

**KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2018/1537****af 18. juli 2017****om statsstøtte SA.38105 2014/C (ex 2014/NN) iværksat af Kongeriget Belgien over for Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium***(meddelt under nummer C(2017) 5023)***(Kun den franske og den nederlandske udgave er autentisk)****(EØS-relevant tekst)**

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

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

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med ovennævnte bestemmelser <sup>(1)</sup> samt under hensyntagen til disse bemærkninger og

ud fra følgende betragtninger:

**1. SAGSFORLØB**

- (1) Den 19. december 2013 blev det i en pressemeddelelse fra det belgiske ministerråd oplyst, at et forslag til kongelig anordning om finansiel støtte til brugere af tjenester fra Brussels Airport Company (i det følgende benævnt »BAC«), som har fået tilladelse til drift af Bruxelles-National lufthavn, var blevet godkendt.
- (2) Ved skrivelse af 31. december 2013 modtog Kommissionen en klage over dette forslag fra International Airlines Group (i det følgende benævnt »IAG«), som er en koncern, der fører kontrol med forskellige luftfartsselskaber, heriblandt British Airways og Iberia.
- (3) Ved skrivelse af 2. januar 2014 indgav luftfartsselskabet Ryanair også en klage over dette forslag.
- (4) Kommissionen videresendte IAG's og Ryanairs klager til Belgien med anmodning om supplerende oplysninger ved skrivelse af 13. januar 2014. Belgien fremsatte sine kommentarer ved skrivelse af 5. februar 2014.
- (5) Den 7. januar 2014 blev den kongelige anordning, som var genstand for de klager, der er nævnt i betragtning 2 og 3, udstedt.
- (6) Den 11. februar 2014 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Belgien. Belgien fremsatte sine bemærkninger ved skrivelse af 2. april 2014.
- (7) Ved brev af 1. oktober 2014 meddelte Kommissionen Belgien, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF over for denne foranstaltning (i det følgende benævnt »den formelle undersøgelses-procedure«). Kommissionen opfordrede Belgien til at fremsætte bemærkninger og til at fremlægge alle oplysninger, der kunne være relevante for vurderingen af den omhandlede foranstaltning. Den 16. januar 2015 fremsendte Belgien sine bemærkninger til Kommissionen.
- (8) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren (i det følgende benævnt »åbningsafgørelsen«) blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* <sup>(2)</sup>. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til den omhandlede foranstaltning.
- (9) Kommissionen modtog bemærkninger fra Ryanair, IAG, luftfartsselskabet Brussels Airlines samt en anden interesseret part, der ønskede at være anonym. Kommissionen videresendte disse bemærkninger til Belgien, der fremsatte sine kommentarer hertil ved brev af 14. august 2015 og af 3. juni 2016 til Kommissionen.
- (10) Ved skrivelse af 10. februar 2015 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til Belgien vedrørende den pågældende foranstaltning. Belgien svarede på denne skrivelse den 12. marts 2015. Belgien fremlagde de supplerende oplysninger ved skrivelse af 20. marts og af 16. maj 2017.

<sup>(1)</sup> EUT C 24 af 23.1.2015, s. 10.<sup>(2)</sup> Jf. fodnote 1.

## 2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

## 2.1. Indledende bemærkninger — generelle oplysninger om Bruxelles-National lufthavn

## 2.1.1. Karakteristika for lufthavnen og dens trafik

- (11) Bruxelles-National lufthavn ligger 12 km nordøst for Bruxelles i Zaventem kommune.
- (12) I 2013 blev lufthavnen benyttet af ca. 19 mio. passagerer, hvilket skal ses i forhold til dens anslåede teoretiske kapacitet på højst 35 mio. passagerer. Passagertrafikken i Bruxelles-National lufthavn siden 2005 er sammenfattet i tabel 1.

Tabel 1

Trafik i Bruxelles-National lufthavn i perioden 2005-2015 (kommerciel og ikke-kommerciel passagertrafik) <sup>(1)</sup>

År	Passagerer	Bevægelser
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 %)
2013	19 133 222 (+ 0,90 %)	216 678 (- 3 %)
2014	21 933 190 (+ 14,60 %)	231 528 (+ 6,90 %)
2015	23 460 018 (+ 7 %)	239 349 (+ 3,40 %)

<sup>(1)</sup> Tallene i parentes viser variationen i antallet af passagerer og bevægelser i forhold til året før.

- (13) Bruxelles-National lufthavn er især åben for europæisk og international kommerciel trafik. Tabel 2 opsummerer den europæiske og internationale passagertrafiks andel af lufthavnens samlede trafik.

Tabel 2

## Udvikling i andelen af den kommercielle passagertrafik i og uden for EU (undtagen ikke-kommerciel passagertrafik) i Bruxelles-National lufthavn i perioden 2005-2015

	EU	Uden for EU	I alt
2005	11 089 996 (68,74 %)	5 043 410 (31,26 %)	16 133 406
2006	11 760 414 (70,56 %)	4 906 108 (29,44 %)	16 666 522

	EU	Uden for EU	I alt
2007	12 235 290 (68,59 %)	5 602 924 (31,41 %)	17 838 214
2008	11 986 491 (64,9 %)	6 493 416 (35,1 %)	18 479 907
2009	10 730 415 (63,2 %)	6 240 239 (36,8 %)	16 970 654
2010	10 530 785 (61,4 %)	6 618 631 (38,6 %)	17 149 416
2011	11 650 291 (62,1 %)	7 105 912 (37,9 %)	18 756 203
2012	11 437 193 (60,4 %)	7 506 495 (39,6 %)	18 943 688
2013	11 661 585 (61 %)	7 443 813 (39 %)	19 105 398
2014	14 134 723 (64,5 %)	7 770 000 (35,5 %)	21 904 723
2015	15 549 806 (66,4 %)	7 873 461 (33,6 %)	23 423 267

- (14) Bruxelles-National lufthavn fungerer som hovedlufthavn (knudepunkt) for forskellige luftfartsselskaber såsom Brussels Airlines og de luftfartsselskaber, der samarbejder med dette selskab inden for rammerne af Star Alliance, samt Jet Airways.
- (15) Tabel 3 viser trafikken for de vigtigste luftfartsselskaber, der opererer i Bruxelles-National, i perioden fra 2012 til 2015:

Tabel 3

**Vigtigste luftfartsselskaber, der opererer fra Bruxelles-National (2012-2015)**

	Antal afrejsende passagerer (inkl. transit- og transferpassagerer)	
	2012	2013
Brussels Airlines	2 931 025	2 957 455
TUI Airlines Belgium	720 655	725 800
Thomas Cook Airlines Belgium	411 093	411 636
Lufthansa	420 072	410 153
easyJet	382 875	396 969

  

	Antal afrejsende passagerer (inkl. transit- og transferpassagerer)	
	2014	2015
Brussels Airlines	3 351 032	3 750 725
Ryanair	639 335	908 990
TUI Airlines Belgium	813 014	803 200
easyJet	499 129	496 576
Lufthansa	413 618	438 253
Thomas Cook Airlines Belgium	428 737	423 671

- (16) Bruxelles-National lufthavn har siden februar 2014 været benyttet af lavprisselskaberne Ryanair og Vueling. Ryanair har efter ankomsten til Bruxelles-National åbnet ni ruter fra denne lufthavn, hvor selskabet har etableret sin næststørste base i Belgien efter basen i Charleroi lufthavn.

#### 2.1.2. Drift og ejerskab af lufthavnsinfrastrukturer — BAC

- (17) Driften af Bruxelles-National lufthavn har siden 2004 ligget hos BAC i overensstemmelse med kongelig anordning af 27. maj 2004 <sup>(3)</sup> (i det følgende benævnt »kongelig anordning af 27. maj 2004«). BAC ejer også lufthavnsfaciliteterne.
- (18) BAC er efterfølgeren til det offentlige aktieselskab Brussels International Airport Company (BIAC).
- (19) BAC er et privat selskab. 75 % af aktierne i BAC ejes af private investorer: 38,99 % af en canadisk pensionsfond <sup>(4)</sup> og 36,01 % af en australsk koncern <sup>(5)</sup>. De resterende aktier (25 %) ejes af den belgiske stat. Bestyrelsen består af 11 medlemmer, hvoraf de 4 — heriblandt bestyrelsesformanden — er udpeget af den belgiske stat.

#### 2.1.3. Regler om drift af Bruxelles-National lufthavn

- (20) I henhold til artikel 6, stk. 1, afsnit X, nr. 7, i særlov af 8. august 1980 om institutionelle reformer <sup>(6)</sup> overdrages kompetencen for indretning og drift af lufthavne til regionerne, dog ikke for Bruxelles-National lufthavn, hvis drift henhører under forbundsstatens kompetence.
- (21) Betingelserne for driften af faciliteterne i Bruxelles-National lufthavn er fastsat i kapitel IV i kongelig anordning af 27. maj 2004. Denne drift forudsætter, at der på forhånd er udstedt en kongelig anordning om tildeling af en individuel tidsbegrænset driftstilladelse. Det fremgår af artikel 30 i kongelig anordning af 27. maj 2004, at indehaveren af driftstilladelsen bl.a. skal:

»1. vedligeholde og udvikle lufthavnsfaciliteterne på økonomisk acceptable vilkår med henblik på at garantere person- og lufthavnssikkerheden, den løbende certificering af lufthavnsfaciliteterne, tilstrækkelig kapacitet set i forhold til udviklingen i efterspørgslen og i den internationale rolle for Bruxelles-National lufthavn samt et højt kvalitetsniveau«

- (22) Driftstilladelsen for Bruxelles-National lufthavn blev tildelt B.I.A.C. (der i 2013 blev efterfulgt af BAC) ved kongelig anordning af 21. juni 2004 <sup>(7)</sup> (i det følgende benævnt »kongelig anordning af 21. juni 2004«). Det bestemmes i denne kongelige anordnings artikel 4, nr. 4, at indehaveren af driftstilladelsen skal »[...] varetage sikkerheden på jorden med undtagelse af almindelige politiopgaver og luftfartstilsyn samt militære opgaver«. Det fremgår af artikel 7, nr. 1, at indehaveren af driftstilladelsen »skal vedligeholde og udvikle lufthavnsfaciliteterne [...] med henblik på at garantere person- og lufthavnssikkerheden [...]«.
- (23) Der iværksættes »regulerede aktiviteter« i Bruxelles-National lufthavn, hvor de indtægter, der kan opstå for indehaveren af tilladelsen til lufthavnsdrift (i dette tilfælde BAC), kontrolleres efter en takstkontrolformel, som skal begrænse udviklingen i de indtægter, der opstår pr. trafikenhed i forbindelse med disse aktiviteter <sup>(8)</sup>. Der er tale om følgende regulerede aktiviteter:
- a) start og landing af fly
  - b) parkering af fly
  - c) passagerernes anvendelse af de lufthavnsfaciliteter, der stilles til deres rådighed
  - d) brændstofpåfyldning af fly ved hjælp af centraliseret infrastruktur
  - e) tjenester, der skal garantere passager- og lufthavnssikkerheden.

<sup>(3)</sup> Kongelig anordning af 27. maj 2004 om konvertering af Brussels International Airport Company til et privat aktieselskab og om lufthavnsfaciliteterne (*Moniteur belge* (belgisk lovtidende) af 24.6.2004, s. 51750).

<sup>(4)</sup> Ontario Teachers' Pension Plan.

<sup>(5)</sup> MAp Airports via Macquarie European Infrastructure Fund I og Macquarie European Infrastructure Fund III.

<sup>(6)</sup> Særlov af 8. august 1980 om institutionelle reformer (*Moniteur belge* af 15.8.1980, s. 9434).

<sup>(7)</sup> Kongelig anordning af 21. juni 2004 om tildeling af tilladelse til drift af Bruxelles-National lufthavn til aktieselskabet B.I.A.C. (*Moniteur belge* af 15.7.2004, s. 55640).

<sup>(8)</sup> Artikel 1, nr. 12, og artikel 30, nr. 7, i kongelig anordning af 27. maj 2004.

- (24) Det fremgår af artikel 30, nr. 7, i kongelig anordning af 27. maj 2004, at indehaveren efter høring af de organisationer, der repræsenterer brugerne, skal udarbejde et takstsystem, som består af en række sammenhængende lufthavnsafgifter <sup>(9)</sup> og den takstkontrolformel, der er nævnt i betragtning 23. Formålet med takstkontrolformlen er at begrænse udviklingen i de indtægter, som indehaveren af driftstilladelsen kan opnå pr. trafikkenhed i forbindelse med de regulerede aktiviteter.
- (25) Det præciseres desuden i artikel 42 i kongelig anordning af 21. juni 2004, at den takstkontrolformel og det takstsystem, der er omhandlet i artikel 30, nr. 7, i kongelig anordning af 27. maj 2004, fastsættes således, at de:

- »1. afspejler samtlige regulerede omkostninger baseret på resultaterne af ABC-omkostningsmodellen
2. sikrer en rimelig fortjenstmargen set i forhold til den investerede kapital, bl.a. med henblik på at sikre udviklingen af lufthavnsfaciliteterne [...]
3. bringer taksterne for lufthavnsafgifter vedrørende regulerede aktiviteter på niveau med reference-lufthavns takstpraksis baseret på resultaterne af referencetakstmodellen«.

Ifølge artikel 43 i kongelig anordning af 21. juni 2004 fastsættes takstsystemet, takstkontrolformlen og årlige justeringer heraf af BAC efter høring af lufthavnsbrugerne for en reguleringsperiode, der strækker sig over fem år (fra 1. april i år »n« til 31. marts i år »n+5«). Medmindre en bruger af lufthavnen har udtrykt begrundet uenighed med det takstforslag, der er udarbejdet af BAC, anses parterne i henhold til artikel 55, stk. 1, i kongelig anordning af 21. juni 2004 for at være enige om takstsystemet og takstkontrolformlen. Hvis mindst to af hinanden uafhængige selskaber, som hver især tegner sig for mindst 1 % af de årlige bevægelser eller 1 % af det årlige passagertal og tilsammen tegner sig for mindst 25 % af de årlige bevægelser eller 25 % af passagertallet i løbet af det sidste kalenderår, der går forud for høringen af lufthavnsbrugerne, tager afstand fra takstkontrolformlen eller takstsystemet, kan de indgive en begrundet klage til den økonomiske reguleringsmyndighed. Den økonomiske reguleringsmyndighed kan i så fald validere takstkontrolformlen og takstsystemet eller kræve visse tilpasninger eller ændringer af takstkontrolformlen og/eller takstsystemet. Takstkontrolformlen og takstsystemet skal herefter vedtages af den for luftfarten ansvarlige minister og offentliggøres i *Moniteur belge*. Den sikkerhedsafgift, der er nævnt i betragtning 26, fastsættes efter samme procedure <sup>(10)</sup>.

- (26) Som det præciseres i betragtning 23, litra e), i denne afgørelse, indgår de tjenester, der skal garantere passager- og lufthavnssikkerheden, i de regulerede aktiviteter. For at kunne finansiere disse tjenester har BAC pålagt lufthavns-selskaberne at betale en sikkerhedsafgift (security charge) for hver passager, der rejser fra Bruxelles-National lufthavn.

