PROCEDURES RELATING TO THE IMPLEMENTATION OF THE COMPETITION POLICY

COMMISSION

STATE AID — THE NETHERLANDS

State aid C 4/08 (ex N 97/07) — Investment of the municipality of Rotterdam in the Ahoy complex

Invitation to submit comments pursuant to Article 88(2) of the EC Treaty

(Text with EEA relevance)

(2008/C 68/10)

By means of the letter dated 30 January 2008 reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified the Netherlands of its decision to initiate the procedure laid down in Article 88(2) of the EC Treaty concerning the abovementioned measure.

Interested parties may submit their comments on the measure in respect of which the Commission is initiating the procedure within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission
Directorate-General Competition
State aid Registry
B-1049 Brussels
Fax (32-2) 296 12 42

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

TEXT OF SUMMARY

PROCEDURE

By letter registered on 22 February 2007, the Dutch authorities notified the measure to the Commission for reasons of legal certainty. The authorities seek confirmation from the Commission that the investment by the municipality of Rotterdam in the renovation and upgrade/expansion of the Ahoy complex does not constitute State aid. The Commission requested additional information from the Dutch authorities several times. During 2007, the Commission received a joint complaint regarding the project from Mojo Concerts BV and Amsterdam Music Dome Exploitatie BV. Both complainants argue that the planned investment by the municipality of Rotterdam contains illegal State aid. Furthermore, the complainants claim that illegal State aid was also involved in the sale of operation of Ahoy Rotterdam NV and the lease of the Ahoy complex to the privatised operator — transactions carried out by the municipality of Rotterdam in 2006.

DESCRIPTION OF THE MEASURE

The municipality of Rotterdam intends to invest up to EUR 42 million in renovation and development of the Sports Palace, forming part of the Ahoy complex. The municipality of Rotterdam is owner of the Ahoy complex, the operation of the complex was privatised in 2006 through a management buyout and the municipality has leased the complex to the (private) operator.

The management considered that this investment was necessary to maintain the value of the complex but would not lead to additional revenues for the operator. Therefore, during the negotiations with the municipality, it submitted that it should not be taken into account in establishing the price of the shares in Ahoy Rotterdam NV or the rent for the Ahoy complex. The municipality of Rotterdam appreciated this argument and did not require an adaptation to the price of the shares in Ahoy Rotterdam NV or the fixed rent for the Ahoy complex. However, in order to ensure the market level of the rent following the planned investment, the municipality opted for a

benefit-sharing mechanism included in the lease contract, which is designed to ensure that the level of the rent is in line with market conditions following the completion of the investment if this proves to bring extra value to the operator. This arrangement is based on the level of annual gross margin achieved by the operator reduced by the rent for the Ahoy complex paid to the municipality. Once this value exceeds a stipulated threshold of EUR 16,5 million, the excess will be shared between the operator and the municipality in a pre-determined manner increasing the rent paid to by the operator to the municipality by up to 100 %.

ASSESSMENT OF THE MEASURE

The Commission has, following its preliminary assessment of the measure, doubts whether the investment by the municipality of Rotterdam does not constitute State aid. Furthermore, in view of the close link between the planned investment and the transactions of sale of operation of Ahoy Rotterdam NV and the lease of the complex to the (privatised) operator, the Commission considers it necessary to verify whether these transactions did not involve State aid.

In case the investment by the municipality of Rotterdam constitutes State aid, it may grant an economic advantage through public funds to the privatised operator of the Ahoy complex, Ahoy — Rotterdam NV. Moreover, the project has the potential to distort competition and has an effect on trade between Member States. Therefore, at this stage and based on its preliminary assessment, the Commission cannot exclude that the notified measure includes elements of State aid.

Although the Commission requested additional information from the Dutch authorities on several occasions, the doubts related to the project persist. Given these doubts and in view of the impact of potential State aid on the investments of private operators, the Commission has decided to open the formal investigation procedure.

In addition, the Commission finds it also necessary to open the formal investigation procedure due to the length of the preliminary investigation phase and to enable interested third parties to comment on the questions raised by this project, including the compatibility of any aid present.

In accordance with Article 14 of Council Regulation (EC) No 659/1999, all unlawful aid can be subject to recovery from the recipient.

TEXT OF LETTER

'De Commissie deelt Nederland mee dat zij, na de informatie te hebben onderzocht die uw autoriteiten over de bovengenoemde maatregel hebben verstrekt, besloten heeft de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden.

I. **PROCEDURE**

1. Op 20 december 2006 vond een bijeenkomst tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten plaats over de bovengenoemde investering voordat deze werd aangemeld. Na deze bijeenkomst meldden de Nederlandse autoriteiten de investering formeel aan bij brief van 22 februari 2007, die op dezelfde dag werd ingeschreven.

2. In het kader van een aanverwante procedure (CP 91/2007) ontving de Commissie op 22 maart 2007 een gezamenlijke klacht van Mojo Concerts BV („Mojo") en Amsterdam Music Dome Exploitatie BV („Music Dome"), welke betrekking had op de voorgenomen investering door de gemeente Rotterdam in het Ahoy-complex maar die tevens verwees naar andere transacties die reeds door de gemeente waren verricht, namelijk de privatisering van de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV (hierna ook „de exploitant" genoemd) en de verhuur van het Ahoy-complex aan de (geprivatiseerde) exploitant. Op 14 september 2007 en 5 oktober 2007 werden aanvullende documenten van de klagers ontvangen.

