

**BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE****van 20 oktober 2004****betreffende de steunregeling die door het Koninkrijk Spanje ten uitvoer is gelegd ten gunste van de luchtvaartmaatschappij Intermediación Aérea SL***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 3938)***(Slechts de tekst in de Spaanse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(2005/351/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken <sup>(1)</sup> en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

**I. PROCEDURE**

- (1) Op 11 april 2002 is bij brief S(2002) 4231, geregistreerd onder het nummer NN/110/02, aan de Commissie gemeld dat het Koninkrijk Spanje een steunmaatregel ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van de luchtvaartmaatschappij Intermediación Aérea SL (hierna „Intermed” genoemd) voor het verlenen van luchtvervoersdiensten op het traject Girona–Madrid–Girona. De Commissie heeft bij brief van 23 mei 2002 alle relevante informatie bij de Spaanse autoriteiten opgevraagd. Deze hebben geantwoord per brief van 1 juli 2002, geregistreerd op 5 juli 2002.
- (2) Bij brief van 13 december 2002 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze steun de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.
- (3) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* <sup>(2)</sup>. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de steun in te dienen.
- (4) Per brief van 9 januari 2003 van de Permanente Vertegenwoordiging van Spanje bij de Europese Unie hebben de Spaanse autoriteiten meer tijd gevraagd om op de brief van 13 december 2003 te antwoorden. Bij brief 2003 TREN/A4(2003) 838 van 20 januari 2003 heeft de Commissie een aanvullende termijn van 15 werkdagen toegestaan.
- (5) De Spaanse autoriteiten hebben hun opmerkingen ingediend bij brief A24-3996 van 18 maart 2003, die op 19 maart 2003 bij het secretariaat-generaal van de Commissie is geregistreerd.
- (6) De Commissie heeft in dit verband opmerkingen van belanghebbende partijen ontvangen. Zij heeft deze per brieven van 13 maart 2003 en 2 april 2003 overgemaakt aan de Spaanse autoriteiten en hun de mogelijkheid geboden er opmerkingen over te maken; zij heeft deze opmerkingen per brief van 7 mei 2003 ontvangen.

<sup>(1)</sup> PB C 32 van 11.2.2003, blz. 2.

<sup>(2)</sup> Zie voetnoot 1.

## II. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

### Rechtsgrond van de steunmaatregel

- (7) Volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, passen de door de Spaanse autoriteiten geplande maatregelen in de „overeenkomst over de luchtroutes tussen de steden Girona en Madrid” die op 26 maart 2002 is gesloten tussen de Generalitat de Catalunya (de autonome regering van Catalonië), de Diputación de Girona, de kamer van handel en nijverheid van Girona en de vertegenwoordiger van Intermed (hierna „de overeenkomst” genoemd).

### Doel van de steunmaatregel

- (8) Het doel van de steunmaatregel is een concurrerende luchtvaartverbinding van hoge kwaliteit tot stand te brengen op de route Girona–Madrid–Girona, meer bepaald door gebruik te maken van vliegtuigen die voldoen aan passende comfort- en betrouwbaarheidseisen, en deze route rendabel te maken.

### Procedure voor de selectie van de maatschappij die de dienst verleent

- (9) Omdat geen enkele luchtvaartmaatschappij een regelmatige verbinding tussen Girona en Madrid aanbood, heeft de Generalitat de Catalunya in de periode juli-november 2001 per afzonderlijke brief aan diverse nationale maatschappijen en maatschappijen uit andere lidstaten (Aerolíneas de Baleares (AeBal), Spanair SA (Spanair), Air Europa Líneas Aéreas (Air Europa), KLM UK Limited, Intermed, Air Catalunya SA (Air Catalunya), Ibertrans Aérea SA (Ibertrans) en Navegación y Servicios Canarios SA (Naysa)) gemeld dat zij voornemens was de oprichting van deze luchtverbinding aan te moedigen en hen uitgenodigd een offerte in te dienen of te kennen te geven dat zij bereid waren deze verbinding te verzorgen.
- (10) Aangezien alleen Intermed bereid en in staat was deze regelmatige luchtverbinding te verzorgen en de daarmee gepaard gaande verplichtingen op het gebied van openbare dienstverlening op zich te nemen, heeft de Generalitat de Catalunya een overeenkomst gesloten met deze luchtvaartmaatschappij.

### De luchtverbinding Girona–Madrid–Girona

- (11) Enerzijds wordt de luchtverbinding Girona–Madrid–Girona sinds 15 april 2002 verzorgd door een regelmatige vlucht van Intermed met een vliegtuig van het type ATR 42-300 met 48 plaatsen, en anderzijds door een charterdienst die, volgens de informatie die de Spaanse autoriteiten hebben ontvangen, sinds 3 april 2002 door de eiser in deze zaak wordt verzorgd met een vliegtuig van het type SA-227.
- (12) Het aantal passagiers dat gebruikmaakt van de kleine luchthaven van Girona heeft de volgende ontwikkeling doorgemaakt <sup>(3)</sup>:

#### Ontwikkeling van het passagiersverkeer

Jaar	Aantal passagiers	Jaar	Aantal passagiers
1994	399 070	1999	631 235
1995	547 739	2000	651 402
1996	480 506	2001	622 410
1997	533 445	2002	557 187
1998	610 607	2003	1 448 796

<sup>(3)</sup> Website: [www.aena.es](http://www.aena.es) van Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, september 2004.

### Inhoud van de overeenkomst

- (13) In de overeenkomst is bepaald dat Intermed voor de dienstverlening in kwestie een turbopropvliegtuig van het type ATR 42-300 moet gebruiken, met als belangrijkste kenmerken:
- 48 stoelen, opgesteld in twaalf rijen met een hellingshoek van 30 °;
  - maximale laadvermogen: 4 687 kg;
  - inhoud van de bagageruimte: 8,94 m<sup>3</sup>;
  - maximale vlieghoogte: 5 485 m (18 000 voet);
  - vliegsnelheid: 300 knopen (556 km/h).
- (14) In eerste instantie omvat de dienst twee vluchten per dag, van maandag tot en met vrijdag, op de volgende tijdstippen:
- 's morgens: vertrek uit Girona om 7.00 uur/vertrek uit Madrid om 9.00 uur;
  - 's namiddags: vertrek uit Girona om 17.00 uur/vertrek uit Madrid om 19.30 uur.
- (15) In het algemeen moet het uurschema de passagiers die vertrekken uit Girona, in staat stellen om na aankomst in Madrid minstens vijf uur ter plaatse door te brengen.

### Financiering van de dienst

- (16) In totaal kan hoogstens 4 337 086,18 EUR aan steun worden toegekend tijdens de periode waarop de overeenkomst betrekking heeft. De Generalitat de Catalunya en de Diputación de Girona verbinden zich ertoe de luchtdienst tussen Girona en Madrid te financieren, waarbij de volgende jaarlijkse maxima in acht worden genomen:
- Boekjaar 2002: Gedurende de eerste zes maanden van het boekjaar 2002 verlenen de Generalitat de Catalunya en de Diputación de Girona elk ten hoogste 410 582,34 EUR aan steun voor de exploitatie van de luchtverbinding. Voor het resterende gedeelte van het boekjaar 2002 verleent de Generalitat de Catalunya 34 166,62 EUR aan steun en de Diputación de Girona 135 227,75 EUR.
  - Boekjaar 2003: Rekening houdende met de eventuele regularisering van het boekjaar 2002 bedraagt de maximumsteun voor deze periode 1 182 883,13 EUR, waarvan 641 972,13 EUR door de Generalitat de Catalunya wordt verleend en 540 911 EUR door de Diputación de Girona.
  - Boekjaren 2004 en 2005: Voor deze periode bedraagt de maximumsteun 1 081 822 EUR, waarvan 540 911 EUR door de Diputación de Girona wordt verleend voor de financiering van het eerste semester van elk boekjaar en 540 911 EUR door de Generalitat de Catalunya voor de financiering van het tweede semester van elk boekjaar.
- (17) De aan Intermed uitgekeerde steun wordt berekend op basis van de jaarlijkse gemiddelde bezettingsgraad van de stoelen in de vliegtuigen die de verbinding Girona–Madrid–Girona verzorgen, waarop de formule in bijlage V van de overeenkomst wordt toegepast.

- (18) Volgens de informatie die door de Spaanse autoriteiten is verstrekt, bedraagt de kostprijs per vlucht 3 950,55 EUR, berekend op basis van een gemiddelde bezettingsgraad van 32 personen en als volgt verdeeld:

Kostenpost	EUR
Afschrijving van het luchtvaartuig	353,16
Verzekering	480,00
Onderhoudskosten (inclusief controle van het elektrische systeem, de luchtvaartelektronica, het landingsgestel en het brandstofinjectionssysteem)	250,00
Brandstof	623,37
Personeelskosten (cabine- en grondpersoneel, inclusief kosten van sociale zekerheid)	1 067,93
Luchthaventaksen en landingsrechten	447,81
Afhandeling <sup>(1)</sup>	364,09
Eurocontrol („en route“-heffingen)	52,89
Diensten aan passagiers (maaltijden, kranten enz.)	372,00
Totaal	3 980,55

<sup>(1)</sup> De maatschappij had toestemming gekregen om zelf de afhandeling te verzorgen. Deze kosten kunnen dan ook als interne kosten worden beschouwd en als algemene kosten worden geboekt.

### Bekendmakingsmaatregelen

- (19) De Diputación de Girona heeft bovendien toegezegd alle bekendmakings-, promotie- en marketingacties met betrekking tot deze luchtverbinding te zullen financieren tijdens de duur van de overeenkomst, voor een maximumbedrag van 120 202 EUR.
- (20) De kamer van handel en nijverheid van Girona verbindt zich ertoe de onder haar bevoegdheid vallende acties die nodig zijn om het goede verloop van de in de overeenkomst vastgelegde vluchten te ondersteunen en te garanderen, tot een goed einde te brengen.

