

RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

30. april 1998 ^{*}

I sag T-214/95,

Vlaams Gewest (regionen Flandern) ved advokat Alfred L. Merckx, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Duro og Lorang, 4, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Pieter Van Nuffel og Anders Christian Jessen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 95/466/EF af 26. juli 1995 om støtte ydet af regionen Flandern til det belgiske selskab Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (EFT L 267, s. 49),

har

^{*} Processprog: nederlandsk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne V. Tiili, J. Azizi, R. M. Moura Ramos og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. september 1997,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

- 1 Artikel 92, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »traktaten«) har følgende ordlyd:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede 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.«

- 2 I henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan Kommissionen som en undtagelse hertil erklære »støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner« forenelig med fællesmarkedet, »når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse«.

- 3 Den 20. maj 1992 vedtog Kommissionen Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT C 213, s. 2). I henhold til punkt 3.2 heri er støtte, der samlet for en udgiftskategori i en treårsperiode er lavere end 50 000 ECU, fritaget for anmeldelsespligten i traktatens artikel 93, stk. 3. Ifølge punkt 1.6 falder støtte, der ydes til virksomheder i sektorer, der er undergivet særlige fællesskabsregler for statsstøtte, bl.a. transportsektoren, imidlertid uden for rammebestemmelsernes anvendelsesområde.

- 4 Kommissionen har i meddelelse 94/C 350/07, der har overskriften »Anvendelse af EF-traktatens artikel 92 og 93 og ... artikel 61 [i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde] på statsstøtte i luftfartssektoren« (EFT 1994 C 350, s. 5, herefter »retningslinjerne«), fastsat bestemmelser om statsstøtte til virksomheder i denne sektor. Det fremgår af punkt 50 (kapitel IX) i retningslinjerne, at den hurtige godkendelsesprocedure for støtteordninger til små og mellemstore virksomheder ikke finder anvendelse på støtte inden for transportsektoren.

- 5 Retningslinjerne dækker støtte, der ydes af medlemsstaterne til Fællesskabets luftfartsselskaber (punkt 10 i kapitel II). I punkt 51 (kapitel X) anføres, at Kommissionen vil anvende retningslinjerne fra deres offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, og at den på et passende tidspunkt vil tage beslutning om at ajourføre retningslinjerne.

- 6 I punkt 8 (afsnit I.4) anføres, at Kommissionen »ønsker at etablere en lige tumleplads, hvor Fællesskabets luftfartsselskaber rent effektivt kan konkurrere«.

- 7 I punkt 14 (kapitel III) anføres: »Direkte støtte til dækning af driftstab er generelt ikke forenelig med fællesmarkedet og kan ikke falde ind under undtagelser.«
- 8 Det fremgår af kapitel V i retningslinjerne, der bl.a. vedrører de undtagelser med hensyn til udviklingen af visse erhvervsgrene, som kan indrømmes i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og artikel 61, stk. 3, litra c), i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS-aftalen«), at omstrukturingsstøtte kun på visse betingelser kan erklæres forenelig med fællesmarkedet. En af betingelserne er, at støtten skal udgøre en del af et overordnet omstrukturingsprogram, der skal godkendes af Kommissionen [punkt 38, nr. 1), i retningslinjerne]. Det statsstøttede program kan kun anses for ikke at »stride mod den fælles interesse«, hvis dets formål ikke er at øge det pågældende luftfartsselskabs kapacitet og udbud til skade for dets direkte europæiske konkurrenter [punkt 38, nr. 4), i retningslinjerne].
- 9 Endelig indføres der i punkt 50 (kapitel IX) i retningslinjerne af hensyn til administrativ forenkling en hurtig godkendelsesprocedure for mindre støtteordninger i luftfartssektoren. Det fremgår, at Kommissionen vil anvende en hurtigere administrativ godkendelsesprocedure ved nye støtteordninger og ved ændringer i eksisterende støtteordninger, der er anmeldt i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, hvis:

— Den støtte, der ydes en støttemodtager, ikke overstiger 1 mio. ECU i en treårsperiode.

— Støtten er knyttet til specifikke investeringsformål, idet driftsstøtte er udelukket.

Sagsfremstilling

- 10 Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (herefter »VLM«) er et privat luftfartsselskab med hjemsted i Antwerpen. Selskabet blev stiftet den 21. februar 1992 med en kapital på 10 mio. BEF. Kapitalen er efterfølgende udvidet flere gange og udgjorde ved udgangen af 1993 75 mio. BEF. I 1994 blev kapitalen forhøjet til 100 mio. BEF. Fra 1993 har selskabet drevet rutefart bl.a. mellem Antwerpen og London (London City Airport) og mellem Rotterdam og London (London City Airport).
- 11 Ruten Antwerpen-London beflyves ligeledes af andre selskaber, bl.a. det britiske selskab Cityflyer Express Ltd (herefter »Cityflyer«), med afgang fra og ankomst til Gatwick Airport.
- 12 Den 17. december 1993 ydede regionen Flandern — uden forudgående anmeldelse til Kommissionen — VLM et rentefrit lån på 20 mio. BEF, som skulle tilbagebetales med årlige afdrag på 4 mio. BEF, første gang i det andet år.
- 13 Låneaftalen indeholder følgende bestemmelser:

»Artikel 1 : Voorwerp

De begunstigede verbindt zich tot de verdere uitbouw en exploitatie van meerdere Europese vliegroutes.

Ter ondersteuning van deze activiteit verleent het Gewest de begunstigde een terugbetaalbaar renteloos voorschot.

...

Artikel 3 : Voorwaarden

Voor de duur van het contract is voor de vervreemding of hypothekering van onroerend en roerend patrimonium en het handelsfonds van de zaak alsook voor de vervreemding van bepaalde activa van de begunstigde vooraf instemming nodig van het Gewest.

Bij wijziging van de aandeelhoudersstructuur is vooraf de instemming van het Gewest vereist.

Het kapitaal van de onderneming mag tijdens de duur van het contract niet worden verlaagd zonder voorafgaande toestemming van het Gewest.

Indien deze voorwaarden niet worden nageleefd, is de overeenkomst onmiddellijk opzegbaar en wordt het voorschot onmiddellijk opeisbaar.

...«

[>*Artikel 1: Formål*

Låntageren forpligter sig til at fortsætte udviklingen og driften af en række europæiske flyruter.

Regionen Flandern yder med henblik på at støtte denne virksomhed låntageren et rentefrit lån, som skal tilbagebetales.

...

