

II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 12 februari 2004

betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2004) 516)

(Slechts de teksten in de Nederlandse en de Franse taal zijn authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2004/393/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Naar aanleiding van in juli 2001 in de Belgische pers verschenen informatie en na een in januari 2002 ontvangen klacht is aan de Commissie meegedeeld dat België aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair een aantal voordelen had verleend voor de exploitatie van luchtdiensten op de luchthaven van Charleroi. Bij schrijven van 21 november 2001, 13 juni 2002 en 4 juli 2002 en ter gelegenheid van een vergadering op 9 oktober 2002 heeft België de Commissie informatie verstrekt.

(2) Bij schrijven van 13 december 2002 (SG (2002) D/233141) heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze maatregelen de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden. België heeft op 14 februari 2003 zijn opmerkingen ingediend, nadat het meer tijd had gevraagd om hierop te antwoorden, tot 15 februari 2003, waarmee de Commissie had ingestemd.

(3) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽²⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken maatregelen binnen één maand vanaf de datum van die bekendmaking in te dienen.

(4) De Commissie heeft van de belanghebbenden opmerkingen in dezen ontvangen. Zij heeft de opmerkingen die geen vertrouwelijke informatie bevatten, bij schrijven van 19 maart 2003 aan België toegezonden, en de andere bijdragen bij schrijven van 22 april 2003 nadat daaruit de vertrouwelijke gegevens waren verwijderd, waarbij België telkens een maand de tijd kreeg voor opmerkingen. De Commissie heeft deze opmerkingen ontvangen bij schrijven van 16 en van 27 mei 2003.

(5) Op verzoek van de Commissie hebben drie vergaderingen met de Belgische autoriteiten plaatsgevonden, namelijk op 24 juni 2003 en op 23 en 25 juli 2003. Na die vergaderingen is de door de Commissie gevraagde aanvullende informatie verstrekt op 27 augustus 2003.

⁽¹⁾ PB C 18 van 25.1.2003, blz. 3.

⁽²⁾ Zie voetnoot nr. 1.

- (6) België heeft op 19 december 2003 een laatste schrijven met aanvullende informatie aan de Commissie gestuurd. In die brief verklaarden de Belgische autoriteiten een nieuwe vergadering met de Commissie te willen houden. Deze vergadering heeft op 16 januari 2004 plaatsgevonden.

2. BESCHRIJVING

2.1. KORTE BESCHRIJVING VAN DE FEITEN

- (7) Het Waals Gewest, eigenaar van de luchthaveninfrastructuur te Charleroi, heeft op 6 november 2001 een overeenkomst gesloten met Ryanair op grond waarvan 50 % korting op de landingsrechten wordt verleend ten opzichte van het door de regering vastgestelde en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte bedrag ⁽³⁾. Deze korting is door de Waalse minister van vervoer discretionair aan Ryanair toegekend, en wel in de vorm van een particuliere overeenkomst en dus niet via de goedkeuring van een bestuurlijke maatregel. Terwijl de landingsrechten volgens het algemene systeem dat voor iedereen geldt, worden berekend op basis van het gewicht in ton van de vliegtuigen, worden zij voor Ryanair op een andere manier berekend, namelijk per instappende passagier ⁽⁴⁾. Voorts heeft het Waals Gewest zich ertoe verbonden Ryanair schadeloos te stellen voor de verliezen die de maatschappij zou lijden wanneer het niveau van alle luchthavenbelastingen of wanneer de openingstijden van de luchthaven in de periode 2001-2016 zouden worden gewijzigd ⁽⁵⁾. Aan die voorwaarden is geen enkele bekendheid gegeven noch zijn

hiervoor door Ryanair ten aanzien van het Waals Gewest bijzondere toezeggingen gedaan.

- (8) Brussels South Charleroi Airport (BSCA) is een door het Waals Gewest bestuurd overheidsbedrijf dat het vliegveld sedert 1991 op grond van een concessie-overeenkomst voor 50 jaar beheert. BSCA int financiële compensaties van het Waals Gewest voor het uitvoeren van bepaalde taken van algemeen belang die het bedrijf zijn toevertrouwd. Krachtens deze overeenkomst is BSCA gemachtigd tot inning van 65 % van de met het luchtverkeer verband houdende heffingen alsmede van de heffingen op iedere verleende dienst ⁽⁶⁾. In hun brief van 4 juli 2002 hebben de Belgische autoriteiten toegelicht dat het Waals Gewest 65 % van deze belastingopbrengst aan BSCA afstaat bij wijze van forfaitaire compensatie waarbij: „rekening wordt gehouden met de tussenkomst bij ontvangst, het in- en uitstappen, de overbrenging van passagiers en hun bagage alsmede met de niet aan een bepaalde post toe te schrijven algemene kostenstijging als gevolg van de snelle toename van het aantal passagiers dat moet worden verwerkt in de momenteel niet aangepaste ontvangstruimten”. Volgens de Belgische autoriteiten „vallen deze activiteiten onder openbare dienstverlening en kunnen [zij] worden gecompenseerd overeenkomstig de artikelen 73 en 86, lid 2, van het EG-Verdrag”.

- (9) Met deze inkomsten kan BSCA aan Ryanair voordelen verlenen die beschouwd worden als „participatie” in de kosten van openstelling van de Ryanair-basis in Charleroi (250 000 EUR voor hotelkosten en kosten van levensonderhoud voor het personeel van Ryanair; 160 000 EUR voor elke nieuw geopende route, met maximaal drie routes per gestationeerd vliegtuig, ofwel een maximum van 1 920 000 EUR; 768 000 EUR als bijdrage in de kosten van aanwerving en opleiding van piloten en bemanningen voor de nieuwe bestemmingen die vanuit de luchthaven worden bediend; 4 000 EUR voor de aankoop van kantooruitrusting; gratis terbeschikkingstelling van 100 m² kantoren; 100 m² „engineering store”; toegangsrecht tot de „training room”; zeer goedkoop of gratis gebruik van een hangar voor onderhoud van vliegtuigen).

- (10) Verder is het grondaanhandelingstarief voor Ryanair vastgesteld op 1 EUR per passagier, wat tienmaal lager is dan het officiële tarief van BSCA voor de andere gebruikers.

⁽³⁾ Op basis van het decreet van het Parlement van 1994 heeft de Waalse regering in 1998 een besluit genomen tot invoering, voor de luchthavens van Charleroi en Luik, van een luchthavenbelastingstelsel (landings-, passagiers- en parkeerheffingen), alsmede een systeem van duidelijk vastgestelde en voor iedereen toegankelijke kortingen (Besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998 tot vaststelling van de heffingen voor het gebruik van de luchthavens die onder het Waals Gewest ressorteren, Belgisch Staatsblad van 15 september 1998). Dit systeem is in maart 2001 gewijzigd bij een nieuw besluit van de Waalse regering (Besluit van 22 maart 2001 van de Waalse regering tot wijziging van het besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998, Belgisch Staatsblad van 10 april 2001). De Waalse reglementering bepaalt dat „de in dit besluit vastgestelde heffingen en abonnementen geïnd worden door de beheersmaatschappij van de luchthaven”. Voorts worden aan het einde van elk kalenderjaar „de in dit besluit vastgestelde en voor iedere luchthaven geïnde heffingen en abonnementen voor 35 % toegewezen aan een fonds voor het milieu rond de betrokken luchthaven”.

⁽⁴⁾ De berekening, die uitvoerig wordt toegelicht in de punten 22 tot en met 29 van het besluit tot inleiding van de procedure, komt op dit moment uit op een korting van ongeveer 50 %, d.w.z., afhankelijk van het vliegtuigtype, ongeveer 104 EUR voor de Boeing 737-200 en 151 EUR voor de Boeing 737-800 van Ryanair tegenover respectievelijk ongeveer 250 EUR en 390 EUR volgens de algemene tarieven voor dezelfde vliegtuigtypes.

⁽⁵⁾ „Het Waals Gewest verbindt zich ertoe Ryanair te vergoeden voor alle verliezen die een rechtstreeks gevolg zijn van een wijziging in een decreet of in de reglementering, tenzij het Waals Gewest haar bevoegdheden terzake moest uitoefenen op grond van een verordening of een richtlijn, of een voorschrift in een verordening van de ICAO, of op grond van een internationaal verdrag dan wel een federale wet.”

⁽⁶⁾ „De concessiehouder wordt gemachtigd tot inning van de luchtverkeersheffingen en de heffingen op iedere dienst tot verlening waarvan hij gehouden is [...]. De in artikel 1, lid 1, bedoelde concessie [de concessie voor dienstverlening] wordt verleend tegen betaling aan het Waals Gewest van een jaarlijkse heffing van 35 % op de luchtverkeersheffingen die door de concessiehouder het afgelopen jaar zijn geïnd. Onder luchtverkeersheffingen worden verstaan landings-, instap- en parkeerheffingen [...]. Het in artikel 18, lid 4, bedoelde bedrag aan heffingen [de 35 %] vormt een fonds dat bestemd is voor financiële regelingen in verband met door de exploitatie van de luchthaven ontstane milieuproblemen.” Artikel 18 van de concessieovereenkomst van 1991.

- (11) Ryanair en BSCA hebben een gezamenlijk bedrijf voor promotie en reclame opgericht (Promocy), dat reclame- en marketingactiviteiten van Ryanair met betrekking tot de activiteiten in Charleroi financiert. Dit bedrijf financiert bijvoorbeeld een deel van de stunts van de reisbiljetten van Ryanair. BSCA en Ryanair dragen elk in dezelfde verhoudingen bij tot de werking van Promocy (62 500 EUR als bijdrage in het maatschappelijk kapitaal van Promocy, en een marketingbijdrage van 4 EUR per instappende passagier die wordt gestort op de jaarlijkse begroting van Promocy).
- (12) In ruil daarvoor heeft Ryanair zich jegens BSCA verbonden een bepaald aantal vliegtuigen (tussen twee en vier) in Charleroi te stationeren en ten minste drie retourvluchten per vliegtuig vanuit Charleroi uit te voeren gedurende een periode van 15 jaar. Zo garandeert de Ierse luchtvaartmaatschappij aan de beheerder van de luchthaven een passagiersstroom die hem uitzicht biedt op inkomsten, in het kader van luchthavenbelastingen of van activiteiten buiten de luchtvaart. Als Ryanair zou ophouden vanuit Charleroi te opereren, zou de maatschappij aan BSCA de deelneming („participatie”) in de uitgaven in verband met de openstelling van de basis van Ryanair alsmede de marketingbijdrage moeten terugbetalen.

2.2. EERSTE BEOORDELING DOOR DE COMMISSIE ZOALS BEPAALD IN HAAR BESLUIT OM DE PROCEDURE IN TE LEIDEN

- (13) In het besluit de procedure in te leiden is de Commissie in de eerste plaats van oordeel dat de verlening door het Waals Gewest van een korting op de luchthavenbelastingen aan één enkele luchtvaartmaatschappij, op al haar vluchten, voor een duur van 15 jaar, in het kader van een bilaterale overeenkomst waaraan geen enkele bekendheid is gegeven en die afwijkt van hetgeen bij de wet is bepaald, neerkomt op het verlenen van een fiscale uitzondering aan een maatschappij. Dat plaatst die maatschappij in een gunstiger positie dan haar concurrenten die vanuit Charleroi opereren. Dankzij de aan Ryanair toegezegde vergoeding ingeval de maatschappij schade zou lijden ingeval het Waals Gewest zijn fiscale (verhoging van de belastingen) of bestuursrechtelijke (wijziging van de openingstijden van de luchthaven) bevoegdheden zou uitoefenen, kan de maatschappij in volledig stabiele omstandigheden en een volledig stabiel commercieel milieu zonder enig commercieel risico opereren, wat een voordeel is dat uitsluitend aan die luchtvaartmaatschappij is verleend. De Commissie is ook van oordeel dat het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie niet van toepassing is met betrekking tot het optreden van het Waals Gewest bij de uitoefening van regelgevende of fiscale bevoegdheden ⁽⁷⁾. Het gaat om specifieke maatregelen, toegekend

uit overheidsmiddelen, die de mededinging en het intra-communautaire handelsverkeer kunnen vervalsen en derhalve zouden kunnen worden gelijkgesteld met staatssteun.

- (14) De Commissie heeft geoordeeld dat het feit dat BSCA bepaalde exploitatiekosten voor luchtvaartdiensten ten laste neemt, ook betekent dat Ryanair in een voordeliger positie wordt geplaatst dan haar concurrenten, of het nu gaat om maatschappijen die opereren vanuit Charleroi of om andere maatschappijen die opereren vanaf andere vliegvelden en die zelf betalen voor hun reclame, voor de opleiding van hun piloten, voor de verblijfskosten van hun werknemers, enz. De Commissie was van oordeel dat in het onderhavige geval het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie moeilijk zou kunnen worden toegepast: er bestond grote verwarring over de rol van het Waals Gewest als overheid en die van BSCA als luchthavenbedrijf. Het bleek dus moeilijk om met zekerheid te bepalen of BSCA, door deze overeenkomsten met Ryanair te sluiten, als particuliere investeerder in een markteconomie had gehandeld, waardoor het vermoeden bleef bestaan dat de overheid en het door haar bestuurde overheidsbedrijf BSCA onrechtmatige en mogelijk onverenigbare steun hadden verleend aan de Ierse maatschappij.

- (15) De Commissie heeft in het besluit om de procedure in te leiden geconcludeerd dat zij, voorzover de aan Ryanair verleende voordelen staatssteun zouden zijn als bedoeld in artikel 87, lid 1, van het Verdrag, betwijfelt of die steun verenigbaar kan zijn met de gemeenschappelijke markt op basis van de in artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag bepaalde uitzonderingen.

3. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

- (16) De Commissie heeft met betrekking tot de overeenkomsten kritisch commentaar gekregen, alsmede bijdragen van belanghebbende derden die de rechtmatigheid ervan verdedigden.

3.1. SAMENVATTING VAN DE OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

- (17) De belanghebbenden hebben niet zozeer kritiek op het verlenen van fiscale stimuleringsmaatregelen aan Ryanair als wel op de voorwaarden waaronder die steun is verleend (omvang, ontbreken van evenredigheid en degressiviteit, onbeperkte duur, ontbreken van doorzichtigheid, discriminatie en ongelijkheid van de maatschappijen met

⁽⁷⁾ Cf. punt 76 van het besluit de procedure in te leiden: „Het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie is hier niet van toepassing. Dit kan alleen spelen in het kader van de uitoefening van economische activiteiten en nooit bij de uitoefening van regelgevende bevoegdheden. Een overheidsinstantie mag niet een door discriminerende uitoefening van regelgevende of fiscale bevoegdheden tot stand gekomen steunmaatregel motiveren, met het argument dat zij als eigenaar van een luchthavenbedrijf economische voordelen kan halen.”

betrekking tot de kost van de luchthavenbelasting). Vrijwel alle belanghebbenden ondersteunen het mededingingseffect van deze steun ten aanzien van de andere luchtvaartmaatschappijen, zelfs ten aanzien van de andere wijzen van vervoer. Sommige derden stellen ook feitelijke aspecten aan de orde (storting van 65 % van de luchthavenbelasting aan BSCA als compensatie voor openbare dienstverlening; herkapitalisering van BSCA door het Waals Gewest; terbeschikkingstelling van de luchthaveninfrastructuur ten behoeve van BSCA; het overnemen door het Waals Gewest van de kosten voor beveiliging; openstelling van de grondafhandelingsmarkt voor andere ondernemingen op grond van Richtlijn 96/67/EG).

- (18) De belanghebbenden die de rechtmatigheid van deze overeenkomsten verdedigen, stellen dat deze overeenkomsten stroken met de gangbare praktijken in het luchthavenbedrijf, en dat het normaal is dat luchthavens voordelen verlenen aan de luchtvaartmaatschappijen die hen aantallen passagiers opleveren en belangrijke inkomsten genereren. Zij oordelen dat het Waals Gewest en BSCA bij het sluiten van overeenkomsten met Ryanair als particuliere investeerders in een markteconomie hebben gehandeld. De belanghebbende derden wijzen erop dat als de Commissie zou moeten concluderen dat er sprake is van staatssteun, zij zou discrimineren tussen particuliere luchthavens en openbare luchthavens, en dit in strijd met artikel 295 van het Verdrag. De Commissie zou niet moeten verlangen dat tussen openbare luchthavens en luchtvaartmaatschappijen gesloten overeenkomsten openbaar worden gemaakt. Daardoor zouden namelijk de openbare luchthavens in een ongunstiger concurrentiepositie worden geplaatst ten opzichte van de particuliere luchthavens.

3.2. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN DIE KRITISCH STAAN TEGENOVER DE OVEREENKOMSTEN

3.2.1. BRITANNIA

- (19) Volgens de luchtvaartmaatschappij Britannia is het normaal dat luchthavens marketingsteun en kortingen kunnen toekennen afhankelijk van de door de maatschappijen aangebrachte aantallen passagiers, vooral als het om luchthavens gaat die hun naam nog niet echt gevestigd hebben. Deze voordelen moeten echter evenredig, realistisch en in duur beperkt zijn. Britannia is verontroost over de ongelijkheid die in het onderhavige geval tussen concurrerende luchtvaartmaatschappijen is gecreëerd. De luchthavenbelastingen zijn ongelijk en onrealistisch, terwijl de low cost-luchtvaartmaatschappijen toch op dezelfde manier als de andere luchtvaartmaatschappijen gebruik maken van de landingsbanen, de terminals en de beveiligingsvoorzieningen.

3.2.2. SCANDINAVIAN AIRLINES — SAS

- (20) SAS wijst erop dat door de deregulering van het Europese luchtruim een scherpe concurrentie tussen de tradi-

tionele luchtvaartmaatschappijen is ontstaan en dat er nieuwe maatschappijen konden worden opgericht die nieuwe ondernemingsconcepten hebben ontwikkeld. Het is van fundamenteel belang dat deze concurrentie in overeenstemming is met een reglementeringsacquis dat op een doorzichtige en niet-discriminerende wijze wordt toegepast.

3.2.3. ROYAL DUTCH AIRLINE — KLM

- (21) KLM merkt op dat de goedkope luchtvaartmaatschappijen en de traditionele luchtvaartmaatschappijen elk verschillende producten aanbieden en dat zij elk hun reden van bestaan hebben, zowel op commercieel als op operationeel vlak. Goedkope luchtvaartmaatschappijen mijden doorgaans de grote luchthavens, waarvan de logistieke voorzieningen zeer uitgebreid kunnen zijn en de kosten voor het gebruik ervan hoog; deze maatschappijen kiezen voor regionale bases waar zij snelle retourvluchten tegen lagere prijzen kunnen uitvoeren. Deze ontwikkeling hoeft niet ter discussie te worden gesteld, maar er mag geen steun voor worden verleend. Volgens KLM gaan de voordelen die Ryanair in Charleroi krijgt heel wat verder dan wat in het kader van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, is toegestaan, en de tegenprestatie van Ryanair — namelijk dat in de luchthaven van Charleroi een aantal vliegtuigen wordt gestationeerd — verandert daaraan niets.

3.2.4. AIR FRANCE

- (22) Volgens Air France vormt de verlaging van de exploitatiekosten van Ryanair en het feit dat het Waals Gewest en BSCA die kosten voor hun rekening nemen, een nadeel voor de concurrenten van Ryanair die verbindingen op de intracommunautaire markt verzorgen. Dankzij de korting op de landingsheffing kan de maatschappij Ryanair haar exploitatiekosten beperken waardoor zij feitelijk concurrentiëler wordt dan haar concurrenten, niet alleen op de vluchten die zij exploiteert vanuit of naar Charleroi maar ook op het hele Ryanair-net. De vergoeding waartoe het Waals Gewest zich heeft verbonden wordt ook aangemerkt als een voordeel dat aan Ryanair stabiele exploitatievoorwaarden garandeert terwijl de praktijk van het gebruik van om het even welke luchthaven aantoont dat het regelgevings- en handelskader nooit vaststaat. Het bedrag van de luchthavenbelastingen kan dan ook gemakkelijk omhoog gaan als de beheerder zich genooddacht ziet specifieke maatregelen te financieren, eventueel ten behoeve van andere vervoermaatschappijen die zich in Charleroi willen vestigen; verder kunnen ook de ontwikkelingen op het gebied van milieumaatregelen aanleiding geven tot wijziging van de voorwaarden voor het gebruik van een luchthaven. Air France trekt ook een parallel tussen de situatie in Charleroi en die in andere lidstaten, met name in Frankrijk.

3.2.5. AUSTRIAN AIRLINES

- (23) Volgens Austrian Airlines heeft de komst van goedkope luchtvaartmaatschappijen tot een stormloop op de subsidies geleid onder de luchthavens en de regio's die door die maatschappijen willen worden aangedaan. Door deze ontwikkelingen wordt het principe van de betaling voor de terbeschikkingstelling van de infrastructuur opnieuw ter discussie gesteld, terwijl het om een van de basisregels uit de wereld van de burgerluchtvaart gaat. De toegekende steun is niet degressief, staat los van het door Ryanair geboekte succes op de verbindingen die de maatschappij verzorgt, en komt slechts aan één enkele luchtvaartmaatschappij ten goede, wat tot discriminatie leidt. Austrian Airlines concludeert dat „samenwerkingsformules” zoals die tussen Ryanair en het Waals Gewest tot ernstige verstoringen van de mededinging tussen luchtvaartmaatschappijen leiden en grotendeels niet verenigbaar zijn met het goed functioneren van de interne markt op het gebied van de luchtvaart.

3.2.6. DE VERENIGING VAN OMWONENDEN „ASSOCIATION DES RIVERAINS ET HABITANTS DES COMMUNES PROCHES DE L'AÉROPORT DE CHARLEROI-GOSSELIES (ARACH)”

- (24) De ARACH wijst de Commissie erop dat de vereniging de bevoegde minister om een kopie van de overeenkomsten tussen Ryanair, het Waals Gewest en BSCA had gevraagd, op grond van het recht op toegang tot milieu-informatie, en dat haar verzoek niet is ingewilligd. Het verontrust de vereniging dat de aan Ryanair verleende financiële steun leidt tot een ononderbroken verdere ontwikkeling van de luchthaven in een stedelijk gebied, en dat het probleem van aan een particuliere onderneming toegekende overheidssteun ten aanzien waarvan betwisting bestaat, ons als burgers en als belastingbetalers aangaat, omdat het een verkeerd gebruik van de begrotingsmiddelen van het Waals Gewest betreft.

3.2.7. BELANGHEBBENDE A

- (25) Een van de belanghebbende partijen verklaart zeer verontrust te zijn over de door de plaatselijke overheden verleende subsidies die van invloed zijn op de concurrentie tussen de verschillende wijzen van vervoer: Ryanair krijgt overheidssubsidies voor de verbinding Charleroi-Londen, terwijl de Eurostar, die door de NMBS, de Britse spoorwegen en de SNCF gezamenlijk wordt geëxploiteerd, er niet voor in aanmerking komt. Toch zijn beide wijzen van vervoer directe concurrenten op de verbinding Brussel-Londen. De spoorwegexploitanten moeten zelf zorgen voor het onderhouden van de verbinding, voor de aanschaffing van het materieel en voor de tractie, moeten zelf de heffingen voor infrastructuur en voor de tunnel betalen, enz. Er is dan ook geen sprake meer van gelijke behandeling van concurrenten.

3.2.8. BELANGHEBBENDE B

- (26) Belanghebbende B voert aan dat de aan Ryanair verleende voordelen tot een verlichting van de kostenstructuur leiden zodat lagere prijzen kunnen worden toegepast. Deze praktijken zijn van invloed op de mededingingsvoorwaarden tussen deze maatschappijen voor vluchten vanuit Charleroi of vanuit de luchthaven Brussel-Nationaal (Zaventem), ongeacht de geëxploiteerde vliegroutes. De mededinging tussen de zogenaamde low cost-maatschappijen moet niet alleen per route worden geanalyseerd. Voor veel reizigers zijn de bestemmingen Venetië en Barcelona onderling vervangbaar. Het interessante aan de low cost-vluchten is voor deze passagiers niet zozeer het feit dat zij daarmee naar een bepaalde bestemming kunnen reizen, maar veeleer dat zij op die manier even hun dagelijkse sleur kunnen doorbreken, ongeacht of dat in Venetië of in Barcelona gebeurt. De concurrentie speelt dus op alle routes.

- (27) Deze onderneming stelt dat de directe kosten bij vertrek uit Brussel 32,14 EUR per passagier bedragen tegenover 5 EUR voor Ryanair bij vertrek uit Charleroi ⁽⁸⁾.

- (28) Deze belanghebbende wijst erop dat, zelfs als de grondafhandelingsdiensten voor Ryanair beperkter zijn dan voor andere luchtvaartmaatschappijen, zeer veel grondafhandelingsdiensten toch een noodzaak zijn voor alle luchtvaartmaatschappijen. Het feit dat de grondafhandelingsmarkt in de luchthaven Brussel-Nationaal open staat voor mededinging betekent dat de afhandelingskosten in Brussel normaal gesproken niet veel hoger zijn dan in Charleroi. De afhandelingskosten zijn in de kleine luchthavens normaal hoger dan in de grote luchthavens aangezien de ondernemingen doorgaans niet de kritische drempel bereiken waarboven schaalvoordelen mogelijk zijn. Volgens deze belanghebbende bespaart Ryanair in 2003 een bedrag van 17 miljoen EUR op de reële grondafhandelingskosten en de landingsheffing. Ook blijkt BSCA geen rekening te hebben gehouden met de effecten van Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap ⁽⁹⁾: de luchthaven zou vrij snel het aantal van twee miljoen passagiers per jaar moeten bereiken en BSCA moet dan de richtlijn toepassen en de grondafhandelingsmarkt openstellen voor andere ondernemingen.

- (29) BSCA zou niet hebben gehandeld als particuliere investeerder in een markteconomie, maar uit politieke en

⁽⁸⁾ Directe kosten per vliegtuig en per retourvlucht vanuit Brussel-Nationaal met inbegrip van landingsheffingen, heffingen per passagier, andere heffingen en afhandelingskosten. Bij een passagiersaantal van 1 700 000 voor het jaar 2003 bedraagt het verschil 23 miljoen EUR.

⁽⁹⁾ PB L 272 van 25.10.1996, blz. 36. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

sociale overwegingen in opdracht van het Waals Gewest. Het contract van 15 jaar zal BSCA waarschijnlijk niet de mogelijkheid bieden om tot een winstgevende onderneming uit te groeien en wellicht blijven er exploitatieproblemen bestaan. Een terugtrekking van Ryanair kan het vooruitzicht van een rendement op de gemaakte investering in gevaar brengen ⁽¹⁰⁾.

verleende voordelen door hun omvang verschillen van de door andere luchthavens verleende voordelen ⁽¹²⁾. Het feit dat Ryanair voordelen krijgt van andere luchthavens zou in elk geval niet relevant zijn, daar het hier eveneens om staatssteun zou kunnen gaan.

(30) BSCA zou bijdragen van het Waals Gewest krijgen, ongeacht of het nu gaat om de 65 % van de opbrengst van de luchthavenbelastingen of om de kosteloze terbeschikkingstelling van de infrastructuur terwijl het Waals Gewest een bijdrage aan de Société Wallonne des Aéroports (Sowaer) betaalt. In principe moet elke bijdrage van het Waals Gewest beperkt blijven tot vergoeding van de kosten met betrekking tot de openbare dienstverplichtingen van BSCA, en op dat punt bestaat er weinig duidelijkheid.

(34) De belanghebbende wijst de Commissie op een aantal factoren waarmee bij de analyse van een mogelijk herstel van de rentabiliteit van BSCA rekening moet worden gehouden en die winst op middellange termijn lijken uit te sluiten:

(31) Voor deze onderneming, die erkent ook soms marketingvoordelen te hebben genoten voor het lanceren van nieuwe bestemmingen maar nooit van kortingen op de luchthavenbelastingen of de grondafhandelingskosten, gaan de voordelen die aan Ryanair in Charleroi zijn verleend veel verder dan wat gangbaar is. Zij meent nochtans vergelijkbare commerciële risico's te hebben genomen door zich op de luchthaven Brussel-Nationaal te vestigen toen de concurrentie van Sabena zeer sterk was.

— BSCA heeft in december 2002 een herkapitalisatie door het Waals Gewest gekregen van vier miljoen EUR.

(32) Het feit dat bepaalde andere luchthavenbeheerders Ryanair voordelen verlenen zou niet relevant zijn om aan te tonen dat de luchthaven van Charleroi als particulier investeerder in een markteconomie heeft gehandeld. De betrokken onderneming verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen Steinike & Weiling ⁽¹¹⁾.

— Zij geniet vrijstelling van de helft van de aan het Waals Gewest te betalen heffing voor de periode 2001-2006. Het gaat om een voordeel van een miljoen EUR per jaar, dat BSCA echter vanaf het jaar 2007 moet terugbetalen.

— De Commissie zou rekening moeten houden met het bedrag van de kosten voor de uitbreiding van de luchthaven van Charleroi, die op 95 miljoen EUR worden geraamd, en met de wijze van financiering. Als BSCA deze uitbreidingswerkzaamheden niet op zich neemt, moet worden nagegaan onder welke voorwaarden het Waals Gewest deze infrastructuur aan BSCA ter beschikking stelt. De betrokken belanghebbende partij betwijfelt of de luchthaven met de huidige infrastructuur voldoende passagiers kan verwerken om het financiële evenwicht van BSCA te waarborgen.

3.2.9. BELANGHEBBENDE C

(33) Volgens belanghebbende C zou BSCA niet hebben gehandeld als particuliere investeerder voor zover de

— Het Waals Gewest stelt de apparatuur en het personeel voor de verschillende aspecten van de beveiliging op de luchthaven van Charleroi — nl. de controle van de passagiers en van hun bagage vóór het instappen — kosteloos ter beschikking van BSCA. De belanghebbende C voegt eraan toe dat het de Commissie ongetwijfeld bekend is dat de kosten van de beveiliging doorgaans worden betaald door de gebruikers van de luchthaven, hetzij door een beveiligingsheffing die aan de luchthavenexploitant wordt betaald, hetzij door een belasting ingeval die diensten door de overheid worden verleend.

⁽¹⁰⁾ De onderneming verwijst als voorbeeld naar Shannon in Ierland. Shannon heeft Ryanair gedurende enige tijd voordelen verleend die niet zijn hernieuwd. Ryanair besliste de activiteiten naar een andere luchthaven over te brengen en Shannon heeft het rendement dat redelijkerwijs kon worden verwacht op de gemaakte investering, niet gerealiseerd.

⁽¹¹⁾ Arrest van het Hof van 22 maart 1977, Zaak 78/76, Steinike & Weinlig/Bondsrepubliek Duitsland, Jurispr. 1977, blz. 595: „Overwegende dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van een eventuele schending van een uit het Verdrag voortvloeiende verplichting in verband met het verbod van artikel 92 niet kan beroepen op het feit dat andere lidstaten die verplichting evenmin nakomen; dat de gevolgen van meerdere distorsies van de mededinging in het handelsverkeer tussen de lidstaten elkaar niet opheffen, doch juist een cumulatief effect hebben, waardoor de nadelige uitwerking ervan op de gemeenschappelijke markt nog wordt versterkt” (punt 24).

⁽¹²⁾ De tarieven van Frankfurt-Hahn en Londen Stansted zouden hoger zijn en de kortingen lager terwijl Ryanair 49 bestemmingen vanuit Londen exploiteert en 15 vanuit Frankfurt-Hahn, tegenover 9 vanuit Charleroi.

3.3. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN DIE DE RECHTMATIGHEID VAN DE OVEREENKOMSTEN VERDEDIGEN

3.3.1. TBI

(35) TBI is een onderneming die verschillende luchthavens in de wereld bezit en verschillende soorten luchtvaartdiensten verricht. TBI bezit en beheert de luchthavens Londen Luton, Cardiff International, Belfast International en Stockholm Skavsta. De onderneming beheert vier andere luchthavens die tot de regio's en plaatselijke overheden behoren. Zij verleent gespecialiseerde luchthavendiensten in 28 andere luchthavens.

(36) TBI bevestigt dat besprekingen met Ryanair gaande waren over het gebruik van Stockholm Skavsta toen de maatschappij onderhandelde met de luchthaven van Charleroi, en dat de in Charleroi gesloten overeenkomsten vergelijkbaar zijn met de regelingen die TBI heeft getroffen met Ryanair en met andere low cost-maatschappijen, met name in Stockholm Skavsta.

(37) TBI voert aan dat de ontwikkeling van luchthavens als Charleroi niet zou moeten worden geremd ten opzichte van hun particuliere concurrenten om het enkel feit dat het om openbare luchthavens gaat:

— Het verlenen van korting op landingsheffingen en op de grondaandelingskosten is een gangbare handelspraktijk om de maatschappijen die grote aantallen passagiers kunnen aanbrengen, aan te trekken. Die passagiersaantallen garanderen handelsinkomsten voor de luchthaven ⁽¹³⁾. Zonder die aantallen passagiers zou de luchthaven constant moeten strijden om de rentabiliteitsdrempel te halen.

— Wanneer de belastingen door de regionale autoriteiten worden verhoogd, moeten de openbare luchthavens daarvoor compensaties kunnen betalen, aangezien de particuliere luchthavens deze voor de hele looptijd van het contract kunnen vaststellen.

— Bijdragen in de vorm van vergoeding van hotelkosten, opleidingskosten van personeel of marketingkosten zijn niet ongebruikelijk en moeten worden vergeleken met de gemaakte investering en met het risico dat door de vervoersmaatschappij wordt genomen wanneer zij een vliegtuig in een minder bekende luchthaven stationeert.

— Marketingbijdragen komen vaak voor bij weinig gebruikte luchthavens. De maatschappijen die van deze luchthavens gebruik maken moeten zware inspanningen leveren om hun vluchten te verkopen. Die marketing komt de luchthaven ten goede, het

imago van de luchthaven verbetert en het aantal passagiers stijgt. TBI biedt dit soort bijdragen vooral wanneer een exploitant een nieuwe dienst instelt of de frequentie van bepaalde vluchten op een bepaalde route verhoogt.

— Het zou onrechtvaardig zijn openbare luchthavens te verplichten de overeenkomsten die zij met luchtvaartmaatschappijen hebben gesloten, openbaar te maken daar deze door een dergelijke verplichting in een ongunstiger concurrentiepositie zouden worden geplaatst ten opzichte van de particuliere luchthavens voor wie zo'n verplichting niet geldt.

(38) TBI licht toe dat de regionale luchthavens jarenlang onvoldoende zijn gebruikt wegens het ontbreken van mededinging tussen luchtvaartmaatschappijen voordat de markt op Europees niveau werd opengesteld en, sindsdien, door het feit dat de traditionele maatschappijen zich op hun „hubs” concentreren. De ontwikkeling van maatschappijen als Ryanair die „point to point”-diensten verzorgen vanuit kleinere luchthavens heeft voor een ommekeer gezorgd en biedt hen een mogelijkheid om de rentabiliteitsdrempel te bereiken. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de ervaringen met de luchthaven Londen Luton, waar 70 % van de gebruikers low cost-maatschappijen zijn (Easyjet, Ryanair, Hapag Lloyd) ⁽¹⁴⁾, de luchthaven van Cardiff, waar de low cost-maatschappijen 65 % van de gebruikers vertegenwoordigen (met name Bmibaby) ⁽¹⁵⁾, de luchthaven van Belfast (Easyjet, Go), en de luchthaven Stockholm Skavsta ⁽¹⁶⁾, die in januari 2003 de basis van Ryanair is geworden.

3.3.2. HRL MORRISON AND CO

(39) HRL Morrison and Co is, via dochtermaatschappij Infratil, voor 67 % eigenaar van Glasgow Prestwick, waarvan de voorgeschiedenis kort wordt geschetst. Toen de luchthaven van Glasgow in 1992 door de British Airport Authority werd verkocht, werd de luchthavencapaciteit voor 1 % gebruikt. Toen het onmogelijk bleek de traditionele maatschappijen aan te trekken besloot de luchthaven in 1994 met Ryanair een overeenkomst voor een periode van 15 jaar te sluiten voor twee dagelijkse retourvluchten tussen Glasgow en Dublin. Het eerste jaar werden 114 000 passagiers vervoerd tussen Ierland en Schotland. Sindsdien werden er door Ryanair ver-

⁽¹⁴⁾ Het aantal passagiers in Luton is gestegen van 1,9 miljoen in 1995-1996 tot 6,7 miljoen in 2002, d.i. een stijging met 250 % in een klimaat beïnvloed door de aanslagen van 11 september 2001.

⁽¹⁵⁾ Het aantal passagiers in Cardiff is gestegen van 1 miljoen begin jaren negentig tot 2,25 miljoen in 2003.

⁽¹⁶⁾ Vóór de komst van Ryanair in 1997 had Skavsta minder dan 20 000 passagiers. In 2002 waren dat er 315 000. Door er een basis van Ryanair van te maken werd dit aantal viermaal zo hoog en bedroeg dit in 2003 1,5 miljoen.

⁽¹³⁾ 55 % van de inkomsten van TBI.

schillende routes ontwikkeld, en in 2003 zouden er 1,7 miljoen passagiers moeten transiteren. Dankzij Ryanair heeft de luchthaven zijn commerciële activiteiten kunnen ontwikkelen, een kritieke omvang kunnen bereiken en de rentabiliteitsdrempel kunnen halen.

- (40) Volgens Morrison zou een particuliere investeerder de aanpak van de luchthaven van Charleroi kunnen toepassen. Hij zou zijn aanbod kunnen baseren op een aantal bepalende factoren: het aantal passagiers dat een maatschappij de luchthaven kan aanbrengen; de bereidheid van de maatschappij om zich op lange termijn vast te leggen via contracten; de specifieke behoeften van de maatschappij; het tijdschema van de vliegtuigbewegingen, in samenhang met de luchthavenactiviteit (het bestaande verkeer); de behoeften op het gebied van midelen voor de terminal en de grondafhandeling. Hij zou de verwachte opbrengst berekenen van de met Ryanair gesloten overeenkomst in haar geheel (en niet voor de verschillende onderdelen afzonderlijk). De opbrengst van een dergelijke transactie zou voor een periode van ongeveer 20 jaar moeten worden bekeken, waarbij de activiteiten na drie à vijf jaar zouden moeten toenemen. Ingeval het een overeenkomst van 15 jaar betreft, kan deze volgens de aandeelhouders van Morrison commercieel aanvaardbaar zijn indien ongeveer vijf jaar na ondertekening van de overeenkomst een investeringsrendement wordt gerealiseerd.

- (41) Morrison heeft in wezen dezelfde opmerkingen als TBI met betrekking tot de korting op de heffingen, de bijdragen en de financiële prikkels, namelijk:

- dat het voor de luchthavens niet abnormaal is om te onderhandelen over kortingen op de luchthavenbelastingen en de grondafhandelingskosten in ruil voor aantallen passagiers en voor een verbintenis op lange termijn van de kant van Ryanair op grond waarvan de maatschappij geen andere luchthaven kan kiezen ⁽¹⁷⁾;
- dat de luchthavens zich wat reclame betreft in een moeilijke situatie bevinden, omdat de enige doeltreffende manier daarvoor is, de luchtdiensten vanuit de luchthaven te promoten. Het feit dat daarbij de naam van de luchthaven niet de volle aandacht krijgt is geen fundamenteel bezwaar: wat telt is het resultaat van de reclamecampagnes, d.w.z. een stijging van het aantal passagiers.

- (42) Het beste bewijs van het commerciële karakter van de in Charleroi gesloten overeenkomsten ligt in het feit dat Morrison geïnteresseerd zou zijn in een participatie in

BSCA, hoewel er geen inzage in de rekeningen is geweest.

- (43) Volgens Morrison zou de Commissie ongelijk hebben als zij een luchthaven zou verplichten dezelfde voorwaarden toe te staan aan om het even welke maatschappij zonder onderscheid te maken naar de omvang van het gegenereerde verkeer. Zij zou eveneens ongelijk hebben als zij een openbaarmakingsplicht zou opleggen voor commerciële transacties met een particulier karakter, aangezien daardoor aan de concurrerende luchthavens gevoelige informatie zou worden verstrekt die onder het bedrijfsgeheim valt.

3.3.3. RYANAIR

- (44) Als algemene opmerking wijst Ryanair op de gevolgen van de beschikking van de Commissie voor het overleven van de regionale luchthavens en de liberalisering van de luchtvervoerdiensten in de komende 20 jaar. Door risico's te nemen hebben de low cost-maatschappijen iets tot stand kunnen brengen wat de traditionele maatschappijen niet hebben gedaan: de onderbenutte regionale luchthavens zoals Londen Stansted, Glasgow Prestwick, Londen Luton, Belfast, enz. weer levensvatbaar maken. Deze luchthavens gaan de concurrentie aan met de grote luchthavens, waardoor de voormalige monopolies ertoe gedwongen worden hun kosten te verlagen en doeltreffender te gaan werken. De consument is daarbij de grote winnaar want hij kan zich voortaan voordelige tickets aanschaffen. De Commissie zou de secundaire luchthavens op het vasteland gebruik moeten laten maken van de ervaringen van de luchthavens van het Verenigd Koninkrijk, die ook prikkels aanbieden.

- (45) Mocht de Commissie concluderen dat er staatssteun is, dan zou zij daarmee:

- artikel 295 van het Verdrag schenden wegens discriminatie tussen particuliere luchthavens en openbare luchthavens. De Commissie moet de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laten;

- verhinderen dat een openbare luchthaven dezelfde financiële voorwaarden biedt als particuliere luchthavens, wat op politiek en op juridisch vlak onaanvaardbaar zou zijn;

- een luchthaven verplichten al haar tarieven bekend te maken terwijl er op dat punt geen juridische verplichtingen bestaan: de Commissie zou aldus misbruik maken van haar uit het Verdrag voortvloeiende bevoegdheden inzake staatssteun, terwijl het Verdrag voorziet in een afzonderlijke rechtsgrondslag, artikel 80, voor regelgeving inzake de lucht-

⁽¹⁷⁾ Morrison herinnert eraan dat, toen de heffingen door de beheerder van de Ierse luchthaven Shannon (Aer Rianta) werden verhoogd, Ryanair heeft besloten haar vluchten grotendeels over te hevelen naar de Ierse luchthaven Kerry. Zie ook het perscommuniqué van Ryanair van 13 februari 2003 inzake de overschakeling van de route Frankfurt-Hahn - Shannon naar de route Frankfurt-Hahn - Kerry (www.ryanair.com).

havenheffingen ⁽¹⁸⁾. Het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende luchthavengelden ⁽¹⁹⁾ was op die rechtsgrondslag gebaseerd.