### Opzegging van de overeenkomst

- (21) In de overeenkomst is bepaald dat zij van rechtswege wordt opgezegd wanneer bijvoorbeeld een andere luchtvervoerder zonder steun of financiering van de overheid een luchtverbinding tussen Girona en Madrid tot stand brengt met kenmerken die vergelijkbaar zijn met die van de in de overeenkomst vastgelegde luchtverbinding, met name wat het vliegtuigtype, de vliegfrequentie, de tarieven en de periode van dienstverlening betreft.

### Looptijd van de steunmaatregel

- (22) De overeenkomst is gesloten voor de periode van 26 maart 2002 tot en met 31 december 2005. In december 2002 is de luchtdienst echter opgeschort omdat de Commissie een formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid.

### Overige bepalingen

- (23) De overeenkomst bevat ook bepalingen over de bezettingsgraad, de regelmaat, de stiptheid, de grondafhandelingsdiensten en de toepasselijke tarieven.

*Motivering van het besluit tot inleiding van de procedure*

- (24) In haar besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure betwijfelt de Commissie of de steun in kwestie wel verenigbaar is met artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag, met name omdat de procedure van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes <sup>(4)</sup> niet is nageleefd.
- (25) De Commissie heeft Spanje verzocht enerzijds de elementen waaruit blijkt dat de compensatie noodzakelijk is, de nettokosten van de openbare dienst in kwestie en de elementen op basis waarvan de compensatie is berekend, over te leggen, en anderzijds aan te geven waarom de procedure van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 niet is nageleefd.

**III. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

- (26) De maatschappij Air Catalunya signaleert dat de luchtverbinding tussen Girona en Madrid niet alleen door de begunstigde van de steun wordt verzorgd, maar sinds 3 april 2002 ook door haarzelf en dit zonder financiële steun van de overheid. Deze maatschappij vestigt de aandacht op de schade die zij heeft geleden ten gevolge van deze onmiskenbare concurrentievervalsing. Zij wijst erop dat voor de verbinding Girona-Madrid-Girona geen openbaredienstverplichting is opgelegd overeenkomstig de procedures van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92. De steun in kwestie kan niet als verenigbaar met het Verdrag worden beschouwd omdat niet voldaan is aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid die inherent zijn aan de opdracht van openbaredienstverlening. Air Catalunya heeft eveneens haar dienstverlening opgeschort in december 2002.
- (27) Bovendien wijst Austrian Airlines AG erop dat de regels die zijn vastgesteld in de richtsnoeren betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en artikel 61 van de EER-overeenkomst op staatssteun in de luchtvaartsector, in dit geval niet zijn nageleefd.

**IV. COMMENTAAR VAN HET KONINKRIJK SPANJE**

- (28) De Spaanse autoriteiten wijzen erop dat de steun aan Intermed is opgeschort sinds de formele onderzoeksperiode is ingeleid en dat de maatschappij ten gevolge van deze beslissing de vluchten Girona-Madrid in december 2002 heeft stopgezet omdat zij de kosten ervan niet meer kon dragen; hieruit blijkt volgens hen dat deze vlucht voor geen enkele maatschappij rendabel is.
- (29) De gedeeltelijke financiering van de verbinding Girona-Madrid is beperkt in de tijd, namelijk totdat de verbinding in kwestie stevig gevestigd is en zonder steun rendabel is.
- (30) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat de maatschappij Intermed niet geselecteerd is volgens de procedure van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 betreffende verplichtingen inzake openbaredienstverlening.
- (31) De Generalitat de Catalunya heeft het Spaanse ministerie van Ruimtelijke Ordening en Vervoer formeel verzocht om een openbaredienstverplichting op te leggen met betrekking tot de verbinding Girona-Madrid, overeenkomstig de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 2408/92. Het ministerie in kwestie heeft dit verzoek echter afgewezen omdat er onvoldoende redenen waren om een beroep te doen op artikel 4 van bovengenoemde verordening.

<sup>(4)</sup> PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

### Overwegingen van openbardienstverlening

- (32) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat de dienst in kwestie wel degelijk beantwoordt aan de materiële voorwaarden die in Verordening (EEG) nr. 2408/92 zijn gesteld om als openbare dienst of dienst van algemeen belang te worden beschouwd.
- (33) Het beperkte economische belang van deze verbinding blijkt duidelijk uit het feit dat geen enkele luchtvaartmaatschappij ze wil verzorgen. Een stabiele en regelmatige verbinding tussen Girona en Madrid kan dan ook alleen tot stand worden gebracht met steun van de overheid. In dit opzicht wordt eraan herinnerd dat Air Catalunya op hetzelfde ogenblik begonnen is met de exploitatie van de lijn Girona–Madrid als Intermed, namelijk in april 2002. Tussen 28 oktober 2001, de datum waarop de vorige maatschappij de verbinding heeft stopgezet, en april 2002 werd het traject Girona–Madrid door geen enkele maatschappij verzorgd. Aangezien deze verbinding, die van essentieel belang is voor de burgers, gedurende vijf maanden niet is geëxploiteerd, heeft de overheid besloten om in te grijpen.
- (34) De Spaanse autoriteiten wijzen op het belang van de luchtverbinding tussen Girona en Madrid voor de economische ontwikkeling van de regio.

### Gevolgen van de niet-naleving van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92.

- (35) Aangezien echter niet voldaan is aan de formele voorwaarden voor het opleggen van de openbardienstverplichting — de verbinding is niet bij openbare aanbesteding aangeboden aan alle maatschappijen en de ingediende offertes zijn niet ter kennis gebracht van de Commissie en de andere lidstaten — komt de steunmaatregel niet in aanmerking voor het vermoeden van afwezigheid van steun in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag en moeten de algemene Verdragsregels inzake staatssteun op deze maatregel worden toegepast. Dit wordt bevestigd in de richtsnoeren voor de beoordeling van staatssteun ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen, die zijn vermeld in de mededeling van de Commissie over de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector<sup>(5)</sup>. In punt 23 van deze mededeling is namelijk bepaald dat „compensaties voor verliezen die zijn geleden door maatschappijen die niet overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 zijn geselecteerd, ook in de toekomst aan de algemene voorschriften inzake steunmaatregelen van de staten zullen worden getoetst. Deze voorschriften gelden ook voor compensaties die niet op basis van de criteria van artikel 4, lid 1, onder h), van de verordening zijn berekend”.
- (36) Volgens de Spaanse autoriteiten is de verbinding in kwestie wel degelijk van openbaar belang, hoewel geen formele verklaring met een verplichting tot openbare dienstverlening is opgesteld.

### De compensatie is verenigbaar met artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag

- (37) Volgens de Spaanse autoriteiten kan de aan Intermed toegekende compensatie als een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag worden beschouwd. Zij erkennen dat deze steunmaatregel onwettig is omdat de Commissie niet van tevoren in kennis is gesteld en omdat de bepalingen van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 niet zijn nageleefd, maar argumenteren dat de maatregel toch verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt uit hoofde van artikel 86, lid 2, van het Verdrag. Hoewel dit artikel niet het juiste kader vormt voor de financiering van de verplichte openbardienstverlening in het luchtvervoer, kan het uitzonderlijk toch worden toegepast op deze steunmaatregel omdat de mededinging en de handel in de Gemeenschap weinig gevolgen hebben ondervonden van deze maatregel, omdat de steun is stopgezet zodra de formele onderzoeksprocedure is ingeleid, omdat Intermed de vluchten vervolgens heeft opgeschort, omdat het om lage steunbedragen ging en omdat de overeenkomst beperkt bleef tot acht maanden.
- (38) Lid 2 van artikel 86 is alleen van toepassing als de compensatie noodzakelijk en evenredig is.

<sup>(5)</sup> PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5.

### Noodzaak van de compensatie

- (39) De voorwaarden die in de overeenkomst aan Intermed zijn opgelegd met betrekking tot de stiptheid, continuïteit, capaciteit en tarifiering van de dienst, hebben tot gevolg dat de vlucht onrendabel is voor om het even welke maatschappij. De administratieve lasten veroorzaken meerkosten die een commercieel geëxploiteerde maatschappij niet alleen kan dragen.
- (40) Het bewijs is er: geen enkele noemenswaardige concurrent verzorgt de verbinding Girona–Madrid met de frequentie, capaciteit en continuïteit die aan Intermed zijn opgelegd. De maatschappij die dit traject in het verleden exploiteerde, zag zich wegens gebrek aan rendabiliteit genoodzaakt haar activiteiten stop te zetten. Verscheidene luchtvaartmaatschappijen die door de Generalitat de Catalunya werden verzocht deze dienst te verlenen, gaven te kennen niet geïnteresseerd te zijn omdat zij twijfels hadden over de economische levensvatbaarheid van deze dienst.
- (41) Air Catalunya kan niet als een volwaardige concurrent worden beschouwd. Air Catalunya werd verzocht aan de selectieprocedure deel te nemen, maar de offerte van deze maatschappij werd afgewezen omdat zij niet over een Air Operators Certificate (AOC) beschikt, noch over een exploitatievergunning om haar activiteiten in Spanje uit te oefenen<sup>(6)</sup>. Zelfs als de bij artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 vastgestelde procedure voor het opleggen van een openbaredienstverplichting was gevolgd, had Air Catalunya niet kunnen deelnemen aan de openbare aanbesteding omdat deze beperkt was tot maatschappijen die beschikken over een licentie om regelmatige verbindingen te verzorgen. De omstandigheden waarin Air Catalunya haar niet-regelmatige vluchten exploiteerde, weken bovendien ook sterk af van de aan Intermed opgelegde voorwaarden qua frequentie en capaciteit. Wanneer een vliegtuig van Air Catalunya bijvoorbeeld onvoldoende bezet was, werd de vlucht gewoon geschrapt en werd de passagiers geen snel en efficiënt vervoermiddel aangeboden om zich naar Madrid te begeven.
- (42) Het gebrek aan rendabiliteit van de verbinding blijkt duidelijk uit het feit dat geen enkele maatschappij, zelfs niet Air Catalunya, deze verbinding exploiteert, nu de vluchten van Intermed zijn opgeschort.

