij deze maatregel reeds 15 miljoen EUR ontvangsten in zijn boekhouding over 2013 hebben ingeschreven.
- (44) In dit stadium van de procedure is de Commissie van mening dat de maatregel om meerdere redenen selectief is:
- de maatregel komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen — en niet aan andere vormen van passagiersvervoer;
  - hij komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven Brussel-Nationaal gebruiken — en niet aan alle luchtvaartmaatschappijen, en

<sup>(12)</sup> Notitie van België van 2.4.2014, antwoord op vraag nr. 13.

<sup>(13)</sup> *L'Echo* van dinsdag 22.4.2014. Zie ook het artikel in *De Tijd* van 2.5.2014 onder de kop „EU start onderzoek naar steun Brussels Airlines”.

- hij komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan een aantal voorwaarden inzake verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal in 2012 — en niet aan alle luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven Brussel-Nationaal gebruikmaken.
- (45) In dit verband lijken de criteria waarmee deze steun wordt toegewezen — nl. „[in 2012] meer dan 400 000 vertrekkende passagiers vervoerd hebben, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen” — bijzonder discriminerend en zonder enig verband met de doelstelling en de aard van de maatregel, hetgeen in de feiten de drie genoemde luchtvaartmaatschappijen begunstigt, met uitsluiting van alle andere gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, met name nieuwkomers zoals Ryanair en Vueling.
- (46) België heeft een aantal argumenten aangedragen om aan te tonen dat de maatregel niet selectief is voor de luchtvaartmaatschappijen die daarvoor in aanmerking komen. Deze argumenten kunnen als volgt worden samengevat:
- i) De keuze voor een drempel van 400 000 passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, om de begunstigde gebruikers te bepalen
- (47) Volgens België is het achterliggende idee van deze maatregel om voor de beveiligingskosten het degressieve karakter van de marginale kosten per passagier tot uiting brengen en zo te vermijden dat de gebruikers worden bestraft die het sterkst bijdragen tot de ontwikkeling van het aantal passagiers op de luchthaven.
- (48) Wat betreft de keuze voor een drempel van 400 000 passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, verklaart België dat deze drempel is bepaald op basis van de volgende analyses:
- i. 41 % van de beveiligingskosten is vast, terwijl 59 % variabel is;
- ii. de transfer van passagiers is niet vrij van beveiligingskosten, hetgeen een opmerkelijk verschil is met talrijke Europese luchthavens. Volgens de Belgische Staat brengt deze tariefregeling niet het degressieve karakter van de beveiligingskosten tot uiting. Bovendien zouden de reële kosten van de passagiersafhandeling niet tot uiting komen via deze tariefregeling;
- iii. de luchtvaartmaatschappijen die passagiers vervoeren, dragen sterker bij in de beveiligingskosten dan de luchtvrachtvervoerders omdat de toeslagen zijn gebaseerd op het aantal passagiers, terwijl een belangrijk deel van de beveiligingskosten voortvloeit uit de beveiligingsactiviteiten ten behoeve van deze luchtvrachtvervoerders.
- (49) Volgens België zou deze prikkel pas vanaf een drempel van 400 000 vertrekkende passagiers voelbaar zijn. Een lager aantal zou, volgens België, een verwatering betekenen van de maatregel die slechts een derde dekt van de kosten van de luchthavenbeveiliging, terwijl een hoger aantal deze doelstelling onbereikbaar zou maken voor de luchtvaartmaatschappijen die zich op de locatie van Zaventem willen ontwikkelen.
- (50) De Commissie stelt zich vragen bij de geldigheid van de argumenten van België. Deze argumenten lijken in de eerste plaats te berusten op de doelstelling om luchtvaartmaatschappijen naar rato van de kosten die te hunnen laste vallen, te laten profiteren van de tenlasteneming door de Staat van een deel van de beveiligingskosten van BAC. Niettemin wijst, ook al mag niet worden uitgesloten dat de beveiligingskosten per passagier afnemen als gevolg van het bestaan van vaste kosten, in dit stadium niets erop dat pas vanaf de vierhonderdduizendste passagier met dit degressieve effect rekening hoeft te worden gehouden, en dat de luchtvaartmaatschappijen die minder passagiers vervoeren, niét de tenlasteneming door de Staat van de beveiligingskosten van BAC zouden kunnen krijgen. Bovendien wordt het argument dat een drempel van minder dan 400 000 passagiers de maatregel zou doen verwateren, niet door enige cijfermatige analyse onderbouwd. Meer algemeen heeft België tot dusver geen berekening of gekwantificeerde raming verschaft die kan verantwoorden waarom voor een drempel van 400 000 passagiers is gekozen — en niet voor een andere.
- (51) Voorts blijkt uit het in punt 49 samengevatte argument dat een van de doelstellingen van de betrokken maatregel erin bestaat de luchtvaartmaatschappijen te stimuleren hun verkeersvolumes op de luchthaven Brussel-Nationaal op te drijven. In dat verband wil de Commissie in de eerste plaats opmerken dat deze doelstelling geen verband lijkt te houden met het stelsel van de luchthavengelden waarvan de maatregel een onderdeel lijkt te zijn, en dat de opzet ervan dus ertoe beperkt lijkt te zijn om luchtvaartmaatschappijen de toeslagen te doen betalen die de kosten met betrekking tot hun activiteiten op de luchthaven tot uiting brengen. Voorts lijken, wanneer het de bedoeling van België is om de verkeersstromen op de luchthaven Brussel-Nationaal uit te breiden, de redenen waarom deze stimuleringsregeling beperkt blijft tot de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 meer dan 400 000 passagiers hebben vervoerd, niet duidelijk te zijn. Hoe dan ook kan dit soort argument alleen worden onderzocht om de steun op zijn verenigbaarheid te toetsen. In dit stadium van de procedure is de Commissie van mening dat dit soort argument niets afdoet aan het selectieve karakter van de maatregel.

