

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer — uitgebreid)
30 april 1998^{*}

In zaak T-214/95,

Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door A. L. Merckx, advocaat te Brussel, domicilië gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Duro en Lorang, advocaten aldaar, Boulevard Royal 4,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Van Nuffel en A. C. Jessen, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilië gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 95/466/EG van de Commissie van 26 juli 1995 inzake staatssteun van het Vlaamse Gewest aan de Belgische onderneming Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (PB L 267, blz. 49),

wijst

^{*} Procestaal: Nederlands.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, V. Tiili, J. Azizi, R. M. Moura Ramos en M. Jaeger, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 september 1997,

het navolgende

Arrest

Het rechtskader

¹ Artikel 92, lid 1, EG-Verdrag luidt als volgt:

„Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, 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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

- 2 Ingevolge artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag kan de Commissie, bij wijze van uitzondering, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwen: „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.
- 3 Op 20 mei 1992 heeft de Commissie een communautaire kaderregeling inzake overheidssteun voor het midden- en kleinbedrijf vastgesteld (PB C 213, blz. 2). Volgens punt 3.2 daarvan is steun waarvan het bedrag voor bepaalde soorten uitgaven minder dan 50 000 ECU gedurende een periode van drie jaar bedraagt, vrijgesteld van de aanmeldingsplicht van artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Punt 1.6 sluit steun aan ondernemingen in sectoren waarvoor speciale communautaire regels inzake staatssteun gelden, met name het vervoer, evenwel uit van de werkingssfeer van de kaderregeling.
- 4 Voor de toekenning van staatssteun aan ondernemingen in de luchtvaartsector heeft de Commissie een regeling getroffen bij mededeling 94/C 350/07, getiteld „Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de [Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte] op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector” (PB 1994, C 350, blz. 5; hierna: „richtsnoeren”). Hoofdstuk IX, punt 50, van deze richtsnoeren bevestigt, dat de versnelde goedkeuringsprocedure voor steunmaatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf niet van toepassing is op de vervoerssector.
- 5 De richtsnoeren zijn van toepassing op de steun die de lidstaten aan de communautaire luchtvaartmaatschappijen verlenen (hoofdstuk II, punt 10). Punt 51 (hoofdstuk X) bepaalt, dat de Commissie de richtsnoeren zal toepassen zodra zij in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* zijn verschenen en dat zij te zijner tijd een besluit zal nemen over een eventuele bijwerking ervan.
- 6 In punt 8 (deel I.4) zegt de Commissie een omgeving te willen creëren, „waarbinnen de communautaire luchtvaartmaatschappijen op voet van gelijkheid met elkaar kunnen concurreren”.

- 7 In punt 14 (hoofdstuk III) is het volgende gepreciseerd: „Directe steun voor het dekken van exploitatieverliezen is over het algemeen niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en daarvoor mag dus geen ontheffing worden verleend.”
- 8 In hoofdstuk V, betreffende met name de ontheffingen die krachtens artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, sub c, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-overeenkomst”) kunnen worden verleend ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid, bepalen de richtsnoeren, dat herstructureringssteun slechts onder bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd. Volgens een van deze voorwaarden moet de steun onderdeel zijn van een door de Commissie goed te keuren herstructureringsprogramma (punt 38, sub 1, van de richtsnoeren). Het met staatssteun te financieren programma kan alleen worden geacht „het gemeenschappelijk belang niet te schaden”, indien daarmee niet wordt beoogd de capaciteit en het vervoersaanbod van de betrokken maatschappij te verhogen ten nadele van haar directe Europese concurrenten (punt 38, sub 4, van de richtsnoeren).
- 9 Ten slotte behelzen de richtsnoeren, in punt 50 (hoofdstuk IX), ter vereenvoudiging van de administratie een versnelde goedkeuringsprocedure voor steunmaatregelen van geringe omvang in de luchtvaartsector. Bepaald is, dat de Commissie een versnelde goedkeuringsprocedure zal toepassen op nieuwe of bestaande te wijzigen steunregelingen die krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag worden aangemeld, op voorwaarde dat:

— aan dezelfde begunstigde niet meer dan 1 miljoen ECU aan steun wordt verleend over een periode van drie jaar;

— de steun wordt verleend voor specifieke investeringen. Exploitatiesteun is niet toegestaan.

De feiten

- 10 De Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (hierna: „VLM”) is een particuliere luchtvaartmaatschappij, gevestigd te Antwerpen. Zij is op 21 februari 1992 opgericht met een kapitaal van 10 miljoen BFR. Dit kapitaal is verschillende malen verhoogd en bedroeg aan het einde van 1993 75 miljoen BFR, waarna het in de loop van 1994 tot 100 miljoen BFR is opgetrokken. Sedert 1993 voert VLM lijnvluchten uit tussen hoofdzakelijk Antwerpen en Londen (London City Airport) en Rotterdam en Londen (London City Airport).

- 11 De verbinding Antwerpen-Londen wordt ook geëxploiteerd door andere maatschappijen, onder meer de Britse onderneming Cityflyer Express Ltd (hierna: „Cityflyer”), met vertrek en aankomst op de luchthaven Gatwick.

- 12 Op 17 december 1993 verstrekke het Vlaamse Gewest VLM, zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie, een renteloze lening van 20 miljoen BFR. Vanaf het tweede jaar diende jaarlijks 4 miljoen BFR te worden terugbetaald.

- 13 In de leningsovereenkomst is het volgende bepaald:

„Artikel 1: Voorwerp

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

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

(...)

Artikel 3: Voorwaarden

Voor de duur van het contract is voor de vervreemding of hypothekering van onroerend en roerend patrimonium en het handelsfonds van de zaak alsook voor

de vervreemding van bepaalde activa van de begunstigde vooraf instemming nodig van het Gewest.

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

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

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

(...)"

