



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.11.2001

C(2001)3722fin

Objet : Aide d'Etat n ° NN 140/2001 – Luxembourg

Garantie de l'Etat aux compagnies aériennes

Madame la Ministre,

1. Procédure

1. Conformément à l'Article 88 § 3 du Traité CE, la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union Européenne a, dans sa lettre du 1er octobre 2001, enregistrée le 4 octobre 2001 sous le numéro SG (2001) A/10946, informé la Commission Européenne d'une garantie de l'Etat aux compagnies aériennes.
2. Cette garantie ayant été mise en œuvre avant la prise de décision de la Commission à son sujet, elle a été enregistrée comme aide non notifiée sous le numéro NN 140/2001. Celle-ci étant incomplète, la Commission a demandé de plus amples informations par une lettre du 16 octobre 2001. Le Luxembourg a répondu par un fax le 19 octobre 2001 et sa réponse a été enregistrée par la Commission le 22 octobre 2001 sous le numéro A/68775. Cette réponse a été confirmée par une lettre du 25 octobre 2001 enregistrée par la Commission le 26 octobre 2001 sous le numéro A/69129.

2. Description de l'aide

3. Du fait des attaques terroristes survenues aux Etats-Unis le 11 septembre 2001, les compagnies d'assurance ont, de manière générale, annoncé à partir du 17 septembre 2001 de très sévères restrictions à leur intervention en faveur des compagnies aériennes. Cela s'est traduit, entre autres, par une forte diminution des garanties accordées à compter du 25 septembre 2001 pour les dommages aux tiers résultant de sinistres liés aux risques de guerre et de terrorisme.
4. Pour ces risques, les assureurs ont limité leur seuil d'intervention, lequel pouvait atteindre, avant le 25 septembre 2001, 2 milliards USD par avion et

Son Excellence Madame Lydie WURTH-POLFER
Ministre des Affaires étrangères
Rue Notre-Dame 5
L - 2911 LUXEMBOURG

par évènement, à 50 millions USD par avion, tous évènements de l'année confondus.

Ceci a impliqué :

- d'une part que le plafond d'intervention des assureurs s'est trouvé abaissé à un niveau qui n'était plus suffisant face aux risques associés au transport aérien, et, dans certains cas, aux exigences des autorités aériennes en termes de couverture,
- d'autre part que l'imposition de ce seuil pour tous les évènements confondus pouvait amener un avion à ne plus être assuré, vis à vis des tiers, pour le cas où de premiers dommages éventuels épuiserait ce capital annuel.

5. Du fait de l'étendue et de la rapidité de la dénonciation de ces couvertures par les assureurs, la plupart des Etats ont mis en œuvre un programme de garantie et/ou d'assurance directe en faveur du secteur aérien.

6. A ce titre, le Luxembourg a mis en place, par la voie d'un Règlement grand-ducal du 24 septembre 2001, son propre système de garantie au transport aérien :

- ce régime accorde la garantie de l'Etat aux compagnies aériennes Luxair S.A. et Cargolux Airlines International S.A. pour faire face à leur responsabilité vis à vis des tiers, autres que les passagers, en cas d'acte de guerre ou de terrorisme ;

- cette garantie est accordée pour les risques devant être couverts et ne pouvant l'être par le marché et n'excédera pas la valeur de 2 milliards USD par sinistre ;

- elle est accordée pour une durée d'un mois et ne sera pas rémunérée.

3. Appréciation de l'aide

Existence d'une aide

7. En vertu de l'article 87, paragraphe 1, du Traité, sauf dérogations contraires, toute aide accordée par un État membre ou au moyen de ressources d'un État membre qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le marché commun.

8. Par cette garantie l'Etat luxembourgeois utilise des ressources d'Etat, ou prévoit de les utiliser en cas de sinistre, ce au profit de compagnies aériennes désignées.

9. La garantie de l'Etat confère un avantage à ces dernières qui, sans elle, n'auraient pas la couverture d'assurance nécessaire pour opérer. De plus cette ressource leur est fournie sans compensation financière en faveur de l'Etat.

10. Cette mesure visant le transport aérien est sélective par nature.
11. Dans le cadre d'un marché aérien libéralisé depuis l'entrée en vigueur du troisième paquet le 1er janvier 1993¹, les compagnies luxembourgeoises se trouvent en situation de concurrence avec d'autres compagnies relevant d'autres Etats Membres. Les garanties qui leur sont accordées, et l'avantage qu'elles en retirent, affectent les échanges entre les Etats et sont susceptibles d'affecter la concurrence.
12. Ces mesures ne sont compatibles avec le Traité que si elles sont réputées compatibles avec l'une des dérogations prévues.