## ii) De opnemning van transfer- en transitpassagiers

- (52) Daarenboven merkt de Commissie op dat daar waar, op grond van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB, de transfer- en transitpassagiers zijn uitgesloten bij de berekening van het aantal passagiers dat wordt gehanteerd om te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen in aanmerking komen, dit soort passagiers dan weer wel wordt meegerekend wanneer het erom gaat de bedragen vast te stellen die, op grond van artikel 2, lid 2, van datzelfde subsidie-KB, aan elk van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen moet worden doorgestort.
- (53) Volgens de pers speelt het feit dat bij het bepalen van de luchtvaartmaatschappijen die de herverdeling van de subsidie kunnen krijgen, transfer- en transitpassagiers niet worden meegerekend, om nadien diezelfde transfer- en transitpassagiers mee te nemen in de berekening van het over elk van de luchtvaartmaatschappijen te verdelen bedrag, in het voordeel van Brussels Airlines<sup>(14)</sup>.
- (54) De Commissie verzoekt België op dit punt opmerkingen te maken. De Commissie vraagt België met name aan te geven: i) welke ondernemingen de maatregel op grond van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB kunnen genieten, en ii) om welke begunstigde ondernemingen het zou gaan indien transfer- en transitpassagiers bij de berekening van het aantal passagiers zouden worden meegeteld. Ook vraagt zij België om haar per luchtvaartmaatschappij de bedragen mee te delen die BAC voor het jaar 2014 moet betalen, i) op grond van het bepaalde in artikel 2, lid 2, van de subsidie-KB en ii) op grond van diezelfde bepalingen, doch ongerekend de transit- en transferpassagiers.

## iii) De keuze voor het jaar 2012

- (55) Volgens België<sup>(15)</sup> is voor 2012 als referentiejaar gekozen omdat dit het laatste jaar was waarvoor cijfergegevens beschikbaar waren op het ogenblik dat de Ministerraad besliste de maatregel goed te keuren.
- (56) Niettemin heeft de Commissie vragen bij de geldigheid van dit argument. Zij vraagt zich af waarom België het nodig achtte om zich te baseren op verkeersvolumes op het tijdstip van de vaststelling van de maatregel en waarom er niet mee kon worden volstaan de verkeersvolumes te gebruiken van het tijdstip waarop het aan iedere gebruiker door te storten bedrag moest worden berekend. In dat verband constateert de Commissie dat voor het berekenen van het over elke luchtvaartmaatschappij te herverdelen bedrag in het betrokken KB is bepaald dat rekening wordt gehouden met het aantal vertrekkende passagiers voor de jaren 2013, 2014 en 2015. Zij vraagt zich af waarom België niet besloten heeft om met diezelfde cijfergegevens rekening te houden om te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen in aanmerking komen.
- (57) Voorts wijst de Commissie erop dat een criterium voor de selectie van de begunstigde ondernemingen dat is gebaseerd op de voor 2012 waargenomen verkeersvolumes, niet lijkt te stroken met de doelstelling om de ontwikkeling van de verkeersvolumes te stimuleren, zoals door België wordt aangevoerd om het criterium voor de selectie van de begunstigde ondernemingen te verantwoorden. Voor een maatschappij die in 2012 niet de drempel van 400 000 passagiers haalde, zal deze maatregel geen prikkel zijn om vanaf 2014 nieuwe verbindingen te openen vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal of om, indien zij reeds dit soort verbindingen exploiteert, haar verbindingen vanaf die luchthaven uit te breiden.

