

STATE AID

Invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC Treaty, concerning aid C 69/99 (ex NN 83/99) — training aid granted to Sabena by the Flemish Region

(1999/C 351/03)

(Text with EEA relevance)

By means of the letter dated 25 October 1999 reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified Belgium of its decision to initiate the procedure laid down in Article 88(2) of the EC Treaty concerning the abovementioned aid.

Interested parties may submit their comments within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission
Directorate-General for Transport
Directorate C
Rue de la Loi/Wetstraat 200
B-1049 Brussels
Fax (32-2) 296 83 53

These comments will be communicated to Belgium. Confidential treatment of the identity of the interested party submitting the comments may be requested in writing, stating the reasons for the request.

Summary of the letter sent to Belgium

1. By letter of 5 August 1997 to the Secretariat-General of the Commission, the Belgian authorities sent notification, on the basis of the former Article 93(3) of the Treaty, of a training scheme for the Sabena airline.
2. The scheme was to run from 1 March 1997 to 31 December 1998. It concerned 522 employees from the airline, 122 of them from the 'Technics' department, 360 from the 'Cargo' department and 40 from the 'Commercial and maintenance' department. The principal objective was to improve the adaptability and skills of these staff.
3. The training was organised and funded by the Flemish Employment and Placement Service 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)'. The scheme cost a total of BEF 64 116 000, of which BEF 46 538 790 in 1997 and BEF 17 578 352 in 1998. The financing schedule provided for contributions from the European Social Fund of 25,31 % in 1997 and 29,65 % in 1998 under Objective 4.
4. By letters of 28 August and 31 October 1997, the Commission asked the Belgian authorities for further information on the scheme. The Belgian authorities supplied the information requested on 29 September and 2 December 1997. *Inter alia*, this information showed that the scheme had already started on 18 November 1997.
5. On 16 December 1998 the Commission informed the Belgian authorities that it had adopted a 'Framework on

training aid' ⁽¹⁾ which was more favourable than the previous arrangements as regards the compatibility of the scheme with the Treaty. Within this new framework, it asked the Belgian authorities for further information, notably the detailed cost of the scheme and the financing schedule. The Belgian authorities provided the information required by letters of 18 January, 24 March and 26 May 1999.

6. The part of the funding of the scheme borne by the VDAB and other public authorities in Belgium, totalling BEF 11 777 560 in 1997 and BEF 5 213 040 in 1998, must be examined in the light of the rules on State aid in the Treaty.

7. This part of the funding is State aid in that:

— it is granted by public bodies set up to administer the aid for vocational training from the Flemish Region or the Belgian State;

— it affects trade between Member States, since the scheme benefits an airline whose activities, by nature, directly affect trade and extend to most of the EEA Member States;

— it distorts competition since it concerns a single company directly competing on the common market against other Community airlines;

⁽¹⁾ OJ C 343, 11.11.1998, p. 10.

- the scheme does not form part of a general measure since for training of this type the Flemish Region and the VDAB enjoy certain discretionary powers as regards the choice of companies eligible ^(?).
8. Consequently, by starting the training scheme notified before the Commission gave a decision, the Belgian Government failed to fulfil its obligations under Article 88(3) of the Treaty.
9. It is therefore necessary to examine the compatibility of this aid with the abovementioned 'Framework on training aid', which is based on the exemption provided for by Article 87(3)(c) of the Treaty and Article 61(3)(c) of the EEA Agreement authorising aid for vocational training up to certain limits and under certain conditions. Although this Framework was not published until November 1998, the Commission proposes to apply it in this case.
10. The Framework applies to the air transport sector, as explicitly stated in point 18 thereof. Moreover, the funding in question qualifies for the exemption provided for by the Framework since the measures are designed to help the firm's workforce to adapt to structural or technological change (point 5 of the Framework) and the training is provided by Sabena itself or by the VDAB, a public training centre (point 19 of the Framework).
11. However, the amount of public funding granted far exceeds the admissible intensity. Even if some of the training in question could be considered general training eligible for 50 %, most of the other expenditure is on specific training, for which the admissible intensity is 25 % of the eligible costs in the case of specific training for a large firm outside an assisted area (point 32 of the Framework). Moreover, the eligible costs are clearly defined in point 30 of the Framework.
12. In this case, the eligible costs total BEF 23 075 712 for 1997 and BEF 15 300 000 for 1998, consisting of the sum total of the trainers' personnel costs (BEF 11 537 856 in 1997 and BEF 7 650 000 in 1998) plus the trainees' personnel costs up to the limit of the trainers' personnel costs since the other eligible costs (travel expenses, other current expenses, depreciation, counselling services) are zero. Consequently, the maximum public funding admissible for the scheme is BEF 5 768 928 for 1997 and BEF 3 825 000 for 1998 whereas the financing schedule notified provides for public funding of BEF 23 555 120 and BEF 10 426 000 respectively.
13. As a result, at this stage, the Commission expresses serious doubts about the compatibility of the funding for the training scheme in question with the provisions of Article 87 of the Treaty and Article 61 of the EEA Agreement.
- Under Article 14 of Council Regulation (EC) No 659/1999, any unlawful aid may be recovered from the beneficiary.