### Evenredigheid van de steun

- (43) De aan Intermed toegekende steun is niet hoger dan de minimumcompensatie die nodig is om de meerkosten te dekken die moeten worden gemaakt om te voldoen aan de door de overheid opgelegde eisen. De aan Intermed toegekende compensatie bedraagt 919 879,98 EUR. Zoals blijkt uit bijlage III bij de overeenkomst bedraagt de kostprijs per vlucht, berekend op basis van een bezetting van gemiddeld 32 personen, 3 980,55 EUR. In de periode waarin de overeenkomst gold, heeft Intermed 640 vluchten uitgevoerd, wat 876 943,30 EUR aan inkomsten heeft opgeleverd. Het tekort bedraagt dus 1 670 608,70 EUR. Dit is het resultaat van de volgende berekening: de kostprijs per vlucht (3 980,55 EUR) maal het aantal uitgevoerde vluchten (640) min de inkomsten (876 943,30 EUR). De door de overheid toegekende steun (919 879,98 EUR) is dus minder dan het verlies dat de maatschappij heeft geleden bij het exploiteren van de verbinding Girona–Madrid in de periode van april tot december 2002.
- (44) Volgens de geconsolideerde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kan „krachtens artikel 86, lid 2, van het Verdrag de betaling van staatssteun aan het verbod van artikel 87 ontsnappen, wanneer de betrokken steun slechts de meerkosten beoogt te compenseren die ontstaan door de vervulling van de bijzondere taak die is toevertrouwd aan een onderneming die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, en mits de toekenning van de steun noodzakelijk is om de betrokken onderneming in staat te stellen haar verplichtingen als openbaredienstverrichter in economisch evenwichtige omstandigheden te vervullen”<sup>(7)</sup>.

<sup>(6)</sup> In het begin heeft Air Catalunya gedurende twee maanden gevlogen met een chartervergunning die door de Dirección General de Aviación Civil was afgegeven aan de Deense maatschappij North Flying, daarna met de licentie van de maatschappij Oestavi.

<sup>(7)</sup> Zaak C-174/97 (La Poste), Jurisprudentie 1998, blz. I-1303.

### **Beperkte gevolgen voor de mededinging en de handel in de Gemeenschap**

- (45) De steun die aan Intermed is toegekend, bedraagt minder dan 1 miljoen EUR, wat weinig is. Bovendien is de overeenkomst relatief kort toegepast (slechts acht maanden: van april tot en met december 2002).
- (46) De mededingingspositie van Air Catalunya of andere maatschappijen die deze verbinding wensen te verzorgen, zal in de toekomst geen enkel nadeel ondervinden omdat de betaling van de steun is opgeschort zodra de procedure is ingeleid en omdat de Generalitat de Catalunya en de Diputació de Girona zich ertoe hebben verbonden de destijds met Intermed gesloten overeenkomst formeel op te zeggen.
- (47) Dit alles heeft tot gevolg dat de negatieve invloed van de aan Intermed toegekende steun op de mededinging en de handel tussen de lidstaten tot een minimum beperkt blijft.

### **Toepassing van het arrest-Altmark**

- (48) Op het ogenblik dat de Spaanse autoriteiten hun opmerkingen verzonden, had het Hof nog geen uitspraak gedaan in de zaak-Altmark. De Spaanse autoriteiten verwachten evenwel dat de jurisprudentie in deze zaak niet van toepassing zal zijn op dit geval, omdat het dossier-Altmark betrekking heeft op de toepassing van artikel 73 van het Verdrag betreffende openbare dienstverplichtingen buiten het kader waarin de toepasselijke verordeningen inzake vervoer over land voorzien.

### **Niet-terugvordering van steun**

- (49) De Spaanse autoriteiten zijn van mening dat de procedure die is ingeleid naar aanleiding van de aan Intermed toegekende steun, kan worden afgesloten met een beschikking van de Commissie waarin zij verklaart dat deze steun onwettig is en moet worden opgeschort, maar waarin zij de toegekende steun niet terugvordert omdat hij uit hoofde van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt beschouwd

## **V. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL**

### **Beoordeling van de steunmaatregel overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het Verdrag**

- (50) Volgens artikel 87, lid 1, van het Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

### **Financieel voordeel**

- (51) In punt 18 van de mededeling van de Commissie over de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector is vastgesteld dat er een vermoeden van afwezigheid van steun is wanneer de openbare dienstverplichting is opgelegd en de daarvoor toegekende compensatie is berekend overeenkomstig de procedures van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes. De criteria op basis waarvan wordt beoordeeld of er bij compensaties voor openbare dienstverplichtingen sprake is van steun, zijn verduidelijkt in het arrest van 24 juli 2003 in de zaak-Altmark <sup>(8)</sup>.
- (52) Zoals uitgelegd in de overwegingen 9 tot en met 23 heeft de Generalitat de Catalunya bij de selectie van de luchtvaartmaatschappij geen rekening gehouden met de verplichtingen van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92, die van essentieel belang zijn om het beginsel van gelijke behandeling en het goede verloop van de procedure te waarborgen.

<sup>(8)</sup> Zaak C-280/00 (Altmark), Jurisprudentie 2003, blz. I-7747.



- (53) Er zij met name op gewezen dat
- de Commissie niet in kennis is gesteld van het feit dat er openbaredienstverplichtingen zijn opgelegd voor de verbinding Girona–Madrid–Girona;
  - deze verplichtingen niet in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zijn bekendgemaakt;
  - de overige lidstaten niet zijn geraadpleegd;
  - de openbare aanbesteding niet in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt;
  - de door de luchtvaartmaatschappijen ingediende offertes niet aan de andere betrokken lidstaten en de Commissie zijn meegedeeld.
- (54) De Spaanse autoriteiten zijn desondanks van mening dat de maatregel in kwestie een compensatie is voor de openbaredienstverplichtingen die aan de maatschappij Intermed zijn opgelegd.
- (55) De Commissie is van oordeel dat openbaredienstverplichtingen in het luchtvervoer alleen krachtens artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 mogen worden opgelegd. In deze verordening heeft de Raad uniforme en niet-discriminerende regels vastgesteld voor het verlenen van luchtverkeersrechten op verbindingen waarvoor openbaredienstverplichtingen zijn opgelegd. De criteria voor het berekenen van de compensatie zijn duidelijk vastgesteld. Als de compensatie overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder h), van deze verordening was berekend, was het, gezien de afwezigheid van elementen die in een andere richting wijzen, mogelijk geweest uit te sluiten dat de luchtvaartmaatschappij een financieel voordeel had ontvangen <sup>(9)</sup>.
- (56) Artikel 4, lid 1, onder h), van Verordening (EEG) nr. 2408/92 bepaalt het volgende: „Een lidstaat kan een luchtvaartmaatschappij die overeenkomstig punt f) is geselecteerd, een vergoeding uitkeren voor het voldoen aan de normen van een op grond van dit lid opgelegde openbaredienstverplichting; voor deze vergoeding worden de kosten en inkomsten in verband met de betrokken dienst in aanmerking genomen.” De Commissie is van oordeel dat de maatregel die de Spaanse autoriteiten hebben genomen ten gunste van de maatschappij Intermed in strijd is met de bepalingen van artikel 4 van deze verordening.
- (57) Het vermoeden van afwezigheid van steun geldt dus niet in dit geval.
- (58) In punt 23 van de richtsnoeren inzake staatssteun in de luchtvaartsector is bepaald dat „compensaties voor verliezen die zijn geleden door maatschappijen die niet overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 zijn geselecteerd, ook in de toekomst aan de algemene voorschriften inzake steunmaatregelen van de staten zullen worden getoetst. Deze voorschriften gelden ook voor compensaties die niet op basis van de criteria van artikel 4, lid 1, onder h), van de verordening zijn berekend”. In punt 17 is het volgende bepaald: „In hoeverre dergelijke vergoedingen aanvaardbaar zijn, moet worden beoordeeld in het licht van de principes inzake overheidssteun zoals die worden geïnterpreteerd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie”.

<sup>(9)</sup> Het Gerecht van eerste aanleg heeft in zijn arrest van 5 augustus 2003 in de zaken T-116/01 en T-118/01 (P&O European Ferries), rechtsoverweging 118, aangegeven dat „volgens de vaste praktijk van de Commissie het bestaan van een dergelijke aanbestedingsprocedure vóór een aankoop door een lidstaat doorgaans wordt geacht te volstaan om uit te sluiten dat die lidstaat probeert een bepaalde onderneming een voordeel te verschaffen (zie met name de mededeling van de Commissie: Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling (PB C 45 van 17.2.1996, blz. 5), punt 2.5, en in die zin de communautaire richtsnoeren betreffende overheidssteun voor het zeevervoer (PB C 205 van 5.7.1997, blz. 5), hoofdstuk 9)”.