- 14 Ingevolge een klacht van Cityflyer heeft de Commissie op 16 november 1994 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag ingeleid (PB 1994, C 359, blz. 2).
- 15 Cityflyer en de luchtvaartmaatschappij British Airways hebben opmerkingen ingediend. Zij hebben de Commissie verzocht vast te stellen, dat de renteloze lening een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel vormt.
- 16 Op 23 januari 1995 heeft ook de Belgische regering opmerkingen ingediend.
- 17 Na afloop van de procedure heeft de Commissie op 26 juli 1995 beschikking 95/466/EG gegeven, inzake staatssteun van het Vlaamse Gewest aan de Belgische onderneming Vlaamse Luchttransportmaatschappij NV (hierna: „bestreden beschikking”). Deze beschikking is op 25 september 1995 aan de Belgische regering meegedeeld en op 9 november 1995 in het Publicatieblad bekendgemaakt (PB L 267, blz. 49).
- 18 In de beschikking kwam de Commissie tot de conclusie, dat de renteloze lening van het Vlaamse Gewest aan VLM elementen van onwettige staatssteun bevatte, aangezien zij in strijd met de bepalingen van artikel 93, lid 3, van het Verdrag aan de onderneming was verleend. Volgens haar waren deze steunelementen eveneens onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst (artikel 1 van de bestreden beschikking). Bijgevolg werd België gelast, opdracht te geven dat over de lening

een rente van 9,3 % wordt berekend (artikel 2), en de steun terug te vorderen ten belope van het bedrag dat voortvloeit uit de aanrekening van die rente vanaf de datum van toekenning van de lening (artikel 3). Dit rentetarief van 9,3 % was gebaseerd op de basisrente voor Belgische staatsfondsen in 1994 (7,3 %), vermeerderd met een risicopremie van 2 % (hoofdstuk V, laatste alinea, van de bestreden beschikking).

Het procesverloop

- 19 Het inleidend verzoekschrift is op 27 november 1995 neergelegd en de dag daarop ingeschreven.
- 20 Op rapport van de rechter-rapporteur is het Gerecht (Vijfde kamer — uitgebreid) tot de mondelinge behandeling overgegaan. Partijen zijn ter openbare terechtzitting van 25 september 1997 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies

- 21 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

- 22 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoeker in de kosten te verwijzen.
- 23 Ter terechtzitting heeft verweerster geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 24 Volgens verweerster is het beroep uit hoofde van artikel 173, tweede alinea, EG-Verdrag niet-ontvankelijk, daar verzoeker geen lidstaat is. Het beroep is evenmin ontvankelijk op grond van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, daar verzoeker niet de adressaat is van de bestreden beschikking en er ook niet rechtstreeks en individueel door wordt geraakt. Bovendien heeft hij geen eigen belang om op te komen tegen de bestreden beschikking. Zijn belang vloeit immers voort uit het feit dat hij de litigieuze steun heeft verleend, en valt als zodanig samen met het procesbelang van de Belgische Staat (arrest Hof van 10 juli 1986, DEFI/Commissie, 282/85, Jurispr. blz. 2469).
- 25 Verzoeker meent, dat hij in zijn hoedanigheid van autonome rechtspersoon die bevoegd is voor de toekenning van de litigieuze lening, rechtstreeks en individueel wordt geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag op dezelfde manier als het Koninkrijk België tot wie de bestreden beschikking is gericht (arrest Hof van 8 maart 1988, Waalse Gewestexecutieve en Glaverbel/Commissie, 62/87 en 72/87, Jurispr. blz. 1573).

Beoordeling door het Gerecht

- 26 Allereerst zij eraan herinnerd, dat het Gerecht bevoegd is om in eerste aanleg kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring op grond van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag (besluit 94/149/EGKS, EG van de Raad van 7 maart 1994 houdende wijziging van besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van 8 juni 1993 tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB L 66, blz. 29). Het Gerecht is daarentegen niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen die krachtens artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag worden ingesteld door een lidstaat, de Raad of de Commissie.
- 27 Krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag kan iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep instellen tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.
- 28 In casu is de bestreden beschikking gericht tot het Koninkrijk België. Uit het algemene stelsel van de Verdragen blijkt duidelijk, dat het begrip lidstaat, in de zin van de institutionele bepalingen en inzonderheid van die betreffende de beroepen in rechte, enkel slaat op de regeringsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen en niet kan worden uitgebreid tot de regeringen van gewesten of autonome gemeenschappen, ongeacht de omvang van de hun toegekende bevoegdheden (beschikkingen Hof van 21 maart 1997, Waals Gewest/Commissie, C-95/97, Jurispr. blz. I-1787, punt 6, en 1 oktober 1997, Regione Toscana/Commissie, C-180/97, Jurispr. blz. I-5245, punt 6). Het Vlaams Gewest kan dus niet optreden krachtens artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag. Daar het evenwel naar Belgisch recht rechtspersoonlijkheid heeft, moet het worden aangemerkt als een rechtspersoon in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag (beschikkingen Waals Gewest/Commissie, reeds aangehaald, punt 11, en Regione Toscana/Commissie, reeds aangehaald, punt 11; zie ook de conclusie van advocaat-generaal Lenz bij arrest Waalse Gewestexecutieve en Glaverbel/Commissie, aangehaald in punt 25, Jurispr. blz. 1573, 1581, 1582).

- 29 De bestreden beschikking beïnvloedt de rechtspositie van het Vlaams Gewest rechtstreeks en individueel. Zij belet het immers rechtstreeks om naar eigen goed-dunken zijn bevoegdheden uit te oefenen, in casu toekenning van de litigieuze steun, en verplicht het de leningsovereenkomst met VLM te wijzigen.
- 30 Derhalve heeft het Vlaams Gewest een eigen belang om op te komen tegen de beschikking. Zijn situatie kan niet worden vergeleken met die van het Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement in de zaak DEFI/ Commissie (aangehaald in punt 24). In die zaak kon de Franse regering het beheer en het beleid van dat comité bepalen en dus ook, welke belangen het moest behartigen (punt 18). In casu blijkt de Belgische federale regering evenwel niet te kunnen bepalen, hoe het Vlaams Gewest zijn eigen bevoegdheden dient uit te oefenen, met name de bevoegdheid om steun te verlenen aan ondernemingen.
- 31 Uit een en ander volgt, dat het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

- 32 Verzoeker voert tot staving van zijn beroep drie middelen aan:
- schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag;
 - schending van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag;
 - schending van de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag.

Dit middel bestaat uit drie onderdelen:

- ontoereikende motivering van de bestreden beschikking wat de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag betreft (eerste onderdeel);
- ontoereikende motivering van de afwijzing van het betoog betreffende een ont-heffing voor steunmaatregelen van geringe omvang in de luchtvaartsector (tweede onderdeel);
- ontoereikende motivering wat de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag betreft (derde onderdeel).

33 Daar de eerste twee onderdelen van het derde middel zijn ontleend aan schending van de motiveringsplicht met betrekking tot de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, zal het Gerecht die onderdelen onmiddellijk na het eerste middel onderzoeken.

