

Publicatieblad

van de Europese Unie

L 113



Uitgave
in de Nederlandse taal

Wetgeving

59e jaargang

27 april 2016

Inhoud

II Niet-wetgevingshandelingen

BESLUITEN

Commissie

- ★ **Besluit (EU) 2016/632 van de Commissie van 9 juli 2014 betreffende de staatssteun SA.32009 (11/C) (ex 10/N) die Duitsland voornemens is toe te kennen ten gunste van BMW AG voor een groot investeringsproject in Leipzig (*Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 4531*) (Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek) ⁽¹⁾ 1**
- ★ **Besluit (EU) 2016/633 van de Commissie van 23 juli 2014 betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited (*Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5078*) (Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek) ⁽¹⁾ 32**
- ★ **Besluit (EU) 2016/634 van de Commissie van 21 januari 2016 betreffende steunmaatregel SA.25338 (2014/C) (ex E 3/2008 en ex CP 115/2004) ten uitvoer gelegd door Nederland — Vrijstelling vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen (*Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 167*) (Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek) ⁽¹⁾ 148**

⁽¹⁾ Voor de EER relevante tekst

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

COMMISSIE

BESLUIT (EU) 2016/632 VAN DE COMMISSIE

van 9 juli 2014

betreffende de staatssteun SA.32009 (11/C) (ex 10/N) die Duitsland voornemens is toe te kennen ten gunste van BMW AG voor een groot investeringsproject in Leipzig

*(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 4531)***(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 30 november 2010 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van zijn voornemen om op grond van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ⁽²⁾ (hierna „de richtsnoeren” genoemd) aan BMW AG regionale steun te verlenen voor een investeringsproject in Leipzig, Saksen, Duitsland ⁽³⁾.
- (2) Bij brief van 13 juli 2011 heeft de Commissie Duitsland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) in te leiden ten aanzien van deze steunmaatregel.

⁽¹⁾ PB C 363 van 13.12.2011, blz. 20.

⁽²⁾ PB C 54 van 4.3.2006, blz. 13.

⁽³⁾ De Commissie kwam tijdens de formele onderzoeksprocedure tot de ontdekking dat de begunstigde in dezelfde periode op dezelfde locatie een tweede zeer groot investeringsproject had uitgevoerd. Vervolgens heeft Duitsland de individueel aan te melden steun (SA.37291 (13/PN)) voor dit tweede project vooraf aangemeld; de aanmelding is nog niet formeel bij de Commissie ingediend. Indien steun voor dit tweede project moet worden aangemeld, zal de Commissie in het kader van het onderzoek naar die aanmelding vaststellen of het elektrischeautoproject dat het onderwerp van dit formele onderzoek vormt, en het tweede investeringsproject samen één investeringsproject vormen in de zin van punt 60 van de richtsnoeren.

- (3) Bij brief van 12 september 2011 heeft Duitsland zijn opmerkingen over het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure kenbaar gemaakt. Bij brief van 27 september 2011 heeft Duitsland aanvullende informatie overgelegd.
- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is op 13 december 2011 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt⁽⁴⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken.
- (5) De Commissie heeft van de belanghebbenden geen opmerkingen ter zake ontvangen. Bij brief van 3 februari 2012 hebben de diensten van de Commissie Duitsland van dit feit op de hoogte gebracht.
- (6) Op 17 januari 2012 heeft Duitsland de oorspronkelijke aanmelding gewijzigd door toevoeging van extra steun voor een aanvullend investeringsonderdeel⁽⁵⁾ waartoe de begunstigde na het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure had besloten. Op 17 december 2013 hebben de Duitse autoriteiten die wijziging ingetrokken.
- (7) Bij schrijven van 17 februari 2012 is Duitsland verzocht om nadere informatie te verschaffen die nodig was voor een diepgaande beoordeling van de steun. Duitsland heeft deze informatie bij brieven van 29 februari, 23 maart, 5 april, 31 augustus en 28 september 2012 overgelegd. In zijn brief van 19 juli 2012 heeft Duitsland de Commissie gevraagd het onderzoek naar de zaak voor onbepaalde tijd op te schorten. De Commissie heeft dit verzoek bij brief van 10 augustus 2012 afgewezen. Na een mededeling van Duitsland op 26 oktober 2012 over twee investeringsmaatregelen voor niet-elektrische auto's (zie voetnoot 3) is Duitsland bij brieven van 31 oktober 2012 en 24 januari 2013 om nadere informatie gevraagd, waarop Duitsland op respectievelijk 14 december 2012 en 15 maart 2013 heeft gereageerd. Duitsland is bij brief van 9 juli 2013 om nadere toelichting verzocht, waarop het op 5 augustus 2013 heeft geantwoord.
- (8) Bij brief van 5 augustus 2013 heeft Duitsland de Commissie in kennis gesteld van nog een andere wijziging van het investeringsproject (vermindering van het bedrag en van de steunintensiteit).
- (9) Op 8 maart, 14 augustus en 3 oktober 2012 vonden er vergaderingen plaats tussen de diensten van de Commissie en de Duitse autoriteiten.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. Doelstelling

- (10) Duitsland is voornemens BMW regionale investeringssteun te verlenen voor het opzetten van een nieuwe productiefaciliteit binnen de bestaande BMW-fabriek in Leipzig, om de regionale ontwikkeling te bevorderen.
- (11) Op de aanmeldingsdatum was Leipzig een steungebied overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder a), VWEU; volgens de Duitse regionalesteunkaart 2007-2013⁽⁶⁾ was het regionalesteunplafond (zonder verhogingen) voor grote ondernemingen daar 30 %⁽⁷⁾, uitgedrukt als bruto-subsidie-equivalent (BSE). Duitsland heeft aangegeven dat met het investeringsproject ongeveer 800 nieuwe directe arbeidsplaatsen in de steunregio gecreëerd zijn.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

⁽⁵⁾ Het aanvullende investeringsonderdeel betrof de productie van kunststof bumpers voor auto's met verbrandingsmotor uit de lagere compacte klasse (GBP-klasse, namelijk de modellen BMW 1 en BMW X1). Bij schrijven van 3 februari 2012 en via elektronische berichten op dezelfde datum hebben de diensten van de Commissie om nadere informatie over deze wijziging verzocht, die Duitsland bij schrijven van 25 januari 2012 en 24 februari 2012 heeft overgelegd. Op 17 december 2013 heeft Duitsland uitgelegd dat deze investering niet samen met het oorspronkelijk aangemelde project (voor de productie van de modellen i3 en i8) één investeringsproject vormt, maar deel uitmaakt van het tweede project (zie voetnoot 3) waarvoor vooraf steun was aangemeld (SA.37291 (13/PN)). Daarom trok Duitsland de steun voor het investeringsproject in verband met de kunststof bumpers uit deze aanmelding terug. Bij schrijven van 23 januari 2014 is Duitsland verzocht nadere informatie te verstrekken. Bij schrijven van 11 februari 2014 heeft Duitsland op dit verzoek geantwoord. Het investeringsproject voor de productie van bumpers uit kunststof zal noch op de subsidiabele kosten noch op de steun voor het i3-/i8-project van invloed zijn en de voor deze investering te verlenen steun zal in een ander kader worden onderzocht.

⁽⁶⁾ Besluit van de Commissie van 8 november 2006 betreffende steunmaatregel N459/06 — Regionalesteunkaart voor Duitsland 2007-2013 (PB C 295 van 5.12.2006, blz. 6).

⁽⁷⁾ Van toepassing op de datum van de oorspronkelijke aanmelding, dat wil zeggen op 30 november 2010.

2.2. Rechtsgrondslag en steunverlenende autoriteit

- (12) De nationale rechtsgrondslag voor het verlenen van de steun is de wet op de investeringstoelagen (Investitionszulagengesetz 2010) van 7 december 2008, die groepsvrijstelling heeft gekregen onder referentienummer X 167/2008 ⁽⁸⁾.
- (13) De steun wordt verstrekt door het belastingkantoor in München (Finanzamt München).

2.3. Begunstigde van de steun

- (14) De begunstigde van de steun is BMW AG (de moedermaatschappij van BMW Group), die haar hoofdkantoor in München, Beieren, Duitsland heeft. BMW Group maakt auto's en motoren van de volgende merken: BMW, MINI en Rolls-Royce Motor Cars. De fabriek in Leipzig is een van de 17 productievestigingen van BMW Group; deze heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.
- (15) Omdat BMW Leipzig geen zelfstandige rechtspersoon is, konden er geen afzonderlijke financiële gegevens worden verstrekt. In 2009 telde die fabriek [...] (*) werknemers. Duitsland heeft onderstaande informatie over BMW Group verschaft.

Tabel 1

Omzet van BMW Group in miljoen EUR

	2011	2012	2013
Wereldwijd	68 821	76 848	76 058
EER	[...]	[...]	[...]
Duitsland	12 859	12 186	11 796

Tabel 2

Aantal werknemers van BMW Group per 31 december

	2011	2012	2013
Wereldwijd	100 306	105 876	110 351
EER	[...]	[...]	[...]
Duitsland	73 338	76 911	78 961

⁽⁸⁾ X 167/2008 — Duitsland — Investitionszulagengesetz (IZ) 2010 (PB C 280 van 20.11.2009, blz. 7).

(*) Bedrijfsgeheim.

2.4. Het investeringsproject

2.4.1. Het aangemelde project

- (16) In het kader van het investeringsproject wordt beoogd een nieuwe productiefaciliteit te bouwen voor de vervaardiging van elektrische auto's met een carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof. De productie van de volgende twee nieuwe modellen staat gepland: het model „i3”, dat ook Mega City Vehicle wordt genoemd (hierna „het i3-model” genoemd) en de luxesportwagens „i8” (hierna „het i8-model” genoemd). Volgens de begunstigde gaat het om volstrekt innovatieve, niet eerder vervaardigde producten. Ze zullen in de fabriek in Leipzig worden geassembleerd. De motoren en accu's van zowel de i3 als de i8 zullen in de fabriek in Landshut van BMW Group worden geproduceerd, terwijl de tussenproducten voor de carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof van zowel het i3- als het i8-model in de fabriek in Wackersdorf van BMW Group zullen worden vervaardigd (en van daaruit deels naar Leipzig en deels naar Landshut zullen worden gebracht voor verdere bewerking van deze tussenproducten).
- (17) Het basismodel van de i3 is een volledig elektrische auto zonder verbrandingsmotor, aangedreven door in een accu opgeslagen elektriciteit, een zogeheten BEV⁽⁹⁾ (Battery Electric Vehicle). De carrosserie is gemaakt uit met koolstofvezel versterkte kunststof; daarom komt het gewicht van de auto niet boven de 1,3 ton uit bij een lengte tussen 3,95 en 4,05 meter. De auto is bedoeld voor gebruik in de stad en kan op een volle accu 150 km afleggen; de maximumsnelheid van de auto is 140 km/uur. De aangemelde productiecapaciteit voor i3 van de fabriek in Leipzig bedraagt [10 000-50 000] voertuigen per jaar.
- (18) Het i8-model is een plug-in-hybride, een zogeheten PHEV (Plug-in Hybrid Electric Vehicle)⁽¹⁰⁾, die profiteert van de voordelen van de lichtgewicht carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof en een innovatief aerodynamisch concept. Naast de elektromotor krijgt hij een kleine 3-cilinder-verbrandingsmotor, waarmee de minpunten van een volledig elektrisch voertuig worden weggenomen in situaties waar dat nodig is, dat wil zeggen 1) wanneer de afstand langer is dan die welke met een volle accu kan worden afgelegd, en 2) wanneer de gewenste snelheid hoger is dan die welke met de elektromotor kan worden bereikt. De lengte van de auto zal ongeveer 4,6 meter zijn bij een gewicht van minder dan 1,5 ton. De maximumsnelheid van het i8-model is 250 km/uur. De productie van dit model maakt deel uit van het totaal van [10 000-50 000] elektrische auto's die in Leipzig moeten worden vervaardigd. Het zal op dezelfde productielijnen worden geproduceerd als het i3-model (de verbrandingsmotor wordt gemaakt in de fabriek van BMW Group in Hams Hall, Verenigd Koninkrijk).
- (19) Op de datum dat het besluit tot inleiding van de procedure werd genomen, was het de bedoeling dat beide modellen eind 2013 op de markt zouden komen. De werkzaamheden voor het investeringsproject voor de productie van het i3-model begonnen in december 2009 en werden in 2013 voltooid. De werkzaamheden voor het investeringsproject voor de productie van het i8-model begonnen in april 2011 en zullen later in 2014 worden voltooid.

2.5. Subsidiabele kosten, aangemeld steunbedrag en steunintensiteit

- (20) De aangemelde subsidiabele investeringskosten, zoals in het besluit tot inleiding van de procedure uiteengezet, bedragen nominaal 392 miljoen EUR (368,32 miljoen EUR in contante waarde⁽¹¹⁾). In onderstaande tabel worden de geplande subsidiabele kosten van het investeringsproject nominaal over de uitvoeringsperiode uitgesplitst.

⁽⁹⁾ „Elektrische voertuigen hebben geen twee aandrijfsystemen (mechanisch en elektrisch). Ze worden volledig aangedreven door een uit accu's gevoede elektromotor.” (bron: Deutsche Bank: Electric Cars: Plugged In Batteries must be included, 9 juni 2008, blz. 10).

⁽¹⁰⁾ Plug-in-hybrides hebben zowel een conventionele verbrandingsmotor als een elektromotor. Ze kunnen via een stekkeraansluiting worden opgeladen en over een beperkte afstand zonder gebruik van de verbrandingsmotor rijden (bron: „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development”, Delft-rapport, april 2011, blz. 30, http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153).

⁽¹¹⁾ Overeenkomstig de bepalingen voor individueel aangemelde steun van de richtsnoeren werd de nominale waarde verdisconteerd tot het jaar van aanmelding (2010). Alle waarden werden tot dit jaar verdisconteerd. Overeenkomstig de toepasselijke wetgeving is de bij de verdiscontering gehanteerde rentevoet 2,24 % — het basispercentage van 1,24 % dat gold op het moment dat de steun werd toegekend (1 januari 2010) plus 100 basispunten. Zie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

Tabel 3

Uitsplitsing van de geplande subsidiabele kosten in miljoen EUR — nominale bedragen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Gebouw	1	2	86	40	1	1	131
Installaties/machines	2	3	34	163	53	6	261
Totaal	3	5	120	203	54	7	392

- (21) Volgens de aanmelding en zoals in het besluit tot inleiding van de procedure uiteengezet, had Duitsland het voornemen het investeringsproject te ondersteunen door in de periode tussen 2009 en 2014 steun voor de geplande subsidiabele kosten te verlenen in de vorm van een investeringstoelage van in totaal 49,0 miljoen EUR, wat overeenkomt met een steunintensiteit van 12,5 %.
- (22) Op 5 augustus 2013 wijzigde Duitsland de aanmelding met als reden dat op grond van de nationale rechtsgrondslag, de Investitionszulagengesetz 2010, uitsluitend tot 31 december 2013 gemaakte kosten voor steun in aanmerking komen. Derhalve wordt het maximale steunbedrag tot 48,125 miljoen EUR (45 257 273 EUR in contante waarde) verlaagd en daalt de steunintensiteit tot 12,29 %.
- (23) In het jaar nadat de investeringskosten zijn gemaakt, mag de begunstigde de investeringstoelage aftrekken. Als gevolg hiervan zullen de toelagen op basis van het onderstaande schema worden afgetrokken:

Tabel 4

Schema voor de toepassing van de verwachte steun in de vorm van een investeringstoelage (in miljoen EUR — nominale bedragen)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totaal
Investeringsstoelage	0,375	0,625	15	25,375	6,750	0,0	48,125

2.6. Financiering van de investering

- (24) Duitsland bevestigt dat de eigen bijdrage van de begunstigde aan de investering, zonder enige overheidssteun, hoger is dan 25 % van de subsidiabele kosten. De Europese Investeringsbank en de bank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hebben de begunstigde voor het project leningen toegekend. De lening van de EIB bedraagt [...] miljoen EUR en de lening van de KfW [...] miljoen EUR ⁽¹²⁾. Duitsland heeft de Commissie verzekerd dat beide leningen onder marktvoorwaarden zijn verstrekt.

2.7. Stimulerend effect

- (25) Krachtens de nationale rechtsgrondslag ontstaat automatisch een recht op de steun indien aan de voorwaarden van de wet wordt voldaan. Voor dit met belastingmiddelen gefinancierde automatische recht is geen discretionair toekenningsbesluit of bevestiging van de subsidiabiliteit nodig.

⁽¹²⁾ Slechts een deel van deze lening dekt de kosten in verband met de investering voor het i3-model.

2.8. Behoud van de investering

- (26) Duitsland heeft bevestigd dat het investeringsproject in de desbetreffende steunregio minimaal vijf jaar na de voltooiing ervan behouden moet blijven.

2.9. Algemene bepalingen

- (27) Duitsland heeft de Commissie toegezegd dat het haar:
- binnen twee maanden na de steunverlening een afschrift van de relevante besluiten betreffende deze steunmaatregel bezorgt;
 - binnen zes maanden na uitkering van de laatste tranche van de steun volgens het aangemelde betalingsschema een gedetailleerd eindverslag bezorgt.

3. TWIJFELS EN REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (28) In haar besluit om de formele onderzoeksprocedure op grond van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, stelde de Commissie vast dat het investeringsproject voldoet aan de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren en dat het voorgestelde steunbedrag en de voorgestelde steunintensiteit het regionale steunplafond niet overschrijden. Tijdens het voorlopige onderzoek kon zij niettemin niet bevestigen dat de steun verenigbaar is met de interne markt, gelet op punt 68, onder a), van de richtsnoeren.
- (29) Volgens punt 68, onder a), van de richtsnoeren moet de Commissie een formele onderzoeksprocedure inleiden en grondig beoordelen hoe het gesteld is met het stimulerende effect, de evenredigheid en de positieve en de negatieve effecten van de steun, wanneer het marktaandeel van de begunstigde op de relevante product- en geografische markt vóór of na de investering groter is dan 25 %.
- (30) Duitsland betoogde dat door de investeringen van BMW AG in Leipzig een nieuwe productmarkt in de zin van voetnoot 65 van de richtsnoeren tot stand wordt gebracht ⁽¹³⁾, maar de Commissie kon dat standpunt niet delen ⁽¹⁴⁾. De Commissie besloot derhalve de in punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren vastgestelde criteria toe te passen. Hiertoe moest de Commissie eerst vaststellen op welk(e) product(en) de investering betrekking had en hoe de product- en de geografische markt moesten worden afgebakend.
- (31) Aangezien dit de allereerste aanmelding van regionale steun voor investeringen in innovatieve elektrische personenauto's (BEV/PHEV) betrof, was het voor de Commissie bijzonder moeilijk om in het kader van het voorlopige onderzoek de relevante product- en geografische markt af te bakenen.
- (32) De Commissie kon in het bijzonder geen definitief standpunt innemen over de vraag of de markt voor elektrische auto's een onafhankelijke productmarkt vormt dan wel deel uitmaakt van de totale markt voor personenauto's zonder onderscheid in aandrijvingsvorm. Volgens door Duitsland verstrekte marktinformatie zal in 2015 1 % van alle auto's in de EER elektrisch zijn ⁽¹⁵⁾. Duitsland gebruikte dit percentage om het aantal nieuw geregistreerde elektrische auto's in de traditionele segmenten van de conventionele automarkt op te geven.

⁽¹³⁾ In voetnoot 65 van de richtsnoeren is bepaald dat wanneer de lidstaat aantoonbaar dat de begunstigde van de steun een nieuwe productmarkt tot stand brengt, de criteria van punt 68, onder a) en b), niet hoeven te worden toegepast en de steun wordt toegestaan volgens de in punt 67 vastgestelde schaal.

⁽¹⁴⁾ De Commissie erkende dat de modellen van elektrische auto's dermate innovatief zijn dat er een nieuw product ontstaat dat niet vergelijkbaar is met auto's die in het verleden zijn vervaardigd, vooral gezien het gebruik van een carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof. De Commissie merkte echter op dat BMW niet de eerste noch enige fabrikant van dit type voertuigen lijkt te zijn.