Tabel 4

**Sikkerhedsafgiftens størrelse i perioden 2013-2017**

Periode	Sikkerhedsafgiftens størrelse (pr. afrejsende passager)
1. januar 2013-31. marts 2013	6,39 EUR
1. april 2013-31. marts 2014	6,62 EUR
1. april 2014-31. marts 2015	6,71 EUR
1. april 2015-31. marts 2016	6,73 EUR
1. april 2016-31. marts 2017	6,19 EUR

- (27) I den pågældende periode bestod BAC's sikkerhedsafgift af et engangsbeløb pr. afrejsende passager, uanset hvilken type passager der var tale om (passager, hvis flyrejse udgår fra Bruxelles-National, transferpassager eller transitpassager).

<sup>(9)</sup> Artikel 35, stk. 1, i kongelig anordning af 27. maj 2004.

<sup>(10)</sup> Svaret af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015 (svaret på spørgsmål 5 b).

## 2.2. Kongelig anordning af 7. januar 2014

- (28) Den foranstaltning, der er omhandlet i denne afgørelse, er tildelingen af tilskud til forskellige luftfartsselskaber i medfør af kongelig anordning af 7. januar 2014 <sup>(1)</sup> (i det følgende benævnt »kongelig anordning af 7. januar 2014«). Disse tilskud blev ydet med midler, som BAC modtog af den belgiske forbundsregering og omfordelte ifølge reglerne i den nævnte kongelige anordning.
- (29) I henhold til artikel 1 i kongelig anordning af 7. januar 2014 tildeles BAC et årligt tilskud på 19 000 000 EUR som støtte til sikkerhedsrelaterede infrastrukturer, dvs. alle de aktiviteter, der skal garantere passager- og lufthavnsikkerheden, f.eks. screening af passagerer og bagage ved indgangen til lufthavnens afspærrede område for at finde frem til eventuelle sprængstoffer eller våben eller andre farlige genstande. Dette tilskud blev tildelt for budgetårene 2014, 2015 og 2016. Det blev udbetalt til BAC senest den 31. marts hvert år.
- (30) Ifølge artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014 skal BAC omfordele det tilskud, der er omhandlet i artikel 1 heri, til de brugere af Bruxelles-National lufthavn <sup>(2)</sup>, der i perioden fra 1. januar til 31. december 2012 transporterede over 400 000 passagerer fra denne lufthavn (transit og transferpassagerer ikke medregnet), svarende til en del af det beløb, som de har betalt for tjenester, der skal garantere passager- og lufthavnsikkerheden, i løbet af det foregående år.
- (31) Det præciseres i artikel 2, nr. 2, i kongelig anordning af 7. januar 2014, at det beløb, som den enkelte bruger skal have udbetalt på de betingelser, der er fastsat i artikel 2, nr. 1, i denne kongelige anordning, »beregnes på årsbasis på grundlag af passagertallet på deres flyafgange fra lufthavnen, inkl. transit- og transferpassagerer, i årene 2013, 2014 og 2015. Fra og med et årligt passagertal på 400 000 fritages brugeren for årene 2013, 2014 og 2015 for at skulle betale for passager- og lufthavnsikkerhedsrelaterede tjenester med op til et samlet årligt beløb på nitten millioner euro (19 000 000 EUR)«.
- (32) Ifølge artikel 4 i kongelig anordning af 7. januar 2014 evalueres denne budgetforanstaltning i løbet af 2015 for at gøre det muligt at tilpasse den, inden den nye takstperiode fra 2016 til 2021 går i gang. Den takstperiode, som der henvises til i denne bestemmelse, svarer til den femårige periode for regulering af taksterne for lufthavnsafgifter i Bruxelles-National lufthavn, som er fastsat i artikel 43 i kongelig anordning af 21. juni 2004.
- (33) Det fremgår af kongelig anordning af 7. januar 2014, at den gælder fra den 1. januar 2013.

## 2.3. Betalinger i henhold til kongelig anordning af 7. januar 2014

- (34) Belgien har på trods af bestemmelsen i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014 (»[...] BAC omfordeler det tilskud, der er omhandlet i artikel 1 [...] til [...] brugere af Bruxelles-National lufthavn [...]«), udbetalt de skyldige beløb direkte til luftfartsselskaberne og ikke gennem BAC.
- (35) BAC bad i en skrivelse af 8. juli 2014 udtrykkeligt de belgiske myndigheder om at indsætte beløbene direkte på de støttemodtagende luftfartsselskabers bankkonti for at lette den administrative gennemførelse af kongelig anordning af 7. januar 2014.
- (36) Den 12. september 2014 tog ministerrådet det ønske, som BAC havde tilkendegivet i skrivelser af 8. juli 2014, til efterretning og godkendte den foreslåede forenkling af proceduren, dvs. at de pågældende beløb blev indsat direkte på de støttemodtagende luftfartsselskabers bankkonti.
- (37) Den 22. september 2014 modtog de luftfartsselskaber, der opfyldte kriterierne i kongelig anordning af 7. januar 2014, dvs. Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium, henholdsvis 16 779 819 EUR, 2 143 621 EUR og 76 560 EUR for året 2013.
- (38) Belgien har fremlagt nærmere oplysninger om beregningen af disse beløb og dermed om den konkrete gennemførelse af kongelig anordning af 7. januar 2014 <sup>(3)</sup>.
- (39) Belgien fastslog først, at kun tre luftfartsselskaber, nemlig Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium, var støtteberettigede, eftersom ingen andre luftfartsselskaber havde transporteret over 400 000 passagerer fra lufthavnen i perioden fra 1. januar til 31. december 2012 (transit- og transferpassagerer ikke medregnet).

<sup>(1)</sup> Kongelig anordning af 7. januar 2014 om tildeling af et tilskud til Brussels Airport Company, der er indehaver af tilladelsen til drift af Bruxelles-National lufthavn, som støtte til sikkerhedsrelaterede infrastrukturer (*Moniteur belge* af 23.4.2014, s. 34506).

<sup>(2)</sup> Med udtrykket »brugere af Bruxelles-National lufthavn« menes i denne sammenhæng de luftfartsselskaber, der flyver fra denne lufthavn.

<sup>(3)</sup> Svaret af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015.

- (40) De beløb, der tilkom hvert af disse tre selskaber i 2014, blev beregnet ud fra det antal passagerer, som de hver især transportererede fra lufthavnen i løbet af de enkelte måneder i 2013 (inkl. transfer- og transitpassagerer). For hvert selskab blev det identificeret, i hvilken måned tærsklen på 400 000 passagerer transporteret fra lufthavnen siden den 1. januar 2013 blev overskredet, og hvilken sikkerhedsafgift der var gældende i denne måned. Herefter blev det beregnet, hvor stor en sikkerhedsafgift det enkelte selskab skulle betale hver måned for hver passager, som det havde transporteret ud over de første 400 000 passagerer, der var blevet transporteret siden den 1. januar 2013. Dette beløb svarede til det tilskud, som luftfartsselskabet kunne tilkomme i medfør af kongelig anordning af 7. januar 2014, hvis der ikke fandtes noget budgetloft.
- (41) For at iagttage budgetloftet på 19 000 000 EUR årligt blev der dernæst foretaget en forholdsregning ved hjælp af de tre beregnede beløb med henblik på at fastsætte det beløb, som hvert luftfartsselskab reelt kunne tilkomme for 2013.

#### 2.4. Støttemodtagere

- (42) I åbningsafgørelsen identificerede Kommissionen de luftfartsselskaber, som opfyldte kriterierne i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014. Disse selskaber var det eneste, som kunne være omfattet af den foranstaltning i form af potentiel statsstøtte, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure.

#### 2.5. Udsættelse af anvendelsen af kongelig anordning af 7. januar 2014

- (43) Efter at den formelle undersøgelsesprocedure var blevet indledt, besluttede Belgien af forsigtighedsgrunde og med forbehold af sin stillingtagen til den foreløbige vurdering, som Kommissionen foretog i åbningsafgørelsen, at udsætte gennemførelsen af kongelig anordning af 7. januar 2014 med virkning fra den 3. december 2014. Belgien har givet tilsagn om, at der indtil videre ikke vil blive udbetalt yderligere beløb i henhold til den nævnte kongelige anordning. Belgien har ifølge de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, overholdt dette tilsagn.

#### 2.6. Kongelig anordning af 15. marts 2017

- (44) Den 15. marts 2017 blev der udstedt en kongelig anordning <sup>(14)</sup> (i det følgende benævnt »kongelig anordning af 15. marts 2017«) med det formål at ophæve kongelig anordning af 7. januar 2014.
- (45) Ifølge artikel 2 i kongelig anordning af 15. marts 2017 skal de tilskud, som var fastsat i den ophævede kongelige anordning, og som de berørte luftfartsselskaber havde modtaget, mens den var i kraft, dvs. fra den 1. januar 2013 til den 7. januar 2014, tilbagebetales til de belgiske forbundsmyndigheder senest den 31. marts 2017. Det bestemmes ligeledes i denne artikel, at de beløb, der skal tilbagesøges, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor tilskuddene blev udbetalt til modtageren, og indtil de faktisk er tilbagebetalt. Renterne beregnes i overensstemmelse med afsnit V i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 <sup>(15)</sup>. Belgien har sendt Kommissionen et dokument, hvoraf det fremgår, at Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium har tilbagebetalt alle de tilskud, de har modtaget, med tillæg af renter i overensstemmelse med artikel 2 i kongelig anordning af 15. marts 2017.

### 3. BEGRUNDELSE FOR INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

- (46) I åbningsafgørelsen udtrykte Kommissionen indledningsvis tvivl om, hvorvidt der var ydet statsstøtte til de luftfartsselskaber, som opfylder betingelserne i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014. Den så dernæst på, om den eventuelle støtte kunne være forenelig med det indre marked. Den undersøgte endelig, om den eventuelle støtte var ulovlig og skulle tilbagesøges.
- (47) Med hensyn til forekomsten af statsstøtte analyserede Kommissionen indledningsvis de aktiviteter, som udøves af de selskaber, der er omfattet af den pågældende foranstaltning. Da de brugere af Bruxelles-National lufthavn, som BAC skulle omfordele tilskuddet til, var luftfartsselskaber, fandt Kommissionen, at deres aktiviteter var af økonomisk karakter som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

<sup>(14)</sup> Kongelig anordning af 15. marts 2017 om ophævelse af kongelig anordning af 7. januar 2014 om tildeling af et tilskud til Brussels Airport Company, der er indehaver af tilladelsen til drift af Bruxelles-National lufthavn, som støtte til sikkerhedsrelaterede infrastrukturer (*Moniteur belge* af 24.3.2017).

<sup>(15)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EU) 2015/1589 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1). Kommissionens meddelelse om de tilbagebetalingsrenter, referencesatser og kalkulationsrenter for statsstøtte, der gælder for de 28 medlemsstater pr. 1. januar 2014 (Offentliggjort i overensstemmelse med artikel 10 i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1)) (EUT C 2 af 7.1.2014, s. 7).

- (48) Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om statsmidler, og om foranstaltningen kunne tilregnes staten, pegede Kommissionen på, at tilskuddet blev tildelt i medfør af en kongelig anordning og finansieret over det belgiske budget, nærmere bestemt budgettet for den føderale trafikstyrelse (Service public fédérale Mobilité et Transport). Det fremgår desuden af artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014, at BAC skal omfordele det tilskud, der er omhandlet i artikel 1 heri, til de brugere af Bruxelles-National lufthavn, der i perioden fra 1. januar til 31. december 2012 transporterede over 400 000 passagerer fra denne lufthavn (transit og transferpassagerer ikke medregnet), i overensstemmelse med de specificerede regler i denne kongelige anordning. Kommissionen fastslog derfor, at den foranstaltning, der gik ud på at udbetale støtte til visse luftfartsselskaber i medfør af den kongelige anordnings artikel 2, kunne tilregnes Belgien og var finansieret ved hjælp af statsmidler.
- (49) Med hensyn til forekomsten af en økonomisk fordel for luftfartsselskaberne pegede Kommissionen på, at BAC ifølge artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014 ikke uden ændringer kunne bevare de afgifter, der blev opkrævet hos luftfartsselskaberne, når tilskuddet i henhold til den nævnte kongelige anordning var modtaget, men var nødt til at lade visse luftfartsselskaber få del i dette tilskud, hvilket udgør en økonomisk fordel for disse selskaber.
- (50) Kommissionens foreløbige konklusion var i øvrigt, at foranstaltningen var af selektiv karakter. Foranstaltningen kommer kun de luftfartsselskaber til gode, som benytter Bruxelles-National lufthavn, og som opfyldte visse betingelser vedrørende trafikken i Bruxelles-National i 2012. Ifølge Kommissionens foreløbige vurdering er luftfartsselskabernes adgang til den pågældende ordning baseret på diskriminerende kriterier, som ikke har forbindelse med foranstaltningens formål, og som reelt begunstiger tre luftfartsselskaber, men uden gyldig grund udelukker alle andre brugere af Bruxelles-National lufthavn.
- (51) Kommissionen konstaterede umiddelbart, at denne selektive fordel kunne fordreje konkurrencen i det indre marked og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, da den kunne gøre det muligt for de berørte luftfartsselskaber at føre en mere aggressiv prispolitik og at opretholde eller øge tjenesteudbuddet på kunstig vis set i forhold til de normale markedsvilkår.
- (52) Kommissionens foreløbige konklusion var, at tilskuddet til de støttemodtagende luftfartsselskaber udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (53) I åbningsafgørelsen konstaterede Kommissionen i øvrigt, at der ikke var hjemmel for at fritage Belgien for at anmelde denne støtte i henhold til artikel 108, stk. 4, i TEUF. Kommissionen bemærkede bl.a., at de pågældende tilskud ikke var omfattet af den generelle gruppefritagelsesforordning <sup>(16)</sup>, eftersom de ikke opfyldte betingelserne i denne forordnings kapitel I. Kommissionen fandt derfor, at foranstaltningen kunne udgøre ulovlig støtte, da kongelig anordning af 7. januar 2014 trådte i kraft uden at være blevet anmeldt til Kommissionen.
- (54) Kommissionen nærrede endelig tvivl om, hvorvidt den eventuelle støtte var forenelig med det indre marked, navnlig i lyset af Kommissionens retningslinjer af 4. april 2014 for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (i det følgende benævnt »luftfartsretningslinjerne«) <sup>(17)</sup>, som ikke bestemmer, at der kan ydes statsstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra lufthavne som Bruxelles-National lufthavn, som har over 5 mio. passagerer om året, og som ikke befinder sig i fjerntliggende regioner <sup>(18)</sup>.

#### 4. BELGIENS BEMÆRKNINGER TIL ÅBNINGSAFGØRELSEN

- (55) Den 15. januar 2015 fremsendte Belgien sine bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.

##### 4.1. Forekomsten af statsstøtte

- (56) Belgien har indledningsvis henvist til de kumulative betingelser, der skal være opfyldt, for at en foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte, nemlig at 1) modtageren eller modtagerne er virksomheder som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, 2) den pågældende foranstaltning er iværksat med statsmidler og kan tilregnes staten, 3) foranstaltningen giver modtageren eller modtagerne en fordel, og denne fordel er selektiv, og 4) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

<sup>(16)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6. august 2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (Generel gruppefritagelsesforordning) (EUT L 214 af 9.8.2008, s. 3).