Het eerste middel: schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag

Argumenten van partijen

34 Verzoeker is van mening, dat wanneer het steunbedrag zo gering is dat de concurrentiepositie van de begunstigde in vergelijking met die van zijn concurrenten op de relevante markt niet wordt versterkt, de steun niet tot concurrentievervalsing leidt en zonder invloed is op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

- 35 In casu is het steunbedrag dermate gering, dat het geen weerslag heeft gehad op de kosten of de tariefstructuur van VLM. De steun komt immers slechts neer op enkele Belgische franken per vervoerde passagier. Bijgevolg heeft de steunmaatregel VLM geen voordeel opgeleverd waardoor haar concurrentiepositie werd versterkt in vergelijking met die van andere luchtvaartmaatschappijen waarmee zij in het intracommunautair luchtvervoer concurreert. De steun kon het handelsverkeer tussen de lidstaten dan ook niet ongunstig beïnvloeden.
- 36 Om een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten aan te nemen, had verweerster moeten vaststellen dat de gewraakte steun VLM een voordeel opleverde die haar concurrentiepositie (in vergelijking met die van haar concurrenten) versterkte. Zij heeft evenwel niets aangevoerd waaruit zou blijken, in hoeverre VLM door de lening een voordeel genoot.
- 37 Allereerst zijn verweersters overwegingen aangaande de kenmerken van de luchtvaartsector en de omstandigheid dat zij door een klacht van een concurrent van de steun op de hoogte is gebracht, in deze context irrelevant. Vervolgens is het feit dat staatssteun wordt verleend aan een onderneming waarvan de activiteit naar haar aard als een handelsactiviteit tussen verschillende lidstaten is te beschouwen, geen aanwijzing dat de begunstigde onderneming daardoor een voordeel op haar concurrenten verkrijgt. Bovendien betwist verzoeker, dat de exploitatie door VLM van de lijn Antwerpen-London City Airport andere luchtvaartmaatschappijen ervan weerhoudt deze lijn ook te exploiteren, aangezien de luchtvaartsector is geïberaliseerd en de liberaliseringsmaatregelen een speciale procedure voorschrijven voor het verlenen van slots aan nieuwkomers op de markt. Ten slotte ontkent verzoeker, dat VLM ten tijde van de toekenning van de lening en zelfs nog twee jaar later in financiële moeilijkheden verkeerde, aangezien het volstrekt normaal is, dat een beginnende luchtvaartmaatschappij aanloopverliezen lijdt.
- 38 Verzoeker meent derhalve, dat de litigieuze steun VLM geen voordeel heeft opgeleverd ten opzichte van de concurrerende maatschappijen, die in het kader van door de Commissie goedgekeurde herstructureringsplannen verschillende miljarden Belgische frank ontvingen dan wel, zoals klaagster Cityflyer, lid zijn van een

franchisesysteem waardoor zij indirect gesubsidieerd worden door de groep waarbij zij aangesloten zijn. Dienaangaande ziet verzoeker niet in, hoe de Commissie kan stellen dat met een door haar op maximaal 1 860 000 BFR per jaar geraamd bedrag VLM in staat was haar tarieven ongewijzigd te laten, haar marktpositie ten opzichte van haar concurrenten te handhaven en grotere verliezen en zelfs een faillissement te vermijden.

39 Ten slotte heeft verweerster artikel 92, lid 1, van het Verdrag geschonden doordat zij het bedrag van de steun te hoog heeft geraamd. Zij heeft de steun immers berekend op basis van een risicopremie van 2 %, omdat voor de litigieuze lening geen zekerheid was gesteld die rechtstreeks aan roerende of onroerende goederen was verbonden. Deze risicopremie had evenwel 1 % moeten bedragen, omdat verzoeker uit hoofde van artikel 3 van de overeenkomst vooraf diende in te stemmen met de eventuele vestiging van een hypotheek en met de vervreemding van activa, en het recht had om op eerste verzoek hypotheek te vestigen. Het steunbedrag is dan ook gelijk aan het rentebedrag dat verschuldigd is bij toepassing van een rentevoet van 8,3 % en niet 9,3 %.

40 Verweerster concludeert tot afwijzing van het middel, omdat alle voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag in casu zijn vervuld. De litigieuze lening is immers verstrekt door een overheidsorgaan (het Vlaams Gewest) en verschaft de begunstigde een concurrentievoordeel in een sector waar de mededinging intens is. Zij vervalst derhalve de mededinging en beïnvloedt de handel tussen lidstaten, daar een zeer groot deel van het Europese luchtvervoer intra-communautair is, inzonderheid in België.

Beoordeling door het Gerecht

41 Onderzocht moet worden, of verweerster terecht heeft aangenomen, dat de betrokken steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

A — Verstoring van de mededinging

- 42 Met de steun wordt beoogd, de uitbouw en exploitatie van meerdere Europese vliegroutes te vergemakkelijken (artikel 1 van de litigieuze leningsovereenkomst; zie hierboven, punt 13), waarop de begunstigde concurreert met andere luchtvaartmaatschappijen, met name maatschappijen uit andere lidstaten. De leningsovereenkomst bepaalt derhalve niet, dat de steun moet worden gebruikt ter financiering van een specifieke uitgave. Aangezien geen rente over de lening verschuldigd is, wordt de begunstigde dus bevrijd van lasten die normaliter inherent zijn aan zijn courante activiteit.
- 43 Het Hof en het Gerecht hebben uitgemaakt, dat bedrijfssteun, dat wil zeggen steun waardoor een onderneming wordt bevrijd van kosten die zij in het kader van haar gewone bedrijfsvoering of van haar normale werkzaamheden normaliter zelf zou moeten dragen, in beginsel de mededingingsvoorwaarden vervalst (arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punten 48 en 77, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 In hoofdstuk V, vijfde alinea, van de bestreden beschikking heeft verweerster het volgende overwogen: „In de onderhavige zaak heeft de omstandigheid dat de VLM als enige maatschappij de verbinding Antwerpen-Londen met als aankomst- en vertrekpunt London City Airport zou exploiteren, gezien de intensiteit van de concurrentie in het voortaan geliberaliseerde communautaire luchtvervoer, geen weerslag op de beoordeling van de Commissie omdat de steun de kansen van de bestaande of potentiële concurrenten om de markt voor deze verbinding te betreden, hoe dan ook beperkt en derhalve de concurrentie vervalst. Niets belet voorts de VLM om de betrokken steun te benutten om andere markten binnen te dringen.” Dienaangaande zij opgemerkt, dat verzoeker niet heeft betwist, dat in de sector luchtvervoer in de Gemeenschap hevige concurrentie heerst.
- 45 Verzoeker ontkent niet, dat de litigieuze lening VLM een voordeel heeft opgeleverd, omdat zij renteloos was. Hij betwist daarentegen, dat het voordeel de concurrentiepositie van VLM ten opzichte van de concurrerende luchtvaartmaatschappijen heeft versterkt.