3. Bij brief van 16 april 2007 verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten hun opmerkingen over de bovengenoemde klacht kenbaar te maken. De Nederlandse autoriteiten zonden hun opmerkingen vervolgens op 20 juni 2007 toe. De Commissie vroeg de Nederlandse autoriteiten op 10 augustus en 16 november 2007 om aanvullende inlichtingen. De Nederlandse autoriteiten verstrekten aanvullende inlichtingen op 17 september, 15 november en 7 december 2007.

II. **ACHTERGRONDINFORMATIE EN BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

4. Het Ahoy-complex, dat bestaat uit het Sportpaleis, zes tentoonstellingshallen en een groot vergader- en congrescentrum, heeft tot doel onderdak te bieden aan een groot aantal verschillende evenementen zoals tentoonstellingen, conferenties, handelsbeurzen, shows, concerten, sport- en maatschappelijke evenementen. De exploitant van het complex, Ahoy Rotterdam NV, is tevens actief op de internationale markt en exporteert zijn eigen beurstitels ([1]).

5. Tot 1 juli 2006 werd het Ahoy-complex beheerd door Ahoy Rotterdam NV, met de gemeente als enige aandeelhouder. Na het besluit om de eigendom en de exploitatie te scheiden, bleef de gemeente eigenares van het complex en verkocht zij op 1 juli 2006 de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV via een management buy-out voor 1,7 miljoen EUR. Aangezien geen openbare aanbesteding werd georganiseerd was de verkoopprijs rechtstreeks gebaseerd op de bepaling van de marktwaarde door de onafhankelijke deskundige Deloitte Financial Advisory Services BV in Rotterdam; Real Estate Valuation („Deloitte").

([1]) Volgens het Ahoy Waarderingsrapport, dat door Deloitte in 2006 is opgesteld, heeft Ahoy Rotterdam NV zijn eigen beurstitel Holland Marine Expo naar Roemenië geëxporteerd en Infra Tech en AFG-Total naar Polen en heeft de onderneming het evenement RecreaPro samen met Xpo Kortrijk in België gehouden.

6. Tegelijkertijd verhuurde de gemeente het Ahoy-complex per 1 juli 2006 aan de (geprivatiseerde) onderneming Ahoy Rotterdam NV voor een periode van 15 jaar (met de mogelijkheid van verlenging). De huurovereenkomst legde de huurder strenge verplichtingen op inzake de instandhouding en de bevordering van het multifunctionele karakter van het Ahoy-complex ([2]). De aanvangshuur van 2,6 miljoen EUR ([3]) per jaar zoals in de huurovereenkomst bepaald, was rechtstreeks gebaseerd op de door Deloitte vastgestelde marktconforme huurprijs voor het Ahoy-complex.

7. In het kader van de huurovereenkomst zegde de gemeente toe maximaal 42 miljoen EUR te zullen investeren in de renovatie en upgrade/uitbreiding van het Sportpaleis. Deze investering is het voorwerp van het aangemelde project. De betrokken werkzaamheden zullen volgens het tijdschema tussen mei 2008 en eind december 2009 worden uitgevoerd, met een aantal onderbrekingen in verband met belangrijke evenementen.

8. Ongeveer 50 % van de betrokken investering door de gemeente zal gebruikt worden voor het onderhoud van het Sportpaleis, terwijl de overige 50 % bestemd is voor de modernisering/uitbreiding ervan. Hierbij zal de nadruk liggen op de aanpassing van de volgende elementen in het Sportpaleis: verbetering van de akoestiek, klimaatregeling, indeling en toegankelijkheid, de versterking van de dakconstructie om geluidsapparatuur en videowalls te kunnen ophangen, uitbreiding van het aantal en de kwaliteit van de zitplaatsen en verbetering van de backstage-faciliteiten. Oorspronkelijk was het de bedoeling de capaciteit van het Sportpaleis met 5 000 zitplaatsen uit te breiden. Dit aantal is thans teruggebracht tot 2 000 zitplaatsen en 500 staanplaatsen.

9. Het management was van oordeel dat deze investering nodig was om de waarde van het complex te handhaven zonder dat zij tot additionele opbrengsten voor de exploitant zou leiden. Daarom betoogde het management tijdens de besprekingen met de gemeente dat hiermee geen rekening diende te worden gehouden bij de vaststelling van de prijs van de aandelen in Ahoy Rotterdam NV en van de huurprijs van het Ahoy-complex.

10. De gemeente Rotterdam heeft met dit argument ingestemd en geen aanpassing geëist van de prijs van de aandelen in Ahoy Rotterdam NV en van de voor het Ahoy-complex vastgestelde huurprijs. Om ervoor te zorgen dat de huur na de geplande investering marktconform zou zijn, heeft de gemeente echter een benefit-sharing-regeling in de huurovereenkomst laten opnemen, waarbij Ahoy Rotterdam NV (de exploitant) een toeslag op de huur zou betalen indien de brutomarge een vooraf bepaald niveau zou overschrijden. Deze toeslag zou worden geheven indien de brutomarge (verminderd met de huur die voor het desbetreffende jaar is betaald) meer zou bedragen dan 16,5 miljoen EUR. De toeslag wordt bepaald aan de hand van het volgende schema:

Schijf	Brutomarge (minus huurprijs)	Toeslag
1e schijf	16,5 miljoen EUR tot 18,0 miljoen EUR	50 %
2e schijf	18,0 miljoen EUR tot 21,0 miljoen EUR	35 %
3e schijf	21,0 miljoen EUR tot 25,0 miljoen EUR	20 %

De drie schijven zijn cumulatief. Indien bijvoorbeeld in een jaar een brutomarge (minus de aan de gemeente betaalde huur) van 20 miljoen EUR wordt behaald, wordt de huur verhoogd met een toeslag die bestaat uit 50 % van 1,5 miljoen EUR (de eerste schijf) en 35 % van 2 miljoen EUR (het resterende bedrag dat in de tweede schijf valt), voor een totale toeslag van 1,45 miljoen EUR.