## iv) Conclusie

- (58) Geconcludeerd moet worden dat de Commissie in dit stadium van de procedure van oordeel is dat met de maatregel een selectief voordeel wordt verleend aan de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB.
- (59) In dat verband wijst de Commissie erop dat op 26 augustus 2014 op de website van Melchior Wathelet<sup>(16)</sup>, op dat ogenblik Vice-Eerste minister en voormalig staatssecretaris voor Energie, Milieu, Mobiliteit en Institutionele Hervormingen, te lezen stond: „[...] de kern [heeft] in december 2012 beslist om jaarlijks een enveloppe van 20 miljoen toe te kennen aan de Belgische luchtvaartmaatschappijen [...]”. Op 27 augustus 2014 verklaarde Catherine Fonck, op dat ogenblik staatssecretaris voor Mobiliteit: „Il y a une décision du gouvernement et elle est très claire. Les subsides aux compagnies aériennes via Brussels Airport doivent être payés”<sup>(17)</sup>.
- (60) De Commissie verzoekt België en derden hun opmerkingen te maken over de vraag of er sprake is van een selectief voordeel voor de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden zoals die in artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB zijn vastgesteld.

## 4.1.4. Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie en verstoring van de mededinging

- (61) Door deze maatregel kunnen de begunstigde maatschappijen een agressiever tariefbeleid voeren en kunnen zij ook hun dienstenaanbod handhaven of kunstmatig uitbreiden ten opzichte van de normale marktvoorwaarden — en zodoende de concurrentie vervalsen met andere maatschappijen die de maatregel niet genieten.

<sup>(14)</sup> L'Echo van dinsdag 22.4.2014.

<sup>(15)</sup> Brief van de Belgische autoriteiten van 2.4.2014.

<sup>(16)</sup> <http://wathelet.belgium.be/nl/category/mobiliteit/>

<sup>(17)</sup> In een artikel in L'Echo van 27.8.2014, met als kop „L'aide fédérale à Brussels Airlines bloquée”.

- (62) Door de concurrentie te vervalsen tussen luchtvaartmaatschappijen die op de interne markt actief zijn, dreigt deze maatregel ook het handelsverkeer tussen lidstaten te vervalsen.
- (63) De Commissie verzoekt België en derden hun opmerkingen te maken over de door de maatregel veroorzaakte ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten.

#### 4.1.5. *Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun ten faveure van luchtvaartmaatschappijen*

- (64) In het licht van de bovenstaande elementen is de Commissie van mening dat de hier te onderzoeken maatregel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag steun kan vormen ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB.

#### **4.2. De verenigbaarheid van de eventuele steun ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen**

- (65) De richtsnoeren luchtvaartsteun bieden geen mogelijkheden om steun voor luchtvaartmaatschappijen op luchthavens met meer dan vijf miljoen passagiers als verenigbaar met de interne markt te beschouwen<sup>(18)</sup>.
- (66) In dit stadium van de procedure is de Commissie dan ook van mening dat mocht de maatregel steun voor luchtvaartmaatschappijen blijken te zijn, deze steun niet verenigbaar kan zijn op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun.
- (67) De Commissie is van mening dat het aan België staat om aan te geven op basis van welke rechtsgrondslag de betrokken steun als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd en aan te tonen dat de verenigbaarheidsvoorwaarden zijn vervuld.