- (59) Als er volgens de communautaire regelgeving in een specifieke sector openbardienstverplichtingen moeten worden opgelegd in het kader van een openbare aanbesteding en deze regelgeving niet wordt nageleefd, heeft dit volgens de Commissie tot gevolg dat de toegekende compensatie normaliter als een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag wordt beschouwd. De Commissie gaat echter na of de maatregel in kwestie een financieel voordeel verleent aan Intermed en of de compensatie beantwoordt aan de criteria die zijn vastgesteld in de jurisprudentie van het Hof, met name in het arrest van 24 juli 2003 in de zaak-Altmark.
- (60) In dit arrest wordt bevestigd dat de bedragen die worden toegekend ter compensatie van een openbardienstverplichting, niet als staatssteun worden beschouwd als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Volgens het Hof volgt uit deze rechtspraak <sup>(10)</sup> dat „wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbardienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze ondernemingen vergeleken met ondernemingen die met hen concurreren, in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt. Opdat een dergelijke compensatie in een concreet geval evenwel niet als staatssteun kan worden aangemerkt, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan <sup>(11)</sup>”.
- (61) Het Hof heeft vier voorwaarden vastgesteld. De eerste drie zijn in alle gevallen van toepassing. De vierde voorwaarde bevat twee alternatieven, om te vermijden dat de compensatie ook maar het minste financiële voordeel zou verlenen.
- (62) Volgens de eerste voorwaarde van het Hof moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbardienstverplichtingen en moeten die verplichtingen duidelijk omschreven zijn. Volgens de tweede voorwaarde moeten de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld.
- (63) In onderhavig geval is de begunstigde onderneming belast met de uitvoering van bepaalde verplichtingen die in de overeenkomst zijn vastgesteld. Deze verplichtingen en de parameters voor de berekening van de compensatie, die in de bijlagen III, IV en V van de overeenkomst zijn vastgesteld, zijn het resultaat van onderhandelingen tussen de bevoegde regionale autoriteiten en de onderneming die reeds gekozen was voor het verlenen van de luchtvervoersdienst. De Generalitat de Catalunya heeft in de periode juli-november 2001 schriftelijk contact opgenomen met diverse luchtvaartmaatschappijen om hen ertoe aan te sporen deze luchtverbinding tot stand te brengen en daar eventueel een offerte voor in te dienen. In deze brief werden de aangeschreven luchtvaartmaatschappijen enkel verzocht om een offerte in te dienen. Er werden geen bijzonderheden verstrekt over de verplichtingen waaraan deze zich moesten houden, noch over de parameters voor het berekenen van de compensatie. Het is niet uitgesloten dat de luchtvaartmaatschappijen die niet op het verzoek van de regionale autoriteiten zijn ingegaan, toch belangstelling hadden getoond indien de regionale autoriteiten in hun brief meer bijzonderheden hadden verstrekt over de verplichtingen en de parameters voor het berekenen van de compensatie.

De Commissie is van oordeel dat de openbardienstverplichtingen in dit geval niet duidelijk en doorzichtig zijn omschreven en dat derhalve niet voldaan is aan de eerste voorwaarde van het arrest-Altmark.

- (64) Bovendien is er wel een persbericht verspreid over de overeenkomst die op 26 maart 2002 is gesloten tussen de Generalitat de Catalunya, de Diputació de Girona, de kamer van handel en nijverheid van Girona en de vertegenwoordiger van Intermed, maar deze overeenkomst is nooit officieel bekendgemaakt en was, volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, niet toegankelijk voor belanghebbende derden. In de luchtvaartsector moeten de parameters voor het berekenen van de compensatie vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld, volgens de procedure die door de communautaire wetgever is voorgeschreven in artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92. Ook deze bepaling is niet nageleefd.

<sup>(10)</sup> Zie het arrest van 7 februari 1985 in zaak 240/83 (ADBHU), Jurisprudentie blz. 531, rechtsoverweging 3, laatste zin, en rechtsoverweging 18, en het arrest van 22 november 2001 in zaak C-53/00 (Ferring), Jurisprudentie blz. I-9067, rechtsoverweging 27.

<sup>(11)</sup> Rechtsoverwegingen 87 en 88 van het arrest-Altmark.

- (65) De Commissie is derhalve van oordeel dat de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, in dit geval niet vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld. Ook aan de tweede voorwaarde van het arrest-Altmark is dus niet voldaan.
- (66) Volgens de derde voorwaarde van het Hof mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken. De inachtneming van deze voorwaarde is onmisbaar om te waarborgen dat de begunstigde onderneming geen voordeel wordt toegekend dat de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de mededingingspositie van die onderneming wordt versterkt. Deze voorwaarde heeft tot doel te voorkomen dat overcompensaties aan ondernemingen worden toegekend en dat de vorm of het bedrag van de compensatie ertoe zou leiden dat de ondernemingen over overtollige liquide middelen zouden beschikken die zij kunnen aanwenden voor activiteiten die een verstoring van de mededinging tot gevolg kunnen hebben.

In de luchtvaartsector wordt overcompensatie voorkomen en worden de schadelijke gevolgen van de beperking van de markttoegang zoveel mogelijk verzacht door een strikte naleving van de bij artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 vastgestelde procedure voor openbare aanbestedingen te eisen.

- (67) De Commissie is van oordeel dat het bestaan van een dergelijke aanbestedingsprocedure vóór een aankoop door een lidstaat doorgaans volstaat om uit te sluiten dat die lidstaat probeert een bepaalde onderneming een voordeel te verschaffen. Deze benadering is bevestigd door het Gerecht van eerste aanleg <sup>(12)</sup>. Aangezien er geen openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden, kan de Commissie moeilijk met nauwkeurigheid bepalen of het door Intermed ontvangen bedrag inderdaad overeenstemt met de kosten van het naleven van de openbaredienstverplichtingen of eerder een overcompensatie en dus een voordeel is.
- (68) De Spaanse autoriteiten voeren aan dat het bedrag van de toegekende steun lager is dan het verlies dat de maatschappij heeft geleden in de periode waarin zij de verbinding heeft geëxploiteerd en dat er dus geen sprake is van overcompensatie. Aangezien er geen objectieve middelen zijn om het compensatieniveau vast te stellen overeenkomstig de door de Raad vastgestelde verplichte regels, acht de Commissie het niet uitgesloten dat andere maatschappijen de dienst in kwestie hadden kunnen aanbieden met minder steun.
- (69) De Commissie is dan ook van oordeel dat de derde voorwaarde van het arrest-Altmark in dit geval niet is nageleefd.
- (70) De vierde voorwaarde bevat twee alternatieven:
- a) ofwel wordt de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren,
  - b) ofwel moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

<sup>(12)</sup> Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 5 augustus 2003 in de zaken T 116/01 en T 118/01 (P&O European Ferries), rechtsoverweging 118. Zie voetnoot 9.

- (71) In dit geval is niet voldaan aan het eerste deel van de vierde voorwaarde. De door de Spaanse autoriteiten gevolgde procedure beantwoordt niet aan de criteria van doorzichtigheid en objectiviteit, waarnaar wordt verwezen in de overwegingen 51 en 52 en die van cruciaal belang zijn om van een echte aanbesteding te kunnen spreken. De procedure is derhalve niet doorzichtig genoeg om „de laagste kosten voor de gemeenschap” te garanderen.
- (72) Het tweede deel van de vierde voorwaarde, vermeld in overweging 70, onder b), lijkt in beginsel alleen van toepassing wanneer er geen verplichting tot openbare aanbesteding bestaat en niet wanneer deze verplichting wel bestaat, maar niet wordt nageleefd. Mocht dit tweede deel van de vierde voorwaarde toch van toepassing zijn op het onderhavige geval, dan concludeert de Commissie dat ook deze voorwaarde niet is nageleefd. De compensatie is immers niet berekend „op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen”. Zoals al is aangegeven in de analyse van de tweede voorwaarde, hebben de autoriteiten vooraf geen enkel onderzoek uitgevoerd naar de kosten en zijn zij niet nagegaan of deze kosten verenigbaar waren met bovenvermelde norm. Zij hebben gewoon de werkelijke kosten van de exploitant in kwestie vergoed. De Spaanse autoriteiten hebben geen gegevens verstrekt die de Commissie in staat stellen een dergelijk onderzoek uit te voeren. Het is duidelijk dat ook de vierde voorwaarde van het arrest-Altmark in deze omstandigheden niet is vervuld.
- (73) De Commissie stelt dus vast dat geen enkele voorwaarde van het arrest-Altmark is nageleefd. Zij gaat er dan ook van uit dat de maatregel een voordeel oplevert voor de begunstigde.

#### **De overdracht van staatsmiddelen**

- (74) Het begrip staatssteun, zoals vastgesteld in het Verdrag en geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, heeft betrekking op alle voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen worden bekostigd of die een extra last voor de staat of voor daartoe aangewezen of ingestelde instellingen meebrengen.
- (75) In dit concrete geval is in de overeenkomst bepaald dat de Generalitat de Catalunya en de Diputació de Girona voor de volledige duur van de overeenkomst hoogstens 4 337 086,18 EUR steun verstrekken aan de begunstigde onderneming. De Spaanse autoriteiten hebben bevestigd dat de werkelijk verleende steun 919 879,98 EUR bedraagt. Aangezien dit bedrag rechtstreeks door de Spaanse autoriteiten is verstrekt, is het duidelijk dat hiervoor staatsmiddelen zijn gebruikt.

#### **Het selectieve karakter van de maatregel**

- (76) De steunmaatregel in kwestie heeft betrekking op één vervoerssector, namelijk het luchtvervoer, en op één traject, namelijk Girona–Madrid–Girona.
- (77) De overeenkomst is gesloten met één luchtvaartmaatschappij. Uit de door de Spaanse autoriteiten verstrekte informatie kan niet worden opgemaakt of deze maatregel ook zou gelden voor andere maatschappijen, wanneer zij zouden beslissen een regelmatige luchtdienst tussen Madrid en Girona aan te bieden.
- (78) De maatregel wordt daarom als selectief beschouwd.