Text of the letter to Belgium

- „1. Bij deze deelt de Commissie het Koninkrijk België mede dat zij na bestudering van de door uw autoriteiten verstrekte informatie over voornoemde steun besloten heeft de procedure van artikel 88, lid 2, EG-Verdrag in te leiden.
2. In het aan het Secretariaat-generaal van de Commissie gerichte schrijven van 5 augustus 1997 (ref. P12/533/62.457) hebben de Belgische autoriteiten op grond van voormalig artikel 93, lid 3, van het Verdrag een opleidingsproject, hierna „het project” genoemd, ten behoeve van de luchtvaartmaatschappij Sabena aangemeld.
3. Sabena is de belangrijkste luchtvaartmaatschappij in België. Zij had eind 1996 10 772 personen in dienst, en haar omzet bedroeg dat jaar 55,72 miljard BEF. Haar kapitaal is voor 49,5 % in handen van Swissair en voor 50,09 % in die van de Belgische staat.
4. Het project liep van 1 maart 1997 tot 31 december 1998. Er zijn 522 werknemers van de maatschappij bij betrokken, dat wil zeggen 122, 360 en 40 werknemers in respectievelijk de afdelingen „Technics”, „Cargo” en „Commercial en onderhoud” van de onderneming:
- in de afdeling „Technics” moeten, in verband met de vervanging van de Boeing 737 en de A310 door de A330, de uniformisering van de vloot van Sabena, Swissair en Austrian Airlines, de volledige integratie van elektronica en computers en het toenemend gebruik van kunststofcomposiet-materialen, werknemers worden bijgeschoold om hun kennis uit te breiden en veelzijdiger te maken;
 - in de afdeling „Cargo” is in verband met de uitbreiding van de meer klantgerichte taken en de nieuwe organisatie van de werkzaamheden in het kader van het samenwerkingsakkoord met Swissair Cargo grotere veelzijdigheid van het personeel en herziening van de basiskwalificaties noodzakelijk;
 - in de afdeling „Commercial en onderhoud” zal een deel van het personeel complexere functies krijgen (sales agents, check-in-beambte), hetgeen ook een grotere veelzijdigheid van het betreffende personeel vereist.

^(?) See Court judgment of 26 September 1996 in Case C-241/94, *France v. Commission* ('Kimberly Clark'), ECR 1996, p. I-4551.

5. De opleidingsactiviteiten van het project worden georganiseerd en geleid door de „Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB)”. De activiteiten worden integraal op de luchthaven van Brussel Nationaal uitgevoerd door de technische dienst en de dienst opleiding van Sabena. Alleen de informatica-, taal-, communicatie-, en sociale opleidingen zullen in de lokalen van de VDAB worden gegeven.
6. De kosten van het project bedragen 64,116 miljoen BEF waarvan 46,538790 miljoen in 1997 en 17,578352 miljoen in 1998. Het financieringsplan voorziet in steun van het Europees Sociaal Fonds voor 25,31 % in 1997 en 29,65 % in 1998 in het kader van doelstelling 4.
7. In de brieven van 28 augustus en 31 oktober 1997 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten om nadere informatie over dit project gevraagd, met name over de van toepassing zijnde bepalingen van Belgisch recht, de procedures die gevolgd zijn bij de selectie van de voor beroepsopleiding steun ontvangende ondernemingen, en over de uitvoering van de maatregel. In de antwoorden van 29 september en 2 december 1997 hebben de Belgische autoriteiten de Commissie de gevraagde gegevens verstrekt. Hieruit blijkt ondermeer dat de uitvoering van het project reeds op 18 november 1997 was begonnen.

