

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 11. december 2002

om den statsstøtteordning, C 42/2002 (ex N 286/2002), som Frankrig planlægger at gennemføre til fordel for de franske luftfartsselskaber

(meddelt under nummer K(2002) 4833)

(Kun den franske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(2003/196/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 88, 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 deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ⁽¹⁾, og

ud fra følgende betragtninger:

især tilfældet for det amerikanske luftrum, som blev fuldstændig lukket den 11.–14. september 2001 og først blev åbnet gradvis for luftfarten fra den 15. september 2001. Andre stater har været nødsaget til at træffe lignende foranstaltninger på hele deres område eller dele af dette.

(6) Af denne grund og i den indledende periode måtte luftfartsselskaberne annullere de flyvninger, der benyttede det pågældende luftrum. De led desuden tab som følge af de forstyrrelser, der ramte resten af flytrafikken, og det faktum, at de ikke kunne transportere visse passagerer til deres slutdestination.

I. SAGSFORLØB

(1) Ved fax af 11. april 2002, som blev registreret den 12. april 2002 med nummeret TREN (2002) A/56 617, anmeldte Frankrig over for Kommissionen en kompensationsordning for tab inden for luftfartssektoren for perioden fra den 15. september 2001.

(2) Ved brev af 5. juni 2002 underrettede Kommissionen Frankrig om sin beslutning om at indlede proceduren efter EF-traktatens artikel 88, stk. 2, vedrørende ovennævnte støtte.

(3) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* ⁽²⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til den omhandlede støtte.

(4) Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede parter til sagen.

(7) Som følge af de pludseligt opståede begivenheder og de omkostninger, som de medførte for luftfartsselskaberne, blev medlemsstaterne nødt til at træffe særlige kompensationsforanstaltninger

(8) I Frankrigs tilfælde traf Kommissionen en positiv beslutning ⁽³⁾ om den ordning, der omfattede sådanne kompensationer for de tab, der var lidt mellem den 11. og 14. september 2001. Denne beslutning blev truffet på grundlag af EF-traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), og retningslinjerne i Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet — følgerne for luftfarten af attentaterne i USA ⁽⁴⁾ (i det følgende benævnt »meddelelsen af 10. oktober 2001«). Det godkendte budget i forbindelse med Frankrig var på 54,9 mio. EUR.

*Frankrigs anmeldelse af en ny ordning***II. DETALJERET BESKRIVELSE AF STØTTEN***Sammenhæng*

(5) Efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001 blev dele af luftrummet lukket i flere dage. Dette var

(9) Den ordning, som Frankrig har anmeldt, og som denne beslutning vedrører, omfatter en udvidelse af den godkendte ordning for den periode, der sluttede den 14. september 2001. Den omfatter en kompensation for de

⁽¹⁾ EFT C 170 af 16.7.2002, s. 11.

⁽²⁾ Se fodnote 1.

⁽³⁾ Beslutning af 30. januar 2002 om statsstøtte N 806/2001 (EFT C 59 af 6.3.2002, s. 25).

⁽⁴⁾ KOM(2001) 574 endelig udg. af 10.10.2001.

tab, der opstod i perioden 15.–19. september 2001 for luftfartsselskaber, der driver ruteflyvning, og charterselskaber, og den 15.–30. september 2001 hvad angår flyselskaber, der udfører erhvervsflyvning.