- 46 Zodra een overheidsinstantie een onderneming bevoordeelt die actief is in een sector waar hevige concurrentie heerst, wordt de mededinging verstoord, althans bestaat het risico dat dat gebeurt. Ook als het voordeel gering is, wordt de mededinging niettemin verstoord, zij het slechts in beperkte mate. Het verbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag geldt voor elke steunmaatregel, ongeacht het ermee gemoeide bedrag, die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- 47 Verweerster heeft derhalve terecht aangenomen, dat de litigieuze steun de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen.

B — Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

- 48 Volgens vaste rechtspraak sluit de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming niet a priori de mogelijkheid uit, dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (arresten Hof van 21 maart 1990, België/Commissie, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43, en 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 40-42).
- 49 Zelfs steun van betrekkelijk geringe omvang kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden, wanneer de sector waarin de steunontvanger actief is, wordt gekenmerkt door hevige concurrentie zoals in casu het geval is (arresten Hof van 11 november 1987, Frankrijk/Commissie, 259/85, Jurispr. blz. 4393, punt 24, en 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 27).
- 50 Wanneer financiële steun van een staat of met staatsmiddelen bekostigd de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun te worden beïnvloed (arrest Hof van 17 september 1980, Philip Morris/Commissie, 730/79, Jurispr. blz. 2671, punt 11).

- 51 In casu wordt volgens verweerster door de lening de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloedt, „aangezien de lening wordt toegekend aan één enkele onderneming waarvan de luchtvervoersactiviteit, die naar haar aard het handelsverkeer rechtstreeks beïnvloedt, verscheidene lidstaten bestrijkt en de gehele Europese Economische Ruimte kan omvatten. Dat is vooral het geval sedert de inwerkingtreding van het derde pakket luchtvaartmaatregelen op 1 januari 1993, waarbij het liberaliseringsproces werd voltooid en waardoor de concurrentiemogelijkheden aanzienlijk toenamen. De VLM is een communautaire luchtvaartmaatschappij met een exploitatievergunning die werd afgegeven in het raam van de bepalingen van verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad. Uit hoofde van artikel 3 van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad en van artikel 5 van verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad moet(en) de betrokken lidsta(a)t(en), behoudens uitdrukkelijk in deze verordeningen voorziene uitzonderingen, de VLM toestaan vervoersrechten uit te oefenen op de intracommunautaire verbindingen en daarbij vrij haar tarieven vast te stellen” (hoofdstuk V, vierde alinea, van de bestreden beschikking).
- 52 Deze overwegingen alsook die welke reeds zijn vermeld in punt 44, zijn volkomen juist. De litigieuze steun komt ten goede aan een onderneming die actief is in de internationale handel, daar zij verbindingen exploiteert tussen steden in verschillende lidstaten en concurreert met luchtvaartmaatschappijen uit andere lidstaten. Zoals blijkt uit punt 42, beoogt de steun de uitbouw en exploitatie van Europese vliegroutes te vergemakkelijken, wat zijn geschiktheid om het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden nog vergroot.
- 53 Derhalve heeft verweerster terecht aangenomen, dat de litigieuze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

C — De invloed van de aan de concurrenten van VLM verleende steun

- 54 Het feit dat concurrenten van VLM — eventueel onwettige — steun ontvangen, heeft geen invloed op de kwalificatie als steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Een lidstaat kan zich ter rechtvaardiging van een eventuele

schending van een uit het Verdrag voortvloeiende verplichting in verband met het verbod van artikel 92 namelijk niet beroepen op het feit dat andere lidstaten die verplichting evenmin nakomen (arrest Hof van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Jurispr. blz. 595, punt 24).

D — De hoogte van de steun

- 55 Verzoekers betoog, dat verweerster artikel 92, lid 1, van het Verdrag heeft geschonden door het steunbedrag te hoog te ramen, moet worden afgewezen. Verzoeker heeft immers niet aangetoond, dat dankzij de uit artikel 3 van de leningsovereenkomst voortvloeiende rechten VLM de litigieuze lening had kunnen verkrijgen tegen de rentevoet van 8,3 % die volgens hem in aanmerking had moeten worden genomen.

E — Conclusie

- 56 Gezien het voorgaande heeft verzoeker niet aangetoond, dat verweerster artikel 92, lid 1, van het Verdrag onjuist heeft toegepast. Derhalve moet het middel worden afgewezen.

Het eerste onderdeel van het derde middel: ontoereikende motivering wat de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag betreft

Argumenten van partijen

- 57 Verzoeker beklemtoont, dat volgens vaste rechtspraak de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig moet doen

uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen (arresten Hof van 14 februari 1990, *Delacre e.a./Commissie*, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en Gerecht van 28 september 1995, *Sytraval en Brink's France/Commissie*, T-95/94, Jurispr. blz. II-2651, punt 52).

- 58 Om te kunnen vaststellen dat een steunmaatregel de mededinging vervalst en het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt, moet de Commissie op duidelijke en ondubbelzinnige wijze aantonen, dat de staatssteun de betrokken onderneming een voordeel heeft opgeleverd waardoor haar positie ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer is versterkt (arrest *Philip Morris/Commissie*, aangehaald in punt 50).
- 59 In de bestreden beschikking wordt weliswaar gezegd, dat het niet per definitie uitgesloten is dat steun (zelfs van betrekkelijk geringe omvang) het handelsverkeer tussen lidstaten kan beïnvloeden, maar wordt niet aangetoond, dat de litigieuze steun VLM daadwerkelijk een merkbaar concurrentievoordeel heeft opgeleverd waardoor het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig is beïnvloed. Verweerder heeft in abstracto geredeneerd, zonder in concreto het geringe bedrag van de steun, de bijzondere kenmerken van de luchtvaartsector en het zeer kleine marktaandeel van VLM op de relevante markt in aanmerking te nemen.
- 60 Ten slotte blijkt uit de bestreden beschikking niet, dat verweerder de weerslag van de betrokken steun op de kostenstructuur, de tarieven of de andere operationele aspecten van VLM heeft onderzocht.
- 61 Verweerder betwist, dat op haar een dermate ruime motiveringsplicht rust, en meent dat de in hoofdstuk V, vijfde en zesde alinea, van de bestreden beschikking gegeven motivering ruimschoots voldoet aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag. Zij concludeert dan ook tot afwijzing van dit onderdeel van het middel.