8. Op 16 december 1998 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten medegedeeld dat zij een kaderregeling inzake opleiding⁽¹⁾ had vastgesteld die wat betreft de verenigbaarheid van het project met het Verdrag gunstiger was dan de vorige regeling. In verband met deze nieuwe kaderregeling heeft zij de Belgische autoriteiten om aanvullende inlichtingen gevraagd, met name een kostenspecificatie en het financieringsplan van het project. De Belgische autoriteiten hebben de verlangde inlichtingen op 18 januari, 24 maart en 26 mei 1999 toegezonden. Het kostenplaatje van het project (in BEF) over de jaren 1997 en 1998 ziet er als volgt uit:

	1997	1998
— Personeelskosten van de opleiders	11 537 856	7 650 000
— Verplaatsingskosten opleiders en opgeleiden	0	0
— Andere lopende uitgaven (materiaal, benodigheden, enz.)	0	0
— Afschrijvingen van instrumenten en uitrusting op basis van het uitsluitend gebruik ervan voor het project	0	0
— Kosten van consultancy-diensten met betrekking tot het opleidingsproject	0	0
— Personeelskosten van de deelnemers aan het project waarbij rekening wordt gehouden met de uren dat de werknemers daadwerkelijk aan de opleiding deelnamen, met aftrek van de uren die zij hebben gewerkt of daaraan gelijkgestelde uren	34 650 934	9 578 352
— Alle andere projectkosten	350 000	350 000
TOTALE PROJECTKOSTEN	46 538 790	17 578 352

9. Het financieringsplan van het project voor 1997 en 1998 ziet er als volgt uit:

	1997	1998
— Financiering door de Europese Unie (ESF)	11 777 560	5 213 040
— Financiering door het Vlaamse Gewest (VDAB)	4 532 824	0
— Financiering door andere overheidsinstellingen:		
— Sectorieel Fonds Sabena voor risicogroepen	1 162 000	0
— Betaald educatief verlof	6 082 736	5 213 040
TOTALE FINANCIERING VAN OVERHEIDSWEGE	23 555 120	10 426 080
— Financiering door Sabena	22 983 670	7 152 272
— Financiering door andere particuliere organisaties	0	0
TOTALE FINANCIERING DOOR DE PRIVESECTOR	22 983 670	7 152 272
TOTALE FINANCIERING	46 538 790	17 578 352

10. In hun laatste schrijven van 26 mei 1999 vermelden de Belgische autoriteiten dat de werkelijke uitgaven over 1997 lager zijn uitgevallen dan oorspronkelijk was voorzien.
11. Aan de hand van bovenvermelde inlichtingen heeft de Commissie deze zaak in eerste instantie getoetst aan de bepalingen van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag en van de artikelen 61 en 62 van de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, hierna de „EER-Overeenkomst” genoemd.
12. Op grond van artikel 87, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, overenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
13. Aan deze bepalingen moet de projectfinanciering door de VDAB en de andere Belgische overheidsinstellingen ten bedrage van in totaal 11,77560 miljoen BEF in 1997 en van 5,213040 miljoen BEF in 1998 worden getoetst.
14. Onder „staatssteun” wordt in de zin van voornoemde bepalingen de steun verstaan die wordt verleend door de centrale, regionale of plaatselijke instanties van een lidstaat of door openbare of particuliere organen die de lidstaat heeft ingesteld of aangewezen om de steunregeling uit te voeren (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 22 maart 1997, zaak 78/76, Steinike & Weinlig tegen Bondsrepubliek Duitsland⁽²⁾). In het onderhavige geval lijkt het geen twijfel dat de VDAB en de overige Belgische overheidsinstellingen die het project medefinancieren ingesteld zijn om de door het Vlaams Gewest of de Belgische staat verleende steun aan de beroepsopleiding te beheren.

⁽¹⁾ PB C 343 van 11.11.1998, blz. 10.

⁽²⁾ Jurispr. 1977, blz. 596, punt 21 van de motivering.