Artikel 3: Betingelser

I lånets løbetid kræver enhver afhændelse eller pantsætning af låntagerens løsøre, faste ejendom, goodwill og afhændelse af visse af selskabets aktiver forudgående godkendelse fra regionen Flandern.

Enhver ændring i aktionærkredsen skal på forhånd godkendes af regionen.

I lånets løbetid kan selskabets aktiekapital ikke nedsættes uden regionens forudgående godkendelse.

Efterleves disse betingelser ikke, kan låneaftalen ophæves uden varsel, og lånet kan straks kræves tilbagebetalt.

...«]

- 14 Efter at Cityflyer havde indgivet en klage, indledte Kommissionen den 16. november 1994 proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2 (EFT 1994 C 359, s. 2).
- 15 Cityflyer og British Airways fremsatte deres bemærkninger. De anmodede Kommissionen om at fastslå, at det rentefrie lån er statsstøtte, der er uforenelig med fællesmarkedet.
- 16 Den 23. januar 1995 fremsatte den belgiske regering ligeledes sine bemærkninger.
- 17 Som afslutning på proceduren vedtog Kommissionen den 26. juli 1995 beslutning 95/466/EF om støtte ydet af regionen Flandern til det belgiske selskab Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (herefter »den anfægtede beslutning«). Beslutningen blev meddelt den belgiske regering den 25. september 1995 og offentliggjort i EF-Tidende den 9. november 1995 (EFT L 267, s. 49).
- 18 I beslutningen fastslår Kommissionen, at det rentefrie lån, regionen Flandern har ydet VLM, omfatter ulovlige støtteelementer, da det er tildelt virksomheden i strid med traktatens artikel 93, stk. 3. Endvidere fastslås, at støtteelementerne er uforenelige med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92 og EØS-aftalens artikel 61 (den anfægtede beslutnings artikel 1). Det pålægges derfor Belgien at kræve, at lånet tilskrives renter med en rentesats på 9,3% (artikel 2), og at kræve støtten

tilbagebetalt svarende til en rentetilskrivning beregnet fra lånets ydelse med samme rentesats (artikel 3). Rentesatsen på 9,3% fremkommer ved, at der til basisrentesatsen på 7,3% på belgiske statsobligationer i 1994 lægges en risikopræmie på 2% (kapitel V, sidste afsnit, i den anfægtede beslutning).

Retsforhandlinger

- 19 Stævningen er indleveret til Retten den 27. november 1995 og registreret den følgende dag.
- 20 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 25. september 1997.

Parternes påstande

- 21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 I retsmødet har Kommissionen nedlagt påstand om, at sagen afvises.

Formaliteten

Parternes argumenter

24 Kommissionen har anført, at sagen i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 2, må afvises, idet sagsøgeren ikke er en medlemsstat. Sagen må også afvises efter traktatens artikel 173, stk. 4, idet sagsøgeren, som ikke er adressat for den anfægtede beslutning, heller ikke er umiddelbart og individuelt berørt af denne. Endvidere har sagsøgeren ikke nogen selvstændig retlig interesse i at anlægge sag til prøvelse af den anfægtede beslutning. Sagsøgerens retlige interesse skyldes, at regionen har ydet den omhandlede støtte, og denne retlig interesse er derved sammenfaldende med den belgiske stats retlige interesse (Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469).

25 Sagsøgeren har anført, at regionen, der er en selvstændig juridisk person, og som havde kompetence til at yde det omhandlede lån, er umiddelbart og individuelt berørt i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, på samme måde som Kongeriget Belgien, som den anfægtede beslutning er rettet til (Domstolens dom af 8.3.1988, forenede sager 62/87 og 72/87, Exécutif régional wallon og Glaverbel mod Kommissionen, Sml. s. 1573).

Rettens bemærkninger

- 26 Det bemærkes indledningsvis, at Rettens kompetence til i første instans at påkende annullationssøgsmål er begrænset til sager, der anlægges i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4 (Rådets afgørelse 94/149/EKSF, EF af 7.3.1994 om ændring af afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8.6.1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24.10.1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, EFT L 66, s. 29). Retten har derimod ikke kompetence til at påkende sager, som i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2, anlægges af en medlemsstat, Rådet eller Kommissionen.
- 27 I henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, kan enhver fysisk eller juridisk person anlægge sag til prøvelse af beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.
- 28 I nærværende sag er den anfægtede beslutning rettet til Kongeriget Belgien. Det bemærkes i denne forbindelse, at det klart fremgår af den generelle måde, hvorpå traktaterne er opbygget, at begrebet medlemsstat i bestemmelserne vedrørende institutionerne og navnlig i bestemmelserne vedrørende domstolsprøvelse kun omfatter regeringsmyndighederne i De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, og det kan ikke antages også at omfatte regionale regeringer og selvstændige fællesskabers regeringer, uanset hvilken kompetence de måtte være tillagt (Domstolens kendelse af 21.3.1997, sag C-95/97, Région wallonne mod Kommissionen, Sml. I, s. 1787, præmis 6, og af 1.10.1997, sag C-180/97, Regione Toscana mod Kommissionen, Sml. I, s. 5245, præmis 6). Regionen Flandern kan således ikke anlægge sag i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2. Da regionen efter intern belgisk ret har status som juridisk person, må den i kraft heraf ligeledes anses for en juridisk person efter traktatens artikel 173, stk. 4 (kendelserne i sagerne Région wallonne mod Kommissionen, præmis 11, og Regione Toscana mod Kommissionen, præmis 11; jf. ligeledes generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i den ovenfor i præmis 25 nævnte sag Exécutif régional wallon og Glaverbel mod Kommissionen, Sml. s. 1573, på s. 1581 f.).

- 29 Den anfægtede beslutning påvirker umiddelbart og individuelt regionen Flandern's retsstilling. Den afskæres således fra at udøve sine selvstændige beføjelser på den måde, den ønsker, i dette tilfælde ved at yde det omhandlede lån, og den pålægges at ændre den låneftale, den har indgået med VLM.
- 30 Heraf følger, at regionen Flandern har en selvstændig interesse i at anfægte beslutningen. Dens situation kan ikke sammenlignes med situationen for Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement i den ovenfor i præmis 24 nævnte sag DEFI mod Kommissionen. I denne sag havde den franske regering kompetence til at fastlægge DEFI's forretningsførelse og politik og således også fastlægge de interesser, organet skulle varetage (præmis 18). Det fremgår imidlertid ikke af nærværende sag, at den føderale belgiske regering kan bestemme, hvorledes regionen Flandern skal udøve sine selvstændige beføjelser, navnlig ikke for så vidt angår kompetencen til at yde lån til virksomheder.
- 31 Sagen skal herefter fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

- 32 Sagsøgeren har til støtte for sine påstande fremført følgende tre anbringender:
- tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1
 - tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)
 - tilsidesættelse af begrundelsespligten i traktatens artikel 190.