III. HET STANDPUNT VAN DE NEDERLANDSE AUTORITEITEN

Aangemeld investeringsproject

11. De Nederlandse autoriteiten hebben het investeringsproject aangemeld om rechtszekerheid te verkrijgen; zij zijn van oordeel dat de maatregel geen staatssteun vormt. De autoriteiten betogen dat de investering door de gemeente Rotterdam de exploitant van het Ahoy-complex of enig andere partij niet begunstigt in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

12. De Nederlandse autoriteiten beschouwen de aangemelde maatregel als een investering in openbare infrastructuur en betogen dat het beschikbaar stellen van dergelijke infrastructuur, die van oudsher met openbare middelen wordt gefinancierd, geen staatssteun vormt. Volgens hen moet het verschaffen van infrastructuurvoorzieningen door de gemeente ten behoeve van de stad Rotterdam, zoals het Ahoy-complex, worden gezien als het vervullen van haar publieke taak om een openbare accommodatie aan het algemene publiek ter beschikking te stellen; zij benadrukten het belang van het Ahoy-complex voor de stad Rotterdam zowel in economisch als in maatschappelijk opzicht.

13. De Nederlandse autoriteiten onderstrepen verder het multifunctionele karakter van het Ahoy-complex en betogen dat een private onderneming een dergelijk gebouw met een zo grote diversiteit aan evenementen waarschijnlijk niet in stand zou kunnen of willen houden. Volgens hen zou een particuliere onderneming vooral geïnteresseerd zijn in de commerciële exploitatie van het complex en zou zij het huidige diverse en unieke aanbod van evenementen niet handhaven en geen rekening houden met de maatschappelijke, culturele en economische functie die het complex in Rotterdam vervult. De autoriteiten vestigen de aandacht op de geringe rentabiliteit van het Ahoy-complex — in de acht jaar tussen 1997/1998 en 2004/2005 leed de exploitant een verlies van gemiddeld circa 71 000 EUR per jaar.

([2]) Volgens clausule 4.1 van de huurovereenkomst zal het programma (openbare tentoonstellingen en handelsbeurzen, evenementen) dat in de jaren 2003/2004 en 2004/2005 is uitgevoerd, gedurende de looptijd van de overeenkomst worden voortgezet.

([3]) Volgens de huurovereenkomst zal de huur worden aangepast op basis van de meest recente maandelijkse index van de consumentenprijzen die door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt gepubliceerd.

14. In verband met hun bewering dat de aangemelde maatregel een investering in openbare infrastructuur betreft verwijzen de Nederlandse autoriteiten naar een brief van DG Concurrentie met betrekking tot de investering van de Nederlandse overheid in een voetbalstadion, die in 2002 naar de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland werd gezonden, en waarin werd opgemerkt:

„[…] de bouw van een plaats van samenkomst voor publieke evenementen, waar verschillende soorten activiteiten plaatsvinden die bovendien ten goede komen aan de algemene bevolking, kan worden beschouwd als een typische overheidstaak ten aanzien van zijn bevolking." ([4]).

15. In de onderhavige brief stelt DG Concurrentie zich op het standpunt dat de financiering van een stadion waar verschillende soorten activiteiten plaatsvinden, kan worden beschouwd als een financiering van infrastructuur en dat een dergelijke financiering niet als staatssteun moet worden aangemerkt indien aan de volgende voorwaarden is voldaan ([5]):

— er mag geen sprake zijn van selectieve bevoordeling van een of meer ondernemingen of producties;

— indien het management van de faciliteit is toevertrouwd aan particuliere ondernemingen dan moet de investering afhankelijk worden gesteld van instemming met een exploitatievereiste, welke garandeert dat de faciliteit open blijft staan voor verschillende gebruikers en activiteiten;

— de staatsfinanciering moet worden toegekend door middel van een open, transparante, niet-discriminerende procedure, bij voorkeur door middel van een openbare aanbesteding.

Volgens de autoriteiten is in dit geval aan al deze voorwaarden voldaan.

16. Wat de eerste voorwaarde betreft betogen de autoriteiten dat de aangemelde investering geen selectieve bevoordeling van een of meer ondernemingen, zoals de exploitant Ahoy Rotterdam NV, inhoudt. De Nederlandse autoriteiten verklaren dat het benefit-sharing-mechanisme een passende regeling vormt die in overeenstemming is met de marktvoorwaarden, waardoor wordt voorkomen dat Ahoy Rotterdam NV onevenredig profiteert van investeringen door de gemeente, indien deze investering toegevoegde waarde zou genereren.