15. Bovendien wordt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed door de projectfinancieringsmaatregelen, aangezien zij ten goede komen aan een luchtvaartmaatschappij waarvan de rechtstreeks met handel verband houdende activiteiten zich uitstrekken tot de meeste lidstaten van de EER. Deze regel geldt vooral na de inwerkingtreding op 1 januari 1993 van de Verordeningen (EEG) nr. 2407/92 van de Raad ⁽³⁾, (EEG) nr. 2408/92 van de Raad ⁽⁴⁾, en (EEG) nr. 2409/92 van de Raad ⁽⁵⁾, „Derde pakket luchtvaartmaatregelen”, waarbij de communautaire markt voor de burgerluchtvaart werd geliberaliseerd. Bovendien betekent deze overheidsfinanciering concurrentievervalsing, omdat zij slechts aan één enkele onderneming wordt verleend die op de gemeenschappelijke markt de directe concurrent is van andere communautaire luchtvaartmaatschappijen.
16. Tenslotte is het project geen onderdeel van een „algemene maatregel” op opleidingsgebied, aangezien het Vlaams Gewest en de VDAB met betrekking tot dit soort opleidingsactiviteiten beschikken over een bepaalde discretionaire bevoegdheid wat de keuze van de begunstigde onderneming betreft ⁽⁶⁾. Volgens de door de Belgische autoriteiten verstrekte informatie gold voor financiering door de overheidsorganisaties voor beroepsopleiding in dit geval als eerste voorwaarde dat Sabena door het Vlaams Gewest werd erkend als onderneming in moeilijkheden overeenkomstig de bepalingen van artikel 4 van het Vlaamse Ministerieel Besluit van 14 februari 1994 ⁽⁷⁾. Deze erkenning, waarvoor een voorafgaand advies van het beheerscomité van de VDAB nodig was, wordt geenszins automatisch verleend, zoals de Belgische autoriteiten in hun brief aan de Commissie van 24 maart 1999 hebben verklaard. Bovendien krijgen ondernemingen die als onderneming in moeilijkheden zijn erkend niet allemaal onder dezelfde voorwaarden overheidsfinanciering van hun opleidingsactiviteiten, aangezien, zoals de Belgische autoriteiten in hun brief van 26 mei 1999 hebben verklaard, in Vlaanderen erkenning als „onderneming in moeilijkheden” niet automatisch tot toekenning van opleidingssteun leidt.
17. Derhalve moet de financiering van het project door de VDAB en de overige Belgische overheidsinstellingen worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-Overeenkomst.
18. Doordat zij al voordat de Commissie een besluit terzake genomen had met de uitvoering van het opleidingsproject begonnen was, heeft de Belgische regering niet voldaan aan de op haar krachtens artikel 88, lid 3, van het Verdrag rustende verplichtingen.
19. Derhalve dient de verenigbaarheid van de steun te worden onderzocht in het licht van de leden 2 en 3 van artikel 87 van het Verdrag en artikel 61 van de EER-Overeenkomst.
20. De bepalingen van artikel 87, lid 2 onder a), b) en c), van het Verdrag en van artikel 61, lid 2, onder a), b) en c), van de EER-Overeenkomst zijn in het onderhavige geval niet van toepassing.
21. Artikel 87, lid 3, onder a) en c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder a) en c), van de EER-Overeenkomst bevatten afwijkingen ten behoeve van steunmaatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van bepaalde regio's. Genoemde bepalingen lijken niet van toepassing op de betreffende steun, aangezien de arrondissementen Halle-Vilvoorde en Leuven, die door de opleidingsactiviteiten betroffen zijn, niet aan de criteria voor het in aanmerking komen voor regionale steun voldoen.
22. De bepalingen van artikel 87, lid 3, onder b) en d), en die van artikel 61 van de EER-Overeenkomst zijn hier evenmin van toepassing, omdat de betreffende maatregel niet bedoeld is om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen dan wel de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.
23. De afwijking die in artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-Overeenkomst is voorzien voor steunmaatregelen die de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid moeten vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, zou hier wel van toepassing kunnen zijn. Voornoemde kaderregeling voor opleidingssteun, die binnen bepaalde grenzen en onder bepaalde voorwaarden steun voor beroepsopleiding toestaat, is op deze afwijking gebaseerd.
24. De kaderregeling is van toepassing op de luchtvaart, want deze sector wordt met name genoemd in punt 18 daarvan. Bovendien vallen de betreffende financieringen door hun aard onder de door de kaderregeling voorziene afwijking, aangezien zij de aanpassing van werknemers van een onderneming aan structurele of technologische veranderingen (punt 5 van de kaderregeling) moeten bevorderen, en het hier gaat om een opleiding die door Sabena zelf of door de VDAB, een openbaar opleidingscentrum wordt verstrekt (punt 19 van de kaderregeling).
25. De Commissie is dan ook voornemens de kaderregeling op het onderhavige geval van toepassing te laten zijn. Deze aanpak valt gunstig uit voor het aangemelde project, omdat de vorige kaderregeling geen mogelijkheden tot vrijstelling van opleidingssteun bood uit hoofde van de bepalingen van de artikelen 87, lid 3, onder c), van het Verdrag en artikel 61, lid 3, onder c), van de Overeenkomst. Bovendien wordt in de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de voormalige artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op staatssteun in de luchtvaartsector in hoofdstuk V.2 deze vrijstelling voorbehouden aan de staatssteun voor herstructurering ⁽⁸⁾. De mededeling heeft, op het gebied van opleidingssteun, impliciet de kaderregeling inzake opleidingssteun van november 1998 gewijzigd.

⁽³⁾ PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1.

⁽⁴⁾ PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8.

⁽⁵⁾ PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15.

⁽⁶⁾ Zie het arrest van het Hof van 26 september 1996, zaak C-241/94, Frankrijk versus de Commissie („Kimberly Clark”), Jurispr. 1996, blz. I-4551.