Base légale

13. L'article 87.2 a) et c) liste des aides compatibles avec le marché commun, que sont certaines aides à caractère social aux consommateurs individuels et certaines aides économiques aux régions allemandes liées à la réunification du pays. Les critères ne sont donc pas réunis pour son application au régime visé.
14. L'article 87.3 du Traité CE liste certains types d'aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Du fait de la nature et de l'objet de cette aide, cet article ne peut être retenu. Elle n'est en effet pas destinée à favoriser le développement économique de certaines régions visées à son paragraphe a). Ensuite l'aide n'est pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre. Elle ne vise pas la culture et la conservation du patrimoine. Enfin, toute autre qualification serait celle d'aide opérationnelle, pour laquelle le régime ne respecte pas les conditions spécifiques et les critères de durée et de dégressivité qu'elle requière.
15. En vertu de l'article 87.2.b) du Traité CE sont compatibles avec le marché commun : « les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ». Dans sa communication du 10 octobre 2001², la Commission considère que les événements du 11 septembre 2001 peuvent être qualifiés d'événements extraordinaires au sens de l'article 87.2.b) du Traité.
16. Au point 37 de cette communication, la Commission note que :

Le Conseil Ecofin du 22 septembre dernier a envisagé les mesures d'urgence que pouvaient prendre les Etats membres pour permettre aux compagnies aériennes de faire face, dans les prochains mois, aux surcoûts d'assurance à certaines conditions. En particulier, il a conclu que :

¹ Règlements du Conseil 2407/92 et 2408/92, JO L 240, 24 août 1992.

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil COM (2001) 574

- *le soutien doit être limité à remédier à une défaillance du marché des assurances afin d'assurer la couverture des dommages subis par des tiers suite à des actes de terrorisme ou de guerre ;*
- *les gouvernements doivent facturer un prix raisonnable qui doit, dans la mesure du possible, refléter les risques couverts par les mécanismes introduits, même si cette condition peut être suspendue sur le court terme ;*
- *les mécanismes seront introduits pour un mois, tout en poursuivant les travaux pour trouver une solution durable et encourager l'industrie à refaire appel au marché, le plus tôt possible.*

Le Conseil a aussi rappelé l'obligation de notifier ces mesures à la Commission afin de vérifier leur compatibilité avec les règles des aides d'Etat.

17. Au point 38 de la même communication, la Commission établit la politique suivante :

Dans les décisions qu'elle sera amenée à adopter dans le cadre des aides d'Etat à l'égard des mesures qui lui seront notifiées, la Commission prendra en compte toutes les circonstances pertinentes et en particulier le fait que les interventions publiques en cause:

- *s'appliquent sans aucune restriction de manière uniforme à toutes les compagnies d'un même Etat membre ;*
- *sont limitées en durée à une période d'un mois ;*
- *visent uniquement à compenser le surcoût des assurances découlant des événements du 11 septembre 2001 et n'aient en aucune manière pour effet de placer les compagnies aériennes dans une situation meilleure que celle dans laquelle elles se trouvaient antérieurement au 11 septembre 2001.*

Compatibilité au sens de l'article 87.2.b)

18. La Commission note que le régime mis en place pour les compagnies aériennes est limité à ce que le marché des assurances n'a plus offert à compter du 25 septembre 2001 :

- *la couverture de la responsabilité vis à vis des passagers en est exclue, puisqu'elle restait accessible sur le marché ;*
- *le seuil d'intervention de la garantie est fixé à 50 millions USD, valeur en dessous de laquelle les polices d'assurance sont restées en vigueur.*

19. L'Etat luxembourgeois n'a pas facturé sa garantie. En tout état de cause, les compagnies aériennes sont restées redevables envers leurs assureurs de primes aux moins égales à celles dues précédemment ; elles n'ont ainsi pas été placées dans des conditions plus favorables que celles dans lesquelles elles se trouvaient avant le 11 septembre 2001.

20. Le régime a été mis en place à compter du 25 septembre 2001 pour une durée maximale d'un mois ; les autorités luxembourgeoises ont, dans l'intervalle, fait part à la Commission de leur décision de ne pas le renouveler, sous cette forme ou tout autre, au-delà du 25 octobre 2001. A ce titre, elles ont mentionné que

les compagnies en ayant bénéficié ont pu, à compter de cette date, trouver sur le marché les assurances jugées nécessaires pour leur activité.

21. Le régime mis en place prévoit comme bénéficiaires deux compagnies aériennes et deux seules : Luxair S.A. et Cargolux Airlines International S.A. Les autorités luxembourgeoises ont précisé dans leur réponse aux demandes de la Commission « qu'aucune autre compagnie établie au Luxembourg ou susceptible de s'établir au Luxembourg pendant la durée d'application du règlement n'a fait l'objet de la part des assureurs d'une dénonciation de couverture du risque visé par la garantie étatique ». De fait le régime s'applique donc à l'ensemble des compagnies luxembourgeoises ayant subi cette dénonciation d'une partie de leurs polices d'assurances ; il ne peut en conséquence être considéré comme discriminatoire.
22. En conséquence, la Commission conclut que le régime respecte les règles fixées dans sa communication du 10 octobre 2001 ; il est donc jugé compatible avec le Traité CE au sens de l'article 87.2.b).

4. Décision.

La Commission a donc décidé de considérer le régime de garantie de l'Etat aux compagnies aériennes comme compatible avec le Traité CE.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de l'Energie et des Transports
Direction A – Unité A2
Rue de la Loi, 200
B-1049 BRUXELLES
Fax : + 32 2 296 41 04

Veillez croire, Madame la Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Loyola de Palacio
Vice-Présidente