3.3.3.1. *Relaties tussen Ryanair en de secundaire luchthavens*

(46) Na een overzicht te hebben gegeven van de relaties met de Waalse luchthaven voert Ryanair aan dat de overeenkomsten tussen Ryanair, BSCA en het Waals Gewest geen staatssteunelementen bevatten om drie redenen: het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie is van toepassing, er is geen selectiviteit, en de overeenkomsten leiden niet tot vervalsing van de mededinging.

(47) Om investeringen in hun infrastructuur aan te trekken moeten de secundaire luchthavens een kritisch aantal passagiers hebben dat alleen kan worden gehaald met behulp van langetermijnovereenkomsten met een luchtvaartmaatschappij. De gewaarborgde passagiersaantallen verschillen naargelang het om bases of om routes van Ryanair gaat, zoals blijkt uit de tabellen 1 en 2.

Tabel 1 — Bases van Ryanair (aantal passagiers)

Luchthaven	Aantal passagiers in het jaar vóór de komst van Ryanair	Totaal aantal passagiers (2002)	Totaal aantal passagiers van Ryanair (2002)	Aandeel Ryanair (2002)
Dublin	2 600 000 (1985)	15 085 000	4 189 509	28 %
London Stansted ⁽²⁰⁾	1 047 000 (1988)	16 048 700	8 301 356	52 %
Glasgow Prestwick	10 000 (1993)	1 486 439	1 320 920	89 %
Charleroi	< 20 000 (1997)	1 271 596	1 242 087	98 %
Frankfurt-Hahn	< 20 000 (1997)	1 457 527	1 422 566	98 %

Tabel 2 — Routes van Ryanair (aantal passagiers)

Luchthaven	Totaal aantal passagiers in het jaar vóór de komst van Ryanair	Totaal aantal passagiers (2002)	Totaal aantal passagiers van Ryanair (2002)	Aandeel Ryanair (2002)
Pisa	1 065 691 (1997)	1 654 570	627 985	38 %
Milaan (Bergamo)	1 061 397 (2001)	1 252 878	360 389	29 %
Pescara	114 024 (2000)	295 875	196 389	66 %
Bologna (Forlì)	45 933 (2000)	150 309	112 508	75 %
Liverpool	333 000 (1987)	2 835 088	252 310	9 %
Derry	49 000 (1998)	199 543	129 298	65 %

⁽¹⁸⁾ Op grond van artikel 80 van het EG-Verdrag zijn de bepalingen inzake vervoer van toepassing op het luchtvervoer volgens de volgende procedure: „De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen kunnen worden genomen.”

⁽¹⁹⁾ COM(97) 154 def. (PB C 257 van 22.8.1997, blz. 2).

⁽²⁰⁾ Toen Ryanair in 1989 met vluchten vanuit Stansted begon was de luchthaven relatief onbekend en was de nieuwe terminal er nog niet. Ryanair heeft in 1991 een basis opgesteld en andere maatschappijen hebben er zich gevestigd, zoals Go (1997) en Buzz (1997). Hetzelfde is gebeurd in 1992 voor Glasgow Prestwick, Bristol, Cardiff en Edinburgh.

(48) Om de maatschappijen aan te trekken zijn de luchthavens bereid over kortingen te onderhandelen, zoals blijkt uit een in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie ⁽²¹⁾. Ryanair heeft de Commissie vertrouwelijke informatie verstrekt over het bedrag dat de maatschappij aan Charleroi en aan „particuliere” luchthavens als Stockholm-Skavsta, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Ancona, Bournemouth, Liverpool of Knock betaalt, waaruit blijkt dat de nettobetaling aan Charleroi hoger is dan die aan de andere luchthavens ⁽²²⁾.

(49) Voordat Ryanair zich in Charleroi vestigde verwerkte de luchthaven slechts 20 000 passagiers per jaar, d.i. gemiddeld 50 per dag. Dankzij de route Charleroi-Dublin die op 1 mei 1997 werd opengesteld, heeft Ryanair in het jaar 2000 178 000 passagiers vervoerd. In vier jaar tijd heeft de maatschappij meer passagiers tussen die twee steden vervoerd dan het totale reizigersverkeer in 1997 op de route Brussel-Dublin. In 2002 heeft de luchthaven meer dan 1,25 miljoen passagiers verwerkt — ongeveer 4 000 passagiers per dag — voor tien bestemmingen in heel Europa. Tussen 1997 en 2002 bedroeg de toename van het luchtverkeer 1455 %.

(50) Ryanair heeft een aantal opmerkingen gemaakt met betrekking tot de beschrijving in het besluit tot inleiding van de procedure van het verloop van de onderhandelingen met de luchthaven:

— In de zomer en het najaar van 2000 was Ryanair onderhandelingen begonnen met andere luchthavens over de vestiging van een nieuwe Ryanair-basis, of over het inzetten van extra vliegtuigen op bepaalde lijnen vanaf de zomer van 2001.

— De overeenkomsten tussen BSCA, Ryanair en het Waals Gewest zijn in februari 2001 aanvaard. De ondertekening ervan in november 2001 vormt slechts de formalisering ervan. De besprekingen met Charleroi zijn zoals elke commerciële onderhandeling verlopen.

Toepassing van het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie

(51) Het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie moet worden toegepast zowel op BSCA,

⁽²¹⁾ Cranfield University, Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, September 2002, in het Engels te vinden op de site van de Europese Commissie http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/studies_en.htm. Zie in het bijzonder hoofdstuk 5.1.4 over diverse door de luchthavens verleende kortingen, alsmede hoofdstuk 4.1.3.

⁽²²⁾ Omdat deze gegevens onder het bedrijfsgeheim vallen, konden zij niet aan België worden overgemaakt en zijn zij hier niet opgenomen.

dat zich met zijn streven naar een maximale rentabiliteit van de luchthaven net als elke andere luchthavenbeheerder gedraagt, als op het Waals Gewest, eigenaar van de luchthaven, dat zich met zijn streven naar een maximale waarde van de luchthaven net als elke andere aandeelhouder in een luchthaven gedraagt. De overeenkomsten zijn gesloten onder normale marktvoorwaarden zoals dit gebeurde met verschillende particuliere luchthavens. Ryanair heeft trouwens gunstiger voorwaarden verkregen van Londen Luton.

(52) De uit de komst van Ryanair voortvloeiende voordelen voor de eigenaar en de beheerder van de luchthaven zijn groter dan de aan Ryanair verleende voordelen, bijvoorbeeld door de stijging van de waarde van de luchthaven te waarborgen (een enorme investering van vier vliegtuigen die permanent in Charleroi zijn gestationeerd, gemiddeld 4000 passagiers per dag, ruim 1,5 miljoen passagiers in 2003, een doeltreffend gebruik van de luchthaven, aanzienlijke winst in twee jaar, een groei die tot de sterkste mag worden gerekend voor een luchthaven in Europa op basis van een overeenkomst voor 15 jaar, tien bestemmingen in vier landen in Europa, een investering in de marketing van de luchthaven, zware financiële sancties voor Ryanair in geval van niet-inachtneming van de voorwaarden van de overeenkomst wat het aantal passagiers betreft, een samenwerking met een van de meest efficiënte maatschappijen ter wereld en met meer ervaren personeel, stijging van de huurinkomsten, stijging van de ondernemingswaarde van de luchthaven en een grotere aantrekkingskracht van de luchthaven voor nieuwe investeerders).

(53) De looptijd van de overeenkomsten (15 jaar) is niet ongebruikelijk. De maatschappij Ryanair heeft overeenkomsten van 10 tot 20 jaar met vrijwel alle luchthavens waarvan zij gebruik maakt. Deze looptijden garanderen een inkomstenstroom waarmee kan worden geïnvesteerd in infrastructuur op lange termijn.

Toepassing van het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie op het Waals Gewest

(54) Ryanair is van oordeel dat het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie van toepassing is op het Waals Gewest omdat het Gewest uitsluitend heeft gehandeld in zijn hoedanigheid van economisch subject, en niet in de hoedanigheid van regelgevende instantie die de prerogatieven van de openbare macht uitoefent. Ryanair vraagt dat de Commissie zich in herinnering brengt dat het Waals Gewest als eigenaar van de luchthaven handelt. Bovendien is het Waals Gewest hoofdaandeelhouder van BSCA zodat elke winst voor BSCA ook de eigenaar van de luchthaven ten goede komt.

(55) Sinds Ryanair zich zes jaar geleden in Charleroi heeft gevestigd, is de waarde van de luchthaven te Charleroi aanzienlijk gestegen, vooral de laatste vier jaar. Zoals geldt voor elke andere luchthaven is die waarde afhanke-

lijk van het aantal passagiers dat, in het bijzonder door low cost-maatschappijen, wordt vervoerd ⁽²³⁾. Het commerciële succes van BSCA blijkt uit de belangstelling die bedrijven als Morrison, Vinci en Aéroports de Paris tonen voor de aankoop van 25 % van BSCA. Als voorbeelden van een dergelijke waardestijging noemt Ryanair de luchthaven van Glasgow, de luchthaven van Kopenhagen en de luchthavens die deel uitmaken van de British Airport Authority ⁽²⁴⁾.

- (56) Door de aanpassing van de landingsrechten ten behoeve van Ryanair zou het Waals Gewest hebben gehandeld als een marktdeelnemer, en niet als een regelgevende instantie of als fiscale overheid die „belastingen” verhoogt of verlaagt. Het gaat trouwens niet om „belastingen” maar om „heffingen” zoals de Waalse reglementering deze noemt. De luchthavengelden worden volledig aan BSCA betaald en niet aan het Waals Gewest. Algemeen gesproken worden deze heffingen in de praktijk door de luchthavens geïnd (na overleg en onderhandeling) bij de luchtvaartmaatschappijen. De gepubliceerde tarieven kunnen door de regeringen worden goedgekeurd, maar zij worden hoofdzakelijk door de luchthavens vastgesteld na directe onderhandelingen tussen de luchthavens en de luchtvaartmaatschappijen.
- (57) Kortingen op de landingsrechten voor de lancering van nieuwe diensten of de uitbreiding van dienstregelingen komen in de sector vaak voor, met uitzondering van de overbelaste „hubs” zoals Heathrow en Charles de Gaulle.
- (58) Volgens de Commissie zou het ongebruikelijk of zelfs onwettig zijn het bedrag van de landingsheffing te bepalen op basis van het aantal passagiers en niet in functie van het gewicht van het toestel. Ryanair heeft echter met verschillende luchthavens overeenkomsten volgens dit model.
- (59) Ryanair voert aan dat de gewichten die in het besluit tot inleiding van de procedure zijn genoemd, niet juist zijn. Het gewicht van een voor Ryanair aangepaste Boeing 737-800 — het enige type toestel dat voortaan in Charleroi wordt gebruikt — bedraagt 67 ton, en niet 78 ton. Op die grondslag bedraagt de korting gemiddeld 36,7 %,

en niet 50 %. Wanneer deze bijzondere overeenkomst er niet zou zijn, zou Ryanair in aanmerking komen voor het stelsel van kortingen als voorzien in de Belgische wetgeving van 1998, waar het om een korting van 5 tot 25 % gaat.

- (60) Met betrekking tot de door het Waals Gewest toegezegde schadeloosstelling of „verplichting tot niet-handelen” in geval van een wijziging van de luchthavenbelasting tot in 2015, of in geval van een wijziging van de openingstijden van de luchthaven, gaat het niet om zaken „van regelgevende aard” maar om commerciële beslissingen die essentieel zijn voor de vestiging van een basis van Ryanair. Deze waarborgen zouden verwant zijn aan „stabilisatieclausules” of „comfort letters” die worden gebruikt in het kader van overeenkomsten op lange termijn tussen particuliere ondernemingen en overheidsinstanties, bijvoorbeeld in de sector tunnels of pijpleidingen, of in het kader van privatiseringen. Het zou normaal zijn dat moedermaatschappijen deze waarborgen verlenen aan derden die overeenkomsten sluiten met hun dochterondernemingen. Het is essentieel dat Ryanair enige zekerheid krijgt van een overheid. Deze garanties zouden de soevereiniteit van het Waals Gewest niet beperken in de zin dat zij niet verhinderen de wet te wijzigen: er zou geen schadevergoeding zijn voor veranderingen die resulteren uit een initiatief buiten de bevoegdheid van het Waals Gewest (op federaal, Europees of internationaal niveau). Deze verbintenissen kunnen, volgens Ryanair, niet worden aangemerkt als verbintenissen waardoor de uitoefening van regelgevende bevoegdheden ter discussie wordt gesteld of wordt beperkt.
- (61) Mocht de Commissie besluiten dat het Gewest niet het recht had deze waarborgen te verlenen zonder zelfs in overweging te nemen of een particuliere investeerder in een markteconomie hetzelfde zou hebben gedaan, dan zou zij discrimineren tussen openbare luchthavens (waarvan de heffingen vaak worden vastgesteld en gecontroleerd door een regering of een regelgevende instantie) en particuliere luchthavens (die vrij zijn om de heffingen vast te stellen voor de looptijd van een overeenkomst).

Toepassing van het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie op BSCA

⁽²³⁾ Ryanair vermeldt de ervaringen van Belfast (Easyjet), Liverpool (Easyjet), Londen Luton (Easyjet), Glasgow Prestwick (Ryanair), Bristol (GO), East Midlands (GO) en Londen Stansted (Ryanair, Easyjet en Buzz).

⁽²⁴⁾ Voor Glasgow, zie punt 52 van het besluit tot inleiding van de procedure. Voor Kopenhagen licht Ryanair toe dat het aantal passagiers tussen 1994 en 2002 is gestegen van 14,1 miljoen tot 18,7 miljoen, en dat de waarde van de luchthaven in diezelfde periode is gestegen van 525 miljoen EUR tot 956 miljoen EUR. Een stijging van het aantal passagiers met 32 % heeft geleid tot een stijging van de waarde van de luchthaven met 82 %. De luchthavens van de British Airport Authority hebben hun waarde zien stijgen van 7 miljard EUR tot 12,3 miljard EUR, d.i. een stijging met 75 % tussen 1993 en 2002, op basis van een stijging van het aantal passagiers met 56 % (van 77,1 miljoen tot 121,6 miljoen).

- (62) Ryanair heeft kritiek op het feit dat de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure heeft geoordeeld dat het moeilijk was het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie op BSCA toe te passen wegens het complexe karakter van haar relaties met het Waals Gewest. De Commissie zal dit principe moeten toepassen door onderscheid te maken tussen de activiteiten van BSCA en die van het Waals Gewest, en zal zich daarbij niet mogen baseren op het huidige tijd-

stip, maar op de looptijd van de overeenkomst (15 jaar), of zelfs op de duur van de concessie van BSCA (50 jaar). Het feit dat BSCA in de eerste jaren verlies lijdt is niet van belang, aangezien het investeringsrendement na enkele jaren komt (²⁵). In de mate dat de prognoses van BSCA op een solide grondslag steunen en een redelijk investeringsrendement na een periode van vijf jaar laten zien, zou de Commissie geen objectieve redenen hebben om te concluderen dat er staatssteun is. De Commissie mag ook niet de ogen sluiten voor bewijzen a posteriori die aantonen dat de juiste investeringsbeslissingen zijn genomen.

- (63) De Commissie moet alle inkomsten van BSCA in hun geheel beschouwen volgens het „single-till”-principe, d.w.z. zonder onderscheid te maken tussen, enerzijds, de inkomsten uit de luchtvaart en, anderzijds, de inkomsten die verband houden met de handelsactiviteit van BSCA. Zodra het kritieke aantal passagiers (doorgaans twee miljoen passagiers) is bereikt, kan BSCA verwachten dat de handelsinkomsten het eventuele tekort aan luchtvaartinkomsten goedmaken.
- (64) De rentabiliteit van de luchthaven zal stijgen dankzij een netwerkeffect („network effect”) omdat er positieve externe effecten bestaan tussen een luchthaven en luchtvaartmaatschappijen, waarbij de uitbreiding van één van de partijen een stimulans vormt voor de andere partij om zich eveneens te ontwikkelen (²⁶). Een tweede factor die bijdraagt tot de rentabiliteit van de luchthaven houdt verband met de „learning curve” en de schaalvoordelen die eveneens leiden tot een verlaging van de eenheidskosten van de luchthaven. Gezien de snelle uitbreiding van het verkeer op de luchthaven is het waarschijnlijk dat, in dit stadium, de aandacht van de bestuurders vooral was gericht op de behoeften die waren ontstaan door de verwerking van die aantallen passagiers, en niet op de schaalvoordelen.
- (65) In het geval van luchthavens zoals die van Charleroi zou de Commissie geen rekening moeten houden met de infrastructuurkosten. Deze kosten moeten worden beschouwd als „sunk costs” die jaren geleden zijn gefinancierd, soms in het kader van defensie-uitgaven van een regering. Bovendien herinnert Ryanair eraan dat het beleid van de Commissie doorgaans de financiering van infrastructuur niet als staatssteun heeft aangemerkt wan-

neer deze een onderdeel vormt van het nationale of het Europese vervoerbeleid.

- (66) De voordelen die BSCA uit de overeenkomst met Ryanair haalt omvatten met name de opbrengst van de luchthavenbelastingen (die door Ryanair op 243 miljoen EUR wordt geraamd over de periode 2001 tot 2015), en de door Ryanair verleende diensten op het gebied van marketing die haar tegen veel lagere prijzen worden verkocht dan aan andere partners (waarde van de reclame, van een link met de site Ryanair.com, van promotietickets enz.).
- (67) Ryanair preciseert met betrekking tot de voordelen die het krijgt, het volgende:
- De eenmalige „one-off” prikkels, waarvan het bedrag wordt geraamd op 2,5 miljoen, zijn bedoeld om nieuwe verbindingen te ontwikkelen en niet zozeer om op minder routes met een hogere frequentie te vliegen. Zij worden na overlegging van facturen betaald en moeten worden terugbetaald indien Ryanair zou vertrekken. Dit is een gangbare praktijk in de luchthavensector (bijv: Waterford, Belfast, Bristol, Liverpool, Luton en Stansted), en in Stockholm Skavsta kan Ryanair er gebruik van maken.
 - De marketingbijdrage is waarschijnlijk een beter instrument om een luchthaven te promoten dan een verlaging van de luchthavenheffingen. De eigenaar en de beheerder van de luchthaven profiteren beide van de Promocy-campagnes die zijn gericht op een verhoging van het aantal passagiers, van de inkomsten en van de waarde van de luchthaven. Deze komt vaak voor in de luchthavensector (²⁷).
 - Wat betreft het ter beschikking stellen van kantoren en de subsidie van 4 000 EUR voor kantooruitrusting wijst Ryanair erop dat het bedrag van 4 000 EUR nauwelijks iets voorstelt, dat het om een „de minimis”-bedrag gaat. Ryanair heeft geen gebruik gemaakt van de voorgestelde kantoren en er zijn voor Ryanair geen bouwwerkzaamheden uitgevoerd.

(²⁵) Stansted heeft in de eerste jaren verliezen geleden, die vervolgens weer zijn goedge maakt.

(²⁶) Volgens het Glossarium van bij het EU-mededingingsbeleid gebruikte termen doen netwerkeffecten zich voor wanneer een product voor een gebruiker waardevoller wordt naarmate meer gebruikers een zelfde of een compatibel product gaan aanschaffen. Economen noemen dit verschijnsel een netwerkexternaliteit: wanneer nieuwe consumenten zich bij het netwerk van bestaande consumenten voegen, heeft dat gunstige „externe” gevolgen voor de consumenten die reeds deel uitmaken van het netwerk.

(²⁷) Ryanair vermeldt het voorbeeld van Morrison, dat financiële prikkels geeft aan de maatschappijen die vanuit Prestwick opereren, voor elke openstelling van een nieuwe lijn. Zij gelden voor drie jaar en verminderen elk jaar. Net zoals Ryanair tegenover BSCA verantwoording moet afleggen over het gebruik van de middelen, vraagt Morrison facturen voordat er bedragen worden overgemaakt. In 1997 heeft Morrison 1 miljoen pond per jaar gedurende vijf jaar geboden aan de maatschappij die de dienst Glasgow-New York, die door British Airways was afgeschaft, weer zou gaan verzorgen. De luchthavens van Bristol en Keulen/Bonn geven eveneens financiële prikkels.

3.3.3.2. *Ontbreken van selectiviteit*

(68) Ryanair wijst erop dat aan de overeenkomsten van Charleroi een zekere bekendheid is gegeven. Zij waren bekend in het bedrijfsleven en werden in 2001 genoemd in persartikelen in België, in het Verenigd Koninkrijk en in Ierland. De Waalse autoriteiten hebben die overeenkomsten officieel bevestigd in een perscommuniqué in juli 2001, waarin werd verklaard dat andere luchtvaartmaatschappijen die onder gelijke voorwaarden in Charleroi investeren over dezelfde voordelen zouden kunnen beschikken. Ryanair is van mening dat een openbaarmakingsverplichting tot discriminatie tussen openbare luchthavens en particuliere luchthavens (die daartoe niet gehouden zijn) zou leiden, hetgeen in strijd is met artikel 295 van het Verdrag. Het besluit dat door de Commissie in het geval „Manchester” ⁽²⁸⁾ is genomen zou niet als basis moeten dienen om de openbare luchthavens te verplichten alle maatschappijen dezelfde voorwaarden aan te bieden, zonder hun positie in aanmerking te nemen.

(69) Om een aantal redenen, die door de maatschappij naar voren werden gebracht, zou het selectiviteitscriterium in het onderhavige geval afwezig zijn: de overeenkomsten zouden niet exclusief zijn en de kortingen zouden ook aan andere gebruikers toegekend kunnen worden, de Belgische wet voorziet trouwens in een systeem van kortingen, en in het promotiemateriaal voor de luchthaven van Charleroi wordt melding gemaakt van mogelijke kortingen. De luchthaven zou voor en na de overeenkomsten met Ryanair 35 luchtvaartmaatschappijen benaderd hebben en zou over extra capaciteit beschikken om andere luchtvaartmaatschappijen te ontvangen.

3.3.3.3. *Invloed op de mededinging*

(70) Ryanair is van oordeel dat de mededingingsvoorwaarden niet nadelig zijn beïnvloed op de betrokken markt, die zij naar analogie van het mededingingsrecht omschrijft en uitbreidt tot het staatssteunrecht. Er zou namelijk geen sprake zijn van mededinging wat betreft de betrokken producten (chartervluchten en geregelde luchtdiensten) en de geografische markt (de aangeboden routes).

(71) In tegenstelling tot wat de Commissie stelt, zijn de maatschappijen die vanuit de luchthaven van Charleroi opereren geen concurrenten van Ryanair. Het zijn chartermaatschappijen die een of twee vluchten per week vanuit Charleroi aanbieden, meestal in de zomer. Ryanair veronderstelt overigens dat deze maatschappijen geen klacht hebben ingediend, omdat zij geen negatieve gevolgen ondervinden van de overeenkomsten tussen het Waals gewest, BSCA en Ryanair. In feite halen zij

juist voordeel uit de marketing die door Ryanair en BSCA ontwikkeld is, en die van Charleroi een bekende luchthaven maken. Bovendien zijn de chartermaatschappijen over het algemeen niet erg op de penning waar het de kosten betreft in verband met het gebruik van hun luchthavens want zij leveren dure, ongeregelde diensten waarvoor de grondafhandelingskosten of de luchtvaartbelastingen slechts een klein gedeelte vormen van het geheel van de kosten van een reis of „pakket”. De luchthavenkosten vormen daarentegen een zeer belangrijk gedeelte van het Ryanair-ticket.

(72) Er is een zekere mededinging tussen Ryanair en maatschappijen die vanaf andere vliegvelden opereren, maar hier is geen sprake van vervalsing van de mededinging aangezien die andere luchthavens andere concurrentiële voordelen bieden. De directe concurrenten van Ryanair, zoals Easyjet en Virgin Express, hebben geweigerd om van de luchthaven van Charleroi gebruik te maken: hun concurrentieposities zouden dus niet door de overeenkomsten van Charleroi zijn bedreigd.

3.3.3.4. *Verenigbaarheid van de steun*

(73) Mocht de Commissie besluiten dat er staatssteun is, zou zij de verenigbaarheid van de maatregelen met de gemeenschappelijke markt moeten beoordelen op basis van de toepasselijke kaderregelingen, de vrijstellingsverordeningen of op hun eigen merites. Er zou een analyse van de sociaal-economische voordelen voor de regio opgesteld moeten worden en Ryanair zegt zich het recht voor te behouden een nauwkeuriger standpunt in te nemen indien de Commissie de verenigbaarheid van de maatregelen op basis van artikel 87, lid 3, van het Verdrag zou onderzoeken.

(74) In de bijlage bij zijn antwoord ⁽²⁹⁾ verklaart Ryanair dat de economische impact van de luchthavenactiviteiten voor de regio groter is dan bij andere luchthavens, omdat het hier niet om transitpassagiers gaat. Tegen het jaar 2005 zal Ryanair naar verwachting bijna 1,95 miljoen passagiers vervoeren en zal het aantal gegenereerde arbeidsplaatsen minstens 1 400 personen betreffen, met inbegrip van de 126 werknemers van Ryanair ⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Een rapport van de universiteit van Westminster, getiteld „The Economic impact of Ryanair at Charleroi/Brussels South Airport” en een rapport van Ryanair getiteld „Socio-economic impact of the arrangements” zijn opgenomen in de bijlagen 19 en 20 van het antwoord van Ryanair.

⁽³⁰⁾ Een jaarlijks volume van 1 miljoen passagiers zou, aldus Ryanair, in de regel 1 100 voltijdse arbeidsplaatsen opleveren. De activiteit van Ryanair op zich zou potentieel 2 200 arbeidsplaatsen kunnen scheppen die vergeleken moeten worden met de doelstellingen van het werkgelegenheidsbeleid van het Waals Gewest over zeven jaar (een doel van 8 500 personen voor een totaalbedrag van 1 300 000 000 EUR).

⁽²⁸⁾ Besluit van de Commissie van 14 juni 1999, Verenigd Koninkrijk — luchthaven van Manchester, staatssteun NN/109/98.

Tegen 2010 zou Ryanair, dankzij 60 retourvluchten, in staat zijn om 4 235 extra arbeidsplaatsen (2 329 directe en 290 indirecte) te creëren. Zijn activiteit zal andere bedrijven ertoe brengen zich in de regio te installeren, waarbij de luchthaven zich openstelt voor internationale activiteiten. Ryanair draagt ook bij tot de ontwikkeling van toeristische activiteiten in België die de nodige inkomsten opleveren en zet de passagiers er door zijn lageprijzenpolitiek toe aan België opnieuw te bezoeken.

- (75) Ryanair wijst erop dat de regio Henegouwen één van de armste van België is en dat deze valt onder artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, en dat als de steunmaatregelen niet a priori aan elk van de in de verschillende kaderregelingen en vrijstellingsverordeningen vastgestelde voorwaarden voldoen, de Commissie verplicht zou zijn elk geval op zijn eigen merites te beoordelen ⁽³¹⁾. Ryanair vraagt de Commissie in het bijzonder de verenigbaarheid van de opleidingssteun voor piloten te beoordelen op basis van Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun ⁽³²⁾.

4. OPMERKINGEN VAN BELGIË

- (76) België heeft zijn opmerkingen kenbaar gemaakt bij de inleiding van de procedure in februari 2003. Behalve opmerkingen over de ontwikkeling van de secundaire luchthavens en de relaties met Ryanair, alsook over het gedrag van het Waals Gewest als particuliere investeerder, werd in dit antwoord het gedrag van BSCA als particuliere investeerder in een markteconomie aangetoond. Een bedrijfsplan van de onderneming van april 2002 werd, samen met een deskundigenverslag van consultant Deloitte & Touche van 2003 om de plausibiliteit ervan ten opzichte van de resultaten van de onderneming te beoordelen, aan de Commissie toegezonden. In het deskundigenverslag, dat de Commissie is voorgelegd, hebben de consultants de structuur en de algemene hypothesen, die de basis vormen van het bedrijfsplan van BSCA, kunnen valideren. De consultants concluderen zelfs dat de toekomstige resultaten, die men nu kan verwachten, beter zijn dan die welke in het bedrijfsplan zijn opgenomen, en dat, al blijkt bij eerste lezing dat de raad van bestuur, door in zee te gaan met Ryanair, de activiteiten aanzienlijk doet toenemen ten koste van de rentabiliteit, de evolutie in de volgende jaren echter aantoonde dat volgens het bedrijfsplan de resultaten vanaf 2004 juist weer positief worden, en verder verbeteren, zoals onze commentaren over de rentabiliteit van de investering wat de eigen middelen betreft onderstrepen [...]. Men kan dus tot de conclusie komen dat het besluit van de raad van bestuur door een businessplan gerechtvaardigd was dat tot dusverre voorzichtig en betrouwbaar blijkt te zijn en dat de periode van drie jaar met een

negatieve rentabiliteit een normale overgang voorstelt tussen de verschillende bedrijfsomstandigheden ⁽³³⁾.

- (77) België heeft, in antwoord op de opmerkingen van belanghebbende derden, in mei 2003 bijkomende gegevens aan de Commissie voorgelegd en er bij die gelegenheid op gewezen dat de raad van bestuur van BSCA, dankzij het goede beheer van zijn activiteiten en de snellere groei dan verwacht van zijn handelsinkomsten, een begroting voor 2003 had goedgekeurd die een positief resultaat liet zien en dat de resultaten van het derde en vierde kwartaal van boekjaar 2002 een winst van [...] (*) EUR lieten zien en een evenwichtig resultaat.
- (78) Op verzoek van de Commissie zijn vergaderingen met de Belgische autoriteiten georganiseerd om verschillende nog open vragen toe te lichten met betrekking tot het gedrag van BSCA als particuliere investeerder in een markteconomie, de luchthavenbelastingen, het milieufonds, de compensaties voor „onderhoud/brandweer” en de herkapitalisering van BSCA.
- (79) De belangrijkste kwestie die bij deze vergaderingen werd besproken was het gedrag van BSCA. De Commissie heeft erop gewezen dat het aan haar voorgelegde bedrijfsplan van BSCA, alsook het deskundigenverslag van de consultant niet als geschikt uitgangspunt konden worden gebruikt voor de toepassing van het principe van particulier investeerder. Dit bedrijfsplan werd in het voorjaar 2002 gepubliceerd, dus ná het investeringsbesluit van BSCA in 2001 om zich jegens Ryanair te verbinden. Dit plan van 2002 was nog minder ontvankelijk omdat het gebaseerd was op andere bedrijfsparameters dan die welke BSCA in 2001 kende. Het bevatte namelijk elementen, waarin de wijziging, in 2002 ⁽³⁴⁾, van de concessievoorwaarden tot uiting kwam, die beschreven wordt in het besluit de procedure in te leiden.
- (80) De Commissie heeft de Belgische autoriteiten derhalve gevraagd haar het door BSCA in 2001 opgestelde bedrijfsplan toe te zenden alsook alle andere relevante stukken aan de hand waarvan zij, overeenkomstig haar

⁽³¹⁾ Arrest van het Hof van 17 september 1980, zaak 730/19, Philip Morris/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, punt 24.

⁽³²⁾ PB L 10 van 13.1.2001, blz. 20.

⁽³³⁾ De financiële groei zou veroorzaakt zijn door het toenemend aantal commerciële activiteiten en de ontwikkeling van de inkomsten die verband houden met de nieuwe, grotere en mooiere terminal vanaf 2005, het einde van de „eenmalige” financiële prikkels, de mogelijkheid voor BSCA om met Ryanair over nieuwe handelscondities te onderhandelen boven de in het huidige contract vastgestelde 26 retourvluchten, het afschaffen van de pendeldienst van en naar het parkeerterrein die na de opening van de nieuwe terminal niet meer nodig zal zijn en een besparing betekent van [...] EUR, schaalvoordelen die voortvloeien uit de operationele werking van de luchthaven.

(*) Om te waarborgen dat geen vertrouwelijke informatie openbaar wordt gemaakt, zijn gedeelten uit deze tekst weggelaten; deze gedeelten zijn aangeduid met vierkante haakjes.

⁽³⁴⁾ Deze wijzigingen zijn uiteengezet in de punten 60 tot 62 van het besluit om de procedure in te leiden.

praktijk en de rechtspraak van het Hof van Justitie, de argumentatie inzake particuliere investeerder op het ogenblik van het investeringsbesluit kan analyseren. Dit bedrijfsplan, dat door België is voorgelegd, is het plan waarop de Commissie zich heeft gebaseerd voor de financiële analyse die werd uitgevoerd met het oog op de huidige beschikking.

4.1. DE ONTWIKKELING VAN DE REGIONALE LUCHTHAVENS EN DE RELATIES MET RYANAIR

- (81) België heeft verklaard dat, zoals bij zo vele andere regionale luchthavens het geval is, de luchthaveninfrastructuur van Charleroi onderbenut was en niet winstgevend kon zijn. Bij de overdracht van het beheer en de exploitatie van de regionale luchthavens in 1988 naar de gewesten heeft de Waalse regering besloten de economische mogelijkheden die dergelijke luchthavens bieden te benutten en heeft zij tal van investeringen gedaan om die te ontwikkelen ⁽³⁵⁾. Bij besluit van 20 juli 2000 heeft zij de hoofdlijnen van een investeringsprogramma voor Charleroi goedgekeurd ten belope van 113,73 miljoen EUR (4 588 miljoen BEF) ⁽³⁶⁾.
- (82) België wijst erop dat de Verdragsregels inzake staatssteun niet voor dit soort financieringen gelden. In de richtsnoeren van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector ⁽³⁷⁾ (hierna genoemd „de richtsnoeren in de luchtvaartsector”) is aangegeven dat de verwezenlijking van infrastructuurprojecten (luchthavens, autosnelwegen, bruggen, enz.) een algemene economische beleidsmaatregel is waarop de Commissie geen invloed kan uitoefenen op grond van de voorschriften inzake steunmaatregelen van de

staten van het Verdrag. Beslissingen betreffende infrastructuurontwikkeling vallen buiten het bestek van deze mededeling wanneer zij beantwoorden aan planningsbehoeften of uitvoering geven aan nationale beleidsinitiatieven op het gebied van milieu en vervoer.

- (83) België heeft betoogd dat, volgens de in overweging 48 genoemde studie van de universiteit van Cranfield, kleine regionale luchthavens niet zonder overheidsfinanciering kunnen overleven indien het aantal passagiers minder dan 1 miljoen per jaar bedraagt, en dat de impact van het aantal passagiers op de door de luchthavens te dragen eenheidskosten bepalend is. De eenheidskosten dalen aanzienlijk vanaf 500 000 passagiers en stabiliseren zich bij ongeveer drie miljoen passagiers. Om dergelijke aantallen passagiers te bereiken zijn vanaf 1995 en 1996 inspanningen ondernomen om luchtvaartmaatschappijen op de locatie van Charleroi aan te trekken.
- (84) Er werden contacten gelegd met low cost-maatschappijen (Virgin Express, Ryanair, Easyjet, Debonair), een groot aantal regionale maatschappijen en chartermaatschappijen (Neckermann, Sunsnacks, Pégase, Sunair, Jet Air, Best Tours, Bosphorus), en de luchthaven heeft de chartervluchten kunnen uitbreiden, in samenwerking met Thomas Cook, British World Airlines en Wasteels Travel, alsook de vluchten naar Algerije en Jemen. Door een aantal nadelige factoren voor de luchthaven ⁽³⁸⁾ en om redenen die specifiek zijn voor de luchtvaartmaatschappijen die benaderd werden, was het voor die luchtvaartmaatschappijen moeilijk vanuit Charleroi te opereren ⁽³⁹⁾.

⁽³⁵⁾ Bij besluit van 2 mei 1989 bekrachtigde de Waalse regering de analyse van het ministerie van vervoer waarin het volgende wordt gesteld:

„De overdracht van deze bevoegdheid wordt voor het Waalse Gewest gekenmerkt door de overdracht van een deficit dat voor het jaar 1989 op 130 miljoen francs wordt geschat. Het belangrijkste doel van de Executieve is dus om er alles aan te doen om te bewerkstelligen dat de Waalse luchthavens en vliegvelden snel hun break-even-point bereiken. Om dat doel te bereiken moeten verschillende acties tegelijkertijd uitgevoerd worden en met name op het gebied van de infrastructuur. Onze luchthavens kunnen namelijk alleen groeien indien onze inkomsten fors stijgen, hetgeen slechts kan worden bereikt door nieuwe activiteiten op hun site te ontwikkelen; zoals: chartervluchten, vrachtovervoer, zakenvluchten en door een uitstekende dienstverlening aan het cliënteel (...) Men moet evenwel vaststellen dat de basisuitrusting bij lange na niet voldoende is om aan de eisen die gesteld worden aan de ontwikkeling van nieuwe activiteiten te kunnen voldoen (...) Gosselies beschikt momenteel weliswaar over performante gebouwen en voldoende parkeerplaatsen, toch zijn de mogelijkheden voor wat het soort activiteiten betreft, die ondernomen kunnen worden, nogal beperkt door de korte start- en landingsbaan.” Bijlage 1 van het antwoord van België van 14 februari 2003.

⁽³⁶⁾ Bovendien werden de kosten in verband met de inrichting van de zones voor economische ontwikkeling rondom de luchthaven, met inbegrip van de vergoedingen voor de eigenaars van gebouwen, indertijd geschat op 75,35 miljoen EUR (3040 miljoen BEF).

⁽³⁷⁾ PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5.

⁽³⁸⁾ België vermeldt: de afstand tot Brussel en de afwezigheid van een treinverbinding; de verouderde staat van de huidige terminal die daardoor commercieel niet aantrekkelijk is; de voorkeur van de charters voor Zaventem; de nachtelijke sluiting van de luchthaven; de aanwezigheid van een basis van Virgin Express op Zaventem; het prestige van Zaventem; de afwezigheid van voldoende technisch onderhoud voor de gestationeerde vliegtuigen; niet voldoende werk voor een gestationeerd vliegtuig, vandaar de verplichting om in W-vorm te werken (Zaventem, Malaga, Charleroi, Malaga, Zaventem) of via ferryvlucht; de dienstregelingen van de luchthaven; start- en landingsbanen die niet lang genoeg zijn voor vluchten van meer dan twee uur (geen ILS III).

⁽³⁹⁾ De contacten met Virgin (1997-2000) hebben niets opgeleverd, met name vanwege het bestaan van een overeenkomst en verbindingen met Sabena. Easyjet was niet geïnteresseerd daar zij in 2002 twee nieuwe continentale bases ontwikkelde (Genève en Amsterdam). Zij beschouwde de afwezigheid van spoorverbindingen in de nabijheid van Charleroi als een ernstig obstakel voor een installering, en vond de Franse markt interessanter dan de Belgische markt. De ontwikkelingsstrategie van Go, die door BSCA in 2000 benaderd werd, werd opgeschort in afwachting van een overnemer van het bedrijf. De maatschappij Buzz heeft de mogelijkheden van de lijn Charleroi-Stansted bestudeerd, maar ervan afgezien uit vrees voor onvoldoende rentabiliteit. City Bird eiste een participatie van het Waalse Gewest in zijn kapitaal als voorwaarde van zijn installatie in Charleroi, hetgeen geweigerd werd vanwege de slechte financiële situatie van het bedrijf. In 2002 heeft BSCA ongeveer 35 luchtvaartmaatschappijen benaderd in de sectoren van de zogenoemde „etnische” vluchten, van de Oostblokl landen en van chartermaatschappijen.

- (85) In 2001 heeft de maatschappij Grands Travaux de Marseille (GTM), die geïnteresseerd was een aandeel te nemen in BSCA, een studie uitgevoerd over het ontwikkelingspotentieel van de luchthaven. Daaruit bleek dat Ryanair de enige meteen realiseerbare optie voor BSCA was om de luchthaven om te vormen tot een commerciële onderneming die op korte of middellange termijn winstgevend kon zijn. België licht toe: de door Ryanair gevraagde financiële concessies waren voor BSCA weliswaar hoger dan die welke voor andere gecontacteerde low cost-maatschappijen mogelijk zouden zijn, maar deze andere maatschappijen toonden weinig of geen belangstelling zodat zij geen reëel alternatief voor de vestiging van Ryanair in Charleroi vormden.
- (86) België wijst erop dat de regionale luchthavens en de low cost-maatschappijen een „winning team” vormen. Deze luchthavens kunnen enerzijds gunstige slots aanbieden, een niet overbelaste omgeving, zeer snelle retourvluchten en veel lagere luchthavenbelastingen, alsook flexibele en bij dit soort luchtvaartmaatschappijen passende diensten. Anderzijds hebben dankzij deze verbintenissen onderbenutte regionale luchthavens een spectaculaire groei kunnen doormaken ⁽⁴⁰⁾. Het aantal nieuwe passagiers dat door iedere nieuwe bestemming van Ryanair, met een dagelijkse frequentie, gegenereerd wordt, bedraagt ongeveer 100 000 per jaar. De openstelling van een route is dan ook uiterst winstgevend voor een luchthaven. Door het openen van een basis kan een kritische massa aan diverse inkomsten worden bereikt, waardoor de kosten sneller kunnen worden gedekt. Dankzij de vestiging van de basis van Ryanair is het aantal passagiers van 773 431 in 2001 gestegen tot 1 271 979 in 2002. Het aantal passagiers voor 2003 is op 1 700 000 geschat. Het netwerk van de verschillende bestemmingen die onmiddellijk beschikbaar zijn maakt het succes van de luchthaven nog groter. De luchthavens van Stansted, Liverpool en Luton hebben verlies geleden als gevolg van de aan low cost-maatschappijen toegekende kortingen op de heffingen, maar vervolgens een fenomenale groei gekend dankzij het door deze maatschappijen gegenereerde aantal passagiers, en winst geboekt.
- (87) De luchthavens hebben geleerd hun inkomstenbronnen te diversifiëren en begrepen dat hun rentabiliteit hoofdzakelijk afhangt van het aantal passagiers dat via hun infrastructuur reist. De handelsinkomsten zouden de uit luchtvaartactiviteiten verkregen inkomsten steeds meer overschrijden, met name wat de grote luchthavens betreft. Deze luchthavens, die vooral commerciële ondernemingen zijn geworden, onderhandelen dan ook geval per geval over gunstige voorwaarden om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken, teneinde het verkeersvolume te vergroten. Zo hebben, nadat Ryanair zich in Charleroi had gevestigd, verschillende subconcessiehouders zich ook daar geïnstalleerd ⁽⁴¹⁾. Door de gewaarborgde duur van het contract was het ook makkelijker om rentabiliteitsparameters vast te stellen voor de bouw van de nieuwe terminal, die de mogelijkheid biedt de commerciële capaciteit van de luchthaven te vergroten door een betere opvang van een groter aantal passagiers en door de uitbreiding van de voor winkels bestemde oppervlakten.
- (88) België beklemtoont de belangstelling van particuliere beheerders van particuliere luchthavens voor BSCA, zoals Grands Travaux de Marseille ⁽⁴²⁾ of Morrison die belangstelling hebben getoond om een aandeel van 25 % in het kapitaal te verwerven: het feit dat particuliere partners zoals Vinci en Morrison belangstelling hebben getoond voor een belang van 25 % in BSCA toont zonder meer aan dat de met Ryanair gesloten overeenkomst met een particulier investeerder gesloten had kunnen worden in de mate dat blijkt dat BSCA in de nabije toekomst een rendabele onderneming zal worden.
- (89) België heeft wat de luchthavencapaciteit betreft verklaard dat het onjuist was te oordelen dat de luchthaven verzadigd is. Op dit moment is er commercieel nog een restcapaciteit van 25 % en operationeel een restcapaciteit van 50 %. De theoretische capaciteit van de huidige infrastructuur wordt geschat op 5,5 miljoen passagiers en, realistischer bezien, zou die redelijkerwijze 2,5 miljoen passagiers kunnen opvangen, zodat er nog een groeimarge van ongeveer 50 % is ten opzichte van het aantal passagiers voor het jaar 2002. BSCA is van mening dat de nieuwe terminal de capaciteit met 100 % zal vergroten, waardoor minstens twee nieuwe luchtvaartmaatschappijen een basis in Charleroi zullen kunnen openen. Nieuwe gebruikers zouden zich in Charleroi kunnen vestigen, zoals de maatschappij Flyco, die voornemens is in december 2003 te starten met vijf bestemmingen en in het eerste bedrijfsjaar al op 300 000 passagiers rekt.