Dette anbringende kan opdeles i tre led:

- mangelfuld begrundelse for anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1 (første led)
- mangelfuld begrundelse for at forkaste sagsøgerens argumenter vedrørende støtte af beskeden omfang inden for luftfartssektoren (andet led)
- mangelfuld begrundelse vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c) (tredje led).

- 33 Da de to første led i det tredje anbringende støttes på en tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, vil Retten undersøge disse led umiddelbart efter gennemgangen af det første anbringende.

Det første anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1

Parternes argumenter

- 34 Sagsøgeren har anført, at når støtten er så beskeden, at den ikke styrker støttemodtagerens konkurrencemæssige stilling i forhold til konkurrenterne på det relevante marked, fordrejer støtten ikke konkurrencen og påvirker ikke samhandelen mellem medlemsstater.

- 35 I dette tilfælde er støtten af så ringe omfang, at den ikke har haft nogen indvirkning på VLM's omkostninger eller prisstruktur. For hver transporteret passager udgør støtten kun nogle få belgiske francs. VLM har derfor ikke herigennem opnået fordele, hvorved selskabets konkurrencemæssige stilling er forbedret i forhold til de øvrige luftfartsselskaber, som det er i konkurrence med på luftfartsmarkedet i Fællesskabet. Støtten kan derfor heller ikke påvirke samhandelen mellem medlemsstater.
- 36 Ifølge sagsøgeren ville Kommissionen kun kunne have konkluderet, at samhandelen mellem medlemsstater var påvirket, såfremt den havde fastslået, at VLM i kraft af støtten fik en fordel, hvorved selskabets konkurrencemæssige stilling blev forbedret (i forhold til konkurrenterne). Kommissionen har på ingen måde angivet, hvorledes VLM har opnået fordele ved lånet.
- 37 Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at Kommissionens bemærkninger vedrørende de særlige kendetegn for luftfartssektoren og det forhold, at den blev orienteret om støtten ved en klage fra en konkurrent, er uden betydning. Hertil kommer, at den omstændighed, at statsstøtte ydes til en virksomhed, hvis aktiviteter efter deres karakter består i samhandel mellem medlemsstater, ikke viser, at den støttemodtagende virksomhed herved opnår en fordel i forhold til konkurrenterne. Endvidere bestrider sagsøgeren, at VLM's beflyvning af ruten Antwerpen-London City Airport skulle afholde andre selskaber fra at beflyve denne rute, idet markedet er liberaliseret, og efter liberaliseringsforanstaltningerne er der fastsat en særlig procedure for at tildele ankomst- og afgangstider til nye virksomheder på markedet. Endelig bestrider sagsøgeren, at VLM havde økonomiske vanskeligheder på tidspunktet for ydelsen af lånet og heller ikke to år senere, idet det er helt normalt, at et nyt luftfartsselskab har tab i forbindelse med opstarten.
- 38 Sagsøgeren har sammenfattende anført, at VLM ikke i kraft af den omhandlede støtte har opnået fordele i forhold til de konkurrerende selskaber, idet disse har modtaget flere milliarder belgiske francs i henhold til omstruktureringsprogrammer, som er godkendt af Kommissionen, eller på samme måde som klageren,

Cityflyer, deltager i et net af franchisetagere, således at de indirekte modtager støtte fra den gruppe, de tilhører. Sagsøgeren finder det i denne forbindelse uforståeligt, at Kommissionen kan gøre gældende, at et beløb, som den anslår til maksimalt 1 860 000 BEF pr. år, skulle gøre det muligt for VLM at undgå at ændre sine priser, bibeholde sin stilling på markedet over for konkurrenterne og undgå betydelige tab og endog konkurs.

- 39 Endelig har sagsøgeren anført, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, idet den har overvurderet støttens omfang. Kommissionen har således beregnet støtten på grundlag af en risikopræmie på 2%, idet der ikke til lånet er knyttet nogen direkte sikkerhed i løsøre eller fast ejendom. Risikopræmien skulle imidlertid have været på 1%, idet sagsøgeren efter låneaftalens artikel 3 skal godkende enhver pantsætning eller afhændelse af aktiver, og på anfordring skal der stilles sikkerhed for lånet. Støttebeløbet svarer derfor til renterne beregnet på grundlag af en rentesats på 8,3% og ikke 9,3%.
- 40 Kommissionen har anført, at dette anbringende må forkastes, idet alle betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, var opfyldt i dette tilfælde. Det omhandlede lån er ydet af en statsmyndighed (regionen Flandern) og indebærer en fordel for støttemodtageren i forhold til konkurrenterne inden for et område, hvor der er en intens konkurrence. Konkurrencen fordrejes derfor, og samhandelen mellem medlemsstater påvirkes, idet en meget stor del af den europæiske luftfart foregår inden for Fællesskabet, navnlig i Belgien.

Rettens bemærkninger

- 41 Det må undersøges, om Kommissionen med føje fastslog, at støtten fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen og påvirkede samhandelen mellem medlemsstater.

A — Konkurrenceforvridning

- 42 Formålet med den omhandlede støtte er at fremme udviklingen og driften af en række europæiske flyruter (låneftalens artikel 1, jf. ovenfor, præmis 13), hvor låntageren er i konkurrence med andre luftfartsselskaber, navnlig selskaber med hjemsted i andre medlemsstater. Det er således ikke forudsat i låneftalen, at støtten anvendes til afholdelse af en bestemt udgift. Da der ikke opkræves renter af lånet, fritages låntageren herved for udgifter, der normalt er forbundet med den løbende drift.
- 43 Domstolen og Retten har fastslået, at driftsstøtte, dvs. støtte, der som den omhandlede støtte har til formål at friholde en virksomhed for omkostninger, som den normalt selv skulle have afholdt i forbindelse med den løbende drift og de normale aktiviteter, i princippet fordrejer konkurrencevilkårene (Rettens dom af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 48 og 77, og den dér citerede retspraksis).
- 44 Kommissionen har i kapitel V, femte afsnit, i den anfægtede beslutning anført: »I nærværende sag med den skarpe konkurrence inden for den nu liberaliserede luftfartssektor i EF kan det forhold, at VLM skulle være det eneste selskab, der beflyver forbindelsen Antwerpen-London med afgang og ankomst i London City Airport, på ingen måde påvirke Kommissionens vurdering, da den modtagne støtte under alle omstændigheder mindsker nuværende eller potentielle konkurrenters muligheder for at opnå markedsandele på forbindelsen og dermed fordrejer konkurrencevilkårene. Endvidere kan VLM anvende den pågældende støtte til at skabe sig adgang til andre markeder.« Det bemærkes i denne forbindelse, at sagsøgeren ikke har bestridt, at der var en hård konkurrence inden for luftfartssektoren i Fællesskabet.
- 45 Sagsøgeren har ikke bestridt, at det omhandlede lån har givet VLM en fordel, fordi det er rentefrit. Derimod bestrider sagsøgeren, at den fordel, VLM har opnået, skulle have styrket selskabets konkurrencemæssige stilling i forhold til de konkurrerende luftfartsselskaber.