<sup>(17)</sup> Kommissionens meddelelse — Retningslinjer for statsstøtte til lufthavne og luftfartsselskaber (EUT C 99 af 4.4.2014, s. 3).

<sup>(18)</sup> Punkt 145 i luftfartsretningslinjerne.



- (57) Belgien har dernæst præciseret, at medlemsstaten ikke bestrider, at den pågældende foranstaltning kan tilregnes staten og måske kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (58) Belgien mener derimod ikke, at der er tale om 1) et tilskud til en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet, eller 2) en selektiv fordel, hvilket er tilstrækkeligt til at udelukke, at den foranstaltning, der er indført ved kongelig anordning af 7. januar 2014, kvalificeres som statsstøtte.
- (59) De argumenter, som Belgien har fremført til støtte for disse to konklusioner, opsummeres i betragtning 60-72.

#### 4.1.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

- (60) Belgien har bemærket, at begrebet virksomhed i artikel 107 i TEUF omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk aktivitet, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde.
- (61) Belgien har i øvrigt understreget, at aktiviteter, der udøves i forbindelse med udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed, ikke betragtes som »økonomiske«.
- (62) På lufthavnsområdet drejer det sig bl.a. om aktiviteter i tilknytning til sikkerhed, flyvekontrol og politiarbejde.
- (63) Det følger efter Belgiens opfattelse heraf, at aktiviteter vedrørende sikkerheden i lufthavne ikke udgør økonomiske aktiviteter i konkurrenceretlig forstand, og at finansieringen af sådanne aktiviteter derfor ikke udgør statsstøtte.
- (64) Belgien mener i denne henseende, at en enhed både kan udøve beføjelser som offentlig myndighed og udøve visse økonomiske aktiviteter, og at denne enhed derfor kun er underlagt statsstøttereglerne for sine økonomiske aktiviteter.
- (65) Efter Belgiens opfattelse kan en finansiering af tjenester i forbindelse med lufthavnssikkerheden som den, der er indført ved kongelig anordning af 7. januar 2014, ikke betragtes som statsstøtte, for så vidt som disse aktiviteter henhører under udøvelse af beføjelser som offentlig myndighed.

#### 4.1.2. Forekomsten af en selektiv fordel

- (66) Belgien finder desuden ikke, at den pågældende foranstaltning giver modtagerne en fordel som omhandlet i statsstøttereglerne.
- (67) Belgien har mere specifikt henvist til, at det skal fastslås, at der foreligger en fordel, ved at sammenligne den undersøgte situation med den normale situation.
- (68) Belgien mener som følge heraf, at man ved vurderingen af, om der foreligger en fordel i statsstøttereglernes forstand i det konkrete tilfælde, skal sammenligne den foranstaltning, der er omhandlet i den foreliggende procedure, med en tilsvarende situation i Belgien, for at afgøre, om den omtvistede foranstaltning indrømmer de støttemodtagende luftfartsselskaber en sådan fordel eller ej.
- (69) Belgien har præciseret, at det, indtil den omhandlede foranstaltning blev vedtaget, kun var Bruxelles-National lufthavn, der uden statslig indgriben pålagde sine brugere en afgift til dækning af sikkerhedsmkostningerne i forbindelse med deres anvendelse af lufthavnen. Ifølge Belgien befinder Bruxelles-National lufthavn sig derfor i en anden situation end de øvrige lufthavne i regionen Vallonien og regionen Flandern, hvor samtlige omkostninger til lufthavnssikkerhedstjenester afholdes af de berørte regioner. Belgien har henvist til Kommissionens afgørelse af 1. oktober 2014 i sagen om de foranstaltninger, som Belgien har iværksat til fordel for Charleroi lufthavn og Ryanair<sup>(19)</sup> (i det følgende benævnt »Charleroi-afgørelsen«) og navnlig til betragtning 269 og 270 heri.
- (70) Det følger efter Belgiens opfattelse heraf, at den markedspris for lufthavnstjenester, som luftfartsselskaber pålægges i Belgien, ikke synes at omfatte samtlige omkostninger i forbindelse med sikkerheden i lufthavnene. Belgien har i denne forbindelse anført, at Kommissionen ikke anså dette for at være statsstøtte i Charleroi-afgørelsen.

<sup>(19)</sup> Kommissionens afgørelse (EU) 2016/2069 af 1. oktober 2014 om de foranstaltninger SA.14093 (C 76/2002), som Belgien har iværksat til fordel for Brussels South Charleroi Airport og Ryanair (EUT L 325 af 30.11.2016, s. 63).

#### 4.1.3. Tærsklen på 400 000 passagerer om året og dens indvirkning på foranstaltningens selektivitet

- (71) Med hensyn til tærsklen på 400 000 passagerer har Belgien først og fremmest henvist til sit brev af 2. april 2014, hvori medlemsstaten forud for indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure fremførte sine argumenter om det hensigtsmæssige i denne tærskel. Disse argumenter opsummeres i åbningsafgørelsens punkt 46-49. Belgien har ud over disse argumenter tilføjet, at »målet var at tilskynde luftfartsselskaberne til at udvide driften i Bruxelles ved at kompensere dem for de lavere sikkerhedsomkostninger, der følger af en stigning i passagertallet«.
- (72) Med støtte i klausulen i artikel 4 i kongelig anordning af 7. januar 2014 om regelmæssig evaluering af ordningen har Belgien i øvrigt nævnt, at foranstaltningen med de nødvendige ændringer vil kunne forlænges med en yderligere treårig periode, dvs. til fordel for luftfartsselskaber, der har transporteret over 400 000 passagerer fra lufthavnen i 2015. Belgien har heraf udledt, at ordningen virker tilskyndende, da den kan medføre en tilpasning af listen over støttemodtagere hvert tredje år for så vidt angår alle parter, der har overskredet tærsklen på 400 000 passagerer ved den treårige evaluering.

#### 4.2. Den eventuelle støttes forenelighed

- (73) Belgien anser ikke den foranstaltning, der er indført ved kongelig anordning af 7. januar 2014, for at udgøre statsstøtte og finder det derfor ikke relevant at angive, på hvilket retsgrundlag denne foranstaltning vil kunne erklæres forenelig med det indre marked, og at godtgøre, at betingelserne for dens forenelighed er opfyldt.

#### 4.3. Den eventuelle støttes lovlighed og tilbagesøgning

- (74) Belgien finder det ikke relevant at undersøge, om den omhandlede foranstaltning er blevet anmeldt til Europa-Kommissionen i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, i TEUF.
- (75) Belgien finder det således heller ikke relevant at undersøge, om der skal ske tilbagesøgning i forbindelse med denne foranstaltning.

### 5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE TREDJEPARTER

#### 5.1. Bemærkninger fra Ryanair

- (76) Den 13. februar 2015 fremsendte Ryanair sine bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.

##### 5.1.1. Det eventuelle påbud om indstilling af støtten

- (77) Ryanair er enig i Kommissionens foreløbige konklusioner om, at der foreligger statsstøtte, og opfordrer Kommissionen til at pålægge Belgien at indstille den pågældende foranstaltning.
- (78) Det er ifølge Ryanair klart, at foranstaltningen har et konkurrencebegrænsende formål, da denne foranstaltning sigter mod at fordreje konkurrencen ved at stille de øvrige luftfartsselskaber, der opererer i Bruxelles-National, og navnlig lavprisselskaberne i en svag position.
- (79) Ryanair mener i øvrigt, at de selskaber, der var omfattet af foranstaltningen (dvs. Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium), anvendte den til at styrke et eksisterende strategisk partnerskab, som havde til formål at tage kampen op mod en række stærke konkurrenter såsom Ryanair og Vueling i knudepunktet i Bruxelles-National.

##### 5.1.2. Foranstaltningens struktur og dens karakter af statsstøtte

- (80) Ryanair har indledningsvis tilsluttet sig Kommissionens foreløbige konklusioner om vilkårligheden af den pågældende tærskel på 400 000 passagerer, som efter Ryanairs opfattelse savner økonomisk logik.
- (81) Ryanair har dernæst understreget, at de luftfartsselskaber, der er omfattet af ordningen, er blevet udvalgt ved hjælp af et kriterium, som udelukker transfer- og transitpassagerer, selv om disse kategorier af passagerer er omfattet, når beløbene udbetales de til de enkelte modtagere. Ryanair mener, at dette er udtryk for manglende konsekvens, og antager, at den logiske forklaring på den forskelsbehandling vedrørende transit- og transferpassagerer, som foranstaltningen er årsag til, er, at Belgien ønsker at holde ikke-belgiske selskaber uden for foranstaltningens anvendelsesområde.

- (82) Ryanair har endelig tilsluttet sig Kommissionens foreløbige vurdering om, at valget af 2012 som referenceår for identificering af de selskaber, der er omfattet af foranstaltningen, er vilkårligt. Ryanair har nævnt, at det ikke er det eneste år, som der forelå data for, eftersom BAC hver måned lægger data om passagertrafikken i den foregående måned ud på sit websted.

#### 5.1.3. Støttens uforenelighed

- (83) Ryanair mener ikke, at støtten kan erklæres forenelig med det indre marked, da den strider mod reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Efter Ryanairs opfattelse begunstiger støtten tjenester, der udbydes af nøje udvalgte belgiske luftfartsselskaber. Ryanair har understreget, at intet større belgisk luftfartsselskab synes at være udelukket fra listen over støttemodtagere, og at den belgiske transportminister selv har indrømmet, at formålet med foranstaltningen var at støtte nationale luftfartsselskaber.
- (84) Ryanair har desuden henvist til fjendtlige udtalelser om dette selskab fra den daværende belgiske regering, som ifølge Ryanair var modstander af selskabets etablering i Bruxelles-National lufthavn og med den konkurrencebe-grænsende støtte ønskede at afholde lavprisselskaber fra at udbyde nye tjenester i forbindelse med rejser fra denne lufthavn.

#### 5.1.4. Brussels Airlines' økonomiske vanskeligheder

- (85) Ryanair har bemærket, at Brussels Airlines har haft driftsunderskud hvert år siden 2009. Uden Belgiens intervention ville Brussels Airlines formentlig være blevet trængt ud af markedet på kort eller mellemlang sigt. Situationen var ifølge Ryanair så kritisk, at Brussels Airlines straks indregnede den forventede støtte i sit årsregnskab for 2013, selv om det stadig var usikkert, om selskabet havde ret til at modtage dette beløb.
- (86) Ryanair anmoder Domstolen om at anvende »alle sine beføjelser i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 659/1999«<sup>(20)</sup>, som er blevet erstattet af Rådets forordning (EU) 2015/1589<sup>(21)</sup>, til at anmode om detaljerede og ajourførte finansielle oplysninger om regnskaberne i Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium for 2012, 2013 og 2014. Ryanair anmoder ligeledes Kommissionen om at undersøge, hvordan støtten er blevet angivet i støttemodtagernes regnskaber, for at afgøre, om støttemodtagerne er kriseramte virksomheder som omhandlet i den udgave af rammebestemmelserne for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder.

### 5.2. Bemærkninger fra International Airlines Group (IAG)

- (87) Den 16. februar 2015 fremsendte IAG sine bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.

#### 5.2.1. Foranstaltningens tilregnelighed til staten

- (88) IAG finder det indlysende, at Belgien godkendte foranstaltningen ved kongelig anordning af 7. januar 2014, og at den er baseret på statsmidler og navnlig på den føderale trafikstyrelses budget. IAG har også understreget, at BAC's eneste rolle i forbindelse med forvaltningen og fordelingen af disse midler er at føre den belgiske stats beslutninger ud i livet, da reglerne om fordelingen af de midler, som BAC modtager af staten, er specificeret i bestemmelserne i den nævnte kongelige anordning. Efter IAG's opfattelse har den omstændighed, at BAC er en privat aktør, således ingen betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger statsmidler, og hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten.

#### 5.2.2. Forekomsten af en selektiv fordel for luftfartsselskaberne

- (89) IAG minder om, at luftfartsselskaber, der ikke var aktive i 2012, automatisk udelukkes fra kongelig anordning af 7. januar 2014. IAG mener, at selv om foranstaltningen umiddelbart finder generel anvendelse på alle brugere af Bruxelles-National lufthavn, er den udformet på en sådan måde, at den kun kan finde anvendelse på en mindre del af luftfartsselskaberne.

#### 5.2.3. Aspekter vedrørende transit- og transferpassagerer

- (90) IAG har henvist til en af Belgiens bemærkninger om foranstaltningens selektivitet, nemlig bemærkningen om, at mange europæiske lufthavne til forskel for Bruxelles-National lufthavn ikke undtager transit- og transferpassagerer fra deres sikkerhedsafgifter. IAG har uddybet dette med forskellige eksempler fra store europæiske lufthavne.

<sup>(20)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

<sup>(21)</sup> Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

- (91) IAG har i øvrigt bemærket, at Lufthansa på grund af de underskud, som Brussels Airlines har haft i de seneste år, har besluttet at udskyde sin beslutning om at erhverve samtlige aktier i Brussels Airlines til 2017, selv om denne beslutning oprindeligt var planlagt til 2014. Det må ifølge IAG antages, at Lufthansa ikke vil gennemføre købet af Brussels Airlines, før det sidstnævnte selskab har forbedret sin resultatopgørelse, bl.a. ved hjælp af offentlige midler.

### 5.3. Bemærkninger fra Brussels Airlines

- (92) Den 23. februar 2015 fremsendte Belgien sine bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.
- (93) Brussels Airlines mener ikke, at den pågældende foranstaltning udgør statsstøtte, da den vedrører finansiering af ikke-økonomiske aktiviteter og under alle omstændigheder ikke giver tilskudsmodtagerne nogen selektiv fordel.
- (94) Brussels Airlines har subsidiært anført, at foranstaltningen var forenelig med det indre marked forud for luftfartsretningslinjernes ikrafttrædelse.

#### 5.3.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

- (95) Brussels Airlines finder, at det tilskud, der indrømmes ved kongelig anordning af 7. januar 2014, vedrører ikke-økonomiske aktiviteter, for hvilke der ydes delvis økonomisk kompensation.
- (96) Brussels Airlines har til støtte herfor henvist til afgørelsen af 21. marts 2012 om udvidelse af undersøgelsesproceduren i sag SA.14093 (C 76/2002) — Fordele ydet af regionen Vallonien til Brussels South Charleroi Airport og luftfartsselskabet Ryanair <sup>(22)</sup>.
- (97) Brussels Airlines har anført, at luftfartsselskaber, der opererer i Charleroi lufthavn, ikke betaler sikkerhedsafgifter i denne lufthavn, hvilket ifølge Kommissionens afgørelse af 21. marts 2012 betyder, at de ikke har modtaget statsstøtte. Brussels Airlines har i øvrigt påpeget, at Charleroi-afgørelsen, som afsluttede den formelle undersøgelsesprocedure, der blev udvidet ved afgørelse af 21. marts 2012, ifølge en minister i regionen Vallonien validerede de økonomiske kompensationer på sikkerhedsområdet, som regionen Vallonien havde tildelt Charleroi lufthavn og dermed — ifølge Brussels Airlines — sine aktører.

