



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 01.10.2014  
C(2014) 6834 final

### VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour information.

**Objet: Aides d'État SA.38105 (2014/C) (ex 2014/NN) – Belgique  
Subside en faveur de certaines compagnies aériennes opérant à l'aéroport de  
Bruxelles-National**

Monsieur le Ministre,

Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la Belgique qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur les mesures citées en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

### 1 PROCÉDURE

- (1) Le 19 décembre 2013, un communiqué de presse du Conseil des ministres du gouvernement belge a annoncé qu'un projet d'arrêté royal visant à octroyer une aide financière en faveur des utilisateurs des services de Brussels Airport Company, titulaire de la licence d'exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National, avait été approuvé.
- (2) Par courrier du 31 décembre 2013, la Commission a été saisie d'une plainte formulée par International Airlines group (ci-après "IAG") concernant ces mesures.
- (3) Par courrier du 2 janvier 2014, la compagnie aérienne Ryanair a également déposé une plainte en ce sens.

Son Excellence Monsieur Didier REYNDERS  
Ministre des Affaires étrangères  
Rue des Petits Carmes, 15  
B - 1000 Bruxelles

- (4) La Commission a transmis les plaintes d'IAG et de Ryanair à la Belgique et lui a demandé des informations complémentaires par courrier du 13 janvier 2014. Les autorités belges ont présenté leurs commentaires par courrier du 5 février 2014.
- (5) Le 11 février 2014, la Commission a adressé une demande de renseignements à la Belgique. Les autorités belges ont présenté leurs observations par courrier du 2 avril 2014.
- (6) Le 26 mai 2014, Ryanair a adressé un nouveau courrier aux services de la Commission dans lequel elle fournit des observations complémentaires et y a joint l'arrêté royal octroyant la mesure.
- (7) Le 25 juillet 2014, le « Plan Wathélet, Pas Question » a écrit à la Commission pour appeler son attention sur cette même mesure.

## 2 INFORMATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT L'AÉROPORT

### 2.1 Caractéristiques de l'aéroport et fréquentation

- (8) L'aéroport de Bruxelles-National est situé à douze kilomètres au nord-est de Bruxelles, dans la commune de Zaventem.
- (9) En 2013, l'aéroport a accueilli environ 19 millions de passagers. La capacité maximale théorique de l'aéroport est estimée à 35 millions de passagers. Il fonctionne donc actuellement à environ 55% de sa capacité. Le trafic passager de l'aéroport de Bruxelles-National depuis 2005 est synthétisé dans le tableau 1 ci-dessous.

**Tableau 1: Trafic de l'aéroport de Bruxelles-National sur la période 2005-2014 (commercial et non commercial)<sup>1</sup>.**

<b>Année</b>	<b>Passagers</b>	<b>Mouvements</b>
<b>2005</b>	<b>16 179 733 (+ 3,50%)</b>	<b>253 255 (- 0,30%)</b>
<b>2006</b>	<b>16 707 892 (+ 3,30%)</b>	<b>254 772 (+ 0,60%)</b>
<b>2007</b>	<b>17 877 618 (+ 7,10%)</b>	<b>264 366 (+ 3,80%)</b>
<b>2008</b>	<b>18 515 730 (+ 3,40%)</b>	<b>258 795 (- 2,10%)</b>
<b>2009</b>	<b>16 999 154 (- 8,20%)</b>	<b>231 668 (- 10,5%)</b>
<b>2010</b>	<b>17 180 606 (+ 1,10%)</b>	<b>225 682 (- 2,60%)</b>
<b>2011</b>	<b>18 786 034 (+ 9,30%)</b>	<b>233 758 (+ 3,60%)</b>
<b>2012</b>	<b>18 971 332 (+ 1%)</b>	<b>223 431 (- 4%)</b>
<b>2013</b>	<b>19 133 222 (+ 0,90%)</b>	<b>216 678 (- 3%)</b>
<b>2014<sup>2</sup></b>	<b>9 952 018 (+ 11,80%)</b>	<b>111 470 (+ 5,1%)</b>

- (10) L'aéroport de Bruxelles-National est essentiellement ouvert au trafic européen et international commercial. Le tableau repris ci-dessous synthétise la part du trafic passager européen et international dans le trafic total de l'aéroport.

<sup>1</sup> Les chiffres entre parenthèses représentent la variation du nombre de passagers ou de mouvements par rapport à l'année précédente.

<sup>2</sup> Pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 30 juin 2014.