17. Ten tweede stellen de autoriteiten wat de voorwaarde betreft dat de faciliteit open blijft staan voor verschillende gebruikers en activiteiten, dat aan deze voorwaarde wordt voldaan omdat de exploitant in de huurovereenkomst de verplichting is opgelegd om de multifunctionele opzet van Ahoy in stand te houden en te bevorderen.

18. Ten slotte bevestigen de autoriteiten eveneens dat de overheidsmiddelen voor de renovatie/upgradingswerkzaamheden middels een open, transparante, niet-discriminerende aanbestedingsprocedure zullen worden toegekend.

19. De autoriteiten betogen dat hun opvatting dat de investering niet als staatssteun kan worden beschouwd, op 29 juni 2006 is bevestigd door een uitspraak van de rechtbank Rotterdam.

20. Wat de opzet van de benefit-sharing-regeling betreft hebben de Nederlandse autoriteiten verklaard dat de gemeente Rotterdam advies heeft ingewonnen van Deloitte. Op basis van de prognoses van Deloitte met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de brutomarge van Ahoy werd de drempel van de brutomarge ([6]) op 16,5 miljoen EUR vastgesteld. De Nederlandse autoriteiten verklaarden echter dat de opzet van de benefit-sharing-regeling tijdens besprekingen was gewijzigd. Besloten werd dat de brutomarge in het kader van de benefit-sharing-regeling zou worden verlaagd met het bedrag dat de exploitant in het dienovereenkomstige boekjaar aan huur verschuldigd was. De Nederlandse autoriteiten bevestigen dat de definitieve versie van de benefit-sharing-regeling niet door Deloitte of een andere onafhankelijke deskundige is geëvalueerd.

21. Niettemin betogen de Nederlandse autoriteiten dat de benefit-sharing-regeling ook in haar definitieve vorm in overeenstemming is met de marktvoorwaarden. Zij stellen dat de benefit-sharing-regeling slechts één van de gespreksonderwerpen tussen de gemeente en de exploitant was en dat het totale eindresultaat van de besprekingen dat in verscheidene overeenkomsten is vastgelegd, marktconform is. Verder merken zij op dat de benefit-sharing-regeling beoogt de additionele opbrengsten van de investering, die volgens de huidige planning pas in het najaar van 2009 zal zijn voltooid, te delen. Volgens de autoriteiten is het, gezien de aard van de investering, zeer de vraag of de investering onmiddellijk additionele inkomsten zal opleveren. Ten slotte menen de Nederlandse autoriteiten dat de brutomarge die door Ahoy Rotterdam NV wordt behaald in werkelijkheid hoger zou kunnen uitvallen dan door Deloitte wordt voorzien. De autoriteiten verklaren dat dit in de boekjaren 2005/2006 en 2006/2007 het geval is geweest.

22. Ten slotte betogen de Nederlandse autoriteiten dat, indien de Commissie het niet eens is met hun opvatting dat de aangemelde overheidsinvestering niet als staatssteun kan worden beschouwd, deze investering als met de gemeenschappelijke markt verenigbare steun moet worden beschouwd omdat zij de cultuur en het behoud van het cultureel erfgoed bevordert zonder dat de intracommunautaire handel of de mededinging zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Immers, de investering heeft tot doel het unieke en kenmerkende karakter van het Ahoy-complex als cultureel onderdeel van de stad Rotterdam voor de toekomst te behouden.

([4]) Brief van DG Concurrentie aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland, Brussel D(2002).

([5]) Reeds aangehaalde brief aan de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland, blz. 2.

([6]) Zie punt 10.

Verkoop van de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV en verhuur van het Ahoy-complex

23. Wat de verkoop van Ahoy Rotterdam NV aan het huidige management en de verhuur van het complex aan de (geprivatiseerde) exploitant betreft beweren de Nederlandse autoriteiten dat deze transacties geen staatssteun inhouden omdat zowel de prijs van de aandelen van Ahoy Rotterdam NV als de huurprijs rechtstreeks gebaseerd zijn op de door de onafhankelijke deskundige Deloitte verrichte marktwaardering. In dit verband wijzen de Nederlandse autoriteiten erop dat de huurprijs en de prijs van de aandelen in Ahoy Rotterdam NV omgekeerd gerelateerd zijn — een hogere huur betekent hogere kosten voor de exploitant en daardoor een lagere waarde van de exploiterende onderneming.

24. De Nederlandse autoriteiten menen dat er geen verband is tussen de bovengenoemde transacties en de aangemelde investering en dat de aangemelde investering derhalve apart dient te worden beoordeeld. Volgens hen had de gemeente ook zonder de gedeeltelijke privatisering een substantiële investering moeten doen om bouwkundig onderhoud dat in de loop der jaren was blijven liggen, uit te voeren en tevens om ervoor te zorgen dat haar 36 jaar oude locatie qua faciliteiten zou blijven voldoen aan de zich ontwikkelende eisen van de tijd.

25. Verder verklaren de autoriteiten dat er ten tijde van de vaststelling van de aandelenprijs en de huurprijs geen gedetailleerde overeenstemming bestond over de besteding van het bedrag van 42 miljoen EUR, en dat de daadwerkelijke uitvoering van de investering nog een aantal jaren op zich zal laten wachten. Verder is de gemeente van mening dat de opname van een benefit-sharing-regeling in de huurovereenkomst haar in staat stelt te voorkomen dat de huurder op oneigenlijke wijze profiteert van betere exploitatiemogelijkheden die uit deze investeringen voortvloeien. Ook in die zin staan dus de vragen naar het staatssteunkarakter van de twee genoemde transacties los van de beoordeling van de investering.