⁽¹⁵⁾ Bron: Deutsche Bank: Electric Cars: Plugged In, Batteries must be included, 9 juni 2008. <http://electricdrive.org/index.php?ht=a/GetDocumentAction/id/27929>

- (33) De Commissie stuitte voorts op problemen bij de toewijzing van elektrische auto's aan de afzonderlijke segmenten van de automarkt die in het verleden voor auto's met verbrandingsmotor werden vastgesteld. De belangrijkste criteria voor die segmentering zijn de lengte en de prijs van een auto. Veel elektrische voertuigen blijken wat lengte betreft, tot de kleinere segmenten te behoren, maar tot de hogere segmenten als het om de prijs gaat.
- (34) Ten slotte kon de Commissie niet definitief concluderen of de desbetreffende modellen van elektrische auto's bij specifieke segmenten van de conventionele automarkt moesten worden ingedeeld, bijvoorbeeld in segment C of D van de IHS Global Insight-indeling van personenauto's⁽¹⁶⁾, in een gecombineerd C/D-segment voor conventionele voertuigen of in een gecombineerd C/D-segment voor elektrische auto's.
- (35) Voorts kon de Commissie in het voorlopige onderzoek niet definitief concluderen dat de relevante markt voor elektrische auto's een mondiaal karakter had of in elk geval breder was dan de EER.
- (36) Omdat de Commissie zich niet definitief kon uitspreken over de afbakening van de relevante product- en geografische markt, paste zij het criterium van het marktaandeel toe op alle aannemelijke markten. De informatie over het marktaandeel van de begunstigde was gebaseerd op door Duitsland verzamelde en ingediende gegevens, waarbij een aandeel van 1 % van elektrische auto's in de conventionele autosegmenten werd gehanteerd (zie overweging 32) (in totaal 150 000 volledig elektrische auto's in de EER in 2015), volgens de prognose in de studie van Deutsche Bank⁽¹⁷⁾. De Commissie kwam tot de conclusie dat het marktaandeel van de begunstigde op de markt voor „elektrische auto's” binnen de EER boven de drempel van 25 % zou uitkomen. Dit aandeel werd berekend door de prognose van Deutsche Bank (1 %) voor de verhouding tussen verkochte elektrische auto's en verkochte conventionele personenauto's toe te passen op de verschillende conventionele autosegmenten. Volgens deze methode zou het marktaandeel van de begunstigde in de EER in 2015 in de segmenten B, C, D en E+F groter zijn dan 25 %⁽¹⁸⁾ en zou het ook meer bedragen dan 25 % van de wereldmarkt in de segmenten D en E+F⁽¹⁹⁾.
- (37) Derhalve kon de Commissie in het kader van het voorlopige onderzoek niet uitsluiten dat de marktaandelen van de begunstigde, ten minste op bepaalde aannemelijke productmarkten in de EER (en in sommige relevante segmenten van de wereldmarkt) uitkwamen boven de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde drempel. Daarom besloot zij de formele onderzoeksprocedure op grond van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.
- (38) Zoals vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure⁽²⁰⁾ zal de Commissie op grond van de mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten⁽²¹⁾ (hierna „de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling” genoemd) tot een diepgaande beoordeling van het investeringsproject overgaan, indien zij aan de hand van de opmerkingen die zij in antwoord op de inleiding van de formele onderzoeksprocedure zal ontvangen, niet zonder enige twijfel kan concluderen dat hetzij de steun op basis van de bepalingen van voetnoot 65 van de richtsnoeren kan worden vrijgesteld van toepassing van de criteria van punt 68 van de richtsnoeren, hetzij de in punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren vastgestelde drempel niet wordt overschreden.

⁽¹⁶⁾ Er is een aantal dienstverleners die de automarkt analyseert. Tot de bekendste behoren IHS Global Insight en POLK. De lidstaten en begunstigten verschaffen gewoonlijk informatie op grond van de segmentering door een van deze adviesbureaus. IHS Global Insight verdeelt de automarkt in 27 duidelijk afgebakende segmenten. De gemiddelde prijs, grootte en motorprestaties van personenauto's nemen geleidelijk toe van segment tot segment.

⁽¹⁷⁾ In het besluit tot inleiding van de procedure verwoordde de Commissie haar standpunt (punt 84) dat een aandeel van 1 % van elektrische auto's op de totale markt wellicht te voorzichtig is, maar zij wees erop dat Duitsland geen andere onafhankelijke ramingen kon verschaffen.

⁽¹⁸⁾ De begunstigde gaf aan dat [...] van de totale productie van [10 000-50 000] exemplaren bestemd zijn voor verkoop binnen de EER en dat het restant naar verwachting buiten de EER wordt verkocht. Dit cijfer wordt gebruikt om het marktaandeel van de begunstigde in de EER te berekenen: in segment B (elektrische auto's) was dit [$> 25\%$] ([...] gedeeld door [...]), in segment C [$> 25\%$] ([...] gedeeld door [...]), in segment D [$> 25\%$] ([...] gedeeld door [...]) en in segment E+F [$> 25\%$]; zie de punten 84 tot en met 87 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽¹⁹⁾ [$> 25\%$] in segment D en [$> 25\%$] in segment E+F in 2015.

⁽²⁰⁾ Punt 103 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽²¹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de criteria voor een diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten (PB C 223 van 16.9.2009, blz. 3).

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (39) De Commissie heeft alleen opmerkingen van Duitsland ontvangen.

4.1. Opmerkingen van Duitsland

- (40) Duitsland houdt vast aan het argument dat elektrische auto's deel uitmaken van de conventionele automarkt. Op die markt is het marktaandeel van BMW Group, ongeacht welke segmentering voor de productmarkt wordt gehanteerd, lager dan de drempel van 25 %, zowel mondiaal gezien als op de EER-markt.
- (41) Duitsland betoogt evenwel ook dat indien de Commissie van oordeel is dat elektrische auto's los van conventionele personenauto's een afzonderlijke productmarkt vormen, voetnoot 65 van de richtsnoeren moet worden toegepast.
- (42) Zelfs indien de Commissie niet kan instemmen met de toepassing van voetnoot 65 van de richtsnoeren en de markt voor elektrische auto's als een afzonderlijke productmarkt beschouwt, dan nog moet de steun volgens Duitsland zonder een diepgaande beoordeling worden goedgekeurd, aangezien het marktaandeel van de begunstigde op deze (niet-gesegmenteerde) markt (voor elektrische auto's) minder dan 25 % bedraagt en in het besluit tot inleiding van de procedure geen twijfels werden geuit over de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren. Zo niet, dan moet de Commissie de criteria voor diepgaande beoordeling flexibel toepassen.

4.1.1. Marktafbakening en marktaandelen

De relevante markt is de mondiale conventionele automarkt

- (43) Duitsland betoogt dat de relevante productmarkt moet worden afgebakend als de conventionele automarkt en de relevante geografische markt als de wereldmarkt. Net als hybride voertuigen tegenwoordig al doen, zullen elektrische auto's in de toekomst met conventionele auto's concurreren en zullen consumenten conventionele personenauto's als vervangbare producten beschouwen.
- (44) Ondanks erkende verschillen in bereik tussen het i3-model en vergelijkbare conventionele personenauto's (de i3 moet veel eerder worden opgeladen dan een brandstoftank moet worden gevuld) dienen de i3 en vergelijkbare conventionele personenauto's hetzelfde doel, omdat ze dezelfde passagiersruimte hebben en dezelfde snelheid halen. De substitueerbaarheid aan de vraagzijde is zelfs nog sterker voor het i8-model, dat hetzelfde bereik heeft als conventionele en hybride personenauto's. Het prijsverschil tussen elektrische auto's en conventionele personenauto's kan met subsidies voor de koper worden beperkt.
- (45) Volgens Duitsland maken consumenten geen onderscheid tussen hybride, elektrische of conventionele personenauto's omdat zij zich bewust zijn van de milieueffecten van de opwekking van de elektriciteit waarmee elektrische auto's worden aangedreven, en omdat zij voor alle typen personenauto's uniforme verwachtingen hebben qua milieunormen en andere parameters.
- (46) De relevante geografische markt voor elektrische auto's is de wereldmarkt, omdat handelsstromen zich naar verwachting in alle richtingen zullen ontwikkelen. China, Japan en de VS (plus enkele EU-landen), die subsidies verlenen voor het gebruik van elektrische auto's en deels verplichte quota voor het aandeel personenauto's met alternatieve aandrijving binnen de totale voertuigmarkt hanteren, vormen een belangrijk deel van de wereldmarkt. Bovendien zijn de kadervoorwaarden voor de mondiale handel in elektrische auto's dezelfde of nog gunstiger dan voor conventionele voertuigen.

- (47) Zelfs indien de relevante geografische markt de EER-markt (voor conventionele personenauto's) zou zijn, zou het marktaandeel van BMW AG noch vóór noch na de investering boven de drempel van 25 % uitkomen, zoals in punt 88 ⁽²²⁾ van het besluit tot inleiding van de procedure wordt erkend.

Toepasselijkheid van voetnoot 65 van de richtsnoeren

- (48) Duitsland is van mening dat indien de Commissie besluit elektrische auto's als een afzonderlijke productmarkt af te bakenen, voetnoot 65 van de richtsnoeren moet worden toegepast.
- (49) Duitsland erkent dat ondanks de innovatieve carrosserieconstructie die de i3-/i8-modellen van concurrerende producten onderscheidt, de begunstigde niet de eerste en evenmin de enige producent van elektrische voertuigen is. Het erkent ook dat sommige producenten reeds elektrische auto's vervaardigen en dat andere in 2013/2014 tot de markt voor elektrische auto's zullen toetreden.
- (50) Duitsland voert echter aan dat, zelfs indien voetnoot 65 daarom niet rechtstreeks van toepassing zou zijn, deze naar analogie op deze zaak kan worden toegepast, gezien de filosofie en argumentatie die aan deze voetnoot ten grondslag liggen.
- (51) Volgens Duitsland werd voetnoot 65 aan de richtsnoeren toegevoegd vanuit de gedachte dat de aanvankelijk significante marktaandelen van innovatoren en de daaruit voortvloeiende kortdurende vervalsing van de mededinging minder zwaar wegen dan de voordelen die werkelijke innovatie biedt voor het concurrentievermogen en voor de mededingingsvoorwaarden op de relevante markt. De toepassing van de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde criteria veronderstelt het bestaan van een markt. Nieuwe markten kunnen niet aan deze voorwaarde voldoen; door een diepgaande beoordeling op grond van punt 68 van de richtsnoeren zou de onderneming die een voortrekkersrol vervult, worden gestraft en zou de totstandbrenging van een functionerende markt worden verhinderd.
- (52) Duitsland is van mening dat het niet mogelijk is de criteria van punt 68 van de richtsnoeren op zinvolle wijze toe te passen, aangezien een pionier statistisch gezien aanvankelijk een groot marktaandeel en dito capaciteit heeft op een markt waar uitsluitend een klein aantal modellen wordt aangeboden en pas sinds kort met serieproductie is begonnen. Volgens Duitsland leidt het betrokken investeringsproject niet tot een dominante marktpositie en evenmin tot overcapaciteit op een krimpende markt.
- (53) Samengevat gaat het in deze zaak precies om de situatie waarop voetnoot 65 van de richtsnoeren rechtstreeks van toepassing is. Daarom komt Duitsland tot de slotsom dat de criteria van punt 68 van de richtsnoeren niet hoeven te worden toegepast en dat de steun zonder diepgaande beoordeling moet worden goedgekeurd.

Het marktaandeel ligt zelfs op de markt voor elektrische auto's (zowel wereldwijd als in de EER) onder de 25 %

- (54) Duitsland betoogt dat zelfs indien de Commissie tot de conclusie zou komen dat 1) elektrische auto's niet tot de conventionele automarkt behoren en 2) voetnoot 65 van de richtsnoeren niet van toepassing is, het marktaandeel van de begunstigde op de markt voor elektrische auto's (ongeacht of deze al dan niet verder in segmenten is opgesplitst) onder de 25 % ligt.
- (55) Duitsland stelt dat het moeilijk is de traditionele segmentering van de conventionele automarkt op de markt voor elektrische auto's toe te passen, gezien de verschillen in prijs en lengte van de auto's, maar dat de prognoses voor de marktaandelen van elektrische auto's wel op die wijze worden vastgesteld. Daarom heeft Duitsland geprobeerd het i3-model in een gecombineerd C/D-segment onder te brengen: op basis van de prijs hoort het voertuig in segment D en op basis van de lengte in segment C. Voorts moet hierbij in gedachten worden gehouden dat gebruikers van elektrische auto's uit alle segmenten van de conventionele automarkt komen en een strikte segmentering van de markt voor elektrische auto's niet zinvol is.
- (56) Duitsland is van mening dat de markt voor elektrische auto's hoogstwaarschijnlijk zowel in de EER als wereldwijd een dynamische ontwikkeling zal kennen: het aandeel van elektrische auto's op de totale automarkt en het aantal producenten zullen binnen enkele jaren fors toenemen. Zelfs indien de begunstigde in bepaalde segmenten van elektrische auto's een marktaandeel van meer dan 25 % zou bereiken, zou dit een onrealistisch scenario of slechts een „momentopname” zijn.

⁽²²⁾ In punt 88 van het besluit tot inleiding van de procedure is verklaard dat het marktaandeel van de begunstigde uitsluitend op de conventionele automarkt onder de drempel van 25 % uitkomt, zowel op EER-niveau als wereldwijd.

- (57) Duitsland stelt voor om ook voor dit aspect de gedachtegang achter voetnoot 65 van de richtsnoeren te volgen en de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde criteria niet toe te passen: het tijdelijk grote marktaandeel van een innovator moet worden gezien in het licht van de dynamische ontwikkeling van de markt, inclusief de kans dat nieuwkomers de markt betreden. Een ander standpunt zou innovatie belemmeren en de mededinging en het concurrentievermogen ondermijnen. Daarom stelt Duitsland voor om een situatie waarbij de drempel van 25 % marktaandeel op de markt voor elektrische auto's gedurende een overgangsperiode wordt overschreden, wat op zichzelf al onrealistisch is, niet te beschouwen als een factor waaruit blijkt dat de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde drempel van 25 % marktaandeel wordt overschreden.
- (58) Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevens over marktaandelen wijst Duitsland erop dat er voor de markt voor elektrische auto's geen afzonderlijke segmentering tot stand is gebracht en dat uitsluitend in de studie van Deutsche Bank uit 2008 een raming van marktcijfers voor 2015 is gemaakt. In die studie wordt het aandeel van elektrische auto's op de totale automarkt in 2015 geraamd op 1 %; Duitsland heeft dat percentage gebruikt om het marktaandeel van de begunstigde in het gecombineerde C/D-segment voor elektrische auto's te ramen. Duitsland veronderstelt voorts dat de meeste elektrische auto's in de segmenten A tot en met C zullen worden aangeboden en dat derhalve het aandeel van elektrische auto's in de segmenten A tot en met C van de totale automarkt hoger zal liggen (dat wil zeggen ongeveer 2,5 %, hoewel dit niet door onafhankelijke studies kon worden ondersteund). Alleen hieruit al zou blijken dat de raming van het marktaandeel van BMW Group te hoog en niet aannemelijk is. Voorts merkt het op dat adviseurs als Deutsche Bank en Boston Consulting Group voorspellen dat het aandeel van elektrische auto's op de totale automarkt in 2020 op 3 % zal uitkomen, wat weer zal leiden tot een kleiner marktaandeel voor BMW Group. Ten slotte betoogt Duitsland dat indien er een systeem voor de segmentering van elektrische auto's tot stand wordt gebracht waarin modellen duidelijk aan een segment worden toegewezen, het marktaandeel van BMW Group op een verzadigde markt naar verwachting vergelijkbaar zal worden met haar bestaande marktaandeel op de conventionele automarkt, dat wil zeggen tussen [0-8] % en [1-9] %.
- (59) Duitsland verwijst voorts naar twee recentere studies en voert aan dat daarin wordt aangetoond dat het marktaandeel van de begunstigde nooit boven de drempel van 25 % zal uitkomen, omdat volgens de prognoses van die studies een veel groter aantal voertuigen op de markt voorhanden zal zijn dan in eerdere onderzoeken werd aangenomen. In de eerste van die studies, getiteld „European Roadmap — Electrification of Road Transport” (hierna „de European Roadmap-studie” genoemd)⁽²³⁾, wordt aangegeven dat er in 2020 in de EU wellicht vijf miljoen elektrische voertuigen (inclusief plug-in-hybrides) zullen zijn, terwijl volgens een grafiek die gebaseerd is op de aanname dat belangrijke technologische doorbraken worden bereikt, er in 2016 ongeveer één miljoen van dergelijke voertuigen zullen zijn. De andere studie, getiteld „Impacts of Electric Vehicles Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development” (hierna „het Delft-rapport” genoemd), uit april 2011, ging over de effecten van elektrische voertuigen op de markt en werd in opdracht van de Commissie verricht⁽²⁴⁾.

4.1.2. Toepassing van de criteria voor diepgaande beoordeling

- (60) Wat de toepassing van de criteria voor diepgaande beoordeling betreft, voert Duitsland de volgende argumenten aan:
- a) Omdat de drempels voor het marktaandeel niet zijn overschreden, is er geen reden de maatregel diepgaand te beoordelen.
- b) In het kader van de formele onderzoeksprocedure ligt het accent uitsluitend op het wegnemen van ernstige twijfels over de verenigbaarheid van de maatregel die in het kader van het voorlopige onderzoek zijn gerezen, en niet op de beoordeling van de verenigbaarheidscriteria die reeds in het kader van het voorlopige onderzoek werden onderzocht en in dat stadium geen twijfels opriepen. In het besluit tot inleiding van de procedure heeft de Commissie niet betwijfeld dat de maatregel aan de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren voldeed, inclusief het stimulerende effect en de evenredigheid ervan; de formele onderzoeksprocedure werd slechts ingeleid omdat de Commissie niet kon uitsluiten dat de in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde drempel voor het marktaandeel was overschreden.

⁽²³⁾ European Roadmap — Electrification of Road Transport, 2e editie van juni 2012 door Emma Briec (Renault), Carolien Mazal (Bosch), Gereon Meyer en Beate Müller (VDI/VDE Innovation + Technik GmbH), European Technology Platforms ERTRAC, EPoSS en SmartGrids en tevens met ondersteuning van de Europese Commissie via de coördinatiemaatregelen in het kader van CAPIRE en ICT4FEV.

⁽²⁴⁾ Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric Vehicles on the market and in development, Delft-rapport, april 2011, blz. 13, http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153

- c) De Commissie moet overeenkomstig de voetnoot bij punt 56 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling een „voorwaardelijk” besluit ⁽²⁵⁾ nemen, waarbij de steun zonder diepgaande beoordeling wordt goedgekeurd, mits de begunstigde jaarlijks gegevens indient over de ontwikkeling van zijn aandeel op een markt die op traditionele wijze in segmenten is onderverdeeld.
- d) Gezien de belangrijke positieve effecten van de steun (nieuwe, milieuvriendelijke technologie en innovatie, scheppen van een significant aantal arbeidsplaatsen) moet de Commissie hetzij de criteria voor diepgaande beoordeling niet toepassen hetzij ten minste rekening houden met het „evenredigheidsvereiste”: in punt 9 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is bepaald dat de diepgaande beoordeling evenredig moet zijn aan de mogelijke verstoringen die de steun kan teweegbrengen. Duitsland betoogt dat er geen noemenswaardige vervalsing van de mededinging hoeft te worden verwacht. De begunstigde bevordert juist de mededinging door als pionier een innovatieve en zeer risicovolle investering te doen.
- e) Duitsland voert voorts aan dat de Commissie op grond van het arrest van het Gerecht van 10 juli 2012 in zaak T-304/08 ⁽²⁶⁾ verplicht is de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij krachtens het EG-Verdrag beschikt, uit te oefenen om zich ervan te vergewissen of de verwachte voordelen op het gebied van regionale ontwikkeling opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten door het gesubsidieerde project.
- f) Duitsland verwijst naar de voetnoot bij punt 56 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling ⁽²⁷⁾ en is van mening dat de bevoegdheid van de Commissie om steun op grond van de criteria voor diepgaande beoordeling niet goed te keuren, beperkt is tot het deel van het aangemelde steunbedrag dat de drempel voor aanmelding overschrijdt.