⁽⁴⁰⁾ Genoemd worden de luchthavens van Liverpool, Luton, Glasgow Prestwick, Frankfurt-Hahn, Paris Beauvais, enz.. De luchthaven van Liverpool, dochter van de particuliere groep Peel Holdings, verwerkt drie maal zoveel passagiers sinds de privatisering en de komst van Easyjet in 1997. De vestiging van Easyjet vormde overigens geen beletsel voor de komst van andere maatschappijen zoals Ryanair, Euroceltic Airways en de chartermaatschappijen. Na de inauguratie van een nieuwe terminal in 2002 zou de luchthaven tal van kortingen op de officiële prijzen hebben verleend.

⁽⁴¹⁾ Genoemd worden: een boekwinkel, een contract met Coca-Cola voor frisdrankautomaten en een ander met Air Terminal Publicity die voor rekening van de luchthaven de reclame verzorgt (februari 2002); een kledingwinkel „guide du routard” (maart/april 2002); een leverancier van internetzuilen (juni 2002); een duty-free shop van Belgian Sky Shops (juli 2002); een nieuwe cafetaria (augustus 2002); een autoverhuurbedrijf Budget (oktober 2002); een agent-schap van de Dexiabank (november 2002); een wisselkantoor (februari 2003). BSCA heeft in 2002 ook opnieuw kunnen onderhandelen over zijn commissiepercentage met betrekking tot diverse concessies (cafetaria, autoverhuur, pendelbus naar Brussel, de brandstoflevering).

⁽⁴²⁾ België verklaart dat, in tegenstelling tot hetgeen de Commissie in punt 9 van het besluit tot inleiding van de procedure beweert, het feit dat GTM niet in het kapitaal van BSCA is gestapt geen verband houdt met de door BSCA aan Ryanair verleende voorwaarden. Twee brieven van april 2001 van de Vinci-groep — de groep die GTM heeft overgenomen — getuigen van de blijvende belangstelling van deze groep wat betreft een deelneming in BSCA.

4.2. TOEPASSING VAN HET PRINCIPE VAN PARTICULIERE INVESTEERDER IN EEN MARKTECONOMIE

4.2.1. TOEPASSING VAN HET PRINCIPE VAN PARTICULIERE INVESTEERDER OP HET WAALS GEWEST

4.2.1.1. *Verlaging van de landingsheffing*

- (90) België is van mening dat het principe van de particuliere investeerder in een markteconomie op het Waals Gewest van toepassing is omdat zijn handelwijze inderdaad past in het kader van de uitoefening van economische activiteiten en niet in de uitoefening van regelgevende bevoegdheden. In tegenstelling tot de in het verleden gedane beweringen verklaarde België dat de luchthavenbelastingen beschouwd moesten worden als heffingen, en niet als belastingen. Een „heffing” betreft het bedrag dat de gebruiker moet betalen op grond van het gebruik dat hij maakt van de voorzieningen, terwijl het begrip belasting zou impliceren dat alle gebruikers daarvoor gelijk zijn. Het zou dus gaan om een „heffing die de prijs is die de gebruikers van de luchthaven moeten betalen voor verleende diensten”.
- (91) In de vergadering van 24 juni 2003 heeft de Commissie gevraagd voor welke concrete dienst de heffing gold. België heeft geantwoord dat deze heffing niet beantwoordde aan een welomschreven verleende dienst, maar een gedeeltelijke financiële bijdrage inhield voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur ingevolge de bepalingen van het Waalse besluit van 16 juli 1998.
- (92) In deze vergadering heeft de Commissie verder gevraagd of de eigenaar van de opbrengst van de belasting het Waals Gewest of BSCA is. België antwoordde dat de eerste eigenaar het Waals Gewest is dat 65 % van de opbrengst weer aan BSCA afstaat. De Commissie vroeg verder of, wanneer het besluit van 16 juli 1998 bepaalt dat BSCA de luchthavenbelastingen „int”, het woord „innen” (percevoir) gewoon betekent „inzamelen” (collecter) en of dat BSCA een eigendomsrecht op deze inkomsten bezit. België heeft geantwoord dat het enkel om de inzameling ging.
- (93) In zijn schrijven van 27 augustus 2003 heeft België evenwel andere verklaringen gegeven, onder meer dat BSCA de eigenaar van de belastingen is zodra deze bij de gebruikers zijn geïnd, met uitzondering van de 35 %

die in het milieufonds gestort worden ⁽⁴³⁾. België zet uiteen dat BSCA over een concessie voor openbare dienstverlening beschikt: het gaat hier om een concessieovereenkomst voor openbare diensten, d.w.z. het beheer door een particulier van een openbare dienst, op eigen kosten en op eigen risico, onder de controle van en volgens de modaliteiten zoals vastgesteld door de concessieverlener, tegen een vergoeding die door de concessiehouders ten laste van de gebruikers geïnd wordt. Omdat BSCA de entiteit is die de luchthaven beheert en exploiteert en die de gebruikers diensten verleent „is het normaal dat zij de heffingen, die een tegenprestatie voor de aan de gebruikers verleende diensten vormen, int en zelf behoudt”.

- (94) België meent dat het feit dat BSCA over 65 % van de luchthavenbelastingen beschikt niet als staatssteun van het Waals Gewest aan BSCA kan worden beschouwd, omdat er geen sprake is van overdracht van overheidsmiddelen van de ene naar de andere entiteit, en beroept zich daarbij op de rechtspraak in de zaak PreussenElektra ⁽⁴⁴⁾.
- (95) België vestigt er de aandacht op dat het de taak is van iedere lidstaat of openbare instantie om de luchthavenbelastingen vast te stellen voor de luchthavens die onder hun bevoegdheid vallen. Sommige luchthavens bepalen zelf, onder controle van een regelgevende instantie, het niveau van hun tarieven. Deze tarieven kunnen moeilijk met elkaar vergeleken worden daar zij verband houden met structurele kosten, commercieel beleid, de ontwikkelingsfasen, vervoersbeleid en luchthavens die totaal verschillend zijn. De regionale luchthavens zouden lagere structurele kosten hebben alsook belastingen die lager zijn dan bij de belangrijke luchthavens. Wat de vergelijkingen met andere luchthavens betreft, is België van mening dat de bewering dat de belanghebbende partij B op Zaventem lasten ten belope van 32 EUR moet dragen, terwijl Ryanair voor dezelfde diensten slechts 4 EUR betaalt, onjuist is. Ryanair zou per passagier 1 EUR betalen voor de landing, 1 EUR voor de grondafhan-

⁽⁴³⁾ „Uit hoofde van de op 9 juli 1991 tussen het Waals Gewest en BSCA gesloten concessieovereenkomst is het recht om de heffingen te innen overgedragen aan de concessiehouder en wel zodanig dat BSCA er eigenaar van wordt zodra zij bij de gebruikers zijn geïnd en dat op grond van de diensten die hen op grond van de concessie verleent, met uitzondering uiteraard van de 35 % die eerst in het Milieufonds gestort worden en vervolgens, vanaf 2002, op geplafonneerde wijze aan Sowaer worden overgemaakt. In het bestek van 9 juli 1991 wordt hier overigens dieper op ingegaan. In artikel 7 is namelijk bepaald dat de concessiehouder de met het luchtverkeer verband houdende heffingen zal innen, met inachtneming van de bestuursrechtelijke bepalingen die van kracht zijn of die door de Regering van het Waalse Gewest vastgesteld moeten worden. Deze inning van de heffingen wordt zo nodig voor de goede orde als zijnde verleend aan de concessiehouder beschouwd.”

⁽⁴⁴⁾ Arrest van het Hof van 13 maart 2001, zaak C-379/98, Preussen-Elektra en Schleswig AG, Jurispr. 2001, blz. I-2099, punten 59 en 61: „In casu moet worden vastgesteld dat de aan de particuliere elektriciteitsbedrijven opgelegde verplichting tegen minimumprijzen elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen af te nemen, geen enkele rechtstreekse of zijdelinge overdracht van staatsmiddelen aan de producenten van dit soort elektriciteit met zich meebrengt [...] In die omstandigheden is het feit dat de afnameverplichting bij wet is opgelegd en aan bepaalde ondernemingen een onbetwistbaar voordeel verleent, geen grond om die verplichting te kwalificeren als een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.”

deling, 7 EUR als passagiersheffing en 4 EUR als bijdrage aan Promocy, d.w.z. in totaal 13 EUR.

- (96) België rechtvaardigt de korting die Ryanair op het bedrag van de landingsrechten wordt verleend door te wijzen op de aantallen passagiers die door deze maatschappij zullen worden aangebracht, hetgeen in de periode van de overeenkomst van 15 jaar neerkomt op zo'n 27 miljoen passagiers. De Waalse overheidsinstanties kunnen op discriminerende wijze kortingen verlenen om nieuwe gebruikers zoals Ryanair aan te trekken die een regionale luchthaven zoals Charleroi in staat stellen meer dan 1 miljoen passagiers te verwerken en zo de rentabiliteitsdrempel te bereiken. Al worden de landingsrechten verlaagd, toch mag men niet vergeten dat het totale bedrag van de belastingen dankzij Ryanair aanzienlijk zal toenemen: het is reeds gestegen tot 5,2 miljoen EUR terwijl er zonder het vliegverkeer van Ryanair slechts 310 000 EUR geïnd zouden zijn.

- (97) België is van mening dat „BSCA [het Waals Gewest ⁽⁴⁵⁾] vanuit commercieel oogpunt wel gedwongen was om kortingen op de landingsheffingen toe te kennen, vanwege het risico vervangen te worden, omdat Ryanair immers makkelijk met een andere luchthaven een verbintenis had kunnen aangaan” en verwijst naar de rechtspraak Van der Kooy in een zaak betreffende de tarifiering van de gaslevering in Nederland ⁽⁴⁶⁾. In een arrest van 2 februari 1988 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een aan tuinbouwbedrijven toegekend preferentieel tarief geen staatssteun is „indien de tariefstelling, in de context van de betrokken markt, objectief gerechtvaardigd was op economische gronden, zoals de noodzaak om de mededinging van andere energiebronnen op die markt tegen te gaan, waarvan de prijs concurrerend zou zijn met die van de hierbedoelde energiebron”. Het Hof zou dit arrest hebben bevestigd in een arrest van 29 februari 1996 op grond waarvan „het een courante handelspraktijk is dat een onderneming, indien zulks uit economisch oogpunt verdedigbaar is, een korting toekent wanneer dit commercieel gezien noodzakelijk is” ⁽⁴⁷⁾.

- (98) De openbare luchthavens zouden ontheven moeten worden van de openbaarmakingsplicht wanneer zij kortingen op de landingsrechten toekennen; wanneer particuliere luchthavens, die ook dergelijke onderhandelingen voeren, gevrijwaard zijn van een procedure van de Commissie inzake staatssteun. België noemt talloze voorbeelden van luchthavens die ermee hebben ingestemd hun heffingen te verlagen zonder dat die maatregel a priori bekend was gemaakt.

- (99) België verzekert dat de luchthaven van Charleroi bereid is dergelijke kortingen toe te kennen aan iedere andere luchtvaartmaatschappij die een aantal passagiers aanbrengt dat vergelijkbaar is met het door Ryanair gegenereerde aantal. Het bedrijfsplan van BSCA is overigens opgesteld op basis van het beginsel van eenzelfde bedrag aan landingsrechten als door Ryanair wordt betaald, te weten 1 EUR per passagier, voor alle gebruikers van de luchthaven, hetgeen een bewijs zou zijn van het feit dat de maatregelen niet selectief zijn. België heeft de Commissie het aanbod voorgelegd van BSCA aan drie andere luchtvaartmaatschappijen ([...]), waarin eveneens dit zelfde bedrag van 1 EUR wordt genoemd.

- (100) België heeft verklaard dat de Waalse overheidsinstanties een wijziging voorbereiden van het Waalse besluit van 16 juli 1998 waardoor nauwkeuriger rekening kan worden gehouden met de verschillende objectieve criteria aan de hand waarvan een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten gebruikers van de Waalse luchthavens.

4.2.1.2. *De clause tot schadeloosstelling van het Waals Gewest*

- (101) België verzet zich tegen de bewering van de Commissie dat het principe van particuliere investeerder niet op het Waals Gewest van toepassing zou zijn indien het zijn regulerende bevoegdheden zou uitoefenen. De Belgische autoriteiten stellen dat de Commissie toch niet van het Waals Gewest kan eisen te handelen volgens de criteria van een particulier in een markteconomie, die het sluiten van wederzijds bindende contracten impliceren en hem tegelijkertijd het recht ontzeggen zijn medecontractant de rechtszekerheid te bieden die hij mag verwachten. Het zou volstrekt normaal zijn wanneer het Waals Gewest zich er bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid tegenover zijn medecontractant ertoe kan verbinden voor een zekere rechtszekerheid te zorgen in het contract dat voor een periode van 15 jaar is gesloten.

- (102) Ook zou erop moeten worden gewezen dat het Waals Gewest niet van de uitoefening van zijn regulerende bevoegdheid heeft afgezien, of het nu het niveau van de belastingen betreft of de openingsuren van de luchthaven van Charleroi. De clause tot schadeloosstelling zou alleen effect hebben in het kader van zijn commerciële relatie met Ryanair. Deze clauses zouden niet discriminerend zijn aangezien geen enkele reële concurrent activiteiten uitvoert die vergelijkbaar zijn met die van Ryanair in Charleroi. Het Waals Gewest verzekert bereid te zijn een dergelijke clause toe te kennen aan iedere potentiële concurrent van Ryanair die er regelmatige vluchten wenst uit te voeren.

- (103) Tijdens de vergadering van 24 juni 2003 heeft de Commissie gevraagd of Ryanair, indien een nieuwe belasting zou worden ingevoerd (een milieuheffing bijvoorbeeld), verplicht zou zijn die tijdens de looptijd van het contract te betalen. België verklaarde dat het Waals Gewest

⁽⁴⁵⁾ De Commissie veronderstelt dat België verwees naar het Waals Gewest en niet naar BSCA.

⁽⁴⁶⁾ Arrest van het Hof van 2 februari 1988, gevoegde zaken 67, 68 en 70/85. Kwekerij Gebroeders van der Kooy/BV en andere/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 219, punt 30.

⁽⁴⁷⁾ Arrest van het Hof van 29 februari 1996, Zaak C-56/93 België/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-723, punt 82.

geen enkele nieuwe luchthavenheffing op eigen initiatief zou invoeren, hetgeen niet wegneemt dat nieuwe voorschriften ingevoerd kunnen worden door de Gemeenschap of door de Belgische federale overheid, in welk geval Ryanair belastingplichtig zou zijn.

4.2.2. TOEPASSING VAN HET PRINCIPE VAN EEN PARTICULIERE INVESTEERDER OP BSCA

4.2.2.1. *De aard van de aan Ryanair toegekende voordelen*

(104) De opmerkingen van de Belgische autoriteiten inzake de aard van de aan Ryanair toegekende voordelen sluiten aan bij die welke door de Ierse maatschappij, TBI en Morrison werden gesteld:

- De eenmalige „one-off” prikkels werden toegekend als compensatie voor het grote risico dat Ryanair genomen heeft en de investeringen die gedaan werden in het kader van de ontwikkeling van nieuwe bestemmingen vanuit een regionale luchthaven die zich niet echt had kunnen ontwikkelen. BSCA zou bereid zijn deze prikkels aan andere maatschappijen toe te kennen.
- De lage prijs voor de grondaafhandeling is toe te schrijven aan de beperkte en elementaire diensten en aan een optimale allocatie van het personeel. Deze diensten moeten verder gerationaliseerd worden om de verliezen op de aan Ryanair geleverde prestaties tot een minimum te beperken. Deze tijdelijke verliezen moeten in het algemene kader van de transactie met Ryanair bezien worden: zij worden namelijk gecompenseerd door inkomsten die samenhangen met de luchthavenbelastingen en de handelsactiviteiten.
- Naar aanleiding van de opmerking van de belanghebbende partij B over de opening van de grondaafhandelingsmarkt in Charleroi stelt België dat deze richtlijn [Richtlijn 96/67/EG] op dit ogenblik niet van toepassing is op de luchthaven van Charleroi daar deze nog niet de drempel van twee miljoen passagiers heeft overschreden. Wanneer de toepassingscriteria van deze richtlijn vervuld zijn zal BSCA uiteraard alle nodige maatregelen treffen om eraan te voldoen.
- Wat de marketingbijdrage betreft is België van mening dat het niet interessant is om een luchthaven als zodanig te promoten omdat passagiers immers eerder de voorkeur geven aan een luchtvaartmaatschappij dan aan een bijzondere luchthaveninfrastructuur. Het is de luchtvaartmaatschappij, die de passagiersstroom vervoert, die tegelijkertijd de luchthaven van inkomsten voorziet. De marketingactiviteiten zijn weliswaar toegespitst op de vluchten van Ryanair, maar dragen rechtstreeks bij

tot het genereren van de luchthaven- en handelsinkomsten van BSCA dankzij de toename van het aantal passagiers, wat versneld is door de reclame over de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij. Het imago van de luchthaven van Charleroi is verbeterd dankzij de reclame die gemaakt wordt via de website van Ryanair, de meest bezochte reis-website in de sector van de Europese luchthavens. De regionale luchthavens zijn minder bekend bij consumenten en luchtvaartmaatschappijen en moeten heel wat meer inspanningen leveren om een reputatie op te bouwen en als een interessant alternatief beschouwd te worden voor de belangrijke luchthavens, die veel groter zijn, van betere spoor- en wegverbindingen genieten en een solidere reputatie hebben.

4.2.2.2. *Het verloop van de besluitvorming bij BSCA*

(105) Over het verloop van de onderhandelingen met Ryanair heeft België het volgende verklaard:

- In de loop van het jaar 2000 werd een eerste bedrijfsplan aan de raad van bestuur van BSCA voorgelegd. Omdat daarin bepaalde lasten leken te worden onderschat en de inkomsten overschat, werd het evenwel niet erg geloofwaardig geacht.
- Er werd opnieuw contact opgenomen met Ryanair teneinde opnieuw te onderhandelen over de voorwaarden. Na drie maanden van intensieve onderhandelingen zou er in februari 2001 een principeovereenkomst gevonden zijn, die voorzag in een verhoging van de heffing per passagier van BEF 200 (ongeveer 5 EUR) naar 7 EUR ⁽⁴⁸⁾, een geleidelijke verhoging van de belastingen om rekening te houden met de inflatie en de afschaffing van het plafond van de landingsrechten die aanvankelijk slechts voor de eerste 130 passagiers van iedere vlucht golden.
- Deze elementen werden opgenomen in een nieuw bedrijfsplan dat vervolgens, vóór de ondertekening van de overeenkomsten, formeel door de raad van bestuur van BSCA werd goedgekeurd.
- In de raad van bestuur van BSCA hebben verschillende bedrijfsleiders zitting die wat het beheer van grote particuliere ondernemingen betreft grote ervaring hebben, en die, alvorens hun goedkeuring aan de overeenkomsten te hechten, deze eerst aandachtig bestudeerd hebben.

(106) In de vergadering van 24 juni 2003 vroeg de Commissie de Belgische autoriteiten naar de precieze datum van het investeringsbesluit van BSCA ten aanzien van Ryanair. In hun schriftelijke antwoorden wezen België en Ryanair

⁽⁴⁸⁾ Deze overeenkomst heeft op 22 maart 2001 geleid tot een wijziging van het besluit van 16 juli 1998.

erop dat de datum van de ondertekening van de overeenkomsten tussen Ryanair, BSCA en het Waals Gewest (november 2001) slechts een formalisering was van een akkoord dat in februari 2001 (Ryanair) of april 2001 (België) bereikt zou zijn. België heeft geantwoord dat het besluit op 31 juli 2001 door de raad van bestuur van BSCA werd genomen. Aan de hand van de notulen van de vergaderingen van de raad van bestuur van BSCA kan het verloop van de onderhandelingen worden nagegaan.

- (107) In zijn vergadering van 30 mei 2001 vernam de Raad van bestuur van BSCA, die zojuist zijn vice-voorzitter en een nieuw directiecomité had verkozen, van de voor luchthavenvraagstukken bevoegde vertegenwoordiger van de Waalse regering, dat de onderhandelingen met Ryanair bijna beëindigd waren. De overeenkomst zou eerstdaags aan de raad van bestuur voorgelegd worden die zo spoedig mogelijk over een financiële prognose van de toekomstige operaties met Ryanair wenst te beschikken ⁽⁴⁹⁾.
- (108) In zijn vergadering van 15 juni 2001 wordt verslag uitgebracht over de stand van de onderhandelingen met Ryanair. Deze worden door twee bestuurders van BSCA gevoerd, die tevens lid zijn van de kabinetten van de Minister-President en de Waalse Minister van vervoer. Deze bijeenkomst vormt vooral voor de raad van bestuur de gelegenheid om kennis te nemen van een uiteenzetting van de bedrijfsrevisor van de onderneming over de taken die volgens de concessieovereenkomst van 1991 op BSCA rusten. Het betreft de volgende punten: de brandweerdienst, waarbij de ICAO-normen strikt in acht moeten worden genomen; de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, van de start- en landingsbanen en de omgeving van de luchthaven; de verkoop van vliegtuigbrandstof; het beheer van de hangars; het beheer en de ontwikkeling van de parkeerplaatsen; het beheer van de lokalen in de administratieve gebouwen; de cafetaria en het restaurant; het beheer van de advertentieruimten; de grondafhandeling; de catering; de commerciële ruimten; de taxfreeshop; de passagiersvoorziening. De concessiehouder moet in het kader van de domaniale concessie ook zorgen voor het onderhoud van de terreinen, gebouwen en installaties, de werken en

voorzieningen die in de concessie zijn opgenomen of ter beschikking gesteld zodat zij altijd geschikt zijn voor het gebruik waarvoor zij bestemd zijn.

- (109) De zitting van 29 juni 2001 wordt voor een groot deel besteed aan de onderhandelingen met Ryanair. De vertegenwoordiger van de Waalse regering verklaart dat het contract nog steeds in het ontwerpstadium verkeert, maar dat er wel al sprake is van een mondelinge overeenkomst tussen de partijen. Verschillende vraagstukken worden aangesneden:

- het aantal gestationeerde vliegtuigen dat tussen twee en vier wordt vastgesteld;
- de beperking van het aantal vluchten tot 26 per dag als gevolg van „de capaciteit van de luchthaven en ook van de financiële beperking van de bijdrage. Het uiteindelijke doel is dan ook te kunnen diversifiëren en andere maatschappijen te vinden, want het is niet de bedoeling dat Ryanair de enige klant op de luchthaven van Charleroi is”.
- de landingsrechten: „[de bestuurder] wijst erop dat wat de punten 1.2 en 1.4 betreft de landingsrechten door de Waalse regering worden vastgesteld. De minister kan een preferentieel tarief toekennen dat door BSCA geïnd wordt en eigendom blijft van de exploitatiemaatschappij. De minister is overigens hierover in het Parlement geïnterpelleerd en heeft geantwoord dat er voor iedere maatschappij die op een Waalse luchthaven opereert eenzelfde belasting zal zijn”. „[Een andere bestuurder] vraagt hem of de 7 EUR vermeld bij punt 1.4 en de euro's vermeld bij punt 1.2 eigendom blijven van BSCA. [De bestuurder] antwoordt bevestigend”.

- (110) De zitting van 10 juli 2001 wordt eveneens grotendeels besteed aan de onderhandelingen met Ryanair, waarbij de vertegenwoordiger van de Waalse regering het ontwerpcontract tegenover de leden van de Raad van bestuur van kanttekeningen voorziet. Een bestuurder merkt op dat het contract op essentiële punten vrijwel is afgerond, maar dat de bestuurders maar weinig gegevens bezitten om het contract in zijn geheel financieel te kunnen beoordelen. Dit financiële aspect is zeer belangrijk omdat het de luchthaven bindt en daardoor de verantwoordelijkheid van de bestuurders impliceert. De bestuurders wensen nadere gegevens te ontvangen over de mogelijkheid voor Ryanair financiële voordelen te verkrijgen boven de vier gestationeerde vliegtuigen ⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁹⁾ In deze zitting wordt de vraag naar het eventuele bestaan van staatssteun besproken: „[de vertegenwoordiger van de Waalse regering] wijst erop dat de Europese Commissie lijkt toe te laten dat de regionale overheid, wier wettelijke taak het is de activiteit van de luchthavens te ontwikkelen, zich met de promotie ervan bezighoudt. Deze interventie die, als gevolg van de aandelenverhouding van BSCA gelijkgesteld zal worden met de besteding van overheidsmiddelen, zou niet voor kritiek van de Commissie in aanmerking komen als gevolg van de bestemming van de uitgaven. Sommige leden van de raad van bestuur suggereren om officieus een of andere vertegenwoordiger van de Commissie te benaderen om te peilen hoe zij denkt over de verenigbaarheid van de met Ryanair gesloten overeenkomst met de staatssteun en de regels inzake mededinging.. De meeste leden menen dat het beter is het eind van de onderhandelingen af te wachten, die uiteraard onder voorbehoud van de instemming van de raad worden gevoerd, en dan te oordelen welke voorwaarden verkregen kunnen worden alvorens zich, zij het officieus, tot de diensten van de Commissie te wenden.”

⁽⁵⁰⁾ Wanneer er meer dan de in het contract vastgestelde vier vliegtuigen ingezet worden, zou er opnieuw over de inhoud van het contract onderhandeld moeten worden. Ryanair zou geen extra financiële voordelen kunnen krijgen zonder een vliegtuig te stationeren, aangezien de voordelen slechts betrekking hebben op 26 vluchten per dag.

[illegible]

(cijfers in euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verkoop brandstof	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Free Shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parking	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Commissies ver- koop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publiciteit	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Brandweer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Promotiesubsidie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lasten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aankoop brandstof	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aankoop goederen taxfreeshop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal aankoop klasse 60	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diverse goederen & diensten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Salaris- en sociale lasten ⁽¹⁾	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Afschrijvingen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Milieufonds	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aanloopkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operationeel resul- taat	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kapitaalsubsidie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Financiële produc- ten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Financiële lasten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Exploitatieresultaat	-1 237 707	-1 684 299	-1 066 672	51 536	1 122 828	2 371 725	5 252 696	8 056 127	10 274 947	12 450 238

(cijfers in euro)

[illegible]

(113) Verder heeft België analytische gegevens over de activiteiten van BSCA na 2010 verstrekt die kunnen worden samengevat in tabel 4:

Tabel 4

(cijfers in euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal pass. Ryanair					
Aantal pass. charter	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Aantal pass. andere low cost	9 314	9 593	9 881	10 177	10 483
Aantal pass. andere	500 000	525 000	551 250	578 813	607 753
(reguliere vluchten)	315 000	330 750	347 288	364 652	382 884
Totaal aantal vertrekkende pass.	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Totaal aantal pass.	3 048 627	3 130 686	3 216 837	3 307 283	3 402 240
Bedrijfsopbrengsten	37 602 132	39 163 998	40 830 948	42 610 535	44 510 875
Luchthavenbelastingen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Passagiersheffing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Instapheffing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal per pass.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal luchthavenbelastingen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Handling	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Domaniale heffingen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Verkoop brandstof	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Free Shop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Parking	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Commissies verkoop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Publiciteit	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Brandweer	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Promotiesubsidie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Lasten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aankoop brandstof	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aankoop goederen taxfreeshop	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal aankoop klasse 60	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Diverse goederen & diensten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Salaris- en sociale lasten ⁽²⁾	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Afschrijvingen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Milieufonds	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Aanloopkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operationeel resultaat	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kapitaalsubsidie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Financiële producten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Financiële lasten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Exploitatieresultaat	13 703 048	14 129 726	14 577 641	15 047 097	15 538 295

(cijfers in euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
⁽¹⁾ waarvan personeelskosten handling-ticketing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(114) De Raad van bestuur heeft ook een beleidsnota besproken die hem was voorgelegd. In deze nota worden de voor de luchthaven tot 2010 te verwezenlijken doelstellingen beschreven in de zin van aantallen passagiers (2 500 000 tot 3 000 000), hetgeen zou neerkomen op een deel van de Belgische markt van maximaal 10 %. In dit plan wordt een niche-strategie uitgestippeld die de invoering van een lichte structuur beoogt die de luchtvaartmaatschappijen aantrekkelijke financiële voorwaarden kan bieden en snelle retourvluchten, en die gericht zou zijn op kortdurende reizen (plezier- of zakenreizen) naar niet-verre bestemmingen. De potentiële gebruikers zijn vooral low/cost-maatschappijen en maatschappijen uit Oost-Europa, waarbij benadrukt wordt hoe moeilijk het is om regionale maatschappijen aan te trekken ⁽⁵¹⁾.

(115) Voor de tenuitvoerlegging van deze strategie is de toename van het luchtverkeer onontbeerlijk. Het luchtverkeer zou moeten groeien tot 1 400 000 passagiers per jaar dankzij de 26 dagelijkse vluchten vanaf Charleroi, waarvan Ryanair vanaf 2000 1 000 000 passagiers zou aanbrengen. Voor de verdere ontwikkeling van de activiteiten van Ryanair zou de overeenkomst opnieuw moeten onderhandeld worden waarbij de overeenkomst uitgebreid zou worden tot 40 dagelijkse vluchten, hetgeen neerkomt op ongeveer 2 000 000 passagiers per jaar. Hierover wordt in de nota vermeld dat [...]. Men is van mening dat het in aanwezigheid van Ryanair, voor een andere low-cost maatschappij moeilijk zal zijn een basis te vestigen, en dat men zich moet positioneren als een potentiële bestemming vanaf een andere basis.

(116) De bedrijfsrevisor van BSCA heeft de analyse van het bedrijfsplan van 2001 bestudeerd. Hij vond de hypothesen ervan voorzichtig, maar heeft toch de aandacht gevestigd op bepaalde problemen.

„De hypothesen waarvan men is uitgegaan bij het opstellen van dit bedrijfsplan zijn over het geheel genomen voorzichtig, met name waar het gaat om de inkomsten wat de parking betreft en ook bij de algemene kosten, indien men de vergelijking maakt met hetgeen werkelijk aan het eind van juni was uitgegeven. De aandacht moet evenwel gevestigd worden op de volgende punten:

- a) In de resultaten is rekening gehouden met een exploitatieheffing onderhoud/brandweer ten laste van de begroting van het Waals Gewest, die in de loop van de tijd geleidelijk oploopt, alsook met een investeringssubsidie onderhoud/brandweer voor de

periode van 2001 tot 2003. Deze zijn afhankelijk van de naleving van de bepalingen van de concessieovereenkomst en van het bestek en er zij aan herinnerd dat de einddatum daarvan 31 december 2000 was [onderstreept door de revisor].

- b) Men dient zich ervan te vergewissen dat de voor Ryanair geldende tarieven volledig stroken met het besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998, met name wat betreft de korting van 4 EUR per passagier [onderstreept door de revisor]. [...]. In een bijgevoegde nota „Commentaar bedrijfsplan BSCA 2001” wordt erop gewezen dat het Milieufonds op een maximum van 75 miljoen Belgische frank geplafonneerd zal zijn, vanaf 2003 geïndexeerd [tot dusverre werd geen enkele overeenkomst getekend].”

4.2.2.4. *Analyse van sommige parameters waarop het bedrijfsplan van 2001 berust*

Tenlasteneming van de brandweer- en onderhoudsdiensten

(117) De Commissie heeft bekendgemaakt dat BSCA een financiële compensatie van het Waals Gewest ontving voor de diensten „brandweer en onderhoud” die het voor eigen rekening verricht. Deze compensatie is opgenomen in het bedrijfsplan 2001 onder de rubriek „inkomsten”.

(118) De Commissie heeft onderzocht wie, BSCA of het Waals Gewest, verantwoordelijk was voor deze diensten en heeft daarvoor de concessieovereenkomsten tussen deze twee partijen bestudeerd. In artikel 12 van het bestek dat aan de concessieovereenkomst van 1991 is gehecht, staat dat BSCA belast is met de waarborging en de ontwikkeling van de brandweerdienst met strikte inachtneming van de ICAO-normen en van de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbanen, de omgeving van de luchthaven, de voertuigen, enz.

(119) In de overgangsbepalingen (artikel 25) is evenwel bepaald dat tussen 1991 en 1997, de concessieverlenende instantie [het Waals Gewest] de brandweerdiensten en het onderhoud voor haar rekening neemt.

(120) Ingevolge een wijziging van de concessie in augustus 1999 is het principe van de tenlasteneming door BSCA gehandhaafd, maar tussen 1997 en eind 2000 zal de financiering ervan opnieuw door het Waals Gewest gedragen worden: „Gedurende een periode van drie jaar, die op 1 januari 1997 ingaat, neemt de concessieverlenende instantie [het Waals Gewest] de uitgaven voor

⁽⁵¹⁾ De regionale maatschappijen hebben een strategie die uitgestippeld is naar het voorbeeld van de leidende maatschappij van de alliantie waarvan zij deel uitmaken en brengen de passagiers terug naar de belangrijkste hub ervan. De luchthaven van Charleroi is in hun ogen dan ook niet zo belangrijk. De chartermaatschappijen kiezen allemaal bij voorkeur Zaventem vanwege de kwaliteit van de dienstverlening van deze luchthaven en prefereren Luik als alternatieve oplossing vanwege de 24 uur op 24 openingstijden.

brandweerdiensten en onderhoud, zoals bedoeld in de artikel 12 en 19 hiervoor, voor haar rekening. De partijen komen overeen deze bepalingen opnieuw te bestuderen in het kader van de begroting 2000 en wel in functie van het financiële evenwicht van de concessie en de verwachte en gebudgetteerde ontwikkeling van de volgende jaren van de winst- en verliesrekening van BSCA."

(121) In haar vergadering met de Belgische autoriteiten van 23 juli 2003 heeft de Commissie erop gewezen dat, op het moment waarop BSCA het besluit heeft genomen om in juli 2001 met Ryanair in zee te gaan, niets haar de zekerheid gaf dat het Waals Gewest de kosten voor deze diensten in de volgende jaren zou blijven dragen. In de concessiebesluiten uit die tijd was juist bepaald dat zij instond voor die kosten ⁽⁵²⁾, zoals de bedrijfsrevisor van BSCA in de raad van bestuur van 15 juni 2001 heeft verklaard ⁽⁵³⁾. De Commissie heeft België derhalve gevraagd op welke gronden BSCA zich kon baseren om te denken dat het Waals Gewest zou blijven bijdragen in de kosten van deze diensten. België heeft de rechtsgrondslagen voor de aan BSCA voor de jaren 2000 en 2001 toegekende subsidies voor brandweer en onderhoud toegezonden ⁽⁵⁴⁾.

(122) In haar laatste bijdrage van 19 december 2003 heeft België een nieuw element verstrekt met betrekking tot die subsidie onderhoud-brandbestrijding; het betreft een schrijven dat op 5 juli 2001 door BSCA aan de Waalse minister van vervoer is gericht en dat een gedetailleerd overzicht bevat van de kosten die door de luchthaven voor 2002 op die uitgavenpost werden begroot. Dit schrijven zou de neerslag zijn van een telefoongesprek tussen de twee partijen. De Belgische autoriteiten hebben geen antwoord van de Waalse regering aan BSCA voorgelegd waarin zij bevestigden dat zij na 2001 die kosten op zich nemen.

⁽⁵²⁾ Sinds de wijziging van de concessies in april 2002 worden deze kosten door het Waals Gewest ten laste genomen.

⁽⁵³⁾ De bedrijfsrevisor verklaart dat het brandweerdienstonderhoud tot 1997 door het Waals Gewest ten laste was genomen, daarna voor een overgangperiode van drie jaar, d.w.z. tot 31 december 2000, maar dat het daartoe niet meer gehouden is: „De bedrijfsrevisor wijst er overigens op dat als dat niet is gebeurd, de overeenkomst betreffende de brandweerdienst die vervallen is, verlengd moet worden. [De BSCA-bestuurder en kabinetschef van de voor luchthavenbeheer bevoegde minister] wijst erop dat de teksten nu bijgewerkt worden, met name om te bewerkstelligen dat de brandweersubsidie in de loop van het jaar regelmatig wordt betaald en dat de beheersmaatschappij niet te veel middelen voorschiet alvorens terugbetaald te zijn, zoals in het verleden het geval was. Deze teksten zullen vrij snel geleverd worden.”

⁽⁵⁴⁾ Voor de subsidie 2000: budgettair decreet van 16 december 1999 (Belgisch Staatsblad van 28 juni 2000), programma 54.02, rubriek 31.04.22 (blz. 22440). Voor de subsidie 2001: budgettair decreet van 14 december 2000 (Belgisch Staatsblad van 22 juni 2001), programma 54.02, rubriek 31.04.22 (blz. 21524). De Belgische autoriteiten hebben de Commissie overigens verzekerd dat de toegekende compensatie geen overcompensatie impliceerde, dat zij berekend was op basis van de kosten van de dienst in een gescheiden boekhouding.

(123) In diezelfde bijdrage oordeelt België dat de aldus aan BSCA betaalde vergoedingen voor taken op het gebied van onderhoud en brandbestrijding in overeenstemming zijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak Altmark ⁽⁵⁵⁾.

Het „Milieufonds” en de heffing voor de beschikbaarheid van de infrastructuur

(124) Volgens het Waalse besluit van 16 april 1998, dat nog steeds van kracht is, wordt 35 % van de luchthavenbelastingen aan een milieufonds toegewezen. De Commissie heeft België gevraagd of deze 35 % inderdaad in dit fonds werd gestort, omdat BSCA een deel van deze inkomsten voor zich leek te houden.

(125) In de vergadering van 24 juni 2003 met de Commissie heeft België verklaard dat dit fonds niet meer bestond en dat deze wettelijke bepaling afgeschaft had moeten worden. De Commissie merkt op dat die bepaling nu nog steeds van kracht is. BSCA zou de ingezamelde 35 % in 2001 in het Milieufonds gestort hebben. Deze bijdrage zou in 2002 op een maximum van 75 miljoen BEF (1,86 miljoen EUR) geplafoneerd zijn. België voert in haar bijdrage van 19 december 2003 aan dat de plafonering van het milieubeschermingsfonds tot 75 miljoen BEF per jaar, geïndexeerd tegen 2 %, was opgenomen in het financieel plan van Sowaer, dat op 23 mei 2001 door de Waalse regering werd goedgekeurd en op 1 augustus 2001 aan BSCA werd doorgegeven. Sedert de wijzigingen die in 2002 in de concessieovereenkomst waren aangebracht ⁽⁵⁶⁾, zou de milieubijdrage zijn omgezet in een heffing ten gunste van Sowaer voor het gebruik van de infrastructuur.

(126) In antwoord op de derde belanghebbende C, die verzekert dat BSCA de terbeschikkingstelling van de infrastructuur niet betaalt, antwoordt België dat deze bewering niet juist is omdat de geplafonneerde 35 % van de luchtvaartheffingen aan Sowaer worden toegekend uit hoofde van de domaniale onderconcessieovereenkomst van 15 april 2002 en dat een deel van de heffingen ten laste van de gebruikers van deze infrastructuur, zowel luchtvaartmaatschappijen als passagiers, aan Sowaer wordt toegekend om deel te nemen in de financiering

⁽⁵⁵⁾ Arrest van het Hof van 24 juli 2003, Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH, nog niet gepubliceerd.

⁽⁵⁶⁾ Zie punten 60 tot 62 van de inleiding van de procedure.

van de kosten van de infrastructuur. Deze bewering is dus niet gerechtvaardigd ⁽⁵⁷⁾.

De herkapitalisering van BSCA door het Waals Gewest

- (127) De raad van bestuur van BSCA van 31 juli 2001 werd gewaarschuwd over de verliezen in verband met de installatie van de basis van Ryanair in de eerste jaren van het contract. Een herkapitalisering van de onderneming door het Waals Gewest met 5 miljoen EUR werd noodzakelijk geacht om te voorkomen dat men in een hachelijke situatie terecht zou komen ⁽⁵⁸⁾.
- (128) Het beginsel van de herkapitaliseringsakte verschijnt in mei 2001 in een besluit van de Waalse Regering ⁽⁵⁹⁾ en in de bijlagen, het financieringsplan van de Waalse Luchthavenmaatschappij. Dit plan voorziet in een deel-

neming van ± 60 miljoen BEF in BSCA [...] en daarna verdeeld over drie jaar, drie keer 30 miljoen (kapitaal van 600 miljoen en deelneming Sowaer 25 %, d.w.z. 150 miljoen).