IV. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

26. Volgens de klagers, Mojo ([7]) en Music Dome ([8]), heeft de gemeente Rotterdam onverenigbare steun verleend door aandelen in Ahoy Rotterdam NV onder de marktwaarde te verkopen en door in de huurovereenkomst met de (geprivatiseerde) onderneming Ahoy Rotterdam NV een huurprijs voor het Ahoy-complex vast te stellen die lager is dan het marktniveau. De klagers zijn het niet eens met de conclusies van de waarderingsrapporten van Deloitte op basis waarvan zowel de aandelenprijs als de huurprijs werden bepaald. De klagers bestrijden de door Deloitte in deze rapporten gebruikte methoden evenals de betrouwbaarheid van de informatie die door het management is verstrekt en waarop Deloitte zich in zijn rapporten heeft gebaseerd, waarbij zij stellen dat er sprake was van een belangenconflict omdat het management van Ahoy Rotterdam NV zowel de verstrekker van de informatie als de koper/huurder was.

27. Verder hebben de klagers met betrekking tot de huurovereenkomst en de marktwaarde van het Ahoy-complex een rapport van een andere onafhankelijke deskundige, DTZ Zadelhoff voorgelegd, waarin de marktconforme huur voor het Ahoy-complex op 3,9 miljoen EUR wordt geschat.

28. Ten aanzien van de aangemelde investering beweren de klagers dat deze ongetwijfeld de exploitant ten goede zal komen (met name de uitbreiding van het aantal zitplaatsen in het Sportpaleis) en dat de investering daarom zowel in de aankoopprijs van Ahoy Rotterdam NV als in de huurprijs die in de huurovereenkomst is vastgelegd, verdisconteerd had moeten worden. De klagers betogen dat de gemeente zich ervan bewust was dat de investering onrendabel is en als enig doel heeft om de concurrentie op de markt tegen te gaan (Music Dome in Amsterdam).

29. Hoewel zij erkennen dat de benefit-sharing-regeling die in de huurovereenkomst is vastgelegd het aan Ahoy Rotterdam NV (de exploitant) toegekende steunbedrag zou kunnen verlagen, betogen de klagers dat dit mechanisme niet adequaat is. In hun ogen komt dit vooral door het degressieve verloop, waardoor de procentuele huurtoeslag daalt wanneer de brutomarge die door de exploitant wordt behaald stijgt, en door het feit dat de regeling gebaseerd is op het vermogen van het management (en dus de koper) om het Ahoy complex succesvol te exploiteren en niet op de marktwaarde van het uitgebreide en opgeknapte complex.

30. Ten slotte vermelden de klagers het vonnis van de rechtbank Rotterdam; weliswaar heeft de rechter de eisen van de klagers tegen de gemeente afgewezen, doch hij heeft niettemin verklaard dat er op het eerste gezicht wel degelijk twijfels waren over de marktconformiteit van de transacties ([9]).

V. HET VOORWERP VAN DE ONDERHAVIGE PROCEDURE

31. De aanmelding van de Nederlandse autoriteiten heeft uitsluitend betrekking op de investering van de gemeente Rotterdam in de renovatie en uitbreiding van het Sportpaleis dat deel uitmaakt van het Ahoy-complex. In het kader van de onderhavige procedure moet derhalve worden beoordeeld of deze investering staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag.

([7]) De kernactiviteiten van Mojo omvatten festivalorganisatie, en de opzet en ontwikkeling van evenementen. Mojo is nauw betrokken bij de ontwikkeling van de Heineken Music Hall en Music Dome in Amsterdam.

([8]) De onderneming werd in 2006 opgericht om zorg te dragen voor de exploitatie van Music Dome in Amsterdam.

([9]) De rechter concludeerde dat niet kon worden uitgesloten dat er sprake was van begunstiging; hij meende echter dat dit onvoldoende aannemelijk kon worden gemaakt om in kort geding tot een verbod tot uitvoering van de plannen te beslissen. Daarom werd de eis van de klagers afgewezen.

32. Verder heeft de procedure betrekking op de verkoop van Ahoy Rotterdam NV en de verhuur van het Ahoy-complex aan de (geprivatiseerde) exploitant, welke transacties door de gemeente Rotterdam werden verricht zonder dat zij door de Nederlandse autoriteiten bij de Commissie waren aangemeld. Deze drie transacties hangen namelijk nauw samen, hoewel de investering op een ander tijdstip plaatsvindt dan de andere twee transacties.

33. De door de gemeente voorgenomen investering in het Sportpaleis was, hoewel niet in detail, reeds bekend voor de verkoop van Ahoy Rotterdam en de verhuur van het complex. Bovendien was de aangemelde investering door de gemeente in de huurovereenkomst met de exploitant toegezegd. Verder hebben de Nederlandse autoriteiten verklaard dat het ook vanuit het oogpunt van de huurder/exploitant duidelijk was dat de huurovereenkomst slechts tot stand kon komen nadat de gemeente als verhuurder had toegezegd dat zij een aanzienlijk bedrag zou investeren in het onderhoud, de renovatie en de uitbreiding van het Sportpaleis als onderdeel van het Ahoy-complex. Daarom meent de Commissie dat het noodzakelijk is om te onderzoeken of er bij de verkoop van de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV en de verhuur van het Ahoy-complex door de gemeente Rotterdam sprake was van staatssteun.