**Tableau 2 : Evolution de la part UE/NON UE du trafic passagers commercial à l'aéroport de Bruxelles-National sur la période 2005-2013.**

	UE	NON UE	TOTAL
<b>2005</b>	11 089 996 (68,74%)	5 043 410 (31,26%)	16 133 406
<b>2006</b>	11 760 414 (70,56%)	4 906 108 (29,44%)	16 666 522
<b>2007</b>	12 235 290 (68,59%)	5 602 924 (31,41%)	17 838 214
<b>2008</b>	11 986 491 (64,9%)	6 493 416 (35,1%)	18 479 907
<b>2009</b>	10 730 415 (63,2%)	6 240 239 (36,8%)	16 970 654
<b>2010</b>	10 530 785 (61,4%)	6 618 631 (38,6%)	17 149 416
<b>2011</b>	11 650 291 (62,1%)	7 105 912 (37,9%)	18 756 203
<b>2012</b>	11 437 193 (60,4%)	7 506 495 (39,6%)	18 943 688
<b>2013</b>	11 661 585 (61%)	7 443 813 (39%)	19 105 398

- (11) L'aéroport de Bruxelles-National sert de plate-forme de correspondance (hub) pour diverses compagnies aériennes telles que Brussels Airlines et les compagnies aériennes coopérant avec elle au sein de l'alliance Star Alliance, ainsi que Jet Airways.
- (12) A ce jour, 42 compagnies aériennes opèrent depuis l'aéroport de Bruxelles-National. En 2013, les cinq compagnies principales opérant à Bruxelles-National étaient les suivantes :

**Tableau 3 : principales compagnies aériennes opérant au départ de Bruxelles-National**

	Nombre de passagers au départ (passagers en transit et transfert inclus)	
	2013	2012
Brussels Airlines	2 957 455	2 931 025
Jetair Fly	725 800	720 655
Thomas Cook	411 636	411 093
Lufthansa	410 153	420 072
EasyJet	396 969	382 875

- (13) Depuis février 2014, l'aéroport de Bruxelles-National accueille les compagnies à bas coûts Ryanair et Vueling. Ryanair a annoncé qu'elle comptait transporter près d'1,5 million de passagers en 2014 au départ de l'aéroport de Bruxelles-National.

En vue d'atteindre cet objectif, la compagnie a ouvert 9 liaisons à partir de cet aéroport et y a implanté sa deuxième base en Belgique après celle de l'aéroport de Charleroi. Quant à Vueling, la compagnie a fait part de son intention de transporter 700 000 passagers en 2014. A cette fin, elle opérera à terme 11 nouvelles destinations à partir de l'aéroport de Bruxelles-National, auxquelles s'ajouteront trois destinations estivales.

## **2.2 Brussels Airport Company, exploitant et propriétaire des infrastructures aéroportuaires**

- (14) Depuis 2004, la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National est assurée par Brussels Airport Company (ci-après "BAC") conformément à l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires<sup>3</sup>. BAC est également propriétaire des installations aéroportuaires.
- (15) BAC est le successeur de la société anonyme de droit public appelé Brussels International Airport Company (BIAC). BIAC a été rebaptisée " The Brussels Airport Company SA " lors de l'assemblée générale du 4 octobre 2006. Au 1<sup>er</sup> juillet 2013, le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National a adopté son nom actuel : " Brussels Airport Company ".
- (16) BAC est une société privée. 75 % des actions de BAC sont détenues par des investisseurs privés : 38,99 % par un fonds de pension canadien<sup>4</sup> et 36,01% par un groupe australien<sup>5</sup>. Les actions restantes (25%) sont détenues par l'Etat belge. Le conseil d'administration est composé de 11 membres dont 4 sont désignés par l'Etat belge, y compris le président du conseil d'administration.

## **2.3 Cadre réglementaire relatif à la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National**

- (17) En vertu de l'article 6, paragraphe 1, X, 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la compétence en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports est confiée aux régions, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National dont l'exploitation relève de la compétence de l'Etat fédéral. D'après la réponse fournie par les autorités belges en date du 2 avril 2014, la seule exception à cette répartition des compétences concerne la sûreté et la sécurité aéroportuaire qui relève des compétences exclusives des autorités fédérales dans la mesure où cette compétence est d'ordre public.
- (18) Le chapitre IV de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé<sup>6</sup> définit les conditions de l'exploitation des installations de l'aéroport de Bruxelles-National. Cette exploitation est soumise à l'octroi préalable par arrêté royal d'une

---

<sup>3</sup> Arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

<sup>4</sup> Ontario Teachers' Pension Plan

<sup>5</sup> MAp Airports via Macquarie European Infrastructure Fund I et Macquarie European Infrastructure Fund III

<sup>6</sup> Arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

licence d'exploitation individuelle à durée indéterminée. L'article 30 de l'arrêté précité prévoit que le titulaire de la licence d'exploitation doit, entre autres :