⁽⁷⁾ Belgisch Staatsblad van 27 april 1994, blz. 11211.

⁽⁸⁾ PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5.

26. De toegekende overheidsfinanciering overschrijdt evenwel ruimschoots de hoogte van de steunintensiteit die door de Commissie kan worden geaccepteerd. Ook al kunnen de informatica-, taal-, communicatie- en sociale opleidingen die in de ruimten van de VDAB gegeven worden als algemeen worden beschouwd, zodat een steunintensiteit van 50 % is toegestaan, de meeste andere uitgaven hebben betrekking op specifieke opleidingen. In die gevallen bedraagt de toegestane steunintensiteit slechts 25 %, wanneer het gaat om een specifieke opleiding bij een grote onderneming buiten een steungebied (punt 32 van de kaderregeling). De in aanmerking komende kosten, die nauwkeurig staan omschreven in punt 30 van de kaderregeling, zijn:
- 1) personeelskosten van de opleiders;
 - 2) verplaatsingskosten van de opleiders en de begunstigen van de opleiding;
 - 3) andere lopende uitgaven (materiaal, benodigdheden, enz.);
 - 4) afschrijvingen van instrumenten en uitrusting, terreinen en gebouwen naar rata van het exclusieve gebruik ervan voor het betrokken opleidingsproject;
 - 5) kosten van „consultancy-diensten” met betrekking tot de opleidingsmaatregel;
 - 6) personeelskosten van de deelnemers aan opleidingsprojecten ten bedrage van het totaal van de in de punten 1 tot en met 5 genoemde in aanmerking komende kosten. Uit hoofde van dit punt mogen slechts de uren in aanmerking worden genomen waarin de werknemers daadwerkelijk aan de opleidingen hebben deelgenomen, met aftrek van de uren waarin zij hebben gewerkt of daaraan gelijkgestelde uren.
27. In het onderhavige geval bedragen de in aanmerking komende kosten 23 075 712 BEF in 1997 en 15 300 000 BEF in 1998, zijnde de som van de personeelskosten van de opleiders (11 537 856 BEF in 1997 en 7 650 000 BEF in 1998) en de personeelskosten van de deelnemers aan het project binnen de limiet van de personeelskosten van de opleiders, aangezien de overige in aanmerking komende kosten (verplaatsingskosten, andere lopende uitgaven, afschrijvingen, consultancy-diensten) nul zijn. Daarom bedragen de maximaal toegestane overheidsfinancieringen voor het project 5 768 928 BEF in 1997 en 3 825 000 BEF in 1998, terwijl het aangemelde financieringsplan voorziet in overheidsfinancieringen van respectievelijk 23 555 120 BEF en 10 426 000 BEF in genoemde jaren.
28. De Commissie heeft ook op het ogenblik ernstige twijfels over de verenigbaarheid van de betreffende opleidingsfinanciering met de bepalingen van artikel 87 van het Verdrag en artikel 61 van de EER-Overeenkomst.
29. Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie het Koninkrijk België in het kader van de procedure van artikel 88, lid 2, EG-Verdrag binnen een maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen kenbaar te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregelen. Zij verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van deze brief aan de luchtvaartmaatschappij Sabena te doen toekomen.
30. De Commissie wijst het Koninkrijk België op de schorsende werking van artikel 88, lid 3, EG-Verdrag. Zij verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, waarin wordt gesteld dat elke onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.”
- « 1. Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer le Royaume de Belgique que, après avoir examiné les informations fournies par les autorités belges sur l'aide citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE.
 2. Par lettre du 5 août 1997 adressée au secrétariat général de la Commission (référence P12/533/62.457), les autorités belges ont notifié, sur la base de l'ex-article 93, paragraphe 3, du traité, un projet de formation (ci-après dénommé "le projet") au bénéfice de la compagnie aérienne Sabena.
 3. La compagnie Sabena est la première compagnie aérienne en Belgique. Elle employait 10 772 personnes à la fin de l'année 1996 et son chiffre d'affaires s'est élevé à 55,72 milliards de francs belges (BEF) au cours de la même année. Son capital est détenu à hauteur de 49,5 % par la compagnie Swissair et de 50,09 % par l'État belge.
 4. Le projet devait s'étendre sur la période du 1^{er} mars 1997 au 31 décembre 1998. Il concerne 522 salariés de la compagnie, soit, respectivement, 122 salariés, 360 salariés et 40 salariés dans les départements "Technics", "Cargo" et "Commercial et entretien" de l'entreprise:
 - dans le département "Technics", le remplacement des appareils Boeing 737 et A310 par des A330, l'uniformisation de la flotte avec celle de Swissair et d'Austrian Airlines, l'intégration complète de l'électronique et des ordinateurs ainsi que l'utilisation croissante des matériaux composites nécessitent une adaptation du personnel et une polyvalence croissante de ses connaissances,
 - dans le département "Cargo", l'élargissement des tâches plus directement orientées sur le client et une nouvelle organisation de l'activité dans le cadre de l'accord de coopération avec Swissair Cargo impliquent une polyvalence supérieure du personnel et une révision des qualifications de base,
 - dans le département "Commercial et entretien", une partie du personnel sera mutée vers des fonctions plus complexes (agents de vente, PNC, agents d'enregistrements), qui supposent également une polyvalence accrue de la part des agents concernés.