- (10) De franske myndigheder finder som støtte for deres anmeldelse, at lukningen af USA's luftrum fik direkte følger for luftfartsselskaberne efter den 14. september 2001, idet det først var fra den 20. september, at de for så vidt angår ruteflyvningerne kunne gennemføre et stabilt program for flyvninger, under iagttagelse af de nye sikkerhedsforanstaltninger, som de amerikanske myndigheder havde pålagt dem for at kunne benytte det amerikanske luftrum. Lignende restriktioner berørte de flyselskaber, der udførte erhvervsflyvning, indtil udgangen af september 2001.
- (11) De franske myndigheder præciserer i punkt 2.1 i meddelelsen, at den foreliggende ordning ikke ændrer budgetbevillingen på de 54,9 mio. EUR, som blev godkendt i Kommissionens beslutning vedrørende kompensationsordningen for tab efter lukningen af luftrummet 11.–14. september 2001.
- (12) De luftfartsforetagender, der kan modtage kompensation, er flyselskaber, der har en licens eller tilladelse til lufttransport, der er udstedt af de franske myndigheder, og som var gyldig den 11. september 2001. For at kunne modtage kompensation skal de driftstab, som flyselskaberne har lidt, have direkte tilknytning til de adgangsrestriktioner til USA's luftrum, der fulgte efter attentaterne den 11. september 2001 i perioden 15.–19. september 2001 ⁽⁵⁾, og de skal være forbundet med et af følgende forhold:
- det har været umuligt for et luftfartsselskab at gennemføre en flyvning på grund af de restriktioner, som USA indførte
 - forstyrrelser, der skyldes de pågældende restriktioner, for driften af andre flyvninger for dette selskab eller andre selskaber
 - det forhold, at det var umuligt for visse passagerer fra andre af dette selskabs eller andre selskabers flyvninger at blive transporteret over hele den planlagte strækning.
- (13) Til gengæld anses tab, der skyldes annullering af en flyvning på selskabets eget initiativ eller annullering foretaget af passagerer af deres rejse af personlige grunde, ikke som værende berettiget til erstatning.
- (14) Det er kun aktiviteter, der har forbindelse med offentlig transport af passagerer eller fragt, der kan omfattes af

kompensationsordningen. Tab vedrørende andre af virksomhedens aktiviteter, som f.eks. vedligeholdelse eller levering af ydelser om bord, er ikke støtteberettigede.

- (15) Den maksimale kompensation beregnes under hensyntagen til de ruter eller rutenet for selskabet, hvor der vil kunne gives erstatning for de lidt driftstab. Den nedgang i omsætningen, som der vil kunne ydes erstatning for i henhold til denne ordning, kan imidlertid vedrøre flyselskabernes samlede rutenet både i Nordamerika og i Europa eller i andre dele af verden.
- (16) For disse ruter eller net vil der ved beregningen blive taget hensyn til:
- de nedgange i omsætningen, der er registreret i perioden 15.–19. september 2001 ⁽⁶⁾, i forhold til den situation, som ellers ville være blevet anset for at være normal, hvis begivenhederne den 11. september 2001 ikke var indtrådt; nedgangen i omsætningen vil blive beregnet på grundlag af en sammenligning af den trafik, der er registreret for hvert flyselskab i de pågældende fem dage, i forhold til den trafik, der blev registreret hos det samme selskab i løbet af de tilsvarende fem dage i den første uge af september, korrigeret for den udvikling, der er konstateret i forbindelse med de tilsvarende perioder i år 2000
 - de omkostninger, der skulle være dækket, hvis aktiviteten ikke var blevet berørt af begivenhederne den 11. september 2001, og som således er undgået
 - de ekstra driftsomkostninger, som selskaberne har måttet bære som følge af, at deres aktivitet blev stillet i bero, og som ikke dækkes af forsikringer.
- (17) Det maksimale kompensationsbeløb kan ikke overstige 5/365 af virksomhedens omsætning.
- (18) De franske myndigheder har præciseret, at de har konsulteret alle støtteberettigede flyselskaber. Efter denne proces har de planlagt at yde kompensation til otte franske EU-selskaber til et samlet beløb på ca. 20,96 mio. EUR ⁽⁷⁾. De har også præciseret, at de planlægger at yde kompensation til franske selskaber uden for EU, der er baseret i Fransk Polynesien ⁽⁸⁾, såfremt den planlagte individuelle støtte til EU-flyselskaber godkendes af Kommissionen.

⁽⁵⁾ Fra den 15. til 30. september 2001 for flyselskaber, der udfører erhvervsflyvning.

⁽⁶⁾ Fra den 15. til 30. september 2001 for luftfartsselskaber, der foretager erhvervsflyvninger.

⁽⁷⁾ [...]

⁽⁸⁾ [...]

- (19) Frankrig har over for Kommissionen anført, at disse detaljerede oplysninger vedrørende planlagte støttemodtagere er blevet fremsendt for at gøre det muligt at undersøge hver enkelt sag; de franske myndigheder finder, at den fremgangsmåde er i overensstemmelse med den fremgangsmåde, som Rådet (transportministrene) den 16. oktober 2001 ⁽⁹⁾ fastsatte vedrørende vurderingen af erstatningerne efter den 14. september 2001.
- (20) Kommissionen har besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure som følge af dens tvivl om, hvorvidt en sådan støtteordning er i overensstemmelse med traktaten, ikke kun på baggrund af, at den periode, der er fastsat i punkt 35 i meddelelsen af 10. oktober 2001, er overskredet, men ligeledes og især fordi der ikke foreligger usædvanlige begivenheder samt som følge af ændringen af den form for tab, der kan kompenseres for, efter den 14. september 2001.

III. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

- (21) Kommissionen har ikke modtaget bemærkninger fra interesserede tredjeparter inden for fristen på en måned.

IV. KOMMENTARER FRA FRANKRIG

- (22) De franske myndigheder har ikke fremsendt nogen supplerende bemærkninger til Kommissionen inden for den frist på en måned, der var fastsat i beslutningen om at indlede proceduren, eller inden for den supplerende frist på en måned, som de havde anmodet om ved fax af 3. juli 2002, som Kommissionen registrerede under nummeret TREN (2002) A/61 839. Kommissionen noterer sig ligeledes, at der den 1. november 2002 stadig ikke var fremkommet nogen kommentar.

V. VURDERING AF STØTTEN

Forekomsten af en støtte

- (23) EF-traktatens artikel 87, stk. 1, fastslår, at »bortset fra [...] undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«
- (24) Støtten til luftfartsselskaberne udgør en tildeling af statsmidler til fordel for disse og udgør derfor en indiskutabel økonomisk fordel for dem.
- (25) Den foranstaltning, som denne beslutning vedrører, og som tager sigte på lufttransport, er selektiv af natur.

Desuden er de otte luftfartsselskaber, som er modtagere af ordningens støtte, eksplicit identificeret (jf. betragtning 18 og fodnote 6).

- (26) Inden for rammerne af et liberaliseret luftfartsmarked, siden »den tredje pakke« trådte i kraft den 1. januar 1993 ⁽¹⁰⁾, befinder en medlemsstats luftfartsselskaber sig i en konkurrencesituation med andre selskaber, der henhører under andre medlemsstater. Især er de otte luftfartsselskaber, der er støtteberettigede, aktivt involveret i fællesmarkedet. Den planlagte støtte til fordel for dem og de fordele, de kan drage heraf, berører samhandelen mellem medlemsstaterne og vil kunne påvirke konkurrencen.
- (27) Disse foranstaltninger, som udgør statsstøtte, er kun forenelige med fællesmarkedet, hvis de er omfattet af en af de fastsatte undtagelser.

Retsgrundlag for vurderingen af støtten

- (28) Efter at Kommissionen har undersøgt den pågældende ordning på baggrund af dens bestemmelser samt dens eventuelle anvendelse på de otte potentielle støttemodtagere, der er blevet identificeret (jf. betragtning 18 og fodnote 6), finder den, at der ikke er nogen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 87, stk. 2 og 3, der finder anvendelse.
- (29) De undtagelser, der er fastsat i traktatens artikel 87, stk. 2, litra a) og c), finder ikke anvendelse, da det i det foreliggende tilfælde ikke drejer sig om støtte af social karakter til enkelte forbrugere eller støtteforanstaltninger for økonomien i visse af Forbundsrepublikken Tysklands områder.
- (30) Da der heller ikke er tale om støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, eller støtte til udviklingen af visse erhvervsregioner eller økonomiske regioner, vil der ikke kunne tages hensyn til de undtagelser, der er fastsat i traktatens artikel 87, stk. 3, litra a) og c).
- (31) Endelig er de undtagelser, der er fastsat i traktatens artikel 87, stk. 3, litra b) og d), som henholdsvis omhandler

⁽⁹⁾ Jf. betragtning 40.

⁽¹⁰⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 af 23. juli 1992 om udstedelse af licenser til luftfartsselskaber (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 1) og Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240 af 24.8.1992, s. 8).

at fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælles europæisk interesse eller at afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi eller at fremme kulturen og bevarelsen af kulturarven, heller ikke relevante i det foreliggende tilfælde.

(32) I henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), er »støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder«, forenelig med fællesmarkedet. I meddelelsen af 10. oktober 2001 ⁽¹⁾ finder Kommissionen, at begivenhederne den 11. september 2001 kan kvalificeres som værende usædvanlige begivenheder i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).