VI. **STAATSSTEUNONDERZOEK**

Staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag

34. Krachtens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag „*zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*".

35. Om als staatssteun te worden aangemerkt moet de aangemelde investering van de gemeente Rotterdam derhalve aan alle volgende voorwaarden voldoen: 1. de maatregel moet met staatsmiddelen zijn bekostigd; 2. zij moet een economisch voordeel voor ondernemingen inhouden; 3. dit voordeel moet selectief zijn en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen; en 4. de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

1.1. *Aanwezigheid van staatsmiddelen*

36. In de onderhavige zaak is de gemeente Rotterdam voornemens maximaal 42 miljoen EUR te investeren in de renovatie en uitbreiding van het Sportpaleis dat deel uitmaakt van het Ahoy-complex. Aangezien een gemeente als deel van de overheid moet worden beschouwd, moet deze investering als een investering met staatsmiddelen worden aangemerkt in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag.

37. Evenzo kunnen bij de andere transacties die door de gemeente zijn verricht, namelijk de verkoop van de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV aan het management en het afsluiten van een huurovereenkomst met de (particuliere) exploitant, staatsmiddelen betrokken zijn in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag.

1.2. *Voordeel*

38. De verkoop van de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV en de verhuur van het Ahoy-complex zouden de koper/huurder slechts een economisch voordeel opleveren indien de prijs van de aandelen in Ahoy Rotterdam NV of de huurprijs voor het Ahoy-complex niet marktconform zouden zijn.

39. In dit verband merkt de Commissie op dat zowel de prijs voor Ahoy Rotterdam NV als de huurprijs voor het Ahoy-complex rechtstreeks werden vastgesteld op basis van de waarderingsrapporten van Deloitte, een onafhankelijke taxateur met een goede reputatie. Gezien evenwel de nauwe samenhang tussen deze transacties en de aangemelde investering acht de Commissie het noodzakelijk om de voorwaarden van deze transacties te onderzoeken, waarbij zij er rekening mee houdt dat de rapporten van Deloitte tot op zekere hoogte gebaseerd waren op informatie die was verstrekt door het management van Ahoy Rotterdam NV, dat in deze situatie als potentiële koper/huurder een belangenconflict had.

40. Wat de aangemelde investering in het Sportpaleis betreft meent de Commissie dat de investering, en met name het gedeelte dat bestemd is voor de verbetering en uitbreiding van de capaciteit, de exploitant van het Ahoy-complex na de voltooiing daarvan mogelijk een economisch voordeel zal opleveren. Een verbeterd Sportpaleis met een uitgebreide capaciteit kan de inkomsten van de exploitant van het complex in de toekomst verhogen.

41. De Nederlandse autoriteiten betogen dat de in de huurovereenkomst vastgelegde benefit-sharing-regeling adequaat is ontworpen om een marktconforme huurprijs voor het Ahoy-complex te garanderen, ingeval de exploitant profiteert van de door de gemeente geplande investering. Daarom heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten verzocht om de opzet waarop deze regeling is gebaseerd uitvoerig uiteen te zetten.

42. De door de Nederlandse autoriteiten aangevoerde argumenten ([10]) hebben volgens de voorlopige beoordeling van de Commissie vooralsnog niet aangetoond dat de opzet van de benefit-sharing-regeling geschikt is om de marktconformiteit van de huurprijs na de investering te garanderen en daarmee een potentieel economisch voordeel voor de exploitant van het complex na de voltooiing van de investering uit te sluiten.

([10]) Zie punten 20 en 21.

43. Hoewel de Nederlandse autoriteiten beweren dat Deloitte hun adviseerde inzake de opzet van de benefit-sharing-regeling, erkennen zij dat deze regeling tijdens de besprekingen is gewijzigd. Terwijl de drempelwaarde van de brutomarge, bij overschrijding waarvan de brutomarge van de exploitant na de investering met de gemeente zou worden gedeeld, gehandhaafd werd op een bedrag van 16,5 miljoen EUR, is de in het kader van deze regeling berekende brutomarge verlaagd met het bedrag van de huur dat de exploitant aan de gemeente moet betalen. De definitieve benefit-sharing-regeling is niet door Deloitte of een andere deskundige onderzocht.

44. Gezien het bovenstaande kan de Commissie op grond van de thans beschikbare informatie niet uitsluiten dat de aangemelde investering de exploitant van het Ahoy-complex een selectief voordeel biedt. In dit stadium is er namelijk niet voldoende bewijsmateriaal om aan te tonen dat de exploitant een adequate compensatie zal betalen, met name met betrekking tot het benefit-sharing-mechanisme, en dat hij derhalve geen voordeel ontvangt dat de normale marktvoorwaarden te boven gaat ([11]).

45. Concluderend stelt de Commissie dat zij betwijfelt of de benefit-sharing-regeling die in de huurovereenkomst is vastgelegd, voorkomt dat de exploitant van het Ahoy-complex als gevolg van de aangemelde investering een economisch voordeel behaalt dat de normale marktvoorwaarden te boven gaat. Daarom kan de Commissie in dit stadium en op basis van haar voorlopige beoordeling niet uitsluiten dat de aangemelde maatregel staatssteun inhoudt in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag.