#### 5.3.2. Selektiv fordel

- (98) Brussels Airlines har henvist til åbningsafgørelsens punkt 44, hvori Kommissionen fastslog, at foranstaltningen af følgende tre grunde var selektiv: 1) foranstaltningen omfatter kun luftfartsselskaber og ikke andre former for personbefordring, 2) foranstaltningen omfatter luftfartsselskaber, der benytter Bruxelles-National lufthavn, og 3) foranstaltningen omfatter luftfartsselskaber, der opfylder visse betingelser vedrørende trafikken i Bruxelles-National lufthavn.
- (99) Med hensyn til det første punkt har Brussels Airlines udtrykt tvivl om, hvorvidt tilskuddet er selektivt, når det udelukkende gives til luftfartsselskaber. Brussels Airlines finder det objektivt begrundet, at der sondres mellem luftfart og andre former for personbefordring, fordi de sidstnævnte ikke er så risikobetonede som lufttransport.
- (100) Hvad angår det andet punkt har Brussels Airlines henvist til den belgiske retsorden, hvorefter støtten er forbeholdt selskaber, der flyver fra Bruxelles-National lufthavn. De belgiske regioner har kompetencen for offentlige lufthavnes og flyvepladsers indretning og drift. Det gælder dog ikke for Bruxelles-National lufthavn, som henhører under forbundsstatens kompetence. Brussels Airlines har heraf udledt, at forbundsstaten kun kan tildele dette tilskud til Bruxelles-National lufthavn og ikke til de øvrige lufthavne.
- (101) Hvad angår det tredje punkt har Brussels Airlines henvist Kommissionen til forbundsstaten, som har udstedt kongelig anordning af 7. januar 2014. Selskabet vil dog gerne præcisere, at det anser en tærskel, der er baseret på antallet af passagerer, for at være relevant i forbindelse med tilskud til lufthavnssikkerhedsrelaterede tjenester, eftersom lufthavnenes sikkerhedsmkostninger også er baseret på antallet af passagerer.
- (102) Brussels Airlines har ligeledes anført, at referenceåret 2012 blev anvendt, fordi det var det sidste år, som der forelå taloplysninger for på det tidspunkt, hvor ministerrådet besluttede at vedtage foranstaltningen. Det er ifølge Brussels Airlines klart, at det altid vil medføre en vis vilkårlighed, når der vælges et referencepunkt. Efter Brussels Airlines' vurdering overskred Belgien imidlertid ikke sin skønsebøjelse ved at vælge 2012 som referenceår.

<sup>(22)</sup> EUT L 325 af 30.11.2016, s. 63

- (103) Brussels Airlines har heraf konkluderet, at foranstaltningen ikke indebærer nogen selektiv fordel.

#### 5.3.3. Støttens forenelighed

- (104) Brussels Airlines finder det vigtigt at understrege, at såfremt Kommissionen alligevel fastslår, at der er ydet støtte, var denne støtte i hvert fald forenelig indtil den 4. april 2014, hvor luftfartsretningslinjerne trådte i kraft. Brussels Airlines har i denne forbindelse henvist til Charleroi-afgørelsen, hvori Kommissionen accepterede, at en række foranstaltninger, som regionen Vallonien havde iværksat til fordel for forvalteren af Charleroi lufthavn, og hvor lufthavnens økonomiske aktivitet blev støttet på en selektiv måde, således at der var tale om ulovlig statsstøtte, først blev uforenelig med det indre marked, efter at lufthavnsretningslinjerne var trådt i kraft.
- (105) Det betyder efter Brussels Airlines' vurdering, at tilskud, som er tildelt for sikkerhedsrelaterede tjenester, der er leveret før dette tidspunkt, under ingen omstændigheder kan tilbagesøges fra de virksomheder, der har modtaget dem.

#### 5.3.4. Konklusion

- (106) Brussels Airlines finder ikke, at den pågældende foranstaltning udgør statsstøtte, da den ikke støtter en økonomisk aktivitet og ikke indebærer en selektiv fordel. Selskabet har bemærket, at foranstaltningen under alle omstændigheder må anses for at være forenelig med det indre marked indtil lufthavnsretningslinjernes ikrafttrædelse.

### 5.4. Bemærkninger fra en anden interesseret part, der har ønsket at være anonym

- (107) Den 26. februar 2015 fremsendte en anden interesseret part, der har ønsket at være anonym (i det følgende benævnt »den interesserede part, der har ønsket at være anonym«), sine bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.
- (108) Den interesserede part, der har ønsket at være anonym, har indledningsvis mindet om, at rammeloven af 30. december 2001 <sup>(23)</sup> udtrykkeligt bestemmer <sup>(24)</sup>, at de lufthavnsafgifter, der opkræves af BAC, skal være ikke-diskriminerende, gennemsigtige og omkostningsorienterede.
- (109) Parten har dernæst understreget, at kongelig anordning af 7. januar 2014 ikke kan rejse tvivl om rammelovens bestemmelser, som stammer fra en retsforordning, der rangerer højere end en kongelig anordning.
- (110) Den interesserede part, der har ønsket at være anonym, har bemærket, at Belgien på grundlag af rammeloven har tildelt BAC den tilladelse, der gør det muligt for dette selskab at drive Bruxelles-National lufthavn. Ifølge den interesserede part, der har ønsket at være anonym, bør Belgien som følge heraf sørge for, at de betingelser, der er knyttet til tilladelsen, overholdes, herunder at lufthavnsafgifterne ikke er af diskriminerende karakter. Den interesserede part, der har ønsket at være anonym, mener, at Belgien kan og skal træffe afhjælpende foranstaltninger, hvis BAC ikke overholder de nævnte betingelser.
- (111) Den interesserede part, der har ønsket at være anonym, har derfor stillet spørgsmålstegn ved Belgiens ønske om at yde støtte til de pågældende belgiske luftfartsselskaber, uden at det berører den økonomiske regulering, der er nævnt i betragtning 108, og er i tvivl om, hvorvidt det tilkommer BAC at indrømme samtlige luftfartsselskaber, der benytter Bruxelles-National lufthavn, den samme reduktion af omkostningerne til sikkerhedsforanstaltninger.
- (112) Den interesserede part, der har ønsket at være anonym, minder desuden om, at der foreligger en femårig aftale mellem BAC og luftfartsselskaberne vedrørende takstsystemet og den måde, taksterne kontrolleres på. Enhver ændring af den gældende aftale kræver, at luftfartsselskaberne høres på ny.
- (113) Den interesserede part, der har ønsket at være anonym, har derfor konkluderet, at Belgien går ud fra princippet om, at BAC skal indrømme samtlige luftfartsselskaber en ikke-diskriminerende reduktion (dvs. foretage en generel nedsættelse af omkostningerne i forbindelse med sikkerhedsforanstaltninger). Der vil i modsat fald foreligge en selektiv fordel for visse luftfartsselskaber, hvilket strider mod artikel 15 i Chicagokonventionen <sup>(25)</sup> samt mod Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF <sup>(26)</sup>.

<sup>(23)</sup> *Moniteur belge* af 31.12.2001.

<sup>(24)</sup> Navnlig i artikel 158, stk. 1, 2 og 4.

<sup>(25)</sup> Konvention angående international civil luftfart, undertegnet i Chicago den 7. december 1944, UN Treaty Series, bind 15, nr. 102, artikel 15.

<sup>(26)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/12/EF af 11. marts 2009 om lufthavnsafgifter (EUT L 70 af 14.3.2009, s. 11).

## 6. BELGIENS KOMMENTARER TIL DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER

### 6.1. Kommentarer til Ryanairs bemærkninger

- (114) Belgien har indledningsvis påpeget, at medlemsstaten i sine bemærkninger af 16. januar 2015 og i sit svar af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015 forklarede indgående, hvorfor den omtvistede foranstaltning ikke udgjorde statsstøtte.
- (115) Belgien finder i øvrigt, at de forhold, som Ryanair har fremført, i højere grad bundet i selskabets forretningsstrategi end i en rent retlig argumentation.

#### 6.1.1. Anmodningen om, at støtten indstilles

- (116) Belgien peger på, at den belgiske transportminister som følge af den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen, af forsigtighedsgrunde og med forbehold af sin stillingtagen til den foreløbige vurdering, som Kommissionen foretog i åbningsafgørelsen, besluttede at udsætte gennemførelsen af kongelig anordning af 7. januar 2014.

#### 6.1.2. Forekomsten af statsstøtte

- (117) Belgien har i sine kommentarer til Ryanairs argumenter om forekomsten af statsstøtte — nærmere bestemt den påståede vilkårlige tærskel på 400 000 passagerer om året, den påståede mærkværdige behandling af transfer- og transitpassagerer ved identificeringen af støttemodtagerne og beregningen af støttebeløbet samt den påståede vilkårlige anvendelse af 2012 som referenceår for udvælgelsen af modtagerne af støtten — henvist Kommissionen til sine bemærkninger af 16. januar 2015 og til sit svar af 12. marts 2015 om anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015.
- (118) Belgien mener, at Ryanair i sine argumenter om anvendelsen af 2012 som referenceår undlod at præcisere, at der, selv om tallene vedrørende trafikken i den foregående måned offentliggøres hver måned på BAC's websted, blot er tale om generelle statistikker om antallet af passagerer ved afgang, ankomst, transit eller transfer, og at de ikke er opdelt på luftfartsselskaber.
- (119) Med hensyn til den erklæring fra den tidligere statssekretær for mobilitet, som Ryanair har henvist til, mener Belgien, at denne erklæring på ingen måde godtgør, at der foreligger statsstøtte, eller at den belgiske regering i øvrigt har haft planer om at lægge hindringer i vejen for Ryanairs konkurrence med de øvrige luftfartsselskaber.

#### 6.1.3. Den påståede støttes forenelighed med det fælles marked

- (120) Belgien minder i denne forbindelse om, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte, eftersom den omfatter tjenester, der ikke er af økonomisk art, og subsidiært eftersom den ikke inddrømmer støttemodtagerne nogen fordel.
- (121) Belgien har heraf konkluderet, at spørgsmålet om en påstået statsstøttes forenelighed ikke er relevant i det foreliggende tilfælde.

#### 6.1.4. Anmodningen om finansielle oplysninger om støttemodtagerne

- (122) Belgien har i denne forbindelse understreget, at den pågældende foranstaltning ikke udgør statsstøtte, og at Kommissionen som følge heraf ikke har nogen grund til at anmode om finansielle oplysninger vedrørende Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium.
- (123) Belgien mener under alle omstændigheder, at det i givet fald er de pågældende tre luftfartsselskaber, der skal opfordres til at fremsætte bemærkninger.

### 6.2. Kommentarer til IAG's bemærkninger

- (124) Belgien har i sine kommentarer til IAG's bemærkninger henvist Kommissionen til sine bemærkninger af 16. januar 2015 og til sit svar af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015, hvori medlemsstaten mener at have forklaret indgående, hvorfor den omhandlede foranstaltning ikke udgjorde statsstøtte.

### 6.3. Kommentarer til Brussels Airlines' bemærkninger

- (125) Belgien har noteret sig Brussels Airlines' bemærkninger, hvori selskabet principalt konkluderer, at den pågældende foranstaltning ikke udgør statsstøtte. Belgien har meddelt Kommissionen, at medlemsstaten i denne henseende tilslutter sig Brussels Airlines' konklusion.

### 6.4. Kommentarer til bemærkningerne fra den part, der har ønsket at være anonym

- (126) Belgien har henvist til sine bemærkninger af 16. januar 2015 og til sit svar af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015, hvori medlemsstaten mener at have forklaret indgående, hvorfor den omhandlede foranstaltning ikke udgjorde statsstøtte.

## 7. VURDERING

### 7.1. Forekomsten af statsstøtte

- (127) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (128) Følgende kumulative betingelser skal således være opfyldt, for at en foranstaltning kan kvalificeres som statsstøtte: 1) modtagerne er virksomheder som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, 2) den pågældende foranstaltning er iværksat med statsmidler og kan tilregnes staten, 3) foranstaltningen giver modtagerne en fordel, og denne fordel er selektiv, og 4) foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne <sup>(27)</sup>.

#### 7.1.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

- (129) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF finder statsstøttereglerne kun anvendelse, hvis den begunstigede er en »virksomhed«. Begrebet virksomhed omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk aktivitet, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde <sup>(28)</sup>. Enhver aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser på markedet, udgør en økonomisk aktivitet <sup>(29)</sup>. Som Kommissionen har bemærket i luftfartsretningsslinjernes punkt 34, skal afgørelsen af, om en enhed anses for en virksomhed, altid foretages i forhold til en bestemt aktivitet.
- (130) Belgien har anført, at det tilskud, der udbetales i medfør af kongelig anordning af 7. januar 2014, finansierer tjenester, som skal garantere passager- og lufthavnssikkerheden, og derfor ikke understøtter aktiviteter af økonomisk karakter. Belgien har henvist til Charleroi-afgørelsen, hvori Kommissionen fastslog, at regionen Valloniens finansiering af visse aktiviteter, som henhørte under beføjelser som offentlig myndighed, i Charleroi lufthavn ikke udgjorde statsstøtte, hvilket navnlig skyldtes, at disse aktiviteter ikke var af økonomisk karakter. Brussels Airlines har fremført lignende argumenter.
- (131) Kommissionen bestrider ikke, at Belgien vil kunne yde kompensation til BAC for de sikkerhedsaktiviteter, som selskabet udfører i Bruxelles-National lufthavn, da en sådan kompensation ikke behøver at blive kvalificeret som statsstøtte til BAC. Den foreliggende procedure vedrører imidlertid ikke et tilskud, der er ydet til BAC, men et tilskud til luftfartsselskaberne.
- (132) Det skal i denne forbindelse bemærkes, at BAC ifølge kongelig anordning af 7. januar 2014 skal videregive hele det tilskud, som det modtager, til luftfartsselskaber, der har transporteret over 400 000 passagerer fra lufthavnen i 2012. Det tilskud, der er fastsat i kongelig anordning af 7. januar 2014, begunstiger således luftfartsselskaber, der har transporteret over 400 000 passagerer fra lufthavnen i 2012, gennem den omfordelingsmekanisme, der er indført ved den kongelige anordnings artikel 2.
- (133) Formålet med tilskud, som luftfartsselskaberne har modtaget af BAC i henhold til artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014, er at tilbagebetale en del af den sikkerhedsafgift, som de har betalt til BAC, til dem. Sikkerhedsafgiften er en af de lufthavnsafgifter, hvormed luftfartsselskaberne betaler BAC for at få adgang til lufthavninfrastrukturer og lufthavnstjenester. Der er således tale om et element i prisen for kommercielle tjenesteydelser, som

<sup>(27)</sup> Se f.eks. Domstolens dom af 10. januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, præmis 129.

<sup>(28)</sup> Se Domstolens dom af 18. juni 1998, Kommissionen mod Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, præmis 36, dom af 23. april 1991, Höfner og Elser, C-41/90, ECLI:CU:C:1991:161, præmis 21, dom af 16. november 1995, Fédération Française des Sociétés d'Assurances mod Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, præmis 14, og dom af 11. december 1997, Job Centre, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603, præmis 21.