⁽⁵⁷⁾ Nog steeds in antwoord op de belanghebbende C die van mening is dat BSCA vrijstelling geniet van de helft van de heffingen die BSCA aan Sowaer verschuldigd is, verklaart België: „De concessieovereenkomsten die Sowaer binden aan de exploitatiemaatschappijen van de in het Waals Gewest gelokaliseerde luchthavens voorzien erin dat deze laatste een heffing moeten betalen voor de terbeschikkingstelling van de luchthaveninfrastructuur en voor de ontwikkeling ervan. Uit hoofde van artikel 11 van de domaniale onderconcessieovereenkomst van 15 april 2002 tussen Sowaer en BSCA was het jaarlijkse bedrag vastgesteld op 35 % van de luchtvaartheffingen die vanaf begrotingsjaar 2003 geplafoneerd werd op 883 689 EUR. Dit bedrag is geïndexeerd ten belope van 2 % per jaar. [...] Het plafond van de 35 % van de aan Sowaer verschuldigde heffingen zal vanaf 2007 op 2.651 067 gebracht worden en vanaf 2008 jaarlijks met 2 % verhoogd worden, te weten korte tijd na de terbeschikkingstelling van de nieuwe terminal aan BSCA. Deze verhoging van het maximum is gerechtvaardigd omdat BSCA door de nieuwe infrastructuur hogere commerciële inkomsten zal kunnen genereren (winkels, horeca, parkeerterreinen, enz.). De berekening die is toegepast bestaat uit de vermenigvuldiging met drie van de prijs van de onderconcessie vanaf 2007 met inachtneming van een jaarlijkse indexatie van 2 %.” „Er is geen sprake geweest van vrijstelling over het deel van de heffingen die BSCA aan Sowaer moet betalen, maar van een geleidelijke aanpassing van het bedrag ervan op grond van de ontwikkeling van de infrastructuur.”

⁽⁵⁸⁾ In de beleidsnota die op 31 juli 2001 aan de Raad van bestuur van BSCA is voorgelegd, staat te lezen: BSCA zou aan het einde van de drie volgende jaren in totaal 164 miljoen verlies lijden. Zijn eigen middelen op 31.12.2003 zouden dan gedaald zijn tot 23 miljoen frank, d.w.z. minder dan 20 % van het huidige kapitaal van 153 miljoen frank. Daarom moet het kapitaal met 5 miljoen EUR worden verhoogd om te voorkomen dat men in een hachelijke situatie terechtkomt. In afwachting van de voltooiing van deze operatie, die verschillende maanden zou kunnen duren gezien het grote aantal aandeelhouders, zou er op Sowaer een beroep kunnen worden gedaan om een kredietlijn aan kapitaal te krijgen gezien het feit dat Sowaer een bedrag van 150 miljoen frank heeft gebudgetteerd die bestemd zijn om deel te nemen aan de kapitaalverhoging.

⁽⁵⁹⁾ Besluit van 23 mei 2001 getiteld Ontwikkeling van de luchthavens, invoering van een financieel mechanisme en oprichting van een gespecialiseerde maatschappij. Het is met dit besluit dat de Waalse regering haar goedkeuring hecht aan de statuten van Sowaer, zijn financieringsplan, zijn budgettaire ramingen en zijn beheersstructuur. Zij verzoekt Sogepa over te gaan tot de samenstelling van Sowaer en bepaalt dat de financiering van de milieumaatregelen, met uitzondering van isolaties, door Sowaer, in overleg met de concessiehouders, onderzocht zal worden.

- (129) Terwijl de bestuursleden van BSCA besluiten de afspraken met Ryanair te bezegelen, lijken zij evenwel geen zekerheid te hebben over deze herkapitalisatie: [bestuurslid A]: „vraagt of er al een verzoek om kapitaalverhoging aan Sowaer is voorgelegd. [Bestuurslid B] antwoordt dat Sowaer voornemens is het kapitaal met 150 miljoen te verhogen. Deze kapitaalverhoging zou in 2002 moeten plaatsvinden. [Bestuurslid C] is er ongerust over dat de raad van bestuur een plan moet goedkeuren zonder te weten of de aandeelhouder zal volgen, in welk geval BSCA deze overeenkomst zal kunnen uitvoeren. [Bestuurslid B] stelt voor dit punt op de agenda te plaatsen van de volgende raad van bestuur van Sowaer. [Een ander bestuurslid] stelt vast dat men de raad van bestuur vraagt deze overeenkomst goed te keuren zonder de zekerheid te hebben dat Sowaer het kapitaal verhoogt. [...] [Bestuurslid B] deelt de raad mee dat Sowaer een schrijven aan BSCA zal richten met de verzekering dat de raad van bestuur heeft ingestemd met het financieringsplan waarin een kapitaalverhoging in het vooruitzicht wordt gesteld” ⁽⁶⁰⁾.

- (130) De Belgische autoriteiten hebben op 19 december 2003 een brief voorgelegd die op 1 augustus 2001 door Sowaer aan BSCA was gericht en die een kopie bevatte van het besluit van de Waalse regering van 23 mei 2001 om de twee Waalse luchthavens te herkapitaliseren, voor 150 miljoen BEF elk. In de brief wordt gepreciseerd dat dit document op 1 juli 2001 door Sowaer is goedgekeurd.

- (131) De kwestie van de herkapitalisatie van BSCA is tijdens dit onderzoek door de belanghebbende C aan de orde gesteld. België heeft in verschillende brieven geantwoord dat een verhoging van het kapitaal van BSCA met 3 961 340 EUR, die in 2001 principieel is goedgekeurd, inderdaad op 3 december 2002 door Sowaer is doorgevoerd.

- (132) Deze operatie is uitgevoerd volgens het principe van de particuliere investeerder in een markteconomie. In zijn analyse van het bedrijfsplan van 2002 wijst consultant Deloitte & Touche erop dat het Gewest/Sowaer als particuliere investeerder had gehandeld, daar, rekening houdend met de verwachte resultaten van BSCA voor de

⁽⁶⁰⁾ Notulen van de Raad van bestuur van BSCA van 31 juli 2001.

periode 2001-2010 ⁽⁶¹⁾, de in BSCA geïnvesteerde middelen een investeringsrendement van 27 % moesten opleveren.

was verwacht: vermeld werd een netto-winst van 1 500 000 EUR tegenover een in het bedrijfsplan genoemd verlies van 1 531 793 EUR ⁽⁶³⁾.

- (133) In hun bijdrage van 19 december 2003 hebben de Belgische autoriteiten erop gewezen dat Sowaer op 27 november 2003 aan Deloitte & Touche had gevraagd de vergelijking van de bedrijfsplannen 2001 en 2002 te onderzoeken. Zij hebben eveneens het antwoord voor Deloitte & Touche van 27 november 2003 voorgelegd. Volgens de deskundige gelden de algemene conclusies van zijn onderzoek inzake het bedrijfsplan 2002 over het algemeen ook voor het bedrijfsplan 2001.

4.2.2.5. *Andere opmerkingen van de Belgische autoriteiten*

- (134) In antwoord op de opmerkingen over de financiering van de beveiligingsmaatregelen van belanghebbende C komt België tot de conclusie dat deze maatregelen „een openbare dienstverlening ten laste van de lidstaat vormen” en dat zij „door het Waals Gewest zelf uitgevoerd worden, waarbij BSCA geen enkele rol speelt”. „De lidstaat moet zelf bepalen op welke wijze hij deze maatregelen financiert, maar het feit dat het Waals Gewest besloten heeft BSCA geen beveiligingsheffing op te leggen, is een beleidskeuze die op geen enkele wijze staatssteun ten gunste van deze onderneming behelst.”
- (135) België deelt het standpunt van Ryanair wat betreft de relevante markt: de andere maatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken zijn chartermaatschappijen waarvan de vervoerdiensten verschillen van die van low-cost maatschappijen, zoals de beschikkingen van de Commissie met betrekking tot de concentraties aantonen ⁽⁶²⁾.
- (136) De Belgische autoriteiten zetten in hun bijdrage van 19 december 2003 uiteen dat het optreden van BSCA als een particuliere investeerder nog wordt bevestigd door de vaststelling a posteriori dat de voor 2003 verwachte resultaten duidelijk beter zijn dan in het bedrijfsplan

5. BEOORDELING VAN DE STEUN

5.1. BEOORDELING OF ER STEUN IS IN DE ZIN VAN ARTIKEL 87, LID 1, VAN HET VERDRAG

- (137) Volgens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag en artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst 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 het Verdrag en met deze overeenkomst, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten en tussen de overeenkomstsluitende partijen ongunstig beïnvloedt.

5.1.1. AAN RYANAIR TOEGEKENDE VOORDELEN

- (138) In haar besluit tot inleiding van de procedure had de Commissie een onderscheid gemaakt tussen twee soorten voordelen die Ryanair had ontvangen: de door het Waals Gewest en de door BSCA toegekende voordelen.

5.1.1.1. *Door het Waals Gewest toegekende voordelen*

- (139) Alvorens in te gaan op de specifieke kwestie van de aan Ryanair verleende voordelen in de vorm van korting op de landingsheffingen, die op ongeveer 50 % van het algemene tarief werden geschat zonder dat evenwel het niveau zelf het hier te behandelen probleem vormt, wijst de Commissie erop dat zij geen bezwaar ertegen heeft dat, onder bepaalde voorwaarden, aan luchtvaartmaatschappijen kortingen worden verleend. In de zaak „Manchester” heeft de Commissie besloten dat kortingen voor een beperkte periode, die beschikbaar zijn en niet tot discriminatie tussen de gebruikers van een luchthaven leiden, niet binnen de werkingssfeer van artikel 87 vallen, omdat zij geen mededinging vervalsend effect hebben. De Commissie had daarentegen benadrukt dat een korting of een stelsel van kortingen waarbij aan één spe-

⁽⁶¹⁾ „Uit deze analyse blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse rentabiliteit van de geïnvesteerde middelen op basis van het gecorrigeerde bedrijfsplan en over een verwachte periode van tien jaar [...] % bedraagt, en dat dit rendement vergeleken moet worden met een percentage voor het marktrisico voor dit soort activiteiten van 15 % per jaar.”

⁽⁶²⁾ België vermeldt de beschikking van de Commissie van 5 maart 2002 in de zaak N IV/M.2672 SAS/Spainair (PB C 93 van 18.4.2002, blz. 7) en de beschikking van de Commissie van 11 augustus 2000 N IV/M.0019, KLM/Alitalia (PB C 96 van 5.4.2000, blz. 5).

⁽⁶³⁾ Opmerking: dit nettoverlies van 1 531 793 euro voor 2003 is overeenkomstig de op 13 februari 2003 door Deloitte & Touche gepresenteerde analyse het verlies dat in het bedrijfsplan van 22 april 2002 was ingecalculeerd; het verlies waarvan was uitgegaan in het bedrijfsplan 2001, dat voor het bepalen van het besluit van BSCA en voor deze analyse is gebruikt, bedroeg 1 066 672 EUR.

cifieke onderneming een preferentiële behandeling wordt toegekend binnen de werkingssfeer van artikel 87 van het Verdrag kan vallen ⁽⁶⁴⁾.

(140) De Commissie is van mening dat in het onderhavige geval die tweede hypothese van toepassing is: de korting op de landingsheffingen en de garantie van schadeloosstelling werden slechts aan één enkele onderneming toegekend voor een periode van 15 jaar en niet aan alle maatschappijen die zich in Charleroi gevestigd hebben. Artikel 87 kan dus van toepassing zijn indien het voordeel, dat uit de toekenning van een van het gemene recht afwijkende tariefregeling voortvloeit, niet gerechtvaardigd zou zijn om objectieve economische redenen.

(141) Het eerste punt dat in de onderhavige zaak bezien moet worden, is of aan Ryanair een „voordeel” in de zin van artikel 87, lid 1, is toegekend. België en Ryanair zijn namelijk van mening dat Ryanair niet een voordeel in staatssteunrechtelijke betekenis geniet, aangezien het Waals Gewest zich als een particuliere investeerder in een markteconomie zou hebben gedragen, die een preferentieel, maar economisch haalbaar tarief aanbiedt.

(142) In punt 76 van het besluit tot inleiding van de procedure had de Commissie beweerd dat het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie niet op het gedrag van het Waals Gewest kon worden toegepast om de korting op de landingsheffingen en de garantie van schadeloosstelling te rechtvaardigen in geval van wijziging van de openingsuren of van het niveau van de luchthaven „belastingen”. Zij had verklaard dat dit principe alleen speelde „in het kader van de uitoefening van economische activiteiten en nooit bij de uitoefening van regelgevende bevoegdheden” en dat „een overheidsinstantie niet een door discriminerende uitoefening van regelgevende of fiscale bevoegdheden tot stand gekomen steunmaatregel mag motiveren, met het argument dat zij als eigenaar van een luchthavenbedrijf economische voordelen kan halen”.

(143) Tijdens de procedure hebben België en Ryanair aangevoerd dat de voornoemde voordelen aan Ryanair waren toegekend in het kader van economische activiteiten en niet bij de uitoefening van regelgevende bevoegdheden, als tegenprestatie voor de door Ryanair aangegane verbintenissen en geboden voordelen. Het Waals Gewest

zou dus net zo hebben gehandeld als andere luchthavens — met name particuliere — in Europa, en dat in overeenstemming met het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie.

(144) De Commissie blijft erbij, dat het vaststellen van luchthavenbelastingen tot de wetgevende en regelgevende bevoegdheden van het Waals Gewest behoort en dat het principe van particulier investeerder in een markteconomie in die omstandigheden niet van toepassing is. De Waalse luchthavenorganisatie past in het volgende rechtskader:

— De bevoegdheid inzake luchthavens van het Waals Gewest vloeit voort uit een Belgische federale wet: de bevoegdheid inzake uitrusting en exploitatie van de op zijn grondgebied gesitueerde luchthavens en vliegvelden werd hem verleend door de Belgische federale wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de speciale wet van 8 augustus 1980.

— In 1994 werd de Waalse regering op grond van een wetsbesluit van het Waalse Parlement gemachtigd de toegang tot de Waalse luchthavens (Charleroi, Luik, Saint-Hubert en Spa) te reglementeren ⁽⁶⁵⁾. Door dit wetsbesluit kan de Waalse regering de exploitatie van de Waalse luchthavens in concessie geven en wordt zij gemachtigd, „volgens de door haar vastgestelde modaliteiten, tot vaststelling en inning van de heffingen (...) en tot verlening van het recht van inning aan de concessiehouders”. De Waalse wetgever heeft weliswaar bepaald dat het recht van inning onder bepaalde modaliteiten aan een concessiehouder toevertrouwd kon worden, maar het recht tot vaststelling van de heffingen kon toen en kan ook nu niet overgedragen worden, omdat dat de taak is van de Waalse politieke en regelgevende overheid. Noch BSCA, noch de beheersmaatschappij van de luchthaven van Luik-Bierset kunnen over dit recht van vaststelling van de heffingen beschikken. Zij zijn slecht de „passieve” begunstigden van een deel van de opbrengst van de heffingen, maar wat de hoogte ervan betreft bezitten zij geen enkele bevoegdheid. Met name het gedeelte dat in een milieufonds wordt gestort, dat op 35 % van de geïnde heffingen is vastgesteld, is regelmatig door het Waals Gewest gewijzigd zowel wat betreft het al dan niet invoeren van maximumtarieven, als wat betreft de ontvanger ervan, dat wil zeggen een milieufonds of de nieuwe openbare aandeelhouder van BSCA, Sowaer, en ten slotte wat betreft de opheffing van genoemd fonds en de bestemming van de bedragen die BSCA aan dit fonds verschuldigd was.

⁽⁶⁴⁾ In haar hiervoor genoemde voorstel betreffende de luchthavenheffingen had de Commissie de toepassing van de regels inzake staatssteun op de volgende wijze benadrukt: „Kortingen of vrijstellingen die niet zijn gerechtvaardigd door een verschil in kosten kunnen het spel van vrije concurrentie bij de gebruikers vervalsen. Zij kunnen discriminerende gevolgen hebben (...). Aangezien in tal van gevallen de luchthavens nog rechtstreeks of indirect gecontroleerd worden door de overheid zouden dergelijke praktijken kunnen neerkomen op indirecte staatssteun welke in strijd is met de communautaire regels wanneer zij de mededinging aantasten of dreigen aan te tasten.”

⁽⁶⁵⁾ Decreet van de Waalse Gewestraad van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden (Belgisch Staatsblad van 15 juli 1994).

- De Waalse regering heeft de toegang tot alle Waalse luchthavens en vliegvelden geregeld bij het besluit van juli 1998, dat door het besluit van 2001 is gewijzigd. Dit besluit heeft het niveau van de van de gebruikers te innen heffingen vastgesteld in artikel 7, leden 1 en 2, een systeem ingevoerd van kortingen op de landingsheffingen op grond van het gewicht van de vliegtuigen, dat voor iedereen geldend is, de vergadering vastgesteld van een adviescommissie voor de gebruikers voor advies over de voorstellen tot wijziging van het heffingensysteem of van het niveau van de heffingen ⁽⁶⁶⁾, de modaliteiten vastgesteld voor de inning van de heffingen en bepaald dat „de heffingsbijdragen en abonnementsprijzen met de nodige middelen ter kennis worden gebracht van de gebruikers, met name door aanplakking en door bekendmaking in de AIP (Aeronautical Information Publication)”.
- (145) Door middel van de, in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde, toepasselijke regeling, treedt het Waals Gewest op als overheidsinstantie die de toegang tot de Waalse openbare eigendommen onder gelijke voorwaarden voor de gebruikers regelt en waarborgt. Wanneer het Waals Gewest, zoals België en Ryanair beweren, intervenieert in een sector van economische bedrijvigheid, is zijn functie te vergelijken met die van een regelgever. Door het vaststellen van het niveau van de luchthavenbelastingen, die de gebruikers voor het gebruik van de Waalse luchthavens moeten betalen, wordt een economische activiteit door het Gewest gereguleerd, maar treedt het zeker niet als een onderneming op.
- (146) In het besluit tot inleiding van de procedure werden de door het Waals Gewest voor de luchthaven van Charleroi vastgestelde luchthaventarieven „belastingen” genoemd en in de onderhavige beschikking is deze benaming tot dit stadium steeds ongewijzigd gebleven: men kan oordelen dat het gaat om hetgeen door het Hof van Justitie „parafiscale heffingen” worden genoemd, dat wil zeggen belastingen die gekenmerkt worden door het feit dat zij bedoeld zijn om, zodra zij geïnd zijn, de financiering van een bepaalde overdracht van middelen mogelijk te maken ⁽⁶⁷⁾. In het onderhavige geval zijn de door het Waals Gewest vastgestelde luchthavenrechten bestemd voor de werking van de luchthaven, met dien verstande dat 65 % aan de beheersmaatschappij wordt toegewezen, en 35 % aan een fonds voor het milieu. Zij maken de financiering mogelijk van een bepaalde overdracht van middelen. Dergelijke financieringsmodaliteiten zijn door het Hof onderzocht ⁽⁶⁸⁾ vanuit het oogpunt van de parafiscale heffingen.
- (147) In het onderhavige geval zou de kwalificatie heffing „redevance”, die als de vergoeding voor een verrichte dienst wordt gedefinieerd, met een nogal ruime interpretatie aanvaard kunnen worden. In het Waalse systeem van luchthaventarifiering is er ongetwijfeld niet een degelijk direct en duidelijk verband tussen de hoogte van de heffing en de aan de gebruikers bewezen dienst. De geïnde heffingen komen niet overeen met de directe vergoeding van een prestatie; de diensten die bij deze vergoeding behoren zijn niet nauwkeurig omschreven en de heffingen zijn niet met directe verwijzing naar een parameter, bijvoorbeeld de exploitatiekosten, vastgesteld, maar nogal „abstract” ⁽⁶⁹⁾.
- (148) De Commissie moet echter ook haar handelwijze bij eerdere beschikkingen met betrekking tot luchthavenheffingen in aanmerking nemen; talloze keren heeft zij over dit begrip een uitspraak gedaan en de term heffingen gebruikt ⁽⁷⁰⁾. Al hadden deze beschikkingen over het algemeen niet betrekking op dit onderscheid tussen belastingen en heffingen, en al kon de daarin gebruikte terminologie losstaan van de definiëring die in de eigenlijke kennisgeving was gekozen, toch is de Commissie van mening dat er een vaste praktijk is ontstaan om deze rechten eerder als heffingen dan als belastingen te beschouwen. De Commissie stelt bovendien vast dat het Hof van Justitie deze benaming niet heeft betwist ⁽⁷¹⁾.
- (149) De Commissie acht het derhalve, afgezien van de eigenlijke benaming, juridisch juist, de bedragen die door het Waals Gewest worden vastgesteld voor de landing of het parkeren van vliegtuigen in Charleroi, als heffingen te betitelen en de algemene benaming van luchthavenrechten te gebruiken.

⁽⁶⁸⁾ Met name in zijn arrest van 2 juli 1974, Italië tegen Commissie, zaak C-173/73, Jurispr. 1974, blz. 709, waarin het heeft verklaard „daar de middelen waarover het hier gaat gevoed worden door verplichte bijdragen die door de wetgeving van de staat worden opgelegd, en deze zoals het geval aantoon, overeenkomstig deze wetgeving worden beheerd en verdeeld, is er reden om die als staatsmiddelen te beschouwen in de zin van artikel 87, zelfs indien zij door instellingen die niet tot de overheid behoren zouden worden beheerd” (r.o. 35). Evenzo in haar arrest van 11 maart 1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest, gevoegde zaken C-78/90-C-83/90, Jurispr. 1992, blz. I-1847, heeft het Hof bevestigd dat door parafiscale heffingen gefinancierde steunmaatregelen steun vormen in de zin van artikel 87 van het Verdrag.

⁽⁶⁹⁾ Zie Waals besluit van 16 juli 1998: er is een heffing verschuldigd voor de landing van een vliegtuig (art. 3.1), er is een heffing verschuldigd voor het buiten parkeren van de luchtvaartuigen (art. 4.1); er is een heffing verschuldigd voor het gebruik dat de passagiers maken van de installaties (art. 5).

⁽⁷⁰⁾ Zie met name de Beschikkingen 95/364/EG van 28 juni 1995 (België) (PB L 216 van 12.9.1995, blz. 8), 1999/199/EG van 10 februari 1999 (Portugal) (PB L 69 van 16.3.1999, blz. 31) en 2000/521/EG van 26 juli 2000 (Spanje) (PB L 208 van 18.8.2000, blz. 36).

⁽⁷¹⁾ Arrest C 163/99 van 29 maart 2001 dat de hiervoor genoemde beschikking van 10 februari 1999 heeft bevestigd.

⁽⁶⁶⁾ De Commissie merkt in dit verband op dat de Waalse regering blijkbaar niet de adviescommissie van de gebruikers heeft geraadpleegd bij de wijziging, bij besluit van 2001, van het niveau van de luchthavenbelastingen, die met name bedoeld was om rekening te houden met de vestiging van Ryanair in Charleroi en waarbij de passagiers- en landingsheffingen voor alle gebruikers werden verhoogd. Deze raadpleging werd niet genoemd in de overwegingen van het besluit van 2001.

⁽⁶⁷⁾ Zie punt 167 van de conclusies van de advocaat-generaal in de gevoegde zaken C-34/01 tot en met C-38/01, Enirisorse SpA tegen Ministerie van Financiën (nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).

- (150) De Commissie stelt in ieder geval vast dat deze terminologische kwestie niets verandert aan haar analyse met betrekking tot de beoordeling van genoemde bijdragen, die door de regionale autoriteit worden vastgesteld en door haar voor een deel aan de concessiehouder van de luchthaven worden toegewezen en voor een deel aan een door haar ingesteld milieufonds.
- (151) Het Waals besluit van 16 juli 1998 voorzag in artikel 7, lid 3, dat voor promotionele doeleinden door de Waalse minister van vervoer nog hogere kortingen op de landingsrechten toegekend konden worden. Mocht het noodzakelijk blijken dan was het ook mogelijk de grondslag te wijzigen van de luchthavenheffing (per passagier/per ton) in overeenstemming met de desbetreffende regeling.
- (152) In plaats daarvan hebben de Waalse autoriteiten toegezegd de landingsrechten voor een periode van 15 jaar voor één enkele gebruiker te verlagen, bij een privaatrechtelijke overeenkomst, waarvan het niet de bedoeling was die openbaar te maken, volgens een andere heffingsgrondslag dan die welke in de regelgeving was opgenomen, en zonder dat daardoor rechten voor andere gebruikers konden ontstaan. Het Waals Gewest heeft verder toegezegd een garantie van schadevergoeding toe te kennen indien Ryanair verliezen zou lijden als gevolg van de uitoefening van zijn regelgevende bevoegdheden.
- (153) De Commissie is van mening dat het Waals Gewest zich in een situatie heeft geplaatst waarin sprake is van vermenging van de bevoegdheden. In plaats van te handelen in het kader van de overheidbevoegdheden die het bezit, is het afgeweken van de regels die het voor zichzelf had vastgesteld, door verbintenissen tegenover Ryanair aan te gaan. Door de „commerciële noodzaak” om Ryanair in Charleroi aan te trekken is het dus verder gegaan dan de toepasselijke regeling inzake vaststelling van de rechten in Wallonië. België geeft dat impliciet toe wanneer het verklaart dat de Waalse overheidsinstanties bezig zijn met de voorbereiding van een wijziging van het Waalse besluit van 16 juli 1998 waardoor nauwkeurigere rekening kan worden gehouden met de verschillende objectieve criteria die een onderscheid maken tussen de verschillende soorten gebruikers van de Waalse luchthavens. Het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie kan niet aangevoerd worden om deze vermenging van bevoegdheden alsook de aan Ryanair toegekende voordelen te rechtvaardigen.
- (154) Ryanair heeft betoogd dat indien de Commissie zou besluiten dat het Gewest niet het recht had Ryanair voordelen te geven, zonder zelfs na te gaan of een particuliere investeerder dat zou hebben gedaan, zij onderscheid maakt tussen openbare luchthavens (waarvan de heffingen vaak door een regering of een regelgevende instantie worden vastgesteld en gecontroleerd) en particuliere luchthavens (die vrij zijn de heffingen voor de duur van een overeenkomst vast te stellen). Zij zou dus een discriminatie invoeren tussen openbare luchthavens en particuliere luchthavens, terwijl „het Verdrag de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten onverlet laat” (artikel 295 van het Verdrag).
- (155) De bewering van Ryanair dat particuliere luchthavens vrij zijn heffingen vast te stellen, terwijl die van de openbare luchthavens door een openbare of een controle-instantie worden vastgesteld en gecontroleerd, is niet gegrond. Er bestaan in Europa talloze manieren om heffingen of luchthavenbelastingen vast te stellen, die per lidstaat en zelfs binnen één en dezelfde lidstaat verschillen⁽⁷²⁾. Deze verschillende wijzen van vaststelling van de heffingen of de belastingen kunnen niet samengevat worden door een tweedeling „openbare luchthavens” en „particuliere luchthavens” zoals door Ryanair wordt geopperd.
- (156) Een luchthaven vervult altijd een functie van openbaar nut, hetgeen verklaart dat hij over het algemeen aan bepaalde vormen van regulering is onderworpen, zelfs wanneer hij het eigendom is van en/of beheerd wordt door een particuliere onderneming. De particuliere luchthavenbeheerders kunnen aan deze regulering onderworpen worden en hun bevoegdheden inzake vaststelling van de heffingen zijn, vanwege hun monopoliepositie, vaak geregeld door de voorschriften van nationale regelgevers. De zeer sterke positie van de luchthavens ten opzichte van de gebruikers ervan kan derhalve geregeld worden door de nationale wetgevers die retributieniveaus vaststellen die niet overschreden mogen worden („price caps”). De bewering dat een particuliere luchthaven vrij is zijn heffingen vast te stellen, zonder aan bepaalde vormen van regelgeving onderworpen te zijn, is in ieder geval niet juist.
- (157) Het is evenmin juist te beweren dat een openbare luchthaven niet „vrij” is zijn luchthavenrechten vast te stellen. Er is niets op tegen dat het overheidsbedrijf dat een luchthaven beheert zelf het niveau ervan vaststelt, terwijl deze bevoegdheden eventueel gereguleerd kunnen worden. Zo had het Waals Gewest kunnen besluiten dat het aan BSCA was om een heffing vast te stellen als tegenprestatie voor de aan de gebruikers verleende diensten, voorzover aan bepaalde beginselen en voorwaarden was voldaan. Het tegenover elkaar plaatsen van openbare luchthavens en particuliere luchthavens, wat de vaststelling van de luchthavenrechten betreft, is een onjuiste simplificatie van een situatie die veel complexer is.
- (158) De Commissie maakt geen enkel onderscheid tussen openbare luchthavens en particuliere luchthavens. Zij beperkt zich ertoe het door het Waalse Gewest gekozen en vrijelijk ingevoerde systeem te bestuderen, en vast te stellen dat het Waals Gewest, bij het vaststellen van de luchthavenrechten, en dus ook wanneer het besluit van deze regeling af te wijken, niet als onderneming optreedt, maar als overheid. De Commissie beoordeelt alleen maar de kenmerken van een organisatiewijze, en neemt dus niet een standpunt in dat in tegenspraak is met artikel 295 van het Verdrag.
- (159) De Commissie wijst erop dat het Waals Gewest naar haar mening alle vrijheid had legaal een aanmoedigings-
-
- ⁽⁷²⁾ Wat de economische regeling van de luchthavens betreft, zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5.1.2 van het rapport van de universiteit van Cranfield.

regeling in te voeren met betrekking tot de luchthavenrechten op de luchthaven van Charleroi. De transparante, in zijn eigen regelgeving vastgestelde kortingsregeling, gaf hem die mogelijkheid. De Commissie van haar kant had al erkend, bijvoorbeeld in de hiervoor genoemde beschikking „Manchester”, dat een luchthaven een kortingsregeling kan invoeren die niet-discriminerend en van beperkte duur is. De kortingsregeling met zogenoemde promotietarieven die door de minister van vervoer was vastgesteld, paste in dat kader. Omdat de praktijken van de lidstaten en/of de luchthavenbeheerders thans wat de luchthaventarifiering betreft in Europa niet geharmoniseerd zijn, had het Waals Gewest — en heeft het ook in de toekomst — tenslotte alle vrijheid een nieuw openbaar tarief in te stellen dat gunstiger is voor de luchtvaartmaatschappijen en deze stimuleert meer van de luchthaven van Charleroi gebruik te maken. De Commissie moet evenwel vaststellen dat geen enkele van deze wettelijke mogelijkheden, waarbij op niet-discriminerende grondslag aan alle betrokken maatschappijen hetzelfde tarief als aan Ryanair aangeboden had kunnen worden, door het Waals Gewest is gebruikt.

- (160) De Commissie concludeert dus dat het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie niet van toepassing is op het gedrag van het Waals Gewest, en dat de verlaging van de luchthavenrechten en de garantie van schadeloosstelling een voordeel vormen in de zin van artikel 87, lid 1. Door deze voordelen kan Ryanair zijn exploitatiekosten verlagen.

5.1.1.2. *De door BSCA aan Ryanair toegekende voordelen*

a) *Toepassing van het principe op een luchthaven waarvan de financiële structuur steunt op die van de staat, van gewesten of andere lagere overheden*

- (161) In haar besluit tot inleiding van de procedure was de Commissie van mening dat het moeilijk was om het principe van een particuliere investeerder in een markteconomie op BSCA toe te passen: „de rol van het Gewest als overheidsinstantie en die van BSCA als luchthavenonderneming lopen voor een groot deel dooreen, waardoor de toepassing van dit beginsel zeer moeilijk wordt”.
- (162) BSCA, waarvan de financiële structuur nauw aansluit bij die van het Waals Gewest, wordt namelijk niet geconfronteerd met alle risico's die de activiteit van een ondernemer kenmerken.

- (163) In de eerste plaats heeft BSCA een exclusief recht gekregen, namelijk het beheer van een luchthaven, door een concessie voor 50 jaar, op grond waarvan hij 65 % van de luchthavenbelastingen kan innen, domaniale inkomsten ontvangt van de op de luchthaven gevestigde handelaars, inkomsten in verband met de grondafhandeling die hij zelf vaststelt alsook andere inkomsten (verkoop van brandstoffen, andere diensten die de gebruikers worden verleend).
- (164) In de tweede plaats draagt de onderneming BSCA niet alle kosten en dus ook niet alle risico's die samenhangen met de luchthavenactiviteiten in Charleroi ⁽⁷³⁾. Bovendien is het Waals Gewest geheel vrij de taken van BSCA te wijzigen, door aanpassingen in de concessieovereenkomsten ter verlichting van de financiële lasten, waarbij die door het Gewest en de belastingbetaler worden gedragen.
- (165) In de derde plaats blijft de rechtsvorm van BSCA nog onduidelijk. Het gaat hier om een onderneming die belast is met taken op het gebied van de openbare dienstverlening, die niet duidelijk zijn omschreven, en waarbij de bijbehorende compensaties evenmin precies zijn vastgesteld.
- (166) In deze omstandigheden kan de Commissie niet werkelijk controleren of in de financiële middelen die BSCA uit hoofde van zijn taken van algemeen belang ontvangt niet een overcompensatie is opgenomen. Dergelijke inkomsten kunnen in dat geval voor de financiering van handelsactiviteiten gebruikt worden. Het is dus niet mogelijk het risico van kruissubsidiëring tussen verschillende soorten activiteiten uit te sluiten.
- (167) De vraag naar de analyse van het optreden van BSCA als particuliere investeerder staat centraal in de opmerkingen van de belanghebbenden, met name in die van Ryanair en van de particuliere luchthavenbeheerders die menen dat het verlenen van voordelen aan een luchtvaartmaatschappij in ruil voor de inkomsten die zij genereert, een handelspraktijk vormt die vaak voorkomt.

⁽⁷³⁾ Talloze activiteiten worden door het Waals Gewest of de Waalse luchthavenmaatschappij overgenomen, zoals de aanleg van nieuwe infrastructuur en grote reparaties op locatie Charleroi, milieu-maatregelen, maatregelen op het gebied van de veiligheid en de bewaking van de luchthaven (met inbegrip bijvoorbeeld van de controle op de toegang tot de instapzone en de bagagecontrole), verzekeringen om de wettelijke aansprakelijkheid te dekken van het personeel dat belast is met politietaken, veiligheid, inspectie van het transport, de honoraria van advocaten om de belangen van het Gewest te verdedigen op luchthavengebied, studies en colloquia over luchtvaartvraagstukken, terugbetaling van bepaalde kosten voor luchtvaartcontrole die door Belgocontrol worden gedragen, de aanschaf van duurzame roerende zaken die specifiek zijn voor de luchthaven, enz. Zie bijvoorbeeld de begroting van de inkomsten en uitgaven van het Waals Gewest voor het jaar 2003 (desbetreffend deel 54 — Transporten — Pogramma's 02: regionale luchthavens en vliegvelden); website: <http://mrw.wallonie.be/sg/db/Depenses/.Kubla\KU %20DO5205402.htm>.

(168) Daarenboven heeft het arrest „luchthavens van Parijs” (ADP) een belangrijke verduidelijking in de luchthaven-sector gebracht, namelijk de kwalificatie van een ondernemingsactiviteit bij het beheer van een luchthaven. Naar analogie van het arrest-ADP kan men stellen dat BSCA een onderneming is in de zin van het mededingingsrecht want zijn activiteiten kunnen een economisch karakter hebben ⁽⁷⁴⁾, te weten het toezicht op en de organisatie van grondafhandelingsactiviteiten alsook het beschikbaar stellen van de installaties die gemeenschappelijk worden gebruikt door de gebruikers en de dienstverrichters die werkzaam zijn op de luchthaven. Het beheer van de gemeenschappelijk gebruikte infrastructuur maakt de organisatie en coördinatie noodzakelijk van alle activiteiten die er plaatsvinden. Dit soort economische activiteiten rusten ook op particuliere luchthavenbeheerders, zoals TBI of Morrison.

(169) De Commissie wijst echter op de beperkingen van de redenering met betrekking tot de particuliere investeerder die zij in punt 82 van het besluit tot inleiding van de procedure heeft vastgesteld, namelijk „dat door een luchthavenexploitant aangegane verbintenissen waarvan niet te bewijzen valt dat deze tot gevolg zullen hebben dat de luchthavenactiviteiten als zodanig binnen een redelijke termijn een redelijke winst zullen opleveren, niet in overeenstemming met het „beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie” kunnen worden geacht. Het spreekt vanzelf dat een eventuele positieve weerslag op de economie van de regio rond de luchthaven onder geen beding mag worden meegenomen in de evaluatie aan de hand waarvan moet worden bepaald of achter de maatregelen al dan geen steunelementen schuil gaan” (punt 82). De Commissie heeft, op het eerste zicht, twijfels over de wijze waarop het criterium van de particuliere investeerder geacht kan worden volledig toepassing te vinden in een context zoals deze die voorligt, waar de investeringen in de luchthaveninfrastructuur gefinancierd werden door middel van publieke gelden en niet werden opgenomen in de rentabiliteitsberekeningen. In acht genomen het baanbrekend karakter van deze zaak, en daar het principe door verschillende partijen gedurende de procedure naar voren werd gebracht, zal de Commissie onderzoeken of de voorwaarden voor de toepassing van dit principe vervuld zijn.

(170) Derhalve heeft de Commissie getracht na te gaan, overeenkomstig het arrest Aéroports de Paris en ondanks de problemen met de tenuitvoerlegging ervan of in het geval van BSCA aan de criteria van een particuliere investeerder kan worden geacht te zijn voldaan, in zijn contract met Ryanair.

⁽⁷⁴⁾ Zie punt 107 van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 12.12.2000, in de zaak T-128/98, Luchthavens van Parijs tegen Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3929: „Vooraf moet eraan worden herinnerd dat het begrip onderneming in het communautair mededingsrecht elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (...) en dat elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt een economische activiteit vormt.”

b) Vergelijkingen tussen „openbare” luchthavens en „particuliere” luchthavens

(171) Ryanair heeft de Commissie bepaalde vertrouwelijke gegevens verstrekt die aantonen dat de netto betaling van de luchtvaartmaatschappij aan BSCA hoger is dan hetgeen zij betaalt aan andere particuliere luchthavens waarmee zij overeenkomsten voor een periode van 10 tot 20 jaar heeft gesloten. Deze gegevens doen dus geloven dat het gedrag van BSCA overeenkomt met dat van particuliere luchthavens en dus met dat van een particuliere investeerder. Of BSCA zich werkelijk als een particuliere investeerder heeft gedragen kan men echter alleen vaststellen indien men de operationele parameters van BSCA beschouwt, die zijn aanbod hebben bepaald.

(172) De analyse kan om drie belangrijke redenen niet worden uitgevoerd op basis van vergelijkingen met de aanbiedingen van beheerders van particuliere luchthavens.

(173) In de eerste plaats is de positionering van andere luchthavens niet noodzakelijkerwijze identiek is aan die van BSCA: de taken van luchthavenbeheerders zijn per luchthaven verschillend, met name op grond van de bestaande regelgeving, alsook hun exploitatiekosten en -ontvangsten, hun geografische ligging en hun ontwikkelingsfase (aantal passagiers, aantal luchtvaartmaatschappijen, beschikbare capaciteit, enz.).

(174) In de tweede plaats zouden, zoals sommige belanghebbende partijen hebben opgemerkt, de vergelijkingen met andere luchthavens vertekend kunnen worden door het feit dat de luchthavens, zelfs wanneer zij particulier zijn, om verschillende redenen overheidsfinancieringen kunnen krijgen met name om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. Zo ontvangt de luchthaven van Knock, die Ryanair noemt als voorbeeld van een particuliere luchthaven die haar betere voorwaarden bood dan Charleroi, „marketing”subsidies van de Ierse regering. Dankzij deze subsidies kan die luchthaven het niveau van de luchtverbelastingen verlagen, die door Ryanair en in mindere mate door British Airways ⁽⁷⁵⁾ betaald moeten worden.

(175) In de derde plaats, wanneer Ryanair er voor kiest zich te vestigen op luchthavens die door een particuliere onderneming beheerd worden, is het niet onmogelijk dat het geld krijgt van de lagere overheden ter plaatse. Zo is gebleken dat Ryanair op de luchthaven van Stockholm-Skavsta, die door TBI beheerd wordt en verschillende keren tijdens het onderzoek van deze zaak als „voorbeeld” is genoemd, van de regionale regering van Nypo-

⁽⁷⁵⁾ Zie het voornoemde rapport van de universiteit van Cranfield. Zie eveneens het rapport van de Ierse minister van vervoer: www.gov.ie/tec/aviation/reports/knockairport.htm.

king een „marketing”pakket ontving voor een periode van 10 jaar en ten belope van 55 miljoen Zweedse kronen. Deze regelingen zijn in september 2003 door een Zweedse rechtbank op basis van de reglementering inzake overheidsopdrachten onwettig verklaard ⁽⁷⁶⁾.

(176) De Commissie is van mening dat in dit verband ermee rekening moet worden gehouden of er al dan niet sprake is van overheidsgeld, bij de luchthaven als contractsluitende partij of in het kader van een parallel contract, en waarbij er door de toewijzing van deze middelen door de overheidsinstantie al dan niet een voordeel wordt toegekend aan de betrokken luchtvaartmaatschappij. Op grond hiervan zouden bijvoorbeeld aanzienlijke bedragen die in verband met de (op zich niet betwiste) compensatie van taken inzake openbare dienstverlening overgemaakt worden en vervolgens opnieuw geïnvesteerd worden in een commercieel contract met een luchtvaartmaatschappij, in het bijzonder wanneer er geen sprake is van een gescheiden boekhouding en het risico van overcompensatie of misbruik van compensatie bestaat, als potentiële steun moeten worden aangemerkt.

(177) Op deze gronden is de Commissie van mening dat de tweedeling „openbare luchthaven” tegenover „particuliere luchthaven” zeer kunstmatig is, omdat een particuliere luchthaven dus verschillende soorten overheidsfinanciering kan krijgen die hem in staat stellen „voordelen” aan luchtvaartmaatschappijen toe te kennen. De Commissie kan dus niet verwijzen naar de „voorbeelden” van particuliere luchthavens die door de partijen zijn genoemd. Zij zal dus het gedrag van particulier investeerder van BSCA bestuderen ten opzichte van de moeilijkheden waarmee de luchthaven van Charleroi te kampen heeft, en niet in verband met andere luchthavens waarvan de ligging en de exploitatie- en financieringswijze volstrekt anders zijn.

c) Toepassing van het principe in de tijd

(178) Het is niet mogelijk te bepalen of BSCA zich als een particuliere investeerder in een markteconomie heeft gedragen op basis van zijn huidige resultaten, dat wil zeggen op basis van analyses die dateren van na het investeringsbesluit van 2001. Om te onderzoeken of de onderneming heeft gehandeld als een voorzichtig investeerder in een markteconomie moet overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen werden genomen. Voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van BSCA moet de Commissie dus niet

van een latere datum uitgaan ⁽⁷⁷⁾. Het is bijzonder belangrijk zich in de context te plaatsen van het investeringsbesluit van BSCA in 2001, omdat de taken van BSCA vanaf 2002 zijn geëvolueerd en de concessievoorwaarden waaronder hij opereerde gewijzigd zijn. Zijn huidige kosten- en batenstructuur is niet dezelfde als die welke ten tijde van het investeringsbesluit van 2001 bestond ⁽⁷⁸⁾. Om die reden kan de Commissie haar beoordeling niet baseren op het bedrijfsplan van 2002 en op de studie van Deloitte & Touche van 2003 om het gedrag van een verstandige investeerder van BSCA te analyseren.