Beoordeling door het Gerecht

- 62 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig doen uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen om hun rechten te kunnen verdedigen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten Gerecht van 18 september 1995, *Tiercé Ladbroke/Commissie*, T-471/93, *Jurispr. blz. II-2537*, punt 29, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en 24 april 1996, *Industrias Pesqueras Campos e. a./Commissie*, T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 en T-234/94, *Jurispr. blz. II-247*, punt 140, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 In de motivering behoeven evenwel niet alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden te worden gespecificeerd, aangezien voor de vraag, of de motivering van een besluit aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin het is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Hof van 29 februari 1996, *België/Commissie*, C-56/93, *Jurispr. blz. I-723*, punt 86, en 15 mei 1997, *Siemens/Commissie*, C-278/95 P, *Jurispr. blz. I-2507*, punt 17; arrest Gerecht van 22 oktober 1996, *Skibsværftsforeningene e.a./Commissie*, T-266/94, *Jurispr. blz. II-1399*, punt 230). De Commissie is niet verplicht, in de motivering van haar beschikkingen in mededingingszaken op alle argumenten in te gaan die door de belanghebbenden zijn aangevoerd. Zij kan volstaan met een uiteenzetting van de feiten en juridische overwegingen die in het bestek van haar beschikking van wezenlijk belang zijn (arresten Gerecht van 24 januari 1992, *La Cinq/Commissie*, T-44/90, *Jurispr. blz. II-1*, punt 41, en de aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 juni 1995, *Siemens/Commissie*, aangehaald in punt 43, punt 31).
- 64 Toegepast op de kwalificatie van een maatregel als steun, vereist dit beginsel, dat de Commissie aangeeft, waarom zij meent dat de betrokken maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt. Zelfs wanneer reeds uit de omstandigheden waaronder de steun is verleend, duidelijk is dat die steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig zal beïnvloeden en de mededinging zal vervalsen of dreigen te vervalsen, mag echter van de Commissie worden verwacht, dat zij die omstandigheden in de motivering van haar beschikking aangeeft (arresten

Hof van 7 juni 1988, Griekenland/Commissie, 57/86, Jurispr. blz. 2855, punt 15, en 24 oktober 1996, Duitsland e.a./Commissie, C-329/93, C-62/95 en C-63/95, Jurispr. blz. I-5151, punt 52, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 65 In casu heeft verweerster in hoofdstuk V, tweede alinea, van de bestreden beschikking gesteld, dat de betrokken lening een steunmaatregel is in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst. Inzonderheid uit hoofdstuk V, vierde alinea, eerste zin, en vijfde alinea, vierde zin, waarvan de relevante passages in de punten 51 en 44 hiervoor zijn aangehaald, blijkt, dat verweerster de gevolgen van de litigieuze steunmaatregel voor de mededinging en de intracommunautaire handel niet louter in abstracto heeft beoordeeld. Immers, met betrekking tot de voorwaarde inzake verstoring van de mededinging wordt in de bestreden beschikking uiteengezet, dat de steun aan VLM de concurrentie vervalst of dreigt te vervalsen, daar hij de kansen van de concurrenten om de markt voor de verbinding Antwerpen-Londen te betreden beperkt en de kansen van VLM om andere markten binnen te dringen verbetert, in een sector waarin de concurrentie hevig is. Wat de voorwaarde inzake ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten betreft, wordt in de beschikking opgemerkt, dat de activiteit van VLM verscheidene lidstaten bestrijkt en de gehele EER kan omvatten, zodat ook deze voorwaarde is vervuld.
- 66 Blijkens deze motivering heeft verweerster onderzocht, of de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag waren vervuld. Zij heeft daarbij de feiten en juridische overwegingen uiteengezet die in het bestek van haar beschikking van wezenlijk belang zijn. De motivering verschaft verzoeker en de gemeenschapsrechter inzicht in de redenen waarom volgens verweerster in casu aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag was voldaan.
- 67 Verzoeker kan verweerster niet verwijten, dat zij niet de concrete gevolgen van de litigieuze steun voor het handelsverkeer tussen de lidstaten heeft onderzocht. Dit argument mist feitelijke grondslag, zoals blijkt uit de punten 44, 51, 65 en 66 van dit arrest. In casu behoefde de Commissie geen uiterst gedetailleerde cijfermatige economische analyse te geven nadat zij had uiteengezet, waarom het handelsver-

keer tussen de lidstaten kennelijk ongunstig werd beïnvloed. Bovendien was de Commissie, gezien het feit dat de steun niet was aangemeld, ook niet verplicht aan te tonen, wat de werkelijke gevolgen ervan waren. Indien de Commissie in haar beschikking de werkelijke invloed van de reeds verleende steun zou moeten aantonen, zou dit er immers toe leiden, dat lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag neergelegde aanmeldingsplicht, worden bevoordeeld boven lidstaten die hun steunvoornemens wél aanmelden (arrest Hof van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 33).

- 68 De in het eerste onderdeel van het derde middel vervatte klachten moeten derhalve worden afgewezen.

Het tweede onderdeel van het derde middel: ontoereikende motivering van de afwijzing van het betoog betreffende een ontheffing voor steunmaatregelen van geringe omvang in de luchtvaartsector

Argumenten van partijen

- 69 Volgens verzoeker wijst het bestaan van de versnelde goedkeuringsprocedure voor artikel 93, lid 3, van het Verdrag, geregeld in punt 50 van de richtsnoeren, erop, dat volgens de Commissie steun in de luchtvaartsector die beneden dit maximumbedrag blijft, prima facie als met de gemeenschappelijke markt verenigbaar moet worden beschouwd.
- 70 De bestreden beschikking is op dit punt niet voldoende met redenen omkleed, aangezien zij niets bevat waaruit de gemeenschapsrechter en de verzoeker kunnen opmaken, in hoeverre verweerster heeft onderzocht of de geringe steun die VLM heeft genoten, in aanmerking kan komen voor ontheffing als steunmaatregel van geringe omvang in de luchtvaartsector.

- 71 Bovendien geeft de bestreden beschikking een misleidende voorstelling van de opmerkingen die het Vlaamse Gewest dienaangaande op 23 januari 1995 heeft gemaakt.
- 72 In repliek betoogt verzoeker, dat verweerster de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden met te stellen, dat de ontheffing voor steun van geringe omvang niet kan worden toegepast in de luchtvaartsector, waar een hevige intracommunautaire concurrentie heerst en een aanzienlijk aantal ondernemingen in moeilijkheden verkeert, omdat in die sector reeds een geringe steun tot ernstige mededingingsdistorsies zou leiden. Het ware immers onlogisch, wanneer de nieuwe maatschappijen die na de liberalisering van de sector tot de markt van het luchtvervoer hebben kunnen toetreden, niet evenals kleine en middelgrote bedrijven in andere sectoren een geringe steun als investeringssteun zouden kunnen ontvangen, terwijl de meeste nationale luchtvaartmaatschappijen zeer aanzienlijke steun genieten. Dienaangaande heeft de Commissie overigens nagelaten vast te stellen, dat de regelingen in de luchtvaartsector haar de mogelijkheid bieden zeer aanzienlijke steunbedragen goed te keuren.
- 73 Verweerster concludeert tot afwijzing van dit onderdeel van het middel. Haars inziens volgt uit het bestaan van de versnelde goedkeuringsprocedure, dat steun die onder het gestelde maximumbedrag blijft, niet prima facie met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden geacht.