<sup>(29)</sup> Domstolens dom af 16. juni 1987, Kommissionen mod Italien, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7, og af 18. juni 1998, Kommissionen mod Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, præmis 36.

fastsættes af en privat aktør, der leverer disse tjenesteydelser. Sikkerhedsafgiften opkræves desuden for hver passager, som luftfartsselskabet transporterer fra lufthavnen. Det er derfor klart, at de pågældende tilskud finansierer kommerciel passagertransport, hvilket, som Kommissionen har forklaret i luftfartsretningslinjernes punkt 27, er en økonomisk aktivitet. Der er i hvert fald ikke tale om kompensation for omkostninger, som luftfartsselskaberne skal afholde for aktiviteter, der henhører under statens ansvar i udøvelsen af officielle beføjelser som offentlig myndighed.

- (134) I Charleroi-afgørelsen undersøgte Kommissionen finansieringen af aktiviteter, der henhørte under statens ansvar i udøvelsen af officielle beføjelser som offentlig myndighed, og som blev udført af forvalteren af Charleroi lufthavn. Den undersøgte ikke nogen mekanisme for omfordeling til luftfartsselskaberne som den, der er indført ved artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014. Den konkluderede heller ikke, at eventuelle midler, som luftfartsselskaberne havde modtaget, ikke skulle kvalificeres som statsstøtte, fordi de havde finansieret ikke-økonomiske aktiviteter. Charleroi-afgørelsen er derfor ikke relevant for vurderingen af den foranstaltning, der er omhandlet i den foreliggende afgørelse.
- (135) Det følger heraf, at den undersøgte foranstaltning, dvs. det tilskud til luftfartsselskaber, der blev tildelt ved kongelig anordning af 7. januar 2014, finansierer en økonomisk aktivitet, nemlig kommerciel passagertransport. Støttemodtagerne, der er luftfartsselskaber, er tydeligvis virksomheder som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

#### 7.1.2. Statsmidler og tilregnelser til staten

- (136) Tilskuddet tildeles i medfør af en kongelig anordning, der er udstedt af ministerrådet. Det fremgår af artikel 6 i kongelig anordning af 7. januar 2014, at den for luftfarten ansvarlige minister skal sørge for, at anordningen gennemføres.
- (137) Tilskuddet finansieres i øvrigt med midler fra det belgiske statsbudget. Der præciseres således følgende i artikel 3 i kongelig anordning af 7. januar 2014: »Det i artikel 1 nævnte tilskud henføres til basisbevilling 52.60.31.32.01, »Støtte til luftfartssektoren«, [...] fra den føderale trafikstyrelses budget for budgetåret 2014.«
- (138) BAC skal ifølge artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014 omfordele hele statstilskuddet til visse luftfartsselskaber på grundlag af beløb, som fastsættes for hvert luftfartsselskab efter en metode, der er specificeret i den kongelige anordning. Denne bestemmelse giver ikke BAC mulighed for frit at vælge, hvilke luftfartsselskaber der skal støttes, og hvilke beløb de hver især skal have. Det må som følge heraf konkluderes, at de betalinger, som BAC foretager til luftfartsselskaberne i henhold til kongelig anordning af 7. januar 2014, kan tilregnes staten og er finansieret ved hjælp af statsmidler, hvilket ikke påvirkes af den omstændighed, at BAC er et selskab, hvor 75 % af aktierne ejes af private investorer <sup>(30)</sup>.
- (139) Det skal i øvrigt påpeges, at det kun er betalinger i henhold til kongelig anordning af 7. januar 2014, der ikke er sket i fuld overensstemmelse med de oprindelige bestemmelser heri. Staten udbetalte nemlig de beløb, som tilkom de enkelte luftfartsselskaber, og som blev beregnet ifølge bestemmelserne i den kongelige anordnings artikel 2, direkte til de selskaber, der opfyldte kriterierne i denne anordnings artikel 2, nr. 1, og ikke via BAC. Den 22. september 2014 udbetalte den belgiske stat således følgende beløb direkte til luftfartsselskaberne: 16 779 819 EUR (Brussels Airlines), 2 143 621 EUR (TUI Airlines Belgium) og 76 560 EUR (Thomas Cook Airlines Belgium). Det er klart, at disse direkte betalinger kan tilregnes staten og er finansieret ved hjælp af statsmidler.
- (140) Det må på denne baggrund konkluderes, at den tilskudsordning for luftfartsselskaber, der er indført ved artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014, kan tilregnes staten og er ydet af Belgien ved hjælp af statsmidler som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

#### 7.1.3. Økonomisk fordel

- (141) For at vurdere, om en statslig foranstaltning udgør støtte til en virksomhed, skal det fastslås, om den pågældende virksomhed opnår en økonomisk fordel, hvorved den undgår omkostninger, som den normalt skulle have betalt med egen kapital, eller om den opnår en fordel, som den ikke ville have opnået på normale markedsvilkår <sup>(31)</sup>.

<sup>(30)</sup> Se f.eks. Domstolens dom af 17. juli 2008, Essent Netwerk Noord, C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, præmis 58-74.

<sup>(31)</sup> Se f.eks. Domstolens dom af 14. februar 1990, Frankrig mod Kommissionen, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, præmis 41.



- (142) Det er kun foranstaltningens indvirkning på virksomheden, der er relevant, ikke hverken årsagen til eller formålet med statens indgriben<sup>(32)</sup>. Hver gang en virksomheds finansielle situation forbedres som følge af statslig indgriben på betingelser, der ikke svarer til normale markedsvilkår, er der tale om en fordel<sup>(33)</sup>. For at vurdere, om der foreligger en fordel, skal virksomhedens finansielle situation efter gennemførelsen af en foranstaltning sammenlignes med, hvordan virksomhedens finansielle situation ville have set ud, hvis foranstaltningen ikke var blevet indført<sup>(34)</sup>. Eftersom det kun er foranstaltningens indvirkning på virksomheden, der betyder noget, er det irrelevant, om fordelene er obligatorisk for virksomheden, derved at den ikke kunne undgå eller give afkald på den<sup>(35)</sup>.
- (143) I henhold til artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014 skal BAC omfordele det tilskud, der modtages fra staten, til de brugere af Bruxelles-National lufthavn, der i perioden fra 1. januar til 31. december 2012 transportererede over 400 000 passagerer fra denne lufthavn (transit og transferpassagerer ikke medregnet), ifølge reglerne i denne artikel. Tilskuddet går ud på at tilbagebetale en del af den sikkerhedsafgift, som de berørte luftfartsselskaber hver især betaler til BAC, hvilket ses af den beregning, der er beskrevet i betragtning 39-41. Sikkerhedsafgiften er en af de lufthavnsafgifter, som BAC har fastsat og pålagt luftfartsselskaberne til gengæld for de kommercielle tjenester, herunder adgang til lufthavnsinfrastrukturer, som er nødvendige for, at luftfartsselskaberne kan levere deres luftfartstjenester. Denne sikkerhedsafgift opkræves desuden for hver passager, der transporteres fra lufthavnen, og er derfor direkte forbundet med luftfartsselskabernes kommercielle passagertransport. Den indgår således i de omkostninger, som de luftfartsselskaber, der opererer i Bruxelles-National lufthavn, skal afholde på normale markedsvilkår. Den pågældende foranstaltning gør det som følge heraf muligt for de berørte luftfartsselskaber at undgå omkostninger, som de normalt skulle have betalt med egen kapital, og giver dem en fordel, som de ikke ville have opnået på normale markedsvilkår.
- (144) Belgien mener, at man ved vurderingen af, om der foreligger en økonomisk fordel i det konkrete tilfælde, skal sammenligne den foranstaltning, der er omhandlet i proceduren, med en tilsvarende situation i Belgien. Belgien har i denne forbindelse understreget, at det, indtil den omhandlede foranstaltning blev vedtaget, kun var Bruxelles-National lufthavn, der uden statslig indgriben pålagde sine brugere en afgift til dækning af sikkerhedsomkostningerne i forbindelse med deres anvendelse af lufthavnen. Ifølge Belgien befinder Bruxelles-National lufthavn sig derfor i en anden situation end de øvrige lufthavne i regionen Vallonien og regionen Flandern, hvor samtlige omkostninger til lufthavnssikkerhedstjenester afholdes af de berørte regioner. Belgien har i denne sammenhæng henvist til Charleroi-afgørelsen og navnlig til betragtning 269 og 270 heri. Belgien har med støtte i luftfartsretningslinjernes punkt 54-60, som vedrører anvendelsen af princippet om den markedsøkonomiske aktør på foranstaltninger, der iværksættes til støtte for luftfartsselskaber, og anvendelsen i denne forbindelse af metoder til sammenligning af lufthavne, konkluderet, at den omhandlede foranstaltning ikke giver de berørte luftfartsselskaber nogen økonomisk fordel. Brussels Airlines har fremført lignende argumenter og peget på, at luftfartsselskaberne ikke pålægges nogen sikkerhedsafgift i Charleroi lufthavn.
- (145) Kommissionen er ikke enig med Belgien i, hvilken metode der skal anvendes ved vurderingen af, om der foreligger en økonomisk fordel i den foreliggende sag. Kommissionen bemærker indledningsvis, at det afsnit i luftfartsretningslinjerne, som Belgien har henvist til, vedrører undersøgelsen af, hvordan en lufthavnsoperatør har optrådt over for et eller flere luftfartsselskaber, med henblik på at afgøre, om de afgifter, som denne operatør opkræver, er i overensstemmelse med det markedsøkonomiske princip. Den foranstaltning, der er genstand for den foreliggende undersøgelse, falder uden for denne ramme, da der er tale om en foranstaltning, hvorved staten tilbagebetaler en del af de afgifter, som en privat lufthavnsoperatør pålægger tre specifikke luftfartsselskaber.
- (146) For de luftfartsselskaber, der opererer i Belgien, svarer de normale markedsvilkår til en situation, hvor de bærer hele den økonomiske byrde i forbindelse med de lufthavnsafgifter, som de pålægges, uden sondring mellem disse afgifter, hvis størrelse fastsættes af de forskellige lufthavnsoperatører ud fra en lang række faktorer såsom deres respektive handelspolitikker, deres respektive omkostningsniveauer, de regionale eller nationale regler, hvori disse afgifter er fastsat, eller i hvilket omfang de skal bære den økonomiske byrde ved aktiviteter, der henhører under beføjelser som offentlig myndighed. Lufthavnsafgifterne i de forskellige belgiske lufthavne behøver ikke at være

<sup>(32)</sup> Domstolens dom af 2. juli 1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 27.

<sup>(33)</sup> Udtrykket »statslig indgriben« dækker ikke alene over positive handlinger fra statens siden, men også over, at offentlige myndigheder under visse omstændigheder undlader at handle, f.eks. undlader at inddrive gæld. Se f.eks. Domstolens dom af 12. oktober 2000, Magefesa, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, præmis 19 og 20.

<sup>(34)</sup> Domstolens dom af 2. juli 1974, Italien mod Kommissionen, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, præmis 13.

<sup>(35)</sup> Kommissionens beslutning 2004/339/EF af 15. oktober 2003 om Italiens støtteforanstaltninger til fordel for RAI SpA (EUT L 119 af 23.4.2004, s. 1), betragtning 69; generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse af 26. november 1998, Frankrig mod Kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punkt 26.

ens, selv om det måtte antages, at de er tilstrækkeligt sammenlignelige til, at den metode, der anbefales i luftfartsretningslinjernes punkt 54-60, kan anvendes, hvilket Belgien ikke har forsøgt at dokumentere. Et tilskud, der sigter mod at afstemme de afgifter, der opkræves i en belgisk lufthavn, med de afgifter, der opkræves i andre belgiske lufthavne, kan derfor ikke alene af denne grund falde uden for begrebet økonomisk fordel.

- (147) Belgiens henvisning til betragtning 269 og 270 i Charleroi-afgørelsen synes i øvrigt ikke at være relevant. Kommissionen angiver ikke sin holdning i disse betragtninger, men opsummerer Belgiens kommentarer til de bemærkninger, der er modtaget fra interesserede tredjeparter inden for rammerne af en formel undersøgelsesprocedure vedrørende Charleroi lufthavn. De pågældende betragtninger vedrører i øvrigt de belgiske myndigheders valg om, hvorvidt de ville påtage sig at iværksætte eller finansiere aktiviteter, som udføres af lufthavnsoperatører, og som efter disse myndigheders opfattelse henhører under beføjelser som offentlig myndighed. Dette spørgsmål er ikke relevant for vurderingen af den foranstaltning, der er genstand for den foreliggende undersøgelse. Kommissionen bestrider som nævnt i betragtning 131 i denne afgørelse ikke, at forbundsstaten kan dække udgifter, som BAC har afholdt i forbindelse med sine sikkerhedsaktiviteter, men ønsker klarlagt, om den mekanisme for omfordeling af det tilskud til luftfartsselskaber, der er indført ved kongelig anordning af 7. januar 2014, giver disse selskaber en økonomisk fordel.
- (148) Det følger af det ovenfor anførte, at de argumenter, som Belgien og Brussels Airlines har fremført, ikke kan rejse tvivl om konklusionen om, at den undersøgte foranstaltning gør det muligt for de berørte luftfartsselskaber at undgå omkostninger, som de normalt skulle have betalt med egen kapital på normale markedsvilkår.
- (149) Såfremt BAC havde modtaget et tilskud på de betingelser, der er fastsat i artikel 1 i kongelig anordning af 7. januar 2014, og dette tilskud ikke var ledsaget af en forpligtelse til omfordeling til luftfartsselskaberne, ville BAC formentlig heller ikke have overvæltet virkningen af dette tilskud på den sikkerhedsafgift, der pålægges luftfartsselskaberne, svarende til bestemmelsen i den nævnte kongelige anordnings artikel 2.
- (150) Der er først og fremmest intet, der tyder på, at et sådant tilskud ville have fået BAC til at nedsætte sikkerhedsafgiften eller tilbagebetale en del af den. BAC kunne benytte tilskuddet til finansiering af yderligere investeringer på sikkerhedsområdet, som ikke var fastsat i det eksisterende investeringsprogram. BAC ville under disse omstændigheder ikke have nogen grund til at nedsætte sikkerhedsafgiften eller tilbagebetale en del af den. Som det fremgår af afsnit 2.1.3, fastsættes takstkontrollsystemet og takstkontrolformlen desuden af BAC for en reguleringsperiode på fem år. Kongelig anordning af 7. januar 2014 blev vedtaget i reguleringsperioden 2011-2015. Tilskuddet ville formentlig ikke have givet BAC mulighed for eller incitament til at foreslå, at sikkerhedsafgiften blev nedsat, eller at en del af denne afgift blev tilbagebetalt forud for denne reguleringsperiodes udløb, dvs. næsten to år efter den kongelige anordnings vedtagelse.
- (151) Hvis det antages, at BAC som følge af et sådant tilskud havde haft mulighed for og havde fundet det hensigtsmæssigt at lade luftfartsselskaberne få gavn af dette tilskud ved at nedsætte sikkerhedsafgiften eller tilbagebetale en del af den, må det desuden formodes, at BAC ville have gjort det generelt for alle brugere af Bruxelles-National lufthavn. På nuværende tidspunkt opkræves sikkerhedsafgiften nemlig i form af et engangsbeløb for hver afrejsende passager, uanset hvilken type passager der var tale om. Et tilskud, der reducerer BAC's sikkerhedsomkostninger, bør derfor logisk set resultere i en nedsættelse af dette engangsbeløb, som vil komme alle luftfartsselskaber til gode i et omfang, som svarer til det antal passagerer, de transporterer fra Bruxelles-National lufthavn. Mekanismen i artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014 fører imidlertid til et helt andet resultat. Denne mekanisme resulterer bl.a. i, at mange brugere af Bruxelles-National lufthavn ikke får tilbagebetalt en del af deres afgift, og at der kun er tre luftfartsselskaber om at dele den årlige bevilling på 19 000 000 EUR.
- (152) Omfordelingsmekanismen ændrer således den økonomiske byrde, som påhviler de luftfartsselskaber, der benytter Bruxelles-National lufthavn, til fordel for de tre luftfartsselskaber, der begunstiges af denne mekanisme, set i forhold til den hypotetiske situation, hvor BAC modtager et tilskud på de betingelser, der er fastsat i artikel 1 i kongelig anordning af 7. januar 2014, men hvor tilskuddet ikke er ledsaget af en forpligtelse til omfordeling til luftfartsselskaberne.
- (153) Foranstaltningen kan i øvrigt ikke opfattes som en økonomisk kompensation, som staten yder de berørte luftfartsselskaber for levering af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, eftersom Belgien ikke har gjort gældende, at der foreligger en sådan tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som de berørte luftfartsselskaber har fået til opgave at levere. Foranstaltningen kan derfor ikke anses for ikke at medføre nogen økonomisk fordel i henhold til Altmark-dommen <sup>(36)</sup>.