(179) Ryanair heeft geopperd dat de Commissie het principe van particuliere investeerder in een markteconomie toepast niet door zich te baseren op het huidige moment, maar op de duur van het contract (15 jaar), of zelfs op de duur van de concessie van BSCA (50 jaar). Al is een analyse van het huidige moment inderdaad niet bruikbaar, toch kan de Commissie niet 50 jaar als referentieperiode nemen, terwijl het contract een looptijd heeft van 15 jaar en geen enkel element een dergelijke periode kan rechtvaardigen. De Commissie merkt overigens op, dat BSCA zijn belangrijkste financiële vooruitzichten heeft vastgesteld en aan externe actoren validaties heeft gevraagd over een periode van 10 jaar. De Commissie zal dus haar analyse op de periode 2001-2010 toespitsen waarop de belangrijkste studies van BSCA en zijn adviezen betrekking hebben. Zij merkt evenwel op dat een aantal verslagen ter voorbereiding van het bedrijfsplan voor BSCA betrekking hebben op een totale periode van 15 jaar die in 2015 afloopt, in overeenstemming met de duur van het contract; zij behoeft deze vooruitzichten niet te extrapoleren om gegevens over een langere periode te verkrijgen. Het is namelijk niet haar bedoeling te treden in het oordeel van de investeerder, of het nu de duur betreft die gekozen is voor de

⁽⁷⁷⁾ Arrest van het Hof van 16 mei 2002 „Stardust Marine” in de zaak C-482/99 Frankrijk tegen Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-4397: „Met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in de markteconomie heeft gedragen, moet voor de beoordeling van de economische rationaliteit van het gedrag van de staat worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen, en dus niet van een latere situatie” (punt 71). Zie eveneens de Mededeling van de Commissie aan de lidstaten over de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EEG-Verdrag en van artikel 5 van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie op openbare bedrijven in de industrie sector (PB C 307 van 13.11.1993, blz. 3): „Er is geen sprake van dat de Commissie haar kennis van de afloop van een geval zou gebruiken om te stellen dat het verstrekken van openbare middelen in dat geval als staatssteun moest worden beschouwd, uitsluitend op grond van het feit dat het daadwerkelijke rendement onvoldoende was. Alleen waar de Commissie van mening is dat er bij een project geen objectieve of bonafide redenen aanwezig waren om in een vergelijkbare particuliere onderneming een voldoende rendement te verwachten op het ogenblik dat de investerings-/financieringsbeslissing wordt genomen, kan de tussenkomst behandeld worden als staatssteun” (punt 28).

⁽⁷⁸⁾ Zie punten 60, 61 en 62 van het besluit om de procedure in te leiden met betrekking tot de wijzigingen van de concessie van 1991 die zijn aangebracht op 29 maart 2002 en 15 april 2002, dat wil zeggen na de datum van ondertekening van de akkoorden met Ryanair van november 2001.

⁽⁷⁶⁾ Zie http://www.nyköping.se/templates_new/Page_end.asp?id=5911.

vaststelling van financiële vooruitzichten, of de belangrijkste, bij de opstelling van de prognoses gehanteerde uitgangspunten. Zoals zij al in het verleden heeft kunnen verklaren begrijpt de Commissie dat ieder commercieel investeringsbesluit een aanzienlijke beoordelingsmarge veronderstelt ⁽⁷⁹⁾. De Commissie zal met name van de gegevens over 15 jaar gebruik maken om de volledige structuur van de overeenkomst te begrijpen bij de berekening van geactualiseerde stromen of van het interne rendement van de operatie.

- (180) De Commissie zal nagaan of BSCA zich inderdaad als een particuliere investeerder in een markteconomie heeft gedragen door kennis te nemen van de elementen die verstrekt zijn in de notulen van de Raad van bestuur van het bedrijf, door de deugdelijkheid van het in 2001 opgestelde bedrijfsplan te analyseren en door rekening te houden met de exploitatievoorwaarden, de taken en verplichtingen van BSCA ingevolge de Waalse wetgeving en de concessiebesluiten die in die tijd van kracht waren.

Analyse van de handelwijze van BSCA

- (181) De Commissie stelt vast dat de raad van bestuur van BSCA zich diverse malen, tijdens ten minste vier vergaderingen (15 juni, 29 juni, 10 en 31 juli 2001), met de bepalingen van de overeenkomst met Ryanair heeft beziggehouden. De raad van bestuur heeft herhaaldelijk kennis genomen van de verslagen van de bij de onderhandelingen betrokken personen (de juridisch adviseur van de Waalse minister voor luchthavenaangelegenheden alsmede de twee onderhandelaren die ook lid zijn van de raad van bestuur, en de kabinetsleden van de twee Waalse ministers).
- (182) De leden van de raad van bestuur hebben op 31 juli 2001 besloten een overeenkomst met Ryanair te sluiten, en daarbij de financiële gevolgen voor BSCA te beoordelen. Hoewel deze financiële gegevens betrekkelijk laat

zijn verstrekt ⁽⁸⁰⁾, op 31 juli 2001, hebben zij zich kunnen baseren op de financiële ramingen die zij eveneens hebben besproken. BSCA heeft zich ook verbonden op basis van een strategie die in een aan de bestuursleden gepresenteerde oriëntatienota duidelijk en samenhangend is uiteengezet.

- (183) Zoals een particuliere investeerder zou hebben gedaan, heeft BSCA een meerjarenbedrijfsplan 2001-2010 opgesteld met daarin een overzicht van de kosten en baten van de vestiging van Ryanair. Dit plan, waarvan de belangrijkste elementen in tabel 3 zijn gepresenteerd, is getoetst door de Commissie, die heeft kunnen verifiëren dat het, tenzij in de overweging 185 en verdere anders is bepaald, representatief is voor de lasten en ontvangsten in verband met de activiteiten van BSCA. Zo zijn ramingen van de ontvangsten vastgesteld op basis van de verwachte passagiersaantallen en de exploitatiekosten in verband met de „schaalwijziging” ten gevolge van de komst van Ryanair, en met de openstelling van een nieuwe terminal in 2005. Opgemerkt zij dat de accountant van BSCA die het bedrijfsplan van 2001 heeft bestudeerd, heeft vastgesteld, dat de hypothesen waarvan bij het opstellen van dit bedrijfsplan is uitgegaan, algemeen gesproken voorzichtig zijn, met name wat betreft het parkeren en de algemene kosten, in vergelijking met wat er eind juni werkelijk was uitgegeven.

- (184) Hoewel de raad van bestuur van BSCA de voorwaarden van het contract met Ryanair heeft besproken, de economische consequenties op lange termijn voor BSCA heeft geëvalueerd in het kader van een bedrijfsplan 2001-2010, en er verbintenissen zijn aangegaan op basis van een duidelijke en samenhangende strategie, is de Commissie uiteindelijk van oordeel dat BSCA toch niet als een particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld. Toen BSCA besloot te investeren heeft het bedrijf geen samenhangende analyse uitgevoerd met inachtneming van alle hypothesen van het beoogde contract met Ryanair; het heeft ook geen rekening gehouden met verschillende parameters die de vooruitzichten op rendement op lange termijn aan het wankelen zouden kunnen brengen. Daardoor heeft BSCA risico's genomen die een particulier investeerder in een markteconomie niet zou hebben genomen.

- (185) Deze risico's hebben te maken met gegevens die intrinsiek zijn aan het bedrijfsplan en met gegevens die verband houden met de betrekkingen tussen BSCA en het Waals Gewest. Uit de eerstgenoemde gegevens, die zijn

⁽⁷⁹⁾ Zie punt 29 van de genoemde Mededeling van de Commissie over de openbare bedrijven in de industriële sector, alsook punt 27: „In de tweede plaats is, noch was het de bedoeling van de Commissie haar eigen oordeel in de plaats van dat van de investeerder te stellen. Verzoeken om extra financiering brengen natuurlijk voor openbare bedrijven en overheden, zoals voor particuliere ondernemingen en particuliere kapitaalverstrekkers, met zich mee dat het risico en het vermoedelijke resultaat van het project moeten worden geanalyseerd. De Commissie geeft er zich rekenschap van dat openbare bedrijven, zoals particuliere ondernemingen, bij deze analyse van het risico een beroep moeten doen op hun ondernemerskwaliteiten, hetgeen gelet op de aard van de zaak de investeerder een ruime beoordelingsmarge laat. Zolang de beoordeling van de investeerder binnen deze ruime marge blijft, kan er van staatssteun geen sprake zijn.”

⁽⁸⁰⁾ Op 30 mei 2001 verklaart de raad van bestuur zo snel mogelijk te willen beschikken over een financiële raming met betrekking tot de toekomstige activiteiten met Ryanair. Op 10 juli 2001 wijst een bestuurslid de raad erop dat de bestuursleden slechts weinig elementen kennen voor een financiële beoordeling van het contract, en onderstreept het bestuurslid het belang ervan voor zover de verantwoordelijkheid van de bestuursleden in het spel is. Het bedrijfsplan wordt pas op 31 juli 2001 voorgelegd en besproken.

voortgekomen uit de door de Commissie uitgevoerde toetsing van bedrijfsplan, blijkt dat BSCA bij het opstellen van het bedrijfsplan gebruik heeft gemaakt van gunstige hypothesen of, in sommige gevallen, van hypothesen die losstaan van de in samenwerking met Ryanair gevoerde actie. De andere genoemde gegevens hebben voornamelijk betrekking op de onderhoudskosten voor de brandbestrijdingsvoorzieningen en op het milieubeschermingsfonds, waarvan geen juist beeld wordt gegeven. Daardoor heeft BSCA zijn toekomstige winst overschat met een bedrag van 33 tot 56 miljoen euro over de periode 2001-2011 volgens de gebruikte hypothesen. Een particulier investeerder zou nooit een dergelijk risico hebben genomen voor zover dat bedrag — in het beste geval — vrijwel gelijk is aan de door BSCA beoogde winst over een periode van 10 jaar (35 miljoen euro).

Boekhoudkundige situatie van BSCA vóór de ondertekening van het contract met Ryanair

(186) Volgens de Commissie is het belangrijk het betrokken contract met Ryanair te beschouwen tegen de achtergrond van de vroegere activiteit van BSCA en van de toenmalige financiële situatie van het bedrijf. De vroegere context van BSCA werd gekenmerkt door behoedzaam beheer waarbij geen bijzondere risico's speelden; in de periode 1997-1999 lagen de activiteiten op een veel lager peil dan op grond van het contract mogelijk zou moeten zijn. De luchthaven verwerkte zo'n 210 000 à 235 000 passagiers per jaar en de totale inkomsten bedroegen 5,9 tot 6,9 miljoen euro per jaar. Deze activiteit leverde de luchthaven een positief nettoresultaat op, weliswaar gering maar wel permanent, dat in 1997 ongeveer 136 000 euro bedroeg, in 1998 ongeveer 12 000 euro en in 1999 ongeveer 168 000 euro. Dit was ook zo in 2000, het laatste boekjaar dat werd afgesloten vóór de ondertekening van het contract met Ryanair: 255 000 passagiers die via de luchthaven waren gepasseerd, 7,3 miljoen euro ontvangsten en ongeveer 117 000 euro nettowinst.

(187) Financieel gezien was er sprake van een gezonde situatie: vrijwel zonder financiële schulden, en met eigen vermogen dat gedurende de betrokken periode ruimschoots positief is gebleven en schommelde tussen 4,3 en 4,6 miljoen euro voor een te financieren balanstotaal van 6,3 à 9,5 miljoen euro, afhankelijk van het jaar.

De in het bedrijfsplan gebruikte commerciële hypothesen

(188) De volgende in het bedrijfsplan gebruikte hypothesen zijn volgens de Commissie niet juist: bij de eerste hypothese a) gaat het om extra rendabiliteit door de komst van reguliere maatschappijen, hetgeen op grond van het contract met Ryanair zeker niet automatisch noch indirect kan worden verwacht, en bij de tweede hypothese b) gaat het om een beperking van de marketingkosten als overeengekomen in het kader van het contract met Ryanair.

a) Extra marges ten gevolge van een toename van het verkeer van de reguliere maatschappijen

(189) Het door BSCA gepresenteerde bedrijfsplan heeft betrekking op al zijn activiteiten, al dan niet in verband met het contract met Ryanair. Voor de Commissie is dit op zich geen punt, omdat bijvoorbeeld in 2001, het eerste jaar van het plan, 360 000 vertrekkende passagiers van het totaal van 384 400, d.i. bijna 94 %, door Ryanair werden vervoerd. Men kan dan ook stellen dat vrijwel alle kosten en handelsinkomsten in het plan verband houden met deze activiteit.

(190) De luchthaven verwerkt thans een beperkt aantal andere passagiers, namelijk passagiers van reguliere niet-low-cost maatschappijen (16 600 in 2001) en van chartermaatschappijen (7 800 in datzelfde jaar), d.i. ongeveer 25 000 in totaal. In het bedrijfsplan is sprake van een vrijwel stabiel aantal charterpassagiers, maar ook, zoals blijkt uit de tabellen 3 en 4, van een aanzienlijke stijging van het aantal passagiers van reguliere maatschappijen: 20 000 vertrekkende passagiers in 2002 en 25 000 in 2003. Deze stijgende tendens wordt echter niet bevestigd — integendeel zelfs — in de gegevens over 2002: het jaarlijks beheersverslag van BSCA vermeldt slechts 25 800 passagiers in totaal, waarvan 12 900 vertrekkende, van andere maatschappijen dan Ryanair, zowel chartermaatschappijen als reguliere maatschappijen.

(191) Voor het verkeer van deze reguliere maatschappijen verwacht het bedrijfsplan een constante stijging: tot 40 000 vertrekkende passagiers in 2004, 60 000 in 2005, 150 000 in 2006 en 300 000 en meer vanaf 2010.

(192) Het bedrijfsplan bevat geen enkele precieze toelichting. Er is een verwijzing naar een strategische oriëntatienota die aan de raad van bestuur van BSCA van 31 juli 2001 is voorgelegd. In die nota worden wel de ontwikkelingsmogelijkheden van de luchthaven genoemd die los van Ryanair zouden bestaan; daarbij wordt gewezen op andere low-cost-maatschappijen als Easyjet of Virgin, waarvan de laatstgenoemde wordt gepresenteerd als een gemengde maatschappij die tussen de low-cost-maatschappijen en de klassieke maatschappijen in staat. De andere reguliere maatschappijen die worden genoemd zijn maatschappijen uit Noord-Afrika of uit de landen van Oost-Europa die toetreden tot de Unie. In diezelfde nota wordt echter gesteld dat de luchthaven van Charleroi voor de regionale maatschappijen van slechts gering belang is; er wordt gepreciseerd „dat deze maatschappijen wellicht alleen dan van gedachten zouden kunnen veranderen als de luchthaven Zaventem het verzadigingspunt bereikt, hetgeen niet te verwachten is vóór 2005-2010 (of zelfs later als Sabena zijn activiteiten sterk zou inkrimpen)“.

- (193) BSCA wijst er in diezelfde nota ook op dat Ryanair, door zijn belangrijke positie op de luchthaven, „altijd voorrang zal krijgen bij de planning van de vluchten”. BSCA preciseert „dat er dan ook maatschappijen moeten worden aangetrokken voor de daluren zodat de teams voor afhandeling en inchecken optimaal kunnen worden benut. Daarom moet niet worden geaarzeld grote kortingen te verlenen op de tarieven voor die diensten die voor BSCA een vaste kostenpost vormen”.
- (194) In de hypothesen van het bedrijfsplan wordt uitgegaan van een ruime marge op variabele kosten, van 23 euro per vertrekkende passagier in 2002-2003, naar verwachting oplopend tot 27 euro in 2007, bijna 30 euro in 2011 en meer dan 32 euro in 2015. Deze marge omvat een onderdeel afhandeling van [...] à [...] euro per passagier afhankelijk van het jaar, een onderdeel luchthavenheffingen van [...] en vervolgens [...] euro, een onderdeel parkeren van de auto's van die passagiers (ongeveer [...] euro) en een marge op de voor die vliegtuigen geleverde brandstof (ongeveer [...] euro).
- (195) De Commissie is, gezien het voorgaande, van oordeel dat het plannen van een dermate sterke toename van het verkeer van de reguliere maatschappijen, in combinatie met een zo grote marge per passagier, nergens op gebaseerd was toen het bedrijfsplan werd opgesteld ter rechtvaardiging van het contract met Ryanair. Dat extra verkeer stond, nog afgezien van de onzekerheidsfactor, geheel los van het contract en kon niet worden aangegrepen om de rendabiliteit ervan aan te tonen aan de hand van de analyse die een voorzichtige investeerder zou hebben uitgevoerd.
- (196) Bovendien zou, volgens de Commissie, een voorzichtige investeerder niet het risico hebben genomen zomaar uit te gaan van een zo grote marge voor de grondendiensten, ook al bedraagt het aantal verwerkte passagiers in dat stadium van het bedrijfsplan al veel meer dan 2 miljoen per jaar. In dit verband kan, gezien de verplichte tenuitvoerlegging van de reeds genoemde Richtlijn 96/67/EG betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt, niet zonder meer worden aangenomen dat een dergelijke commerciële activiteit en een dergelijke rendabiliteit worden gerealiseerd, tenzij met het risico willens en wetens de ogen te sluiten voor de eisen en de te verwachten consequenties van de tenuitvoerlegging van die richtlijn, in het bijzonder een intensievere concurrentie binnen een zo rendabel onderdeel van de activiteit.
- (197) Ook zou een particuliere investeerder geen contract hebben ondertekend waarvan de looptijd van 15 jaar en de geraamde hoeveelheden die hij zou moeten genereren, voor hem zouden betekenen dat hij zich niet aan het contract zou kunnen houden i.v.m. de noodzakelijke boekhoudkundige transparantie voor de grondendiensten dan wel de markt zou moeten afsluiten voor andere marktdeelnemers.
- (198) Verder leidt de toename van de te verwerken hoeveelheid (ruim 100 000 passagiers méér elk jaar tussen 2006 en 2010, d.i. 500 000 in totaal) bijvoorbeeld tot een stijging van de salariskosten voor handling-ticketing van slechts 2,5 % per jaar, d.i. een eenvoudige salarisstijging; de personeelsbezetting van 2006, of zelfs die van 2002, zou, bij die hypothesen, in 2010 1,5 à 2 maal meer passagiers kunnen afhandelen. Het aangevoerde argument van een betere benutting van het personeel tijdens de daluren lijkt niet te stroken met het feit dat de door de nieuwe maatschappijen veroorzaakte hogere werkdruk wordt genoemd om de gemiddeld 12 maal hogere prijs te rechtvaardigen.
- (199) Op dezelfde manier zijn de kostenstijgingen voor andere uitgavenposten niet gekoppeld aan die specifieke verkeerstoeenames. Zo zijn, volgens de hypothesen in het plan, de diverse goederen en diensten, de parkeergelden en de bezoldigingen voornamelijk geïndexeerd om rekening te houden met de stijging van de factorkosten, met uitzondering van specifieke jaren als 2005 waarvoor rekening is gehouden met andere schommelingen, naar boven en naar beneden, om de inbedrijfstelling van het nieuwe luchthavengebouw erin te verwerken.
- (200) Tot slot merkt de Commissie op dat voor een deel van deze verkeerstoeename als voorwaarde geldt dat een omvangrijk investeringsprogramma wordt uitgevoerd dat o.a. de bouw van een nieuw luchthavengebouw in 2005, de verlenging van de start- en landingsbaan, de werkzaamheden op de terreinen voor het parkeren van de vliegtuigen, en de aanschaf van nieuwe terreinen omvat. Dit programma was in het financiële plan van Sowaer dat op 23 mei 2001 door de Waalse regering is aanvaard, begroot op 3,75 miljard BEF, d.i. ongeveer 93 miljoen euro. Wanneer deze verkeerstoeename zich zal voordoen, zal zij te wijten zijn aan geheel andere factoren dan enkel aan de sluiting van het contract met Ryanair; de verwezenlijking van nieuwe openbare investeringen om nieuwe passagiers te ontvangen, zal hierbij essentieel zijn.
- b) Niet-inaanmerkingneming van de promotiekosten van 4 euro per passagier voor de andere low-cost-passagiers behalve voor de eerste 700 000 passagiers van Ryanair
- (201) In het bedrijfsplan is de marketingbijdrage van 4 euro per vertrekkende passagier alleen verwerkt voor de eerste 700 000 low-cost-passagiers van Ryanair; tussen 2004 en 2010 echter stijgt het aantal verwachte low-cost-passagiers tot 1 150 000. Na 2013 zou dit aantal stijgen tot meer dan 1 250 000. Bovendien wordt in het verslag van de raad van bestuur van BSCA van 31 juli 2001 een streefaantal Ryanair-passagiers genoemd van 2 000 000 (d.w.z. 1 000 000 vertrekkende passagiers).

Volgens de strategische informatienota die aan diezelfde raad is voorgelegd en die in overweging (192) ter sprake kwam, is het trouwens „een illusie te hopen dat een andere maatschappij in Gosselies een basis komt vestigen”.

- (202) Het lijkt dan ook weinig realistisch aan te nemen dat deze passagiers met andere dan door Ryanair verzorgde vluchten komen; dit betekent dat deze kosten voor alle Ryanair-passagiers, van de 26 contractuele retourvluchten ⁽⁸¹⁾, moeten worden geboekt, wat een ongunstig effect op het resultaat zou hebben, van 200 000 euro in 2004, voor 50 000 passagiers, tot 1 800 000 euro in 2010, voor 450 000 passagiers, d.i. in totaal 6 620 000 euro van het hele bedrijfsplan voor de periode 2001-2010. Het aantal passagiers zal na 2010 nog verder stijgen tot 550 000 vanaf 2013: de niet in aanmerking genomen marketingbijdrage zou dus neerkomen op een bedrag van 17 320 000 euro voor de periode 2001-2015.
- (203) De Commissie stelt vast dat, wanneer het effect op het bedrijfsplan van deze twee gunstige commerciële hypothesen — namelijk de marge in verband met nieuwe reguliere passagiers, en het niet in aanmerking nemen van alle marketingkosten voor alle potentiële Ryanair-passagiers — buiten beschouwing wordt gelaten, de door BSCA verwachte winst voor de periode 2001-2010, nl. 35,6 miljoen euro als gecumuleerd exploitatieresultaat, respectievelijk 26,9 en 6,6 miljoen euro lager zou uitvallen, d.i. in totaal 33,5 miljoen euro minder dan verwacht, zodat dus vrijwel de gehele verwachte winst wegvalt; het gecumuleerde exploitatieresultaat zou eind 2005 zijn gezakt tot ongeveer – 5,4 miljoen euro; er blijft sprake van een gecumuleerd verlies tot en met het jaar 2009, en vervolgens zou de ontwikkeling weer een positief resultaat te zien geven, namelijk 2,1 miljoen euro in 2010. Uitgedrukt in netto-resultaat, geactualiseerd tegen 6,33 %, leveren de resultaten van de periode 2001-2010 een negatieve huidige nettowaarde op van ongeveer – 776 000 euro.
- (204) Voor de hele looptijd van 15 jaar van het contract met Ryanair, nl. 2001-2015, is het door BSCA verwachte gecumuleerde exploitatieresultaat, nl. 108,6 miljoen euro, op dezelfde manier te hoog ingeschat door deze twee factoren ten bedrage van respectievelijk 78,4 en 17,3 miljoen euro, d.i. een totaal van 95,7 miljoen euro. Het gecumuleerde exploitatieresultaat zou na correctie nog maar 12,9 miljoen euro over de contractperiode

bedragen; geactualiseerd tegen 6,33 % zou de huidige nettowaarde met 2,7 miljoen euro licht positief uitvallen.

- (205) De Commissie preciseert dat dit percentage 6,33 % ⁽⁸²⁾ het referentiepercentage is dat door haar is vastgesteld voor de periode 1 januari-1 december 2001, d.i. de periode waarin over het contract met Ryanair is onderhandeld en het contract door BSCA is gesloten. BSCA van zijn kant had in zijn aan de Commissie voorgelegde berekeningen een percentage van 4,27 % vastgesteld, gepresenteerd als dat van een staatslening op 10 jaar (OLO op 10 jaar). De Commissie kan niet accepteren dat zo'n percentage waarvan mag worden aangenomen dat het risicoloos is omdat het het percentage is dat geldt voor leningen van soevereine staten, zonder meer wordt toegepast op een onderneming. Het percentage van de Commissie vertegenwoordigt een premie van 200 basispunten op de OLO, een niveau dat zij al meer dan gunstig acht in het licht van de omvang van het risico op de luchtvaartmarkt, in het bijzonder eind 2001 ten tijde van de ondertekening van het contract. Dit risico lijkt ook gematigd ten opzichte van het te financieren bedrag; als men als referentie de 5,4 miljoen euro gecumuleerde verliezen aan het einde van 2005 neemt, gaat het om een bedrag dat hoger is dan het eigen vermogen van de onderneming op het moment van de ondertekening van het contract, nl. ongeveer 4,6 miljoen euro. Tot slot is het gebruik van een percentage op tien jaar, en bij de berekening van de geactualiseerde waarde op zelfs vijftien jaar, ook een gunstige factor bij de analyse van de rendabiliteit van het project voor BSCA, dit omdat een langere looptijd normaal ook met een hoger percentage gepaard gaat.
- (206) De Commissie herinnert ook aan de bepalingen van haar mededeling van 18 augustus 1997 over de methode waarmee de referentie en disconteringspercentages worden vastgesteld ⁽⁸³⁾; zij preciseert dat het referentiepercentage wordt berekend als een vijfjaars interbancair percentage met een risicopremie van 75 basispunten, en dat het om een minimumpercentage gaat. Zo dacht de Commissie zowel aan het gebruik van een percentage met een langere looptijd, tien jaar bijvoorbeeld, als aan het gebruik van een hogere risicopremie, tot 400 basispunten of meer.
- (207) De Commissie is dan ook van oordeel dat alleen al op basis van de overschatting van de handelsinkomsten en de onderschatting van de kosten die rechtstreeks verband houden met het contract met Ryanair, een voorzichtige particuliere investeerder dit contract niet zou hebben ondertekend; deze conclusie vloeit in het bijzonder voort uit de geactualiseerde waarde die hierboven is berekend voor het contract, en die op 10 jaar negatief blijkt te zijn en op 15 jaar licht positief, dit ten opzichte van de risico's, de noodzaak tussentijdse verliezen te financieren en de oorspronkelijke situatie in het bedrijf, die door een behoedzaam beheer werd gekenmerkt maar geringe winst opleverde. Met betrekking tot de vragen die hierboven reeds gerezen zijn betreffende de toepassing van het principe van de particuliere investeerder, stelt de Commissie in elk geval vast dat het onderzoek

⁽⁸¹⁾ Volgens de betrokken vliegtuigtypes (B 737 — 200 of 800) en een bezettingsgraad van minimaal 70 % zoals ook is bepaald in het bedrijfsplan van BSCA, komen 26 retourvluchten (d.i. 26 vertrekkende vluchten) overeen met tussen 850 000 en 1 250 000 vertrekkende passagiers jaarlijks. Dat laatste is gehanteerd als maximum voor de activiteit van Ryanair in de door de Commissie uitgevoerde analyse van het bedrijfsplan en voor de berekening van de maximale aanpassing.

⁽⁸²⁾ Overzicht percentages te vinden op de Internetsite van de Commissie op het volgende adres: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/reference_rates.html

⁽⁸³⁾ PB C 273 van 9.9.1997, blz. 3.

van de concrete criteria die de tussenkomst van BSCA hebben gerechtvaardigd bij het sluiten van het contract met de luchtvaartmaatschappij Ryanair, aantoon, dat aan het principe van de particuliere investeerder in dit geval niet voldaan is. De commerciële hypothesen zijn echter niet de enige factoren die erop waren gericht het resultaat van BSCA met betrekking tot het Ryanair-contract gunstiger voor te stellen; er zijn ook nog twee andere hypothesen gebruikt die verband houden met de betrekkingen tussen BSCA en het Waals Gewest.

De kosten van de dienst onderhoud-brandbestrijding

(208) BSCA heeft geen rekening gehouden met het feit dat het, op basis van de toenmalige concessiebesluiten met het Waals Gewest, tot taak had de kosten voor brandbestrijding en onderhoud te financieren. In de concessiebesluiten van 1991, gewijzigd in 1999, was bepaald dat het in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van BSCA behoorde die kosten te financieren.

(209) Hoewel deze kosten tussen 1991 en 1997 op basis van de „overgangsbepalingen” van de concessie van 1991, vervolgens tussen 1997 en 2000 op basis van een wijziging van de concessie in 1999, ten laste zijn genomen van de begroting van het Waals Gewest, was overeengekomen deze bepalingen in het kader van de begroting 2000 te herzien, en dit met inachtneming van het financiële evenwicht van de concessie en de verwachte en begrote ontwikkeling van de latere jaren van de resultaatrekening van BSCA. De Belgische autoriteiten hebben de begrotingsbesluiten van 16 december 1999 en 14 december 2000 van het Waals Gewest verstrekt welke aantonen dat het Gewest deze kosten voor de jaren 2000 en 2001 voor zijn rekening nam, maar verder geen enkele toezegging van het Gewest doen voor na die datum.

(210) De door de Belgische autoriteiten overgelegde brief van BSCA aan de Waalse minister van Vervoer van 5 juli 2001 met betrekking tot de begroting 2002 voor de dienst onderhoud-brandbestrijding bevat geen concrete aanwijzingen ten aanzien van de opstelling van de Waalse regering omdat België geen antwoord van die Waalse regering heeft overgelegd waarin deze zich eventueel bereid verklaart om in de loop van 2001 die kosten van BSCA voor haar rekening te nemen.

(211) Aangezien de bepalingen van de concessie niet opnieuw waren onderzocht vóór het voorjaar 2002, verkeerde BSCA dus in een „juridisch vacuum” voor de post „onderhoud-brandbestrijding” toen het bedrijf zich in 2001 tegenover Ryanair verbond. De financiële gevolgen van dat „juridisch vacuum” voor BSCA kunnen, aan de hand

van het bedrijfsplan van 2001, worden gecijferd op meer dan 28 miljoen euro (28 159 047 euro) ⁽⁸⁴⁾. Dit bedrag valt ook zo hoog uit, omdat BSCA niet alleen heeft gerekend op handhaving van het niveau van vroegere betalingen, maar bovendien is uitgegaan van een verhoging van de vergoedingen van het Waals Gewest, en dat voor een bedrag tot 5,6 miljoen euro over de periode 2002-2010.

(212) De accountant van BSCA heeft de leden van de raad van bestuur op 15 juni 2001 opmerkelijk gemaakt op dit „juridisch vacuum” (de accountant wijst erop dat, voor zover dat nog niet is gebeurd, de overeenkomst met de dienst brandbestrijding, waarvan de looptijd verstrijkt, moet worden hernieuwd) en heeft dat opnieuw gedaan in zijn analyse van de rekeningen van BSCA over 2001 (in de resultaten wordt rekening gehouden met een exploitatiebijdrage onderhoud-brandbestrijding ten laste van de begroting van het Waals Gewest die geleidelijk omhoog gaat, alsmede met een investeringssubsidie voor onderhoud-brandbestrijding voor een periode van 2001 tot 2003. Hierbij moeten de bepalingen van de concessie-overeenkomst alsmede van het bestek dat, zoals bekend, sedert 31 december 2000 is verstrekt, in acht worden genomen).

(213) Een voorzichtige investeerder zou niet het risico hebben genomen met Ryanair in zee te gaan zonder eerst de situatie op het gebied van de dienst onderhoud-brandbestrijding te hebben opgehelderd. Er waren te belangrijke bedragen in het spel om er geen aandacht aan te besteden. Het bedrag van 28 159 047 euro voor de jaren 2002-2010 moet in feite worden gerelateerd aan het gecumuleerde bedrijfsresultaat van BSCA over die periode om de omvang van het risico te bevatten, nl. 35 591 420 euro. De kosten voor onderhoud-brandbestrijding vertegenwoordigen ongeveer 79 % van het op basis van het bedrijfsplan van 2001 verwachte resultaat van BSCA.

(214) In die context bestrijdt de Commissie niet dat de Waalse autoriteiten wettelijk gerechtigd zijn de kosten voor onderhoud-brandbestrijding op zich te blijven nemen; zij stelt daarentegen vast dat hiervan niet is uitgegaan, in die zin dat het begunstigde bedrijf, BSCA, de zekerheid zou kunnen krijgen dat het Gewest voor onbepaalde duur die kosten zou dragen, en dit terwijl volgens de concessiebesluiten, die in 1999 werden gewijzigd, die kosten zelfs voor eigen rekening zouden blijven.

⁽⁸⁴⁾ Het bedrag van 28 159 047 euro komt in het hierboven genoemde bedrijfsplan overeen met de som van de subsidies „activiteiten onderhoud-brandbestrijding” voor de jaren 2002-2010; de Commissie houdt rekening met het feit dat het Waalse Gewest zich in december 2000 bij begrotingsbesluit ertoe had verbonden de kosten van 2001 te financieren, en dat BSCA daarmee rekening kon houden. BSCA had echter geen zekerheid voor na 2001.

(215) De Commissie blijft weliswaar bij haar standpunt ten aanzien van de manier waarop een voorzichtige investeerder zou hebben gehandeld, maar is toch ook van oordeel dat een deel van de kosten uit vaste kosten bestaat en dat die hoe dan ook moesten worden gemaakt, zelfs al blijft twijfel bestaan over de vraag of dat ten laste van BSCA of van het Waals Gewest zou zijn geweest. Bij nader onderzoek van dit punt heeft de Commissie inderdaad kunnen vaststellen dat de betrokken kosten niet vast zijn maar zijn gestegen als gevolg van het volgende:

— de subsidie voor onderhoud-brandbestrijding bedroeg respectievelijk [...] miljoen euro in 1997, [...] miljoen in 1998 en [...] miljoen in 1999; als wordt uitgegaan van 1,6 miljoen euro per jaar als vaste kosten voor BSCA, of voor het Waals Gewest, zou alleen het verschil tussen dit bedrag en de gegevens in het bedrijfsplan kunnen worden aangemerkt als extra kosten die verband houden met de activiteiten in het kader van het contract met Ryanair;

— zo zou dus voor elk van de negen jaren van de periode 2002-2010 een bedrag van 1,6 miljoen euro per jaar, d.i. 14,4 miljoen euro in totaal, in mindering worden gebracht op de bovengenoemde 28,1 miljoen; er zou dan toch nog ongeveer 13,7 miljoen euro aan extra kosten in verband met het Ryanair-contract overblijven waarvoor BSCA geen enkele zekerheid had. Voor de periode 2002-2015 zou diezelfde berekening een nadeel van 22,2 miljoen euro voor BSCA te zien geven.

(216) Alleen door de specifieke relatie tussen BSCA en het Gewest kon BSCA hierop rekenen; een voorzichtige investeerder zou zulke risico's niet hebben genomen zonder formele garantie.

Het milieubeschermingsfonds

(217) Een voorzichtige investeerder die zich in de situatie van BSCA bevindt zou bovendien een tweede door de wet vastgestelde parameter — de bedragen die in het milieubeschermingsfonds moeten worden gestort, nl. 35 % van de luchthavenbelastingen — niet hebben onderschat.

(218) In het bedrijfsplan van 2001 van BSCA is bepaald dat voor de jaren 2001 en 2002 35 % van de luchthavenbelastingen in dat fonds wordt gestort. Voor de periode tussen 2003 en 2010 echter geeft het bedrijfsplan een maximum aan voor dat bedrag en gaat het niet meer om 35 % van de belastingen. België heeft toegelicht dat voor de bijdrage van BSCA een maximum is toegepast van 75 miljoen BEF (1,86 miljoen euro) en dat dit punt in overeenstemming is met het financieel plan van Sowaer dat op 1 augustus 2001 aan BSCA is toegezonden;

vervolgens is de bijdrage geïndexeerd tegen 2 % per jaar. Deze maximering wordt expliciet genoemd in een aan de conclusies van de bedrijfsrevisor van BSCA van 2001 gehechte nota. Daarin wordt nog eens de gebruikte hypothese gespecificeerd: voor het milieubeschermingsfonds wordt een maximum gehanteerd van 75 miljoen BEF geïndexeerd vanaf 2003 (nog geen enkele overeenkomst ondertekend). De goedkeuring op zich van het financieel plan van Sowaer door de Waalse regering op 23 mei 2001 („zij hecht haar goedkeuring aan ... het financieel plan”) kan niet worden aangemerkt als een daadwerkelijke wijziging van de wetgeving, temeer daar de betrokken maatschappij, nl. Sowaer, nog niet is belast met de inning van die heffing, wat in de loop van 2002 zou gebeuren. Volgens de berekeningen van de Commissie betekent deze maximering ten aanzien van het in het Waalse besluit voorziene bedrag een besparing van bijna 9 miljoen (8 968 784 euro) voor de jaren 2001-2010. Voor de periode 2001-2015 bedraagt het effect van de maximering bijna 23,4 miljoen euro.

(219) Een particuliere investeerder in een markteconomie zou in een bedrijfsplan over 10 jaar nooit hebben kunnen bepalen dat een deel van de wettelijk verschuldigde belastingen bestemd is voor een milieubeschermingsfonds. Hij zou dus niet hebben kunnen overwegen zich bijna 9 miljoen euro voor de periode 2001-2010 toe te eigenen, overeenkomend met ongeveer 25 % van zijn gecumuleerd exploitatieresultaat voor diezelfde periode (35 591 420 euro) zonder de garantie dat de desbetreffende maximering wettelijk zou worden vastgelegd en dat de opbrengst ervan hem dus zou worden toegekend.

(220) BSCA heeft echter pas sinds de wijziging van de concessie-overeenkomst in 2002 — d.w.z. na de ondertekening van het contract met Ryanair — het recht een bedrag van maximaal 35 % van de heffingen aan de Société wallonne des aéroports over te maken. Dit bedrag van maximaal 883 689 euro vanaf 2003, geïndexeerd tegen 2 %, vervolgens verhoogd tot 2 651 067 euro in 2007, geïndexeerd tegen 2 %, is BSCA aan Sowaer verschuldigd als bijdrage voor het ter beschikking stellen van de infrastructuur. Er zij op gewezen dat dit feitelijke maximum verschilt van het maximum in het bedrijfsplan en dat het een lastenverlichting voor BSCA betekent van een miljoen euro per jaar gedurende de eerste jaren met daarna een lastenverzwaring, zodat BSCA vanaf 2003 een gunstiger bedrijfsresultaat kon presenteren. In tegenstelling tot wat de Belgische autoriteiten in hun schrijven van 19 december 2003 aanvoeren zorgt het voor het bedrijfsplan 2001 en het bedrijfsplan 2002 verschillende effect van de maximering, dat door de feiten wordt bevestigd, voor een aanzienlijk voordeel voor BSCA. De door de Belgische autoriteiten op 27 augustus 2003 verstrekte cijfers laten zien dat de tweede maximering, die is voortgevloeid uit het bedrijfsplan 2002, een voordeel oplevert van 2 964 000 euro voor BSCA ten opzichte van het bedrijfsplan 2001, dat dus niet berustte op gevalideerde gegevens in dezen. De Waalse regering heeft bovendien in juni 2003 besloten dat de bedragen die BSCA aan het fonds moet betalen, ongeveer 2,8 miljoen euro, aan Sowaer zullen worden overgemaakt met aftrek van 250 000 euro beheerskosten voor het betrokken fonds.

- (221) In dit stadium van de analyse oordeelt de Commissie dat een particuliere investeerder zich niet via een contract met Ryanair voor een periode van 15 jaar zou hebben vastgelegd, ten eerste in verband met het risico de kosten voor „onderhoud-brandbestrijding” — ten minste gedeeltelijk — te moeten betalen, en ten tweede in verband met de bedragen die hij aan het milieubeschermingsfonds moest betalen. Deze investeerder zou niet het risico hebben willen lopen te worden geconfronteerd met mogelijke uitgaven voor een bedrag van 22,7 miljoen euro voor de periode 2001-2010, overeenkomend met meer dan 60 % van het gecumuleerde exploitatieresultaat van het bedrijf over een periode van 10 jaar (35,6 miljoen euro zonder garanties).

Conclusie met betrekking tot de geldigheid van het bedrijfsplan

- (222) Op grond van het voorgaande zou een aanpassing van de veronderstellingen in het bedrijfsplan tot de volgende consequenties leiden; vermeld zij dat het gaat om een pro forma resultatenrekening van een particuliere investeerder (die dus niet op de hoogte is van eventueel door het Waalse Gewest te verlenen voordelen die niet formeel zijn vastgelegd in overeenkomsten) die zorgvuldig te werk gaat (en dus werkt met homogene veronderstellingen met betrekking tot kosten en producten en uitsluitend in samenhang met het te analyseren contract) op het moment van de ondertekening van het contract met Ryanair, maar dus op geen enkel moment die van BSCA.

- (223) Over de basisperiode 2001-2010 zijn met betrekking tot het gepresenteerde resultaat van 35,5 miljoen euro ten minste de volgende aspecten onzeker. Daarmee is een bedrag van meer dan 56,2 miljoen euro gemoeid, samengesteld als volgt:

- a) 33,5 miljoen euro uitsluitend in verband met de commerciële veronderstellingen en de kosten in samenhang met het bedrijfsplan, te weten:

- 26,9 miljoen euro voor de aanvullende marge in verband met de veronderstellingen omtrent de omvang en de eenheidsmarge voor de verwachte groei van het vliegverkeer van de lijnvaartmaatschappijen;
- 6,6 miljoen euro voor de beperking van de marketingbijdragen tot een bepaald niet-contractueel niveau;

- b) 22,7 miljoen euro met betrekking tot de veronderstellingen omtrent de relatie tussen BSCA en de Waalse autoriteiten, te weten:

- 13,7 miljoen euro voor de voortzetting van de terugbetaling van de kosten voor onderhoud-brandbestrijding door het Waalse Gewest na 2001, alleen al meer dan 1,6 miljoen euro per

jaar, van oudsher een vaste kostenpost die als noodzakelijk wordt beschouwd voor de exploitatie van het vliegveld en die derhalve kan worden uitgesloten van de analyse van het contract met Ryanair;

- 9 miljoen euro voor de vaststelling van een plafond voor de bijdrage aan het milieufonds.