46. Vooralsnog sluit de Commissie uit dat de onderneming die de investeringswerkzaamheden uitvoert een economisch voordeel zal ontvangen dat de normale marktvoorwaarden te boven gaat, mits de Nederlandse aurtoriteiten hun toezegging nakomen dat deze onderneming, volledig in overeenstemming met het bepaalde in Richtlijn 2004/18/EG, via een openbare aanbesteding zal worden geselecteerd.

47. Op basis van de beschikbare informatie bestaat verder de indruk dat er geen selectief voordeel zal worden verleend aan specifieke gebruikers van het Ahoy-complex gezien het polyvalente karakter ervan en de verplichtingen inzake de instandhouding en bevordering van deze multifunctionaliteit. Immers, de huurovereenkomst eist van de exploitant dat hij garandeert dat de faciliteit beschikbaar blijft voor verschillende gebruikers en activiteiten. Terzake merkt de Commissie op dat het Ahoy-complex onderdak biedt aan verschillende soorten activiteiten, die bovendien de algemene bevolking ten goede komen. Het bestaan van een infrastructuur als deze kan worden beschouwd als een typische verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van de algemene bevolking. Gegeven de aard van de faciliteit en de hierin georganiseerde activiteiten, is het onwaarschijnlijk dat de markt zelfstandig in staat zou zijn om hetzelfde niveau van beschikbaarheid voor verschillende typen activiteiten te garanderen.

([11]) Deze voorwaarde werd tevens genoemd in de hierboven aangehaalde brief van DG Concurrentie aan de Nederlandse autoriteiten. Zie voetnoot 4.

1.3. *Concurrentievervalsing*

48. Indien de voorgenomen steun van de gemeente Rotterdam een economisch voordeel biedt aan Ahoy Rotterdam NV zou de exploitant selectief worden begunstigd waardoor deze diensten onder de marktprijs kan aanbieden en aldus de bestaande marktvoorwaarden kan verstoren.

1.4. *Gevolgen voor de handel*

49. De markt voor het organiseren van internationale evenementen staat open voor concurrentie tussen de aanbieders van accommodatie en de organisatoren van deze evenementen, die zich over het algemeen bezighouden met activiteiten die het voorwerp zijn van handel tussen de lidstaten. Er bestaat in geheel Europa concurrentie op het gebied van het organiseren en promoten van internationale evenementen zoals beurzen, tentoonstellingen, en sport- en muziekevenementen. Bovendien kan Ahoy Rotterdam NV net als zijn concurrenten activiteiten ontplooien op de internationale markt en bijvoorbeeld zijn eigen beurstitels naar andere lidstaten exporteren. In het onderhavige geval kan derhalve worden aangenomen dat er sprake is van gevolgen voor de handel.

1.5. *Conclusie*

50. Gezien het bovenstaande betwijfelt de Commissie vooralsnog of de aangemelde maatregel en de daarmee verbandhoudende privatisering van de exploitatie van het Ahoy complex en de verhuur van het complex door de gemeente aan de exploitant geen staatssteun vormt. Zij betwijfelt of de maatregel geen voordeel biedt aan de particuliere exploitant van het Ahoy-complex.

51. Het project kan de mededinging verstoren en gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten. Daarom kan de Commissie in dit stadium en op basis van haar voorlopige beoordeling niet uitsluiten dat de aangemelde maatregel staatssteunelementen bevat in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag.

52. Onder genoemde omstandigheden moet derhalve worden onderzocht of de maatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden geacht.

VII. **BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID**

53. De Nederlandse autoriteiten hebben in hun aanmelding verklaard dat indien de Commissie de maatregel als staatssteun aanmerkt, de investering zou moeten worden beschouwd als met de gemeenschappelijke markt verenigbare steun omdat zij de cultuur en de instandhouding van het cultureel erfgoed bevordert zonder dat zij de intracommunautaire handel of de mededinging zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. Daarbij impliceren de autoriteiten dat de maatregel verenigbaar is uit hoofde van de cultuurderogatie van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag. De autoriteiten betoogden dat de investering bedoeld is om het unieke en kenmerkende karakter van het Ahoy-complex als cultureel onderdeel van de stad Rotterdam voor de toekomst te behouden.

54. Krachtens artikel 87, lid 3, onder d) van het EG-Verdrag *zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.*

55. De Commissie is van mening dat de cultuurderogatie van artikel 87, lid 3, onder d), van het EG-Verdrag zoals alle uitzonderingen op de algemene bepalingen van het Verdrag, restrictief moet worden uitgelegd.

56. In het onderhavige geval, meent de Commissie, ook rekening houdend met het feit dat de Nederlandse autoriteiten verwijzen naar het unieke en kenmerkende karakter van het Ahoy complex verwijzend naar haar multifunctionaliteit, dat de cultuurderogatie beoordeeld zou moeten worden door te kijken naar de aard en de inhoud van de activiteiten die worden georganiseerd in het Ahoy-complex (inclusief het Sportpaleis).

57. Na het voorlopig onderzoek betwijfelt de Commissie of alle activiteiten die door de exploitant in het Ahoy-complex, met inbegrip van het Sportpaleis worden verricht, zoals handelsbeurzen of sportevenementen, een overwegend culturele inhoud hebben en aldus onder de cultuurderogatie van artikel 87, lid 3, onder d) van het EG-Verdrag kunnen vallen (hoewel niet kan worden uitgesloten dat de ondersteuning van bepaalde activiteiten die in het Ahoy-complex worden georganiseerd eventueel zou kunnen worden beschouwd als vrijgesteld uit hoofde van de cultuurderogatie).