5. Les actions de formation du projet sont organisées et prises en charge par l'Office flamand du placement et de la formation, le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Elles seront intégralement effectuées par les services techniques et de formation de la Sabena sur l'aéroport de Bruxelles-National, sauf les formations informatiques, linguistiques, de communication et sociales, qui se dérouleront dans les locaux du VDAB.
6. Le coût du projet s'élève à 64,116 millions de BEF, dont 46,538790 millions en 1997 et 17,578352 millions en 1998. Le plan de financement prévoit une intervention du Fonds social européen à hauteur de 25,31 % en 1997 et de 29,65 % en 1998, dans le cadre de l'objectif n° 4.
7. Par lettres des 28 août et 31 octobre 1997, la Commission a demandé aux autorités belges de lui fournir des informations supplémentaires au sujet du projet. Cette demande d'informations portait, en particulier, sur les dispositions du droit belge applicables, sur les procédures de sélection des entreprises bénéficiaires d'aides à la formation professionnelle et sur la mise en œuvre de la mesure. Par correspondances des 29 septembre et 2 décembre 1997, les autorités belges ont communiqué à la Commission les informations demandées. Il ressort, entre autres, de ces informations que la réalisation du projet avait déjà commencé à la date du 18 novembre 1997.
8. Ensuite, le 16 décembre 1998, la Commission a informé les autorités belges qu'elle venait d'adopter un encadrement des aides à la formation ⁽¹⁾ plus favorable que le régime précédent en ce qui concerne la compatibilité du projet avec le traité. Dans ce cadre nouveau, elle a demandé aux autorités belges de lui faire parvenir des renseignements complémentaires, notamment les coûts détaillés du projet ainsi que son plan de financement. Les autorités belges ont produit les informations requises par courriers des 18 janvier, 24 mars et 26 mai 1999. Il en ressort que les coûts détaillés du projet sont les suivants (en BEF) pour les années 1997 et 1998:

	1997	1998
— Frais de personnel des formateurs	11 537 856	7 650 000
— Frais de déplacement des formateurs et des bénéficiaires de la formation	0	0
— Autres dépenses courantes (matériaux, fournitures, etc.)	0	0
— Amortissement des instruments et équipements au prorata de leur utilisation exclusive pour le projet	0	0
— Coûts des services de conseil concernant l'action de formation	0	0
— Frais de personnel des participants au projet, en prenant seulement en compte les heures durant lesquelles les travailleurs ont effectivement participé à la formation, déduction faite des heures productives ou de leur équivalent	34 650 934	9 578 352
— Autres coûts liés au projet	350 000	350 000
COÛT TOTAL DU PROJET	46 538 790	17 578 352

9. En outre, le plan de financement du projet se présente comme suit pour les années 1997 et 1998:

	1997	1998
— Financement supporté par l'Union européenne (FSE)	11 777 560	5 213 040
— Financement supporté par la Région flamande (VDAB)	4 532 824	0
— Financement supporté par d'autres organismes publics:		
— fonds sectoriel de la Sabena pour les groupes à risques	1 162 000	0
— congés payés de formation	6 082 736	5 213 040
MONTANT TOTAL DU FINANCEMENT PUBLIC	23 555 120	10 426 080
— Financement supporté par la compagnie Sabena	22 983 670	7 152 272
— Financement supporté par d'autres organismes privés	0	0
MONTANT TOTAL DU FINANCEMENT PRIVÉ	22 983 670	7 152 272
MONTANT TOTAL DU FINANCEMENT	46 538 790	17 578 352