<sup>(36)</sup> Domstolens dom af 24. juli 2003, Trans GmbH og Regierungspräsidium Magdeburg mod Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, præmis 87-93.

- (154) Det følger af det ovenfor anførte, at den omhandlede foranstaltning giver luftfartsselskaber en økonomisk fordel.
- (155) Kommissionen peger på, at der den 26. august 2014 kunne læses på den daværende vicepremierminister og tidligere statssekretær for miljø, energi, mobilitet og institutionelle reformer Melchior Wathelets websted, at »det snævre ministerudvalg [...] i december 2012 [besluttede] at afsætte et årligt rammebeløb på 20 000 000 EUR til støtte til belgiske luftfartsselskaber [...]«. Den 27. august 2014 erklærede den daværende statssekretær for mobilitet, Catherine Fonck, følgende: »Regeringen har truffet en beslutning, som er meget klar. Tilskuddene til luftfartsselskaberne via Brussels Airport skal udbetales«. Disse ministererklæringer understøtter konklusionen om, at den omfordelingsmekanisme, der er indført ved artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014, giver de berørte luftfartsselskaber en økonomisk fordel, og antyder tilmed, at hovedformålet med den nævnte kongelige anordning kan have været at indrømme disse luftfartsselskaber en sådan fordel.
- (156) Det står tilbage at undersøge, om den økonomiske fordel, der er påvist i betragtning 141-154, er selektiv.

#### 7.1.4. Selektivitet

- (157) Ifølge artikel 107, stk. 1, i TEUF skal støtte, der ydes af staten, for at kunne kvalificeres som statsstøtte bl.a. begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«. Det er som følge heraf kun foranstaltninger, som giver visse virksomheder eller grupper af virksomheder eller visse økonomiske sektorer en selektiv fordel, der kan udgøre statsstøtte.
- (158) Kommissionen bemærker indledningsvis, at foranstaltningen i henhold til kongelig anordning af 7. januar 2014 kun begunstiger tre luftfartsselskaber, som transporterede over 400 000 passagerer fra Bruxelles-National lufthavn i 2012 — Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium — dvs. en undergruppe af luftfartsselskaber, som aktuelt eller potentielt transporterer passagerer fra Bruxelles-National lufthavn. På tidspunktet for den kongelige anordnings udstedelse var de selskaber, der kunne være omfattet af foranstaltningen, således fuldt ud identificerbare og udgjorde en lukket undergruppe af luftfartsselskaber, som transporterede passagerer fra Bruxelles-National lufthavn, og som udelukkende var fastlagt på grundlag af data for 2012, der forelå, da den kongelige anordning blev vedtaget. En økonomisk fordel, som gives til en lukket gruppe af virksomheder, der er fuldt ud identificerbare på det tidspunkt, hvor den indrømmes, vil uundgåeligt være selektiv såvel de jure som de facto.
- (159) Den foranstaltning, der er genstand for den foreliggende undersøgelse, giver således de luftfartsselskaber, der er omfattet af den, en selektiv fordel. Denne konklusion modsiges af de grunde, der er anført i betragtning 161 og 162, ikke af det ræsonnement, som Domstolen lagde til grund i sin dom af 21. december 2016, *Hansestadt Lübeck* <sup>(37)</sup>.
- (160) I denne dom undersøgte Domstolen, under hvilke omstændigheder et regulativ om fastsættelse af de lufthavnsafgifter, der gjaldt for Lübeck lufthavn, kunne medføre en selektiv fordel. Den fandt, at den relevante referenceramme for undersøgelsen af, om det pågældende regulativ opfyldte kriteriet om selektivitet, var den ordning, der gjaldt for Lübeck lufthavn <sup>(38)</sup>. Det er således gruppen af aktuelle og potentielle brugere af Lübeck lufthavn, der skal fokuseres på, når det undersøges, om det pågældende regulativ giver visse virksomheder en fordel i forhold til andre, og når det i givet fald afgøres, om indrømmelsen af denne fordel kan begrundes i karakteren og opbygningen af det system, hvori den omhandlede foranstaltning indgår.
- (161) Den foranstaltning, der er genstand for den foreliggende undersøgelse, adskiller sig fra den foranstaltning, der var omhandlet i *Hansestadt Lübeck*-sagen, for så vidt som den ikke sigter mod at regulere de lufthavnsafgifter, som gælder for den åbne gruppe, der omfatter samtlige brugere af Bruxelles-National lufthavn, men indfører et tilskud for en lukket undergruppe heraf. Foranstaltningen omfatter bl.a. ikke luftfartsselskaber, der transporterede mindre end 400 000 passagerer fra Bruxelles-National lufthavn i 2012, uanset hvilket antal og hvilken type passagerer de transporterer i den periode, hvor foranstaltningen finder anvendelse. Den metode til vurdering af selektivitet, som Domstolen valgte i *Hansestadt Lübeck*-sagen, kan derfor ikke overføres på den foranstaltning, der undersøges her.

<sup>(37)</sup> Domstolens dom af 21. december 2016, *Kommissionen mod Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

<sup>(38)</sup> Domstolens dom af 21. december 2016, *Kommissionen mod Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, præmis 62.

- (162) Selv om det antages, at den omfordelingsmekanisme, der blev indført ved artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014, kan sidestilles med en foranstaltning om fastsættelse af lufthavnsafgifter for Bruxelles-National, og at der skal tages udgangspunkt i gruppen af aktuelle og potentielle brugere af Bruxelles-National lufthavn ved undersøgelsen af foranstaltningens eventuelle selektivitet, ændrer det imidlertid ikke ved den omstændighed, at denne foranstaltning, som det vil fremgå af betragtning 163-192, er selektiv.
- (163) Det må ud fra den antagelse, der beskrives i betragtning 162, fastslås, at den relevante referenceramme for vurderingen af den omhandlede foranstaltningens eventuelle selektivitet er det lufthavnsafgiftssystem, der gælder for Bruxelles-National lufthavn, og ordningen for finansiering af denne lufthavns sikkerhedsaktiviteter. Der skal endvidere fokuseres på gruppen af aktuelle og potentielle brugere af Bruxelles-National lufthavn, når det undersøges, om den undersøgte foranstaltning har medført forskelsbehandling, og om denne forskelsbehandling kan være begrundet. Det fremgår i hvert fald implicit, at det er denne tilgang, Belgien har valgt under proceduren. Belgien har således fremført en række begrundelser for visse aspekter af den foranstaltning, der resulterede i forskelsbehandling blandt aktuelle og potentielle brugere af Bruxelles-National lufthavn, heriblandt tærsklen på 400 000 passagerer og anvendelsen af data for 2012 til identificering af de støttemodtagende virksomheder. Kommissionen mener af de grunde, der er nævnt i betragtning 161, ikke, at denne metode kan anvendes i den foreliggende sag. Som det fremgår af betragtning 164-192, må det desuden konkluderes, at foranstaltningen er selektiv, hvis denne metode anvendes.
- (164) Hvis man anvender den metode, der er beskrevet i betragtning 162, og den referenceramme, der er nævnt i betragtning 163, må det fastslås, at foranstaltningen giver visse virksomheder en fordel i forhold til andre virksomheder, der befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation. Alle luftfartsselskaber, der flyver fra Bruxelles-National lufthavn, befinder sig således i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, da de bl.a. er underlagt det samme lufthavnsafgiftssystem, herunder en sikkerhedsafgift, som består af et engangsbeløb, der opkræves for hver afrejsende passager, uanset hvilken type eller hvilket antal passagerer der er tale om. Mens visse brugere — i det konkrete tilfælde de brugere, der opfylder kriteriet i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014 — har ret til delvis tilbagebetaling af deres sikkerhedsafgift, har får andre brugere imidlertid ikke ret til nogen tilbagebetaling.
- (165) Det står tilbage at undersøge, om denne forskelsbehandling kan begrundes i karakteren og opbygningen af det system, hvori den omhandlede foranstaltning indgår. Der skal i denne forbindelse henvises til formålet med kongelig anordning af 7. januar 2014, som indførte den omhandlede foranstaltning. Ifølge den kongelige anordnings ordlyd er der tale om en foranstaltning til støtte for sikkerhedsrelaterede infrastrukturer i Bruxelles-National lufthavn. Der skal også mindes om, at det ifølge den gældende lovgivning påhviler BAC at fastsætte lufthavnsafgifternes størrelse inden for rammerne af de regler, der er beskrevet i afsnit 2.1.3. Ifølge de bestemmelser, der er citeret i betragtning 25, fastsætter BAC takstsystemet og takstkontrolformlen efter høring af lufthavnsbrugerne, og parterne anses for at være enige herom, medmindre en bruger har udtrykt begrundet uenighed. Den økonomiske reguleringsmyndighed kan i henhold til artikel 55, stk. 4, i kongelig anordning af 21. juni 2004 kræve visse tilpasninger eller ændringer af takstkontrolformlen eller takstsystemet, hvis der opstår uenighed mellem parterne. Takstkontrolformlen og enhver ændring af denne formel, der kræves af den økonomiske reguleringsmyndighed, samt takstsystemet skal godkendes af den for luftfarten ansvarlige minister. Kommissionen bemærker endelig, at BAC har indført en sikkerhedsafgift, som i hvert fald indtil indførelsen af tilskuddet i artikel 1 i kongelig anordning af 7. januar 2014, skal finansiere de sikkerhedsaktiviteter, der iværksættes af BAC. De forhold, der er nævnt i denne betragtning, vedrører karakteren og opbygningen af det system, hvori den omhandlede foranstaltning indgår.
- (166) Sikkerhedsafgiften består af et engangsbeløb, der opkræves for hver afrejsende passager, uanset hvilken type passagerer der transporteres. En offentlig foranstaltning til finansiering af sikkerhedsaktiviteter bør derfor logisk set resultere i, at BAC anvender hele tilskuddet til en generel nedsættelse af sikkerhedsafgiften, hvis det ikke skal gå til finansiering af yderligere sikkerhedsudgifter. Det vil betyde, at alle brugere af Bruxelles-National lufthavn får gavn af denne finansiering i et omfang, som svarer til det antal passagerer, de transporterer fra lufthavnen. Den omhandlede foranstaltning fører imidlertid til et helt andet resultat, hvilket ikke mindst skyldes, at mange brugere ikke har ret til tilbagebetaling i henhold til artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014. Foranstaltningen afviger således uden objektiv grund og i flere henseender fra lufthavnsafgiftssystemets almindelige opbygning. Den er først og fremmest baseret på en ensidig afgørelse fra forbundsregeringen, som ikke har kompetence til at

fastsætte lufthavnsafgifter. Forbundsregeringens eneste rolle er nemlig at godkende eller afvise takstkontrolformlen og takstsystemet efter den procedure, som er beskrevet i afsnit 2.1.3, og som ikke blev fulgt ved vedtagelsen af den omhandlede foranstaltning. Foranstaltningen er endvidere uforenelig med sikkerhedsafgiftens struktur, da denne afgift består af et beløb, som opkræves for hver afrejsende passager, uanset hvilken type eller hvilket antal passagerer der transporteres. Den forskelsbehandling, som foranstaltningen medfører, kan således ikke begrundes i karakteren og opbygningen af det system, hvori den omhandlede foranstaltning indgår.

- (167) I det følgende vil Kommissionen imidlertid for fuldstændighedens skyld undersøge de begrundelser, der er fremført af Belgien <sup>(39)</sup> og af visse tredjeparter vedrørende parametrene for, hvilke selskaber der var omfattet af foranstaltningen.

Begrænsningen af antallet af støttemodtagere på grundlag af tærsklen på 400 000 passagerer i 2012 (transit- og transferpassagerer ikke medregnet)

- (168) Idéen med foranstaltningen er ifølge Belgien at tage højde for de faldende marginalomkostninger pr. passager til dækning af sikkerhedsudgifter og dermed at undgå at straffe de brugere, der bidrager mest til udviklingen af lufthavnens passagertrafik.

- (169) Med hensyn til valget af en tærskel på 400 000 passagerer om året (transit- og transferpassagerer ikke medregnet) med henblik på at identificere støttemodtagerne har Belgien forklaret, at denne tærskel blev fastsat på følgende grundlag:

- 41 % af sikkerhedsomkostningerne er faste, og 59 % er variable
- overførsel af passagerer er ikke fritaget for sikkerhedsudgifter, hvilket er en markant forskel i forhold til mange europæiske lufthavne
- de afgifter, der opkræves for at dække sikkerhedsudgifterne i Bruxelles-National lufthavn, afspejler ikke de faldende sikkerhedsomkostninger, og de faktiske omkostninger til håndtering af passagerer afspejles derfor ikke i denne afgiftspraksis
- passagerluftfartsselskaber yder et større bidrag til sikkerhedsomkostningerne end luftfragtselskaber, eftersom afgifterne baseres på antallet af passagerer, selv om en væsentlig del af sikkerhedsomkostningerne opstår i forbindelse med forvaltning af sikkerheden for disse luftfragtselskaber.

- (170) Ifølge Belgien må det på dette grundlag konkluderes, at passagerluftfartsselskaberne blev pålagt for høje afgifter, og at der var behov for korrigerende foranstaltninger, da det ikke er muligt at udvikle lufthavnen uden en specifik forøgelse af antallet af passagerer, der rejser fra Bruxelles-National lufthavn.