#### **4.3. Onrechtmatigheid en terugvordering van de mogelijke steun**

##### 4.3.1. *Onrechtmatigheid*

- (68) Volgens artikel 108, lid 3, van het Verdrag wordt „de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”
- (69) In deze zaak lijkt, in dit stadium, met de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregel reeds een aanvang te zijn gemaakt, aangezien het betrokken koninklijk besluit van kracht is geworden, zonder dat een en ander ter kennis is gebracht van de Commissie.
- (70) In dit stadium van de procedure heeft de Commissie echter geen rechtsgrondslag kunnen vinden op grond waarvan België zou zijn vrijgesteld van het aanmelden van deze mogelijke steun. De subsidie die wordt toegekend, valt immers niet onder de algemene groepsvrijstellingsverordening<sup>(19)</sup> aangezien de maatregel niet voldoet aan de voorwaarden van hoofdstuk I van die verordening. Bovendien valt deze maatregel buiten het toepassingsgebied van Besluit 2012/21/EU van de Commissie<sup>(20)</sup>, alleen al omdat de omvang van de luchthaven Brussel-Nationaal groter is dan de in artikel 2, lid 1, onder e), van datzelfde besluit<sup>(21)</sup> bedoelde omvang.
- (71) In dit stadium van de procedure is de Commissie dan ook van mening dat de maatregel onrechtmatige steun kan vormen. Zij verzoekt België op dit punt opmerkingen te maken.
- (72) Op grond van artikel 11, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>(22)</sup> (hierna „de procedureverordening” genoemd) kan de Commissie, na de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, een besluit vaststellen waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun op te schorten totdat de Commissie een besluit heeft vastgesteld over de verenigbaarheid van de steun met de interne markt. De Commissie die momenteel bestudeert of in een later stadium dit soort besluit dient te worden vastgesteld, verzoekt België, overeenkomstig artikel 11, lid 1, van de procedureverordening, zijn opmerkingen te maken.

<sup>(18)</sup> Aanloopsteun is de enige vorm van steun voor luchtvaartmaatschappijen waarvoor op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun toestemming kan worden gegeven. Zoals evenwel in punt 145 van diezelfde richtsnoeren is aangegeven, kan aanloopsteun voor verbindingen met een luchthaven buiten afgelegen gebieden die meer dan vijf miljoen passagiers per jaar ontvangt — zoals de luchthaven Brussel-Nationaal — niet met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

<sup>(19)</sup> Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3.

<sup>(20)</sup> Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3.

<sup>(21)</sup> Besluit 2012/21/EU van de Commissie.

<sup>(22)</sup> PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

#### 4.3.2. Terugvordering

- (73) In artikel 14 van de procedureverordening is bepaald: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...]. De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.”
- (74) In deze zaak staat het aan België om de Commissie mee te delen dat, mocht het bestaan van die steun komen vast te staan, de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun in strijd zou zijn met een algemeen beginsel van het Unierecht.
- (75) Met het oog op een eventueel besluit waarbij de Commissie de terugvordering van de onrechtmatige steun zou gelasten, verzoekt de Commissie België mee te delen op welke data de steun aan de begunstigde ondernemingen ter beschikking zijn gesteld en voor welke bedragen. Zij verzoekt België om in kennis te worden gesteld van iedere nieuwe betaling op grond van de maatregel.
- (76) Hoe dan ook, en onverlet het uiteindelijke standpunt van de Commissie ten aanzien van de vraag of er sprake is van onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun, verzoekt de Commissie België om haar de bedragen en de data mee te delen van de betalingen of de kortingen op de luchthavengelden die BAC op grond van de maatregel aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal heeft toegekend, met vermelding van de identiteit van de betrokken gebruikers, alsmede om deze gegevens in de loop van de procedure op regelmatige basis te actualiseren.

#### 5. CONCLUSIES

In het licht van het voorgaande kan de Commissie in dit stadium van de procedure niet uitsluiten dat de maatregel staatssteun vormt voor de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen, en dat deze steun onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar is.

Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie België in het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag binnen één maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel. België moet de Commissie een niet-vertrouwelijke versie verschaffen van zijn opmerkingen en van de dienstige inlichtingen die het toezendt.

De Commissie verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van dit schrijven aan de potentiële begunstigten van de steunmaatregel te doen toekomen. In dat verband moet België ervoor zorgen dat aan de betrokken ondernemingen geen gegevens over andere ondernemingen worden vrijgegeven die overeenkomstig de mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun<sup>(23)</sup> onder het ambtsgeheim vallen.

De Commissie wijst België op de schorsende werking van artikel 108, lid 3, van het Verdrag en verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, volgens hetwelk elke onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.

Voorts deelt de Commissie België mee dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van dit schrijven en van een samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis zal stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de EVA-Staten die partij zijn bij de EER-overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement bij het Publicatieblad in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking. Belanghebbenden zal worden verzocht om ook een niet-vertrouwelijke versie van hun opmerkingen te verschaffen.”

---

<sup>(23)</sup> PB C 297 van 9.12.2003, blz. 6.