- 46 Når en offentlig myndighed begunstiger en virksomhed, som er beskæftiget inden for en sektor med en intens konkurrence, ved at indrømme virksomheden en fordel, er der tale om en konkurrencefordrejning eller risiko herfor. Hvis fordelene er beskeden, er konkurrencen kun fordrejet i beskeden omfang, men den er under alle omstændigheder fordrejet. Forbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1, finder anvendelse på enhver støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, uanset støttens størrelse, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstater.
- 47 Kommissionen findes herefter med rette at have lagt til grund, at den omhandlede støtte fordrejede eller truede med at fordreje konkurrencen.

B — Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater

- 48 Ifølge fast retspraksis udelukker den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket (Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 43, og af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 40, 41 og 42).
- 49 Selv en relativt beskeden støtte kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, når der som i dette tilfælde er en skarp konkurrence i den sektor, hvor den støttemodtagende virksomhed er beskæftiget (Domstolens dom af 11.11.1987, sag 259/85, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 4393, præmis 24, og af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 27).
- 50 Når en finansiel støtte, som ydes af en stat eller ved hjælp af statsmidler, styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten (Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 11).

- 51 Kommissionen har i dette tilfælde udtalt, at lånet »fordrejer ... konkurrencevilkårene og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, da det vedrører et selskab, hvis luftfartsvirksomhed, som i sagens natur direkte berører samhandelen, omfatter flere medlemsstater og kan omfatte hele EØS. Dette har specielt været tilfældet, siden den tredje luftfartspakke trådte i kraft den 1. januar 1993, hvorved liberaliseringen blev tilendebragt og mulighederne for konkurrence øget betydeligt. VLM er et EF-luftfartsselskab, som i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2407/92 har fået udstedt en driftslicens. I henhold til artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 og artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 2409/92 skal VLM imidlertid godkendes til at udøve trafikrettigheder på ruter inden for Fællesskabet med fri prisfastsættelse af den eller de berørte medlemsstater, medmindre en af de i samme forordninger indeholdte undtagelsesbestemmelser finder anvendelse« (kapitel V, fjerde afsnit, i den anfægtede beslutning).
- 52 Disse betragtninger og de betragtninger, der er gengivet ovenfor i præmis 44, kan fuldt ud tiltrædes. Den omhandlede støtte er til gavn for en virksomhed, som er rettet mod den internationale handel, idet den driver flyruter mellem byer i forskellige medlemsstater, og den er i konkurrence med luftfartsselskaber med hjemsted i andre medlemsstater. Som det fremgår af præmis 42, er formålet med støtten at fremme udviklingen og driften af en række europæiske flyruter, således at mulighederne for, at støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, øges.
- 53 Kommissionen findes herefter med rette at have fastslået, at den omhandlede støtte påvirkede samhandelen mellem medlemsstater.

C — Betydningen af støtte, der er ydet til VLM's konkurrenter

- 54 Det forhold, at VLM's konkurrenter måtte have opnået — eventuelt ulovlig — statsstøtte, ændrer ikke ved, at der efter traktatens artikel 92, stk. 1, er tale om støtte. En medlemsstats krænkelse af en forpligtelse, der påhviler den i henhold til

traktaten, i forbindelse med forbuddet i artikel 92, kan ikke retfærdiggøres med, at andre medlemsstater heller ikke overholder denne forpligtelse (Domstolens dom af 22.3.1977, sag 78/76, Steinike & Weinlig, Sml. s. 595, præmis 24).

D — Vurderingen af støttens størrelse

- 55 Sagsøgerens opfattelse af, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 92, stk. 1, ved at overvurdere støtten, må forkastes. Sagsøgeren har ikke påvist, at VLM som følge af de rettigheder, der fremgår af låneaftalens artikel 3, ville have kunnet opnå det omhandlede lån til den rentesats på 8,3%, som efter sagsøgerens opfattelse skulle have været anvendt.

E — Sammenfatning

- 56 Når henses til det anførte, har sagsøgeren ikke godtgjort, at Kommissionen har anvendt traktatens artikel 92, stk. 1, forkert. Anbringendet må derfor forkastes.

Det første led i det tredje anbringende om mangelfuld begrundelse for anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1

Parternes argumenter

- 57 Sagsøgeren har anført, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 190, klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte kan få kendskab til grundlaget for den trufne

foranstaltning, for at de kan varetage deres rettigheder, dels således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret (jf. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, og den dér citerede retspraksis, og Rettens dom af 28.9.1995, sag T-95/94, Sytravel og Brink's France mod Kommissionen, Sml. II, s. 2651, præmis 52).

- 58 Ifølge sagsøgeren påhviler det Kommissionen ved afgørelsen af, om en støtte for-
drejer konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstater, klart og
utvetydigt at påvise, at støttemodtageren i kraft af støtten har opnået en fordel,
hvorved virksomhedens stilling er blevet styrket i forhold til konkurrenterne i
samhandelen inden for Fællesskabet (den ovenfor i præmis 50 nævnte dom i sagen
Philip Morris mod Kommissionen).
- 59 Sagsøgeren har videre anført, at det ganske vist er påvist i den anfægtede beslut-
ning, at det ikke i sig selv er udelukket, at en støtte (selv om den er af forholdsvis
beskedent omfang) kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Det fremgår
imidlertid ikke, at VLM i kraft den omhandlede støtte faktisk fik en mærkbar
konkurrencemæssig fordel, således at støtten påvirkede samhandelen mellem med-
lemsstater. Kommissionen har argumenteret abstrakt og har ikke konkret taget
hensyn til støttens beskedne omfang, de særlige omstændigheder inden for luft-
fartssektoren eller til, at VLM's markedsandel på det relevante marked er meget
beskeden.
- 60 Endelig fremgår det ifølge sagsøgeren ikke af beslutningen, om Kommissionen har
undersøgt, hvilken betydning den omhandlede støtte har haft på VLM's omkost-
ningsstruktur, prisfastsættelse eller andre forhold i forbindelse med selskabets drift.
- 61 Kommissionen har bestridt, at der påhviler den en så omfattende begrundelses-
pligt, og har anført, at betragtningerne i kapitel V, femte og sjette afsnit, i den
anfægtede beslutning indeholder en begrundelse, som fuldt ud opfylder kravene i
traktatens artikel 190. Denne del af anbringendet må derfor forkastes.