### Het effect op de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer

- (79) Om te kunnen spreken van een verstoring van de mededinging volstaat het dat de tussenkomst van de staat op kunstmatige wijze verandering brengt in bepaalde elementen van de productiekosten van een onderneming en de positie van deze onderneming in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt ten opzichte van haar concurrenten <sup>(13)</sup>. Volgens het Hof <sup>(14)</sup> is het geenszins uitgesloten dat een overheidssubsidie die wordt verleend aan een onderneming welke enkel plaatselijke of regionale vervoersdiensten verricht en geen vervoersdiensten levert buiten de staat van vestiging, niettemin gevolgen kan hebben voor het handelsverkeer tussen lidstaten. Anderzijds heeft het Hof erop gewezen dat steun aan een onderneming het handelsverkeer tussen de lidstaten ook ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen als de begunstigde onderneming zich in een concurrentiesituatie met ondernemingen uit andere lidstaten bevindt, maar niet zelf deelneemt aan het grensoverschrijdende handelsverkeer. Immers, wanneer een lidstaat steun toekent aan een onderneming, kan het binnenlandse aanbod daardoor in stand blijven of stijgen, met het gevolg dat de kansen van ondernemingen uit andere lidstaten om hun diensten op de markt van eerstbedoelde staat aan te bieden, afnemen <sup>(15)</sup>.
- (80) Overeenkomstig de derde overweging en artikel 1, onder a), van Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun <sup>(16)</sup> is deze verordening niet van toepassing op de vervoerssector. Volgens de rechtspraak van het Hof is er geen drempel of percentage waaronder het handelsverkeer kan worden geacht niet ongunstig te worden beïnvloed. Het is inderdaad zo dat de omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of de begunstigde onderneming vrij klein, niet a priori de mogelijkheid uitsluit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed <sup>(17)</sup>.
- (81) In het onderhavige geval wordt de luchtverbinding tussen Girona en Madrid verzorgd door twee exploitanten, waarvan er één financiering van de staat krijgt en de andere niet.
- (82) In de overeenkomst is inderdaad bepaald dat zij van rechtswege wordt opgezegd wanneer bijvoorbeeld een andere luchtvervoerder zonder steun of financiering van de staat een luchtverbinding tussen Girona en Madrid tot stand brengt met kenmerken die vergelijkbaar zijn met die van de in de overeenkomst vastgelegde luchtverbinding, met name wat het vliegtuigtype, de vliegfrequentie, de tarieven en de periode van dienstverlening betreft.
- (83) Zelfs als een concurrerende exploitant een dienst met andere kenmerken dan die van Intermed zou aanbieden (als hij bijvoorbeeld kleinere vliegtuigen zou gebruiken), wordt de steunmaatregel nog steeds als selectief beschouwd omdat een van beide exploitanten van dezelfde verbinding steun ontvangt en de andere niet. Het is inderdaad zo dat de klager in deze zaak de luchtverbinding Girona-Madrid-Girona verzorgt zonder staatssteun. Volgens de informatie die door de Spaanse autoriteiten is verstrekt, exploiteerde de klager de verbinding Girona-Madrid-Girona met chartervluchten van minder dan 20 stoelen, wat niet beantwoordt aan de eisen van de overeenkomst.
- (84) De maatregelen in kwestie hebben een ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten omdat zij betrekking hebben op een onderneming waarvan de vervoersactiviteiten, die door hun aard een rechtstreekse invloed hebben op het handelsverkeer, een gedeelte van de gemeenschappelijke markt bestrijken. Bovendien vervalsen deze maatregelen de mededinging in deze markt omdat zij slechts gelden voor één onderneming, die zich in een situatie van mededinging met een andere communautaire luchtvaartmaatschappij bevindt, met name sinds 1 januari 1993, toen het „derde pakket” inzake de vrijmaking van het luchtvervoer in werking is getreden. In deze omstandigheden wordt de toekenning van voordelen door de Spaanse autoriteiten aan Intermed als een steunmaatregel in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag beschouwd.

<sup>(13)</sup> Arrest van het Hof van 2 juli 1974 in zaak 173/73 (Italië/Commissie), Jurisprudentie blz. 709, en arrest van 17 september 1980 in zaak 730/79 (Philip Morris), Jurisprudentie blz. 2671.

<sup>(14)</sup> Rechtsoverwegingen 77 tot en met 82 van het arrest-Altmark.

<sup>(15)</sup> Arrest van het Hof van 21 maart 1991 in zaak C-303/88 (Italië/Commissie), Jurisprudentie 1988, blz. I-1433, rechtsoverweging 27, arrest van 13 juli 1988 in zaak 102/87 (Frankrijk/Commissie), Jurisprudentie 1988, blz. 4067, rechtsoverweging 19, en arrest van 21 maart 1991 in zaak C-305/89 (Italië/Commissie), Jurisprudentie 1989, blz. I-1603, rechtsoverweging 26.

<sup>(16)</sup> PB L 10 van 13.1.2001, blz. 30.

<sup>(17)</sup> Arrest-Altmark, rechtsoverweging 81; arrest „Tubemeuse” van 21 maart 1990 in zaak C-142/87 (België/Commissie), Jurisprudentie blz. I-959, rechtsoverweging 43, en het arrest van 14 september 1994 in zaak C-278/92 (Spanje/Commissie), Jurisprudentie 1992, blz. I-4103, rechtsoverweging 42.

### Promotie- en marketingacties

- (85) De maatregelen die de Diputación de Girona heeft toegezegd om alle bekendmakings-, promotie- en marketingacties met betrekking tot deze luchtverbinding te financieren tijdens de duur van de overeenkomst, voor een maximumbedrag van 120 202 EUR, worden eveneens als een steunmaatregel beschouwd. Het doel van deze maatregel, die met overheidsfondsen wordt gefinancierd, is de bekendheid van de nieuwe luchtdienst bij het grote publiek te bevorderen.

### Conclusie

- (86) Daar de voorwaarden van artikel 87, lid 1, van het Verdrag zijn vervuld, concludeert de Commissie dat het om een staatssteunmaatregel gaat waarvan de verenigbaarheid met het Verdrag moet worden onderzocht.

#### *Wettigheid van de steunmaatregel*

- (87) De Commissie betreurt het dat Spanje de steunmaatregel toch ten uitvoer heeft gelegd, hoewel deze in strijd is met de bepalingen van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag.

#### *Verenigbaarheid van de steunmaatregel*

#### Toepassing van artikel 87, leden 2 en 3

- (88) Na de aard van de onderzochte staatssteunmaatregelen overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het Verdrag te hebben onderzocht (de Spaanse autoriteiten hebben het oordeel van de Commissie bevestigd), moet de Commissie nagaan of deze maatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd, in de zin van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag, en artikel 86, lid 2, van het Verdrag.
- (89) De Commissie moet de verenigbaarheid van de steun beoordelen in het licht van artikel 87, lid 2, onder a), van het Verdrag, waarin bepaald is dat steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, op voorwaarde dat zij worden toegepast zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten. Volgens de mededeling van de Commissie over steunmaatregelen in de luchtvaartsector moet de steun van sociale aard zijn, d.w.z. dat hij in principe alleen betrekking mag hebben op specifieke categorieën passagiers die van een route gebruikmaken (bijvoorbeeld kinderen, gehandicapten, mensen met lage inkomens). Wanneer het echter een verbinding met een minder ontwikkeld gebied betreft, met name een eiland, kan de steun eventueel gelden voor de hele bevolking van dat gebied. Volgens dezelfde mededeling moet de steun worden verleend zonder onderscheid naar de oorsprong van de diensten, m.a.w. ongeacht welke luchtvaartmaatschappij van de Europese Economische Ruimte deze verleent. Dit betekent ook dat alle luchtvaartmaatschappijen uit de Gemeenschap zonder enige belemmering toegang krijgen tot de betrokken route.
- (90) In dit concrete geval werd de steun exclusief verleend aan één luchtvaartmaatschappij, die de verbinding in kwestie verzorgde, en niet aan haar concurrent. De rechtsgrond van deze steunmaatregelen staat niet toe dat andere luchtvaartmaatschappijen eveneens een beroep doen op de steunmaatregel. Deze steunmaatregel is derhalve in strijd met de eerste voorwaarde, namelijk niet-discriminatie tussen de exploitanten.
- (91) De uitzondering van artikel 87, lid 2, onder b), is niet van toepassing omdat het in dit geval niet gaat om een steunmaatregel tot herstel van schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen.
- (92) In lid 3 van artikel 87 is een lijst vastgesteld van andere vormen van steun die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

- (93) Om de goede werking van de gemeenschappelijke markt veilig te stellen en gezien de beginselen van artikel 3, onder g), van het Verdrag moeten de uitzonderingen op artikel 87, lid 1, zoals vastgesteld in artikel 87, lid 3, strikt worden geïnterpreteerd wanneer een onderzoek wordt gevoerd naar een steunregeling of naar om het even welke andere individuele maatregel. Gelet op de toegenomen mededinging ten gevolge van de vrijmaking van de markt voor luchtvervoer moet de Commissie de steunmaatregelen zeer streng beoordelen om te vermijden dat zij neveneffecten hebben die ingaan tegen het gemeenschappelijk belang:
- De punten a) en c) maken afwijkingen mogelijk voor steunmaatregelen ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken<sup>(18)</sup>. De Commissie wijst erop dat de streek van Girona niet onder artikel 87, lid 3, onder a), valt en dat deze uitzondering dus niet van toepassing is. De Commissie merkt daarenboven op dat de provincie Girona evenmin in aanmerking komt voor de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, behalve dan de arrondissementen die zich in de Pyreneeën bevinden, maar die zijn niet relevant voor dit dossier.
  - Artikel 87, onder b) en d), is niet van toepassing, aangezien het hier niet gaat om steunmaatregelen 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, noch om steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen. De Spaanse autoriteiten hebben zich overigens niet beroepen op deze uitzondering.
  - De uitzondering van artikel 87, onder c), heeft betrekking op steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken. De Commissie is van oordeel dat operationele steun die niet bestemd is om een investering te bevorderen, slechts in uitzonderlijke gevallen mag worden toegestaan. Zij stelt vast dat met de steunmaatregel geen doelstellingen op het vlak van milieubescherming of opleiding worden nagestreefd. Ondernemingen in herstructurering kunnen volgens de Commissie wel profijt trekken van deze uitzondering. Intermed verkeert evenwel niet in deze situatie.
- (94) Deze steunmaatregel kan echter wel worden beschouwd als aanloopsteun. Zie overweging 101 voor een grondiger analyse.