- (171) Belgien har i tilknytning til sine begrundelser anført, at det var nødvendigt at stabilisere de vigtigste luftfartsselskabers drift ved hjælp af et klart og synligt incitament. Det var ifølge Belgien vigtigt at nå over tærsklen på 400 000 afrejsende passagerer, for at incitamentet kunne få en effekt. En lavere værdi ville efter Belgiens opfattelse føre til udvanding af foranstaltningen, som kun dækker en tredjedel af omkostningerne til lufthavnssikkerheden, hvorimod en højere værdi ville gøre det umuligt for de luftfartsselskaber, der ønskede at udvide driften i Bruxelles-National lufthavn, at nå deres mål.

- (172) Belgien har i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen afslutningsvis tilføjet følgende: »målet var at tilskynde luftfartsselskaberne til at udvide driften i Bruxelles ved at kompensere dem for de lavere sikkerhedsomkostninger, der følger af en stigning i passagertallet« <sup>(40)</sup>.

- (173) Kommissionen bemærker indledningsvis, at Belgiens betragtninger vedrørende luftfragtselskaberne ikke kan begrunde de forskelle mellem passagerluftfartsselskaberne, som foranstaltningen har medført, og som er genstand for den foreliggende analyse.

- (174) De øvrige argumenter, som Belgien har fremført, og som opsummeres i betragtning 169-172, kan ikke begrunde tærsklen på 400 000 passagerer om året, dens niveau eller den omstændighed, at den vedrører historiske data for 2012. Disse argumenter kan således sammenfattes i to hovedpunkter. For det første er tærsklen begrundet i ønsket om at fremme eller udvikle lufthavnens trafik ved navnlig at stabilisere trafikken for de operatører, der transporterer flest passagerer. For det andet er den begrundet i ønsket om at rette op på virkningerne af den nuværende sikkerhedsafgift, som ikke afspejler de faktiske sikkerhedsomkostninger, der er forbundet med de enkelte luftfartsselskabers passagertrafik, korrekt.

<sup>(39)</sup> Belgiens argumenter findes primært i medlemsstatens svar af 2. april 2014 på anmodningen om oplysninger af 11. februar 2014, dens bemærkninger til åbningsafgørelsen og dens svar af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015.

<sup>(40)</sup> Belgiens bemærkninger til åbningsafgørelsen (brev af 15. januar 2015).

- (175) Hvad angår det første punkt bemærker Kommissionen, at målet om at stabilisere eller udvikle trafikken i Bruxelles-National lufthavn ikke er relateret til det erklærede formål med kongelig anordning af 7. januar 2014, nemlig at finansiere sikkerhedsinfrastrukturen. Endvidere indgår målet om at stabilisere eller udvikle trafikken reelt i BAC's handelsstrategi og -politik. Det skal i denne sammenhæng påpeges, at det på ingen måde fremgår af lufthavnsafgiftssystemet for Bruxelles-National lufthavn, at forbundsstaten kan overtage BAC's rolle i forbindelse med iværksættelse af økonomiske incitamenter til fremme af trafikken. Ifølge den gældende lovgivning påhviler det som tidligere nævnt BAC at fastsætte lufthavnsafgifternes størrelse inden for rammerne af de regler, der er beskrevet i afsnit 2.1.3. Selv om Belgiens mål er at øge trafikken i Bruxelles-National lufthavn, er det desuden uklart, hvorfor de økonomiske incitamenter kun skulle gælde for selskaber, der transporterer over 400 000 passagerer i 2012, hvor den nævnte kongelige anordning endnu ikke var trådt i kraft. De luftfartselskaber, der ikke nåede denne trafiktærskel i 2012, blev udelukket fra foranstaltningens anvendelsesområde, selv om de med passende incitamenter ville kunne øge deres trafik betydeligt i løbet af de efterfølgende år.
- (176) De eneste kvantificerede oplysninger, som Belgien har fremlagt som begrundelse for tærsklen på 400 000 passagerer om året, består af data om, hvor mange passagerer der blev transporteret fra lufthavnen i 2012 og 2013 af luftfartsselskaber, som havde transporteret over 100 000 afrejsende passagerer i løbet af et af disse to år, fordelt på transferpassagerer, transitpassagerer og andre afrejsende passagerer.<sup>(41)</sup> Belgien har bemærket følgende om disse data: »En analyse af tallene i bilag 2 viser for 2012, at det er ved tærsklen på 400 000 afrejsende passagerer, at vækstraten — gradienten for den kurve, der følger af disse data — øges mest markant. Det er derfor ved denne værdi, at incitamentet kan få en effekt«<sup>(42)</sup>. Da disse data kun viser udviklingen i antallet af transporterede passagerer fra 2012 til 2013 og ikke forholdet mellem lufthavnsafgifterne, herunder sikkerhedsafgiften, og antallet af transporterede passagerer, gør de det ikke muligt at vurdere på forhånd, hvilke tilskyndende virkninger den påtænkte foranstaltning vil få for trafikken i Bruxelles-National lufthavn.
- (177) Kommissionen mener derfor ikke, at det første hovedpunkt i Belgiens argumenter, som skitseres i betragtning 174, gør det muligt at begrunde den tærskel på 400 000 afrejsende passagerer om året, der er omhandlet i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014.
- (178) Hvad angår det andet hovedpunkt, der er nævnt i betragtning 174, bemærker Kommissionen, at ønsket om at rette op på den måde, hvorpå BAC overvælter sine sikkerhedsomkostninger på de forskellige luftfartsselskaber, hvilket Belgien finder nødvendigt for at afspejle de faktiske omkostninger, som de forskellige luftfartsselskaber er årsag til, strider mod foranstaltningens formål, som er at yde støtte til sikkerhedsrelaterede infrastrukturer. Selv om det potentielt kan støtte sikkerhedsinfrastrukturen, at der ydes tilskud til BAC for at begrænse omkostningsstrukturen på sikkerhedsområdet<sup>(43)</sup>, synes fordelingen af den del af tilskuddet, som BAC videregiver til de forskellige luftfartsselskaber, ikke at have nogen betydning for dette formål. Det skal i øvrigt påpeges, at det er BAC, der skal foreslå et takstsystem og en takstkontrollformel, som afspejler de faktiske omkostninger. Den økonomiske reguleringsmyndighed kan kun træffe en endelig afgørelse under visse omstændigheder og efter en høringsproces, der omfatter brugerne af Bruxelles-National lufthavn. Forbundsregeringen har med sin ensidige indgriben gennem den omhandlede foranstaltning med henblik på reelt at korrigere sikkerhedsafgiftens struktur uden objektiv grund handlet i strid med det almindelige system for fastsættelse af lufthavnsafgifter.
- (179) Selv om det antages, at forbundsregeringen med rette kunne foretage en sådan korrektion for at tage højde for de faktiske sikkerhedsomkostninger, som de forskellige luftfartsselskaber er årsag til, gør udelukkelsen af luftfartsselskaber, der transporterer mindre end 400 000 afrejsende passagerer i 2012 (transit- og transferpassagerer ikke medregnet), det i øvrigt ikke muligt at nå dette mål. Det kan ganske vist ikke afvises, at marginalomkostningerne pr. passager til dækning af sikkerhedsudgifter er faldende, men det fremgår på ingen måde af de oplysninger, som Belgien har fremlagt, at der kun bør tages hensyn til denne faldende tendens fra og med et passagertal på 400 000, og at statens finansiering af en del af BAC's sikkerhedsomkostninger ikke kan komme luftfartsselskaber, der transporterer færre passagerer, til gode. Belgien har ikke fremlagt nogen kvalitativ eller kvantitativ begrundelse herfor. Det bemærkes, at et støtteberettiget luftfartsselskab i løbet af et af de år, hvor

<sup>(41)</sup> Bilag 2 til svaret af 2. april 2014 på anmodningen om oplysninger af 11. februar 2014.

<sup>(42)</sup> Svaret af 2. april 2014 på spørgsmål 14 i anmodningen om oplysninger af 11. februar 2014.

<sup>(43)</sup> Jf. betragtning 3 i kongelig anordning af 7. januar 2014, hvori dette mål er anført.

ordningen finder anvendelse, kan få tilbagebetalt hele den sikkerhedsafgift, der opkræves for hver afrejsende passager ud over de første 400 000, forudsat at budgetrammen på 19 mio. EUR ikke overskrides. Ifølge Belgien er en væsentlig del af BAC's sikkerhedsomkostninger (59 %) variabel. Det følger heraf, at alle passagerer ud over de første 400 000 giver anledning til betydelige yderligere sikkerhedsomkostninger. Det er derfor ikke sandsynligt, at den omhandlede foranstaltning vil afspejle de faktiske sikkerhedsomkostninger, som de forskellige brugere af Bruxelles-National lufthavn er årsag til, korrekt.

- (180) Brussels Airlines anser en tærskel, der er baseret på antallet af passagerer, for at være relevant i forbindelse med tilskud til lufthavnssikkerhedsrelaterede tjenester, eftersom lufthavnens sikkerhedsomkostninger også er baseret på antallet af passagerer. Brussels Airlines har ikke præciseret, hvorfor den måde, hvorpå sikkerhedsomkostningerne netop varierer i forhold til antallet af passagerer, skulle begrunde valget af en tærskel baseret på antallet af passagerer, som uden videre udelukker en hel kategori af luftfartsselskaber. Brussels Airlines har heller ikke begrundet den valgte tærskels niveau.
- (181) Et luftfartsselskab, der transporterede over 400 000 afrejsende passagerer om året i løbet af 2013, 2014 eller 2015 (transfer- og transitpassagerer ikke medregnet), fik i øvrigt ikke tilbagebetalt en del af sin sikkerhedsafgift i medfør af artikel 2 i kongelig anordning af 7. januar 2014, hvis det ikke havde nået tærsklen på 400 000 passagerer i 2012, og var fortsat ramt af sikkerhedsafgiftens struktur, som efter Belgiens opfattelse ikke afspejler de faldende sikkerhedsomkostninger i tilstrækkelig grad. Når selskaber, der transporterede under 400 000 afrejsende passagerer i 2012 (transit- og transferpassagerer ikke medregnet), udelukkes fra foranstaltningens anvendelsesområde, stemmer det således ikke overens med målet om at afspejle de faktiske sikkerhedsomkostninger bedre i sikkerhedsafgiften.
- (182) Belgien har i sin begrundelse afslutningsvis peget på, at overførsel af passagerer ikke var fritaget for sikkerhedsudgifter i Bruxelles-National lufthavn, hvilket ikke afspejler de faldende sikkerhedsomkostninger. Hvis dette er korrekt, står det i modsætning til den omstændighed, at der kun tages hensyn til transfer- og transitpassagerer med henblik på at identificere de luftfartsselskaber, som overskred tærsklen på 400 000 passagerer, der blev transporteret fra lufthavnen i 2012, og som dermed havde ret til tilbagebetaling i henhold til den omhandlede foranstaltning.
- (183) Det andet hovedpunkt i Belgiens argumenter, som er nævnt i betragtning 174, gør det som følge heraf ikke muligt at begrunde den tærskel på 400 000 afrejsende passagerer om året, der er omhandlet i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014.
- (184) Selv om transfer- og transitpassagerer i henhold til artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014 ikke indgår i den opgørelse af passagertallet, der foretages for at identificere de støttemodtagende luftfartsselskaber, indgår disse passagerer i øvrigt i beregningen af de beløb, der skal refunderes til de enkelte støttemodtagende luftfartsselskaber i henhold til denne kongelige anordnings artikel 2, nr. 2. Metoderne til beregning af tilskud bør imidlertid stemme overens med det kriterium, der anvendes ved identificeringen af støttemodtagerne, da de ellers ikke kan stemme overens med de mål, der ligger til grund for valget af kriteriet for udvælgelse af støttemodtagerne.
- (185) Ryanair har peget på denne uoverensstemmelse i sine bemærkninger. I kommentarerne til Ryanairs bemærkninger har Belgien i denne forbindelse blot henvist til sine tidligere skrivelser. Disse skrivelser indeholder imidlertid ingen forklaring om forskelsbehandlingen af transfer- og transitpassagerer i forbindelse med fastsættelsen af kriteriet for udvælgelse af støttemodtagerne og metoderne til beregning af tilskuddet.
- (186) Kommissionen bemærker hertil, at to yderligere luftfartsselskaber — Lufthansa og Jet Airways — uden videre ville have været omfattet af ordningen, hvis transit- og transferpassagerer havde indgået i den opgørelse af passagerer, der fandt sted i henhold til artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014. <sup>(44)</sup>
- (187) Det fremgår af det ovenfor anførte, at begrænsningen af antallet af støttemodtagere til de luftfartsselskaber, der transporterede over 400 000 passagerer fra Bruxelles-National i 2012 (transit- og transferpassagerer ikke medregnet), ikke er objektivt begrundet i karakteren og opbygningen af det system, som den omhandlede foranstaltning indgår i.

#### Valget af 2012

- (188) Belgien har anført <sup>(45)</sup>, at 2012 blev valgt som referenceår, fordi det var det sidste år, som der forelå taloplysninger for på det tidspunkt, hvor ministerrådet besluttede at vedtage foranstaltningen. Belgien mener, at man garanteret en vis retssikkerhed for de støttemodtagende virksomheder ved at tage hensyn til tallene for 2012.

<sup>(44)</sup> Belgiens svar af 12. marts 2015 på spørgsmål 2 i anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015.

<sup>(45)</sup> Svaret af 2. april 2014 på anmodningen om oplysninger af 11. februar 2014 og svaret af 12. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015.

- (189) Kommissionen anser imidlertid ikke dette argument for at være holdbart. Det er i artikel 2, nr. 2, i kongelig anordning af 7. januar 2014 bestemt, at de tilskud, der modtages af luftfartsselskaberne, beregnes for et givet år (2013, 2014 eller 2015) under hensyntagen til antallet af afrejsende passagerer (inkl. transit- og transferpassagerer) i løbet af dette år. Der er derfor ingen objektiv grund til på forhånd at udelukke visse luftfartsselskaber fra listen over støttemodtagere ud fra dataene vedrørende 2012. Kriteriet i den nævnte kongelige anordnings artikel 2, nr. 1, gør det i virkeligheden kun klart, at de luftfartsselskaber, som ikke opfylder dette kriterium, ikke falder ind under ordningen. Belgiens argument om retssikkerheden er derfor uden virkning.
- (190) Brussels Airlines er enig med Belgien i, at referenceåret 2012 blev anvendt, fordi det var det sidste år, som der forelå taloplysninger for på det tidspunkt, hvor ministerrådet besluttede at vedtage foranstaltningen. Brussels Airlines finder det klart, at det altid vil medføre en vis vilkårlighed, når der vælges et referencepunkt, men at Belgien ikke overskred sin skønsbeføjelse ved at vælge 2012 som referenceår. Disse argumenter hviler imidlertid indirekte på postulater om, at det var nødvendigt på forhånd at begrænse antallet af støttemodtagere blandt samtlige brugere af Bruxelles-National lufthavn baseret på dataene for et bestemt referenceår, som var afsluttet. Kommissionen mener af de tidligere anførte grunde, at dette postulat er forkert, hvilket gør Brussels Airlines' argument uvirksomt.
- (191) Belgien har anført, at foranstaltningen gør det muligt at identificere støttemodtagende luftfartsselskaber på ny baseret på det antal passagerer, der blev transporteret i 2015, for budgetperioden 2016, 2017 og 2018, hvilket i givet fald gør det muligt at give andre luftfartsselskaber adgang til foranstaltningen eller at udelukke en eller flere af de nuværende støttemodtagere. Belgien mener således, at mekanismen virker tilskyndende, da den kan medføre en tilpasning af listen over støttemodtagere hvert tredje år<sup>(46)</sup>. Kommissionen bemærker hertil, at foranstaltningen kun er indført for årene 2013, 2014 og 2015. Der er derfor ingen grund til at forestille sig, at den forlænges.
- (192) Begrænsningen af antallet af støttemodtagere baseret på trafikdata for 2012 er som følge heraf ikke begrundet i karakteren og opbygningen af det system, som den omhandlede foranstaltning indgår i.