(33) I punkt 35 i meddelelsen af 10. oktober 2001 forklarer Kommissionen, hvilke vilkår, den finder, er nødvendige, for at den kan anse de kompensationer, der har forbindelse med de pågældende begivenheder, for at opfylde betingelserne i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b):

»Det er Kommissionens opfattelse, at de omkostninger, som direkte skyldes lukningen af det amerikanske luftrum den 11.–14. september 2001, er en direkte følge af begivenhederne den 11. september 2001. De kan derfor fra medlemsstaternes side gøres til genstand for en kompensation i henhold til traktatens bestemmelser i artikel 87, stk. 2, litra b), i det omfang, hvor følgende betingelser overholdes:

- Kompensationen udbetales uden forskelsbehandling til alle luftfartsselskaber inden for samme medlemsstat.
- Den vedrører kun de omkostninger, der er konstateret i løbet af dagene fra den 11. til den 14. september 2001 som følge af afbrydelsen af lufttrafikken som besluttet af de amerikanske myndigheder.
- Kompensationsbeløbet beregnes på en præcis og objektiv måde ved at sammenligne den trafik, der er registreret i det enkelte luftfartsselskab i løbet af de pågældende fire dage, med den trafik, der er registreret hos samme luftfartsselskab i løbet af den foregående uge, korrigeret for den udvikling, der er konstateret i den tilsvarende periode i år 2000. Det maksimale kompensationsbeløb, som især skal tage hensyn til de udgifter, der er blevet påført, og de udgifter, der er undgået, svarer til det tab af indtægter, der er konstateret i løbet af disse fire dage. Det kan naturligvis ikke være lavere end 4/365 af selskabets omsætning.«

Overensstemmelse i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b)

(34) Den anmeldte ordning har til formål at yde kompensation for tabene i perioden frem til den 19. september 2001 for selskaber, der driver ruteflyvning, og frem til den 30. september 2001 for selskaber, der foretager erhvervsmæssige flyvninger. Der er således klart tale om en overskridelse af den ramme, der anses for at være tilladelig i meddelelsen af 10. oktober 2001, for at traktatens artikel 87, stk. 2, litra b), kan finde anvendelse, idet perioden begrænses til den 11.–14. september 2001, og der omfattes kun de tab, som direkte har forbindelse med lukningen af luftrummet, og som allerede er godkendt som værende påført i denne periode.

(35) I punkt 35 i meddelelsen af 10. oktober 2001 fandt Kommissionen, at lukningen af det amerikanske luftrum den 11.–14. september 2001 havde karakter af »usædvanlig begivenhed«, og at kompensationerne for tabene som følge af denne lukning var forenelige med traktaten, men den fandt imidlertid ikke, at dette gjaldt for andre skader, der havde indirekte forbindelse med den pågældende lukning. Det gælder f.eks. de tab, som luftfartsselskaberne led efter genåbningen af luftrummet den 15. september.

(36) Kommissionen forklarede i meddelelsen af 10. oktober 2001, at de tab, som der kunne ydes erstatning for, udelukkende skulle vedrøre »de omkostninger, der er konstateret [...] efter den afbrydelse af trafikken, som de amerikanske myndigheder besluttede«. De franske myndigheder beskriver imidlertid detaljeret i deres meddelelse, hvilke supplerende sikkerhedsforanstaltninger de amerikanske myndigheder har pålagt luftfartsselskaberne, som f.eks. gennemsøgning af indtjekket bagage ved indtjekningen, øget overvågning af luftfartøjer, filtreringsinspektion af personale og den kontrol, som de amerikanske myndigheder ville gennemføre for at sikre, at foranstaltningerne blev gennemført, og de præciserer, at »fristerne for gennemførelse af disse foranstaltninger gjorde det umuligt for flyselskaberne at genoptage deres flyvninger i fuld udstrækning allerede den 15. september«.

(37) De franske myndigheder indrømmer således, at situationen efter den 14. september 2001 ikke længere var kendetegnet ved en afbrydelse af trafikken, men at det var vanskeligere for flyselskaberne at operere på baggrund af sikkerhedsforanstaltningerne. Sådanne ekstraomkostninger kan, selv om de ikke indtræffer ofte, imidlertid ikke anses for at være usædvanlige begivenheder i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra b). Lignende ekstraomkostninger eller driftsbegrænsninger er indtruffet eller eksisterer fortsat, når der er forbud mod overflyvning af visse geografiske zoner som følge af konflikter, som f.eks. på Balkan, eller flybetjening til lande, som udgør en specifik politisk risiko, og i sådanne tilfælde kan der ikke ydes nogen form for støtte.