*"1° entretenir et développer les installations aéroportuaires dans des conditions économiquement acceptables de manière à assurer la sûreté des personnes et la sécurité des installations aéroportuaires, la certification continue des installations aéroportuaires, une capacité suffisante, compte tenu du développement de la demande et du rôle international de l'aéroport de Bruxelles-National, et un haut niveau de qualité" ;*

- (19) En application de l'article 3 de l'arrêté royal du 21 juin 2004<sup>7</sup> octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, cette dernière a été attribuée à BAC. L'article 4, 4° de cet arrêté prévoit que BAC assure *" le maintien de la sécurité et de la sûreté au sol, à l'exclusion des tâches de police générale et d'inspection aéronautique, ainsi que des tâches militaires "*. L'article 7, 1° prévoit que BAC *" doit entretenir et développer les installations aéroportuaires de manière à assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des installations aéroportuaires (...)"*.
- (20) Au sein de l'aéroport de Bruxelles-National, il existe des " activités régulées " dont les revenus pouvant être perçus par le titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport (*in casu*, BAC) sont contrôlés conformément à une formule tarifaire<sup>8</sup>. Ces activités régulées sont les suivantes :
- a) les atterrissages et décollages d'avions;
  - b) le stationnement d'avions;
  - c) l'utilisation par les passagers des installations aéroportuaires mises à leur disposition ;
  - d) l'approvisionnement en carburant pour les avions au moyen d'infrastructures centralisées ;
  - e) les prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sécurité des installations aéroportuaires.
- (21) Concernant la formule tarifaire susmentionnée, l'article 30, 7° de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires prévoit qu'elle est établie par le titulaire de la licence d'exploitation, après consultation des organisations représentatives des usagers, et est destinées à limiter l'évolution des revenus qu'il peut percevoir par unité de trafic pour les activités régulées<sup>9</sup>.
- (22) En outre, l'article 42 de l'arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National stipule que la formule de contrôle

---

<sup>7</sup> Arrêté royal du 21 juin 2004 octroyant la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National.

<sup>8</sup> Article 1, 12° de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

<sup>9</sup> Article 30, 7° de l'arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de Brussels International Airport Company en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, publié au Moniteur belge le 24 juin 2004.

tarifaire visée à l'article 30, 7° de l'arrêté royal du 27 mai 2004 est fixée de manière à :

*1° refléter le total des coûts régulés sur la base des résultats du modèle de coûts ABC ;*

*2° assurer une marge bénéficiaire équitable en rémunération des capitaux investis, en vue d'assurer notamment le développement des installations aéroportuaires ;*

*3° aligner les tarifs des redevances aéroportuaires des activités régulées au niveau des pratiques tarifaires des aéroports de référence sur la base des résultats du modèle tarifaire de référence ".*

- (23) Ainsi que précisé dans le considérant (20e) de la présente décision, les prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sécurité des installations aéroportuaires font donc partie des activités régulées. BAC impose aux compagnies aériennes de payer une redevance sécurité ("security charge") pour chaque passager au départ de l'aéroport de Bruxelles-National. D'après la brochure reprenant les tarifs des activités aéronautiques de BAC, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2014, cette redevance de sécurité s'élève à 6,71 EUR par passager au départ, en transit et en transfert<sup>10</sup>.

### **3 DESCRIPTION DE LA MESURE**

- (24) La mesure faisant l'objet de la présente décision est l'octroi, en application de l'arrêté royal du 7 janvier 2014<sup>11</sup> (ci-après « l'arrêté royal »), d'un subside à BAC, ce subside devant ensuite être redistribué aux compagnies aériennes remplissant certaines conditions stipulées dans l'arrêté royal et explicitées dans le considérant 26 ci-dessous.
- (25) En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal, il est alloué à BAC un subside d'un montant annuel de 19 millions d'euros au titre du soutien aux infrastructures liées à la sûreté. Ce subside est octroyé pour les années budgétaires 2014, 2015 et 2016. Il est versé annuellement au compte de BAC au plus tard le 31 mars de chaque année.
- (26) En application de l'article 2, 1° de l'arrêté royal, BAC redistribue aux usagers de l'aéroport de Bruxelles-National ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012, passagers en transit et transfert non inclus, le subside visé à l'article 1<sup>er</sup> pour un montant correspondant à une partie de celui versé par eux au titre de prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sûreté des installations aéroportuaires.
- (27) L'article 2, 2° de l'arrêté royal précise que le montant reversé à chaque usager respectant les conditions visées au 1° " *est calculé annuellement sur la base du nombre de passagers au départ, les passagers en transit et transfert inclus, pour les années 2013, 2014 et 2015 ; au-delà du 400 000<sup>ème</sup> passager par an, l'utilisateur est exonéré, pour les années 2013, 2014 et 2015, du paiement des prestations*

<sup>10</sup> Brochure " Charges & fees at Brussels Airport", entré en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2014, p .8, disponible à l'adresse: <http://www.brusselsairport.be/fr/cf/res/pdf/en/aptcharges14>.