#### Toepassing van artikel 86, lid 2, van het Verdrag

- (95) De Spaanse autoriteiten beroepen zich uitsluitend op artikel 86, lid 2, van het Verdrag om de steunmaatregel te rechtvaardigen. De Commissie vindt dat twee voorwaarden moeten zijn vervuld om de steunmaatregel op basis van dit artikel te kunnen aanvaarden: de maatregel moet noodzakelijk en evenredig zijn.
- (96) De Commissie herinnert eraan dat de Spaanse autoriteiten niet betwisten dat de bepalingen van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 niet zijn nageleefd. Dit wijst erop dat de Spaanse autoriteiten het niet nodig achtten openbaredienstverplichtingen op te leggen voor de luchtverbinding in kwestie. Dit werd trouwens bevestigd toen de administratieve procedure al door de Commissie was ingeleid. Op 13 juni 2002 hebben de regionale autoriteiten van Catalonië aan de bevoegde Spaanse autoriteiten gevraagd om dergelijke verplichtingen op te leggen, maar deze laatste hebben geweigerd de procedure daartoe op gang te brengen omdat er volgens hen onvoldoende redenen waren om een beroep te doen op artikel 4 van bovenvermelde verordening<sup>(19)</sup>. Enerzijds volhouden dat de dienst noodzakelijk is in het kader van artikel 86, lid 2, van het Verdrag en anderzijds aanvoeren dat de dienst niet noodzakelijk is, zodat het gewone rechtskader dat van toepassing is op openbaredienstverplichtingen in de luchtvaartsector kan worden toegepast, is tegenstrijdig.

<sup>(18)</sup> Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (PB C 74 van 10.3.1998). In punt 36 van de richtsnoeren voor steunmaatregelen in de luchtvaartsector wordt eveneens melding gemaakt van deze regionale steunmaatregelen. Zie ook voetnoot 5.

<sup>(19)</sup> Brief van 18 maart 2003 met de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten, geregistreerd bij het secretariaat-generaal van de Commissie op 19 maart 2003.

- (97) Aangezien de procedure van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 niet is nageleefd, kan ook niet worden vastgesteld of de steun evenredig is. De Spaanse autoriteiten voeren aan dat het bedrag van de toegekende steun lager is dan het verlies dat de maatschappij heeft geleden in de periode waarin zij de verbinding heeft geëxploiteerd en dat er dus geen sprake is van overcompensatie. De Commissie betwist niet dat het bedrag van de steun lager is dan het geleden verlies, maar aangezien er geen objectieve middelen zijn om het compensatieniveau vast te stellen overeenkomstig de door de Raad vastgestelde verplichte regels, acht zij het niet uitgesloten dat andere maatschappijen de dienst in kwestie hadden kunnen aanbieden met minder steun.
- (98) Wanneer er een dermate nauw verband bestaat tussen enerzijds het doel van een steunmaatregel en anderzijds bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan die met bijzondere Verdragsbepalingen — naast de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag — in strijd zijn zodat een afzonderlijke beoordeling van die voorschriften niet mogelijk is, moeten volgens de jurisprudentie van het Hof <sup>(20)</sup> deze andere Verdragsbepalingen samen met de verenigbaarheidsvoorwaarden van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag worden beoordeeld. Het is vanzelfsprekend dat een onderzoek naar staatssteun nooit mag leiden tot een resultaat dat in strijd is met de specifieke Verdragsbepalingen <sup>(21)</sup>, noch met de communautaire regelgeving die op basis van deze bepalingen is vastgesteld.
- (99) In dit geval bestaat er een nauw verband tussen de procedure van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en de steunmaatregel. Overeenkomstig deze jurisprudentie is het niet mogelijk een steunmaatregel verenigbaar te verklaren als de in artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 vastgestelde voorwaarden voor de toekenning van die steun niet zijn nageleefd. De laatste zin van artikel 86, lid 2, van het Verdrag bevat nog een extra voorwaarde, namelijk: „de ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap”. De Commissie is van mening dat het goedkeuren van steun die in strijd met Verordening (EEG) nr. 2408/92 is toegekend, in dit geval zou ingaan tegen de belangen van de Gemeenschap.
- (100) De steunmaatregel in kwestie kan daarom niet verenigbaar met artikel 86, lid 2, van het Verdrag worden verklaard.

#### Aanloopsteun

- (101) In overweging 278 van haar Beschikking 2004/393/EG van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi <sup>(22)</sup> argumenteert de Commissie dat steun die gericht is op ontwikkeling en waarmee wordt beoogd te komen tot een betere exploitatie van regionale luchthaveninfrastructuren die thans onderbenut worden en kosten voor de Gemeenschap meebrengen, beslist van communautair belang kan zijn en kan aansluiten bij de doelstellingen van het gemeenschappelijke vervoersbeleid.
- (102) De Commissie voert in deze beschikking aan dat bepaalde vormen van exploitatiesteun die bedoeld zijn om nieuwe luchtvaartlijnen op te zetten of bepaalde frequenties te verhogen, een noodzakelijk instrument kunnen zijn voor de ontwikkeling van kleine regionale luchthavens. Een dergelijke steun kan belangstellende bedrijven overhalen om toch het risico te nemen in nieuwe routes te investeren. Om deze steun verenigbaar te kunnen verklaren op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, moet echter worden vastgesteld of de steun noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel en daarmee in verhouding staat en of de steun geen effect heeft op het handelsverkeer dat strijdig is met het gemeenschappelijke belang.
- (103) Exploitatiesteun kan maar zelden als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden aangemerkt omdat deze over het algemeen voor mededingingsvervalsing zorgt in de sectoren waar hij wordt toegekend en per definitie ongeschikt is om één of meer van de in de afwijkingsbepalingen van het Verdrag omschreven doelstellingen te helpen bereiken. Aangezien met deze steun geen enkele technische of structurele aanpassing van het bedrijf gepaard gaat en daardoor de commerciële ontwikkeling van het bedrijf niet wordt bevorderd, stelt dit soort steun de begunstigde alleen in staat om zijn klanten kunstmatig lage tarieven te bieden en zijn winstmarge zonder enige rechtvaardiging te verhogen.

<sup>(20)</sup> Arrest van 22 maart 1977 in zaak C-74/76 (Iannelli).

<sup>(21)</sup> Arrest van 15 juni 1993 in zaak C-225/91 (Matra/Commissie), Jurisprudentie 1993, blz. I-3203.

<sup>(22)</sup> PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1.



- (104) Er zijn echter bepaalde uitzonderingen op dit beginsel en de Commissie heeft dit type steun al eerder verenigbaar verklaard, mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen <sup>(23)</sup>.
- (105) Om een dergelijke steun verenigbaar te kunnen verklaren op grond van artikel 87, lid 3, onder c), moet dus worden vastgesteld of de uitgekeerde steun noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel en daarmee in verhouding staat en of de steun geen effect heeft op het handelsverkeer dat strijdig is met het gemeenschappelijke belang.

#### Doel van de maatregel en bestaan van een communautair belang

- (106) De eerste voorwaarde voor de toekenning van steun is dat deze past binnen een samenhangend ontwikkelingsproject voor een luchthaven en wordt gekenmerkt door de wil om de rentabiliteit van infrastructuur die niet altijd winstgevend zijn, te ontwikkelen.
- (107) Bevordering van de regionale ontwikkeling, het toerisme, de plaatselijke economie of het imago van de regio zal derhalve het gevolg zijn van dit samenhangende beleid dat er allereerst op gericht is om de luchthavenactiviteiten op duurzame wijze te ontwikkelen.
- (108) De regionale luchthavens kunnen eveneens een oplossing bieden voor een probleem waarmee het vervoersbeleid wordt geconfronteerd, namelijk de overbelasting van de grote luchthavens <sup>(24)</sup>.
- (109) De Commissie is niet in kennis gesteld van een dergelijk project voor de ontwikkeling van de luchthavenactiviteiten. De Spaanse autoriteiten hebben alleen meegedeeld dat er vóór de totstandbrenging van de verbinding tussen Girona en Madrid geen enkele regelmatige vlucht gebruikmaakte van de luchthaven van Girona.