- (224) Over de gehele periode 2001-2015 waarop het contract met Ryanair van toepassing is, geldt met betrekking tot het gepresenteerde resultaat van 108,6 miljoen euro onzekerheid ten aanzien van dezelfde aspecten. Daarmee is in totaal 141,3 miljoen euro gemoeid, als volgt samengesteld:

- a) 95,7 miljoen euro uitsluitend in verband met de commerciële veronderstellingen en de kosten in samenhang met het bedrijfsplan, te weten:

- 78,4 miljoen euro voor de aanvullende marge in verband met de veronderstellingen omtrent de omvang en de eenheidsmarge voor de verwachte groei van het vliegverkeer van de lijnvaartmaatschappijen;
- 17,3 miljoen euro voor de beperking van de marketingbijdragen tot een bepaald niet-contractueel niveau;

- b) 45,6 miljoen euro met betrekking tot de veronderstellingen omtrent de relatie tussen BSCA en de Waalse autoriteiten, te weten:

- 22,2 miljoen euro voor de voortzetting van de terugbetaling van de kosten voor onderhoud-brandbestrijding door het Waalse Gewest na 2001, alleen al meer dan 1,6 miljoen euro per jaar, van oudsher een vaste kostenpost die als noodzakelijk wordt beschouwd voor de exploitatie van het vliegveld en die derhalve kan worden uitgesloten van de analyse van het contract met Ryanair;

- 23,4 miljoen euro voor de vaststelling van een plafond voor de bijdrage aan het milieufonds.

- (225) De Commissie merkt op dat het gecumuleerde exploitatieresultaat van BSCA over deze periodes (2001-2010 en 2001-2015) negatief blijft; het is dan ook niet nodig de geactualiseerde waarde van de aldus gegenereerde resultatenstroom te berekenen om de effectieve winstgevendheid te bepalen. Alleen bij de veronderstelling waarbij uitsluitend de overdreven optimistische commerciële ver-

onderstellingen worden uitgesloten, zoals bedoeld onder a) van de overweging 223 en 224, wordt over een periode van 15 jaar een zekere winstgevendheid bereikt, zij het van zeer bescheiden omvang, zoals hiervoor werd berekend. Dit was voor de Commissie reeds aanleiding vast te stellen dat deze uiterst beperkte winstvooruitzichten niet representatief zijn voor de gedragingen van een particuliere investeerder.

(226) De Commissie herhaalt dat een voorzichtige investeerder in zijn bedrijfsplan meer rekening zou hebben gehouden met de risico's van de relatie met de Waalse autoriteiten, bedoeld onder b) van de overwegingen 223 en 224, al was het maar met het oog op onvoorziene omstandigheden.

(227) De Commissie is derhalve van oordeel dat in het geval van BSCA en het contract met Ryanair de omvang en de aard van de risico's die verbonden zijn met en blijken uit de analyse van het bedrijfsplan wat de winstvooruitzichten betreft, niet kunnen worden beschouwd als kenmerkend voor de handelwijze van een particuliere investeerder in een markteconomie. Deze laatste zou immers om formele garanties hebben gevraagd van het Waalse Gewest ten aanzien van de voortzetting of verhoging, gedurende een periode van 10 of 15 jaar, van de vergoeding voor onderhoud en brandbestrijding en zou vergelijkbare garanties hebben verlangd ten aanzien van het effectieve maximum, over dezelfde periode, van de bijdrage aan het milieufonds. Bovenal zou deze de producten en verwachte kosten in het kader van het contract zorgvuldiger op elkaar hebben afgestemd en de inkomsten uit andere commerciële activiteiten niet hebben begrepen in de winstverwachtingen van het contract met Ryanair.

(228) Wat betreft de in december 2003 door de Belgische autoriteiten toegelichte vaststelling dat het door BSCA verwachte, en in een persconferentie van 15 november 2003 aangekondigde, resultaat van 2003 een winst is van 1 500 000 euro, waarvan de nadere gegevens nog moeten worden bevestigd en door de bedrijfsrevisoren moeten worden gecertificeerd, tegenover een in het bedrijfsplan 2001⁽⁸⁵⁾ ingecalculeerd verlies van 1 066 000 euro, merkt de Commissie allereerst op dat het a posteriori verkregen gegevens betreft die niet kunnen dienen om duidelijkheid te brengen over het besluit van BSCA ten tijde van de feiten van juli 2001. Zij stelt vooral vast dat verschillende boekhoudposten dit resultaat voor 2003 gunstiger hebben voorgesteld in vergelijking met wat in het in het bedrijfsplan 2001 werd verwacht:

— Zo levert de aanvullende maximering van het milieubeschermingsfonds via Sowaer een extra

besparing op van 1 030 000 euro tussen de in het bedrijfsplan 2001 opgenomen kosten (1 934 313 euro) en die welke door BSCA worden gedragen als gevolg van het in april 2002 ondertekende contract, en waarvan 901 363 euro is opgenomen in het bedrijfsplan 2002.

— Op dezelfde manier bedraagt de subsidie voor onderhoud-brandbestrijding die uiteindelijk voor 2003 is toegekend bij besluit van het Waals Gewest van 6 februari 2003, 4 288 000 euro, bij een bedrag van 2 914 900 euro dat is opgenomen in het aan de Commissie voorgelegde bedrijfsplan 2001; ook daar zal een winst van 1 370 000 euro in de rekeningen 2003 worden verwerkt in verband met deze hypothesewijziging.

— Als alle andere elementen gelijk blijven, zou de door BSCA voor 2003 aangekondigde winst van 1 500 000 euro moeten worden verlaagd met die twee extra besparingen, waarvan de ene te maken heeft met de lagere Sowaer-facturering en de andere met een hogere vergoeding van de kant van het Waalse Gewest; deze twee factoren komen overeen met een totaal voordeel van 2 400 000 euro voor BSCA in 2003. Wanneer het effect daarvan op het aangekondigde resultaat buiten beschouwing wordt gelaten voor een beoordeling van de economische prestaties van BSCA die vergelijkbaar is met de hypothesen van het bedrijfsplan 2001, levert dat een verlies op van 900 000 euro, wat iets lager is dan de 1 066 000 euro van het bedrijfsplan maar wat niet overeenstemt met de door de Belgische autoriteiten aangevoerde beslissende verbetering van de situatie.

(229) Met betrekking tot de gevraagde en verkregen bevestiging van Deloitte & Touche inzake de conformiteit van de analyses van de bedrijfsplannen 2001 en 2002, kan de Commissie de verklaringen van de Belgische autoriteiten en van haar deskundige niet geheel onderschrijven:

— allereerst merkt zij op dat het document van Deloitte & Touche een simpele brief is van anderhalve bladzijde, gedateerd op de dag van het verzoek van Sowaer om die analyse, nl. 27 november 2003; er is dan ook eigenlijk geen sprake van een volledige analyse van het plan van 2001;

— deze brief wijst weliswaar op een aantal belangrijke verschillen tussen de twee bedrijfsplannen, zoals de prijs voor handling voor de andere maatschappijen dan Ryanair (die veel lager was in het plan 2002 dan in het plan 2001), of de personeelskosten, maar beperkt zich ertoe te constateren dat deze verschillen van invloed zijn op de in het bedrijfsplan van 2001 verhoopte gunstige resultaten;

⁽⁸⁵⁾ En een ingecalculeerd verlies van 1 531 000 euro in het bedrijfsplan 2002 na de ondertekening van het contract met Ryanair.

- de Commissie merkt echter op dat de Belgische autoriteiten zelf hebben erkend dat het verschil in de prijs voor handling, bijvoorbeeld, met de korting van ongeveer 15 tot 10 euro per passagier van de totale ontvangsten voor de passagiers van de reguliere maatschappijen tot 2010, tussen de twee bedrijfsplannen een inkomstendaling van meer dan 5 miljoen euro voor de periode 2001-2010 opleverde; dit geval is representatief voor de kritiek van de Commissie ten aanzien van de door de andere maatschappijen dan Ryanair gegenereerde winst;
- de deskundige spreekt zich daarentegen helemaal niet uit over het effect van de hypotheseverschillen op de betrekkingen tussen BSCA, Sowaer en het Waals Gewest; de Commissie herinnert eraan dat de bedrijfsrevisor van BSCA in dezen een standpunt had ingenomen op het tijdstip van de goedkeuring van het contract;
- tot slot merkt de Commissie op dat de consultant noch in zijn eerste verslag van februari 2003, noch in de aanvullingen daarop van 15 juli en van 27 november 2003 die aan de Commissie zijn doorbestuurd, een standpunt heeft ingenomen over de commerciële hypothesen waarop het bedrijfsplan is gebaseerd; zo zijn in het bijzonder de relevantie van het in aanmerking nemen van de passagiers van de reguliere maatschappijen, hun alsmaar stijgende aantal, in het plan en de inkomsten niet door Deloitte & Touche besproken: de gegevens zijn noch gevalideerd noch aangevochten. Dit is vooral belangrijk omdat het initiële, meest gedetailleerde rapport van de consultant zich beperkt tot de periode tot 2005, waarvoor de verwachte inkomsten van de reguliere, uiterst renderende maatschappijen beperkt blijven. Het genoemde document van 15 juli 2003 bestaat slechts uit resultaatrekeningen die de bestreken periode tot 2010 aanvullen, d.w.z. net die waar de inkomsten van de reguliere maatschappijen van essentieel belang worden voor het welslagen van het bedrijfsplan, en dit met uitsluiting van elk commentaar over dit punt of een ander bedrijfsplan.

Kapitaalverhoging

- (230) De Commissie is voorts van oordeel dat een voorzichtige investeerder in de positie waarin BSCA verkeerde, jegens Ryanair alleen verbintenissen zou zijn aangegaan indien voorafgaand zekerheid had bestaan over een kapitaalverhoging bij de onderneming.
- (231) Te dien aanzien zij eraan herinnerd dat de komst van Ryanair naar Charleroi zelfs bij de meest gunstige veronderstelling van het bedrijfsplan van BSCA, gedurende de eerste jaren leidde tot verliezen bij BSCA. Deze tijdelijke verliezen beliepen in totaal 4 miljoen euro eind 2003-2004, terwijl het eigen vermogen eind 2000 4,6 miljoen euro bedroeg. Er was dus een kapitaalverhoging van 5 miljoen euro nodig om het financiële evenwicht van de onderneming te waarborgen. Het investerings-
- besluit van BSCA van 31 juli 2001 werd evenwel genomen zonder dat de raad van Bestuur de zekerheid had over een herkapitalisatie door Sowaer. Op die datum kon de raad van Bestuur slechts hopen dat Sowaer BSCA in een schrijven zou bevestigen dat Sowaer een financieringsplan had goedgekeurd dat voorzorg in een kapitaalverhoging. Overigens wordt hierover door de bestuurders bezorgdheid geuit ([bestuurder C] „is bezorgd dat de Raad van Bestuur een plan moet goedkeuren zonder te weten of de aandeelhouder zal volgen”; „[een andere bestuurder] constateert dat de Raad van Bestuur gevraagd wordt deze overeenkomst goed te keuren zonder zeker te zijn dat Sowaer een kapitaalverhoging zal krijgen”) ⁽⁸⁶⁾. Dit is op 1 augustus 2001 aan BSCA toegezonden.
- (232) In samenhang met de analyse van de vraag of BSCA zich heeft gedragen als een particuliere investeerder en in antwoord op de vragen die werden gesteld in deel C, noteert de Commissie dat Sowaer uiteindelijk in december 2002 is overgegaan tot de herkapitalisatie van BSCA. België heeft verklaard dat het besluit van Sowaer om BSCA te herkapitaliseren werd genomen in overeenstemming met het beginsel van een particuliere investeerder in een markteconomie, op basis van het bedrijfsplan van BSCA van april 2002. Dit besluit werd door consultant Deloitte & Touche als redelijk beoordeeld ⁽⁸⁷⁾.
- (233) De Commissie merkt evenwel op dat het financieel plan van Sowaer, dat op 23 mei 2001 door de Waalse regering is goedgekeurd, weliswaar voorzorg in de herkapitalisering van de twee maatschappijen die respectievelijk de luchthaven van Luik (SAB) en die van Charleroi (BSCA) beheren, maar dat de tenuitvoerlegging van dat besluit in grote mate verschilde.
- (234) In elk van die twee gevallen was voorzien ⁽⁸⁸⁾ in een initiële inbreng van Sowaer van 60 miljoen BEF (ongeveer 1,49 miljoen euro), vervolgens in deelneming, gespreid over drie jaar, en voor drie maal 30 miljoen BEF (ongeveer drie maal 0,74 miljoen euro) in andere kapitaalver-

⁽⁸⁶⁾ Notulen van de Raad van Bestuur van BSCA van 31 juli 2001.

⁽⁸⁷⁾ Indien dit besluit in mei 2001 was genomen, had de Commissie daarentegen redenen gehad te betwijfelen dat de herkapitalisatie in overeenstemming was met het beginsel van een particuliere investeerder in een markteconomie. In mei 2001 kon het Waals Gewest noch Sowaer (in oprichting) a priori berekenen wat het rendement zou zijn van hun investering door bij BSCA een herkapitalisatie uit te voeren. Destijds had de Raad van Bestuur van BSCA de voorwaarden van het contract met Ryanair niet echt besproken en beschikte hij niet over de financiële prognoses van het contract die op 31 juli 2001 in zijn bezit kwamen.

⁽⁸⁸⁾ Blz. 9 van het aan het besluit van de Waalse regering gehechte financieel plan van Sowaer.

hogingen. Het geheel zou, voor elke luchthaven, bestaan in een inbreng van 150 miljoen BEF (ongeveer 3,72 miljoen euro), d.i. 25 % van een totale kapitaalverhoging van 600 miljoen BEF met massale participatie van andere investeerders.

- (235) Bestudering van de rekeningen over 2002 van Sowaer leidt tot de conclusie dat deze regel die in het door de Waalse regering goedgekeurde financiële plan van Sowaer is vastgesteld, niet op dezelfde manier is toegepast voor SAB en BSCA, en niet is gevolgd voor BSCA :

— voor SAB is in de rekeningen 2002 sprake van 50 aandelen voor een bedrag van 1 408 486 euro en een kapitaalverhoging van 2 353 829,90 euro in geld waarvan 25 % is gestort, hetgeen in overeenstemming is met de geest van het financieel plan;

— voor BSCA daarentegen is in de rekeningen 2002 van Sowaer sprake van de aankoop van 6 143 aandelen voor een bedrag van 3 808 660 euro; de rekeningen van BSCA voor diezelfde periode bevestigen dit en vermelden op 3 december 2002 een totale kapitaalverhoging van 3 942 000 euro door inbreng in geld, n.l. een bedrag van ongeveer 3 809 000 euro voor Sowaer en het saldo, ongeveer 133 000 euro, voor de minderheidsaandeelhouders. De rekeningen van BSCA preciseren eveneens dat heel het geplaatste kapitaal is gestort. Sowaer is dus uitgegaan van de kapitaalinbreng bij BSCA.

- (236) De Commissie stelt dus vast dat het financieel plan van Sowaer, zoals het is goedgekeurd door de Waalse regering, vervolgens is aangepast aan de daadwerkelijke behoeften van BSCA die niet alleen voortvloeiden uit vroegere activiteiten, die, zoals aangetoond, werden uitgevoerd in een gezonde situatie met een eigen vermogen dat ruimschoots positief was, en investeringsbehoeften, maar vooral uit behoeften aan tussentijdse financiering ten gevolge van het contract dat intussen met Ryanair was gesloten.

Conclusie

- (237) Uit de door de Commissie uitgevoerde analyse blijkt dat de financiële structuur van BSCA steunt op die van het Waalse gewest en dat BSCA zonder de zekerheid en de impliciete waarborgen die het Waalse gewest biedt zijn openbare bedrijf (tenlasteneming van bepaalde uitgaven, afstand van bepaalde inkomsten, herkapitalisatie, enz.) en mede gezien de resterende commerciële risico's in het bedrijfsplan, nooit verplichtingen tegenover Ryanair

zou zijn aangegaan. Hoewel BSCA theoretisch als onderneming in de luchthavensector opereerde, verkeerde het niet in de situatie van een onderneming die risico's moet inschatten en investeringsbeslissingen moet doorrekenen en heeft het zijn besluit dus niet genomen op basis van het effectieve rendement dat het redelijkerwijze kon verwachten.

- (238) Gezien het voorgaande concludeert de Commissie dat de door BSCA aan Ryanair verleende voordelen bijgevolg voordelen zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, die deze luchtvaartmaatschappij in staat stellen haar exploitatiekosten te drukken.

5.1.2. SPECIFIEK KARAKTER

- (239) In artikel 87, lid 1, van het Verdrag is bepaald dat, wil een maatregel kunnen worden aangemerkt als staatssteun, deze „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” moet begunstigen. In dit geval stelt de Commissie vast dat de betrokken voordelen, zowel die welke door BSCA als die welke door het Waalse gewest zijn verleend, uitsluitend aan Ryanair zijn toegekend.

- (240) Ryanair en België hebben betoogd dat geen enkele andere onderneming opereerde onder vergelijkbare voorwaarden als die voor Ryanair golden, en dat er dus bijgevolg geen sprake kon zijn van discriminatie tussen Ryanair en een andere luchtvaartmaatschappij. België heeft ook herhaaldelijk bevestigd dat de ten aanzien van Ryanair getroffen maatregelen openbaar waren gemaakt en dat het zich ertoe had verbonden vergelijkbare voorwaarden te bieden aan elke andere maatschappij die een vergelijkbaar passagiersvolume genereerde als Ryanair.

- (241) De Commissie merkt op dat noch BSCA, noch het Waalse gewest systemen op basis van objectieve criteria opgezet hebben die het onmogelijk maken dat tussen luchtvaartmaatschappijen die in Charleroi zijn gevestigd of zich daar willen vestigen wordt gediscrimineerd, bijv. naar het passagiersaantal dat elke maatschappij kan aanbrenge. Ook merkt zij op dat de door het Waalse gewest en BSCA getroffen maatregelen om bekendheid te geven aan de geboden voorwaarden geen enkel officieel karakter hadden en hoe dan ook geen rechten voor andere gebruikers impliceerden. Zo waren de verlaging van de landingsheffingen en de door het Waalse gewest geboden garantie dat schade zou worden vergoed niet automatisch beschikbaar voor andere gebruikers. Ook al was de sector bekend met deze overeenkomsten, heeft

de pers daarover bericht en heeft het Waalse gewest daarover mededelingen gepubliceerd, dit neemt niet weg dat ten aanzien van de precieze bepalingen van het contract Ryanair-BSCA een bepaling inzake publiciteit/vertrouwelijkheid ⁽⁸⁹⁾ gold. De contracten waren niet noodzakelijk beschikbaar voor de belanghebbende personen, zoals blijkt uit de verklaring van ARACH.

- (242) De Commissie merkt op dat deze argumenten met betrekking tot de openbaarmaking en het uitsluiten van discriminatie hoe dan ook niets afdoen aan het objectieve feit dat de toegekende maatregelen niet op doorzichtige wijze aan de overige maatschappijen zijn aangeboden en dat zij uitsluitend Ryanair ten goede zijn gekomen. Zij hebben dus een specifiek karakter in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

5.1.3. STAATSMIDDELEN

- (243) De Commissie verwijst naar de analyse die zij heeft uitgevoerd in het kader van de punten 97 tot en met 111 van haar besluit tot inleiding van de procedure met betrekking tot de overdracht van staatsmiddelen aan Ryanair. Deze analyse, met name wat betreft de toerekenbaarheid van de door BSCA getroffen maatregelen aan het Waalse gewest, is in het kader van dit onderzoek door de belanghebbende partijen en door België niet ter discussie gesteld. De Belgische autoriteiten betwisten daarentegen het begrip staatsmiddelen wat betreft de luchthavenrechten die door BSCA worden geïnd en wel in overeenstemming met voornoemd arrest Preussen-Elektra.
- (244) De Commissie betwist deze analyse en is van mening dat de conclusies van dit arrest in het onderhavige geval niet van toepassing zijn. Zoals reeds uiteengezet, is het vaststellen van de luchthavenheffingen (landingsrechten en parkeerrechten) in België een publiek prerogatief, dat door de federale staat aan de gewesten is gedelegeerd. Zo is het het Waalse gewest dat in zijn rechtsgebied de heffingen per besluit heeft vastgesteld en 35 % daarvan heeft bestemd voor een fonds dat elke luchthaven eigen is. Volgens de Belgische autoriteiten heeft het vervolgens besloten dit fonds bij de goedkeuring van het financieel plan van Sowaer aan een maximum te binden. Het Waalse gewest heeft daarop zelf een overeenkomst met Ryanair ondertekend die ertoe heeft geleid dat de middelen van BSCA en die van het Milieufonds werden verlaagd. Ten slotte heeft het gewest bij de effectieve invoer

ring van de plafonnering van het fonds in april 2002 besloten een andere gedifferentieerde regeling toe te passen die de lasten van BSCA tot in 2006 beoogde te beperken om deze vervolgens licht te laten stijgen. Ten slotte heeft het besloten het fonds over te dragen aan Sowaer en de middelen die dit fonds nog van BSCA tegoed heeft ook naar Sowaer over te maken.

- (245) Dit alles toont duidelijk aan dat wij hier niet te maken hebben met een fonds waarvan de bestemming van de middelen automatisch zou zijn en losstaat van de overheid, op grond waarvan het Hof in het arrest Preussen-Elektra niet heeft vastgesteld dat er van staatsmiddelen sprake was. De Commissie is daarentegen in het onderhavige geval van mening dat het Waalse gewest voortdurend de mogelijkheid heeft gehad, en hiervan verschillende keren gebruik heeft gemaakt, de opbrengst van de luchthavenheffingen vast te stellen, te gebruiken en op discretionaire wijze te verdelen tussen verschillende betrokkenen zoals BSCA, het Milieufonds, Sowaer en zelfs Ryanair en rechtstreeks hun exploitatievoorwaarden te beïnvloeden. Zij is derhalve van oordeel dat de luchthavenheffingen wel degelijk staatsmiddelen zijn.

- (246) De Commissie concludeert hieruit dat de door Ryanair genoten voordelen rechtstreeks door het Waalse gewest zijn verleend in de vorm van een verbintenis tot schade-loosstelling (en een verlaging van de landingsheffingen) met een daaraan verbonden inkomensderving voor de staat, en indirect door het inzetten van de middelen van BSCA. Immers, hoewel BSCA een onderneming is in de zin van het mededingingsrecht en zijn activiteiten een economisch karakter dragen, is het een openbaar bedrijf waarover het Waalse gewest zeggenschap heeft en waarop het een dominante invloed uitoefent en zijn de desbetreffende maatregelen dus toerekenbaar aan het Waalse gewest op grond van het genoemde Stardust-Marine. De punten 97 tot en met 111 van het besluit tot inleiding van de procedure blijven na afloop van dit formele onderzoek dus geheel overeind.

5.1.4. ONGUNSTIGE INVLOED OP HET INTRACOMMUNAUTAIRE HANDELSVERKEER EN DE MEDEDINGING

⁽⁸⁹⁾ Bepaling 5.1 van het contract BSCA-Ryanair: Geen van de partijen legt een openbare verklaring af of doet een andere mededeling betreffende de inhoud van dit contract of de bijlagen daarbij voordat de overige partijen in kennis zijn gesteld van de voorgenomen openbaarmaking of mededeling en zij daar vooraf schriftelijk mee hebben ingestemd, tenzij de betrokken publicatie of overlegging van documenten verplicht is door de wet of door een internationale, communautaire of federale rechter, in welk geval de overige partijen vooraf in kennis worden gesteld van de desbetreffende in het kader van de jurisdictie getroffen maatregel.

- (247) De belanghebbende partijen en België hebben geen bezwaar gemaakt tegen de beoordeling door de Commissie in punt 112 van het besluit tot inleiding van de procedure met betrekking tot de ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten; de Commissie blijft bij deze beoordeling. Daarentegen hebben België en Ryanair bezwaar gemaakt tegen de beoordeling door de Commissie van de invloed op de mededinging. Zij hebben namelijk betoogd dat de maatregelen geen con-

currentie-effect kunnen hebben gehad op de desbetreffende markt (het low-cost segment) en het betrokken geografische gebied (routes).

worden getoetst op hun verenigbaarheid met artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag en artikel 61 van de EER-overeenkomst.

(248) De Commissie wijst erop dat zij bij de beoordeling van de invloed op de mededinging in de sector staatssteun niet hetzelfde soort analyse uitvoert als bij een onderzoek naar een alliantie of concentratie tussen luchtvaartmaatschappijen⁽⁹⁰⁾. De toepassing van de afbakening van de relevante markt en het geografische gebied die onderdeel is van het mededingingsrecht, op de beoordeling van steunmaatregelen zou een negatie zijn van de eigen logica van deze twee onderscheiden sectoren van het communautaire economische recht.

(249) In de sector staatssteun wordt door de toekenning van een voordeel in de vorm van een tenlasteneming door de staat van exploitatiekosten die normaal door een luchtvaartmaatschappij moeten worden gedragen, niet alleen maar de concurrentie op een of meer routes en binnen een bepaald marktsegment vervalst. Het door de luchtvaartmaatschappij genoten voordeel versterkt haar economische positie binnen haar gehele netwerk vergeleken met de concurrerende maatschappijen, ongeacht of het gaat om „traditionele luchtvaartmaatschappijen”, „low-cost”-maatschappijen, chartermaatschappijen of regionale maatschappijen. Ryanair bestrijkt in 2003 met zijn vluchten 13 landen via meer dan 100 routes en concurreert daarbij met een zeer groot aantal luchtvaartmaatschappijen, en dus niet alleen met de maatschappijen die in het kader van de onderhavige procedure opmerkingen hebben gemaakt. De Commissie wijst erop dat het verrichten van luchtvervoerdiensten in Europa een sector is waar een levendige concurrentie heerst sinds de inwerkingtreding van het derde liberaliseringspakket voor de luchtvaart op 1 januari 1993⁽⁹¹⁾.

5.1.5. CONCLUSIE

(250) Volgens de Commissie is voldaan aan de criteria op basis waarvan een maatregel als staatssteun kan worden aangemerkt en zij concludeert derhalve dat de door het Waalse gewest en BSCA aan Ryanair toegekende voordelen staatssteunmaatregelen zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Deze maatregelen dienen te

5.2. JURIDISCHE GRONDSLAG VAN DE BEOORDELING

(251) De Commissie heeft in haar besluit tot inleiding van de procedure uiteengezet dat zij eraan twijfelde dat de steun als verenigbaar kan worden aangemerkt op basis van de afwijkingen waarin het Verdrag voorziet en dat in het onderhavige geval geen enkele afwijking leek te kunnen worden toegepast.

(252) Artikel 87, lid 2, van het Verdrag, kan geen toepassing vinden, aangezien het noch om steunmaatregelen van sociale aard gaat, noch om steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, noch om steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken in Oost-Duitsland.

(253) Artikel 87, lid 3, van het Verdrag bevat een opsomming van de steunmaatregelen die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

(254) De punten a) en c) maken afwijkingen mogelijk voor steunmaatregelen ter bevordering of vergemakkelijking van de ontwikkeling van bepaalde streken. De Commissie heeft in haar richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen⁽⁹²⁾ de criteria vermeld waaraan moet zijn voldaan opdat steunmaatregelen als verenigbaar kunnen worden aangemerkt. Met deze richtsnoeren wordt beoogd regionale ontwikkeling te verzoenen met inachtneming van de mededingingsregels, door grenzen te stellen aan de toekenning van regionale steun aan bedrijven. Deze grenzen worden zodanig bepaald dat zij een reële en duurzame bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de regio's, met name die met de grootste achterstand, en er tegelijkertijd voor zorgen dat de bedrijfssteun niet meer bedraagt dan hetgeen strikt noodzakelijk is voor de gewenste ontwikkeling en in verhouding staat tot dit doel. Deze richtsnoeren moeten voorkomen dat de regio's of de lidstaten, onder het mom van regionale ontwikkeling, terecht komen in een steunverleningsspiraal en een subsidierace om tot elke prijs bedrijven op hun grondgebied aan te trekken, ten koste van de concurrenten van die bedrijven. Een ongebreidelde concurrentie tussen regio's bij de toekenning van subsidies aan bedrijven zou niet bevorderlijk zijn voor een duurzame ontwikkeling van de Europese regio's en zou in strijd zijn met het structuurbeleid van de Gemeenschap.

⁽⁹⁰⁾ Zie met name het arrest van het Gerecht van 15.6.2000 in zaak T-298/97, Alzetta Mauro, Jurispr. 2000, blz. II-2319, punten 80 en 81.

⁽⁹¹⁾ Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23.7.1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1), Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23.7.1992 betreffende de toegang van de communautaire luchtvaartmaatschappijen- en tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8) (Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad) en Verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23.7.1992 inzake tarieven voor luchtdiensten (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15).

⁽⁹²⁾ PB L 74 van 10.3.1998, blz. 9.

- (255) De Commissie bestrijdt niet, dat de steun ten gunste van Ryanair een regionaal sociaal-economisch effect in Wallonië kan hebben, zoals elke andere door de overheid verleende steun ter bevordering van de economische activiteit van een onderneming. Deze steun strookt echter niet met de discipline die de Commissie zich zelf al vele jaren oplegt.
- (256) In de eerste plaats bestaat het merendeel van de aan Ryanair verleende steun in exploitatiesteun in de zin van de richtsnoeren en niet in steun voor de initiële investering in vast kapitaal⁽⁹³⁾. Dit type exploitatiesteun is in beginsel verboden, behalve bij uitzondering en onder strikte voorwaarden in de armste Europese regio's⁽⁹⁴⁾. Weliswaar komt Henegouwen normaal in aanmerking voor overgangssteun in het kader van doelstelling 1, maar het gaat daarbij echter alleen om de mogelijkheid van de inzet van communautaire financiële middelen, zoals uit de Structuurfondsen⁽⁹⁵⁾.
- (257) Wat staatssteun betreft, komt de stad Charleroi, waartoe Gosselies, de vestigingsplaats van BSCA, behoort, echter wel in aanmerking voor regionale steun in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, waarbij alleen steun voor de initiële investering wordt toegestaan⁽⁹⁶⁾; exploitatiesteun, waarin uitsluitend bij artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag wordt voorzien, is dus duidelijk uitgesloten. Bovendien gaat het bij de aan Ryanair verleende steun om individuele steunmaatregelen ad hoc, buiten het bestek van elke regeling, ten aanzien waarvan de Commissie doorgaans een sterk op beperking gericht beleid voert⁽⁹⁷⁾, ook al zou het in principe, op grond van het Hytasa-arrest⁽⁹⁸⁾ van het Hof, denkbaar kunnen zijn dat een steunmaatregel ad hoc bij wijze van regionale steun als verenigbaar zou kunnen worden aangemerkt. In het onderhavige geval sluit de Commissie echter uit dat er sprake is van een louter regionale investeringsdoelstelling; het gaat namelijk om steun voor de ontwikkeling van luchtvaartactiviteiten. Zij concludeert dus dat bovenbedoelde steun niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard, op grond van het effect daarvan op de ontwikkeling van bepaalde regio's.
- (258) Artikel 87, onder b) en d), is niet van toepassing, aangezien het hier niet gaat om steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, noch om steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.
- (259) De afwijking voorzien in artikel 87, lid 3, onder c), namelijk voor steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, kan hier wel toepassing vinden. In dit geval dient te worden verwezen naar de regels die de Commissie zichzelf heeft opgelegd voor de beoordeling van staatssteunmaatregelen met doelstellingen van horizontale aard, in samenhang met de voor de luchtvaartsector geldende richtsnoeren. De Commissie stelt vast dat de steun noch onderzoek en ontwikkeling⁽⁹⁹⁾, noch milieubescherming⁽¹⁰⁰⁾, redding en herstructurering van bedrijven⁽¹⁰¹⁾, kleine en middelgrote ondernemingen⁽¹⁰²⁾ of kapitaalinvesteringen⁽¹⁰³⁾ als doelstelling heeft.
- (260) Ryanair was van mening dat de steun voor de opleiding van piloten zou moeten worden getoetst aan Verordening (EG) nr. 68/2001, waarbij het bedrijf stelde dat deze steun kon worden gelijkgesteld met steun voor een „algemene” opleiding. België heeft dit argument voor verenigbaarheid niet gebruikt. De Commissie stelt vast dat de „eenmalige forfaitaire bijdrage van 768 000 euro voor de aanwerving en opleiding van piloten en bemanningen voor de nieuwe bestemmingen die door de luchthaven worden aangedaan” niet is verleend met inachtneming van de in Verordening (EG) nr. 68/2001
-
- ⁽⁹³⁾ Exploitatiesteun wordt in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen omschreven als steun „die bedoeld is om de lopende kosten van een onderneming te verminderen” (punt 4.15), terwijl steun voor de initiële investering betrekking heeft op „een investering in vast kapitaal ten behoeve van de oprichting van een nieuwe vestiging, de uitbreiding van een bestaande vestiging, of het starten van een activiteit die een fundamentele wijziging in het product of in het productieproces van een bestaande vestiging meebrengt” (punt 4.4).
- ⁽⁹⁴⁾ Zie punt 4.15 en volgende van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen.
- ⁽⁹⁵⁾ Beschikking 1999/502/EG van de Commissie van 1.7.1999 tot vaststelling van de lijst van de onder doelstelling 1 van de Structuurfondsen vallende regio's voor de periode van 2000 tot en met 2006 (PB L 194 van 27.7.1999, blz. 53).
- ⁽⁹⁶⁾ Zie steunmaatregel van de staten nr. 799/1999 — België — „Kaart van de regionale steunmaatregelen voor België”.
- ⁽⁹⁷⁾ Zie vorengenoemde regionale kaderregeling: „Een individuele ad hoc-steunmaatregel ten gunste van één enkele onderneming of steunmaatregelen ten behoeve van slechts één enkele economische sector kan, respectievelijk kunnen op de mededinging in de betrokken markt een aanzienlijke invloed hebben, terwijl het gevaar bestaat dat het effect daarvan voor de regionale ontwikkeling te beperkt blijft. [...] Derhalve zullen de desbetreffende afwijkingen in beginsel alleen worden toegestaan voor verscheidene sectoren bestrijkende steunregelingen waarop in een gegeven regio alle ondernemingen in de betrokken sectoren een beroep kunnen doen.”
- ⁽⁹⁸⁾ Arrest van het Hof van 14 september 1994 in gevoegde zaken C-278, C-279 en C-280/92, Spanje/Commissie, Jurispr. 1994, blz. I-4103.
-
- ⁽⁹⁹⁾ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling (PB C 45 van 17.2.1996, blz. 5), gewijzigd (PB C 48 van 13.2.1998, blz. 2), en verlengd (PB C 111 van 8.5.2002, blz. 3).
- ⁽¹⁰⁰⁾ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3).
- ⁽¹⁰¹⁾ Communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 288 van 9.10.1999, blz. 2) alsook de richtsnoeren voor de luchtvaartsector.
- ⁽¹⁰²⁾ Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen (PB L 10 van 13.1.2001, blz. 33).
- ⁽¹⁰³⁾ Mededeling van de Commissie Staatssteun en kapitaalinvesteringen (PB C 235 van 21.8.2001, blz. 3).

genoemde voorwaarden: de gefinancierde kosten zijn niet beperkt gebleven tot de daarvoor in aanmerking komende kosten in de zin van artikel 4, lid 7, van genoemde verordening ⁽¹⁰⁴⁾, aangezien zij ook betrekking hebben op de aanwerving van piloten. Aangezien het hier om een eenmalige forfaitaire bijdrage gaat, zijn de kosten niet onderbouwd met bewijsstukken, niet doorzichtig en niet naar post uitgesplitst; de steunintensiteit in relatie tot de in aanmerking komende kosten is evenmin aangegeven. Deze steun kan dus niet op grond van Verordening (EG) nr. 60/2001 als verenigbaar worden aangemerkt, en al evenmin op grond van Verordening (EG) nr. 2204/2002 van de Commissie van 12 december 2002 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun ⁽¹⁰⁵⁾.

(261) Ryanair heeft zich eveneens beroepen op Verordening EG nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op „de minimis-steun” voor wat betreft de steun van 4 000 euro voor de aanschaf van kantooruitrusting. De Commissie wijst erop dat deze verordening ⁽¹⁰⁶⁾ niet van toepassing is op steun aan ondernemingen in de vervoersector; aangezien Ryanair een luchtvervoersonderneming is, komt het niet in aanmerking voor deze afwijking.

(262) De in artikel 87, lid 3, onder c), bedoelde afwijking kan dus niet worden ingeroepen op grond van de bestaande kaderregelingen voor doelstellingen van horizontale aard of van de richtsnoeren voor de luchtvaartsector geldende richtsnoeren die ongeveer tien jaar geleden, in 1994 zijn vastgesteld ⁽¹⁰⁷⁾. De Commissie is echter van mening dat, gezien de economische ontwikkeling in de luchtvaart- en de luchthavensector, waarvoor het startsein is gegeven door de volledige openstelling op Europees niveau van de markten voor luchtvervoersdiensten in 1997, de afwijking van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag eveneens moet kunnen worden overwogen,

gezien de rol die deze steunmaatregelen spelen voor de ontwikkeling van de regionale luchthavens ⁽¹⁰⁸⁾.

5.3. BEOORDELING VAN DE VERENIGBAARHEID VAN DE STEUNMAATREGEL IN HET LICHT VAN ARTIKEL 87, LID 3, ONDER C), VAN HET VERDRAG

5.3.1. KORTINGEN OP DE LUCHTHAVENGELDEN EN GARANTIES TOT SCHADELOOSSTELLING DIE DOOR HET WAALS GEWEST WORDEN VERLEEND BIJ EEN TARIEFAANPASSING OF EEN WIJZIGING IN DE OPENINGSTIJDEN VAN DE LUCHTHAVEN

(263) Verschillende belanghebbende partijen hebben uiting gegeven aan hun bezorgdheid over discriminerende kortingen die op de luchthavengelden zouden worden toegestaan. Op kleine luchthavens behoeft het bedrag van de luchthavengelden niet noodzakelijk een weerspiegeling te zijn van alle kosten voor het gebruik van de betrokken luchthaveninfrastructuur ⁽¹⁰⁹⁾, maar de luchthavengelden — inclusief de kortingen — zouden moeten worden vastgesteld volgens objectieve criteria, bij voorkeur na overleg met de maatschappijen die van de luchthaven gebruik maken, met het doel te komen tot een grotere doorzichtigheid en de gebruikers een gelijke behandeling te geven op grond van regels waarop zij zich kunnen beroepen ⁽¹¹⁰⁾. De kleine luchthavens zouden eveneens de nodige manoeuvreerruimte ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen moeten kunnen behouden om hun tarieven en hun openingstijden aan te passen.

(264) De Commissie constateert dat er thans geen communautaire voorschriften bestaan die het tariefbeleid inzake

⁽¹⁰⁴⁾ Het gaat hierbij om de personeelskosten van de opleiders, de verplaatsingskosten van de opleiders en degenen die de opleiding volgen, andere lopende uitgaven voor materiaal en benodigdheden, de afschrijving van werktuigen en uitrusting, in de mate waarin deze uitsluitend voor het opleidingsproject worden gebruikt, de kosten van diensten inzake begeleiding en advisering met betrekking tot het opleidingsproject, de personeelskosten van degenen die de opleiding volgen, binnen bepaalde grenzen.

⁽¹⁰⁵⁾ PB L 337 van 13.12.2002, blz. 3. Steun voor het scheppen van werkgelegenheid valt niet onder de toepassing van deze verordening wanneer het gaat om steun die wordt verleend in de vervoersector (artikel 1). Steun in de vervoersector valt alleen onder de verordening wanneer deze bestemd is voor de aanwerving van benadeelde en gehandicapte werknemers of bedoeld is ter dekking van de extra kosten die verbonden zijn aan het in dienst hebben van benadeelde werknemers. De betrokken steunmaatregel heeft dit echter niet als doel en voldoet ook niet aan de overige criteria van de verordening „werkgelegenheidssteun”.

⁽¹⁰⁶⁾ PB L 10 van 13.1.2001, blz. 30.

⁽¹⁰⁷⁾ Zie punt 115, vierde streepje, van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽¹⁰⁸⁾ De Commissie heeft in het verleden reeds de gelegenheid gehad artikel 87, lid 3, onder c), rechtstreeks toe te passen om rekening te houden met de economische ontwikkeling in bepaalde sectoren, namelijk door de voorwaarden voor de toekenning van steun in individuele besluiten vast te leggen. Zie onder meer de mededeling van de Commissie aan de overige lidstaten en andere belanghebbenden betreffende steunmaatregel N 376/01 — Italië — Steunregeling ten behoeve van kabelbaaninstallaties (PB C 172 van 18.7.2002, blz. 2) (punten 44-49). Ook heeft advocaat-generaal Jacobs in punt 38 van zijn conclusies van 18 september 2003, nog niet gepubliceerd, in zaak C-91/01 Italië/Commissie erop gewezen dat „de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie niet definitief kan worden beperkt door de vaststelling van dergelijke teksten (noot: richtsnoeren of andere „soft law”)”.

⁽¹⁰⁹⁾ Doorberekening van alle kosten van kleine luchthavens in het tarief van de luchthavengelden betekent dat een zeer klein aantal gebruikers een soms zeer zware financiële last wordt opgelegd. Dit kan hen ervan weerhouden zich op secundaire luchthavens te vestigen. In het voorstel van de Commissie over de luchthavengelden, waarin werd gesteld dat deze de werkelijke aan de luchthavenactiviteit verbonden kosten moesten weerspiegelen, werd eveneens rekening gehouden met het specifieke karakter van kleine luchthavens, die niet zonder overheidssteun kunnen (zie punt 32 van mededeling COM (97) 154 def.). Voorts merkt de Commissie op dat in bepaalde lidstaten systemen voor een financiële verevening tussen luchthavens bestaan, waarbij de grootste luchthavens vaak de kleinere subsidiëren. Wanneer wordt geëist dat de door kleine luchthavens toegepaste tarieven hun totale kosten weerspiegelen, zou dit hun organisatiemodel onnodig verstoren.

⁽¹¹⁰⁾ Voor nadere informatie over de problematiek over de luchthavengelden in Europa, zie bijvoorbeeld „Airport charges in Europe” — Airport Council International Europe — 8.5.2003.

luchthavengelden regelen. Het staat de lidstaten dus vrij zelfstandig een openbaar tarief vast te stellen dat is aangepast aan de specifieke omstandigheden; het Waals gewest had dit kunnen doen en zal dit ook in de toekomst nog kunnen doen. Wat de lidstaten echter niet mogen doen is discriminerend optreden, hetzij direct, hetzij indirect, bijvoorbeeld door selectie van de gebruikte toestellen. Zij mogen evenmin afwijken van eerder door henzelf vastgestelde duidelijke regels.