4.1.3. Diepgaande beoordeling van de maatregel

4.1.3.1. Positieve effecten van de steun

- (61) Duitsland wijst erop dat de strategie voor schonere en energie-efficiëntere voertuigen deel uitmaakt van de Europa 2020-strategie. In het witboek van de Commissie over een stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte — werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem ⁽²⁸⁾, wordt als doel gesteld om het aandeel conventionele personenauto's op de totale automarkt tussen nu en 2030 met 50 % terug te brengen en dergelijke voertuigen in 2050 volledig uit stadscentra te hebben geweerd.
- (62) Duitsland levert een bijdrage aan deze doelstellingen: het streeft ernaar om in 2020 één miljoen elektrische voertuigen en in 2014 reeds 100 000 exemplaren op de weg te hebben. Duitsland wil een toonaangevende markt voor elektrische mobiliteit worden. Omdat deze streefcijfers nog niet zijn gehaald, zijn verdere inspanningen nodig. Het investeringsproject waar het hier om gaat, helpt deze Europese en Duitse doelstellingen te verwezenlijken.
- (63) Met het investeringsproject worden ook de doelstellingen bevorderd van de aanbevelingen die worden gedaan in een rapport van de deskundigengroep op hoog niveau voor sleuteltechnologieën (HLG KET), waarin wordt benadrukt dat Europa achterop dreigt te raken als het gaat om mededinging op het vlak van internationale locaties, vooral omdat het onvoldoende in staat is technologische knowhow in verhandelbare producten om te zetten.

⁽²⁵⁾ „De Commissie kan besluiten de steun goed te keuren, voorwaarden te koppelen aan het verlenen van de steun of de steun te verbieden. Indien de Commissie een voorwaardelijke beschikking in de zin van artikel 7, lid 4, van [Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1)] geeft, kan zij voorwaarden verbinden aan het toekennen van steun teneinde eventuele vervalsingen van de mededinging te beperken en de evenredigheid te garanderen. In het bijzonder kan zij het aangemelde steunbedrag of de steunintensiteit verminderen tot een niveau dat evenredig en derhalve verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt geacht.”

⁽²⁶⁾ Arrest van het Gerecht van 10 juli 2012, Smurfit Kappa/Commissie, T-304/08, ECLI:EU:T:2012:351, punt 91.

⁽²⁷⁾ In deze voetnoot is het volgende bepaald: „Wanneer steun wordt verleend op basis van een bestaande regeling voor regionale steun, dient de aandacht evenwel erop gevestigd te worden dat de lidstaat deze steun kan verlenen tot het niveau dat overeenstemt met het maximaal toegestane steunbedrag dat een investering met in aanmerking komende uitgaven ten belope van 100 miljoen EUR volgens de toepasselijke regels mag ontvangen.”

⁽²⁸⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>

- (64) De massaproductie van een elektrische auto met een carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof, waaraan zich tot dusver geen andere autofabrikant heeft gewaagd, kan leiden tot snellere technologische veranderingen en bevordering van de mededinging op de relevante markt.
- (65) Duitsland is van mening dat het investeringsproject op lange termijn een bijdrage levert aan het marktleiderschap van Europa in de automobiellindustrie.
- (66) Voorts stelt Duitsland dat het project bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het operationele programma voor Saksen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ⁽²⁹⁾.
- (67) De nieuwe deelstaten van Duitsland hebben nog altijd minder autofabrieken dan de oude deelstaten. Steun voor deze investering zou de verschillen tussen de oude en de nieuwe deelstaten kunnen terugdringen.
- (68) Het bbp per hoofd van de bevolking ligt in Saksen nog steeds onder het Duitse en het EU-gemiddelde; ook is het werkloosheidscijfer nog altijd hoger dan het Duitse gemiddelde. Dankzij de investering worden achthonderd nieuwe directe arbeidsplaatsen geschapen.
- (69) Ook de indirecte werkgelegenheid in de regio neemt als gevolg van de investering toe. De begunstigde is van plan nog meer overeenkomsten met toeleveranciers uit de regio te sluiten. Dit zal arbeidsplaatsen scheppen, voornamelijk voor hoogopgeleide werknemers, die in de moderne, technische functies van een nieuwe en gewijzigde toeleveringsketen kunnen worden ingezet. Wanneer het investeringsproject met succes wordt voltooid, zal de begunstigde naar verwachting verdere investeringen op de locatie te Leipzig doen.
- (70) De nieuwe productiemethoden zullen ertoe leiden dat werknemers op moderne gebieden worden opgeleid, zoals technici die gespecialiseerd zijn in kunststof- en rubbertechniek op basis van met koolstofvezels versterkte materialen. Door de verwachte stijging van de vraag naar gekwalificeerde werknemers in de sector elektrische auto's kan Saksen zich wellicht tot een aantrekkelijke locatie voor dergelijke gespecialiseerde werknemers ontwikkelen.
- (71) De investering zal ook positieve clustereffecten hebben (dat wil zeggen: het aantrekken van nog meer investeringen in de auto-industrie in de regio). De begunstigde is reeds actief in ACOD ⁽³⁰⁾, de clusteralliantie voor de auto-industrie in oostelijk Duitsland, die de regio Leipzig uitkoos om elektrische mobiliteit te bevorderen. Wat specifieke investeringen door andere, niet-gelieerde ondernemingen betreft, verwees Duitsland naar SB-Li-Motive, een producent van lithium-ionaccu's, die van plan was in de regio te investeren.
- (72) Niet aan BMW Group gelieerde ondernemingen zullen waarschijnlijk profiteren van kennisoverdracht; de begunstigde overweegt nauwer te gaan samenwerken met de Universiteit van Dresden, waar studierichtingen in verband met de auto-industrie worden aangeboden.

4.1.3.2. Geschiktheid van de steun

- (73) Duitsland voert aan dat er voor steun die op grond van de *Investitionszulagegesetz* wordt verleend, op grond van de algemene groepsvrijstellingsverordening ⁽³¹⁾ een vrijstelling van de aanmeldingsplicht geldt, wat op zichzelf al op de geschiktheid van de steun duidt.
- (74) Duitsland meent dat regionale steun een passend instrument is om de economische achterstand van de regio te verkleinen. Alternatieve maatregelen als infrastructuurprojecten zouden geen vergelijkbare resultaten opleveren, omdat de regio reeds over een hoog ontwikkelde infrastructuur beschikt, inclusief een internationale luchthaven.

⁽²⁹⁾ Zie http://www.strukturfonds.sachsen.de/download/2013_12_17_OP_EFRE_2007-2013_in_der_Fassung_des4_Aenderungsantrages_Stand_Genehmigung.pdf

⁽³⁰⁾ Verein Automotive Cluster Ostdeutschland.

⁽³¹⁾ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening”) (PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3).

- (75) Tot op heden is een pakket algemene maatregelen niet toereikend geweest om de streefcijfers voor elektrische mobiliteit te realiseren (100 000 elektrische auto's in gebruik in 2014 en één miljoen elektrische auto's in gebruik in 2020), die in het kader van Duitse⁽³²⁾ en Europese initiatieven zijn vastgesteld.

4.1.3.3. Stimulerend effect/contrafeitelijk scenario

- (76) Duitsland is van mening dat het stimulerende effect van de steun niet uitsluitend op basis van een scenario 1- of scenario 2-analyse kan worden vastgesteld⁽³³⁾, omdat het investeringsproject een buitengewoon project met een zeer innovatief karakter vormt, waarbij zowel het interne rendement van het project als een vergelijking tussen de voordelen/nadelen van mogelijke locaties (inclusief het overwegen van mogelijke staatssteunmaatregelen) werden geanalyseerd. Daarom heeft Duitsland informatie over beide scenario's overgelegd.

Scenario 1:

- (77) In een scenario 1-analyse moet de lidstaat aantonen dat de steun voor de begunstigde een prikkel vormt om een investeringsbesluit te nemen ten gunste van een project dat, zonder de steun, nergens rendabel zou zijn voor de onderneming.
- (78) Duitsland heeft informatie overgelegd, volgens welke het interne rendement van het project [0-8] % is zonder de steun, en [1-9] % met de steun. Bij de onderliggende berekeningen werd uitgegaan van een levenscyclus van zeven jaar en werd er geen rekening gehouden met de opstart-, plannings- en ontwikkelingskosten van het project. Deze berekeningen waren gebaseerd op een jaarlijkse productie van [40 000-120 000] auto's (het normale minimale productievolume dat de begunstigde voor kleine en middelgrote auto's hanteert), in plaats van de [10 000-50 000] auto's die voor dit project gepland staan. Dit interne rendement van het project ligt beduidend lager dan het gebruikelijke ROCE⁽³⁴⁾ -streefcijfer van 26 % dat de begunstigde voor conventionele autoprojecten als norm stelt, en dan de gewogen gemiddelde kapitaalkosten van 12 %.
- (79) Niettemin besloot de begunstigde de investering te doen. Ofschoon het project niet erg rendabel is, oordeelde de begunstigde dat het hem in staat stelt zijn krachtige en langdurige internationale concurrentiepositie op de lange termijn te behouden. Duitsland benadrukt dat het bij de investering om een proefproject gaat en verwijst naar de grote risico's die daarmee gemoeid zijn door het gebruik van koolstofvezels als grondstof voor de carrosserie, de niet-geteste productietechnologie, de kleine schaal waarop wordt geproduceerd, en onzekerheden aan de vraagzijde.

Scenario 2:

- (80) Duitsland heeft informatie overgelegd om aan te tonen dat de steun als stimulerend effect heeft dat het investeringsproject in de beoogde steunregio wordt uitgevoerd. Bij het ontbreken van de steun zou de investering niet in een steungebied hebben plaatsgevonden.

Kostenverschillen/strategische overwegingen

- (81) Op basis van bedrijfsstukken uit december 2009, zoals een document dat tijdens een informeel [...] gesprek tussen managers werd besproken, een samenvatting van een analyse die aan een bestuursvergadering werd voorgelegd, en een document waarin melding werd gemaakt van een bestuursbesluit over de locatiekeuze, toonde Duitsland aan dat een aantal locaties voor de investering werd overwogen. Het ging bij deze locaties om München⁽³⁵⁾, [...], VS/Canada, Mexico en China.

⁽³²⁾ Zie „Deutsche Bank Research: Elektromobilität“, 12 september 2011. Duitsland verwijst naar deze studie van Deutsche Bank waarin wordt voorspeld dat hoge niveaus van staatssteun zullen resulteren in een aandeel van 7 % elektrische voertuigen van alle nieuw geregistreerde auto's in 2020 in Duitsland, terwijl bij een laag niveau van staatssteun en technologische vooruitgang dit aandeel slechts 2 % zal bedragen.

⁽³³⁾ Zoals vereist in punt 22 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

⁽³⁴⁾ ROCE (return on capital employed), het rendement op het geïnvesteerd kapitaal, is een verhouding die in de financiële sector voor waardering en boekhouding wordt gebruikt, om de winst uit de activa en de verliezen uit de passiva aan te tonen.

⁽³⁵⁾ De locatiekeuze „München“ is in feite „München in combinatie met Wackersdorf“, zoals Duitsland het omschrijft.

- (82) Deze documenten hebben louter betrekking op de investering in het i3-model. Het besluit om ook het i8-model op dezelfde productielijn als het i3-model te vervaardigen, werd pas in 2011 genomen. Duitsland heeft geen aanvullende subsidiabele uitgaven of steun voor de productie van de i8 aangemeld en evenmin documenten overgelegd over de besluitvorming in verband met de locatie van de i8-investering.
- (83) Volgens de overgelegde documenten waren de verschillende locaties met elkaar vergeleken op grond van een reeks kwantitatieve en kwalitatieve factoren, zoals investeringskosten⁽³⁶⁾, nabijheid van een productiefaciliteit voor kunststoffen en met koolstofvezel versterkte kunststof, de mogelijkheid om greenfield-investeringen te vermijden, taalproblemen, gebrek aan bescherming van knowhow, afstand vanaf het ontwikkelingscentrum en logistiek. In een voorselectie vielen [...] ⁽³⁷⁾, VS/Canada, Mexico en China af op grond van een combinatie van deze factoren en bleven alleen Leipzig en München over.
- (84) Noch in München noch in Leipzig zou een greenfield-investering nodig zijn; bij een investering op deze locaties is er geen sprake van taalproblemen, gebrek aan bescherming van knowhow, logistieke moeilijkheden of een lange afstand vanaf het ontwikkelingscentrum van BMW Group in München. Voor München zouden de laagste investeringskosten gelden, en deze locatie ligt tevens het dichtst bij het ontwikkelingscentrum van BMW Group. In Leipzig kan de capaciteit echter gemakkelijk worden uitgebreid waardoor de begunstigde de productie zonder extra kosten snel zou kunnen opvoeren tot [50 000-90 000] elektrische voertuigen per jaar.
- (85) Duitsland legt uit dat er met het oog op de locatiekeuze berekeningen waren gemaakt op basis van een jaarlijks productievolume van [10 000-50 000] auto's en het gebruik van de gemiddelde gewogen kapitaalkosten van 12 % als verdisconteringsfactor. Deze berekeningen omvatten productinvesteringskosten, structurele investeringskosten, plannings- en opstartkosten, leveringskosten, vaste kosten, zogenoemde inbound-/outbound-kosten (logistieke kosten en internationale verzendtarieven). Deze berekeningen dateren van december 2009 en laten zien dat het investeringsproject zonder de steun op de locatie München 17 miljoen EUR minder zou hebben gekost dan op de locatie Leipzig.
- (86) Wat strategische overwegingen betreft, noemde Duitsland voordelen in verband met de leveringsstrategie van de begunstigde, zonder nadere details te verstrekken. Geen van de beschreven voordelen voor de locatie Leipzig en/of München werd in geld uitgedrukt.

De rol van staatssteun

- (87) Duitsland betoogt dat de steun van cruciaal belang was voor de locatiekeuze. Gezien het kostenverschil tussen beide locaties zou de investering zonder de steun niet in Leipzig hebben plaatsgevonden. Volgens Duitsland is het bewijs geleverd dat de steun een prikkel verschaftte om de investering in Leipzig te doen.
- (88) In de berekeningen van de eigenlijke investeringskosten is geen staatssteun opgenomen. Duitsland onderstreept niettemin dat mogelijke subsidieverlening een centrale rol in de besluitvorming speelde⁽³⁸⁾ en stelt nadrukkelijk dat de raad van bestuur (Vorstand) van BMW AG heeft besloten de investering in Leipzig te doen gezien de verwachte staatssteun van 50 miljoen EUR. Met het oog op het locatiebesluit werden twee tabellen gevoegd bij de aan de raad van bestuur van BMW AG overgelegde samenvatting. Daarin werden de diverse steunbedragen en steunintensiteiten genoemd die in beginsel op de verschillende locaties beschikbaar zouden zijn, waaronder [...]. Ten slotte staat in het document van de raad van bestuur duidelijk vermeld dat in [...], Mexico, de VS en China het bedrag van de beschikbare staatssteun/subsidiemaatregelen ontoereikend zou zijn om de begunstigde te compenseren voor de nadelen die het doen van de investering op deze locaties zou hebben.

⁽³⁶⁾ Uit een grafiek die tijdens het informele [...] gesprek werd besproken, bleek dat met de investering op de diverse locaties, vergeleken met Leipzig, de volgende aanvullende bedragen waren gemoeid: in Canada: + [20-120] miljoen EUR, in [...]: + [40-150] miljoen EUR, in de VS: + [40-150] miljoen EUR.

⁽³⁷⁾ De locatie in [...] was buiten Leipzig de enige locatie in een steungebied, maar viel uit de boot vanwege de noodzaak een greenfield-investering te verrichten, verwachte taal- en vertaalproblemen, de afstand vanaf het ontwikkelingscentrum van de onderneming en logistieke nadelen.

⁽³⁸⁾ Zie punt 81 van de brief van 5 april 2012.

4.1.3.4. Evenredigheid

- (89) Overeenkomstig punt 32 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling zal in een scenario 1-situatie de steun algemeen als evenredig worden beschouwd indien dankzij de steun het rendement van de investering overeenstemt met het normale rendement van de andere investeringsprojecten van de onderneming, met de kapitaalkosten van de onderneming in haar geheel of met de doorgaans in de betrokken sector vastgestelde rendementen.
- (90) Duitsland geeft toe dat het steunbedrag verre van voldoende is om het rendement te bereiken dat gewoonlijk met andere investeringsprojecten van de begunstigde wordt behaald, maar betoogt opnieuw dat andere overwegingen van strategische aard (zie de overwegingen 79 en 84) aan dit besluit ten grondslag lagen.
- (91) Duitsland betoogt dat het volledige in 2009 aangemelde steunbedrag van ongeveer 50 miljoen EUR evenredig is, ook al staat in punt 33 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling dat in een scenario 2-situatie de steun als evenredig wordt beschouwd indien hij gelijk is aan het verschil tussen de nettokosten voor de begunstigde onderneming van een investering in de steunregio en de nettokosten van een investering in een andere regio. Duitsland stelt zich namelijk op het standpunt dat de Commissie in haar beoordeling of er met het verschil tussen de nettokosten van de investering op de twee locaties Leipzig en München al dan niet aan het evenredigheidsvereiste van de criteria voor diepgaande beoordeling wordt voldaan, geen rekening moet houden met het geraamde kostennadeel van 17 miljoen EUR van de locatie Leipzig ten opzichte van de locatie München zoals in december 2009 door de raad van bestuur van BMW AG werd vastgesteld, maar een besluit moet vaststellen op grond van de concrete investeringskosten die de begunstigde tijdens de uitvoering van het project heeft gemaakt, dat wil zeggen na voltooiing van de initiële investering ⁽³⁹⁾.
- (92) Volgens Duitsland hoeft de evenredigheid van een maatregel niet bewezen te worden aan de hand van dezelfde documenten op basis waarvan het stimulerende effect is aangetoond. Duitsland citeert punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, waarin is bepaald dat de lidstaat „de evenredigheid [van de steunmaatregel moet] aantonen op grond van adequaat bewijsmateriaal, zoals (cursivering toegevoegd) genoemd in punt 26”.
- (93) Duitsland verwijst voorts naar een enkele jaren geleden door DG Concurrentie gepubliceerd raadplegingsdocument over de gemeenschappelijke beginselen voor een economische beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun krachtens artikel 87, lid 3. Duitsland verwijst naar dit document ter ondersteuning van zijn betoog dat, hoewel in het geval van een stimulerend effect het onderzoek zich richt op de vraag of als gevolg van de steun de begunstigde een gedragsverandering tentoonspreidde, de evenredigheid van de steunmaatregel gebaseerd moet zijn op een meer gedetailleerde beoordeling van het effect van de maatregel op de mededinging, die zich moet richten op de vraag of het steunbedrag hoger is dan het noodzakelijke minimum ⁽⁴⁰⁾.
- (94) Ter ondersteuning van zijn betoog citeert Duitsland ook punt 107 van het arrest van het Gerecht in zaak T-396/08, Freistaat Sachsen/Commissie. Volgens Duitsland staat in dat punt dat „in het kader van het onderzoek naar de evenredigheid [van een steunmaatregel] alle gegevens moeten worden verstrekt die voor de beoordeling van de maatregel nuttig zijn” ⁽⁴¹⁾. Voorts verwijst Duitsland naar deze zaak ter ondersteuning van zijn argument dat met het oog op de beoordeling van de verenigbaarheid van de bewuste steunmaatregel, de Commissie alle specifieke en actuele, voor de begunstigde relevante omstandigheden in aanmerking mag nemen ⁽⁴²⁾. Voor de beoordeling van de evenredigheid van de steun meent Duitsland dat de Commissie gebruik kan maken van een bijgewerkte versie van de documenten op basis waarvan het stimulerende effect was vastgesteld.

⁽³⁹⁾ De relevante details worden beschreven in overweging 102.

⁽⁴⁰⁾ Duitsland heeft geen specifiek punt van het raadplegingsdocument genoemd. Het document is beschikbaar via de volgende link: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_nl.pdf

⁽⁴¹⁾ Arrest van het Gerecht van 8 juli 2010, Freistaat Sachsen/Commissie, T-396/08, ECLI:EU:T:2010:297, punt 107. In dat punt werd eenvoudigweg de jurisprudentie in herinnering gebracht waarin is verklaard dat „de Commissie bij haar onderzoek naar de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, alle relevante factoren in aanmerking moet nemen”.