#### Noodzaak van de steun

- (110) De Commissie heeft het criterium van de noodzaak van de steun vastgesteld in de „Ryanair”-beschikking <sup>(25)</sup>. De aanloopsteun moet onontbeerlijk zijn voor de ontwikkeling van de luchthaven in kwestie. Daartoe moeten een aantal voorwaarden zijn vervuld.
- (111) De eerste voorwaarde is dat de aan de luchtvaartmaatschappijen verleende steun alleen mag worden gebruikt voor de opening van nieuwe routes of nieuwe frequenties die een toename van het netto-aantal passagiers dat vanuit de regionale luchthaven vertrekt, met zich brengt, zodat deze steun een deel van het door de maatschappij gedragen risico dekt.
- (112) Ten tweede mag de steun in principe niet worden betaald wanneer de route reeds in exploitatie is: het risico voor de maatschappij is dan gering of onbestaand en steun is niet gerechtvaardigd. Wanneer een maatschappij dus reeds een route vanuit een luchthaven exploiteert, zal zij geen aanspraak kunnen maken op overheidssteun.
- (113) Ten derde mag ook geen steun worden betaald aan een luchtvaartmaatschappij voor een nieuwe lijn die zij zal gaan exploiteren ter vervanging van en ten gevolge van het opgeven van een oude lijn waarvoor bij openstelling reeds steun werd ontvangen. Bij overigens gelijkblijvende omstandigheden zou de luchthaven uit dien hoofde geen netto positief effect ondervinden ten aanzien van het ter plaatse ontvangen aantal passagiers. Anderzijds kan evenmin steun worden toegekend voor een lijn die door de maatschappij wordt geopend in de plaats van een andere lijn die zij onderhield vanaf een andere luchthaven in hetzelfde economische aantrekkingsgebied of bevolkingsgebied. De Commissie acht het van essentieel belang te voorkomen dat aanloopsteun gaat concurreren met lopende subsidies, bijvoorbeeld doordat lijnen worden verplaatst na de toekenning van maximale steun. Dit zou in strijd zijn met de wezenlijke doelstelling van aanloopsteun, te weten de ontwikkeling van de desbetreffende luchthaven in overeenstemming met het algemene belang.

<sup>(23)</sup> Overweging 281 van de „Ryanair-beschikking”.

<sup>(24)</sup> Overwegingen 287 tot en met 296 van de „Ryanair-beschikking”.

<sup>(25)</sup> Overwegingen 298 tot en met 307 van de „Ryanair-beschikking”.

- (114) Ten vierde mag de steun niet worden gebruikt om een nieuwkomer te helpen bestaande verbindingen te openen en rechtstreeks de concurrentie aan te gaan met een reeds aanwezige maatschappij die deze route vanuit de luchthaven exploiteert. De nieuwkomer zal de concurrentie op eigen kracht moeten aangaan, zonder overheidssteun.
- (115) Wat de eerste, tweede en vierde voorwaarde betreft, zij eraan herinnerd dat de verbinding Girona–Madrid–Girona tot en met 28 oktober 2001 door een maatschappij is geëxploiteerd, maar dat deze de verbinding heeft stopgezet wegens de lage rendabiliteit ervan. Op het ogenblik dat de overeenkomst tussen de betrokken overheden en Intermed werd gesloten, op 26 maart 2002, werd de verbinding niet door een andere vervoersmaatschappij geëxploiteerd. Enkele dagen later, op 3 april 2002, is een andere maatschappij, Air Catalunya, echter begonnen met de exploitatie van dezelfde verbinding. Intermed is uiteindelijk op 15 april 2002 begonnen met de exploitatie van de verbinding. Daar de twee maatschappijen met een tussenperiode van twaalf dagen begonnen zijn met de exploitatie van de verbinding Girona–Madrid–Girona, kan niet duidelijk en definitief worden bepaald of de door Intermed verleende dienst als een nieuwe verbinding kan worden beschouwd.
- (116) De derde voorwaarde is wel vervuld, want de verbinding Madrid–Girona–Madrid is de eerste verbinding die door Intermed is geëxploiteerd.
- (117) De kosten van marketing en reclame die in het begin moeten worden gemaakt om bekendheid te geven aan de verbinding, kunnen, gezien hun doelstelling, namelijk het bestaan van deze luchtverbinding onder de aandacht van het grote publiek brengen, als noodzakelijk worden beschouwd.

#### Stimulerend karakter van de steun

- (118) Steun moet een stimulerend karakter hebben: een onderneming moet hierdoor een activiteit kunnen ontwikkelen die zij zonder die overheidssteun niet zou hebben ondernomen. Maar deze activiteit moet op termijn zonder steun rendabel zijn. Daarom moet steun voor het starten van nieuwe verbindingen of het opvoeren van frequenties worden beperkt in de tijd. De steun dient voor het openstellen van een nieuwe route, maar mag deze route niet kunstmatig in stand houden; de route moet op termijn economisch levensvatbaar zijn.
- (119) In het kader van de aanloopsteun in de luchtvaartsector <sup>(26)</sup> heeft de Commissie gesteld dat zij een periode van maximaal vijf jaar na de opening van een lijn redelijk acht, met name voor intra-Europese punt-puntverbindingen.
- (120) In dit geval zijn de gedeeltelijke financiering van de verbinding Girona–Madrid–Girona en de reclamemaatregelen beperkt in de tijd (het contract had een geldigheidsduur van drie jaar), namelijk totdat de lijn in kwestie stevig gevestigd is en zonder steun rendabel is, of totdat een andere luchtvervoerder zonder steun of financiering van de staat een luchtverbinding tussen Girona en Madrid tot stand brengt met kenmerken die vergelijkbaar zijn met die van de in de overeenkomst vastgelegde luchtverbinding, met name wat het vliegtuigtype, de vliegfrequentie, de tarieven en de periode van dienstverlening betreft.

#### Evenredigheid van de steun

- (121) Er moet een dubbel evenredigheidsverband worden gelegd tussen de steun en de context ervan. Ten eerste moet er een nauw verband bestaan tussen de doelstelling van ontwikkeling van de luchthaven, door middel van een netto-uitbreiding van het passagiersverkeer, en het niveau van de aan de luchtvaartmaatschappij verstrekte steun. Er moet dus een steunbedrag per passagier worden berekend. Een luchtvaartmaatschappij die een luchthaven niet de voor de uitbreiding daarvan benodigde hoeveelheden passagiers kan bezorgen, zal op die manier niet onrechtmatig worden bevoorrecht. Een maatschappij daarentegen die de ten doel gestelde ontwikkeling van de luchthaven bewerkstelligt, zal daarvan de vruchten plukken.

<sup>(26)</sup> Overwegingen 312 tot en met 314 van de „Ryanair-beschikking”.

(122) Voor het tweede evenredigheidsverband moet worden gekeken naar de verhouding tussen steun en de kosten waartoe de begunstigde zich heeft verbonden. De Commissie herinnert eraan dat de steunintensiteit, die zij in het geval van aanloopsteun beperkt tot 50 %, niet geldt voor alle werkingskosten, na verrekening van de inkomsten, van de betreffende luchtverbinding:

- a) Voor aanloopsteun komen uitsluitend aanvullende aanloopkosten in aanmerking die de luchtvaartmaatschappij op kruissnelheid niet zou kunnen dragen en die een overheidsbijdrage vergen, zodat het risico van niet-levensvatbaarheid gedurende de aanlooperiode wordt gedeeld. In het geval van Intermed hebben deze kosten bijvoorbeeld betrekking op de kosten van marketing en reclame die in het begin moeten worden gemaakt om bekendheid te geven aan de verbinding, en op de installatiekosten ten laste van Intermed op de luchthaven van Girona.
- b) Daarentegen mag geen steun worden gegeven met betrekking tot de vaste exploitatiekosten van Intermed, zoals huur of afschrijving van vliegtuigen, brandstof, lonen van de vliegtuigbemanningen, cateringkosten.

Doorzichtigheid, gelijke behandeling van exploitanten en niet-discriminatie bij de toekenning van steun

(123) Het steunbedrag dat aan een luchtvaartmaatschappij wordt toegekend voor de ontwikkeling van luchtdiensten, moet doorzichtig zijn. Om gemakkelijk herkenbaar te zijn, moet het bijvoorbeeld worden berekend per instappende passagier.

(124) Wanneer een luchthaven bereid is steun te geven in ruil voor economische tegenprestaties, zoals het opstarten van nieuwe lijnen, moet dit openbaar worden gemaakt om geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid te bieden zich aan te melden en hun zaak te bepleiten. De regels en beginselen op het gebied van overheidsaanbestedingen en concessies moeten in dit geval worden nageleefd.

(125) Luchthavens die de ontwikkeling van luchtdiensten willen bevorderen, zullen objectieve criteria inzake maximumsteunbedrag en -steunperiode moeten opstellen, teneinde een gelijke behandeling van luchtvaartmaatschappijen te waarborgen.

(126) Op het niveau van de lidstaten moet worden voorzien in beroepsmechanismen om te waarborgen dat er bij de toewijzing van de steun geen enkele discriminatie plaatsheeft en geen enkele luchtvaartmaatschappij op een bepaalde luchthaven onrechtmatig wordt bevoordeeld.

Sancties en terugbetalingsmechanisme

(127) Er moeten sanctiemechanismen worden toegepast wanneer een vervoerder zich niet houdt aan de verbintenissen die hij bij de uitbetaling van de steun tegenover een luchthaven is aangegaan. Een regeling voor teruggave van de steun kan de luchthaven de zekerheid geven dat de luchtvaartmaatschappij haar verbintenissen nakomt. In de overeenkomst in kwestie is inderdaad een regeling opgenomen voor teruggave van de steun wanneer Intermed haar verbintenissen niet nakomt.