⁽¹⁾ Jf. punkt 33 i den pågældende meddelelse.

- (38) Kommissionen kan derfor ikke anse de indirekte følger af attentaterne den 11. september 2001, som f.eks. flyselskabernes driftsvanskeligheder fra den 15. september, for at være placeret på samme plan som de direkte virkninger, dvs. den fuldstændige lukning af visse dele af luftrummet indtil den 14. september, således at det var umuligt for flyselskaberne at beflyve disse områder. De indirekte følger af attentaterne har i kortere eller længere tid kunnet mærkes og mærkes stadig inden for mange sektorer i verdensøkonomien, men i forhold til enhver anden økonomisk eller politisk krise kan disse vanskeligheder, uanset hvor belastende de er, ikke have karakter af usædvanlige begivenheder og kan derfor ikke begrunde en anvendelse af traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).
- (39) Desuden vil kompensationsloftet på 5/365 af et selskabs årlige omsætning, selv om det i ånden svarer til det loft på 4/365, som Kommissionen har fastsat for de fire dage fra den 11. til den 14. september, bevirke, at et givet selskab vil kunne drage fordel af en maksimal godtgørelse på 9/365 af den årlige omsætning. De grænser, der er fastsat i meddelelsen af 10. oktober 2001, ville således i omfattende grad være overskredet, hvilket heller ikke ville gøre det muligt at vurdere, at der foreligger de omstændigheder, der omhandles i traktatens artikel 87, stk. 2, litra b).
- (40) Hvad angår konklusionerne fra Rådet (transportministrene) den 16. oktober 2001, som Frankrig henviser til som støtte for sin meddelelse, gør Kommissionen opmærksom på, at disse konklusioner kun har en værdi som politisk indikation, og at de ikke er juridisk bindende i forbindelse med undersøgelsen af, hvorvidt støtteforanstaltningerne opfylder bestemmelserne. I punkt 7 i de pågældende konklusioner opfordrer Rådet desuden Kommissionen til i perioden efter den 14. september »i hver enkelt tilfælde at undersøge den compensation, der vil kunne ydes, på grundlag af objektive kriterier, for at modvirke de restriktioner, der er blevet pålagt de europæiske luftfartsselskaber af bestemmelseslandet«, men det angiver også, at »en given støtte eller compensation ikke på nogen måde må bevirke, at der opstår konkurrenceforvriddning mellem flyselskaberne«. I forbindelse med Kommissionens opgave med at sikre, at der er ligebehandling af flyselskaberne, noterer den således, at der ikke er anmeldt noget andet forslag, der omfatter en til-

svarende varighed til fordel for flyoperatører fra de øvrige medlemsstater. Desuden har Kommissionen hidtil ikke i nogen af sine beslutninger på området ⁽¹²⁾ godkendt godtgørelser, som ligger ud over den periode, der sluttede den 14. september 2001.

VI. KONKLUSIONER

- (41) På baggrund af ovenstående konkluderer Kommissionen, at den anmeldte støtteforanstaltning er uforenelig med fællesmarkedet, og at denne støtte ikke kan omfattes af den undtagelse, der er fastsat i artikel 87, stk. 2, litra b), som fortolket i meddelelsen af 10. oktober 2001 —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den af Frankrig påtænkte statsstøtte til fordel for franske flyselskaber, som går ud på at yde compensation efter den 14. september 2001 for de tab, som flyselskaberne har lidt som følge af den delvise lukning af luftrummet, er uforenelig med fællesmarkedet.

Støtten kan derfor ikke ydes.

Artikel 2

Frankrig underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. december 2002.

På Kommissionens vegne

Loyola DE PALACIO

Næstformand

⁽¹²⁾ Jf. beslutning af 12. marts 2002 vedrørende støtteforanstaltning N 854/2001 fra Det Forenede Kongerige og af 2. juli 2002 vedrørende støtteforanstaltning N 269/2002 fra Tyskland, som kan ses på internetadressen http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/transport.htm.