10. Enfin, dans leur dernier courrier du 26 mai 1999, les autorités belges ont indiqué que le montant des dépenses effectives pour l'année 1997 était inférieur à celui prévu initialement.
11. Sur la base des différents éléments décrits ci-dessus, la Commission est en mesure de porter une première appréciation sur cette affaire au regard des dispositions des articles 87 et 88 du traité ainsi que des dispositions des articles 61 et 62 de l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après dénommé "accord EEE").
12. Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, du traité et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE sont incompatibles avec le marché commun et avec cet accord, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres et entre les parties contractantes, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
13. Il convient d'examiner à la lumière de ces dispositions la partie du financement du projet supportée par le VDAB et les autres organismes publics belges pour un montant total de 11,777560 millions de BEF au titre de l'année 1997 et de 5,213040 millions de BEF au titre de l'année 1998.
14. Par "aides d'État", au sens des dispositions précitées, il faut entendre les aides accordées par les autorités centrales, régionales ou locales d'un État membre ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide (arrêt de la Cour du 22 mars 1977, affaire 78/76, Steinike & Weinglig contre République fédérale d'Allemagne) ⁽²⁾. Dans le cas présent, il ne fait pas de doute que le VDAB et les autres organismes publics belges participant au financement du projet ont été

⁽¹⁾ JO C 343 du 11.11.1998, p. 10.

⁽²⁾ Recueil 1977, p. 596, point 21 des motifs.

- institués en vue de gérer les aides à la formation professionnelle émanant de la Région flamande ou de l'État belge.
15. Par ailleurs, les mesures de financement du projet affectent les échanges entre les États membres dès lors qu'elles bénéficient à une société dont l'activité de transport aérien, qui touche par nature directement aux échanges, s'étend à la plupart des États membres appartenant à l'EEE. Cela est particulièrement vrai depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1993, des règlements (CEE) n^o 2407/92 du Conseil ⁽³⁾, (CEE) n^o 2408/92 du Conseil ⁽⁴⁾, (CEE) n^o 2409/92 du Conseil ⁽⁵⁾, ("Troisième paquet aérien"), libéralisant le marché communautaire de l'aviation civile. De plus, ce financement public fausse la concurrence puisqu'il n'est accordé qu'à une seule entreprise placée en concurrence directe à l'intérieur du marché commun avec d'autres compagnies aériennes communautaires.
 16. Enfin, le projet ne participe pas d'une action de formation ayant le caractère d'une "mesure générale" dès lors que la Région flamande et le VDAB disposent, pour des opérations de formation de ce type, d'un certain pouvoir discrétionnaire quant au choix des entreprises bénéficiaires ⁽⁶⁾. En effet, selon les informations fournies par les autorités belges, l'intervention financière des organismes publics de formation professionnelle était d'abord, en l'espèce, soumise à la condition que la Sabena fût reconnue par la Région flamande comme une entreprise en difficulté dans le cadre des dispositions de l'article 4 de l'arrêté ministériel flamand du 14 février 1994 ⁽⁷⁾. Cette reconnaissance, qui suppose une consultation préalable du comité de gestion du VDAB, n'apparaît nullement automatique, comme l'ont indiqué les autorités belges dans leur lettre adressée à la Commission le 24 mars 1999. En outre, toutes les entreprises reconnues comme entreprises en difficulté ne bénéficient pas d'un financement public de leurs actions de formation dans des conditions identiques dans la mesure où, ainsi que l'ont précisé les autorités belges dans leur correspondance du 26 mai 1999, il n'existe pas en Flandre de lien automatique entre l'octroi d'une aide à la formation et la reconnaissance du statut d'entreprise en difficulté.
 17. Dans ces conditions, le financement du projet par le VDAB et les autres organismes publics belges doit être regardé comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité et de l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE.
 18. En mettant l'action de formation notifiée à exécution avant l'intervention d'une décision de la Commission, le gouvernement belge a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 88, paragraphe 3, du traité.
 19. Il importe, en conséquence, d'examiner la question de la compatibilité de cette aide au regard des paragraphes 2 et 3 de l'article 87 du traité et de l'article 61 de l'accord EEE.
 20. Les dispositions de l'article 87, paragraphe 2, points a), b) et c), du traité et de l'article 61, paragraphe 2, points a), b) et c), de l'accord EEE ne sont pas applicables au cas présent.
 21. L'article 87, paragraphe 3, points a) et c), du traité et l'article 61, paragraphe 3, points a) et c), de l'accord EEE comportent des dérogations en faveur des aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement de certaines régions. L'aide en question ne paraît pas pouvoir bénéficier de ces dispositions dès lors que les arrondissements de Halle-Vilvoorde et de Louvain, concernés par l'action de formation en cause, ne remplissent pas les critères d'éligibilité aux aides régionales.
 22. Les dispositions des points b) et d) du paragraphe 3 de l'article 87 du traité et de l'article 61 de l'accord EEE sont également inapplicables en l'espèce, car la mesure ne vise ni à promouvoir la réalisation d'un projet européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre ni à promouvoir la culture ou la conservation du patrimoine.
 23. La dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité et à l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE pour les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques lorsqu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun pourrait, par contre, trouver en l'espèce matière à application. En effet, l'encadrement précité des aides à la formation se fonde sur cette dérogation pour autoriser dans certaines limites et sous certaines conditions les aides à la formation professionnelle.
 24. Le transport aérien entre dans le champ d'application de cet encadrement dès lors que celui-ci vise explicitement ce secteur d'activité (point 18 de l'encadrement). De plus, les financements en cause sont de nature à bénéficier de la dérogation prévue par l'encadrement puisqu'il s'agit de mesures destinées à faciliter l'adaptation des travailleurs d'une entreprise à des changements structurels ou technologiques (point 5 de l'encadrement) et qu'ils concernent une formation dispensée par la compagnie Sabena elle-même ou par le VDAB, centre de formation public (point 19 de l'encadrement).
 25. Aussi la Commission se propose-t-elle de faire application de cet encadrement dans le cas d'espèce. Cette approche s'avère favorable au projet notifié dès lors que le cadre juridique antérieur excluait les possibilités d'exemption des aides à la formation au titre des dispositions de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité et de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord. En effet, la communication de la Commission concernant l'application des ex-articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation réserve en son chapitre V 2 le bénéfice de cette exemption aux aides d'État à la restructuration ⁽⁸⁾. La communication a été, en matière d'aide à la formation, implicitement modifiée par l'encadrement des aides à la formation de novembre 1998.
-
- ⁽³⁾ JO L 240 du 24.8.1992, p. 1.
⁽⁴⁾ JO L 240 du 24.8.1992, p. 8.
⁽⁵⁾ JO L 240 du 24.8.1992, p. 15.
⁽⁶⁾ Voir l'arrêt de la Cour du 26 septembre 1996, affaire C-241/94, France contre Commission ("Kimberly Clark"), Recueil 1996, p. I-4551.
⁽⁷⁾ *Moniteur belge* du 27 avril 1994, p. 11211.
-
- ⁽⁸⁾ JO C 350 du 10.12.1994, p. 5.