Cumulatie

(128) De toegekende steun mag in beginsel niet worden gecumuleerd met andere subsidies die de luchtvaartmaatschappijen ontvangen indien het om sociale steun gaat of om vergoedingen voor openbare dienstverlening, indien die als steun aangemerkt zouden worden. Overeenkomstig de hiervoor vastgestelde evenredigheidsregels mogen de steunmaatregelen evenmin gecumuleerd worden met andere steunmaatregelen voor dezelfde kosten, ook wanneer zij in een andere staat zijn uitbetaald. Het geheel van de steunmaatregelen voor een nieuwe lijn mag nooit meer bedragen dan 50 % van de aanloopkosten voor de betrokken bestemming.

(129) Om het stimulerende karakter van de steun bij de start van luchtvaartverbindingen te behouden als instrument om uitsluitend regionale luchthavens te ontwikkelen, is het volgens de Commissie nodig ervoor te zorgen dat dergelijke steunmaatregelen geen enkel onrechtstreeks voordeel kunnen opleveren voor grote luchthavens die al in ruime mate toegang hebben tot de internationale handel en tot concurrentie. Bij een verbinding tussen, in dit geval, Girona en een grote luchthaven als Madrid moet dan ook bijzondere aandacht worden besteed aan de afbakening van de in aanmerking komende kosten.

(130) Dergelijke steunmaatregelen mogen evenmin worden toegekend wanneer de toegang tot een route aan één enkele vervoerder is voorbehouden op grond van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92, en met name van lid 1, onder d).

- (131) In dit geval komt Intermed voor haar verbindingen vanuit Girona niet in aanmerking voor een subsidie uit hoofde van sociale steun of van compensatie voor openbare dienstverlening, zoals eerder aangegeven. De toegang tot de door Intermed uitgebatede verbinding vanuit Girona is ook niet via een aanbesteding overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 aan deze vervoerder toegewezen.

Beschrijving van de maatregelen die door de betrokken lidstaat moeten worden getroffen om de steunmaatregel verenigbaar te maken

- (132) De Commissie stelt vast dat de door de Generalitat de Catalunya, de Diputació de Girona en de kamer van handel en nijverheid van Girona aan Intermed betaalde steun voldoet aan een aantal voorwaarden voor aanloopsteun voor de bevordering van luchtvaartdiensten vanuit regionale luchthavens, maar dat andere voorwaarden niet zijn vervuld. In bepaalde gevallen moeten dus eisen worden gesteld om verenigbaarheid mogelijk te maken.
- (133) De bijdragen van de Generalitat de Catalunya, de Diputació de Girona en de kamer van handel en nijverheid van Girona in de vorm van financiering van de luchtdienst tussen Girona en Madrid moeten aan de volgende voorwaarden voldoen om als aanloopsteun voor het opstarten van een nieuwe verbinding te kunnen worden beschouwd en dus verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt:
- a) de bijdragen moeten worden verleend in het kader van een programma voor de ontwikkeling van de luchthaven van Girona;
  - b) alle bijdragen moeten beperkt zijn in de tijd. De duur ervan mag hoogstens vijf jaar bedragen vanaf de opening van de lijn in kwestie;
  - c) deze bijdragen mogen niet worden verstrekt als de steun bedoeld is om een nieuwkomer te helpen bestaande verbindingen te openen en rechtstreeks de concurrentie aan te gaan met een reeds aanwezige maatschappij die deze route in soortgelijke omstandigheden exploiteert vanuit de luchthaven van Girona;
  - d) de bijdragen moeten worden verantwoord in een door Intermed opgesteld ontwikkelingsplan dat vooraf is gevalideerd door de autoriteiten die bevoegd zijn voor de betrokken verbinding. In het plan dienen de te maken en in aanmerking komende kosten te worden vermeld, welke rechtstreeks moeten samenhangen met promotie voor de desbetreffende verbinding met als doel deze na afloop van de overeenkomst levensvatbaar te maken. De in aanmerking komende kosten zijn die welke rechtstreeks verband houden met het opstarten van de verbinding, zoals beschreven in overweging 122. De bevoegde autoriteiten laten zich, in voorkomend geval, bijstaan door een onafhankelijke accountant;
  - e) het geheel van de steunmaatregelen voor een nieuwe verbinding mag nooit meer bedragen dan 50 % van de aanloop- en reclamekosten voor de betrokken bestemming. Evenzo mogen de bijdragen voor een gegeven bestemming niet meer bedragen dan 50 % van de werkelijke kosten voor deze bestemming;
  - f) de bijdragen van de Generalitat de Catalunya, de Diputació de Girona en de kamer van handel en nijverheid van Girona die, na afloop van de in de overeenkomst bepaalde aanloopperiode, de bovenvermelde beperkingen overschrijden, moeten door Intermed worden terugbetaald;
  - g) Spanje moet een niet-discriminerende en doorzichtige steunregeling invoeren om de gelijke behandeling te garanderen van luchtvaartmaatschappijen die nieuwe luchtvaartdiensten vanuit de luchthaven van Girona wensen te ontwikkelen, volgens de bij deze beschikking vastgestelde objectieve criteria.
- (134) Als deze voorwaarden niet zijn vervuld, moet Spanje alle in de vorige overweging bedoelde steun terugvorderen.

## VI. CONCLUSIES

De Commissie concludeert dat Spanje bij de tenuitvoerlegging van een steunmaatregel ten gunste van de luchtvaartmaatschappij Intermediación Aérea SL in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag heeft gehandeld. Gelet op de bijdrage die deze steun kan leveren aan de totstandkoming van nieuwe luchtvervoersdiensten en aan de duurzame ontwikkeling van een regionale luchthaven, kan een deel van deze steun echter toch verenigbaar worden verklaard met de gemeenschappelijke markt, mits aan de voorwaarden van overweging 133 wordt voldaan,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

### Artikel 1

De steunmaatregel die door het Koninkrijk Spanje ten uitvoer is gelegd ten gunste van de luchtvaartmaatschappij Intermediación Aérea SL, ten bedrage van 919 879,98 EUR enerzijds en 120 202 EUR anderzijds, wordt op basis van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt, omdat het aanloopsteun voor het opstarten van nieuwe verbindingen betreft, mits aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan.

### Artikel 2

1. De bijdragen moeten worden verleend in het kader van een programma voor de ontwikkeling van de luchthaven van Girona.

2. Alle bijdragen moeten beperkt zijn in de tijd. De duur ervan mag hoogstens vijf jaar bedragen vanaf de opening van de verbinding in kwestie.

3. Deze bijdragen mogen niet worden verstrekt als de steun bedoeld is om een nieuwkomer te helpen bestaande verbindingen te openen en rechtstreeks de concurrentie aan te gaan met een reeds aanwezige maatschappij die deze route in soortgelijke omstandigheden exploiteert vanuit de luchthaven van Girona.

4. De bijdragen moeten worden verantwoord in een door Intermed opgesteld ontwikkelingsplan dat vooraf is gevalideerd door de autoriteiten die bevoegd zijn voor de betrokken verbinding. In het plan dienen de te maken en in aanmerking komende kosten te worden vermeld, welke rechtstreeks moeten samenhangen met promotie voor de desbetreffende verbinding met als doel deze zonder steun levensvatbaar te maken na afloop van de overeenkomst tussen de Generalitat de Catalunya, de Diputación de Girona, de kamer van handel en nijverheid van Girona en Intermed.

5. De in aanmerking komende steun die rechtstreeks samenhangt met het opstarten van de verbinding, moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) de steun moet de aanvullende aanloopkosten dekken die de luchtvaartmaatschappij niet zou hoeven te dragen als de verbinding reeds in volle werking was. Een overheidsbijdrage is noodzakelijk om het risico van niet-levensvatbaarheid gedurende de aanlooperperiode te delen;

b) de steun mag geen betrekking hebben op de vaste werkingskosten, zoals de huur of afschrijving van vliegtuigen, de brandstof, het salaris van de bemanningen of de cateringkosten.

De bevoegde autoriteiten laten zich, in voorkomend geval, bijstaan door een onafhankelijke accountant.

6. Het geheel van de steunmaatregelen voor een nieuwe verbinding mag nooit meer bedragen dan 50 % van de aanloop- en reclamekosten voor de betrokken bestemming. De bijdragen voor een gegeven bestemming mogen ook niet meer dan 50 % bedragen van de werkelijke kosten voor deze bestemming.

7. De bijdragen van de Generalitat de Catalunya, de Diputación de Girona en de kamer van handel en nijverheid van Girona die, na afloop van de in de overeenkomst bepaalde aanlooperperiode, de bovenvermelde beperkingen overschrijden, moeten door Intermed worden terugbetaald.

8. Spanje moet een niet-discriminerende en doorzichtige steunregeling invoeren om de gelijke behandeling te garanderen van luchtvaartmaatschappijen die nieuwe luchtvaartdiensten vanuit de luchthaven van Girona wensen te ontwikkelen, volgens de bij deze beschikking vastgestelde objectieve criteria.

*Artikel 3*

1. Het Koninkrijk Spanje neemt alle nodige maatregelen om de in de artikel 1, lid 2, bedoelde steun die in strijd met de gemeenschappelijke markt ter beschikking van de begunstigde is gesteld, in zijn geheel terug te vorderen.

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationale rechtsprocedures, voorzover deze procedures een onmiddellijke en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking mogelijk maken. De terug te vorderen steun omvat de rente vanaf de datum waarop de steun ter beschikking van de begunstigden is gesteld, tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentievoet die wordt gebruikt voor de berekening van het subsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen.

*Artikel 4*

Het Koninkrijk Spanje deelt de Commissie binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van bekendmaking van deze beschikking de maatregelen mee die het heeft genomen om hieraan te voldoen.

*Artikel 5*

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 20 oktober 2004.

*Voor de Commissie*  
Loyola DE PALACIO  
Vice-voorzitster

---