<sup>11</sup> Arrêté Royal du 7 janvier 2014 octroyant un subside à Brussels Airport Company, titulaire de la licence d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, pour le soutien aux infrastructures liées à la sûreté, publié au Moniteur belge le 23 avril 2014.

*visant à assurer la sûreté des passagers et la sûreté des installations aéroportuaires, pour un montant total maximal annuel de 19 millions d'euros ".*

(28) L'arrêté royal stipule également que cette mesure budgétaire sera évaluée dans le courant de l'année 2015 afin de pouvoir être adaptée avant que la nouvelle période tarifaire 2016-2021 ne débute.

(29) L'arrêté royal produit ses effets au 1er janvier 2013.

#### **4 APPRECIATION DE LA MESURE**

(30) Dans la présente section, la Commission examine si la mesure décrite dans la section 3 est susceptible de constituer une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après " le Traité ") en faveur des compagnies aériennes répondant aux conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal (section 4.1), avant d'aborder la question de la compatibilité de l'aide éventuelle (section 4.2) et d'examiner la question de son illégalité et de son recouvrement (section 4.3).

#### **4.1 Existence d'une aide en faveur des compagnies aériennes répondant aux conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal**

(31) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du Traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

(32) La qualification d'une mesure en tant qu'aide d'État suppose donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) le ou les bénéficiaires soient des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité, 2) la mesure en question soit octroyée au moyen de ressources d'État et soit imputable à l'Etat, 3) la mesure confère un avantage à son ou ses bénéficiaires et l'avantage est sélectif et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence, et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres<sup>12</sup>.

##### **4.1.1 Notions d'entreprise et d'activité économique**

(33) Ainsi que le rappelle le point 27 des lignes directrices aviation, l'activité des compagnies aériennes consistant à fournir des services de transport à des passagers ou à des entreprises constitue une activité économique.

(34) Comme les usagers de l'aéroport de Bruxelles-National auxquels BAC doit redistribuer le subside sont des compagnies aériennes, la Commission estime à ce stade de la procédure que leur activité est de nature économique au sens de l'article 107, paragraphe 1 du Traité.

---

<sup>12</sup> Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, EU:C:2006:8 Rec. p. I-289, point 129).

#### 4.1.2 Ressources d'Etat et imputabilité à l'Etat

- (35) Le subside est octroyé en application d'un arrêté royal adopté en Conseil des ministres. L'article 6 de l'arrêté royal stipule que le Ministre qui a la navigation aérienne dans ses attributions est chargé de l'exécution de l'arrêté.
- (36) Le subside est puisé dans le budget de l'Etat belge. L'article 3 de l'arrêté royal du 7 janvier 2014 précise en effet que : "le subside visé à l'article 1er est imputé à l'allocation de base 52.60.31.32.01, "Aide au secteur aéronautique", (...) du budget du Service public fédéral Mobilité et Transport pour l'année budgétaire 2014".
- (37) Bien que le subside soit versé aux compagnies aériennes bénéficiaires par l'intermédiaire de BAC, une société dont 75% des actions sont détenues par des investisseurs privés, selon les informations dont dispose la Commission à ce stade de la procédure, BAC est contraint de rétrocéder l'intégralité du subside aux compagnies aériennes. En application de l'article 2, 1° de l'arrêté royal, BAC redistribue aux usagers de l'aéroport de Bruxelles-National ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1er janvier et le 31 décembre 2012, passagers en transit et transfert non inclus, le subside visé à l'article 1er pour un montant correspondant à une partie de celui versé par eux au titre de prestations visant à assurer la sûreté des passagers et la sûreté des installations aéroportuaires. La Belgique a précisé<sup>13</sup> que si les montants que BAC doit transférer aux compagnies aériennes dans une année spécifique étaient inférieurs au montant de 19 millions d'euros qu'il a reçu, la partie non transférée par BAC serait reversée sans tarder.
- (38) Sur le fondement de ces éléments, qu'elle invite la Belgique et les parties à commenter, la Commission considère à ce stade de la procédure que la mesure est imputable à l'Etat et est accordée par la Belgique au moyen de ressources d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du Traité.