⁽⁴²⁾ In punt 108 van het arrest in zaak T-396/08, reeds aangehaald, is verklaard (alleen de Duitse en Franse versie zijn beschikbaar) dat „die Kommission für die Zwecke der Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe die den Beihilfeempfänger betreffenden konkreten tatsächlichen Umstände [...] berücksichtigen durfte”. Het is de Commissie niet duidelijk of Duitsland betoogt dat de Commissie alle factoren die zij in een bepaalde zaak relevant acht, in aanmerking moet of kan nemen. Bovendien werd deze uitspraak gedaan in een zaak waar de lidstaat beweerde dat de Commissie bepaalde factoren niet in aanmerking had moeten nemen om de verenigbaarheid van de bewuste steun in die zaak te beoordelen.

- (95) Voorts voert Duitsland aan dat de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling geen bepaling bevat met een termijn waarbinnen de evenredigheid moet worden vastgesteld, en is het van oordeel dat de beoordeling van de evenredigheid geen verband houdt met de gedragsverandering van de begunstigde wanneer hij zijn besluit over de locatie neemt.
- (96) Anders dan bij het stimulerende effect is het daarnaast niet doorslaggevend of het document reeds bestond toen de keuze voor de locatie van de investering werd gemaakt, maar wel — volgens punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling — of het document „adequaat” is om de evenredigheid te beoordelen.
- (97) Duitsland acht het onjuist het document waarmee het stimulerende effect van de steun reeds is bewezen, als basis te gebruiken om de evenredigheid van de steun te beoordelen. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijke wijzigingen in de economische omstandigheden, met name het feit dat er sinds de aanvankelijke locatiekeuze nog meer investeringsbesluiten (productie van de i8) zijn genomen.
- (98) Daarom stelt Duitsland dat in overeenstemming met de jurisprudentie en om ervoor te zorgen dat de evenredigheid van de steun op economisch zinvolle wijze wordt beoordeeld, er meer van recente documenten gebruik moet worden gemaakt. Een dergelijke aanpak zou ook in lijn zijn met de praktijk op andere gebieden, bijvoorbeeld in gevallen waarin steun achteraf wordt gecontroleerd.
- (99) Recentere bedrijfs- en marktgegevens zouden een nauwkeurig beeld verschaffen van het werkelijke nettokosten-nadeel dat voor Leipzig geldt.
- (100) Duitsland is van mening dat het document van de raad van bestuur waarin het kostenverschil van 17 miljoen EUR tussen beide locaties wordt berekend, onvoldoende informatie bevat om de evenredigheid te beoordelen, omdat het bijvoorbeeld geen kosten-batenanalyse behelst als beschreven in de communautaire kaderregeling inzake staatssteun aan de automobiellindustrie van 1997⁽⁴³⁾. Het document van de raad van bestuur bevatte slechts selectieve informatie op basis van bepaalde aannames en kosten-batencijfers. Om de evenredigheid op basis van het werkelijke kostenverschil tussen beide locaties te beoordelen, moeten andere aannames en andere kosten-batencijfers in aanmerking worden genomen.
- (101) Derhalve voert Duitsland aan dat aanvullende, tot september 2012 vastgestelde kosten van 29 miljoen EUR moeten worden toegevoegd aan de 17 miljoen EUR aan kosten die in december 2009 als extra kosten voor de locatie Leipzig waren geraamd.
- (102) Duitsland heeft een in september 2012 opgesteld document overgelegd waarin deze verdere kostennadelen worden vermeld⁽⁴⁴⁾ (zonder de aanvullende kosten die voor beide locaties zouden gelden):
- a) uitbreiding van het gebouw voor de assemblage van het i3-model, om het ook geschikt te maken voor de assemblage van het i8-model: [...] miljoen EUR;
 - b) uitbreiding van een gebouw voor de constructie van de carrosserie voor het i3- en het i8-model (bijvoorbeeld voor de vervaardiging van complexere carrosserieonderdelen): [...] miljoen EUR;
 - c) in een verder gevorderd stadium van de productontwikkeling werd herverdeling van de waardecreatie tussen beide locaties noodzakelijk, via uitbreiding van de assemblagehal: [...] miljoen EUR;
 - d) de [...] moesten aanvankelijk door een leverancier worden verstrekt; nu worden ze echter door BMW AG geproduceerd in een nieuw gebouw in Leipzig dat in eerste instantie niet was gepland. De locatie München had kunnen worden bediend vanuit de nabijgelegen fabriek van de begunstigde in Landshut. Kosten van het nieuwe gebouw: [...] miljoen EUR;

⁽⁴³⁾ PB C 279 van 15.9.1997, blz. 1.

⁽⁴⁴⁾ Duitsland betoogt in het bijzonder dat de bestaande faciliteiten in München over de benodigde vloerruimte beschikten, zodat de gebouwen daar niet, of op slechts kleinere schaal, hoefden te worden uitgebreid.

- e) door de aanvullende productie werden extra investeringen in niet aan productie gerelateerde logistiek ⁽⁴⁵⁾ (brandblusmiddelen en brandweerwagens, afvalverwijderingsinstallatie enz.) noodzakelijk. In München, dat reeds over uitgebreide capaciteiten beschikte, waren minder van dergelijke investeringen nodig geweest: [...] miljoen EUR;
- f) voor de verder ontwikkelde producten is een gecompliceerdere kwaliteitscontrole dan gepland vereist. Daarvoor is het nodig om extra te investeren in apparatuur, die in München reeds beschikbaar was: [...] miljoen EUR;
- g) ten slotte zorgt de toepassing van een nieuwe logistieke strategie in alle fabrieken van de begunstigde voor hogere kosten in Leipzig dan in München: [...] miljoen EUR.

4.1.3.5. Negatieve effecten

- (103) Wat de mogelijke negatieve effecten van de steun op de relevante markt betreft, beperkt Duitsland zijn argumentatie tot effecten die in een scenario 2-situatie relevant zijn. Het wijst erop dat in punt 40 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is bepaald dat wanneer de investering zonder de steun in ieder geval zou zijn gepleegd en wanneer de steun evenredig is, de steun zelf geen gevolgen heeft voor de mededinging; met name zou ook zonder de steun de marktmacht van de begunstigde toenemen. Voorts is er, gezien het beleid ter bevordering van elektrische mobiliteit, geen sprake van een krimpende markt en draagt de steun niet bij tot de instandhouding van inefficiënte marktstructuren. Duitsland is van opvatting dat deze beoordeling door het gebrek aan opmerkingen van concurrenten wordt ondersteund.
- (104) Duitsland benadrukt voorts dat het onwaarschijnlijk is dat concurrenten van de begunstigde geen toegang tot het aanbod van koolstofvezel kunnen krijgen vanwege de vraag van de begunstigde naar dit product, aangezien er talrijke leveranciers van koolstofvezel op de markt zijn en onafhankelijke analisten verwachten dat zowel de vraag naar als het aanbod van koolstofvezel zal stijgen, waarbij in de toekomst het aanbod ten minste even groot zal zijn als de vraag. Daarom heeft de begunstigde geen marktmacht op deze inputmarkt.
- (105) Het enige tijdelijke voordeel dat de begunstigde op de markt kan behalen, ligt in de knowhow die hij op het gebied van de [...] zal verkrijgen. Gezien het grote aantal marktdeelnemers in de [...] is er echter altijd een mogelijkheid om de markt te betreden of samen te werken.

5. BEOORDELING

5.1. Aanwezigheid van steun

- (106) Een maatregel vormt staatssteun indien cumulatief aan de onderstaande voorwaarden is voldaan: i) het moet om een maatregel van de staat of een met staatsmiddelen bekostigde maatregel gaan; ii) hij moet een onderneming een economisch voordeel opleveren; iii) het voordeel moet een selectief karakter hebben, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig.
- (107) De financiële steun wordt door de Duitse autoriteiten verleend in de vorm van een investeringstoelage. Derhalve wordt ervan uitgegaan dat de steun door de lidstaat is toegekend en met staatsmiddelen is bekostigd in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (108) Aangezien de steun aan één enkele onderneming, namelijk BMW AG, wordt verleend, is de maatregel selectief.
- (109) Dankzij de steun heeft de onderneming niet langer te maken met kosten die zij onder normale marktvoorwaarden bij het opzetten van de productiefaciliteit zelf zou moeten dragen, waardoor zij een economisch voordeel geniet ten opzichte van haar concurrenten.
- (110) De Duitse autoriteiten zullen de steun toekennen voor een investeringsproject voor de productie van elektrische en hybride personenauto's. Aangezien elektrische en hybride voertuigen tussen de lidstaten worden verhandeld, kan het handelsverkeer tussen de lidstaten door de steun ongunstig worden beïnvloed.

⁽⁴⁵⁾ In het Duits: Nicht-Serien-Logistik.

- (111) Het economische voordeel dat BMW AG ten opzichte van haar concurrenten heeft verkregen voor de productie van goederen die binnen de EU worden verhandeld, kan de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.
- (112) De Commissie concludeert derhalve dat met de aangemelde maatregel staatssteun voor BMW AG in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is gemoeid.

5.2. Rechtmatigheid van de steunmaatregel

- (113) Door de geplande steunmaatregel aan te melden alvorens deze ten uitvoer te brengen, heeft Duitsland voldaan aan zijn verplichting op grond van artikel 108, lid 3, VWEU en aan de individuele aanmeldingsplicht op grond van artikel 6, lid 2, van de groepsvrijstellingsverordening.

5.3. Rechtsgrondslag voor de beoordeling

- (114) Omdat de begunstigde op grond van de nationale rechtsgrondslag voor de toekenning van de steun, de Investitionszulagengesetz, een wettelijk recht (dat door de Commissie moet worden goedgekeurd) verkrijgt op steun voor uitgaven die vóór 1 januari 2014 zijn gedaan, kan ervan worden uitgegaan dat de steun vóór juli 2014 is verleend⁽⁴⁶⁾. Aangezien de steun tot doel heeft de regionale ontwikkeling te bevorderen, vormen de richtsnoeren de basis om te beoordelen of de steun verenigbaar is met de interne markt, vooral de bepalingen in deel 4.3 over grote investeringsprojecten, alsook de criteria voor de diepgaande beoordeling van regionale steun voor grote investeringsprojecten.

5.4. Conformiteit van de maatregel met de gewone verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren

- (115) Zoals de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure heeft vastgesteld, voldoet de aangemelde steun voor de investering van BMW AG aan de algemene verenigbaarheidscriteria van de richtsnoeren: hij voldoet aan het formele criterium van het stimulerende effect, de begunstigde is geen onderneming in moeilijkheden, de steun wordt verleend voor een initiële investering in de vorm van de diversificatie van de productie van een bestaande vestiging naar nieuwe, aanvullende producten, de subsidiabele kosten zijn volgens de toepasselijke bepalingen vastgesteld, de begunstigde verstrekt een eigen bijdrage van minstens 25 % van de subsidiabele kosten en heeft zich ertoe verbonden de investering voor een minimumperiode van vijf jaar in de regio te behouden. Voorts komt het totale steunbedrag in contante waarde niet uit boven het regionalesteunplafond dat volgens de voorschriften inzake het verlagingsmechanisme van punt 67 van de richtsnoeren toelaatbaar is.

5.5. Toepasselijkheid van voetnoot 65

- (116) In voetnoot 65 van de richtsnoeren is bepaald dat wanneer een lidstaat aantoont dat de begunstigde van de steun een nieuwe productmarkt tot stand brengt, de criteria van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren niet hoeven te worden toegepast en de steun wordt toegestaan tot het bedrag dat volgens de in punt 67 van de richtsnoeren vastgestelde schaal is aangepast.
- (117) Voetnoot 65 van de richtsnoeren is gebaseerd op de gedachtegang dat wanneer een nieuwe productmarkt tot stand wordt gebracht, de criteria van punt 68, onder a) en b), geen zin hebben omdat de referentiemarkt nog niet bestaat voordat de investering is voltooid. De onderneming die de nieuwe productmarkt tot stand brengt, zal een zeer groot aandeel van die markt in handen krijgen, waarschijnlijk zelfs 100 %. Het criterium van punt 68, onder b), aan de hand waarvan de capaciteitstoename op een achterblijvende markt wordt gemeten, kan niet worden toegepast omdat de vereiste gegevens over het groeipercentage gedurende de referentieperiode van vijf jaar niet voorhanden zijn.
- (118) De Commissie stelt vast dat BMW AG weliswaar misschien als eerste fabrikant van elektrische auto's formeel regionale steun heeft aangevraagd, maar dat bepaalde concurrenten reeds eerder dan BMW AG met de productie van dergelijke voertuigen zijn begonnen en dat andere wellicht binnenkort zullen volgen.
- (119) Duitsland erkent dat sommige producenten reeds elektrische auto's produceren en dat andere tot de markt voor elektrische auto's in 2013/2014 zullen toetreden. Het betoogt evenwel dat zelfs indien voetnoot 65 van de richtsnoeren niet rechtstreeks op de zaak kan worden toegepast, deze wel naar analogie kan worden toegepast.

⁽⁴⁶⁾ In de zin van punt 20, onder d), van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 (PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1).

- (120) De argumenten die Duitsland ter ondersteuning van de toepassing van voetnoot 65 van de richtsnoeren aanvoert, zijn niet overtuigend genoeg om de criteria van punt 68 van de richtsnoeren niet toe te passen. Voetnoot 65 van de richtsnoeren heeft betrekking op een situatie waarin de begunstigde een nieuwe productmarkt tot stand brengt. De vervaardiging van een innovatief product leidt echter niet per se tot een nieuwe productmarkt.
- (121) Wanneer, zoals in deze zaak, door concurrenten aangeboden producten op de markt concurreren met het nieuwe, innovatieve model van de begunstigde (d.w.z. BMW AG), bestaat de relevante productmarkt niet uitsluitend uit het innovatieve product van de begunstigde. Er moet ook rekening worden gehouden met de producten die door de concurrenten worden aangeboden. Indien voetnoot 65 van de richtsnoeren de steun voor BMW AG kan bestrijken, moeten op grond daarvan ook haar concurrenten die elektrische auto's op de markt aanbieden, regionale steun genieten. Derhalve besluit de Commissie dat voetnoot 65 van de richtsnoeren in deze zaak niet van toepassing is en dat de criteria van punt 68, onder a) en b), onverkort gelden.

5.6. Toepassing van de criteria voor marktaandeel en capaciteitstoename van punt 68, onder a) en b), van de richtsnoeren

- (122) De Commissie moet aan de hand van de opmerkingen die in antwoord op het besluit tot inleiding van de procedure zijn ontvangen, bepalen of zonder enige twijfel kan worden uitgesloten dat de drempel voor de toepassing van het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren is overschreden, waardoor het niet nodig is om in het kader van de formele onderzoeksprocedure tot een diepgaande beoordeling over te gaan. Zoals de Commissie reeds in de punten 93 tot en met 99 van het besluit tot inleiding van de procedure heeft uitgelegd, is het criterium van punt 68, onder b), van de richtsnoeren in deze zaak niet relevant, aangezien de markt voor elektrische auto's groeit en de productiecapaciteiten voor het i3- en het i8-model geen probleem vormen.
- (123) Het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren leidt tot een diepgaande beoordeling, indien de Commissie op basis van de informatie waarover zij beschikt kan vaststellen dat de begunstigde op de relevante product- en geografische markt een marktaandeel heeft dat boven de drempel van 25 % uitkomt. Wanneer de relevante product- en geografische markt niet overtuigend worden afgebakend, moet tot een diepgaande beoordeling worden overgegaan indien de begunstigde een marktaandeel van meer dan 25 % heeft op ten minste één aannemelijke relevante markt die door de steun zou kunnen worden beïnvloed. In elk geval benadrukt de Commissie dat het besluit om tot een diepgaande beoordeling over te gaan, de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de interne markt onverlet laat.

5.6.1. Marktafbakening en marktaandeel

5.6.1.1. Relevante productmarkt

Behoren conventionele personenauto's en elektrische auto's tot dezelfde productmarkt?

- (124) Duitsland had in het kader van het voorlopige onderzoek betoogd dat elektrische auto's deel uitmaken van de conventionele automarkt en dat het i3-model (een volledig elektrisch voertuig) moet worden toegewezen aan het conventionele C- of D-segment of een combinatie daarvan, en het i8-model (hybride auto) aan segment F volgens de indeling van IHS Global Insight.
- (125) In het besluit tot inleiding van de procedure legde de Commissie uit dat zij, gezien het gebrek aan substitueerbaarheid aan de aanbodzijde en de beperkte mate van substitueerbaarheid aan de vraagzijde, niet kon bepalen of elektrische auto's een onafhankelijke productmarkt vormen of deel uitmaken van de conventionele automarkt zonder onderscheid naar aandrijvingsvorm. Zij kon evenmin vaststellen of, wanneer er een afzonderlijke markt voor elektrische auto's bestaat, deze afzonderlijke markt verder in segmenten kan worden onderverdeeld, en zo ja, of de segmentering van de conventionele automarkt ook voor deze afzonderlijke markt voor elektrische auto's geldt. Ten slotte kon de Commissie niet vaststellen of het i3-model bij segment C of D of bij het gecombineerde C/D-segment en het i8-model bij segment F moest worden ingedeeld.
- (126) Zoals beschreven in de overwegingen 43 tot en met 45, betoogde Duitsland in zijn opmerkingen dat elektrische auto's in de toekomst met conventionele personenauto's zullen concurreren en door de consumenten als vervangbare producten zullen worden beschouwd, zoals dat al het geval is voor hybride auto's. Voorts voerde Duitsland aan dat het i3-model en het i8-model ondanks de kwestie van het bereik aan de vraagzijde met conventionele personenauto's substitueerbaar zijn, omdat het algemene doel van zowel elektrische auto's als conventionele voertuigen personenvervoer is, en dat het prijsverschil tussen elektrische auto's en vergelijkbare conventionele personenauto's via consumentensubsidies kan worden verkleind.

- (127) De Commissie stelt vast dat belanghebbenden geen opmerkingen hebben gemaakt over de algemene vraag of de conventionele automarkt als de relevante productmarkt voor elektrische en hybride voertuigen kan worden beschouwd. Omdat de Commissie niet genoeg informatie heeft om te bepalen of alle verschillende typen elektrische en hybride voertuigen algemeen deel uitmaken van de conventionele automarkt, besluit zij de vraag of elektrische en hybride voertuigen tot de algemene automarkt behoren, open te laten.

Vormen de segmenten C of D en de segmenten E2 of F van de conventionele automarkt de relevante productmarkten in deze zaak?

- (128) Zoals aangegeven in overweging 123 zal tot diepgaande beoordeling worden overgegaan indien op ten minste één van de aannemelijke markten, voor één of beide betrokken modellen, de drempel van een marktaandeel van 25 % wordt overschreden. Daarom is het voldoende dat de Commissie slechts onderzoekt of het i3-model met zekerheid in segment C of D van de conventionele automarkt kan worden ingedeeld, zonder tevens in te gaan op de vraag of het i8-model tot segment E2+F behoort. De Commissie besluit derhalve om haar onderzoek te beperken tot de vraag of het i3-model al dan niet tot de segmenten C of D van de conventionele automarkt behoort.
- (129) Wat betreft de vraag of de conventionele automarkt (segment C of D) al dan niet als de enige relevante productmarkt voor het i3-model moet worden beschouwd, kan de Commissie niet de twijfel wegnemen die zij verwoordde in haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Ten eerste heeft de Commissie tijdens de procedure geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Ten tweede is het, zoals Duitsland erkende (zie overweging 55), moeilijk de traditionele segmenteringscriteria toe te passen omdat er een discrepantie bestaat tussen de prijzen en lengten van elektrische voertuigen en die van conventionele voertuigen van een bepaald segment.
- (130) Voorts is er geen informatie overgelegd die de twijfels van de Commissie kon wegnemen ten aanzien van de vraag of er voldoende substitueerbaarheid aan de vraagzijde⁽⁴⁷⁾ is tussen het volledig elektrische i3-model en een conventioneel voertuig. In de relevante literatuur⁽⁴⁸⁾ blijkt consensus te bestaan over het belang van het verschil in bereik (dat wil zeggen de mogelijkheid voor de bestuurder om met het voertuig te rijden zonder te hoeven opladen/bijtanken), de oplaadtijd, de beschikbaarheid van locaties waar opladen mogelijk is en de levensverwachting van de accu's. Het i3-model moet bijvoorbeeld al om de 150 km worden opgeladen. Daarom is de Commissie er op basis van de informatie waarover zij beschikt niet van overtuigd dat er tussen het i3-model en conventionele automodellen in segment C en D sprake is van voldoende substitueerbaarheid aan de vraagzijde om ze tot dezelfde productmarkt te rekenen.
- (131) Bovendien wordt niet betwist dat er geen sprake is van substitueerbaarheid aan de aanbodzijde⁽⁴⁹⁾ tussen de betrokken elektrische auto (het i3-model) en conventionele personenauto's, aangezien de carrosserie uit met koolstofvezel versterkte kunststof niet kan worden vervaardigd op productielijnen die geschikt zijn voor de fabricage van conventionele voertuigen.