Beoordeling door het Gerecht

- 74 Uit de versnelde goedkeuringsprocedure voor steunmaatregelen van beperkte omvang, zoals geregeld in punt 50 van de richtsnoeren, kan geenszins worden afgeleid, dat steun die onder het aldaar bepaalde maximumbedrag blijft, ontsnapt aan het verbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag of in de regel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moet worden geacht.

- 75 Zoals verweerster terecht heeft opgemerkt, blijkt reeds uit het bestaan van deze procedure, dat dit niet het geval is. Verweerster behoefde derhalve geenszins te onderzoeken, of voor de litigieuze steun ontheffing kon worden verleend omdat zij onder het in punt 50 van de richtsnoeren bepaalde maximumbedrag bleef.
- 76 Zelfs indien steun beneden dit maximumbedrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou kunnen worden geacht, blijkt nochtans uit de beschikking, dat verweerster van mening was, dat de steun in casu niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kon worden verklaard (zie hiervoor, punten 44 en 51).
- 77 De klacht, dat verweerster verzoekers opmerkingen in de bestreden beschikking onjuist heeft weergegeven, moet worden afgewezen. Naar die opmerkingen wordt verwezen in het antwoord op verzoekers argument, dat voor de litigieuze overheidsmaatregel ontheffing kan worden verleend krachtens punt 50 van de richtsnoeren (hoofdstuk VII, achtste alinea, van de bestreden beschikking). Dit antwoord vormt evenwel geen essentieel element van de motivering van het dispositief van de bestreden beschikking. Dat volgt trouwens ook uit het oordeel, dat verweersters standpunt dat de litigieuze steunmaatregel onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag valt, afdoende is gemotiveerd (zie hiervoor, punt 65-67). Zelfs indien verzoekers opmerkingen niet getrouw zouden zijn weergegeven, kan de klacht dus niet slagen.
- 78 De in repliek aangevoerde klacht ten slotte, dat verweerster haar beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag heeft overschreden, vormt een nieuw middel dat verschilt van het middel inzake schending van de motiveringsplicht. Nu dit middel niet steunt op juridische of feitelijke omstandigheden waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken, moet het krachtens artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering niet-ontvankelijk worden verklaard.

- 79 Deze klacht is hoe dan ook ongegrond. In casu heeft verweerster de richtsnoeren toegepast. Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de Commissie door middel van handelingen als de onderhavige richtsnoeren zichzelf regels kan stellen voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheden, voor zover deze handelingen gedragsregels bevatten inzake het door haar te volgen beleid en niet afwijken van de normen van het Verdrag (arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e. a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 34 en 36; arrest Gerecht van 12 december 1996, AIUFFASS en AKT/Commissie, T-380/94, Jurispr. blz. II-2169, punt 57; zie voorts arrest Gerecht van 5 november 1997, Ducros/Commissie, T-149/95, Jurispr. blz. II-2031, punt 61). Verzoeker heeft niet aangetoond, dat de richtsnoeren afwijken van het Verdrag. Voorts volgt uit punt 54 van dit arrest, dat het feit dat de concurrenten van VLM staatssteun ontvangen, ook al is die onrechtmatig, geen invloed heeft op de kwalificatie als steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.
- 80 De in het tweede onderdeel van het derde middel vervatte klachten moeten derhalve worden afgewezen.

Het tweede middel: schending van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, volgens hetwelk de Commissie steunmaatregelen bestemd ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan verklaren

Argumenten van partijen

- 81 Volgens verzoeker wordt de bestreden steunmaatregel, zelfs al zou hij onder artikel 92, lid 1, van het Verdrag vallen, gedekt door artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Bij het onderzoek, of de steunmaatregel uit hoofde van laatstgenoemde bepaling kon worden goedgekeurd, heeft verweerster een kennelijke beoordelingsfout gemaakt en de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid kennelijk overschreden.

- 82 Met de vaststelling van de richtsnoeren heeft de Commissie haar discretionaire bevoegdheid niet uitgeput. Zij moet in ieder concreet geval nagaan, in hoeverre een steunmaatregel uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd. De richtsnoeren kunnen geen prima facie vermoeden creëren, dat de daarin niet genoemde situaties kennelijk onwettig zijn en niet uit hoofde van artikel 92, lid 3, van het Verdrag verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden geacht. Indien een bepaalde vorm van staatssteun niet in de richtsnoeren is behandeld, kan de Commissie zich er volgens verzoeker niet toe beperken louter en alleen naar de richtsnoeren te verwijzen.
- 83 In casu is verweerster deze verplichting niet nagekomen, daar zij niet is nagegaan, in hoeverre de geringe steun aan VLM voor een ontheffing in aanmerking kon komen als maatregel ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Zij had deze vraag moeten onderzoeken in het licht van punt 8 van de richtsnoeren (dat vermeldt, dat de communautaire luchtvaartmaatschappijen op voet van gelijkheid met elkaar moeten kunnen concurreren) en rekening houdend met het feit dat de nieuwe luchtvaartmaatschappijen zoals VLM sinds de inwerkingtreding van het derde pakket luchtvaartmaatregelen het hoofd moeten bieden aan concurrenten waarvan de grote meerderheid profiteert van een door de Commissie goedgekeurd subsidieprogramma.
- 84 Volgens verzoeker heeft verweerster ook ten onrechte geoordeeld, dat de litigieuze steun exploitatiesteun was, dat geen voorwaarden waren gesteld met betrekking tot de besteding van het bedrag, dat verzoeker geen garanties had en dat VLM ten tijde van de verstrekking van de lening in financiële moeilijkheden verkeerde. De betrokken steun was in werkelijkheid een investeringssteun, daar hij moest worden besteed voor de ontwikkeling van verschillende Europese routes.
- 85 Verweerster concludeert tot afwijzing van het middel. Zij beklemtoont, dat zij de in het kader van haar beoordelingsbevoegdheid vastgestelde richtsnoeren strikt heeft toegepast.