Rettens bemærkninger

- 62 Efter fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan varetage deres rettigheder, dels således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret (Rettens dom af 18.9.1995, sag T-471/93, Tiercé Ladbroke mod Kommissionen, Sml. II, s. 2537, præmis 29, og den dér citerede retspraksis, og af 24.4.1996, forenede sager T-551/93, T-231/94 — T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 247, præmis 140, og den dér citerede retspraksis).
- 63 Det kræves imidlertid ikke, at begrundelsen skal angive alle de relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om begrundelsen for en retsakt opfylder kravene i traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86, og af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 17, samt Rettens dom af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 230). Kommissionen er ikke forpligtet til i begrundelsen for beslutninger, som den må træffe for at sikre anvendelsen af konkurrencereglerne, at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte har fremført for den. Det er tilstrækkeligt, at den redegør for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende med henblik på beslutningens konklusion (Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 41, og den dér citerede retspraksis, og den ovenfor i præmis 43 nævnte dom af 8.6.1995 i sagen Siemens mod Kommissionen, præmis 31).
- 64 Med hensyn til, om en foranstaltning skal anses for støtte, indebærer dette princip, at det skal angives, af hvilke grunde Kommissionen anser den omhandlede støtteforanstaltning for at falde inden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 92, stk. 1. Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om det i visse tilfælde kan fremgå af selve de omstændigheder, hvorunder støtten ydes, at den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene, påhviler det i det mindste Kommissionen at angive disse omstændigheder i beslutningens begrundelse (Domstolens dom af 7.6.1988, sag 57/86,

Grækenland mod Kommissionen, Sml. s. 2855, præmis 15, og af 24.10.1996, forenede sager C-329/93, C-62/95 og C-63/95, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5151, præmis 52, og den dér citerede retspraksis).

- 65 I nærværende sag har Kommissionen i kapitel V, andet afsnit, i den anfægtede beslutning anført, at det omhandlede lån må anses for støtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 1. Som det fremgår af den anfægtede beslutning, navnlig fjerde afsnit, første punktum, og femte afsnit, tredje punktum, i kapitel V, hvoraf de relevante uddrag er gengivet ovenfor i præmis 51, henholdsvis præmis 44, er Kommissionens vurdering af støttens virkninger på konkurrencen og samhandelen inden for Fællesskabet ikke rent abstrakt. Med hensyn til betingelsen vedrørende fordrejning af konkurrencen anføres det således i den anfægtede beslutning, at den støtte, der er ydet VLM, fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen, idet den mindsker konkurrenternes muligheder for at komme ind på markedet på ruten Antwerpen-London og øger VLM's muligheder for at komme ind på andre markeder i en sektor, hvor der er en intens konkurrence. Med hensyn til betingelsen om påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater anføres i beslutningen, at denne betingelse ligeledes er opfyldt, idet VLM's virksomhed omfatter flere medlemsstater og kan omfatte hele EØS.
- 66 Det fremgår af begrundelsen, at Kommissionen har undersøgt, om betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, var opfyldt. Kommissionen har herved redegjort for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende med henblik på beslutningens konklusion. Med denne begrundelse kan sagsøgeren og Fællesskabets retsinstanser få kendskab til grundene til, at Kommissionen fastslog, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 92, stk. 1, i dette tilfælde var opfyldt.
- 67 Sagsøgeren kan ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen ikke har undersøgt støttens konkrete virkninger på samhandelen mellem medlemsstater. For det første er der ikke støtte for dette argument i de faktiske omstændigheder, således som der er redegjort for ovenfor i præmis 44, 51, 65 og 66. Det påhvilede ikke Kommissionen at foretage en meget detaljeret økonomisk analyse, underbygget med taloplysninger, idet den har redegjort for grundene til, at det var åbenbart, at samhan-

delen mellem medlemsstater ville blive påvirket. Da der for det andet var tale om en ikke-anmeldt støtte, var Kommissionen ikke forpligtet til at påvise, hvilke virkninger denne faktisk havde. For dersom Kommissionen i beslutningen havde været forpligtet til at godtgøre den faktiske virkning af allerede ydet støtte, ville det være ensbetydende med, at man begunstigede de medlemsstater, der yder støtte under tilsidesættelse af anmeldelsespligten ifølge artikel 93, stk. 3, på de medlemsstaters bekostning, der giver underretning om en projekteret støtte (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen Sml. I, s. 307, præmis 33).

- 68 De argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for det første led i det tredje anbringende, må herefter forkastes.

Det andet led i det tredje anbringende om mangelfuld begrundelse for at forkaste sagsøgerens argumenter vedrørende en fritagelse for støtte af beskedent omfang inden for luftfartssektoren

Parternes argumenter

- 69 Sagsøgeren har anført, at det forhold, at der i henhold til punkt 50 i retningslinjerne findes en hurtig procedure for godkendelse efter traktatens artikel 93, stk. 3, viser, at støtte under den fastsatte grænse inden for luftfartssektoren efter Kommissionens opfattelse som udgangspunkt må anses for forenelig med fællesmarkedet.

- 70 Den anfægtede beslutning er på dette punkt ikke begrundet i tilstrækkeligt omfang, idet det ikke er muligt for Fællesskabets retsinstanser og sagsøgeren at efterprøve, i hvilket omfang Kommissionen har undersøgt, om den begrænsede støtte, VLM har modtaget, kunne være fritaget fra forbuddet, fordi der var tale om støtte af begrænset omfang i luftfartssektoren.