#### 4.1.3 Avantage sélectif

##### A. Avantage

- (39) A ce stade de la procédure, la Commission estime que la mesure constitue un avantage pour les compagnies aériennes remplissant les conditions définies dans l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure. En effet, en application de l'article 2 de l'arrêté royal, BAC redistribue le subside aux usagers de l'aéroport de Bruxelles-National ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012, passagers en transit et transfert non inclus, selon des modalités définies par ce même article. BAC n'est donc pas libre de maintenir inchangées les redevances perçues des compagnies aériennes une fois perçu le subside instauré par l'arrêté royal. Au contraire, l'arrêté royal oblige BAC à faire bénéficier certaines compagnies aériennes des effets de ce subside. Il apparaît à ce stade que lesdites compagnies en retirent un avantage économique, soit sous la forme de paiements effectués par BAC, soit sous la forme de redevances aéroportuaires plus faibles que ce qu'elles seraient autrement, et que cet avantage trouve son origine non dans la politique commerciale librement menée par BAC, mais dans l'arrêté royal adopté par l'Etat fédéral.

---

<sup>13</sup> Note de la Belgique en date du 2 avril 2014 : réponse à la question n°13.



- (40) Ainsi, et même dans l'hypothèse où le subside ne serait destiné qu'à financer des activités non économiques de BAC, serait limité aux coûts engendrés dans le chef de BAC par l'exercice de ces activités et n'induirait aucune discrimination entre aéroports, il en procurerait néanmoins, au vu des éléments disponibles à ce stade, un avantage économique en faveur des compagnies aériennes remplissant les conditions définies dans l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure, en raison du mécanisme de redistribution évoqué ci-dessus.
- (41) La Commission invite la Belgique à commenter ces conclusions préliminaires et à préciser le dispositif décrit dans l'article 2. En particulier, la Commission souhaite recevoir des précisions sur les modalités de calcul du subside devant être redistribué à chaque compagnie aérienne bénéficiaire. La Commission souhaite également savoir si la redistribution se fait au moyen d'un versement et/ou d'une exonération du paiement de la redevance sécurité.

## B. Sélectivité

- (42) En application de l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure, seuls les usagers ayant transporté plus de 400 000 passagers au départ entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2012 (passagers en transit et transfert non inclus) peuvent bénéficier de la mesure.
- (43) D'après le journal l'Echo<sup>14</sup>, seules trois compagnies rempliraient les conditions susmentionnées : Brussel Airlines, Jetairfly, Thomas Cook Belgium. Le même article précise que grâce à cette mesure, Brussels Airlines aurait déjà inscrit dans ses comptes 2013, 15 millions d'euros à recevoir.
- (44) A ce stade de la procédure, la Commission considère que la mesure est sélective pour plusieurs raisons:
- elle bénéficie aux compagnies aériennes et non aux autres modes de transport de passagers ;
  - elle bénéficie aux compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Bruxelles-National et non à toutes les compagnies aériennes ;
  - elle bénéficie aux compagnies aériennes remplissant un certain nombre de conditions de trafic à Bruxelles National en 2012 et non à toutes les compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Bruxelles-National.
- (45) A cet égard, les critères permettant l'attribution de cette aide, à savoir "*avoir transporté plus de 400 000 passagers au départ en 2012, les passagers en transit et transfert non inclus*" semblent particulièrement discriminatoires et sans lien avec l'objectif et la nature de la mesure, favorisant *de facto* trois compagnies aériennes données tout en excluant tous les autres usagers de l'aéroport de Bruxelles-National notamment les nouveaux venus, tels Ryanair et Vueling.

---

<sup>14</sup> Journal L'Echo, publié le mardi 22 avril 2014. Journal De Tijd: "EU start onderzoek naar steun Brussels Airlines", publié le 2 mai 2014.