(265) De Commissie wijst erop dat zij er niet tegen gekant is dat onder bepaalde voorwaarden aan luchtvaartmaatschappijen kortingen worden verleend voor het aanmoedigen tot het opzetten van nieuwe lijnen of verhoging van de frequenties om de groei van het aantal passagiers te stimuleren. In haar beschikking „Manchester” heeft zij vastgesteld dat kortingen van beperkte duur die zonder discriminatie tussen de gebruikers van de luchthaven worden verleend, niet onder de toepassing van artikel 87 vallen, aangezien zij geen mededingingsvervalsing veroorzaken. Zij had bij die gelegenheid uiteengezet dat een korting of kortingsstelsel waarbij een voorkeursbehandeling wordt gegeven aan een specifiek bedrijf een grote kans liep wel onder de toepassing van artikel 87 te vallen en dus als steun is aan te merken.

(266) Zoals reeds overwogen, is de Commissie van mening dat op basis van de in het geval Manchester vastgestelde regels het Waals gewest over de mogelijkheid beschikte Ryanair kortingen toe te staan op voorwaarde dat dit op niet-discriminerende basis en voor een beperkte periode gebeurde. België heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, ondanks het feit dat daarin was voorzien bij het decreet van het Waals gewest waarbij de betrokken luchthavengelden werden geregeld, en heeft er in plaats daarvan voor gekozen aan een enkele maatschappij en dus op discriminerende en niet-doorzichtige wijze steun te verlenen voor 15 jaar, die niet een beperkte duur is zoals bedoeld in de beschikking „Manchester”. De toekenning van steun enkel en alleen aan Ryanair was in strijd met de nationale wetgeving, was niet noodzakelijk voor de beoogde ontwikkeling van de luchthaven en stond niet in verhouding tot die doelstelling, aangezien er andere wettelijke middelen voorhanden waren. Gezien deze situatie is de Commissie van oordeel dat de reeds aan Ryanair verleende kortingen op de luchthavengelden, alsook de toekomstige garanties tot schadeloosstelling van het Waals gewest als zodanig niet als steunmaatregelen kunnen worden beschouwd die met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn.

5.3.2. DOOR BSCA VERLENDE KORTINGEN OP DE TARIEVEN VOOR GRONDAFHANDELING

(267) Grondafhandeling is een commerciële activiteit die in bepaalde luchthavens krachtens Richtlijn 96/67/EG

openstaat voor concurrentie. Zoals de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure heeft benadrukt, behoeft het geen verbazing te wekken dat door een luchthavenbeheerder aan een luchtvaartmaatschappij kortingen op de tarieven voor grondafhandeling worden toegestaan ⁽¹¹¹⁾. Dit kan echter wel het geval zijn wanneer de dienstverlenende onderneming structureel met verlies werkt en deze verliezen mogelijk worden gedekt door overheidsmiddelen die de luchthavenbeheerder onder meer ontvangt in zijn hoedanigheid van luchthavenautoriteit of verrichter van een dienst van algemeen economisch belang ⁽¹¹²⁾. Voor BSCA kunnen de bij wijze van compensatie voor kosten inzake onderhoud en brandpreventie ontvangen middelen bijvoorbeeld in deze categorie vallen.

(268) Wanneer een luchthaven dergelijke diensten met verlies aan een luchtvaartmaatschappij levert, moet zij kunnen bewijzen dat deze verliezen gerechtvaardigd zijn en worden gecompenseerd door verwachte inkomsten uit andere commerciële activiteiten. Deze verliezen mogen in geen geval worden goedge maakt door de inkomsten die de luchthaven geniet als luchthavenautoriteit of beheerder van een dienst van algemeen economisch belang. Dit veronderstelt dat de taken van een luchthaven in haar hoedanigheid van luchthavenautoriteit, alsook de daarmee samenhangende financiële stromen, duidelijk omschreven zijn.

(269) Wat de luchthaven van Charleroi betreft, steunt het aan Ryanair geboden specifieke tarief voor grondafhandelingsdiensten geenszins op een duidelijke analyse van de daaraan voor BSCA verbonden kosten. De door de analyse van het bedrijfsplan opgeleverde deelelementen lijken er integendeel op te wijzen dat de grondafhandeling niet kostendekkend is.

⁽¹¹¹⁾ Punt 85 van het besluit tot inleiding van de procedure: „Wat de tarieven voor gronddiensten betreft, is de Commissie van oordeel dat er lagere prijzen kunnen worden berekend wanneer een luchthavengebruiker op grote schaal van de gronddiensten van een onderneming gebruik maakt. Het behoeft dan ook geen grote verbazing te wekken dat de met betrekking tot bepaalde bedrijven gehalveerde tarieven lager liggen dan het gangbare tarief, aangezien deze bedrijven een minder vergaande dienstverlening zouden verlangen dan andere.”

⁽¹¹²⁾ In Richtlijn 96/67/EG is uitdrukkelijk rekening gehouden met het risico van kruissubsidies en is daarom een gescheiden boekhouding voorgeschreven voor grondafhandelingsdiensten enerzijds en andere luchthavendiensten anderzijds. In artikel 4 van de richtlijn is het volgende bepaald:

„1. De beheerder van een luchthaven, de gebruiker of de dienstverlener die grondafhandelingsdiensten verleent, dient een overeenkomstig de heersende handelspraktijk strikte boekhoudkundige scheiding aan te brengen tussen de aan de levering van deze diensten verbonden activiteiten en zijn overige activiteiten.

2. Op de naleving van deze boekhoudkundige scheiding moet worden toegezien door een door de lidstaat aan te wijzen onafhankelijke controleur. Deze moet er met name op toezien dat er geen geldstroom vloeit tussen de activiteit van de luchthavenbeheerder als luchthavenautoriteit en zijn grondafhandelingsdiensten.”

- (270) Door de salariskosten voor handling-ticketing en de in het bedrijfsplan aangegeven inkomsten uit grondafhandelingsdiensten tegen elkaar af te zetten, kan de winstmarge op de grondafhandeling bij benadering worden bepaald. Het betreft een ruwe berekening aangezien de overige afhandelingskosten naast de personeelskosten (verbruiksgoederen, prestaties, onderhoud van uitrusting, enz.) daarin niet zijn verwerkt; wel is rekening gehouden met het personeel dat wordt ingezet voor de registratie en de ontvangst van de passagiers. Uit deze vergelijking kan niettemin worden geconcludeerd dat de winstmarge negatief is tot en met 2006 (tussen – 650 000 en – 1 370 000 euro, afhankelijk van het jaar), waarbij de salariskosten per passagier dalen van 4,42 tot 2,73 euro, hetgeen echter nog steeds ver boven het bedrag van 1 euro en vervolgens 1,13 euro ligt dat aan Ryanair in rekening wordt gebracht.
- (271) Pas vanaf 2007 zou de grondafhandeling winst maken, dank zij de 50 000 extra passagiers per jaar (dus 300 000 in 2010) die door reguliere maatschappijen worden geleverd en voor de afhandeling waarvan gemiddeld 14 euro per passagier in rekening zal worden gebracht. Zo zouden volgens het bedrijfsplan in 2010 de 1 150 000 low-cost passagiers in totaal 1,5 miljoen euro aan inkomsten uit grondafhandelingsdiensten genereren en zouden de 300 000 reguliere passagiers alleen al 4,5 miljoen euro aan inkomsten opleveren.
- (272) Zonder deze van de reguliere maatschappijen verwachte extra bijdrage, die in het bedrijfsplan is verwerkt, en naar verwachting zal beginnen bij 100 000 euro in 2003, ongeveer 1 700 000 euro zal bedragen in 2007 en bijna 4 000 000 euro in 2010, zou de aldus berekende marge voor de grondafhandeling nog steeds negatief zijn. Men kan zich afvragen of een reguliere maatschappij bereid zou zijn in Charleroi een prijs te betalen die vergelijkbaar is met het tarief op een grote luchthaven, in de wetenschap bovendien dat zij twaalf maal meer betaalt dan een andere op die locatie gevestigde maatschappij. Volgens België zal het vooral gaan om maatschappijen die op Afrika vliegen, grote hoeveelheden bagage moeten verwerken en dus zeer hoge afhandelingskosten moeten betalen.
- (273) Tevens beschikt de Commissie over informatie waaruit zij kan concluderen dat de grondafhandeling, met uitzondering van bijtanken, van een Boeing 737 op basis van een twintigtal vliegbewegingen per dag en voor 100 tot 200 plaatsen, parameters die in overeenstemming zijn met de wijze waarop Ryanair in Charleroi opereert, op een regionale luchthaven 800 à 1200 euro per vliegtuig zou kosten; dit bedrag ligt al minstens 20 % lager dan wat op grotere luchthavens wordt aangerekend. Op deze basis zouden de kosten 6 tot 8 euro per passagier bedragen, hetgeen overeenkomt met het tariefbeleid van BSCA ten aanzien van andere maatschappijen. Er bestaat dus een zeer duidelijk vermoeden van dumping door BSCA wanneer alleen naar de verlening van grondafhandelingsdiensten wordt gekeken.
- (274) De grondafhandelingsactiviteit is bovendien in sterke mate opengesteld voor concurrentie op de belangrijkste luchthavens en Charleroi zal, indien het succes aanhoudt, namelijk zodra 2 miljoen passagiers worden afgehandeld — de hypothese die in het bedrijfsplan wordt gehanteerd voor de periode vanaf 2006-2007 — dezelfde weg moeten opgaan en zich richten naar de communautaire regelgeving. De Commissie wijst er in dit verband op, dat Richtlijn 96/67/EG een daadwerkelijke en eerlijke concurrentie wil garanderen ⁽¹¹³⁾ en dat in het kader van de regels die voor de goede werking van de luchthaveninfrastructuur zijn vastgesteld de beginselen van objectiviteit, doorzichtigheid en niet-discriminatie moeten worden nageleefd ⁽¹¹⁴⁾. Naar aanleiding van een prejudiciële vraag was het Hof in zijn arrest van 16 oktober 2003 ⁽¹¹⁵⁾ van oordeel dat wat de financiële tegenprestatie voor de toegang tot de luchthaveninstallaties betreft, de richtlijn zich niet ertegen verzet dat „... deze vergoeding zodanig wordt vastgesteld dat de beheerder van de luchthaven niet alleen de kosten in verband met de beschikbaarstelling van de luchthaveninstallaties en het onderhoud ervan kan dekken maar ook een winstmarge kan realiseren.” De Belgische autoriteiten hebben zelfs op 19 december 2003 bevestigd dat de drempel van 2 miljoen passagiers wellicht eind 2004 of in de loop van 2005 zal worden gehaald. Dit impliceert, met name gezien artikel 4 van Richtlijn 96/67/EG, dat een strikt gescheiden boekhouding zal moeten worden gevoerd om te garanderen dat deze aan concurrentie blootstaande activiteit niet wordt gesubsidieerd door enige andere activiteit van de luchthaven. Zodra dit niveau wordt bereikt kunnen een of meer onafhankelijke exploitanten hun diensten aanbieden en het spreekt vanzelf dat het huidige tarief in de orde van 1 euro per passagier en dit over een periode van 15 jaar de daadwerkelijke opening voor de mededinging onuitvoerbaar zou maken.
- (275) Totdat de drempelwaarde van 2 miljoen passagiers wordt gehaald, kan de luchthaven uiteraard binnen zijn louter commerciële activiteiten winst- en verliesposten met elkaar verrekenen; bijvoorbeeld verliezen op de grondafhandeling met winst op de parkeerfaciliteiten voor passagiers. Deze verrekening tussen commerciële activiteiten zal niet meer mogelijk zijn zodra de in Richtlijn 96/67/EG vastgelegde drempelwaarde van 2 miljoen passagiers zal zijn bereikt; verrekening is nu al verboden tussen commerciële activiteiten en economische activiteiten van algemeen belang. De Commissie wijst er eveneens op dat zij zich blijft inzetten voor een daadwerkelijke liberalisering van de grondafhandeling ⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹³⁾ Overweging 16 van de richtlijn.

⁽¹¹⁴⁾ Overweging 25 van de richtlijn.

⁽¹¹⁵⁾ Arrest van 16 oktober 2003 - Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH tegen Deutsche Lufthansa AG — Zaak C-363/01.

⁽¹¹⁶⁾ In dit verband verwijst zij naar de zaken die zij bij het Hof van Justitie aanhangig heeft gemaakt tegen Duitsland en Italië, respectievelijk op 12 september 2003 en 19 december 2002, wegens het feit dat deze lidstaten Richtlijn 96/67/EG op niet-conforme wijze hadden omgezet, met als gevolg dat het aantreden van nieuwe exploitanten op de belangrijkste luchthavens in die landen rechtstreeks werd belemmerd.

(276) In Charleroi is geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de taken van BSCA als respectievelijk luchtautoriteit, beheerder van een dienst van algemeen economisch belang en verrichter van commerciële diensten, en al evenmin tussen de met deze respectieve taken samenhangende financiële stromen. Gezien deze situatie kan onmogelijk worden uitgesloten dat kruissubsidiëring plaatsvindt tussen de financiering van de grondafhandelingsdiensten en de financiering van andere, niet-commerciële activiteiten, en kan dus evenmin worden uitgesloten dat er in dit verband sprake is van steunverlening.

(277) Een financiële interventie door de overheid lijkt in dit verband dus niet noodzakelijk, wel integendeel. Gezien de recente liberalisering van de grondafhandelingssector en de noodzaak ervoor te zorgen dat deze op efficiënte wijze haar beslag krijgt, is de Commissie van mening dat, wanneer kortingen op de grondafhandelingsdiensten geacht worden staatssteun ten gunste van een luchtvaartmaatschappij te zijn, deze steun niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden verklaard. Zij lijken immers in deze vorm noch noodzakelijk, noch bevorderlijk voor de ontwikkeling van een luchthavenstructuur binnen een geliberaliseerd kader.

5.3.3. ANDERE TEGEMOETKOMINGEN TER BEVORDERING VAN LUCHTDIENSTEN VANAF REGIONALE LUCHTHAVENS

(278) Steun die gericht is op ontwikkeling en waarmee wordt beoogd te komen tot een betere exploitatie van regionale luchthaveninfrastructuren die thans onderbenut worden en kosten voor de Gemeenschap meebrengen, kan beslist van communautair belang zijn en aansluiten bij de doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

(279) Exploitatiesteun die bedoeld is om nieuwe luchtvaartlijnen op te zetten of bepaalde frequenties te verhogen kan een noodzakelijk instrument zijn voor de ontwikkeling van kleine regionale luchthavens. Dergelijke steun kan belangstellende bedrijven over de streep trekken om het risico van investeringen in nieuwe routes te nemen. Om deze steun verenigbaar te kunnen verklaren op grond van het bepaalde in artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, moet echter worden vastgesteld of de steun noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel en daarmee in verhouding staat, en of de steun geen met het gemeenschappelijk belang strijdig effect heeft op het handelsverkeer.

(280) Exploitatiesteun kan maar zelden als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden aangemerkt omdat deze over het algemeen voor mededingingsvervalsing zorgt in de sectoren waar hij wordt toegekend en per definitie ongeschikt is om een van de in de afwijkingbepalingen van het Verdrag omschreven doelstellingen te helpen bereiken. Aangezien met deze steun geen

enkele technische of structurele aanpassing van het bedrijf gepaard gaat en daardoor de commerciële ontwikkeling van het bedrijf niet wordt bevorderd, stelt dit soort steun de begunstigde alleen in staat zijn klanten kunstmatig lage tarieven te bieden en zijn winstmarge zonder enige rechtvaardiging te verhogen.

(281) Er zijn echter bepaalde uitzonderingen op dit beginsel en de Commissie heeft al eerder dit type steun verenigbaar verklaard, mits bepaalde voorwaarden in acht worden genomen. Exploitatiesteun is door de Commissie bijvoorbeeld reeds goedgekeurd in de zeevaart, voor het opzetten van lijnen over korte afstand tussen twee of meer Franse havens of tussen Franse en communautaire havens⁽¹¹⁷⁾. Een Franse regeling beoogde de met het opzetten van nieuwe lijnen verbonden financiële moeilijkheden te verzachten door degressieve steun te verlenen met een maximumduur van drie jaar en een maximum van 30 % van de in aanmerking komende exploitatie-uitgaven. Daarbij gold ook een maximum voor het absolute bedrag van de steun. Na de formele onderzoekprocedure te hebben ingeleid heeft de Commissie deze steun verenigbaar verklaard op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, met het argument dat de ontwikkeling van de korte vaart past binnen de doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid: „In haar mededeling over de ontwikkeling van de korte vaart heeft de Commissie de nadruk gelegd op de betekenis van deze wijze van vervoer voor de bevordering van duurzame en veilige mobiliteit, voor de versterking van de cohesie binnen de Unie en voor de verhoging van de doeltreffendheid van het vervoer bij een intermodale aanpak. Tevens heeft zij erkend dat de bevordering van de korte vaart op alle niveaus moet gebeuren, d.w.z. zowel op communautair als op nationaal of regionaal niveau.”

(282) In het onderhavige geval dient dus te worden nagegaan of is voldaan aan de criteria op grond waarvan andere steunmaatregelen dan korting op de luchthaven gelden en de onderhandelingsstarieven eventueel als verenigbaar kunnen worden aangemerkt.

5.3.3.1. Doel van de maatregel en aanwezigheid van het communautair belang

(283) De eerste voorwaarde voor de toekenning van steun is dat deze aan zijn doel moet beantwoorden, namelijk dat hij past binnen een samenhangend ontwikkelingsbeleid voor een luchthaven en wordt gekenmerkt door de onmiskenbare wil de rentabiliteit van infrastructuur die niet altijd winstgevend zijn te ontwikkelen.

⁽¹¹⁷⁾ Beschikking 2002/610/EG van de Commissie van 30 januari 2002 betreffende de steunmaatregel die Frankrijk voornemens is te treffen voor het openen van de nieuwe lijnen voor zeevervoer over korte afstand (PB L 196 van 25.7.2002, blz. 31).

- (284) Bevordering van de regionale ontwikkeling, het toerisme, de plaatselijke economie of het imago van de regio zal zo het gevolg zijn van dit samenhangend beleid dat er allereerst op gericht is de luchthavenactiviteiten op duurzame wijze te ontwikkelen.
- (285) Staatssteun voor grote luchthavens en zelfs voor luchthavens van gemiddelde omvang is slechts moeilijk en bij uitzondering te rechtvaardigen, maar voor kleine luchthavens kan dergelijke steun daarentegen noodzakelijk zijn. Zonder overheidssteun zouden kleine luchthavens die nog niet boven de rentabiliteitsdrempel zitten, niet kunnen overleven. Om open te kunnen blijven, hebben zij behoefte aan overheidsfinanciering en deze noodzaak is door de Commissie onderkend met name in haar voorstel betreffende luchthavengelden ⁽¹¹⁸⁾: „Voor een goede werking van de meeste van deze kleine luchthavens welke een belangrijke rol spelen bij de economische en sociale samenhang in de Unie, is het immers noodzakelijk dat er regelmatig op omvangrijke schaal steun wordt verleend door de staat of de plaatselijke overheden, dan wel in bepaalde gevallen financieel wordt bijgesprongen door de grootste luchthavens (...)”
- (286) Op dit ogenblik bestaat er geen definitie van grote luchthavens, luchthavens van gemiddelde omvang en kleine luchthavens. Het Comité van de Regio's heeft in zijn verkennend advies van 2 juli 2003 over de capaciteit van de regionale luchthavens een indeling van de Europese luchthavens in vijf categorieën voorgesteld ⁽¹¹⁹⁾:
- categorie A: de grote hubs (meer dan 25 miljoen passagiers, 4 in totaal), die goed zijn voor ongeveer 30 % van het Europese luchtvervoer;
 - categorie B: nationale luchthavens (10 tot 25 miljoen passagiers, in totaal 16), die goed zijn voor ongeveer 35 % van het Europese luchtvervoer;
 - categorie C: 15 luchthavens (5 tot 10 miljoen passagiers) die goed zijn voor ongeveer 14 % van het Europese luchtvervoer;
 - categorie D: 57 luchthavens (1 tot 5 miljoen passagiers), die goed zijn voor ongeveer 17 % van het Europese luchtvervoer;
 - categorie E: 67 luchthavens (200 000 tot 1 miljoen passagiers), die goed zijn voor ongeveer 4 % van het Europese luchtvervoer.

Volgens het Comité van de Regio's behoren de regionale luchthavens voor het merendeel tot de categorieën D en E; bepaalde luchthavens uit categorie C kunnen echter eveneens als regionale luchthavens worden beschouwd.

⁽¹¹⁸⁾ COM(97) 154 def. reeds aangehaald.

⁽¹¹⁹⁾ CdR 393/2002 def.

(287) De regionale luchthavens kunnen eveneens een oplossing bieden voor een probleem waarmee het vervoerbeleid wordt geconfronteerd, namelijk de overbelasting van de grote luchthavens.

(288) De Commissie heeft in haar „Witboek — het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen” ⁽¹²⁰⁾, gesteld dat „vanwege de groei van het luchtverkeer de exploitatie van luchthavens moet worden aangepast om de bestaande capaciteit optimaal te gebruiken”.

(289) De ontwikkeling van de regionale luchthavens is des te interessanter omdat, aldus de Commissie: „de huidige structuur van de luchtvaart de maatschappijen ertoe brengt om hun activiteiten te concentreren op grote luchthavens, die zij ontwikkelen tot knooppunten van hun intercommunautaire en internationale activiteiten. De congestie doet zich met name voor op de grote „hubs” en leidt tot overlast en problemen met de afhandeling van het luchtverkeer. Voor de congestie in de lucht bestaat reeds een concreet actieplan, voor de congestie op de grond is nog geen aandacht en wordt nog niets gedaan. Toch heeft bijna de helft van de 50 grootste luchthavens in Europa de grens van hun capaciteit op de grond bereikt of al bijna bereikt”.

(290) In het in overweging 286 genoemde advies van het Comité van de Regio's dat op verzoek van de Commissie is opgesteld over de luchthavencapaciteit in Europa, wordt uiteengezet:

„Regionale vliegvelden hebben doorgaans overcapaciteit qua terminals en gebruik van start- en landingsbanen, terwijl hubs en nationale vliegvelden juist met uitbreidingsproblemen te kampen hebben. Zolang de grote luchtvaartmaatschappijen doorgaan met hun „hub and spoke”-strategieën, bestaat er geen oplossing voor deze schijnbare tegenstelling. Wel bestaan er momenteel signalen dat sommige maatschappijen bezig zijn om de aanvullende rol van „point-to-point traffic” (rechtstreekse vluchten) te onderzoeken.

Er bestaan mogelijkheden het „point-to-point traffic” op de regionale vliegvelden uit te breiden. Goedkope luchtvaartmaatschappijen hebben hier onlangs voorbeelden van geleverd, maar zij vormen niet het enige segment dat van deze routes kan profiteren. De regio's en maatschappijen moeten samen toewerken naar evenwicht tussen enerzijds „point to point” en anderzijds „hub and spoke”: zij dienen in kaart te brengen welke vluchten vanaf regionale vliegvelden kunnen worden gepland zonder dat op een grote luchthaven hoeft te worden overgestapt.”

⁽¹²⁰⁾ COM(2001) 370 van 12.9.2001.

- (291) Kleine luchthavens zijn voor hun voortbestaan weliswaar vaak aangewezen op overheidssteun in de vorm van steun voor de bouw van infrastructuur of exploitatiesteun, maar voor de duurzame ontwikkeling van een luchthaven zijn uiteraard groei van het luchtverkeer en een toename van het aantal passagiers noodzakelijk. Zoals reeds vermeld in de opmerkingen van de belanghebbende partijen, zijn de passagiersaantallen op kleine luchthavens over het algemeen onvoldoende om een kritische omvang te bereiken en boven de rendabiliteitsdrempel uit te komen. Pas nadat een kritische omvang is bereikt kunnen zij als echte commerciële ondernemingen functioneren en in mindere mate een beroep doen op overheidsgeld.
- (292) Er zijn geen absolute cijfers voorhanden wat de rendabiliteitsdrempel betreft. Het Comité van de Regio's schat dat deze ligt op anderhalf miljoen passagiers per jaar, terwijl uit de door de universiteit van Cranfield uitgevoerde studie, waarin in een aantal gevallen wordt uitgegaan van 500 000 en zelfs een miljoen passagiers per jaar, blijkt dat er verschillen bestaan afhankelijk van het land en van de organisatie van de luchthavens ⁽¹²¹⁾.
- (293) Of deze kritische omvang en de rendabiliteitsdrempel worden gehaald is een gok voor kleine luchthavens omdat de traditionele maatschappijen, zowel low-cost als chartermaatschappijen niet geneigd zijn zich daar te vestigen, zoals duidelijk blijkt uit de ervaringen van BSCA. De traditionele maatschappijen geven de voorkeur aan hubs met een goede staat van dienst en een gunstige ligging, die snelle verbindingen mogelijk maken, die vertrouwd zijn voor de gebruikers en waar deze beschikken over waardevolle slots die zij niet willen verliezen. Zoals de traditionele maatschappijen die over het algemeen hun toevlucht nemen tot bekende hubs zijn low-cost-maatschappijen niet altijd bereid het risico te nemen om zonder financiële prikkels hiertoe het risico te nemen te gaan vliegen vanaf onbekende luchthavens die zij nog niet hebben kunnen testen.
- (294) In zekere zin hebben de Europese regionale luchthavens te lijden van het al jaren gevoerde luchthaven- en luchtvaartbeleid, waardoor het verkeer op een aantal grote nationale metropolen wordt geconcentreerd. Het wordt hun niet gemakkelijk gemaakt zich te ontwikkelen door de aanzuigende werking die uitgaat van de centrale luchthavens die, behalve van hun aanvoergebied en hun geografische ligging, kunnen profiteren van jarenlange investeringen in infrastructuur en het feit dat zij de vestigingsplaats zijn van de nationale maatschappijen. Bepaalde luchthavens kunnen erop rekenen hun exploitatie sluitend te maken door de aantallen passagiers die hun worden aangeleverd door luchtvaartmaatschappijen die openbare dienstverplichtingen vervullen ⁽¹²²⁾ of dankzij door de nationale overheden opgezette steunregelingen van sociale aard.
- (295) De luchthavens en met name de regionale luchthavens spelen een belangrijke rol in Europa en hebben daar een aanzienlijke economische en sociale invloed; dit werd nog eens benadrukt door een studie uit 1998 van de organisatie ACI-Europe, getiteld „Werkgelegenheid en welvaart in Europa” ⁽¹²³⁾. De Gemeenschap bevordert nu al de ontwikkeling van luchthavens, met name regionale, door in het kader van het Europees regionaal beleid en met leningen van de Europese Investeringsbank financieringen toe te staan voor de ontwikkeling van luchthaveninfrastructuur.
- (296) Om een doelmatig gebruik van de betrokken infrastructuur mogelijk te maken, zodat de in dit verband vaak toegekende overheidsmiddelen kunnen worden terugbetaald, kan de toekenning van steun aan luchtvaartmaatschappijen door regionale openbare luchthavens onder bepaalde voorwaarden noodzakelijk zijn om de passagiersaantallen aan te trekken die die luchthavens in staat moeten stellen de rendabiliteitsdrempel te overschrijden en zonder overheidsmiddelen te overleven.
- (297) In het onderhavige geval is de steun onderdeel van de ontwikkeling van de luchthavenactiviteiten in Charleroi en van een bekend en samenhangend project. Wat dit betreft, stelt de Commissie vast dat de Waalse autoriteiten sinds het eind van de jaren tachtig een samenhangend luchthavenbeleid hebben gevoerd dat met name voorziet in specialisatie van de onder hun bevoegdheid vallende luchthavens, ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur en het prospecteren van gebruikers die de voor een duurzame ontwikkeling noodzakelijke passagiersaantallen kunnen aanbrengen. Tot enkele jaren geleden behoorde de luchthaven van Charleroi tot categorie „E” van de Europese regionale luchthavens, zoals omschreven door het Comité van de Regio's (200 000 tot 1 miljoen passagiers). Hij is nu naar de volgende categorie opgeklommen en beleeft een groei van het aantal passagiers die tot de hoogste in Europa behoort. BSCA heeft voor een „niche-strategie” gekozen die erop gericht is niet dezelfde diensten aan te bieden als die welke door de luchthaven Brussel-Zaventem worden geleverd, maar zich te concentreren op bepaalde marktsegmenten alsook op een aanbod van basisdiensten.

5.3.3.2. Noodzaak van de steun

- (298) De randvoorwaarden voor het handelsverkeer kunnen op twee verschillende niveaus door dit type steun wor-

⁽¹²¹⁾ Blz. 5.33 en 6.11 van genoemd rapport.

⁽¹²²⁾ Zie blz. 5-27 van de genoemde door de universiteit van Cranfield uitgevoerde studie waarin het volgende wordt gesteld : „To some extent, subsidisation of air services within the PSO framework can be interpreted as an indirect subsidy to an airport. In relation to some remote airports in Scotland and Ireland, they are almost exclusively reliant on subsidised PSO air services.”

⁽¹²³⁾ Luchthavens creëren rechtstreeks 1 100 banen per miljoen passagiers dat jaarlijks wordt afgehandeld, maar de totale werkgelegenheid (inclusief indirecte en afgeleide werkgelegenheid) wordt geraamd op circa 2 200 banen, dus het dubbele. Luchthavens zijn economische aanjagers en strategische katalysatoren die een brede scala aan andere economische activiteiten aantrekken.

den beïnvloed. Het eerste van deze twee niveaus is de markt voor luchtvervoersdiensten. De steun die aan luchtvaartmaatschappijen wordt uitgekeerd zorgt voor distorsies in het Europese luchtruim, ongeacht of deze maatschappijen al dan niet vanaf dezelfde luchthavens opereren, aangezien hun exploitatiekosten daardoor worden verlaagd.

(299) Het tweede niveau waarop verstoring van het handelsverkeer optreedt is de markt voor luchthavendiensten. De steun kan indirect distorsies tussen centrale en regionale luchthavens veroorzaken. De subsidies kunnen een maatschappij ertoe aanzetten naar een andere luchthaven te verhuizen en een lijn te verleggen van een centrale naar een secundaire luchthaven. Een dergelijke delocalisatie is echter weinig waarschijnlijk gezien de zeer hoge kosten en het financiële risico die daaraan voor een luchtvaartmaatschappij verbonden kunnen zijn. Bovendien laten de maatschappijen zich leiden door het type luchthavendiensten dat wordt aangeboden en dat past bij een bepaalde commerciële strategie: centrale en secundaire luchthavens bieden niet hetzelfde type luchthavendiensten aan; de eerste bieden een volledig dienstenassortiment aan („full services”), terwijl de tweede meestal een beperkter aanbod hebben.

(300) Het opzetten van een lijn vanaf een regionale luchthaven zou passagiers kunnen aantrekken die oorspronkelijk van plan waren vanaf een centrale luchthaven te vertrekken. Dit kan leiden tot een verlegging van het verkeer en zodoende tot een verlegging van de met de luchthavenactiviteit samenhangende inkomstenstromen. Dit type verstoringen moet echter worden gerelativeerd. In vergelijking met centrale luchthavens hebben secundaire luchthavens namelijk bepaalde nadelen voor passagiers (ligging ver van de grote steden; problematische verbindingen met de grote steden; slecht aansluitende luchtroutes), en de passagiers worden dus niet automatisch door de secundaire luchthavens „aangezogen”. Voorts lijkt de vestiging van een luchthavenmaatschappij op een secundaire luchthaven niet noodzakelijk een verlegging van het passagiersverkeer van de centrale naar die secundaire luchthaven met zich mee te brengen. Het ziet er daarentegen eerder naar uit dat dit een marktstimulerende factor zou kunnen zijn voor beide luchthavens. Wat dit betreft is het aantreden van Ryanair op de route Charleroi/Brussel-Dublin in 1997 een bron van nuttige informatie. Het totale reguliere verkeer, namelijk vanaf Brussel-Zaventem en Charleroi met bestemming Dublin, is in hoog tempo verdubbeld en heeft gedurende zeven jaar een duurzame groei laten zien. Volgens de door Ryanair verstrekte cijfers hebben de vanaf de centrale luchthaven opererende traditionele maatschappijen (Aer Lingus en Sabena tot in 2001) door het aantreden van Ryanair geen passagiers verloren: onder druk van de concurrentie door de Ierse maatschappij hebben zij hun prijzen verlaagd, hetgeen de markt heeft gestimuleerd en extra vraag naar vervoerdiensten heeft gecreëerd.

(301) Tussen regionale luchthavens kunnen zich distorsies op de markt voor luchthavendiensten voordoen, en dit type

distorsies is veel riskanter. Europa telt een groot aantal kleine luchthavens die willen uitbreiden, terwijl het aantal luchtvaartmaatschappijen die thans het risico willen nemen nieuwe lijnen te openen relatief beperkt is. De betrokken luchtvaartmaatschappijen hebben het dus voor het zeggen en kunnen de regionale luchthavens gemakkelijk tot concurrentie dwingen. Ryanair kan profiteren van de concurrentie tussen enkele kilometers van elkaar verwijderde luchthavens, zoals zij heeft gedaan in Frankrijk, waar zij heeft ingespeeld op de rivaliteit tussen de luchthavens van Pau en Tarbes, die een dertigtal kilometer van elkaar verwijderd zijn. Zij kan deze aanpak ook volgen ten aanzien van in verschillende lidstaten gevestigde luchthavens.

(302) De regionale luchthavens worden niet altijd geleid zoals ondernemingen, maar zoals publieke infrastructuur die functies vervullen die verband houden met het vervoerbeleid, ruimtelijke ordening of plaatselijke ontwikkeling. Het komt niet zelden voor dat de plaatselijke overheden bereid zijn steun te verlenen, bijvoorbeeld via de beheersmaatschappij van een luchthaven. De overheidsmiddelen kunnen dan ter beschikking van maatschappijen worden gesteld voor andere doeleinden dan duurzame ontwikkeling van de luchthaven, bijvoorbeeld om de activiteit in de regio te ontwikkelen, het toerisme of het imago van de regio te verbeteren. Indien aan dergelijke subsidies geen randvoorwaarden worden verbonden, kunnen deze buitensporige proporties aannemen, en het beoogde doel niet noodzakelijk dienen, met name de duurzame ontwikkeling van de regionale luchthavens.

(303) De tweede voorwaarde is dat de aan de luchtvaartmaatschappijen overgemaakte steunbedragen dus alleen gelden voor opening van nieuwe routes of nieuwe frequenties die een toename van het netto aantal passagiers bij het vertrek van de regionale luchthaven met zich meebrengen, zodat er een deel van het door de maatschappij gedragen risico wordt overgenomen.

(304) De steun mag in principe niet worden betaald wanneer de route reeds in exploitatie is: het risico voor de maatschappij is dan gering of nihil en steun niet gerechtvaardigd. Wanneer een maatschappij dus reeds een route vanuit een luchthaven exploiteert zal zij geen aanspraak kunnen maken op overheidssteun.

(305) Er mag ook geen steun worden betaald aan een luchtvaartmaatschappij voor een nieuwe lijn die zij zal gaan exploiteren ter vervanging van en ten gevolge van het opgeven van een oude lijn waarvoor bij openstelling reeds steun werd ontvangen; de luchthaven zou namelijk uit dien hoofde en bij overigens gelijkblijvende omstandigheden geen netto positief effect ondervinden ten aanzien van het ter plaatse ontvangen aantal passagiers. Wanneer het evenwel uitsluitend gaat om de vervanging, gedurende de periode dat steun wordt verleend, van de

ene door de andere lijn, welke beide vertrekken uit Charleroi en de luchthaven tenminste hetzelfde aantal passagiers oplevert, is er geen aanleiding om de betaling van de steun over de volledige periode te beëindigen.

(306) In de toekomst zal evenmin steun kunnen worden toegekend voor een lijn die door Ryanair wordt geopend in de plaats van een andere lijn die zij onderhield vanaf een andere luchthaven in het zelfde economisch aantrekkingsgebied of bevolkingsgebied. De Commissie acht het namelijk van cruciaal belang om te voorkomen dat aanloopsteun gaat concurreren met lopende subsidies, bijvoorbeeld doordat lijnen worden verplaatst na de toekenning van maximale steun. Een dergelijke praktijk zou in strijd zijn met de wezenlijke doelstelling van aanloopsteun, te weten de ontwikkeling van de desbetreffende luchthaven in overeenstemming met het algemeen belang.

(307) Evenmin mag een nieuwkomer met steun worden geholpen om reeds geopende verbindingen te openen en rechtstreeks de concurrentie aan te gaan met een reeds aanwezige maatschappij die deze route vanuit de luchthaven exploiteert. De nieuwkomer zal de concurrentie op eigen kracht moeten aangaan, maar niet op overheidssteun kunnen rekenen.

(308) In het onderhavige geval was de steun aan Ryanair een compensatie van het risico dat de maatschappij heeft genomen door maximaal vier vliegtuigen in te zetten die minstens drie retourvluchten per dag uitvoeren gedurende 15 jaar, hetgeen de verplichting inhoudt dat er minstens 12 nieuwe routes of frequenties vanuit Charleroi moeten worden onderhouden. De verbindingen die zijn geopend sinds de ondertekening van de akkoorden met BSCA in 2001 zijn Londen, Milaan, Liverpool, Rome, Carcassonne, Barcelona/Gerona, Venetië, Pisa, Shannon en Glasgow. Aangezien geen enkele vervoerder deze lijnen vanuit Charleroi onderhoudt, heeft de Waalse steun niet gediend ter ondersteuning van de rechtstreekse concurrentie met een reeds vanuit Gosselies vliegende maatschappij.

(309) De Commissie merkt eveneens op dat Ryanair in die tussentijd ook geen andere door haar geëxploiteerde lijnen vanuit Charleroi heeft gesloten. Als dit zou zijn gebeurd zouden de Belgische autoriteiten hiermee bij de berekening van de maximaal eventueel toe te kennen steun rekening moeten houden.

(310) Voor de lijn Charleroi-Dublin is hoegenaamd niet aangetoond dat er steun nodig was; deze lijn is een lijn die reeds bijna vier jaar bestond ten tijde van de ondertekening van de akkoorden van 2001. De economische

levensvatbaarheid was reeds aangetoond: operationele steun voor de exploitatie van deze lijn bleek dus onnodig.

5.3.3.3. *Stimulerend karakter van de steun*

(311) Steun moet een stimulerend karakter hebben: een onderneming moet hierdoor een activiteit kunnen ontwikkelen die zij zonder die overheidssteun niet zou hebben ondernomen. Maar deze activiteit moet op termijn zonder steun rendabel zijn. Daarom moet steun voor het starten van nieuwe verbindingen of het opvoeren van frequenties in de tijd beperkt worden. De steun dient voor het openstellen van een nieuwe route, maar mag niet als een soort infuus deze route in stand houden; de routes moeten economisch levensvatbaar zijn. Ook mag geëist worden dat de steun geleidelijk afneemt, om het stimulerende effect ervan te verhogen. Met degressieve steun kan een vervoerder worden geholpen op het moment dat de lijn wordt geopend, terwijl hij meteen de boodschap krijgt dat hij het in de toekomst zelf zal moeten redden. De degressiviteit kan ook afhangen van de grootte van de luchthaven, zodat een grotere steunintensiteit wordt voorbehouden aan de eerste ontwikkelingen van luchthavens van de kleinste categorieën terwijl dit steunniveau daalt, wanneer de bekendheid en daarmee de aantrekkingskracht ervan is toegenomen.

(312) De marketingsteun die voor de volledige duur van de overeenkomst van 15 jaar wordt betaald bedraagt 4 euro per passagier en is niet degressief gedurende de volledige duur van de overeenkomst. De steun is dus geen stimulerende maatregel om nieuwe lijnen te helpen starten, maar betekent in feite gewoon een langdurige dekking van operationele kosten. De looptijd van de steun moet dus worden verkort en worden gekoppeld aan de effectieve kosten van de aanlooperperiode; gezien de hierboven vermelde door de Commissie ingestelde praktijk bij de steunverlening voor het opstarten van scheepvaartdiensten en de gelijkenis met de openbare dienstverplichtingsregelingen acht de Commissie een periode van maximaal vijf jaar na de opening van een lijn redelijk, met name voor inter-Europese punt-punt-verbindingen. Wanneer er behoefte is aan meer bekendheid voor de lijn en de betrokken luchthaven en als een aanloopsteun uit dien hoofde kan worden gerechtvaardigd dient eveneens de globale concurrentieomgeving van het luchtvervoer in stand te worden gehouden.

(313) De Commissie merkt op dat een periode van drie jaar reeds in de sector vrachtovervoer over zee was vastgesteld. Een maximale periode van 5 jaar kan in de sector luchtvervoer worden toegepast, en met name waar het low-cost-maatschappijen betreft. Deze sector kent in Europa een zekere dynamiek, die gekenmerkt

wordt door een exponentiële groei van de omzet. Volgens een rapport van de universiteit van Cranfield ⁽¹²⁴⁾ zouden de low-cost-maatschappijen, die momenteel 4 % van de passagiers in Europa vervoeren, in 2010 een marktaandeel van 12 tot 15 % bereiken. De Commissie stelt ook vast, met name gelet op de omstandigheden van het geval en de opmerkingen van bepaalde derden belanghebbenden onder wie HRL Morrison, dat een periode gaande tot 5 jaar redelijkerwijs noodzakelijk is voor het starten van de activiteit vanaf een luchthaven, en eveneens van een periode tot 5 jaar om tot een eerste rentabiliteit te komen. Deze beperking is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het karakter van steun voor het openstellen van nieuwe routes in het onderhavige geval wordt bewaard wat niet het geval zou zijn in het geval van langere of onbeperkte perioden.