#### Konklusion

- (193) Foranstaltningen giver tre specifikke brugere af Bruxelles-National lufthavn en fordel i forhold til andre brugere, og denne fordel er ikke begrundet i karakteren og opbygningen af det system, som den omhandlede foranstaltning indgår i. Denne konklusion bekræfter, at foranstaltningen er af selektiv karakter.
- (194) Det følger desuden af det ovenfor anførte, at alle øvrige brugere af Bruxelles-National lufthavn er udelukket fra ordningen og derfor ikke modtager noget tilskud, selv om denne udelukkelse ikke er begrundet i karakteren og opbygningen af det system, som den omhandlede foranstaltning indgår i. Det er som følge heraf hele tilskuddet til støttemodtagerne, der udgør en selektiv økonomisk fordel.

#### 7.1.5. Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og af konkurrencen

- (195) Offentlig støtte til virksomheder udgør kun statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, hvis den »fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«, og i det omfang den »påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (196) Når støtte, der ydes af en medlemsstat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen på det indre marked, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten. Ifølge retspraksis<sup>(47)</sup> er det, for at en foranstaltning risikerer at fordreje konkurrencen, tilstrækkeligt, at støttemodtageren konkurrerer direkte med andre virksomheder på markeder, der er åbne for konkurrence.

<sup>(46)</sup> Svaret af 14. marts 2015 på anmodningen om oplysninger af 10. februar 2015.

<sup>(47)</sup> Rettens dom af 30. april 1998, Het Vlaamse Gewest mod Kommissionen, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, præmis 46 og 49-53.



- (197) Med hensyn til påvirkningen af samhandelen skal det ikke godtgøres, at den pågældende støtte reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, men alene undersøges, om støtten kan påvirke denne samhandel<sup>(48)</sup>. EU's retsinstanser har bl.a. fastslået, at når en økonomisk støtte, som ydes af en stat, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for EU, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten<sup>(49)</sup>.
- (198) Den pågældende foranstaltning gør det muligt for de støttemodtagende luftfartsselskaber at føre en mere aggressiv prispolitik og at opretholde eller øge tjenesteudbudet på kunstig vis set i forhold til de normale markedsvilkår og dermed at fordreje konkurrencen med de øvrige selskaber, der ikke er omfattet af foranstaltningen. Foranstaltningen kan derfor styrke de støttemodtagende virksomheders stilling i forhold til andre luftfartsselskaber, der er aktive på markedet for passagerluftfart inden for EU. Dette marked er imidlertid blevet fuldt liberaliseret og åbent for samtlige luftfartsselskaber i EU i henhold til EU-lovgivningen.
- (199) Det følger heraf, at denne foranstaltning fordrejer konkurrencen mellem luftfartsselskaber, der opererer i det indre marked og dermed også risikerer at fordreje samhandelen mellem medlemsstaterne.

#### 7.1.6. Konklusion om forekomsten af støtte til luftfartsselskaberne

- (200) Den undersøgte foranstaltning udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF til fordel for de luftfartsselskaber, som opfylder betingelserne i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014.

### 7.2. Støttens lovlighed

- (201) Det fremgår af traktatens artikel 108, stk. 3, at: »Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. [...] Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig afgørelse.«
- (202) I den foreliggende sag er den omhandlede foranstaltning allerede blevet gennemført, da kongelig anordning af 7. januar 2014 trådte i kraft, uden at foranstaltningen var blevet anmeldt til Kommissionen. Selv om denne kongelige anordning efterfølgende er blevet ophævet, har det ingen indvirkning på støttens ulovlighed.
- (203) Kommissionen har ikke identificeret noget retsgrundlag, hvori Belgien fritages for forpligtelsen til at anmelde denne støtte. Det ydede tilskud er hverken omfattet af forordning (EF) nr. 800/2008 eller af Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014<sup>(50)</sup>, som i artikel 58, stk. 1, bestemmer, at »Denne forordning finder anvendelse på individuel støtte, der ydes inden dens ikrafttrædelse, hvis støtten opfylder alle denne forordnings betingelser, med undtagelse af artikel 9«. Det falder endvidere kun ind under anvendelsesområdet for Kommissionens afgørelse 2012/21/EU<sup>(51)</sup>, for så vidt som trafikken i Bruxelles-National lufthavn overskrider den tærskel på 200 000 passagerer om året, der er fastsat i denne afgørelses artikel 2, stk. 1, litra e).
- (204) Den undersøgte foranstaltning udgør derfor ulovlig statsstøtte.

### 7.3. Støttens forenelighed

- (205) Da det nævnte tilskud udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, skal det undersøges, om det er foreneligt med det indre marked. Belgien betragter ikke foranstaltningen som statsstøtte og har derfor ikke angivet noget retsgrundlag eller nogen begrundelse for, at foranstaltningen kan erklæres forenelig med det indre marked, såfremt den måtte kvalificeres som statsstøtte.

<sup>(48)</sup> Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech mod Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 65, og Domstolens dom af 8. maj 2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, præmis 76.

<sup>(49)</sup> Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech mod Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 66, Domstolens dom af 8. maj 2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, præmis 77, og Rettens dom af 4. april 2001, Friulia Venezia Giulia, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, præmis 41.

<sup>(50)</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26.6.2014, s. 1).

<sup>(51)</sup> Kommissionens afgørelse 2012/21/EU af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3).

- (206) Brussels Airlines har anført, at såfremt Kommissionen fastslår, at der er ydet statsstøtte, bør denne støtte i hvert fald erklæres forenelig indtil den 4. april 2014, hvor de nye luftfartsretningslinjer trådte i kraft. Brussels Airlines har i denne forbindelse henvist til Charleroi-afgørelsen, hvori Kommissionen fastslog, at en række støtteforanstaltninger, som regionen Vallonien havde iværksat, var forenelige med det indre marked indtil den 4. april 2014.
- (207) De foranstaltninger, der blev undersøgt i Charleroi-afgørelsen, og som Brussels Airlines har henvist til, var imidlertid støtteforanstaltninger til fordel for forvalteren af Charleroi lufthavn, som blev erklæret uforenelige med det indre marked på grundlag af luftfartsretningslinjernes afsnit 5.1.2 vedrørende driftsstøtte til lufthavne. Da den undersøgte foranstaltning vedrører støtte til luftfartsselskaber og ikke til forvaltere af lufthavne, er Brussels Airlines' argument ikke relevant.
- (208) Selv om Belgien ikke har fremført argumenter for, at støtten skulle være forenelig med det indre marked, har Kommissionen undersøgt støttens eventuelle forenelighed i lyset af artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF, hvorefter følgende kan betragtes som forenelig med det indre marked: »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.
- (209) Det fremgår således, at støtten ikke kan erklæres forenelig med støtte i noget andet retsgrundlag. Støtten kan navnlig ikke opfattes som en kompensation, der tildeles luftfartsselskaberne for levering af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse. Foranstaltningen kan derfor ikke erklæres forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 106, stk. 2, i TEUF.
- (210) Luftfartsretningslinjerne udgør en generel ramme for vurderingen af, om den støtte, der ydes til luftfartsselskaberne, kan være forenelig efter artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF.
- (211) Med undtagelse af støtte af social karakter, som slutbrugeren modtager for en bestemt rute, hvilket det tydeligvis ikke er tale om i forbindelse med den omhandlede foranstaltning, er startstøtte den eneste støtte til luftfartsselskaber, der kan tillades på grundlag af luftfartsretningslinjerne.
- (212) I henhold til luftfartsretningslinjernes punkt 174 vil Kommissionen i forbindelse med ulovlig startstøtte til luftfartsselskaber anvende de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet. Den kongelige anordning blev udstedt den 7. januar 2014, dvs. før den 4. april 2014. Startstøtte til luftfartsselskaber var på daværende tidspunkt omfattet af EF-retningslinjerne for finansiering af lufthavne og statslig startstøtte til luftfartsselskaber, som opererer fra regionale lufthavne <sup>(2)</sup> (i det følgende benævnt »retningslinjerne fra 2005«).
- (213) Ifølge punkt 79, litra c), i retningslinjerne fra 2005 gælder startstøtten kun for lancering af nye luftruter eller indsættelse af nye afgange, som bidrager til at øge nettoantallet af passagerer. Den omhandlede foranstaltning opfylder ikke denne betingelse, eftersom de passagerer, der giver ret til den tilbagebetaling, som foreskrives i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014, ikke nødvendigvis er passagerer, der benytter nye ruter eller ruter, hvor der indsættes nye afgange, som bidrager til at øge nettoantallet af passagerer.
- (214) I punkt 15 i retningslinjerne fra 2005 sondres der i øvrigt mellem fire kategorier af lufthavne, nemlig A, B, C og D, mens det fremgår af disse retningslinjers punkt 79, litra b), at der skal ydes støtte til ruter, der forbinder en regional lufthavn i kategori C og D med en anden lufthavn i EU, men at der kun undtagelsesvis kan ydes støtte til ruter mellem nationale lufthavne (kategori B). Det fremgår ikke af punkt 79, litra b), at der kan ydes startstøtte til ruter mellem på den ene side en lufthavn i kategori A og på den anden side en lufthavn i kategori A eller B eller en lufthavn uden for EU. Bruxelles-National lufthavn har imidlertid over ti millioner passagerer om året og tilhører derfor kategori A. Da foranstaltningen ikke indeholder nogen betingelse om bestemmelseslufthavnen for de passagerer, der giver ret til tilbagebetaling af sikkerhedsafgiften i medfør af artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014, er betingelsen i de nævnte retningslinjers punkt 79, litra b), ikke opfyldt.
- (215) Støtten opfylder derfor ikke de forenelighedskriterier, der er fastsat for startstøtte i retningslinjerne fra 2005.
- (216) Støtten er som følge heraf uforenelig med det indre marked.

<sup>(2)</sup> EUT C 312 af 9.12.2005, s. 1.

## 8. TILBAGESØGNING

- (217) I henhold til bestemmelserne i EUF-traktaten og Domstolens faste retspraksis har Kommissionen kompetence til at beslutte, at den berørte medlemsstat skal afskaffe eller ændre støtten, når den har fundet støtten uforenelig med det indre marked. Domstolen har ligeledes konsekvent fastslået, at en medlemsstats forpligtelse til at afskaffe en støtte, som Kommissionen har fundet uforenelig med det indre marked, har til formål at genoprette den oprindelige situation.
- (218) Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at dette mål er nået, når støttemodtageren har tilbagebetalt den ulovligt ydede støtte. Tilbagebetalingen sikrer, at støttemodtageren mister den fordel, der var opnået på markedet i forhold til konkurrenterne, og at situationen fra tiden før ydelsen af støtte genoprettes.
- (219) I forlængelse af denne retspraksis er det i artikel 16, stk. 1, i forordning (EU) 2015/1589 bestemt, at Kommissionen »[i] negative afgørelser om ulovlig støtte bestemmer [...], at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren [...]«.
- (220) Da de pågældende foranstaltninger er iværksat i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF og er uforenelige med det indre marked, skal de gøres til genstand for tilbagesøgning for at genoprette den situation, som eksisterede på markedet, inden de blev iværksat. Tilbagesøgningen skal dække perioden fra det tidspunkt, hvor støttemodtagerne opnåede fordelene, dvs. fra det tidspunkt, hvor støtten blev udbetalt til modtagerne, og indtil den faktisk er tilbagebetalt. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter, indtil den faktisk er tilbagebetalt.
- (221) Kommissionen har ved skrivelse af 20. marts 2017 underrettet Kommissionen om, at kongelig anordning af 7. januar 2014 blev ophævet ved kongelig anordning af 15. marts 2017. Belgien har derfor ophævet støtteforanstaltningen, som ikke længere er gældende.
- (222) Ved skrivelse af 16. maj 2017 fremlagde Belgien den nødvendige dokumentation for, at luftfartsselskaberne Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium og Thomas Cook Airlines Belgium i medfør af kongelig anordning af 15. marts 2017 havde refunderet de støttebeløb, som de havde modtaget, samt renter regnet fra den 22. december 2014, hvilket i overensstemmelse med kapitel V i forordning (EF) nr. 794/2004 og med Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008<sup>(53)</sup> om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 omfattede henholdsvis 16 779 819 EUR i støtte og 543 546,30 EUR i renter, 2 143 621 EUR i støtte og 69 438,01 EUR i renter samt 76 560 EUR i støtte og 2 480 i renter.
- (223) På grundlag af denne dokumentation samt i betragtning af tilbagebetalingen af de støttebeløb, der er modtaget, og af de påløbne renter, finder Kommissionen, at støttemodtagerne har mistet den fordel, som de havde opnået på markedet i forhold til deres konkurrenter, og at konkurrencesituationen fra tiden før ydelsen af støtte er blevet genoprettet.
- (224) Det er som følge af det ovenfor anførte ikke nødvendigt at pålægge Belgien at ophæve foranstaltningen og at tilbagesøge den ulovlige støtte fra modtagerne, eftersom dette allerede har fundet sted.

## 9. KONKLUSION

- (225) Kommissionen konstaterer, at Belgien ulovligt har ydet statsstøtte til luftfartsselskaber, som opfylder betingelserne i artikel 2, nr. 1, i kongelig anordning af 7. januar 2014, i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Da der ikke kan identificeres noget grundlag for forenelighed for den pågældende ordning, erklæres den for uforenelig med det indre marked.
- (226) For så vidt som Belgien har ophævet kongelig anordning af 7. januar 2014 og tilbagesøgt støtten og de påløbne renter, er situationen fra tiden før ydelsen af denne ulovlige og uforenelige statsstøtte imidlertid blevet genoprettet. Det er derfor ikke nødvendigt at kræve foranstaltningen ophævet og den omhandlede støtte tilbagesøgt —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

### Artikel 1

1. Det tilskud, der er ydet ved kongelig anordning af 7. januar 2014 til fordel for visse luftfartsselskaber, udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

<sup>(53)</sup> Kommissionens forordning (EF) nr. 271/2008 af 30. januar 2008 om ændring af forordning (EF) nr. 794/2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 82 af 25.3.2008, s. 1).

2. Den i stk. 1 nævnte støtte, som Kongeriget Belgien har iværksat ulovligt i strid med artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er uforenelig med det indre marked.

*Artikel 2*

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 18. juli 2017.

*På Kommissionens vegne*  
Margrethe VESTAGER  
*Medlem af Kommissionen*