26. Il apparaît, toutefois, que le montant des financements publics accordés dépasse largement le plafond de l'intensité d'aide susceptible d'être acceptée par la Commission. En effet, même si les formations informatiques, linguistiques, de communication et sociales qui se dérouleront dans les locaux du VDAB peuvent *a priori* être considérées comme générales et bénéficier d'une intensité de 50 %, en revanche, la majorité des autres dépenses concernent des formations spécifiques. Pour ces dernières, l'intensité admissible est seulement de 25 %, dans la mesure où il s'agit d'une action de formation spécifique concernant une grande entreprise en dehors d'une région assistée (point 32 de l'encadrement). Les coûts éligibles sont, par ailleurs, précisément définis de la façon suivante au point 30 de l'encadrement:
- 1) frais de personnel des formateurs;
 - 2) frais de déplacement des formateurs et des bénéficiaires de la formation;
 - 3) autres dépenses courantes (matériaux, fournitures, etc.);
 - 4) amortissement des instruments et équipements au prorata de leur utilisation exclusive pour le projet de formation en cause;
 - 5) coûts des services de conseil concernant l'action de formation;
 - 6) frais de personnel des participants aux projets de formation jusqu'à concurrence du total des coûts éligibles figurant aux points 1 à 5. À ce titre, ne peuvent être pris en compte que les heures durant lesquelles les travailleurs ont effectivement participé à la formation, déduction faite des heures productives ou de leur équivalent.
27. Dans le cas présent, les coûts éligibles s'élèvent à 23 075 712 BEF pour l'année 1997, et à 15 300 000 BEF pour l'année 1998, correspondant à la somme des frais de personnel des formateurs (11 537 856 BEF en 1997 et 7 650 000 BEF en 1998) et des frais de personnel des participants au projet dans la limite des frais de personnel des formateurs puisque les autres coûts éligibles sont nuls (frais de déplacement, autres dépenses courantes, amortissements, services de conseil). Aussi le montant maximal des financements publics susceptibles d'être consacrés au projet s'élève-t-il à 5 768 928 BEF pour l'année 1997 et à 3 825 000 BEF pour l'année 1998, alors que le plan de financement notifié prévoit des financements publics respectifs de 23 555 120 BEF et de 10 426 000 BEF pour les mêmes années.
28. Il en résulte que la Commission est, à ce stade, en mesure d'exprimer des doutes sérieux sur la compatibilité du financement de l'action de formation en cause avec les dispositions de l'article 87 du traité et de l'article 61 de l'accord EEE.
29. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite le Royaume de Belgique, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite les autorités belges à transmettre immédiatement une copie de cette lettre à la compagnie Sabena.
30. La Commission rappelle au Royaume de Belgique l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.»