58. De Commissie betwijfelt derhalve vooralsnog of de aangemelde maatregel, indien deze staatssteun inhoudt, verenigbaar kan worden geacht uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder d) van het EG-Verdrag.

59. De Commissie heeft tot dusverre nog geen onderzoek uitgevoerd naar eventuele andere uitzonderingen op grond waarvan de maatregel mogelijk verenigbaar kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt. De Nederlandse autoriteiten hebben terzake geen verdere specifieke argumenten naar voren gebracht.

60. De autoriteiten hebben echter wel informatie verstrekt over de positieve aspecten van de maatregel op het vlak van economische ontwikkeling en de potentiële economische en maatschappelijke voordelen van het Ahoy-complex voor de burgers van Rotterdam. Daarom zou een eventueel verenigbaarheidsonderzoek van de maatregel met de gemeenschappelijke markt ook rechtstreeks kunnen worden gebaseerd op artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag. Krachtens artikel 87, lid 3, onder c), moet een steunmaatregel de verwezenlijking van een project van gemeenschappelijk belang op noodzakelijke en evenredige wijze bevorderen. Indien de aanwezigheid van steun wordt bevestigd, zal de Commissie echter een diepgaand verenigbaarheidsonderzoek moeten instellen naar de onderhavige maatregel, waarbij zij alle positieve en negatieve aspecten van de maatregel tegen elkaar afweegt. Vooralsnog heeft de Commissie niet voldoende informatie ontvangen om een dergelijk onderzoek te kunnen uitvoeren.

VIII. **CONCLUSIE**

61. Op basis van de door de Nederlandse autoriteiten en belanghebbenden verstrekte informatie betwijfelt de Commissie na een eerste onderzoek of de investering van de gemeente Rotterdam in de renovatie en upgrading/uitbreiding van het Ahoy-complex — binnen de totale context van het project zoals hierboven is beschreven — geen staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

62. De Commissie erkent dat de gemeente Rotterdam optreedt in haar hoedanigheid van eigenares van het Ahoy-complex en neemt nota van de verklaringen van de Nederlandse autoriteiten over het karakter van het Ahoy-complex als openbare infrastructuurvoorziening, die dankzij de multifunctionele opzet de mogelijkheid biedt om een groot aantal verschillende evenementen te organiseren, ook ten behoeve van de algemene bevolking. Vooralsnog is de Commissie er echter niet van overtuigd dat de investering, die ook de uitbreiding van de capaciteit van het Sportpaleis omvat, de exploitant van het complex geen economisch voordeel biedt dat de normale marktvoorwaarden te boven gaat, zelfs indien rekening wordt gehouden met de voorzorgsmaatregel in de vorm van een benefit-sharing-mechanisme zoals in de huurovereenkomst tussen de gemeente en Ahoy Rotterdam NV is vastgelegd. De Commissie kan de aangemelde investering in dit stadium niet beschouwen als de terbeschikkingstelling van openbare infrastructuur door de gemeente Rotterdam, waarmee geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag gemoeid is.

63. Bovendien acht de Commissie het, gezien de samenhang tussen de aangemelde maatregel enerzijds en de verkoop van de exploitatie van Ahoy Rotterdam NV en de verhuur van het Ahoy-complex door de gemeente Rotterdam anderzijds, noodzakelijk om na te gaan of de voorwaarden van deze transacties marktconform waren en derhalve geen staatssteun omvatten. Het is derhalve vooralsnog niet mogelijk om de aanwezigheid van staatssteun ten gunste van de exploitant van het Ahoy-complex uit te sluiten.

64. Verder betwijfelt de Commissie of de mogelijke staatssteun, zoals de Nederlandse autoriteiten suggereren, verenigbaar zou zijn met de gemeenschappelijke markt op basis van de cultuurderogatie van artikel 87, lid 3, onder d) van het EG-Verdrag.

65. Gezien deze twijfels en de gevolgen van mogelijke staatssteun voor de investeringen van particuliere marktdeelnemers, ziet de Commissie zich genoodzaakt de formele onderzoekprocedure in te leiden.

66. In de loop van de procedure heeft de Commissie een reeks verzoeken om inlichtingen aan de Nederlandse regering toegezonden. De door de Nederlandse autoriteiten gegeven additionele informatie heeft de Commissie echter niet in staat gesteld alle aan het project gerelateerde twijfels weg te nemen.

67. Ten slotte stelt de inleiding van de procedure belanghebbenden in staat hun opmerkingen te maken over de in verband met dit project opgeworpen vragen.

68. Gelet op bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie Nederland in het kader van de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag binnen een maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel. Zij verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van deze brief aan de potentiële begunstigde van de steunmaatregel te doen toekomen.

69. De Commissie verzoekt Nederland en alle belanghebbenden hun opmerkingen over de in deze brief aan de orde gestelde vraagstukken te maken. De Commissie verzoekt de Nederlandse autoriteiten en belanghebbenden met name om hun opmerkingen te maken over de verenigbaarheid van de steun die mogelijk in de maatregel besloten ligt.

70. De Commissie deelt Nederland mee dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van dit schrijven en van een betekenisvolle samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis zal stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de lidstaten van de EVA die partij zijn bij de EER-Overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement van het Publicatieblad in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen een maand vanaf de datum van deze bekendmaking.'.