- (314) De rentabiliteit van de luchtlijnen zelf komt normaal sneller: in het onderhavige geval is Ryanair van minder dan 300 miljoen euro in het boekjaar 1999 gestegen tot meer dan 840 miljoen euro in het boekjaar 2003. Tegelijkertijd steeg het aantal passagiers van 5,3 naar 15,7 miljoen. De winst van de maatschappij kende eenzelfde verloop en steeg van ongeveer 57 naar meer dan 239 miljoen euro. Low-cost-luchtvaartmaatschappijen blijken dus zeer snel rendabel te zijn; in het jaarverslag van Ryanair betreffende het derde kwartaal van boekjaar 2003-2004, dat op 28 januari 2004 is verschenen, staat overigens dat Ryanair 73 van de 146 lijnen minder dan 12 maanden exploiteerde. De Commissie merkt op dat Ryanair desondanks een nettomarge na belastingen behaalt van 19 tot 25 % naar gelang de kwartalen en 28 % voor het laatste boekjaar, dat boekjaar 2002 wordt genoemd en op 31 maart 2003 werd afgesloten.
- (315) Het is dus duidelijk dat de rentabiliteit van de door Ryanair geopende routes vrijwel onmiddellijk is en zeer snel een beladingsgraad van 80 % bereikt, zelfs als een zekere daling is aangekondigd. De maatschappij bevestigde dit zelf in haar jaarverslag van het eerste kwartaal 2003-2004 dat op 3 november 2003 is verschenen. Daarin wordt aangegeven dat wat de in het voorjaar van 2003 geopende routes betreft, bijvoorbeeld in Zweden, in Nederland of in Frankrijk, en waarbij de beladingsgraad minder bedroeg dan het verwachte cijfer, al het plan was opgevat deze verbindingen te vervangen, wanneer er in de winter van hetzelfde jaar 2003 niet sprake zou zijn van een aanzienlijke verbetering.
- (316) De Commissie is zich in onderhavige zaak evenwel ervan bewust dat zij voor het eerst een beschikking geeft met betrekking tot de steun die aan een luchtvaartmaatschappij werd toegekend voor het tot stand brengen van nieuwe verbindingen. Zij is van oordeel dat het stimulerende en evenredig karakter van de steun moet worden beoordeeld aan de hand van drie afzonderlijke parameters, die reeds zijn genoemd en die alle drie bijdragen

tot het algemeen belang; het betreft de algemene bestrijding van de congestie van het luchtruim door de ontwikkeling van het aanbod, hetgeen vooral een rol speelt in dichtbevolkte gebieden, de algemene economische situatie van het betrokken gebied en het ontwikkelingsniveau van dat gebied, en tenslotte de ontwikkeling van de concurrentie die dankzij gerichte steun kan worden vergemakkelijkt. In het onderhavige geval houdt de Commissie rekening met het feit dat de stad Charleroi gelegen is in een provincie, Henegouwen, waar de welvaart per inwoner beduidend lager is dan het communautaire gemiddelde, maar daarentegen ook in een groot en economisch rijk bevolkingsgebied, dicht bij Brussel en bij Rijsel, met goede wegverbindingen zodat de reizigers zich vlot kunnen verplaatsen. De Commissie stelt ook vast dat het oorspronkelijke contract voorzag in de mogelijkheid van subsidiëring gedurende een periode van 15 jaar. Zij acht het derhalve voor de eerste beschikking wenselijk, met het oog op de geleidelijke aanpassing van het beheer van de betrokken lijnen en om rekening te houden met de specifieke situatie van de luchthaven, zowel wat zijn regionale positie als zijn zeer geringe aanvangsactiviteit betreft, de reeds genoemde periode van vijf jaar in aanmerking te nemen om aanloopsteun mogelijk te maken.

- (317) Wat de eenmalige bijdragen betreft, en afgezien van hun eventuele hieronder beoordeelde evenredigheid, kunnen deze vaste, eenmalig bij de opening betaalde bedragen die geen verband houden met de reële door Ryanair gedragen kosten, niet, behoudens aantoning door de Belgische autoriteiten van het tegendeel, beschouwd worden als steun die een rendabele ontwikkeling van de lijnen beoogt. Eventuele eenmalige bijdragen en bijdragen in de marketingkosten zullen hoe dan ook globaal moeten worden getoetst aan de startkosten van iedere nieuwe lijn, om een cumulering van steun boven de toegestane drempel te vermijden.

5.3.3.4. *Evenredigheid van de steun*

- (318) Er moet een dubbel evenredigheidsverband worden gelegd tussen de steun en de context daarvan. Ten eerste moet er nauw verband bestaan tussen de doelstelling van ontwikkeling van de luchthaven, door middel van een netto-uitbreiding van het passagiersverkeer, en het niveau van de aan de luchtvaartmaatschappij verstrekte steun. Er moet dus een steunbedrag per passagier worden berekend. Een luchtvaartmaatschappij die een luchthaven niet de voor de uitbreiding daarvan benodigde hoeveelheden passagiers kan bezorgen zal zo niet onrechtmatig worden bevoorrecht. Een maatschappij daarentegen die de ten doel gestelde ontwikkeling van de luchthaven bewerkstelligt zal daarvan de vruchten plukken. In het geval van BSCA wordt de marketingsteun berekend per instappende passagier. Er bestaat dus een evenredigheidsverband tussen de steun en de toename van het passagiersverkeer die nodig is voor uit-

⁽¹²⁴⁾ „Europe's Low Cost Airlines — An analysis of the economics and operating characteristics of Europe's charter and low cost scheduled carriers”: Air Transport Research Report 7, Cranfield.

breiding van de luchthavenactiviteit. Eenmalige financiële prikkels worden daarentegen niet berekend per instappende passagier, zodat er geen sprake is van een evenredigheidsverband. Indien er 12 routes zouden worden geopend, zou het totale bedrag aan financiële prikkels ongeveer 2,9 miljoen euro ⁽¹²⁵⁾ bedragen. Betrokken op het aantal voor deze 12 lijnen verwachte instappende passagiers, namelijk 600 000 passagiers per jaar ⁽¹²⁶⁾, zou dit bedrag overeenkomen met ongeveer 4,8 euro per passagier per jaar en bijvoorbeeld ongeveer 1,3 euro per passagier over een periode van drie jaar. Het uiteindelijke evenredigheidskarakter zou dus moeten worden aangetoond aan de hand van het tweede criterium.

(319) Voor het tweede evenredigheidsverband moet traditioneel worden gekeken naar de verhouding tussen steun en de kosten waartoe de begunstigde zich heeft verbonden. Wat betreft de 4 euro per passagier marketingsteun zou dit neerkomen op een overname van 50 % van genoemde kosten, een hoog percentage dus. In ieder geval zou deze evenredigheid door België moeten worden gecontroleerd en geanalyseerd in het licht van de bijkomende marketingkosten die over een periode van vijf jaar voor de promotie van iedere voor steun in aanmerking komende luchtlijn worden uitgetrokken. Op het ogenblik lijken de marketingkosten eerder achteraf te zijn vastgesteld als zijnde het gebruik door Promocy van de 8 euro, waarvan BSCA en Ryanair ieder 50 % hebben betaald, hetgeen niet de evenredigheid echt lijkt te waarborgen. Met name het meerekenen van goedkope tickets in deze kosten en de terugbetaling door Promocy aan Ryanair van het verschil met het normale tarief kunnen in beginsel onbeperkte uitgaven vormen.

(320) Een dekking van 50 % van de aanloopkosten over een periode tot vijf jaar in de sterk veranderende omgeving zoals hiervoor is beschreven, is in de ogen van de Commissie al vanuit het oogpunt van duur en intensiteit van de steun kenmerkend voor aanloopsteun. In deze context zou het volgens de Commissie met name moeilijk zijn bedrijfsplannen op te stellen over de ontwikkeling van iedere lijn voor een langere periode dan deze periode. De hier bedoelde steun maakt het mogelijk dat makkelijk bekendheid van de lijn kan worden verkregen en houdt voor de Commissie een adequaat compromis in tussen deze eis en de eis dat er met een concurrerende omgeving rekening wordt gehouden. Bovendien zou in de contractuele periode van 15 jaar iedere bijkomende nieuwe lijn voor deze startsteun in aanmerking kunnen komen.

(321) Wat betreft de eenmalige prikkels, ook al zouden in beginsel bepaalde kosten van de installatie voor Ryanair in Charleroi, zoals de opleiding van grondpersoneel, investeringen ter plaatse enz. in theorie ook voor steun in aanmerking kunnen komen, andere meer algemene kosten die ruimschoots buiten het kader van BSCA vallen, zoals de opleiding van de piloten, blijken niet dezelfde evenredigheid te vertonen, en ook geen finan-

ciële prikkels te zijn. Voorlopig kan de Commissie in verband met het forfaitaire karakter van deze steun, waar tegenover geen bepaalde kosten staan, nog geen definitieve beslissing nemen.

(322) In beide gevallen spreekt het vanzelf dat de Commissie de mogelijkheid van cumulering van steun uitsluit: zo mogen de marketingkosten of eerste investeringskosten (eenmalig) bij het openstellen van een lijn verenigbaar zijn, de gemeenschappelijke kosten mogen niet worden verrekend aan beide eindpunten van de lijn, waar die zich ook bevinden, omdat dit zou neerkomen op de toekenning van een gecumuleerde aanloopsteun die boven de 50 % kan komen.

(323) Wat de steunintensiteit betreft, die zij in dit geval beperkt tot 50 %, herinnert de Commissie eraan dat deze natuurlijk niet geldt voor alle werkingskosten, na verrekening van de inkomsten, van de betreffende luchtlijnen. Voor aanloopsteun met een intensiteit van 50 % voor een duur van ten hoogste vijf jaar komen uitsluitend in aanmerking bijkomende aanloopkosten die de luchtvaartmaatschappij niet op kruissnelheid zou kunnen dragen en die een overheidsbijdrage vergen, zodat het risico van niet-levensvatbaarheid gedurende de aanloopperiode wordt gedeeld. Zij hebben bijvoorbeeld betrekking op de kosten van marketing en reclame die in het begin moeten worden gemaakt om bekendheid te geven aan de verbinding, de door Ryanair gedragen installatiekosten op het vliegveld van Charleroi, de uitzonderlijke tariefverlagingen ten opzichte van het openbaar tarief wat betreft de luchthavenbelasting, die moeten worden gemaakt bij het openstellen van de lijn. Daarentegen mag geen steun gegeven worden met betrekking tot de geregelde bedrijfskosten zoals huur of afschrijving van de vliegtuigen, brandstof, lonen van de vliegtuigbemanningen, cateringkosten.

(324) De Commissie geeft er bij de beoordeling van de exploitatiesteun altijd de voorkeur aan om ervoor te zorgen dat deze een zekere degressiviteit vertoont om een progressieve uitvoerbaarheid van de gesteunde activiteit te waarborgen. Het onderhavige geval is iets anders in die zin dat het niet rechtstreeks samenhangt met de rentabiliteit van iedere luchtlijn voor de vervoerder, Ryanair, maar met het gebrek aan bekendheid en aantrekkelijkheid van de luchthaven die als steunpunt dient aan het einde van deze lijnen, namelijk Charleroi. De degressiviteit is dus minder noodzakelijk aangezien de gesteunde basis, d.w.z. het bedrijfsplan van iedere lijn, zelf afnemende prikkels moeten bevatten: de reclame voor de opening van een luchtlijn zou bijvoorbeeld het jaar van opening maximaal moeten zijn en vanaf de volgende jaren aanzienlijk afnemen. België kan echter uitgaan van een geleidelijke vermindering van het gehanteerde tarief, hier 50 %, waarbij de gecumuleerde steun niet hoger mag zijn dan 50 % van de kosten die over vijf jaar in aanmerking komen.

(325) Voorts stelt de Commissie vast dat de luchthaven van Charleroi voordat het contract met Ryanair getekend werd behoorde tot categorie E van de luchthavens vol-

⁽¹²⁵⁾ Dit bedrag omvat 250 000 euro voor hotelkosten, 1 920 000 euro — d.w.z. 160 000 euro voor elk van de 12 geopende lijnen —, 768 000 euro voor pilotenopleiding en 4 000 euro voor kantooruitrusting.

⁽¹²⁶⁾ Iedere retourverbinding van Ryanair brengt ongeveer 100 000 passagiers ofwel 50 000 instappende passagiers.

gens de indeling van het Comité van de Regio's, dat wil zeggen een luchthaven met het kleinste activiteitsvolume van ruimschoots minder dan een miljoen passagiers per jaar. Om die reden acht de Commissie het wenselijk dat de luchthaven van Charleroi steun heeft mogen verlenen met een maximale intensiteit van 50 %; het gemeenschappelijk belang van de ontwikkeling van de regionale luchthavens betekent hier immers dat een krachtige inspanning van de luchthaven nodig is om haar handicaps bijvoorbeeld op het vlak van de bekendheid te overwinnen. Gelet op genoemd algemeen belang is de Commissie niet van oordeel dat de steun een buitensporig nadelige invloed heeft op de concurrentie. Het is daarentegen denkbaar voor de Commissie dat een luchthaven met een groter verkeersvolume niet dezelfde mate van aanloopsteun nodig heeft. De opening van een nieuwe lijn vanuit een luchthaven die al meer bekendheid heeft en beter wordt bediend lijkt minder exploitatierisico op te leveren en betere kansen te bieden dan in het geval van de luchthaven van Charleroi, en dergelijke luchthavens mogen hun ontwikkeling alleen maar ondersteunen met startsteun van een lagere intensiteit.

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

- (326) Het steunbedrag dat aan een luchtvaartmaatschappij wordt toegekend voor de ontwikkeling van luchtdiensten moet helder zijn. Om gemakkelijk herkenbaar te zijn moet het worden berekend per instappende passagier.
- (327) Wanneer een luchthaven bereid is steun te geven in ruil voor economische tegenprestaties, zoals het opstarten van nieuwe lijnen, moet dit openbaar worden gemaakt om geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid te geven zich aan te melden en hun zaak te bepleiten. De regels en beginselen op het gebied van de overheidsaanbestedingen en concessies moeten indien nodig worden nageleefd. Bepaalde luchthavens gebruiken bijvoorbeeld het *Publicatieblad van de Europese Unie* — reeks S — als reclamemiddel ⁽¹²⁷⁾.
- (328) Luchthavens die de ontwikkeling van luchtdiensten willen bevorderen zullen objectieve criteria wat betreft maximum steunbedrag en steunperiode moeten ontwikkelen, teneinde een gelijke behandeling van luchtvaartmaatschappijen te waarborgen.
- (329) Op het niveau van de lidstaten moeten er beroepsmechanismen ingesteld worden om te waarborgen dat er geen enkele discriminatie bij de toewijzing van de steun plaats heeft en er geen enkele luchtvaartmaatschappij op een bepaalde luchthaven onrechtmatig bevoordeeld wordt.
- (330) België beschikt op dit moment niet over een doorzichtige regeling die geïnteresseerde vervoerders de mogelijkheid biedt nieuwe routes vanaf Charleroi te openen, en heeft evenmin een systeem opgezet dat de gelijke behandeling van de actoren bij de toekenning van de steun kan waarborgen, waarbij in de opstelling van objectieve criteria voor de steun is voorzien, en de maximumbedragen en de duur ervan bekend worden gemaakt. België beschikt evenmin over een beroepsmechanisme dat kan waarborgen dat er geen enkele discriminatie tussen vervoerders wordt toegepast.

5.3.3.6. *Sanctie en terugbetalingsmechanisme*

- (331) Er moeten sanctiemechanismen worden toegepast wanneer een vervoerder zich niet houdt aan de verbintenissen die hij bij de uitbetaling van de steun tegenover een luchthaven is aangegaan. Een regeling voor teruggave van de steun of van beslag van een eerst door de vervoerder gestelde zekerheid kan de luchthaven de zekerheid geven dat de luchtvaartmaatschappij zijn verbintenissen nakomt.
- (332) In de tussen Ryanair en BSCA gesloten overeenkomst is inderdaad een regeling opgenomen voor teruggave van de steun in geval van niet-nakoming van de verbintenissen door de vervoerder. De Commissie merkt in dit verband op dat de tussen Ryanair en BSCA getekende overeenkomst verschillende bepalingen bij punt II-2 bevat, voor het geval de overeenkomst niet door Ryanair wordt nagekomen, die de luchthaven in staat stellen zich althans gedeeltelijk te beschermen indien de maatschappij deze luchthaven verlaat. Indien Ryanair zijn activiteiten vanaf Charleroi met meer dan 50 % vermindert ten opzichte van zijn eerdere activiteiten gedurende de vijf eerste jaren of wanneer de maatschappij minder dan twee vliegtuigen in Charleroi stationeert zal zij de ontvangen steun integraal moeten terugbetalen. Deze boete bedraagt in het zesde jaar 66 % van de ontvangen bedragen, waarna dit cijfer vervolgens per jaar met 6,66 % wordt vermindert en na tien jaar volledig ophoudt.
- (333) De Commissie is van mening dat deze contractueel tussen partijen overeengekomen bepaling in verhouding staat tot de nagestreefde doelstelling om de ontwikkeling van de luchthaven op lange termijn te verzekeren in overeenstemming met het algemeen belang en aldus een passagiersaantal te bereiken waarbij winstgevendheid wordt bereikt. Zij is derhalve van oordeel dat deze bepaling een onmisbare voorwaarde is om een gedeelte van deze steun aan te merken als evenredig en derhalve verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

⁽¹²⁷⁾ Zie bijvoorbeeld PB S 219 van 14.11.2001, blz. 150993 en PB S 240 van 11.12.2002, blz. 191371.

5.3.3.7. *Cumulatie*

- (334) De toegekende steun mag in beginsel niet gecumuleerd worden met andere subsidies die de luchtvaartmaatschappijen ontvangen indien het om sociale steun gaat of om vergoedingen voor openbare dienstverlening, indien die als steun aangemerkt zouden worden. Overeenkomstig de hiervoor vastgestelde evenredigheidsregels mogen de steunmaatregelen evenmin gecumuleerd worden met andere steunmaatregelen voor dezelfde kosten, ook wanneer zij in een andere staat zijn uitbetaald. Het geheel van de steunmaatregelen voor een nieuwe lijn mag nooit meer bedragen dan 50 % van het totale bedrag van de aanloopkosten, marketingkosten en eenmalige financiële prikkels, voor de twee betrokken bestemmingen samen. Evenzo mogen de voor een bepaalde bestemming betaalde bijdragen niet 50 % van de kosten van die bestemming overschrijden.
- (335) Om het stimulerende karakter van de steun bij de start van luchtvaartverbindingen te behouden als instrument om alleen regionale luchthavens te ontwikkelen is het volgens de Commissie nodig ervoor te zorgen dat dergelijke steunmaatregelen geen enkel onrechtstreeks voordeel kunnen geven aan grote luchthavens die al in ruime mate toegang hebben tot de internationale handel en tot concurrentie. Er moet derhalve speciale aandacht worden geschonken aan de beperkingen van subsidiabele kosten wanneer een luchtvaartlijn Charleroi, in het onderhavige geval, met een grote luchthaven verbindt, zoals die welke behoren tot de categorieën A en B van het Comité van de Regio's, en/of met een gecoördineerde of volledig gecoördineerde luchthaven ⁽¹²⁸⁾.
- (336) Dergelijke steunmaatregelen mogen evenmin toegekend worden wanneer de toegang tot een route aan één enkele vervoerder is voorbehouden op grond van artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 2408/92, en met name van punt d).
- (337) Ryanair komt voor haar lijnen vanaf Charleroi niet in aanmerking voor een subsidie uit hoofde van sociale steun of van compensatie voor openbare dienstverlening. De toegang tot de lijnen die Ryanair vanaf Charleroi verzorgt is evenmin aan één enkele vervoerder voorbehouden.

⁽¹²⁸⁾ Volgens de definities en de indeling die zijn opgenomen in Verordening (EEG) nr. 95/93 van de Raad van 18.1.1993 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van „slots” op communautaire luchthavens (PB L 14 van 22.1.1993, blz. 1). Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1554/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 221 van 4.9.2003, blz. 1).

5.4. *BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN DIE DOOR DE BETROKKEN LIDSTAAT MOETEN WORDEN GETROFFEN OM DE STEUNMAATREGEL VERENIGBAAR TE MAKEN*

- (338) De Commissie stelt vast dat de door BSCA aan Ryanair betaalde steun voldoet aan een aantal voorwaarden voor toewijzingen voor de bevordering van de luchtvaartdiensten vanuit regionale luchthavens, maar dat aan andere voorwaarden niet is voldaan: er moeten dus in bepaalde gevallen voorwaarden worden vastgesteld om verenigbaarheid mogelijk te maken.

5.4.1. *KORTINGEN OP DE LUCHTHAVENRECHTEN*

- (339) Geen enkele maatregel kan de kortingen op de luchthavenrechten die nu reeds door het Waals Gewest aan Ryanair worden verleend, als zodanig verenigbaar met de gemeenschappelijke markt maken. België zal het bedrag van de terug te vorderen steun berekenen, waarbij het ermee rekening zal houden dat er slechts één algemeen kortingensysteem bestaat dat is vervat in de Waalse wetgeving in artikel 7, leden 1 en 2, van het besluit van 1998 waarop Ryanair aanspraak zou kunnen maken, en dit voor de hele periode waarin het specifieke tarief dat contractueel met Ryanair is vastgesteld, van toepassing is.
- (340) Voor de toekomst zal het Waals Gewest, als het zijn tarieven zo wil aanpassen dat er een sterkere prikkel van uit gaat, een nieuw openbaar tarief moeten bekendmaken dat voor alle luchtvaartmaatschappijen bestemd is; het Waals Gewest zal ook, overeenkomstig de praktijk die reeds door de Commissie is toegepast, kortingen van onbepaalde duur kunnen invoeren die beschikbaar worden gesteld en worden verleend zonder discriminatie tussen de luchthavengebruikers.

5.4.2. *DOOR HET WAALS GEWEST VERLENDE GARANTIES MET BETREKKING TOT HET NIVEAU VAN DE LUCHTHAVENRECHTEN EN DE OPENINGSTIJDEN VAN DE LUCHTHAVEN CHARLEROI*

- (341) Geen enkele maatregel kan de garanties met betrekking tot de schadeloosstelling in geval van financiële verliezen die Ryanair zou lijden indien het Waals Gewest van zijn bestuurlijke bevoegdheden gebruik zou maken, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt maken. België zal erop toezien dat deze garanties vervallen.

5.4.3. *DOOR BSCA VERLENDE KORTINGEN OP DE TARIJVEN VOOR GRONDAFHANDELINGSDIENSTEN*

- (342) Omdat op geen enkele manier kan worden aangetoond dat de middelen die door BSCA worden gebruikt om de

kortingen te verlenen, van zuiver commerciële oorsprong zijn, gaat het bij de in dat kader aan Ryanair toegekende bedragen om staatssteun. Deze steun zou, in de onmiddellijke context van de liberalisering voor de luchthaven Charleroi, de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer dusdanig kunnen beïnvloeden dat dit in strijd is met het gemeenschappelijk belang. Daarom is er geen enkele maatregel die de door BSCA aan Ryanair verleende kortingen op de prijzen voor grondafhandelingsdiensten verenigbaar kan maken met de gemeenschappelijke markt. België zal het bedrag van de terug te vorderen steun berekenen door het verschil te berekenen tussen de exploitatiekosten die door BSCA worden gedragen en die verband houden met de aan Ryanair verleende grondafhandelingsdiensten en de prijs die de luchtvaartmaatschappij wordt aangerekend. Voor zover de in Richtlijn 96/67/EG bedoelde drempel van 2 miljoen passagiers nog niet is bereikt, kan België de eventuele winst die BSCA met zijn andere strikt commerciële activiteiten heeft behaald, op dit bedrag in mindering brengen.

5.4.4. ANDERE TEGEMOETKOMINGEN VOOR DE BEVORDERING VAN LUCHTVAARTDIENSTEN VANUIT REGIONALE LUCHTHAVENS

(343) De andere door BSCA ter beschikking gestelde bedragen, onder andere in de vorm van marketingbijdragen, eenmalige prikkels en het ter beschikking stellen van kantoorruimte, welke in het kader van de tussen partijen gesloten overeenkomsten voorwerp van de onderhavige beschikking vormen, worden verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt als aanloopsteun voor nieuwe lijnen mits aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- Alle bijdragen zijn beperkt in de tijd. Wat betreft de betrokken bestemmingen binnen Europa zal deze tijdsduur niet langer zijn dan vijf jaar vanaf de openstelling van een nieuwe lijn. Deze bijdragen mogen niet worden betaald wanneer die lijn wordt geopend ter vervanging van een andere lijn die vijf jaren daaraan voorafgaand door Ryanair is gesloten. In de toekomst zal evenmin steun mogen worden toegekend voor een lijn die door de Ryanair wordt geopend ter vervanging van een andere lijn die deze maatschappij onderhield vanaf een andere luchthaven in het zelfde economische aantrekkingsgebied of bevolkingsgebied.
- De marketingbijdragen, thans vastgesteld op 4 EUR per passagier, moeten worden gemotiveerd aan de hand van een ontwikkelingsplan dat door Ryanair is opgesteld en vooraf door BSCA is gevalideerd voor elke betrokken lijn. Dit plan specificeert de opgevoerde en in aanmerking komende kosten, die rechtstreeks betrekking moeten hebben op de promotie van de lijn en dit met de bedoeling die lijn na een eerste periode van vijf jaar levensvatbaar te maken zonder dat steun wordt verleend. BSCA valideert ook achteraf de aanloopkosten die daadwerkelijk voor elke lijn zijn gemaakt na de periode van vijf jaar; BSCA laat zich, in voorkomend geval, daarin bijstaan door een onafhankelijk accountant.
- Wat het reeds door BSCA betaalde gedeelte van die bijdragen betreft zal een vergelijkbare procedure moeten worden gevolgd om die steun volgens dezelfde beginselen te valideren.
- Aan de eenmalige bijdragen voor de openstelling van de lijn blijkt nu niet dezelfde logica ten grondslag te liggen en deze moeten dus worden teruggevorderd, behalve het gedeelte dat België zou kunnen rechtvaardigen als zijnde rechtstreeks verband houdend met de kosten die Ryanair heeft gemaakt op de luchthaven van Charleroi, en dat een evenredig en stimulerend karakter heeft.
- Het geheel van de steun die een nieuwe lijn ontvangt mag nooit meer bedragen dan 50 % van de aanloopkosten, de marketingkosten en de eenmalige prikkels, voor beide bestemmingen van die lijn samen, waaronder Charleroi. Op dezelfde manier mogen de voor een bestemming betaalde bijdragen niet meer bedragen dan 50 % van de daadwerkelijke kosten van die bestemming. Bijzondere aandacht gaat in die evaluaties naar de lijnen die Charleroi verbinden met een grote luchthaven, zoals die van de categorieën A en B van het Comité van de Regio's, en/of met een gecoördineerde luchthaven of een volledig gecoördineerde luchthaven.
- De door BSCA betaalde bijdragen die na de aanloopperiode van vijf jaar niet aan de aldus vastgestelde criteria blijken te voldoen, moeten door Ryanair worden terugbetaald.
- De in voorkomend geval voor de lijn Dublin-Charleroi betaalde bedragen uit hoofde van de hier onderzochte overeenkomsten van november 2001 worden teruggevorderd.
- België moet een niet-discriminerende steunregeling invoeren om de gelijke behandeling te garanderen van de luchtvaartmaatschappijen die nieuwe luchtvaartdiensten vanuit de luchthaven Charleroi wensen te ontwikkelen, volgens de bij dit besluit vastgestelde objectieve criteria.

(344) Voor zover niet aan deze voorwaarden zou worden voldaan met betrekking tot een deel van deze steun, ongeacht of het een categorie steun of een gesubsidieerde lijn betreft, of ingeval van een ingrijpende wijziging van de voorwaarden van het evenwicht van de overeenkomsten tussen Ryanair en BSCA, moet België het geheel van de daarmee overeenkomende steun bedoeld in de voorgaande overweging in zijn geheel terugvorderen.

5.5. OVERZICHT DOOR DE COMMISSIE VAN HAAR
BELEID INZAKE DE FINANCIERING VAN DE LUCHTHAVENS
EN DE LUCHTVERBINDINGEN

- (345) Alvorens haar conclusies met betrekking tot deze zaak te geven wil de Commissie nog eens wijzen op de algemene context; ook wil zij zo enkele aanwijzingen geven voor de actoren uit de overheidssector en de economische kringen over de beleidsplannen die zij zal voorstellen om deze twee thema's, namelijk de financiering van de luchthavens en de aanloopsteun voor luchtverbindingen, nader toe te lichten.
- (346) De algemene context van dit dossier is de openstelling van het Europese luchtruim waaraan de Commissie al ruim tien jaar heeft gewerkt. Het derde luchtvaartpakket, dat sinds 1993 van kracht is, heeft de exploitatie verder geliberaliseerd door de invoering van de communautaire vergunning, door de onbeperkte toegang tot de intracommunautaire markt sinds april 1997, en door de tariefvrijheid. Als logische consequentie daarvan hebben de openbare dienstverplichtingen de lidstaten die dit wensen de gelegenheid gegeven op dit gebied instrumenten voor de ontwikkeling van hun grondgebied ten uitvoer leggen.
- (347) Buiten dat kader zijn er bepaalde op de regulering van die liberalisering gerichte acties geweest — waarvan sommige al eerder zijn genoemd — die o.a. de toekenning van „slots” (in het bijzonder op de verzadigde luchthavens), de liberalisering van de grondaafhandelingsdiensten en gelijke toegang tot de geautomatiseerde reserveringsdiensten betroffen.
- (348) Op dezelfde manier ging de openstelling van de sector, die uiteraard van grote invloed is geweest op de activiteit en de handelwijze van de traditionele luchtvaartmaatschappijen of flag carriers, gepaard met een strikte discipline ten aanzien van staatssteun. Door de toepassing van het beginsel van eenmalige herstructureringssteun („one time-last time”) konden de meest alerte maatschappijen overstappen van een betrekkelijk beschermde status naar een normaal marktdeelnemerschap.
- (349) De recente ontwikkelingen die mogelijk zijn gemaakt door de Open skies-arresten ⁽¹²⁹⁾ van het Hof van Justitie bevorderen eveneens de consolidering van de Europese actoren en van hun vermogen om op communautair niveau de concurrentie met luchtvaartmaatschappijen uit derde landen aan te gaan.
- (350) Zo zijn er de afgelopen jaren ook andere belangrijke ontwikkelingen op de Europese luchtvervoermarkt geweest; één daarvan is het ontstaan van enkele nieuwe maatschappijen van communautaire omvang, met aantrekkelijke tarieven en met een low-costs-structuur waardoor zij die tarieven kunnen handhaven. Ryanair is een van de belangrijkste actoren in die snelgroeiende sector en heeft daar een zeker succes. De Commissie kan dit alleen maar toejuichen en waardering hebben voor de bijdrage van die actoren tot de algemene verlaging van de prijzen in het luchtvervoer in Europa en een ruime toegang tot die wijze van vervoer. Als hoedster van de Verdragen moet de Commissie er echter voor zorgen dat de regels van de interne markt in acht worden genomen en dat, in het bijzonder, de regels die een eerlijke concurrentie garanderen correct worden toegepast, met name in het geval van staatssteun die niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou blijken te zijn. Zonder die discipline zouden bepaalde luchtverbindingen slechts een buitenkansje voor de passagiers zijn en geen duurzaam goedkoop reisaanbod vormen.
- (351) Ook staan de luchthavens, die vaak uitsluitend territoriaal georiënteerd waren en aanvankelijk als militaire bases in Europa werden gevestigd, in veel gevallen niet langer onder nationaal gezag, maar ressorteren zij nu onder de regio's, openbare bedrijven, of zelfs de particuliere sector. Er is de Commissie echter niets bekend over de oprichting ex nihilo van een particuliere luchthaven, zonder overheidsmiddelen. De overgang naar de particuliere sector heeft in beginsel plaatsgevonden in de vorm van privatisering of een geleidelijke openstelling voor particuliere investeringen.
- (352) Voor een deel van de lasten van die luchthavens, of het nu particuliere of openbare luchthavens zijn, worden vaak vergoedingen van overheidswege betaald, voor taken op het gebied van veiligheid of beveiliging, of andere bijdragen in de kosten die op zichzelf geen betrekking hebben op economische levensvatbaarheid maar die nodig blijven voor de exploitatie van die luchthavens. Het kan gaan om werkzaamheden op het gebied van de luchtverkeersleiding, politietaken, brandbestrijding enz. Ook de financiering van de infrastructuur, of van het onderhoud ervan, gebeurt nog grotendeels met overheidsmiddelen.
- (353) Zoals reeds opgemerkt, bestaat er thans geen communautaire visie op de financiering van sommige van die lasten door de overheid noch een gezamenlijke regeling voor tarifiering van het gebruik van de luchthaveninfrastructuur. De Commissie wil echter op korte termijn een dergelijke regeling voorstellen, bijvoorbeeld in de vorm van een Mededeling over de financiering van de luchthavens, waardoor de lidstaten, de overheden en de openbare of particuliere luchthavenbeheerders hun betrekkingen kunnen plaatsen binnen een samenhangende regeling inzake de concurrentie op Europese schaal. In die context zal de Commissie erop toezien dat de praktijk met betrekking tot de kortingen op de luchthavenheffingen daarin wordt opgenomen, evenals een duidelijke afbakening van de lasten die met overheidsmiddelen kunnen worden bekostigd en die welke door de luchthavenbeheerder uit zijn eigen middelen moeten worden betaald. Zo zal zij duidelijk maken dat het han-

⁽¹²⁹⁾ Arresten van 5 december 2002 van het Hof van Justitie (C-466-C-469/98 en C-470-C-472/98) — Commissie tegen, respectievelijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland, België, Luxemburg — Jurispr. 2002, blz. I-9427-9741.

teren van de tegenstelling openbare luchthavens/particuliere luchthavens bij de vaststelling van de luchthavenrechten een simplificatie is die geen recht doet aan een complexe realiteit.

- (354) De luchthavens zijn ook genoodzaakt, hetzij om de bestaande openbare infrastructuur beter te benutten en te laten renderen, hetzij om aan de eisen van hun status van onderneming te voldoen, hun aanbod, d.w.z. de luchtverbindingen die zij mogelijk maken, verder te ontwikkelen. In die context moeten de secundaire en regionale luchthavens zoals Charleroi een andere afweging maken dan de grote Europese „hubs” als Londen, Parijs of Frankfurt. Evenmin als andere middelgrote luchthavens beschikken zij over een grote, als boegbeeld fungerende luchtvaartmaatschappij die er haar activiteiten concentreert om haar passagiers een maximum aan verbindingen aan te bieden en om te profiteren van de grote schaalvoordelen die met een dergelijke structuur mogelijk zijn. Een regionale luchthaven zoals Charleroi moet bovendien een minder aansprekend imago en een geringe bekendheid in vergelijking met een grotere luchthaven compenseren.
- (355) Met betrekking tot Ryanair merkt de Commissie op dat deze maatschappij, in tegenstelling tot andere low-cost-maatschappijen, ervoor gekozen heeft vrijwel uitsluitend secundaire luchthavens aan te doen. Dit geldt specifiek voor deze maatschappij en is niet noodzakelijk representatief voor het beleid van haar concurrenten, te weten de andere low-cost-maatschappijen die vaak de centrale luchthavens of gevestigde regionale luchthavens aandoen.
- (356) In die context is het oordeel van de Commissie dat in deze beschikking wordt geconcretiseerd, dat een dergelijk verhoogd gebruik van secundaire luchthavens gunstig is voor de bestrijding van de luchtverkeerscongestie in de belangrijkste Europese „hubs”. Een groter aantal punten die aansluiting geven op intra-Europese vluchten zijn in dit verband een gunstig element, maar deze kunnen in veel gevallen alleen met initiële overheidssteun worden ontwikkeld. De beginselen van doorzichtigheid, niet-discriminatie en evenredigheid ten aanzien van de aan de luchthavens geboden financiering, en het feit dat de aan de luchtvaartmaatschappijen toegekende staatssteun een gemeenschappelijk belang moet dienen, moeten de ontwikkeling van luchthavenactiviteiten binnen de regels van het Verdrag mogelijk maken. In die geest wordt in deze beschikking voor het eerst in het luchtvervoer dit beginsel van aanloopsteun aanvaard, waarbij erop wordt toegezien dat de gebruikelijke regels inzake staatssteun worden nageleefd.

6. CONCLUSIES

- (357) De Commissie komt tot de conclusie dat België onwettig een steunmaatregel ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van de luchtvaartmaatschappij Ryanair, in strijd met artikel 88, lid 3, van het Verdrag. Gelet op de bijdrage die deze steun kan leveren aan de totstandkoming van nieuwe luchtvervoersdiensten en aan de duurzame ontwikkeling van een regionale luchthaven, kan een deel van deze steun, onder voorbehoud van de in de overwegingen 338 tot 344 uiteengezette voorwaarden, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door België ten uitvoer gelegde steunmaatregel, in de vorm van de overeenkomst van 6 november 2001 tussen het Waals Gewest en Ryanair, waarbij het bedrag van de landingsrechten werd verlaagd tot onder het officiële tarief vastgesteld in artikel 3 van het Besluit van de Waalse regering van 16 juli 1998 tot vaststelling van de heffingen voor het gebruik van de luchthavens die onder het Waals Gewest ressorteren en de in artikel 7, leden 1 en 2, van genoemd Besluit vastgestelde algemene kortingen, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

De door België ten uitvoer gelegde steunmaatregel, in de vorm van de overeenkomst van 2 november 2001 tussen de onderneming Brussels South Charleroi Airport (BSCA) en de luchtvaartmaatschappij Ryanair waarbij kortingen worden toegestaan op de prijzen voor grondafhandelingsdiensten ten opzichte van het officiële tarief van de luchthaven, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

België stelt de terug te vorderen bedragen vast aan de hand van het verschil tussen de exploitatiekosten van BSCA met betrekking tot de grondafhandelingsdiensten die voor Ryanair zijn verricht en de bedragen die de luchtvaartmaatschappij in rekening zijn gebracht. Zolang de in Richtlijn 96/67/EG vastgestelde drempel van twee miljoen passagiers niet wordt bereikt, mag België op dit bedrag eventuele winsten in mindering brengen die BSCA mogelijk met haar strikt commerciële activiteiten heeft behaald.

Artikel 3

België draagt ervoor zorg dat de garanties inzake schadevergoeding die zijn toegekend bij de overeenkomst van 6 november 2001 door het Waals Gewest voor het geval Ryanair verlies zou lijden ten gevolge van regelgevend optreden door het Waals Gewest, worden ingetrokken. Het Waals Gewest dient ten opzichte van Ryanair dezelfde vrijheid van handelen te hebben als ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen bij de vaststelling van luchthavenrechten, openingstijden van de luchthaven en andere regels.

Artikel 4

De andere door BSCA verleende steun, onder andere in de vorm van marketingbijdragen, eenmalige prikkels en de terbeschikkingstelling van kantoren is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt als aanloopsteun voor nieuwe verbindingen mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De bijdragen moeten betrekking hebben op de openstelling van een nieuwe verbinding en zijn beperkt in de tijd. Met betrekking tot de aangedane bestemmingen binnen Europa

- mag deze duur ten hoogste vijf jaar na de openstelling van een verbinding bedragen. De bijdragen mogen niet worden uitgekeerd in het geval van de opening van een lijn ter vervanging van de sluiting van een andere lijn door Ryanair in de vijf voorafgaande jaren. In de toekomst zal evenmin steun mogen worden toegekend voor een lijn die door Ryanair wordt geopend ter vervanging van een andere lijn die deze maatschappij onderhield vanaf een andere luchthaven in het zelfde economische aantrekkingsgebied of bevolkingsgebied.
2. De marketingbijdragen, thans vastgesteld op 4 EUR per passagier, moeten worden gerechtvaardigd door een ontwikkelingsplan opgesteld door Ryanair en gevalideerd door BSCA voor elke betrokken verbinding. In het plan dienen de te maken en in aanmerking komende kosten te worden vermeld, welke rechtstreeks moeten samenhangen met promotie voor de desbetreffende verbinding met als doel deze na een aanloopperiode van vijf jaar levensvatbaar te maken zonder dat steun wordt verleend. BSCA dient eveneens achteraf de werkelijk gemaakte aanloopkosten voor de periode van vijf jaar te valideren; in voorkomend geval dient BSCA zich daarbij te laten bijstaan door een onafhankelijk accountant.
 3. Met betrekking tot het reeds door BSCA uitgekeerde gedeelte van deze bijdragen dient een vergelijkbare procedure te worden opgesteld om deze steun volgens dezelfde beginselen te valideren.
 4. De eenmalige bijdragen in de vorm van de vaste vergoedingen die zijn uitgekeerd ten tijde van de vestiging van Ryanair in Charleroi of bij de openstelling van elke lijn, moeten worden teruggevorderd, uitgezonderd het gedeelte dat door België kan worden gerechtvaardigd, omdat het rechtstreeks samenhangt met de kosten die Ryanair heeft gemaakt op de luchthaven te Charleroi en het een evenredig en stimulerend karakter heeft.
 5. Het geheel van de steun voor een nieuwe verbinding mag nooit meer bedragen dan 50 % van de aanloopkosten, marketingbijdragen en eenmalige vergoeding, gecumuleerd voor de twee betrokken bestemmingen, waaronder Charleroi. Evenzo mogen de bijdragen voor een gegeven bestemming niet meer bedragen dan 50 % van de werkelijke kosten voor deze bestemming. Bij de beoordeling moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de verbindingen tussen Charleroi en een belangrijke luchthaven, zoals die van de categorieën A en B genoemd in het verkennende advies van het Comité van de Regio's van 2 juli 2003 over de capaciteit van de regionale luchthavens en zoals geïdentificeerd in de onderhavige beschikking, en/of een gecoördineerde luchthaven of een volledig gecoördineerde luchthaven in de zin van Verordening (EG) nr. 95/93.
 6. De door BSCA uitgekeerde bijdragen waarvan blijkt dat zij na de aanloopfase van vijf jaar niet voldoen aan de aldus vastgestelde criteria, moeten door Ryanair worden terugbetaald.
 7. De in voorkomend geval voor de lijn Dublin-Charleroi betaalde bedragen uit hoofde van de hier onderzochte overeenkomsten van november 2001 worden teruggevorderd.
 8. België dient een niet-discriminerende steunregeling in te voeren die ten doel heeft de gelijke behandeling te verzekeren van luchtvaartmaatschappijen die nieuwe luchtdiensten wensen te ontwikkelen vanaf de luchthaven van Charleroi, volgens de bij deze beschikking vastgestelde objectieve criteria.
- Artikel 5*
1. België neemt alle nodige maatregelen om de in de artikelen 1 en 2 bedoelde steun welke reeds onwettig is uitgekeerd, in zijn geheel van de begunstigde terug te vorderen. De in artikel 1 bedoelde steun zou evenwel niet volledig teruggevorderd kunnen worden voor het gedeelte dat niet het maximumbedrag overschrijdt met inachtneming van de in artikel 4 bedoelde voorwaarden. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures, voorzover deze procedures een onmiddellijke en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten. De terug te vorderen steun omvat de rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigten ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op grond van de referentievoet welke wordt gehanteerd voor de berekening van het subsidie-equivalent in het kader van regionale steunregelingen. Deze wordt op samengestelde wijze berekend.
 2. Voor zover niet aan de in artikel 4 bedoelde voorwaarden zou worden voldaan met betrekking tot een deel van deze steun, ongeacht of het een categorie steun of een gesubsidieerde lijn betreft, of in geval van een ingrijpende wijziging van de voorwaarden van het evenwicht van de overeenkomsten tussen Ryanair en BSCA, moet België het geheel van de daarmee overeenkomende steun bedoeld in genoemd artikel in zijn geheel terugvorderen.
- Artikel 6*
- België stelt de Commissie binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van de onderhavige beschikking in kennis van de maatregelen die zijn getroffen om hieraan te voldoen.
- Artikel 7*
- Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk België.
- Gedaan te Brussel, 12 februari 2004.
- Voor de Commissie*
Loyola DE PALACIO
Vice-voorzitter van de Commissie