- 71 Endvidere er den anfægtede beslutning mangelfuld på grund af en ufuldstændig fremstilling af de bemærkninger, regionen Flandern fremsatte vedrørende dette spørgsmål den 23. januar 1995.
- 72 I replikken har sagsøgeren anført, at Kommissionen overskred grænserne for sin skønsmæssige kompetence, da den fastslog, at fritagelsen fra forbuddet for støtte af beskedent omfang ikke kunne finde anvendelse inden for luftfartssektoren, hvor der er en omfattende konkurrence inden for Fællesskabet, og hvor en række virksomheder er i vanskeligheder, fordi statsstøtte — også af beskedent omfang — medfører en alvorlig konkurrenceforvridning. Ifølge sagsøgeren er det ulogisk, at nye selskaber, som er kommet ind på luftfartsmarkedet på grund af liberaliseringen af denne sektor, ikke skulle have muligheden for i lighed med små og mellemstore virksomheder i andre sektorer at opnå en begrænset støtte til investeringer, mens de fleste nationale luftfartsselskaber oppebærer betydelige beløb i støtte. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at Kommissionen har undladt at fastslå, at de gældende regler i luftfartssektoren muliggør, at den godkender meget store støttebeløb.
- 73 Kommissionen har anført, at dette led i anbringendet må forkastes, idet selve det forhold, at den hurtige procedure for godkendelse findes, viser, at støtte under den fastsatte grænse ikke umiddelbart kan anses for forenelig med fællesmarkedet.

Rettens bemærkninger

- 74 Det fremgår på ingen måde af den hurtige godkendelsesprocedure for mindre støtteordninger, der er omhandlet i punkt 50 i retningslinjerne, at støtte under den heri fastsatte grænse falder uden for forbuddet i traktatens artikel 92, stk. 1, eller normalt skal anses for forenelig med fællesmarkedet.

- 75 Som Kommissionen med rette har anført, viser selve det forhold, at proceduren findes, at det ikke kan forholde sig således. Kommissionen skulle derfor ikke undersøge, om den omhandlede støtte kunne være fritaget fra forbuddet, fordi den lå under den grænse, der er fastsat i punkt 50 i retningslinjerne.
- 76 Selv om det antoges, at støtte under denne grænse kunne anses for forenelig med fællesmarkedet, fremgår det imidlertid af beslutningen, at støtten i dette tilfælde ikke kunne erklæres forenelig med fællesmarkedet (jf. ovenfor, præmis 44-51).
- 77 Med hensyn til argumentet om, at Kommissionen skulle have gengivet sagsøgerens bemærkninger forkert i den anfægtede beslutning, må dette forkastes. Der henvises til disse bemærkninger i forbindelse med behandlingen af sagsøgerens argument om, at den omhandlede statslige foranstaltning kan fritages fra forbuddet i henhold til punkt 50 i retningslinjerne (kapitel VII, ottende afsnit, i den anfægtede beslutning). Kommissionens bemærkninger er imidlertid ikke et væsentligt element i begrundelsen for beslutningens resultat. Dette fremgår i øvrigt af, at Kommissionens vurdering af, at den omhandlede støtteforanstaltning er omfattet af traktatens artikel 92, stk. 1, i tilstrækkeligt omfang er begrundet (jf. ovenfor, præmis 65, 66 og 67). Selv om sagsøgerens bemærkninger ikke blev gengivet loyalt, vil argumentet således ikke kunne tiltrædes.
- 78 Når sagsøgeren i replikken gør gældende, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsmæssige kompetence i forbindelse med anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1, fremfører selskabet herved under sagens behandling et anbringende, som er forskelligt fra anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten. Da anbringendet ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, må det i henhold til procesreglementets artikel 48, stk. 2, afvises.

- 79 Under alle omstændigheder kan argumentet ikke tiltrædes. Kommissionen har i dette tilfælde anvendt retningslinjerne. Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen kan pålægge sig selv retningslinjer for udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser ved retsakter såsom de i sagen omhandlede retningslinjer, såfremt de indeholder bestemmelser, der angiver den politik, som institutionen vil følge, og de ikke afviger fra traktatens bestemmelser (Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 34 og 36, og Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169, præmis 57, jf. endvidere Rettens dom af 5.11.1997, sag T-149/95, Ducros mod Kommissionen, Sml. II, s. 2031, præmis 61). Sagsøgeren har ikke påvist, at retningslinjerne afviger fra traktaten. Endvidere fremgår det af præmis 54 i nærværende dom, at det forhold, at VLM's konkurrenter måtte have opnået — eventuelt ulovlig — statsstøtte, ikke ændrer ved, at der efter traktatens artikel 92, stk. 1, er tale om støtte.
- 80 De argumenter, sagsøgeren har fremført til støtte for det andet led i det tredje anbringende, må herefter forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), hvorefter Kommissionen kan erklære støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrøner for forenelig med fællesmarkedet

Parternes argumenter

- 81 Sagsøgeren har anført, at selv om den omhandlede støtte måtte anses for at henhøre under traktatens artikel 92, stk. 1, falder den ind under artikel 92, stk. 3, litra c). Ved undersøgelsen af, om støtten kunne godkendes i henhold til sidstnævnte bestemmelse, har Kommissionen anlagt et åbenbart urigtigt skøn og har åbenbart overskredet grænserne for sin skønsmæssige kompetence.

- 82 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen ikke udtømt sin skønsmæssige kompetence ved at fastsætte retningslinjerne. Den skal i hvert enkelt tilfælde undersøge, i hvilket omfang støtte kan anses for forenelig med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Retningslinjerne kan ikke indebære, at der umiddelbart er en formodning for, at de situationer, som ikke er nævnt heri, er åbenbart ulovlige og ikke kan anses for forenelige med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3. Hvis en bestemt form for støtte ikke er nævnt i retningslinjerne, kan Kommissionen ikke indskrænke sig til blot at henvise hertil.
- 83 Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen i denne sag tilsidesat denne forpligtelse, idet den ikke undersøgte, i hvilket omfang den støtte, der er ydet VLM, på grund af størrelsen kunne fritages fra forbuddet, fordi der var tale om støtte til fremme udviklingen af visse erhvervsgrene som omhandlet i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c). Kommissionen burde have undersøgt dette spørgsmål med udgangspunkt i punkt 8 i retningslinjerne (hvorefter luftfartsselskaberne i Fællesskabet skal kunne konkurrere på lige vilkår) og under hensyntagen til, at de nye luftfartsselskaber, som f.eks. VLM, efter ikrafttrædelsen af den tredje luftfartspakke står over for konkurrenter, hvoraf størsteparten er omfattet af et af Kommissionen godkendt støtteprogram.
- 84 Endvidere har sagsøgeren anført, at Kommissionen fejlagtigt har antaget, for det første, at den omhandlede støtte var driftsstøtte, for det andet, at der ikke var knyttet betingelser hertil med hensyn til anvendelsen af beløbet, og for det tredje, at sagsøgeren ikke havde fået nogen sikkerhedsstilling, og at VLM havde økonomiske vanskeligheder, da lånet blev ydet. I virkeligheden er støtten en investeringsstøtte, idet den skulle anvendes til udviklingen af forskellige europæiske ruter.
- 85 Kommissionen har anført, at anbringendet bør forkastes, idet den nøje har anvendt de retningslinjer, som den har fastsat inden for rammerne af sin skønsmæssige kompetence.