⁽⁴⁷⁾ Er is sprake van substitueerbaarheid aan de vraagzijde tussen twee producten indien ze elkaar in de ogen van de consument kunnen vervangen gezien hun kenmerken, prijzen en het beoogde gebruik ervan.

⁽⁴⁸⁾ Zie bijvoorbeeld „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 1 — An overview of Electric vehicles on the market and in development”, Delft-rapport, april 2011, blz. 30. http://www.cedelft.eu/publicatie/impact_of_electric_vehicles/1153. In dit rapport staat dat „op de cruciale gebieden voor toekomstige marktpenetratie elektrische voertuigen bijna altijd slechter presteren dan voertuigen met verbrandingsmotor. Met name is de prijs van elektrische voertuigen hoger en het bereik kleiner — twee wezenlijke aankoopcriteria”. Zie ook „Elektromobilität — Sinkende Kosten sind conditio sine qua non”, een studie van Deutsche Bank van 12 september 2011, blz. 7, waarin staat dat door de tekortkomingen van de bestaande accu's voor volledig elektrische voertuigen, dergelijke auto's slechts voor korte tot maximaal middellange afstanden kunnen worden gebruikt, omdat een accu die genoeg energie voor langere trajecten kan opslaan, voor de auto te zwaar zou zijn. In de studie wordt voorts vermeld dat het nog tien tot 15 jaar zal duren voordat de vereiste technologie (dat wil zeggen post-lithium-iontechnologie) is ontwikkeld om volledig elektrische voertuigen met conventionele voertuigen te laten concurreren.

⁽⁴⁹⁾ Er is sprake van substitueerbaarheid aan de aanbodzijde tussen twee producten indien de productiefaciliteit waar één van beide producten wordt vervaardigd, flexibel genoeg is om ook het andere product zonder veel extra kosten te vervaardigen.

- (132) De Commissie is er om de bovenstaande redenen niet van overtuigd dat het i3-model in segment C of D van de conventionele automarkt kan worden ingedeeld.

Is het gecombineerde elektrischeautosegment C/D de relevante productmarkt voor het i3-model?

- (133) In het kader van het voorlopige onderzoek betoogde Duitsland dat er niet naar afzonderlijke segmenten voor elektrische auto's moest worden gezocht, maar dat een gecombineerd elektrischeautosegment C/D als de relevante productmarkt moest worden beschouwd⁽⁵⁰⁾. In het besluit tot inleiding van de procedure had de Commissie betwijfeld of een dergelijke combinatie van segmenten correct was⁽⁵¹⁾ en tijdens de formele onderzoeksprocedure werden geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.
- (134) In dit verband stelt de Commissie vast dat aannemelijke productmarkten het laagste niveau moeten omvatten waarvoor statistische gegevens beschikbaar zijn. In deze zaak is dat de markt voor elektrische auto's, die volgens de conventionele segmentering is ingedeeld. Daarom sluit de Commissie overeenkomstig de gangbare praktijk uit dat het gecombineerde C/D-segment voor elektrische auto's het laagste niveau van de aannemelijke relevante productmarkt vormt⁽⁵²⁾. Wanneer het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren uitsluitend op gecombineerde segmenten wordt toegepast, zou een diepgaande beoordeling kunnen worden voorkomen wanneer de begunstigde een dominante speler is in één van de afzonderlijke segmenten, terwijl hij minder marktaandeel heeft in het andere afzonderlijke segment dat met het eerste segment wordt gecombineerd. De Commissie kan derhalve niet zonder twijfel uitsluiten dat één van beide segmenten C of D van de markt voor elektrische auto's als de relevante productmarkt voor het i3-model moet worden beschouwd.

5.6.1.2. Relevante geografische markt voor elektrische auto's

- (135) Om het criterium van punt 68, onder a), van de richtsnoeren toe te passen, moet de Commissie de relevante geografische markt afbakenen waarvoor zij het marktaandeel gaat analyseren. In het besluit tot inleiding van de procedure vroeg de Commissie zich af of deze geografische markt groter is dan de EER-markt.
- (136) Duitsland voert aan dat de geografische markt voor elektrische auto's als de wereldmarkt moet worden afgebakend. Daarbij stelt het met nadruk dat China, Japan en de VS (evenals enkele EU-landen), waar aanzienlijke overheids subsidies voor dergelijke auto's beschikbaar zijn, een belangrijk aandeel van de wereldmarkt in handen hebben. Daarnaast zullen de handelsstromen zich in alle richtingen ontwikkelen en zijn de kadervoorwaarden voor de wereldhandel in elektrische auto's dezelfde of nog gunstiger dan voor conventionele voertuigen.
- (137) In de bekendmaking van de Commissie inzake marktbeoordeling staat in algemene bewoordingen dat „de marktbeoordeling [bestaat] in de onderkenning van de daadwerkelijke alternatieve bevoorradingsbronnen voor de afnemers van de betrokken ondernemingen, zowel wat de producten/diensten als de geografische plaats van de aanbieders betreft”⁽⁵³⁾. In deze bekendmaking van de Commissie wordt voorts vastgesteld dat bij de bepaling van relevante geografische markten andere factoren kunnen worden bestudeerd, zoals plaatselijke vertegenwoordiging, voorwaarden inzake toegang tot distributiekanaalen, de vraag of er regulerende belemmeringen bestaan, prijsreglementering, tarieven, quota enz.⁽⁵⁴⁾ Ten slotte kan het handelsverkeer nuttige bijkomende aanwijzingen bieden voor het belang van vraag- of aanbodfactoren⁽⁵⁵⁾.
- (138) Het argument van Duitsland dat de wereldmarkt de relevante geografische markt voor elektrische auto's vormt, wordt niet gestaafd door gedetailleerde gegevens over de in deze bekendmaking beschreven factoren.

⁽⁵⁰⁾ Zie de punten 74 en 75 van het besluit tot inleiding van de procedure en overweging 34 van dit besluit.

⁽⁵¹⁾ Ibidem.

⁽⁵²⁾ Deze algemene aanpak wordt niet ontkracht door het feit dat de segmentering bij elektrische auto's nog niet zo ver ontwikkeld is als bij conventionele personenauto's en het dus moeilijk is om te begrijpen hoe die segmenten van elkaar (kunnen) worden afgebakend.

⁽⁵³⁾ Punt 13 van de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht (PB C 372 van 9.12.1997, blz. 5).

⁽⁵⁴⁾ Ibidem. Punt 30.

⁽⁵⁵⁾ Ibidem. Punt 31.

- (139) Het argument dat de handel zich in alle richtingen zal ontwikkelen, is op zichzelf niet voldoende om te bewijzen dat er een relevante geografische markt bestaat die groter is dan de EER. Er kunnen wel leveringen tussen de EER en andere regio's van de wereld plaatsvinden, maar dat betekent nog niet dat die markten zodanig geïntegreerd zijn dat de marktomstandigheden van de ene regio (bijvoorbeeld prijzen) de marktomstandigheden van de andere regio beïnvloeden. Samengevat ziet de Commissie geen reden om van haar gewone praktijk in staatssteunzaken af te wijken en vast te stellen dat de wereldmarkt of minstens een grotere markt dan de EER-markt als de relevante geografische markt moet worden beschouwd. Op grond van de overgelegde informatie kan de Commissie niet zonder twijfel uitsluiten dat de EER de relevante geografische markt voor elektrische auto's (of hybride auto's) is.
- (140) Ten slotte komt het marktaandeel van de begunstigde bijvoorbeeld in het segment D, zoals in overweging 36 is uitgelegd, zelfs op de mondiale markt voor elektrische auto's boven de 25 % uit. Daarom is een definitieve conclusie over het bestaan van een wereldmarkt voor elektrische auto's niet doorslaggevend voor de vraag of de begunstigde op de relevante (product- en geografische) markt een aandeel heeft van meer dan 25 %.

5.6.1.3. De marktaandelen van de begunstigde

Conventionele automarkt

- (141) Het marktaandeel van BMW AG komt ongeacht de afbakening van de relevante geografische markt in geen enkel segment van de conventionele automarkt boven de drempel van 25 % uit.

Markt voor elektrische auto's

- (142) In het licht van de door Duitsland overgelegde informatie en van studies die door onafhankelijke bronnen, zoals Deutsche Bank, zijn verricht, begrijpt de Commissie het argument van Duitsland met betrekking tot het aandeel van de begunstigde op de totale markt voor (volledig) elektrische auto's als volgt: de begunstigde verkocht op een niet-gesegmenteerde markt voor elektrische auto's [...] van de 150 000 voertuigen ([...] %), zodat zijn marktaandeel vermoedelijk niet boven de drempel van 25 % zal uitkomen; daarvoor zouden immers meer dan 37 500 elektrische voertuigen moeten worden verkocht op het totaal van 150 000 voertuigen.
- (143) Reeds in een vroeg stadium van de formele onderzoeksprocedure voerde Duitsland aan dat volgens een studie van Deutsche Bank uit 2008 ongeveer 1 % van alle auto's in 2015 op elektriciteit zou rijden, wat zou inhouden dat de EER in 2015 in totaal 150 000 volledig elektrische auto's zou tellen ⁽⁵⁶⁾. Dit cijfer werd ook door Duitsland gebruikt om in het kader van het voorlopige onderzoek het aandeel van de elektrische auto's binnen de conventionele autosegmenten te berekenen ⁽⁵⁷⁾. De prognose luidde dat de aan de hand hiervan berekende marktaandelen van de begunstigde in 2015 op de EER-markt in de segmenten B, C, D en E2+F boven de 25 % zouden uitkomen ⁽⁵⁸⁾.
- (144) In een later stadium van de formele onderzoeksprocedure verwees Duitsland naar twee recentere studies, de European Roadmap-studie en het Delft-rapport, waarin een veel groter aantal auto's (dat wil zeggen vijf miljoen in de EU in 2020) op de markt voor elektrische auto's werd geraamd dan in eerdere studies ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁶⁾ Zie overweging 58.

⁽⁵⁷⁾ Zie punt 84 van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.

⁽⁵⁸⁾ Voor segment B was dit [> 25] % ([...] voertuigen (te verkopen binnen de EER) gedeeld door [...]), voor segment C [> 25] % ([...] gedeeld door [...]), voor segment D [> 25] % ([...] gedeeld door [...]) en voor segment E2+F [> 25] %. Zie de punten 84 tot en met 87 van het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽⁵⁹⁾ Zie overweging 59.

- (145) De Commissie beschouwt de informatie uit deze rapporten niet als adequaat ondersteunend bewijs voor de argumentatie van Duitsland, en wel om de volgende redenen:
- a) Ten eerste hebben in de European Roadmap-studie de in 2020 op de EU-markt verwachte vijf miljoen elektrische voertuigen betrekking op allerlei voertuigen met een puur elektrisch bereik van ten minste vijftig km, zoals volledig elektrische voertuigen en plug-in-hybrides. De studie bevat geen prognose met betrekking tot het aantal volledig elektrische voertuigen, op grond waarvan het marktaandeel van de begunstigde zou kunnen worden berekend.
 - b) Ten tweede is het cijfer van vijf miljoen elektrische voertuigen in 2020 gebaseerd op de optimistische aanname dat er belangrijke technologische doorbraken op het gebied van energieopslagsystemen, aandrijftechnologieën, oplossingen voor systeemintegratie, netwerkinfrastructuren, veiligheidssystemen en weginfrastructuren zullen plaatsvinden, zodat elektrische voertuigen een bereik halen dat vergelijkbaar is met dat van conventionele personenauto's. Volgens een minder optimistisch scenario dat eveneens in de European Roadmap-studie wordt gepresenteerd en waarbij wordt uitgegaan van een „evolutionaire” ontwikkeling van deze factoren, zonder grotere technologische doorbraken, zullen er in 2025 één miljoen volledige elektrische en hybride auto's op de markt zijn en in 2016 slechts rond de 100 000 auto's ⁽⁶⁰⁾. De European Roadmap-studie doet derhalve geen afbreuk aan de oorspronkelijk gepresenteerde cijfers uit de studie van Deutsche Bank, die van belang zijn voor de berekening van het aandeel van de begunstigde op de markt voor volledig elektrische auto's.
- (146) Op de bladzijden van het door Duitsland overgelegde Delft-rapport waarnaar de lidstaat verwijst, zijn geen cijfers over marktaandeelprognoses opgenomen. Daarom is het niet duidelijk waarom Duitsland deze bladzijden van het rapport voor de besproken vraagstukken van belang achtte.
- (147) De Commissie wil erop wijzen dat er op dit moment zeer uiteenlopende prognoses bestaan over de toekomstige marktpositie van elektrische voertuigen. Zo bevat het Delft-rapport diverse ramingen van het aantal elektrische auto's ⁽⁶¹⁾ dat in 2015 naar verwachting op de markt zal zijn, en van het aandeel daarvan op de totale automarkt. De ramingen worden in het kader van verschillende scenario's gedaan ⁽⁶²⁾. Het gunstigste scenario waarin elektrische voertuigen een doorbraak bereiken, gaat bijvoorbeeld uit van ongeveer 30 000 nieuw geregistreerde volledig elektrische auto's in de EU in 2015. Volgens het meest pessimistische scenario zullen er slechts 10 000 nieuw geregistreerde volledig elektrische auto's zijn en volgens het meest realistische scenario kan dat aantal in 2015 in de EU op 20 000 worden gesteld ⁽⁶³⁾. In het rapport wordt de verwachting uitgesproken dat er in 2015 in de EU-27 100 000 volledig elektrische auto's zullen zijn ⁽⁶⁴⁾.
- (148) Opgemerkt dient te worden dat er onafhankelijke ramingen bestaan die lijken te suggereren dat het marktaandeel van 1 % dat volledig elektrische auto's volgens de studie van Deutsche Bank in 2015 op de totale automarkt zullen hebben, te groot is. In een rapport uit 2014, getiteld „The xEV Industry Insider Report” ⁽⁶⁵⁾, wordt gesteld dat volledig elektrische voertuigen in 2020 slechts 0,6 % van de totale wereldmarkt zullen vertegenwoordigen. Er is geen reden om aan te nemen dat het aandeel van volledig elektrische auto's op de totale automarkt vijf jaar eerder dan het in deze prognose vermelde jaar, dat wil zeggen in 2015, 0,6 % zou bedragen.

⁽⁶⁰⁾ Zie de grafiek op blz. 21 van de European-Roadmap-studie.

⁽⁶¹⁾ Wat de aandrijving betreft, worden auto's in het Delft-rapport gerangschikt als conventioneel, volledig elektrisch (FEV), plug-in-hybride (PHEV) en elektrisch met range extender (EREV).

⁽⁶²⁾ Zo wordt in het meest realistische scenario verondersteld dat de huidige overheidssubsidies blijven bestaan en dat de inputparameters en de verwachte ontwikkelingen op het vlak van conventionele auto's geen drastische wijzigingen zullen ondergaan, en dat ongeveer 5 % van alle autokopers de aanschaf van een elektrische auto (inclusief plug-in-hybrides) overweegt. In het tweede scenario wordt uitgegaan van een doorbraak voor de technologie van conventionele auto's waarbij de CO₂-efficiëntie sterk zal toenemen, de overheidssubsidies zullen verminderen en de prijs van een accu langzaam zal dalen. In scenario 3 wordt een doorbraak voorzien voor het elektrische autosegment als gevolg van een snelle afname van de kosten voor accu's vanaf 2015.

⁽⁶³⁾ Zie tabel 17 op blz. 145 van „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5 — Impact analysis for market uptake scenarios and policy implications”.

⁽⁶⁴⁾ Zie tabellen 22 en 24 op blz. 148 van „Impacts of Electric Vehicles — Deliverable 5 — Impact analysis for market uptake scenarios and policy implications”.

⁽⁶⁵⁾ <http://www.advancedautobot.com/industry-reports/2014-xEV-Industry-Report/Executive-Summary-Selections.pdf>

- (149) De Commissie merkt op dat geen van de prognoses in de recentere rapporten in 2015 een groter aantal volledig elektrische auto's raamt dan in de studie van Deutsche Bank op grond waarvan de marktaandelen van de begunstigde werden berekend. Gezien de uiteenlopende prognoses komt de Commissie tot de conclusie dat toekomstige marktaandelen van elektrische auto's in 2015 en daarna, binnen de EER en wereldwijd, niet met een minimum aan zekerheid kunnen worden voorspeld.

5.6.1.4. Conclusie met betrekking tot het marktaandeelcriterium

- (150) Samengevat wordt in het door Duitsland ingediende bewijsmateriaal, gecombineerd met informatie uit onafhankelijke bronnen, niet aangetoond dat het marktaandeel van de begunstigde in 2015 niet boven de 25 % zal uitkomen, ten minste op bepaalde aannemelijke productmarkten in de EER en in het mondiale segment D ⁽⁶⁶⁾. Deze conclusie wordt getrokken op grond van de raming van Deutsche Bank dat de verkoop van elektrische auto's 1 % zal uitmaken van de totale autoverkoop in de diverse segmenten van de conventionele automarkt. Bovendien kan, zoals uitgelegd in overweging 147, een marktaandeel van meer dan 25 % in een niet-gesegmenteerde EER-markt voor elektrische auto's (gebaseerd op de prognoses van 10 000, 20 000 en 30 000 volledig elektrische auto's in de EER in 2015) ook op grond van andere onafhankelijke bronnen worden vastgesteld.
- (151) Derhalve besluit de Commissie om over te gaan tot een diepgaande beoordeling van de steun op basis van de criteria voor diepgaande beoordeling.

5.7. Over de toepasselijkheid van de criteria voor diepgaande beoordeling

- (152) In punt 68 van de richtsnoeren is bepaald dat wanneer aan de in dat punt vastgestelde voorwaarden is voldaan, de Commissie regionale investeringssteun alleen zal goedkeuren nadat zij zich — na de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU te hebben ingeleid — nauwkeurig ervan heeft vergewist dat de steun noodzakelijk is om de investering een stimulerend effect te bezorgen en dat de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten. De relevante aanwijzingen, waarvan melding wordt gemaakt in voetnoot 63 van de richtsnoeren, worden in de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling gegeven.
- (153) Met betrekking tot het argument van Duitsland dat tijdens de formele onderzoeksprocedure het accent uitsluitend moet liggen op het wegnemen van ernstige twijfels en niet op verenigbaarheidscriteria die reeds op grond van de richtsnoeren zijn bestudeerd ⁽⁶⁷⁾, benadrukt de Commissie dat de toepasselijke rechtsvoorschriften voor de beoordeling van aan te melden steun voor grote regionale investeringsprojecten zodanig zijn geformuleerd en opgebouwd dat het resultaat van de beoordeling van het marktaandeel van de begunstigde aan de hand van het in punt 68, onder a), van de richtsnoeren vastgestelde marktaandeelcriterium een doorslaggevend belang krijgt. Indien het marktaandeel van de begunstigde op de relevante product- en geografische markt boven de drempel van het in punt 68, onder a), vastgestelde criterium uitkomt, kan er geen sprake zijn van een positief vermoeden voor wat betreft het resultaat van de afwegingstoets.
- (154) Het voorstel van Duitsland om de steun zonder diepgaande beoordeling goed te keuren, waarbij jaarlijks bewijs moet worden overgelegd met betrekking tot het marktaandeel van de begunstigde ⁽⁶⁸⁾, lijkt onpraktisch, omdat het dan wellicht onmogelijk wordt de negatieve effecten van de steun doeltreffend ongedaan te maken.
- (155) Met betrekking tot het argument dat de diepgaande beoordeling van de Commissie overeenkomstig punt 9 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling evenredig moet zijn met de mogelijke vervalsing van de mededinging die de steun kan teweegbrengen en derhalve niet van toepassing is op zaken waarin geen sprake is van een „noemenswaardige vervalsing van de mededinging” en waarin de begunstigde een innovatieve en zeer risicovolle investering doet ⁽⁶⁹⁾, is de Commissie van oordeel dat de afwezigheid van een „noemenswaardige vervalsing van de mededinging” niet is aangetoond en dat 50 miljoen EUR steun voor een investeringsproject van 400 miljoen EUR tot een dergelijke vervalsing van de mededinging kan leiden.