- (46) La Belgique a présenté un certain nombre d'arguments afin de démontrer que la mesure ne serait pas sélective pour les compagnies aériennes en bénéficiant. Ces arguments sont résumés ci-dessous :
- (i) Concernant le choix du seuil de 400.000 passagers, les passagers en transit et transfert non inclus, pour déterminer les usagers bénéficiaires
- (47) Selon la Belgique, l'idée sous-jacente de la mesure est de refléter le caractère décroissant du coût marginal par passager des frais de sûreté et d'éviter ainsi de pénaliser les usagers qui contribuent le plus au développement du trafic passagers de l'aéroport.
- (48) Concernant le choix du seuil des 400 000 passagers, les passagers en transit et transfert non inclus, la Belgique explique que ce seuil avait été établi sur le fondement des analyses suivantes:
- i. 41 % du coût de la sûreté est fixe, alors que 59 % est variable;
  - ii. le transfert des passagers n'est pas exempté des frais de sûreté ce qui constitue une différence notable avec de nombreux aéroports européens. Selon l'Etat belge, cette pratique tarifaire ne reflète pas la dégressivité des coûts de sûreté. En outre, les coûts réels de gestion des passagers ne seraient pas reflétés au travers de cette pratique tarifaire;
  - iii. les compagnies aériennes de passagers contribuent aux coûts de sûreté de façon plus importante que les opérateurs cargo puisque les redevances sont basées sur le nombre de passagers alors qu'une part importante des coûts de sûreté est issue de la gestion de la sûreté pour ces opérateurs cargo.
- (49) Selon la Belgique, c'est à partir du seuil de 400 000 passagers au départ que l'incitant pourrait produire ses effets. Une valeur inférieure aurait pour effet, selon la Belgique, de diluer la mesure qui ne subsidie que le tiers des coûts de sûreté aéroportuaire, tandis qu'une valeur supérieure rendrait l'objectif inatteignable pour les compagnies aériennes souhaitant se développer sur le site de Zaventem.
- (50) La Commission s'interroge sur la validité des arguments de la Belgique. Ces arguments semblent reposer en premier lieu sur l'objectif consistant à faire bénéficier aux compagnies aériennes de l'effet de la prise en charge par l'Etat d'une partie des coûts de sûreté de BAC en proportion de ceux de ces coûts qui leur sont respectivement imputables. Cependant, s'il ne peut être exclu que les coûts de la sûreté par passager sont décroissants du fait de l'existence de coûts fixes, rien n'indique à ce stade que c'est seulement à partir du 400 000ème passager que cet effet de décroissance mérite d'être pris en compte, et que les compagnies aériennes transportant un nombre de passagers inférieur ne sauraient bénéficier de la prise en charge par l'Etat d'une partie des coûts de sûreté de BAC. Par ailleurs, l'argument selon lequel une valeur inférieure à 400 000 passagers aurait pour effet de " diluer la mesure " n'a été étayée par aucune analyse chiffrée. De manière plus générale, la Belgique n'a à ce jour produit aucun calcul ou estimation quantifiée afin de justifier le choix du seuil de 400 000 passagers plutôt que tout autre.

(51) De plus, il ressort de l'argument résumé au considérant (49) que l'un des objectifs de la mesure en cause est d'inciter les compagnies aériennes à augmenter leur trafic à l'aéroport de Bruxelles-National. La Commission note tout d'abord à ce sujet que cet objectif paraît sans rapport avec le système de charges aéroportuaires dont la mesure en cause semble faire partie, et dont la logique interne semble se limiter à faire payer aux compagnies aériennes des redevances reflétant les coûts liés à leur activité dans l'aéroport. De plus, si l'objectif de la Belgique est d'accroître le trafic à Bruxelles-National, les raisons pour lesquelles les incitations seraient réservées aux compagnies ayant transporté plus de 400 000 passagers en 2012 n'apparaissent pas clairement. En tout état de cause, un tel argument ne pourrait être examiné que pour apprécier la compatibilité de l'aide. A ce stade de la procédure, la Commission estime qu'un tel argument ne peut avoir pour effet d'ôter à la mesure son caractère sélectif.

(ii) Concernant l'inclusion des passagers en transfert et transit

(52) La Commission note en outre qu'alors qu'en application de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, les passagers en transfert et transit sont exclus du décompte du nombre de passagers pour déterminer les compagnies aériennes bénéficiaires, ces passagers sont inclus lorsqu'il s'agit de déterminer les montants à reverser à chacune des compagnies aériennes bénéficiaires en application de l'article 2, alinéa 2.

(53) Selon la presse, le fait d'exclure les passagers en transfert et transit pour déterminer les compagnies aériennes pouvant bénéficier de la redistribution du subside, puis de réintégrer lesdits passagers en transfert et transit pour calculer le montant à redistribuer pour chacune des compagnies aériennes privilégiées Brussels Airlines<sup>15</sup>.

(54) La Commission invite la Belgique à commenter ce point. La Commission demande notamment à la Belgique d'indiquer (i) quelles sont les compagnies bénéficiaires de la mesure en application des dispositions de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> et (ii) quelles seraient les compagnies bénéficiaires si les passagers en transfert et transit étaient inclus dans le décompte des passagers. Elle demande également à la Belgique de lui transmettre les montants que BAC doit reverser par compagnie aérienne au titre de l'année 2014 (i) en appliquant les dispositions de l'article 2, alinéa 2 de la mesure, et (ii) en appliquant ces mêmes dispositions mais en excluant les passagers en transit et transfert.

(iii) Concernant le choix de 2012

(55) Selon la Belgique<sup>16</sup>, l'année 2012 a été choisie comme année de référence dans la mesure où c'est la dernière année pour laquelle les chiffres étaient disponibles au moment où le Conseil des Ministres a décidé d'adopter la mesure.

---

<sup>15</sup> Journal L'Echo, publié le mardi 22 avril 2014.

<sup>16</sup> Lettre des autorités belges du 2 avril 2014.