Beoordeling door het Gerecht

- 86 Artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag verleent de Commissie een beoordelingsbevoegdheid door te bepalen, dat de daarin opgesomde steunmaatregelen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt „kunnen” worden beschouwd mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (zie arrest Philip Morris/Commissie, aangehaald in punt 50, punt 17).
- 87 Verzoeker kan verweerster niet verwijten, dat zij haar beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden door niet te onderzoeken, in hoeverre voor de litigieuze steun ontheffing kon worden verleend als steun ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid. Verweerster heeft deze vraag in hoofdstuk VII, zevende alinea, van de bestreden beschikking immers uitdrukkelijk onderzocht en is daarbij ingegaan op de door de Belgische autoriteiten tijdens de administratieve procedure aangevoerde argumenten. Zij heeft inzonderheid verklaard, dat zij „slechts bereid [is] de afwijking die in de voornoemde bepalingen is voorzien, toe te staan voor steunmaatregelen welke bestemd zijn voor ondernemingen die een herstructurering doorvoeren. In de onderhavige zaak hebben de Belgische autoriteiten echter zelf verklaard dat het niet om herstructureringssteun gaat en zij hebben niet van een VLM-herstelprogramma gewag gemaakt. De afwijking van artikel 92, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag en van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst is derhalve in ieder geval niet van toepassing.” Bij de vaststelling dat de litigieuze steun geen herstructureringssteun was, heeft verweerster uitdrukkelijk gerefereerd aan de richtsnoeren, volgens welke enkel voor herstructureringssteun een ontheffing in verband met de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid kan worden verleend uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub c (punt 37 en 38 van de richtsnoeren).
- 88 Aangezien noch in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag noch in de in casu toepasselijke richtsnoeren het bedrag van de steun als beoordelingscriterium wordt voorgeschreven, was verweerster geenszins verplicht na te gaan, of de steun wegens zijn omvang in aanmerking kon komen voor een ontheffing krachtens die bepaling.

- 89 In het kader van haar ruime beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag kan verweerster die criteria hanteren, die zij het meest geschikt acht om te beoordelen of een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden geacht, mits die criteria relevant zijn voor de artikelen 3, sub g, en 92 van het Verdrag. Daartoe kan zij in met het Verdrag overeenstemmende richtsnoeren de criteria preciseren die zij voornemens is toe te passen (zie hierboven, punt 79). De vaststelling van dergelijke richtsnoeren door de Commissie behoort tot de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid en impliceert slechts een zelfbeperking van die bevoegdheid bij het onderzoek van de door de richtsnoeren bestreken steunmaatregelen, waarbij het beginsel van gelijke behandeling dient te worden geëerbiedigd. Wanneer de Commissie een individuele steunmaatregel toetst aan richtsnoeren die zij vooraf heeft vastgesteld, kan zij niet worden geacht haar beoordelingsbevoegdheid te overschrijden of van die bevoegdheid afstand te doen. Enerzijds blijft zij immers bevoegd om die richtsnoeren in te trekken of te wijzigen indien de omstandigheden zulks vereisen. Anderzijds hebben die richtsnoeren betrekking op een afgebakende sector en zijn zij ingegeven door de wens een bepaalde, door haar vastgestelde beleidslijn te volgen.
- 90 Anders dan verzoeker betoogt, volgt uit punt 10 van de richtsnoeren, dat zij van toepassing zijn op de litigieuze steunmaatregel. In punt 14 van die richtsnoeren (hoofdstuk III) is gepreciseerd, dat directe exploitatiesubsidie voor luchtvaartmaatschappijen in principe alleen aanvaardbaar kan zijn, wanneer hij de steunontvanger in staat stelt openbare dienstverplichtingen na te komen (punt 15-23, deel III.2) of wanneer hij van sociale aard is (punt 24, deel III.3). In de punten 37 tot en met 42 van de richtsnoeren wordt een aantal voorwaarden genoemd waaraan moet worden voldaan door de ontvangers van steun die kan worden goedgekeurd uit het oogpunt van ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid in de zin van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Uit de systematiek van de relevante punten blijkt, dat enkel herstructureringssteun kan worden goedgekeurd.
- 91 *Subsidiair meent verzoeker, dat verweerster een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door de kwestie niet te onderzoeken in het licht van punt 8 van de richtsnoeren, waarin de Commissie de wens uit, dat de luchtvaartmaatschappijen op voet van gelijkheid met elkaar kunnen concurreren. Aan deze klacht ligt de stelling ten grondslag, dat aangezien andere luchtvaartmaatschappijen staatssteun hebben gekregen, de litigieuze steun behoorde te worden goedgekeurd zodat VLM op voet van gelijkheid kon concurreren met die maatschappijen.*

- 92 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de goedkeuring van de aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen verleende steun niet ipso facto een recht schept voor de andere luchtvaartmaatschappijen, dat in hun geval wordt afgeweken van het principiële steunverbod. De Commissie heeft tot taak om in het kader van haar beoordelingsbevoegdheid elk steunvoornemen afzonderlijk te onderzoeken. Zij moet dit doen met inachtneming van de bijzondere omstandigheden daarvan en van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en de richtsnoeren. De omstandigheid dat maatschappijen uit andere lidstaten onrechtmatige steun hebben gekregen, heeft geen invloed op de beoordeling van de betrokken steunmaatregel (zie hierboven, punt 54).
- 93 De Commissie kan haar beoordelingsbevoegdheid hoe dan ook niet verliezen op de enkele grond dat zij steun aan een concurrent heeft goedgekeurd. Anders zouden de verdragsbepalingen die haar die bevoegdheid verlenen, hun nuttig effect verliezen.
- 94 Verzoeker kan verweerster niet verwijten te hebben aangenomen, dat de bestreden steun een exploitatiesteun vormde, dat geen voorwaarden waren gesteld met betrekking tot de besteding van het bedrag, dat verzoeker geen garanties had en dat VLM ten tijde van de toekenning van de lening in financiële moeilijkheden verkeerde. De leningsovereenkomst bepaalt immers niet, dat de steun moet worden gebruikt voor de financiering van een specifieke uitgave (zie hierboven, punt 42), zodat de lening VLM bevrijdt van lasten die inherent zijn aan haar courante activiteit. De betrokken steun vormt dan ook een bedrijfssteun (zie dienaangaande arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie, aangehaald in punt 63, punt 77) en geen herstructurerings- of investeringssteun.
- 95 In de bestreden beschikking heeft verweerster niet gesteld, dat verzoeker geen enkele garantie had gekregen als tegenprestatie voor de lening. In hoofdstuk V, zevende en achtste alinea, van de bestreden beschikking stelde zij, dat „de kredietgever over een zekere garantie (beschikt)” en dat „deze zekerheid niet rechtstreeks aan roerende en onroerende goederen is verbonden, zoals wel het geval zou zijn als het bijvoorbeeld een hypotheek zou betreffen”, hetgeen bij lezing van artikel 3 van de leningsovereenkomst wordt bevestigd.
- 96 Ten slotte heeft verweerster niet bij de toetsing van de litigieuze steun aan artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag gesteld, dat VLM minder dan twee jaar na haar