⁽⁶⁶⁾ Zie overweging 36 en de voetnoten 18 en 19.

⁽⁶⁷⁾ Zie overweging 60, onder b).

⁽⁶⁸⁾ Zie overweging 60, onder c).

⁽⁶⁹⁾ Zie overweging 60, onder d).

- (156) De Commissie is van oordeel dat het arrest van het Gerecht van 10 juli 2012 in de zaak Smurfit Kappa/Commissie (T-304/08) ⁽⁷⁰⁾ niet kan worden uitgelegd als een verplichting voor de Commissie om in zaken als deze de criteria voor diepgaande beoordeling niet toe te passen. Op grond van het arrest is de Commissie veeleer verplicht tot een diepgaande beoordeling over te gaan in situaties waar de positieve effecten van de regionale steun niet duidelijk opwegen tegen de mogelijke negatieve effecten ervan, zelfs wanneer de in punt 68 van de richtsnoeren vastgestelde drempels niet zijn overschreden.

5.8. Diepgaande beoordeling

- (157) In deze zaak moet de Commissie aan de hand van de criteria voor diepgaande beoordeling nauwkeurig onderzoeken of de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor het investeringsproject en of de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

5.8.1. Geschiktheid van de steun

- (158) Volgens punt 18 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling worden uitsluitend „maatregelen waarvoor de lidstaat andere beleidsopties heeft overwogen en waarvoor is aangetoond, dat het gebruik van een selectief instrument zoals staatssteun voor een specifieke onderneming voordelen oplevert, [...] geacht een passend instrument te zijn”.
- (159) Duitsland heeft voldoende bewijzen overgelegd ⁽⁷¹⁾ om aan te tonen dat de uitbouw van de infrastructuur en andere algemene maatregelen op zichzelf niet volstaan om de regionale verschillen binnen Duitsland te verkleinen. Daarom komt de Commissie tot de slotsom dat de steunmaatregel een passend instrument vormt om de beoogde regionale ontwikkeling in de bewuste steunregio te realiseren.

5.8.2. Stimulerend effect/contrafactueel scenario

- (160) Omdat een onderneming veel redenen kan hebben om zich in een bepaalde regio te vestigen, zelfs zonder dat er steun wordt verleend, moet de Commissie zich op grond van punt 19 en volgende van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling in detail ervan vergewissen of de steun noodzakelijk is om een stimulerend effect te geven voor de investering. Bij deze diepgaande beoordeling moet worden nagegaan of de steun daadwerkelijk bijdraagt tot een verandering in het gedrag van de begunstigde, zodat hij (aanvullende) investeringen in de betrokken steunregio doet.
- (161) Volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling zijn er twee scenario's waarin er sprake kan zijn van een stimulerend effect: bij het ontbreken van steun vindt helemaal geen investering plaats, aangezien deze dan nergens rendabel zou zijn voor de onderneming (scenario 1), of bij het ontbreken van steun vindt de investering plaats op een andere locatie binnen de EU (scenario 2).
- (162) De lidstaat moet dus met duidelijk bewijsmateriaal aantonen dat de steun daadwerkelijk van invloed is geweest op het investeringsbesluit of de locatiekeuze. De Commissie moet nagaan of de voorgestelde contrafeitelijke scenario's realistisch zijn.
- (163) Volgens de criteria voor diepgaande beoordeling ligt de bewijslast voor het bestaan van een stimulerend effect bij de lidstaat. In de punten 24 en 25 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling wordt aangegeven dat de lidstaten het stimulerende effect van de steun kunnen aantonen door bedrijfsdocumenten over te leggen waaruit blijkt dat 1) de investering zonder de steun niet rendabel zou zijn en dat voor de investering geen andere vestiging in overweging werd genomen, of 2) een vergelijking is gemaakt tussen de kosten en de baten van vestiging in de betrokken steunregio en vestiging in een andere regio. De lidstaat wordt gevraagd zich te baseren op financiële verslagen, interne bedrijfsplannen en documenten waarin verschillende investeringsscenario's zijn uitgewerkt.

⁽⁷⁰⁾ Zie voetnoot 26.

⁽⁷¹⁾ Zie de overwegingen 73 tot en met 75.

- (164) Zonder bewijs te leveren dat een dergelijke analyse vóór het investeringsbesluit plaatsvond, probeerde Duitsland eerst te betogen dat het stimulerende effect moet worden beoordeeld uitgaande van scenario 1 in de zin van punt 22 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling. De lidstaat moet aantonen dat de steun voor de begunstigde een prikkel vormt om een positief investeringsbesluit te nemen, doordat de investering, die anders niet rendabel zou zijn voor de onderneming waar dan ook, in de steunregio kan worden gedaan. Uit de door Duitsland overgelegde informatie blijkt dat door het vereiste bedrag aan staatssteun het interne rendement van het project slechts met 1 % toeneemt (van [0-8] % tot [1-9] %), wat beduidend lager is dan het interne ROCE-streefcijfer van 25 % of de gewogen gemiddelde kapitaalkosten van 12 % van de begunstigde.
- (165) Het is duidelijk dat er gezien de marginale groei van het interne rendement, dat zelfs met de steun ver onder de gewone richtwaarde van de onderneming ligt, niet kan worden geconcludeerd dat de steun een stimulerend effect gaf om de investering te doen.
- (166) Daarnaast staat vast dat het besluit om in de productie van elektrische auto's te investeren, gebaseerd was op de langeretermijndoelstelling van de begunstigde om innovatieve sleuteltechnologieën te ontwikkelen om zo aan de mobiliteitsnormen van de toekomst te voldoen en deze geschikt te maken voor gebruik in industriële massaproductie. Dat deze doelstelling werd nagestreefd, blijkt ook uit de strategische alliantie die door de groep waartoe de begunstigde behoort, in 2009 werd aangegaan met SGL Carbon, een onderneming die koolstofvezel produceert.
- (167) Dat het stimulerende effect niet in het kader van scenario 1 is aangetoond, hoeft evenwel nog niet te betekenen dat het stimulerende effect niet in het kader van scenario 2 kan worden aangetoond.
- (168) In een later stadium betoogde Duitsland namelijk dat de steun voor de begunstigde onder scenario 2 valt, waarbij het de locatie München als alternatief voor de locatie Leipzig presenteerde.
- (169) Met een beoordeling van het stimulerende effect in een scenario 2-situatie wordt beoogd aan te tonen dat de steunmaatregel de begunstigde een prikkel gaf om de investering in de doelregio en niet ergens anders te doen, doordat de steun de nettohandicaps en de kosten die voortvloeien uit de vestiging in de steunregio compenseert.
- (170) Zoals hierboven in overweging 81 uitgelegd, baseert Duitsland zich voor het bewijs van het bestaan van een stimulerend effect in een scenario 2-situatie (voor het i3-model) op documenten van december 2009, zoals de notulen waarin het besluit van de raad van bestuur (Vorstandsbeschluss) van 15 december 2009 is opgetekend. In deze documenten komt duidelijk naar voren dat er aanvankelijk een aantal locaties voor de investering in ogenschouw werd genomen, maar dat vrijwel alle (waaronder de belangrijkste) [...] ⁽⁷²⁾ in de definitieve vergelijking niet werden meegewogen om specifieke strategische redenen, zoals de noodzaak van een greenfield-investering, de afstand vanaf een locatie waar met koolstofvezel versterkte kunststof wordt gemaakt, taalproblemen, gebrek aan bescherming van knowhow, een te lange afstand vanaf het ontwikkelingscentrum van de begunstigde, productiecapaciteit en logistiek. Op het moment dat het locatiebesluit werd genomen, waren er nog slechts twee serieuze gegadigden over: Leipzig en München. In de doorslaggevende documenten die in december 2009 aan de raad van bestuur van BMW AG werden overgelegd, staat dat — berekend over een levenscyclus van [...] jaar — het project zonder de steun in München 17 miljoen EUR minder zou hebben gekost dan in Leipzig.
- (171) Een ander aspect waarmee de onderneming rekening heeft gehouden toen zij besloot waar de investering zou moeten plaatsvinden, was de strategische mogelijkheid voor de lange termijn om de productiecapaciteit in de toekomst uit te breiden. Leipzig bood de mogelijkheid om de productiecapaciteit te verdubbelen van [10 000-50 000] exemplaren per jaar tot [50 000-90 000] exemplaren per jaar, terwijl een dergelijke uitbreiding in München niet haalbaar werd geacht. Volgens de door Duitsland overgelegde documenten werd deze strategische factor door de onderneming niet in geld uitgedrukt.

⁽⁷²⁾ Zie overweging 83.

- (172) Uit de documenten blijkt tevens dat ter voorbereiding van het investeringsbesluit/de locatiekeuze werd nagegaan of er staatssteun van 50 miljoen EUR beschikbaar zou zijn.
- (173) De Commissie is van oordeel dat Duitsland op grond van deze authentieke, destijds actuele documenten met succes heeft aangetoond dat de beschikbaarheid van staatssteun heeft geleid tot het besluit het investeringsproject voor de productie van het i3-model in Leipzig en niet in München uit te voeren.

5.8.3. Evenredigheid

- (174) In een scenario 2-situatie zal de steunmaatregel volgens punt 33 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling „als evenredig worden beschouwd indien hij gelijk is aan het verschil tussen de nettokosten voor de begunstigde onderneming van een investering in de steunregio en de nettokosten van een investering in een andere regio”.
- (175) Zoals hierboven uitgelegd, heeft Duitsland met de documenten uit december 2009 aangetoond dat het kostenverschil tussen beide locaties (dat wil zeggen Leipzig en München) 17 miljoen EUR bedroeg. Dit verschil werd vastgesteld op het tijdstip van het investeringsbesluit/de locatiekeuze en werd berekend voor een levenscyclus van zeven jaar. Dit kostenverschil werd door de onderneming berekend op basis van productinvesteringskosten, structurele investeringskosten, plannings- en opstartkosten, productiekosten, leveringskosten, vaste kosten en inbound-/outbound-kosten (logistieke kosten en internationale verzendtarieven). De Commissie is derhalve van oordeel dat Duitsland heeft aangetoond dat 17 miljoen EUR steun het minimumbedrag vormt dat nodig is om de begunstigde een andere locatiekeuze te laten maken, en dus evenredig is met het via de steun nagestreefde doel van regionale ontwikkeling. De Commissie stelt vast dat de strategische uitbreidingsmogelijkheid die in München niet voorhanden is, niet in aanmerking hoeft te worden genomen bij de evenredigheidstoets waaraan de aangemelde steun wordt onderworpen, omdat deze mogelijkheid pas op de zeer lange termijn, na de zeven jaar durende levenscyclus van de betrokken investering, relevant wordt.
- (176) In een later stadium ⁽⁷³⁾ betoogde Duitsland dat het volledige aanvankelijk aangemelde bedrag van 50 miljoen EUR aan staatssteun evenredig is, omdat er 29 miljoen EUR aanvullende kosten aan het in december 2009 vastgestelde bedrag van 17 miljoen EUR moesten worden toegevoegd (nadeel van uitvoering van de investering in Leipzig). Vóór eind 2012 werd duidelijk dat de investering 29 miljoen EUR extra kosten met zich mee zou brengen, dat wil zeggen nadat de locatiekeuze was gemaakt en het investeringsbesluit was genomen en er met de projectwerkzaamheden was begonnen.
- (177) Duitsland rechtvaardigt dit bedrag door te betogen dat de evenredigheid van de steun niet hoeft te worden bewezen aan de hand van dezelfde documenten als die waarmee het stimulerende effect werd aangetoond. Volgens Duitsland moet de Commissie ook naar andere kosteninformatie kijken, die betrekking heeft op kosten die na de locatiekeuze in de steunregio zijn gemaakt.
- (178) De Commissie merkt op dat de documenten die Duitsland in september 2012 heeft overgelegd en waarin de aanvullende kosten ⁽⁷⁴⁾ worden vermeld, niet authentiek of actueel zijn in het licht van enig investeringsbesluit, omdat deze pas in september 2012 werden opgesteld.
- (179) De Commissie verwerpt het argument van de Duitse autoriteiten dat de evenredigheid niet uitsluitend moet worden beoordeeld op grond van documenten waarin de situatie wordt beschreven die gold toen het relevante besluit over de locatie/investering werd genomen, en wel om de volgende redenen:
- (180) Het is waar dat punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, waarin de soorten documenten worden beschreven waarmee de evenredigheid kan worden aangetoond, niet letterlijk de verplichting bevat dat de evenredigheid moet worden bewezen aan de hand van *dezelfde* [cursivering toegevoegd] documenten als de documenten waarmee het stimulerende effect is aangetoond, maar aan de hand van documenten *zoals* [cursivering toegevoegd] in punt 26 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling wordt beschreven. De bewoordingen van punt 35 kunnen echter niet zodanig worden uitgelegd dat het stimulerende effect en de evenredigheid van de steun zouden mogen worden aangetoond op grond van documenten die totaal verschillende cijfers bevatten als het gaat om de nettohandicaps en de kosten die verband houden met de uitvoering van de investering in de steunregio. In het bijzonder kan op grond van die bewoordingen geen beroep worden gedaan op documenten waarin kosten worden beschreven die verscheidene jaren nadat het relevante besluit over de investering/locatie was genomen, zijn gemaakt.

⁽⁷³⁾ Zie de overwegingen 101 en 102.

⁽⁷⁴⁾ Zie overweging 102.

- (181) Het is ook waar dat nergens in de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling uitdrukkelijk wordt bepaald binnen welke termijn de evenredigheid moet worden beoordeeld. Evenmin wordt daarin uitdrukkelijk bepaald wanneer precies een beoordeling van het stimulerende effect moet plaatsvinden. Het is echter duidelijk dat de relevante cijfers voor de beoordeling van het stimulerende effect van de steun in verband met het besluit over de investering/locatie beschikbaar moeten zijn en in aanmerking moeten worden genomen *voordat* dat besluit wordt genomen. Daarom wordt in punt 26 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling, waarin de soorten documenten worden beschreven waarmee een stimulerend effect kan worden aangetoond, verwezen naar „documenten die aan een investeringscomité worden overgelegd [cursivering toegevoegd] en waarin verschillende investeringsscenario's zijn uitgewerkt [...]”. Het is precies dit soort documenten die aan de raad van bestuur van de begunstigde werden overgelegd en die de verschillende investeringsscenario's en de relevante cijfers voor elk van deze scenario's bevatten die de Commissie in deze zaak heeft bestudeerd. Uit deze documenten blijkt dat de kostennadelen van een investering in Leipzig op 17 miljoen EUR werden geraamd voordat het besluit werd genomen om voor die locatie te kiezen.
- (182) Voorts luidt de logica die aan de analyse volgens scenario 2 ten grondslag ligt, dat de extra kosten die worden gemaakt door te investeren op de beoogde locatie waar, bij ontbreken van de steun, de investering niet zou plaatsvinden, vooraf, dat wil zeggen voordat het besluit over de investeringslocatie wordt genomen, via staatssteun moeten worden gecompenseerd. Het evenredigheidsbeginsel impliceert echter ook dat het deel van de steun dat uitkomt boven hetgeen nodig is om aanleiding te geven tot het besluit om de investering in het steungebied te doen, als overbodig moet worden beschouwd, omdat het gaat om de inbreng van een bedrag in de onderneming van de begunstigde die geen doel dient dat met de staatssteunregels verenigbaar is.
- (183) In punt 33 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is uitdrukkelijk bepaald dat steun, om evenredig te zijn, gelijk moet zijn aan het verschil tussen de nettokosten op de verschillende locaties. Daarom is de Commissie van oordeel dat de steun slechts als evenredig kan worden beschouwd indien deze niet het bedrag overschrijdt dat nodig was om de begunstigde ertoe te bewegen op een bepaalde locatie een investering te doen.
- (184) In tegenstelling tot wat door Duitsland is betoogd, hebben de diensten van de Commissie in het raadplegingsdocument van 2007 over de gemeenschappelijke beginselen voor een economische beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun met artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag geen andere oplossing verplicht gesteld. Punt 41 van het raadplegingsdocument, dat in elk geval voor de Commissie niet bindend is, ondersteunt juist een aanpak die erop gericht is te voorkomen dat er meer steun dan het noodzakelijke minimum aan een investeringsproject wordt toegekend. Er staat duidelijk vermeld dat in gevallen waarin volgens de desbetreffende richtsnoeren tot een diepgaande beoordeling moet worden overgegaan, moet worden nagegaan of de steunintensiteit niet te hoog is en of hetzelfde resultaat niet met minder steun zou kunnen worden bereikt. Indien zoals in deze zaak is aangetoond dat er slechts sprake was van een verschil van 17 miljoen EUR tussen de investeringskosten in Leipzig en die in München toen werd besloten om in Leipzig te investeren (dat wil zeggen toen de investering in gang werd gezet), is steun die boven dat bedrag uitkomt, ook volgens het raadplegingsdocument waarop Duitsland zich beroept, overbodig.
- (185) Evenmin dwingt het arrest Freistaat Sachsen/Commissie de Commissie om haar besluit vast te stellen op basis van documenten die de lidstaat als „adequaat” in de zin van punt 35 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling ⁽⁷⁵⁾ beschouwt, maar die geen invloed konden hebben op het besluit van de begunstigde om de investering op een specifieke locatie te doen.
- (186) Wat betreft de aanvullende kosten in verband met de uitbreiding van de investering die plaatsvond nadat het oorspronkelijke investeringsbesluit in december 2009 was genomen, heeft de Commissie de volgende bedenkingen bij de nieuwe informatie die in september 2012 in het kader van de formele onderzoeksprocedure door Duitsland werd overgelegd:

⁽⁷⁵⁾ Zie de overwegingen 92 en 94.

- (187) De aanvullende kosten in verband met de productiecapaciteit voor het i8-model waren niet het voorwerp van het investeringsbesluit van 2009, omdat het besluit om het i8-model te produceren pas begin 2011 werd genomen. Het relevante besluit van de raad van bestuur is een besluit dat losstaat van het locatie-/investeringsbesluit over de productie van het i3-model. Bij het besluit om het i8-model te produceren ging het niet om een keuze tussen een investering in Leipzig of op een alternatieve locatie (scenario 2), maar ging het er uitsluitend om te bepalen of het i8-model al dan niet moest worden geproduceerd (scenario 1). Gezien het kleine aantal te produceren auto's was het investeringsbesluit in economisch opzicht alleen zinvol wanneer voor de productie gebruik zou worden gemaakt van de productiefaciliteiten die in Leipzig werden gebouwd. In een antwoord op een verzoek om informatie verklaarde Duitsland dat het oorspronkelijk geplande investeringsvolume daardoor niet zou wijzigen ⁽⁷⁶⁾; voor zover de Commissie bekend, is er geen aanvullende steun gevraagd voor aanvullende investeringskosten in verband met de productie van het i8-model.
- (188) De Commissie is van oordeel dat er geen stimulerend effect of evenredigheid kan worden aangetoond voor wat betreft het deel van de steun dat betrekking heeft op niet-aangemelde investeringskosten.
- (189) Derhalve kan de Commissie de evenredigheid van de regionale investeringssteun van 45 257 273 EUR (in contante waarde) niet bevestigen. Zij komt tot de conclusie dat het deel van de aangemelde steun dat boven 17 miljoen EUR (d.w.z. 28 257 273 EUR) uitkomt, geld is dat de begunstigde ter beschikking is gesteld zonder dat daardoor de verwezenlijking van één van de in artikel 107, lid 3, VWEU vastgestelde doelstellingen wordt bevorderd. Bovendien is de Commissie van oordeel dat de toekenning van dit aanvullende steunbedrag van 28 257 273 EUR negatieve, dat wil zeggen sterk vervalsende effecten, op de mededinging zou hebben, omdat daardoor in het bijzonder concurrenten zouden worden ontmoedigd om in soortgelijke producten te investeren, waardoor een bijdrage zou worden geleverd aan de verdringing van particuliere investeringen uit de relevante markt.