(56) La Commission s'interroge cependant sur la validité de cet argument. Elle se demande pourquoi la Belgique a estimé nécessaire de se fonder sur les chiffres de trafic au moment de l'adoption de la mesure et pourquoi il ne serait pas suffisant d'avoir les chiffres de trafic au moment du calcul du montant à reverser à chaque usager. A cet égard, la Commission constate qu'en vue de calculer le montant à redistribuer à chaque compagnie aérienne, la mesure prévoit qu'il sera tenu compte du nombre de passagers au départ, (...), pour les années 2013, 2014 et 2015. Elle s'interroge sur la raison pour laquelle la Belgique n'a pas décidé de tenir compte de ces mêmes chiffres pour déterminer les compagnies aériennes bénéficiaires.

(57) Par ailleurs, la Commission note qu'un critère de sélection des entreprises bénéficiaires fondé sur les chiffres de trafic observés en 2012 semble incohérent avec l'objectif d'incitation au développement du trafic, évoqué par la Belgique pour justifier le critère de sélection des entreprises bénéficiaires. En effet, une compagnie qui n'aurait pas atteint le seuil de 400 000 passagers en 2012 ne retirera de la mesure en cause aucune incitation à ouvrir des liaisons au départ de l'aéroport de Bruxelles-National à partir de 2014 ou à augmenter son trafic au départ de cet aéroport si elle exploite déjà de telles liaisons.

(iv) Conclusion

(58) En conclusion, la Commission estime à ce stade de la procédure que la mesure octroie un avantage sélectif aux compagnies aériennes satisfaisant les conditions de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la mesure.

(59) A cet égard, la Commission relève qu'à la date du 26 août 2014, le site internet<sup>17</sup> de Monsieur Melchior Wathelet, à cette date Vice-Premier ministre et ancien Secrétaire d'Etat à l'environnement, à l'énergie, à la mobilité et aux réformes institutionnelles, indiquait que « *le Comité ministériel restreint a décidé en décembre 2012 d'octroyer une enveloppe de 20 millions d'euros annuels pour soutenir les compagnies aériennes belges (...)* ». Le 27 août 2014, Madame Catherine Fonck, à cette date Secrétaire d'Etat à la Mobilité, a déclaré : « *Il y a une décision du gouvernement et elle est très claire. Les subsides aux compagnies aériennes via Brussels Airport doivent être payés* »<sup>18</sup>.

(60) La Commission invite la Belgique et les parties tierces à faire part de leurs observations sur l'existence d'un avantage sélectif pour les compagnies aériennes remplissant les conditions définies dans l'article 2, 1<sup>er</sup> de la mesure.

#### 4.1.4 Affectation des échanges intra-EU et de la concurrence

(61) La mesure peut permettre aux compagnies bénéficiaires de pratiquer une politique tarifaire plus agressive, ainsi que de maintenir ou d'augmenter artificiellement l'offre de services fournis par rapport à des conditions normales de marché, et dès lors, de fausser la concurrence avec les autres compagnies qui ne bénéficient pas de la mesure.

(62) En faussant la concurrence entre compagnies aériennes opérant au sein du marché intérieur, cette mesure risque également de fausser les échanges entre Etats membres.

---

<sup>17</sup> <http://wathelet.belgium.be/fr/category/mobilite>

<sup>18</sup> Article paru dans L'Echo du 27 août 2014, « L'aide fédérale à Brussels Airlines bloquée ».

- (63) La Commission invite la Belgique et les parties tierces à faire part de leurs observations sur l'affectation de la concurrence et des échanges entre Etats membres entraînée par la mesure.

#### **4.1.5 Conclusion sur l'existence d'une aide en faveur des compagnies aériennes**

- (64) Au vu des éléments susmentionnés, la Commission estime que la mesure examinée pourrait constituer une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1 du Traité, au bénéfice des compagnies aériennes remplissant les conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la mesure.

#### **4.2 Compatibilité de l'éventuelle aide aux compagnies aériennes remplissant les conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal**

- (65) Les lignes directrices aviation ne prévoient pas que des aides aux compagnies aériennes dans des aéroports de plus de 5 millions de passagers puissent être compatibles avec le marché intérieur<sup>19</sup>.
- (66) A ce stade de la procédure, la Commission estime donc que si la mesure constitue une aide en faveur de compagnies aériennes, cette aide ne pourrait être compatible sur le fondement des lignes directrices aviation.
- (67) La Commission estime qu'il revient à la Belgique d'indiquer sur quelle base juridique l'aide en cause pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur et de démontrer que les conditions de compatibilité sont réunies.

#### **4.3 Illégalité et recouvrement de l'éventuelle aide**

##### **4.3.1 Illégalité**

- (68) En application de l'article 108, paragraphe 3 du Traité, "*la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.*"
- (69) Dans le cas présent, il semble à ce stade que la mesure en cause a déjà commencé à être mise à exécution, l'arrêté royal étant entré en vigueur, sans avoir été notifié à la Commission.