Rettens bemærkninger

- 86 I traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), overlades der Kommissionen et skøn, idet støtten i de heri nævnte tilfælde »kan« betragtes som forenelig med fællesmarkedet, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse (jf. den ovenfor i præmis 50 nævnte dom i sagen Philip Morris mod Kommissionen, præmis 17).
- 87 Sagsøgeren kan ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen overskred grænserne for sin skønsmæssige kompetence ved ikke at undersøge, i hvilket omfang den omhandlede støtte kunne fritages fra forbuddet, fordi der var tale om støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene. I kapitel VII, syvende afsnit, i den anfægtede beslutning har Kommissionen udtrykkeligt undersøgt dette spørgsmål og har taget stilling til de argumenter, de belgiske myndigheder havde fremført under den administrative procedure. Kommissionen anfører i denne forbindelse, at den kun var »rede til at lade ovennævnte undtagelse gælde for støtte, der ydes til virksomheder under omstrukturering ... I den foreliggende sag har de belgiske myndigheder imidlertid selv anført, at lånet ikke udgør omstrukturingsstøtte. De har endvidere ikke henvist til nogen retningsplan for VLM. Undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og [EØS-]aftalens artikel 61, stk. 3, litra c), kan derfor under ingen omstændigheder finde anvendelse«. Kommissionen har ved at fastslå, at den omhandlede støtte ikke udgør omstrukturingsstøtte, udtrykkeligt henvist til retningslinjerne, hvorefter der kun kan indrømmes en undtagelse med henblik på udviklingen af visse erhvervsgrene i henhold til artikel 92, stk. 3, litra c), når der er tale om omstrukturingsstøtte (punkt 37 og 38 i retningslinjerne).
- 88 Da støttens størrelse ikke udgør et af de kriterier, som efter traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og de i dette tilfælde gældende retningslinjer skal indgå i vurderingen, var Kommissionen ikke forpligtet til specifikt at undersøge, om støtten på grund af størrelsen kunne fritages fra forbuddet i henhold til denne bestemmelse.

- 89 I forbindelse med den vide skønsebeføjelse, Kommissionen har ved anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), kan den anvende de kriterier, den finder mest egnede ved vurderingen af, om støtte kan anses for forenelig med fællesmarkedet, for så vidt disse kriterier er relevante i relation til traktatens artikel 3, litra g), og artikel 92. Kommissionen kan i denne forbindelse fastsætte de kriterier, den agter at anvende, i retningslinjer, som er i overensstemmelse med traktaten (jf. ovenfor, præmis 79). Kommissionens vedtagelse af sådanne retningslinjer er en del af udøvelsen af dens skønsmæssige kompetence og indebærer kun, at Kommissionen under iagttagelse af lighedsgrundsætningen har pålagt sig selv en begrænsning i sin kompetence i forbindelse med vurderingen af støtte, som er omfattet af retningslinjerne. Kommissionen kan ikke ved at vurdere en individuel støtte med udgangspunkt i sådanne retningslinjer, som den tidligere har vedtaget, anses for at overskride grænserne for sin skønsmæssige beføjelse eller at give afkald herpå. For det første har den fortsat kompetence til at ophæve eller ændre retningslinjerne, hvis forholdene kræver det. For det andet vedrører retningslinjerne en bestemt sektor og er begrundet i ønsket om at følge en politik, som Kommissionen selv har fastlagt.
- 90 I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, fremgår det af punkt 10 i retningslinjerne, at de omfatter den omhandlede støtte. Det anføres i punkt 14 i retningslinjerne (kapitel III), at direkte driftsstøtte til flyforbindelser principielt kun kan accepteres, hvis støtten skal gøre det muligt for modtageren at opfylde public service-forpligtelser (punkt 15-23, afsnit III.2) eller er af social karakter (punkt 24, afsnit III.3). I punkt 37-42 fastlægges en række betingelser, som støttemodtagere, som vil kunne få tilladelse til udvikle visse erhvervsgrene i overensstemmelse med traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), skal opfylde. Det kan udledes af punkterne, at kun omstrukturingsstøtte kan godkendes.
- 91 Subsidiært har sagsøgeren anført, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved ikke at have undersøgt dette spørgsmål med udgangspunkt i punkt 8 i retningslinjerne, hvorefter luftfartsselskaberne i Fællesskabet skal kunne konkurrere på lige vilkår. Herved gør sagsøgeren implicit gældende, at da andre luftfartsselskaber har modtaget statsstøtte, skal den omhandlede støtte godkendes, for at VLM kan konkurrere på lige vilkår med de selskaber, som har modtaget statsstøtte.

- 92 Hertil bemærkes, at godkendelsen af statsstøtte til visse luftfartsselskaber ikke ipso facto indebærer en ret for andre luftfartsselskaber til at opnå en fritagelse fra det principielle forbud mod støtte. Kommissionen skal som led i sin skønsmæssige kompetence vurdere hvert enkelt støtteprojekt individuelt. Den skal gøre det med udgangspunkt i dels de særlige omstændigheder ved projektet, dels de generelle fællesskabsretlige principper og retningslinjerne. Selv om selskaber i andre medlemsstater har fået ulovlig støtte, er dette uden betydning for vurderingen af den her omhandlede støtte (jf. ovenfor, præmis 54).
- 93 Under alle omstændigheder kan Kommissionens skønsmæssige kompetence ikke anses for udtømt, alene fordi den har godkendt støtte til en konkurrent, idet de bestemmelser i traktaten, hvorved Kommissionen tillægges denne kompetence, herved ville miste deres virkning.
- 94 Sagsøgeren kan ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen fejlagtigt antog, at den omhandlede støtte var driftsstøtte, at der ikke var knyttet betingelser hertil med hensyn til anvendelsen af beløbet, at sagsøgeren ikke havde fået nogen sikkerhedsstillelse, og at VLM havde økonomiske vanskeligheder, da lånet blev ydet. Ifølge låneaftalen skal støtten ikke anvendes til afholdelse af en bestemt udgift (jf. ovenfor, præmis 42), således at VLM fritages for udgifter, der normalt er forbundet med den løbende drift. Støtten udgør derfor driftsstøtte (jf. i denne forbindelse den ovenfor i præmis 63 nævnte dom af 8.6.1995, Siemens mod Kommissionen, præmis 77) og ikke omstrukturings- eller investeringsstøtte.
- 95 Kommissionen har ikke i den anfægtede beslutning anført, at sagsøgeren ikke fik nogen sikkerhedsstillelse for lånet. Det anføres i kapitel V, syvende og ottende afsnit, at »långiver [har] en vis sikkerhed«, og at »sikkerheden ikke er forbundet med direkte pant i løsøre eller fast ejendom som ved prioritetslån«, hvilket bekræftes af låneaftalens artikel 3.
- 96 Endelig har Kommissionen ikke anført, at VLM havde økonomiske vanskeligheder mindre end to år efter selskabets stiftelse (kapitel V, sjette afsnit), i forbindelse med