5.8.4. *Positieve effecten van de steun*

- (190) Volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling moet de lidstaat het bewijs leveren dat het investeringsproject bijdraagt tot de ontwikkeling van de regio ⁽⁷⁷⁾ en kan de Commissie de steun slechts goedkeuren indien deze niet alleen een prikkel geeft aan de investering en evenredig is, maar de positieve effecten ervan ook opwegen tegen de negatieve effecten ⁽⁷⁸⁾.
- (191) De Commissie is van oordeel dat Duitsland heeft aangetoond dat het steunbedrag van 17 miljoen EUR positieve effecten op de regionale ontwikkeling heeft ⁽⁷⁹⁾.

5.8.5. *Negatieve effecten van de steun op de mededinging*

- (192) Overeenkomstig punt 40 ⁽⁸⁰⁾ van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling heeft steun in een scenario 2-analyse waaruit blijkt dat de investering zelfs zonder de steun doorgang zou vinden en de steun evenredig is, geen gevolgen voor de mededinging, omdat reeds bestaande factoren, zoals het grote marktaandeel van de begunstigde, onveranderd blijven.
- (193) De Commissie kon bevestigen dat de steun van 17 miljoen EUR een stimulerend effect had en evenredig was. Indien de steun tot dit bedrag beperkt blijft, heeft hij geen negatieve effecten op de mededinging.

⁽⁷⁶⁾ Zie het antwoord van Duitsland van 25 mei 2011 (referentie 2011/054659), blz. 3.

⁽⁷⁷⁾ Punt 11 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

⁽⁷⁸⁾ Punt 52 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling.

⁽⁷⁹⁾ Zie de overwegingen 61 tot en met 72.

⁽⁸⁰⁾ „Wanneer [...] uit de contrafeitelijke analyse blijkt dat de investering zonder de steun in ieder geval zou zijn gedaan, weliswaar eventueel op een andere plaats (scenario 2) en wanneer de steun evenredig is, zouden mogelijke aanwijzingen van mededingingsvervalsingen — zoals een groot marktaandeel of een capaciteitstoename in een achterblijvende markt — ongeacht de steun in beginsel hetzelfde zijn.”

5.8.6. *Negatieve effecten van de steun op de handel*

- (194) Regionale steun heeft gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten, omdat ondernemingen erdoor worden aangemoedigd om investeringen in steungebieden van bepaalde lidstaten te doen en niet op alternatieve locaties in andere lidstaten. Bij het investeringsproject in Leipzig werden echter geen investeringen uit een ander steungebied in een andere lidstaat weggetrokken, en evenmin uit een soortgelijk achterstandsgebied in Duitsland. De locatie in [...] werd in een eerdere planningsfase uit kwalitatieve en strategische overwegingen als alternatief uitgesloten. Derhalve is de steun niet in strijd met de in het VWEU vervatte cohesiedoelstellingen. Bovendien is punt 54 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling niet van toepassing op de aangemelde steun, omdat met de investering geen verplaatsing van een bestaande fabriek naar Leipzig is gemoeid.

5.8.7. *Afwegen van de positieve en negatieve effecten van de steun*

- (195) Nu is vastgesteld dat de steun een prikkel vormt voor de uitvoering van de investering in de betrokken regio en voor de verwezenlijking van die doelstelling evenredig is indien hij beperkt blijft tot het bedrag van 17 miljoen EUR, moeten de positieve effecten van de steun worden afgewogen tegen de negatieve effecten ervan.
- (196) Uit de beoordeling kwam naar voren dat dankzij het steunbedrag van 17 miljoen EUR een investeringsproject naar een achterstandsgebied is gebracht dat op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU voor regionale steun in aanmerking komt. De investering levert een belangrijke bijdrage aan de regionale ontwikkeling door 800 directe arbeidsplaatsen te scheppen. Omdat het besluit om de investering in Leipzig te doen geen nadelige invloed heeft op een regio met hetzelfde of een hoger steunplafond, is de steunmaatregel niet in strijd met de cohesiedoelstellingen. Volgens de Commissie is een investering in een armere regio belangrijker voor de cohesie binnen de Unie dan diezelfde investering in een meer ontwikkelde regio.
- (197) In het licht van bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de positieve effecten van de steun van 17 miljoen EUR opwegen tegen de negatieve effecten ervan op het handelsverkeer tussen de lidstaten en eventuele negatieve sociale en economische effecten op de alternatieve locatie, die zich in een meer ontwikkelde en bevoorrechte regio bevindt.
- (198) Overeenkomstig punt 68 van de richtsnoeren en in het licht van de diepgaande beoordeling volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling is de Commissie van oordeel dat Duitsland heeft aangetoond dat de steun van 17 miljoen EUR een positieve bijdrage aan de regionale ontwikkeling levert. De Commissie concludeert dat de tot het bedrag van 17 miljoen EUR beperkte steun nodig is om een stimulerend effect te geven voor de investering in Leipzig en dat de voordelen van de steunmaatregel opwegen tegen de daaruit voortvloeiende vervalsing van de mededinging en de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

5.8.8. *Mogelijkheid om steun te verlenen tot de in de algemene groepsvrijstellingsverordening vastgestelde aanmeldingsdrempel*

- (199) De Commissie verwierpt het argument van Duitsland dat de bevoegdheid van de Commissie om op grond van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel te onderzoeken, beperkt is tot het deel van het gevraagde steunbedrag dat boven de in artikel 6, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening vastgestelde aanmeldingsdrempel uitkomt.
- (200) De Commissie is verplicht om op basis van een gedetailleerdere beoordeling volgens de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling het stimulerende effect en de evenredigheid te onderzoeken van steunmaatregelen waarvoor tot diepgaande beoordeling moet worden overgegaan, dat wil zeggen aangemelde regionale steun die wordt toegekend voor grote investeringsprojecten die voldoen aan de desbetreffende in de richtsnoeren vastgestelde voorwaarden.
- (201) Ten aanzien van de mogelijkheid voor Duitsland om BMW AG steun te verlenen tot de in artikel 6, lid 2, van de algemene groepsvrijstellingsverordening vastgestelde aanmeldingsdrempel, die in deze zaak 22,5 miljoen EUR zou zijn, moet worden vastgesteld dat de voetnoot bij punt 56 van de mededeling betreffende de criteria voor diepgaande beoordeling zodanig is geformuleerd dat de lidstaat van die mogelijkheid gebruik *kan* maken. Uit de voetnoot waarop Duitsland zich beroept, volgt niet dat de Commissie zelf verplicht is haar goedkeuring te verlenen aan regionale steun tot het bedrag dat krachtens een groepsvrijstellingsregeling van aanmelding is vrijgesteld.

- (202) De Commissie is derhalve bevoegd om het stimulerende effect en de evenredigheid van het volledige door Duitsland aangemelde steunbedrag te beoordelen en vast te stellen dat de steun slechts met de interne markt verenigbaar is indien hij tot 17 miljoen EUR beperkt blijft.

6. CONCLUSIE

- (203) De Commissie stelt vast dat de regionale investeringssteun die Duitsland van plan is aan BMW AG te verlenen, op grond van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU tot het bedrag van 17 miljoen EUR verenigbaar is met de interne markt.
- (204) Er bestaat geen aanwijzing dat één van de andere afwijkingen van het in artikel 107 VWEU vastgestelde verbod op staatssteun van toepassing is, en evenmin heeft Duitsland zich op een dergelijke afwijking beroepen.
- (205) Het deel ten belope van 28 257 273 EUR van de steun die Duitsland ten gunste van BMW AG heeft aangemeld, is derhalve onverenigbaar met de interne markt.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun ten bedrage van 45 257 273 EUR, die Duitsland aan BMW AG wil verlenen, is slechts met de interne markt verenigbaar indien deze beperkt blijft tot een bedrag van 17 miljoen EUR (op basis van de prijzen die in 2009 golden); het bedrag dat daarboven uitkomt (28 257 273 EUR), is onverenigbaar met de interne markt.

De steun mag bijgevolg slechts tot het bedrag van 17 miljoen EUR worden verleend.

Artikel 2

Duitsland bezorgt de Commissie:

- binnen twee maanden na het verlenen van de steun een afschrift van de relevante besluiten die op deze steunmaatregel betrekking hebben, en
- binnen zes maanden na uitkering van de laatste tranche van de steun volgens het aangemelde betalingsschema een gedetailleerd eindverslag.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland.

Gedaan te Brussel, 9 juli 2014.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter

BESLUIT (EU) 2016/633 VAN DE COMMISSIE**van 23 juli 2014****betreffende steunmaatregel SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, Veolia Transport Aéroport de Nîmes, Ryanair Limited en Airport Marketing Services Limited***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 5078)***(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea ⁽¹⁾,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Gezien Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes ⁽²⁾,Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ⁽³⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij schrijven van 26 januari 2010 heeft de Commissie een klacht ontvangen over voordelen die de luchtvaartmaatschappij Ryanair Limited (hierna „Ryanair” genoemd) in een aantal regionale en lokale Franse luchthavens zou genieten. Met betrekking tot de luchthaven van Nîmes was in deze klacht ook sprake van financiële bijdragen waarvan de opeenvolgende beheerders van deze luchthaven, de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan (kamer van koophandel en industrie, hierna „de CCI” genoemd) en Veolia Transport Aéroport de Nîmes (hierna „VTAN” genoemd), de begunstigen zouden zijn geweest.
- (2) Bij schrijven van 16 maart 2010 heeft de Commissie Frankrijk een niet-vertrouwelijke versie van de klacht toegezonden en tevens verzocht de gewraakte maatregelen toe te lichten. Frankrijk heeft gereageerd bij schrijven van 31 mei en 7 juni 2010.
- (3) Bij schrijven van 2 november 2011 heeft de klager aanvullende informatie toegezonden tot staving van zijn klacht. De Commissie heeft deze elementen aan Frankrijk voorgelegd en bij schrijven van 5 december 2011 om aanvullende gegevens verzocht. Op 22 december 2011 heeft Frankrijk om een verlenging van de antwoordtermijn verzocht, waarmee de Commissie bij schrijven van 4 januari 2012 heeft ingestemd. Frankrijk heeft zijn opmerkingen en antwoorden bij schrijven van 27 februari 2012 ingediend.
- (4) De Commissie heeft Frankrijk bij schrijven van 26 april 2012 in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd) van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ten aanzien van de potentiële steunmaatregelen die zijn toegekend ten gunste van de CCI, VTAN en Ryanair.

⁽¹⁾ Met ingang van 1 december 2009 zijn de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag respectievelijk de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) geworden. De bepalingen in beide verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag. Bij het VWEU zijn ook enkele wijzigingen in de terminologie aangebracht, zoals de vervanging van „Gemeenschap” door „Unie” en van „gemeenschappelijke markt” door „interne markt”. In dit besluit wordt de terminologie van het VWEU gehanteerd.

⁽²⁾ PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8.

⁽³⁾ PB C 241 van 10.8.2012, blz. 11.

- (5) Bij schrijven van zowel 29 mei als 28 juni 2012 heeft Frankrijk om een verlenging van de antwoordtermijn verzocht in verband met de verzoeken om aanvullende inlichtingen in het besluit tot inleiding van de procedure. Frankrijk heeft op 31 juli 2012 zijn opmerkingen en de informatie en documenten waarom de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure heeft verzocht, ingediend.
- (6) Het besluit van de Commissie is op 10 augustus 2012 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁴⁾ bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregelen binnen een maand na deze bekendmaking te maken.
- (7) De Commissie heeft van de belanghebbenden opmerkingen ter zake ontvangen. Op 24 september 2012 hebben de CCI, VTAN en het Syndicat Mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (hierna „het SMAN” genoemd) gezamenlijk opmerkingen ingediend. Airport Marketing Services Limited (hierna „AMS” genoemd) heeft op 3 oktober 2012 opmerkingen ingediend. Ook Ryanair heeft op 3 oktober 2012 een aantal opmerkingen ingediend. Voorts heeft Ryanair op 20 juli 2012, 10 april 2013, 20 december 2013, 31 januari 2014 en 7 februari 2014 algemene opmerkingen ingediend over alle staatssteunzaken die door de Commissie worden onderzocht en waarbij Ryanair betrokken is.
- (8) Bij schrijven van 24 juni 2012, 3 mei 2013 en 9 januari 2014 heeft de Commissie Frankrijk in kennis gesteld van de opmerkingen van de belanghebbenden. De Commissie heeft Frankrijk in de gelegenheid gesteld commentaar op deze opmerkingen te geven. Frankrijk heeft hierop geantwoord bij schrijven van 13 juli 2012, 16 november 2012, 3 mei 2013 en 3 februari 2014. In zijn schrijven van 13 juli 2012 heeft het de Commissie bericht dat de ontvangen opmerkingen van hun zijde geen verder commentaar behoeften dan de reeds eerder ingediende commentaren over de luchthaven van Marseille. Voorts hebben de Franse autoriteiten de Commissie bericht geen commentaar te willen leveren op opmerkingen van derden.
- (9) Bij schrijven van 18 oktober 2012 heeft de Commissie Frankrijk om aanvullende informatie verzocht. Frankrijk heeft hierop geantwoord op 3 december 2012.
- (10) Bij schrijven van 23 december 2013 heeft de Commissie Frankrijk wederom om aanvullende informatie verzocht. Frankrijk heeft bij schrijven van 24 december 2013 om een verlenging van de antwoordtermijn verzocht. De Commissie heeft deze verlenging bij schrijven van 6 januari 2014 toegekend. Frankrijk heeft bij schrijven van 5 februari 2014 wederom om een verlenging van de antwoordtermijn verzocht. De Commissie heeft deze verlenging bij schrijven van 11 februari 2014 toegekend. Bij schrijven van 19 februari 2014 heeft Frankrijk gedeeltelijk geantwoord op de door de Commissie gestelde vragen. Vanwege de ontbrekende informatie heeft de Commissie Frankrijk bij schrijven van 19 maart 2014 een herinnering gestuurd. Frankrijk heeft hierop bij schrijven van 10 april 2014 geantwoord.
- (11) De Commissie heeft bij schrijven van 20 maart 2014 wederom nadere informatie gevraagd. Frankrijk heeft hierop bij schrijven van 25 april 2014 geantwoord. Vanwege de ontbrekende informatie heeft de Commissie Frankrijk bij schrijven van 13 mei 2014 een herinnering gestuurd. Frankrijk heeft hierop bij schrijven van 26 mei 2014 geantwoord. Tot slot heeft de Commissie bij schrijven van 23 juni 2014 om aanvullende informatie verzocht. Frankrijk heeft hierop bij schrijven van 1 juli 2014 geantwoord.
- (12) De Commissie heeft Frankrijk en de belanghebbenden die reeds opmerkingen hadden ingediend schriftelijk in kennis gesteld van haar voornemen de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen met de interne markt te beoordelen aan de hand van de „EU-richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen” ⁽⁵⁾ (hierna „de nieuwe richtsnoeren” genoemd). De Commissie heeft de ontvangers van deze brieven verzocht hun eventuele opmerkingen over dit onderwerp in te dienen. Bovendien werd op 15 april 2014 een mededeling gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁶⁾, waarin de Commissie Frankrijk en de belanghebbenden uitnodigde om hun opmerkingen over dit onderwerp te maken.
- (13) Air France heeft op 25 april 2014 opmerkingen over dit onderwerp ingediend. Ryanair deed dat op 27 maart 2014 en VTAN op 23 april 2014. Op 12 mei 2014 heeft ook de niet-gouvernementele organisatie Transport & Environment opmerkingen ingediend. De opmerkingen van de verschillende partijen zijn aan de Franse autoriteiten medegedeeld. Zij wensten hierop niet verder te reageren.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 3.

⁽⁵⁾ Mededeling van de Commissie — *Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen*, PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

⁽⁶⁾ PB C 113 van 15.4.2014, blz. 30.

2. FEITELIJK KADER

2.1. KENMERKEN EN GEBRUIK VAN DE LUCHTHAVEN

- (14) De luchthaven Nîmes-Garons (hierna „de luchthaven van Nîmes” genoemd) ligt 12 km ten zuiden van Nîmes, de hoofdstad van het departement Gard in de Franse regio Languedoc-Roussillon. Deze luchthaven staat open voor commercieel nationaal en internationaal verkeer. De luchthaven van Nîmes ligt ongeveer 60 km van de luchthavens van Montpellier en Avignon, 90 km van de luchthaven van Marseille-Provence en 120 km van de luchthaven van Béziers-Cap d'Agde.
- (15) De hoofd baan, van 2 040 m×45 m, is volgens Frankrijk geschikt voor luchtvaartuigen met code C (A319, A320, A321, B737-800), zonder restricties voor Europese vluchten. De theoretische capaciteit van de luchthaven wordt door Frankrijk geraamd op maximaal 700 000 passagiers.
- (16) Tot in 2011 werd de luchthaven van Nîmes hoofdzakelijk gebruikt als militaire vliegbasis en speelde de burgerluchtvaart slechts een ondergeschikte rol. De luchthaven was destijds opgedeeld in een militair en een civiel gedeelte. Op 2 juli 2011 werd de vliegbasis van de marine gesloten en sindsdien is de luchthaven van Nîmes hoofdzakelijk bestemd voor de burgerluchtvaart en is de militaire luchtvaart ondergeschikt.
- (17) Van 1965 tot 2000 werden uitsluitend door Air France lijndiensten uitgevoerd tussen Nîmes en Parijs. De commerciële activiteit van deze lijn nam echter sterk af na de komst van een tgv-spoorverbinding. In november 2001 is Air France gestopt met de commerciële exploitatie van de lijndienst tussen Nîmes en Parijs. Tot juli 2003 heeft de luchtvaartmaatschappij Air Littoral de exploitatie van deze route voortgezet.
- (18) Sinds juni 2000 biedt Ryanair vanaf de luchthaven van Nîmes vluchten aan. In eerste instantie betrof het een reguliere lijndienst naar Londen Stansted. In 2005 werd de lijndienst naar Londen Stansted vervangen door een lijndienst naar Londen Luton en werd een nieuwe lijndienst naar Liverpool geopend. In 2006 ging Ryanair op twee nieuwe bestemmingen vliegen, namelijk Charleroi en East Midlands. Het aantal vluchten naar en van Liverpool werd na 2007 sterk beperkt en in 2009 werd East Midlands als bestemming definitief geschrapt. Thans voert Ryanair vanaf Nîmes internationale vluchten uit op Liverpool, Londen Luton, Charleroi en Fez.
- (19) Ryanair is sinds 2001 uitgegroeid tot de grootste operator op de luchthaven van Nîmes en onderhoudt sinds 2003 als enige maatschappij lijndiensten vanaf deze luchthaven.
- (20) In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van het passagiersverkeer op de luchthaven van Nîmes in de afgelopen jaren.

Tabel 1

Verkeersvolume van de luchthaven van Nîmes (1999-2012) in aantal passagiers

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Totaal aantal passagiers	297 150	277 521	319 378	231 122	134 444	156 581	206 128	226 887	225 701	224 458	180 027	176 521	192 474	184 850	195 319

2.2. OPEENVOLGENDE EXPLOITANTEN EN EIGENAREN VAN DE LUCHTHAVEN

- (21) De exploitatie van het civiele gedeelte van de luchthaven is aanvankelijk toevertrouwd aan de CCI via een concessie voor openbare uitrusting die voor de duur van 60 jaar is gesloten bij besluit van 15 maart 1965 (hierna „het besluit van 1965” genoemd) en loopt van 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin de concessie is verleend tot 1 januari 2026. Deze concessie werd aangevuld bij een besluit inzake een vergunning voor tijdelijk gebruik (*autorisation d'occupation temporaire*) van circa 6 ha extra terrein, die verleend werd op 12 november 1986 ⁽⁷⁾. Deze concessie werd op 31 januari 2006 van overheidswege beëindigd ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Besluit inzake de vergunning voor tijdelijk gebruik van 12 november 1986.