---

<sup>19</sup> Les aides au démarrage sont les seules aides aux compagnies aériennes pouvant être autorisées sur le fondement des lignes directrice aviation. Toutefois, ainsi que le précise le point 145 des lignes directrices aviation, les aides au démarrage versées pour des liaisons établies entre un aéroport accueillant plus de 5 millions de passagers par an qui n'est pas situé dans des régions éloignées, comme c'est le cas pour Bruxelles-National, ne pourront être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

- (70) Or à ce stade de la procédure, la Commission n'a pas identifié de base juridique exemptant la Belgique de notifier cette aide éventuelle. En effet, la subvention accordée n'est pas couverte par le Règlement général d'exemption par catégorie<sup>20</sup> dans la mesure où elle ne remplit pas les conditions stipulées au chapitre I dudit règlement. De plus, elle est exclue du champ d'application de la décision 2012/21/UE de la Commission<sup>21</sup>, ne serait-ce que du fait que la taille de l'aéroport de Bruxelles-National excède la taille visée par l'article 2.1.e) de la décision 2012/21/UE de la Commission<sup>22</sup>.
- (71) A ce stade de la procédure, la Commission considère donc que la mesure est susceptible de constituer une aide illégale. Elle invite la Belgique à commenter ce point.
- (72) En application de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du Traité CE<sup>23</sup> tel qu'amendé pour la dernière fois le 22 juillet 2013 (ci-après le « règlement de procédure »), la Commission peut, après avoir donné à l'Etat membre concerné la possibilité de présenter ses observations, arrêter une décision enjoignant à l'Etat membre de suspendre le versement de toute aide illégale, jusqu'à ce qu'elle statue sur la compatibilité de cette aide. La Commission, qui étudie l'opportunité d'adopter une telle décision à un stade ultérieur, invite la Belgique à présenter ses observations conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement de procédure.

#### 4.3.2 Recouvrement

- (73) En application de l'article 14 du règlement de procédure, " *en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'Etat membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire* ".
- (74) En l'espèce, il appartient à la Belgique d'informer la Commission du fait qu'un principe général de droit communautaire irait à l'encontre de la récupération des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur si l'existence de telles aides venait à être confirmée.
- (75) En vue d'une éventuelle décision par laquelle la Commission ordonnerait la récupération de l'aide illégale, la Commission demande à la Belgique d'indiquer les dates auxquelles les aides ont été mises à disposition des bénéficiaires et leurs montants. Elle lui demande de l'informer de tout nouveau versement en application de la mesure.

---

<sup>20</sup> Règlement No 800/2008 de la Commission, du 6 août 2008, déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité.

<sup>21</sup> Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.01.2012, p.3).

<sup>22</sup> Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 7 du 11.01.2012, p.3).

<sup>23</sup> JO L 83, 27.3.1999, p.1

- (76) En tout état de cause, et sans préjudice de la position finale de la Commission quant à la présence d'aides illégales incompatibles avec le marché intérieur, la Commission demande à la Belgique de l'informer des montants et dates des versements ou réductions de redevances aéroportuaires que BAC aurait effectués en faveur des usagers de l'aéroport de Bruxelles-National en application de la mesure, en précisant l'identité des usagers concernés, et de mettre à jour ces renseignements de manière régulière au fur et à mesure de l'avancement de la procédure.

## 5 CONCLUSIONS

A la lumière de ce qui précède, la Commission ne peut exclure à ce stade de la procédure que la mesure constitue une aide d'Etat en faveur des compagnies aériennes remplissant les conditions définies par l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal et que cette aide soit illégale et incompatible avec le marché intérieur.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la Belgique, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du Traité, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. La Belgique transmettra à la Commission une version non-confidentielle de ses observations et des informations utiles transmises.

La Commission invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre aux bénéficiaires potentiels de la mesure. Dans ce contexte, la Belgique veillera à ce que ne soient pas divulguées aux entreprises concernées des informations relatives à d'autres entreprises et couvertes par le secret professionnel au sens de la communication de la Commission C(2003) 4582 du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'Etat<sup>24</sup>.

La Commission rappelle à la Belgique l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du Traité et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la Belgique qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication. Les intéressés seront priés de fournir également une version non confidentielle de leurs observations.

---

<sup>24</sup> JO C 297 du 9 décembre 2003, p. 6.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Dans ce contexte et aux fins de l'établissement d'une version non confidentielle, la Belgique est invitée à consulter les entreprises citées dans la présente décision afin de s'assurer que cette dernière ne contient pas d'informations couvertes par le secret professionnel au sens de la communication précitée. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre. Cette demande et les informations susmentionnées demandées par la Commission devront être envoyées par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence  
Greffes Aides d'État  
1049 Bruxelles  
Belgique  
Fax: +32 2 296.12.42

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Joaquin ALMUNIA  
Vice-président