vurderingen af den omhandlede støtte i forhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), men da den ved vurderingen af, om lånet var støtte i henhold til traktaten, tog udgangspunkt i, hvad en privat investor ville gøre på markedsvilkår. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at Kommissionen anvendte dette princip forkert, så selv om det af Kommissionen anførte måske er for unuanceret, vil dette ikke i sig selv kunne føre til, at den anfægtede beslutning annulleres.

- 97 Det følger af det anførte, at Kommissionen med føje har afslået at indrømme en fritagelse i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).

Det tredje led i det tredje anbringende om mangelfuld begrundelse vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)

Parternes argumenter

- 98 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ikke i en individuel beslutning kan indskrænke sig til at fastsætte retningslinjer, som er udtryk for dens politik inden for den pågældende sektor, eller fastslå, at de betingelser, der er fastsat heri, ikke er opfyldt. Kommissionen skal konkret undersøge, om den omhandlede støtte kan være omfattet af undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c).
- 99 Det kan ikke på grundlag af de betragtninger, der er fremført i beslutningen, fastslås, om Kommissionen har taget hensyn til alle de faktiske og retlige forhold, som ville kunne begrunde en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte. Det er så meget mere åbenbart, at begrundelsen er mangelfuld, som de retningslinjer, Kommissionen har henvist til i beslutningen, ikke nødvendigvis begrænser anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), til omstrukturingsstøtte.

- 100 Ifølge sagsøgeren kan det ikke udledes af beslutningens begrundelse, i hvilket omfang Kommissionen konkret har undersøgt, om den omhandlede støtte opfyldte det kriterium, der nævnes i kapitel VII, tredje afsnit, i den anfægtede beslutning. Dette kriterium indebærer, at undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3, kun gælder i de tilfælde, hvor Kommissionen kan fastslå, at markedskræfterne, hvis støtten ikke var blevet ydet, ikke ville have været nok til at få den fremtidige støttemodtager til at handle på en sådan måde, at han bidrog til opfyldelsen af et af formålene med disse undtagelser.
- 101 Kommissionen har anført, at den i beslutningen i tilstrækkeligt omfang har forklaret, hvorfor den ikke kunne godkende den omhandlede støtte, idet den bl.a. har anført, at støtten ikke var en del af et af Kommissionen godkendt omstrukturingsprogram. Kommissionen finder derfor, at det tredje led i anbringendet må forkastes.

Rettens bemærkninger

- 102 Kommissionen har ved at henvise til de kriterier, der er fastlagt i retningslinjerne, og ved at fastslå, at disse kriterier ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde (kapitel VII, syvende afsnit, i den anfægtede beslutning), i tilstrækkeligt omfang begrundet beslutningen. Støttemodtageren og udenforstående, for hvem sagen har betydning, samt Fællesskabets retsinstanser kan således fuldt ud fastslå, af hvilke grunde Kommissionen har afslået at bringe undtagelsen i traktatens artikel 92, stk. 3, i anvendelse.
- 103 Sagsøgeren kan ikke med føje gøre gældende, at Kommissionen ikke har undersøgt, om markedskræfterne, hvis støtten ikke var blevet ydet, ikke ville have været nok til at få den fremtidige støttemodtager til at handle på en sådan måde, at han

bidrog til opfyldelsen af et af formålene med undtagelserne i traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), og EØS-aftalens artikel 61, stk. 3 (jf. kapitel VII, tredje afsnit, i den anfægtede beslutning). Det var tilstrækkeligt, at Kommissionen fastslog, at en af betingelserne i retningslinjerne, for at støtten kunne godkendes i henhold til traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), ikke var opfyldt (i dette tilfælde, at der ikke var tale om en omstrukturering), og den kunne på denne baggrund med fornøden begrundelse nå til det resultat, at støtten ikke kunne godkendes i henhold til denne bestemmelse.

104 Der kan derfor heller ikke gives medhold i det tredje led i det tredje anbringende.

105 Herefter tages Kommissionens frifindelsespåstand i det hele til følge.

Sagens omkostninger

106 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da regionen Flandern har tabt sagen, dømmes den i overensstemmelse med Kommissionens påstand til ud over sine egne omkostninger at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Udvidede Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

García-Valdecasas

Tiili

Azizi

Moura Ramos

Jacger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. april 1998.

H. Jung

J. Azizi

Justitssekretær

Præsident

Indhold

Relevante retsregler	II - 723
Sagsfremstilling	II - 726
Retsforhandlinger	II - 730
Parternes påstande	II - 730
Formaliteten	II - 731
Parternes argumenter	II - 731
Rettens bemærkninger	II - 732
Realiteten	II - 733
Det første anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 1	II - 734
Parternes argumenter	II - 734
Rettens bemærkninger	II - 736
A — Konkurrenceforvridning	II - 737
B — Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater	II - 738
C — Betydningen af støtte, der er ydet til VLM's konkurrenter	II - 739
D — Vurderingen af støttens størrelse	II - 740
E — Sammenfatning	II - 740
Det første led i det tredje anbringende om mangelfuld begrundelse for anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 1	II - 740
Parternes argumenter	II - 740
Rettens bemærkninger	II - 742
Det andet led i det tredje anbringende om mangelfuld begrundelse for at forkaste sagsøgerens argumenter vedrørende en fritagelse for støtte af beskedent omfang inden for luftfartssektoren	II - 744
Parternes argumenter	II - 744
Rettens bemærkninger	II - 745
Det andet anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c), hvorefter Kommissionen kan erklære støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene for forenelig med fællesmarkedet	II - 747
Parternes argumenter	II - 747
Rettens bemærkninger	II - 749
Det tredje led i det tredje anbringende om mangelfuld begrundelse vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 92, stk. 3, litra c)	II - 752
Parternes argumenter	II - 752
Rettens bemærkninger	II - 753
Sagens omkostninger	II - 754