oprichting in financiële moeilijkheden verkeerde (hoofdstuk V, zesde alinea), maar bij toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markt-economie om te beoordelen, of de betrokken lening een steunmaatregel was in de zin van het Verdrag. Dienaangaande heeft verzoeker niet aangetoond, dat verweerster dit criterium verkeerd heeft toegepast, zodat ook al is de betwiste stelling wellicht weinig genuanceerd, deze omstandigheid op zichzelf niet tot nietigverklaring van de bestreden beschikking kan leiden.

- 97 Uit een en ander volgt, dat verweerster een afwijking uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag terecht heeft geweigerd.

Derde onderdeel van het derde middel: ontoereikende motivering wat de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag betreft

Argumenten van partijen

- 98 Volgens verzoeker mag de Commissie zich in een individuele beschikking niet beperken tot het uitvaardigen van richtsnoeren betreffende haar beleid in de betrokken sector of tot de constatering, dat niet is voldaan aan de voorwaarden die daarin zijn vastgesteld. Zij moet in concreto onderzoeken, of de betrokken steunmaatregel niet onder de afwijking van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag kan vallen.
- 99 Uit het in de beschikking gestelde kan niet worden opgemaakt, of verweerster alle juridische en feitelijke omstandigheden heeft afgewogen die een afwijking van het verbod van staatssteun hadden kunnen rechtvaardigen. Het motiveringsgebrek is des te duidelijker, nu de richtsnoeren waar verweerster in haar beschikking naar verwijst, de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag niet per se tot herstructureringssteun beperken.

100 In het bijzonder kan uit de motivering van de beschikking niet worden opgemaakt, in hoeverre verweerster concreet heeft onderzocht, of de litigieuze steun niet voldoet aan het in hoofdstuk VII, derde alinea, van de bestreden beschikking bedoelde criterium. Volgens dit criterium zijn de afwijkingen bedoeld in artikel 92, lid 3, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, van de EER-overeenkomst uitsluitend van toepassing wanneer de Commissie kan vaststellen, dat de marktkrachten zonder de betrokken steunmaatregel niet toereikend zouden zijn geweest om de toekomstige steunontvanger ertoe te bewegen door zijn gedragingen tot een van de doelstellingen van deze afwijkingen bij te dragen.

101 Verweerster meent, dat zij in haar beschikking voldoende heeft uitgelegd waarom zij de litigieuze steun niet heeft goedgekeurd, waar zij met name erop heeft gewezen dat de steun geen onderdeel was van een vooraf door de Commissie goedgekeurd herstructureringsprogramma. Zij concludeert dan ook tot afwijzing van het derde onderdeel van het middel.

Beoordeling door het Gerecht

102 Nu verweerster heeft herinnerd aan de in de richtsnoeren neergelegde criteria en heeft vastgesteld dat in casu niet aan die criteria was voldaan (hoofdstuk VII, zevende alinea, van de bestreden beschikking), heeft zij haar beschikking rechtens genoegzaam gemotiveerd. De steunontvanger, de belanghebbende derden en de gemeenschapsrechter zijn immers alleszins in staat de redenen te kennen waarom verweerster een afwijking op grond van artikel 92, lid 3, van het Verdrag heeft geweigerd.

103 Verzoeker kan verweerster niet verwijten, dat zij niet heeft onderzocht, of de marktkrachten zonder de betrokken steunmaatregel toereikend zouden zijn

geweest om de toekomstige steunontvanger ertoe te bewegen door zijn gedragingen tot een van de doelstellingen van de in artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag en artikel 61, lid 3, van de EER-overeenkomst bedoelde afwijkingen bij te dragen (zie hoofdstuk VII, derde alinea, van de bestreden beschikking). De Commissie kon immers volstaan met de constatering, dat niet was voldaan aan één van de in de richtsnoeren gestelde voorwaarden voor goedkeuring van de steun uit hoofde van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag (in casu, het ontbreken van een herstructurering), om op voldoende gemotiveerde wijze te beslissen, dat de steun niet op grond van die bepaling kon worden goedgekeurd.

104 Derhalve is ook het derde onderdeel van het derde middel ongegrond.

105 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

106 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de partij die in het ongelijk is gesteld, in de kosten verwezen, indien zulks is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld en verweerster diens kostenveroordeling heeft gevorderd, dient verzoeker in zijn eigen kosten alsmede in de kosten van verweerster te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.

- 2) Verwijst verzoeker in de kosten.

García-Valdecasas

Tiili

Azizi

Moura Ramos

Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 april 1998.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

J. Azizi

Inhoudsoverzicht

Het rechtskader	II - 723
De feiten	II - 726
Het procesverloop	II - 730
Conclusies	II - 730
De ontvankelijkheid	II - 731
Argumenten van partijen	II - 731
Beoordeling door het Gerecht	II - 732
Ten gronde	II - 733
Het eerste middel: schending van artikel 92, lid 1, van het Verdrag	II - 734
Argumenten van partijen	II - 734
Beoordeling door het Gerecht	II - 736
A — Verstoring van de mededinging	II - 737
B — Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten	II - 738
C — De invloed van de aan de concurrenten van VLM verleende steun	II - 739
D — De hoogte van de steun	II - 740
E — Conclusie	II - 740
Het eerste onderdeel van het derde middel: ontoereikende motivering wat de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag betreft	II - 740
Argumenten van partijen	II - 740
Beoordeling door het Gerecht	II - 742
Het tweede onderdeel van het derde middel: ontoereikende motivering van de afwijzing van het betoog betreffende een ontheffing voor steunmaatregelen van geringe omvang in de luchtvaartsector	II - 744
Argumenten van partijen	II - 744
Beoordeling door het Gerecht	II - 745
Het tweede middel: schending van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag, volgens hetwelk de Commissie steunmaatregelen bestemd ter vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan verklaren	II - 747
Argumenten van partijen	II - 747
Beoordeling door het Gerecht	II - 749
Derde onderdeel van het derde middel: ontoereikende motivering wat de toepassing van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag betreft	II - 752
Argumenten van partijen	II - 752
Beoordeling door het Gerecht	II - 753
Kosten	II - 754