⁽⁸⁾ Interministerieel besluit van 31 januari 2006.

- (22) Het besluit van 1965 bevat als bijlage een bestek met voorwaarden waaraan de CCI zich moet houden bij de oprichting, de inrichting, het onderhoud en de exploitatie van bouwwerken, gebouwen, installaties en uitrusting. Overeenkomstig de vergunning voor tijdelijk gebruik waren de goederen die tot de uitrusting van de luchthaven behoorden, eigendom van de staat. Desondanks kwamen aan de bouwwerken en installaties te verrichten aanpassingen voor rekening van de CCI. De CCI was een jaarlijkse domeinheffing verschuldigd van 2 000 FRF (circa 300 EUR). Bovendien staat in de vergunning voor tijdelijk gebruik dat de luchthaven „bestemd is voor de Franse marine (marineluchtvaartdienst) als hoofdgebruiker en voor de [CCI] als secundaire gebruiker”.
- (23) De CCI behoort tot het netwerk van chambres de commerce et d'industrie. In Frankrijk zijn de chambres de commerce et d'industrie openbare instellingen met een administratief karakter. Een chambre de commerce et d'industrie vertegenwoordigt de algemene belangen van de handel, industrie en diensten in haar district. De opdrachten en voorrechten van de chambres de commerce et d'industrie zijn vastgelegd bij wet en de chambres de commerce et d'industrie vallen onder het administratieve en financiële toezicht van de staat, via de minister van Financiën en Uitrusting en via de minister van Ruimtelijke Ordening, ieder op zijn bevoegdheidssterrein. Volgens artikel R 712-2 van de Code de commerce (het Franse handelswetboek) „vallen de chambres de commerce et d'industrie van de regio en de territoriale chambre de commerce et d'industrie onder het toezicht van de regioprefect, die wordt bijgestaan door de regionale verantwoordelijke voor de overheidsfinanciën”. De toezichthoudende autoriteit moet op grond daarvan op de hoogte worden gebracht van bepaalde belangrijke beslissingen die in de reglementering zijn aangewezen (bijvoorbeeld over de begroting, de aanwending van leningen, de toekenning van garanties aan derden, cessies, het nemen of uitbreiden van financiële deelnemingen in verenigingen of handelsmaatschappijen enz.). Deze handelingen mogen uitsluitend worden verricht als ze ter kennis zijn gebracht van de toezichthoudende autoriteit, die zich ertegen mag verzetten. De chambres de commerce et d'industrie worden geleid door een vergadering waarvan de leden worden verkozen uit de vertegenwoordigers van de ondernemingen in het betrokken district.
- (24) De CCI beschikte over een gescheiden boekhouding voor het beheer van het civiele gedeelte van de luchthaven en de exploitatie ervan verliep gedurende deze gehele periode via een afzonderlijke rekening. Om onderscheid te maken tussen de algemene activiteiten van de CCI en de activiteiten die te maken hebben met het beheer van de luchthaven, wordt de CCI-afdeling die het civiele gedeelte van de luchthaven van Nîmes exploiteert in dit besluit „de CCI-luchthaven” genoemd.
- (25) Uit hoofde van een overeenkomst van 31 januari 2006 is het SMAN sinds 1 februari 2006 verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud, de exploitatie en de ontwikkeling van het civiele gedeelte van de luchthaven. In deze overeenkomst is vastgelegd dat het civiele gedeelte van de luchthaven ter beschikking staat van het SMAN, terwijl de staat eigenaar van de goederen blijft.
- (26) Het SMAN is een openbare instelling⁽⁹⁾ die is opgericht bij besluit van de prefectuur van Gard van 9 december 2005. Hiertoe behoren⁽¹⁰⁾ de Conseil Général du Gard (hierna „de CGG” genoemd), de Communauté d'Agglomération van Nîmes Métropole (hierna „de CANM” genoemd) en de Communauté d'Agglomération van Alès Cévennes (hierna „de CAAC” genoemd). Deze instelling is bevoegd voor de aanleg, het onderhoud, het beheer en in het bijzonder de exploitatie en de ontwikkeling van luchthaveninfrastructuur voor de burgerluchtvaart⁽¹¹⁾.
- (27) Tussen 1 februari 2006 en 31 december 2006 heeft het SMAN door delegatie van de openbare dienst de exploitatie van de luchthaven tijdelijk overgedragen aan de CCI⁽¹²⁾. In dit verband heeft het SMAN de voorwaarden voor de aanleg, de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van de luchthaven vastgesteld. Met inachtneming van de in zijn besluit tot oprichting vastgelegde voorwaarden en de overeenkomst inzake de delegatie van de openbare dienst die met de CCI-luchthaven is gesloten, heeft het SMAN in overleg met de CCI-luchthaven bovendien de besluiten genomen en voor de financieringen gezorgd die nodig zijn voor de ontwikkeling van de luchthaven. Uit hoofde van haar werkzaamheden had de CCI-luchthaven als taak aanpassingen uit te voeren, ook als deze aanpassingen werken of installaties betroffen die buiten het civiele gedeelte lagen. In de delegatieovereenkomst is niet bepaald dat de CCI in ruil voor het gebruik van de infrastructuur vergoedingen verschuldigd zou zijn.

⁽⁹⁾ Volgens de Franse autoriteiten biedt de rechtsvorm van het *syndicat mixte*, zoals bedoeld in de artikelen L-5721-1 en volgende en R 5721-1 en volgende van de *Code général des collectivités territoriales* (de algemene wet op territoriale publiekrechtelijke lichamen) territoriale publiekrechtelijke lichamen en andere overheidsorganen met name de mogelijkheid samen openbare diensten te exploiteren die een gemeenschappelijk belang dienen.

⁽¹⁰⁾ Het SMAN wordt bestuurd door een comité bestaande uit afgevaardigden van de leden. De CGG wordt hierin vertegenwoordigd door 5 afgevaardigden, de CANM door 7 afgevaardigden en de CAAC door 3 afgevaardigden.

⁽¹¹⁾ Besluit tot oprichting van het SMAN van 9 december 2005.

⁽¹²⁾ Overeenkomst inzake de delegatie van een openbare dienst van 31 januari 2006.

- (28) Naar aanleiding van een aanbestedingsprocedure werden twee concurrerende offertes ingediend. Na selectie heeft het SMAN de exploitatie van de luchthaven door middel van een overeenkomst inzake de delegatie van een openbare dienst (hierna „de delegatieovereenkomst” genoemd) die per 1 januari 2007 van kracht werd, uitbesteed aan Veolia Transport. Veolia Transport heeft daarop Veolia Transport Aéroport de Nîmes opgericht, een volledige dochteronderneming die de delegatieovereenkomst voor de moedermaatschappij uitvoert. De delegatieovereenkomst was bedoeld om de delegatiehouder exclusief en voor eigen rekening en risico de exploitatie en het onderhoud toe te vertrouwen van het civiele gedeelte van de luchthaven, de bijbehorende terreinen, bouwwerken, gebouwen, infrastructuur, uitrusting en netwerken, alsook de ontwikkeling van het vliegverkeer en de ontwikkeling van diensten betreffende de afhandeling van civiele vliegtuigen in gelijke tred met de ontwikkelingen van het passagiers- en vrachtverkeer, trainingsdiensten met betrekking tot de burgerluchtvaart en dienstverlening voor op de luchthaven gevestigde bedrijven. De delegatieovereenkomst met Veolia Transport had in eerste instantie een looptijd van 5 jaar, maar werd tot 31 december 2012 verlengd ⁽¹³⁾.
- (29) Nadat het SMAN een nieuwe procedure voor de delegatie van een openbare dienst was gestart, werd op 14 december 2012 een nieuwe exploitatieovereenkomst gesloten tussen het SMAN en de Canadese groep SNC-Lavalin. Deze nieuwe delegatiehouder exploiteert de luchthaven sinds 1 januari 2013.
- (30) Na het besluit om het militaire gedeelte te sluiten, ging het beheer van de luchthaven per 1 juli 2011 ⁽¹⁴⁾ voor de duur van 50 jaar over op het SMAN. Het SMAN treedt sindsdien op als beheerder van het domein en is bevoegd de exploitatie van de luchthaven, die eigendom blijft van de staat, uit te besteden.

3. BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGELEN

3.1. MAATREGELEN WAAROP DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE BETREKKING HEEFT

- (31) De formele onderzoeksprocedure heeft betrekking op steunmaatregelen voor verschillende overeenkomsten die door de opeenvolgende beheerders van de luchthaven in die periode met Ryanair, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van haar dochteronderneming AMS, zijn gesloten, alsook op financiële bijdragen die door verschillende overheidsinstanties en publieke autoriteiten tussen 2000 en het moment waarop de formele onderzoeksprocedure werd ingeleid, aan de luchthavenexploitanten zijn verstrekt.

3.2. FINANCIËLE STEUN AAN DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN

3.2.1. FINANCIERING VAN DE KOSTEN VAN TAKEN OP DE LUCHTHAVEN VAN NÎMES DIE ALS OVERHEIDSTAKEN WORDEN BESCHOUWD — NATIONALE FINANCIERINGSREGELING VOOR OVERHEIDSTAKEN OP FRANSE LUCHTHAVENS

- (32) Diverse door de opeenvolgende beheerders van de luchthaven van Nîmes uitgevoerde taken die verband houden met de veiligheid van het luchtverkeer, beveiliging of milieubescherming, zijn in de periode 2000-2012 door de overheid gefinancierd. Die financieringen vallen onder het toepassingsgebied van de formele onderzoeksprocedure.
- (33) Frankrijk verwijst in dit verband naar de algemene financieringsregeling voor overheidstaken op Franse luchthavens, die is vastgesteld bij de nationale wetgeving en in overweging 36 en volgende wordt beschreven.
- (34) De regeling is gebaseerd op een fiscale heffing, de luchthavengelden, en op een aanvullend instrument. De geschiedenis en modaliteiten van die instrumenten worden, samen met het toepassingsgebied van de taken die eruit worden gefinancierd, beschreven in overweging 37 en volgende.

⁽¹³⁾ Besluit van het comité van het SMAN van 30 juni 2011.

⁽¹⁴⁾ Besluit inzake beheersoverdracht van de minister van Defensie van 30 juni 2011. In een overeenkomst van 30 juni 2011 tussen de staat en het SMAN is voorts vastgelegd welke goederen ter beschikking van het SMAN worden gesteld en voor welke goederen vergunningen voor tijdelijk gebruik zijn afgegeven, al dan niet met zakelijke rechten voor derden.

- (35) In 1998 heeft de Conseil d'État in het arrest-SCARA⁽¹⁵⁾ geoordeeld dat beveiligings- en veiligheidstaken op luchthavens behoren tot het takenpakket van de overheid en dat die daarom niet via heffingen ten laste mogen komen van de luchthavengebruikers. Naar aanleiding van dit arrest zijn bij wet nr. 98-1171 van 18 december 1998 inzake de organisatie van bepaalde luchtverkeersdiensten en bij artikel 136 van wet nr. 98-1266 van 30 december 1998 (financieringswet 1999)⁽¹⁶⁾ de luchthavengelden ingevoerd met ingang van 1 juli 1999. Het betreft een bestemmingsheffing in die zin dat de opbrengst ervan slechts mag worden gebruikt voor de financiering van bepaalde uitgaven, in dit geval de kosten van de taken die Frankrijk als overheidstaken op luchthavens beschouwt. Bij de voornoemde bepalingen is ook een aanvullend financieringsinstrument voor deze taken ingesteld. Hieronder volgt een beschrijving van het door deze instrumenten gefinancierde takenpakket, de kenmerken van de luchthavengelden en de kenmerken van het aanvullend instrument.
- (36) Bij de Franse wetgeving, zoals gepreciseerd door de regelgeving, is vastgesteld welke taken in aanmerking komen voor financiering uit luchthavengelden. Het betreft de dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen, de preventie van botsingen met wilde dieren⁽¹⁷⁾, de controle van ruimbagage, de controle van passagiers en handbagage, de controle van toegang tot de ruimten die alleen toegankelijk zijn voor bevoegden⁽¹⁸⁾, milieumaatregelen⁽¹⁹⁾ en de automatische controle aan de grenzen met behulp van biometrische identificatie. De verwijzing naar automatische controle aan de grenzen met behulp van biometrische identificatie is in 2008 in de wetgeving ingevoerd. Voor het overige is de omvang van de taken die in aanmerking komen voor financiering uit de luchthavengelden ongewijzigd gebleven sinds de invoering ervan, en stemt dit overeen met de taken als bedoeld in het arrest-SCARA. Verschillende teksten uit de nationale en Europese regelgeving beschrijven de verplichtingen van luchthavenexploitanten met betrekking tot de uitvoering van die taken. Voor de dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen bijvoorbeeld, is in de reglementering precies bepaald welke menselijke en materiële middelen moeten worden ingezet afhankelijk van de kenmerken van de luchthaven.
- (37) De luchthavengelden van een bepaalde luchthaven moeten worden betaald door elke luchtvaartmaatschappij die van die luchthaven gebruikmaakt. Ze worden geheven op basis van het aantal passagiers en het goederen- en postvolume dat door elke luchtvaartmaatschappij aan boord wordt genomen. Het tarief van de luchthavengelden per passagier of ton goederen of post wordt jaarlijks per luchthaven vastgesteld, afhankelijk van de geschatte kosten voor de uitvoering van de door het financieringsinstrument gefinancierde taken.
- (38) Jaarlijks stellen de luchthavenexploitanten een aangifte van de kosten en het verkeer op. Die aangifte vermeldt, voor het vorige jaar, het vastgestelde verkeersvolume en de voor de beveiligings- en veiligheidstaken⁽²⁰⁾ gemaakte kosten, evenals de ontvangsten uit de luchthavengelden en het aanvullende financieringsinstrument om die taken te financieren. De aangifte bevat bovendien prognoses in verband met het verkeersvolume, de kosten en inkomsten uit beveiligings- en veiligheidstaken voor het lopende jaar en de twee volgende jaren. De aangifte wordt gecontroleerd door administratieve autoriteiten die controles ter plaatse kunnen verrichten. Het belastingtarief wordt vervolgens op die basis vastgesteld in een interministerieel besluit.
- (39) Aangezien de berekeningen van het tarief van de luchthavengelden op basis van kosten- en verkeersprognoses worden verricht, is een mechanisme voor aanpassing achteraf ingevoerd om ervoor te zorgen dat de opbrengst van de luchthavengelden, in voorkomend geval vermeerderd met de uit hoofde van het in overweging 40 beschreven aanvullende mechanisme verleende financieringen, niet meer bedraagt dan de daadwerkelijk voor de betrokken taken gedragen kosten. De betrokken kosten omvatten de werkings- en personeelskosten voor de uitvoering van de veiligheids- en beveiligingstaken, de afschrijvingskosten in verband met de investeringen die in het kader van die taken zijn gedaan, en het deel van de algemene kosten dat met die taken verband houdt⁽²¹⁾. De exploitanten moeten een meerjarige rekening bijhouden van de inkomsten uit de luchthavengelden en het aanvullende financieringsinstrument, en van de kosten die voor de betrokken taken zijn gemaakt. Zodra een positief saldo wordt vastgesteld, wordt dat naar de gecumuleerde rekeningen van de voorgaande jaren overgedragen, wat kan resulteren in een positief of een negatief saldo. Dit saldo wordt in aanmerking genomen bij de vaststelling van het tarief van de luchthavengelden voor het daaropvolgende jaar. Op positieve saldi worden door de exploitant bovendien financieringskosten betaald.

⁽¹⁵⁾ Arrest van de Conseil d'État van 20 mei 1998 „*Syndicat des Compagnies aériennes autonomes*” (SCARA).

⁽¹⁶⁾ Sindsdien gecodificeerd bij artikel 1609 *quater* van het algemeen wetboek inzake belastingen.

⁽¹⁷⁾ Met het risico op botsingen met wilde dieren wordt bedoeld dat vogels met luchtvaartuigen kunnen botsen en op die manier de veiligheid van de personen en goederen aan boord van die luchtvaartuigen in gevaar kunnen brengen.

⁽¹⁸⁾ De uitoefening van deze taak kan bijvoorbeeld bestaan in het aanbrengen en onderhouden van omheiningen tussen de publieke en de gereserveerde zone of van een videobewakingssysteem nabij de gereserveerde zone.

⁽¹⁹⁾ Deze taak omvat met name metingen van het geluid, in voorkomend geval gecorreleerd met de trajecten van de vliegtuigen, en controles van de lucht- en waterkwaliteit in de omgeving van luchthavens.

⁽²⁰⁾ Taken die in aanmerking komen voor financiering uit de luchthavengelden, zoals hierboven beschreven.

⁽²¹⁾ De algemene kosten hangen voornamelijk samen met ondersteunende functies zoals personeelsbeheer, financiële transacties, financiële controle, aankopen, niet-toepassings specifieke computersystemen, juridisch beheer, algemene diensten, algemeen beheer, boekhoudkundige functies en beheerscontrole.

- (40) Vanaf de invoering moest de financiering door middel van luchthavengelden worden aangevuld met een aanvullend financieringsinstrument. De kosten voor veiligheid en beveiliging staan immers niet in verhouding tot het luchtverkeersvolume, in tegenstelling tot de inkomsten uit de luchthavengelden. In dit verband is gebleken dat, om de veiligheids- en beveiligingskosten in evenwicht te brengen, het tarief van de luchthavengelden in luchthavens met weinig verkeer zo hoog had moeten worden vastgesteld dat het moeilijk te dragen zou zijn geweest voor de gebruikers. Voor die luchthavens werd dus bepaald dat de luchthavengelden op een lager niveau mochten worden vastgesteld dan het vereiste niveau om de kosten te dekken, en dat een beroep mocht worden gedaan op een aanvullend financieringsinstrument om, naar behoefte, de taken te financieren die in aanmerking komen voor financiering door middel van de luchthavengelden.
- (41) Verschillende aanvullende financieringsinstrumenten hebben elkaar opgevolgd. Aanvankelijk hebben de Franse autoriteiten een beroep gedaan op een trustfonds, het interventiefonds voor luchthavens en het luchtvervoer (*fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien*, hierna „het FIATA” genoemd), dat parallel met de luchthavengelden en net zoals die belasting is ingesteld bij wet nr. 98-1226 van 30 december 1998. Dit fonds, dat middelen krijgt uit een quotum van de burgerluchtvaartbelasting, kwam in de plaats van het compensatiefonds voor het luchtvervoer (*fonds de péréquation des transports aériens*, hierna „het FPTA” genoemd), dat oorspronkelijk was bestemd voor de financiering van regionale verbindingen. De financiering door het FIATA dekte dezelfde taken als die welke door het FPTA werden gefinancierd en werd uitgebreid naar de taken die vielen onder de luchthavengelden om die laatste aan te vullen voor kleine luchthavens. Concreet waren de taken van het FIATA in wezen onderverdeeld in twee afzonderlijke „delen”: een deel „luchthavens” voor de aanvullende dekking van beveiligings- en veiligheidstaken in de kleine luchthavens en een deel „luchtvervoer” voor subsidies voor regionale verbindingen. De beslissingen om de subsidies van het FIATA te betalen voor de aanvullende financiering van beveiligings- en veiligheidstaken werden genomen na advies van een bestuurscomité van het deel „luchthavens” van het FIATA.
- (42) In 2005 werd het FIATA opgedoekt en werd de bijbehorende financiering twee jaar lang rechtstreeks overgenomen door de staatsbegroting volgens dezelfde werkingsprincipes, wat ook een advies van het bestuurscomité inhield. Vanaf 2008 heeft de staat deze financiering vervangen door een verhoging van de luchthavengelden, met als gevolg dat de belasting op een hoger niveau werd vastgesteld dan voor sommige luchthavens nodig was om hun kosten voor veiligheids- en beveiligingstaken te dekken. Het aldus vergaarde overschot werd herverdeeld over de kleinste luchthavens om zo de opbrengsten van de daar geheven luchthavengelden aan te vullen.
- (43) Zoals gezegd vermelden de jaarlijkse aangiften van de luchthavenexploitanten, die worden gecontroleerd door de administratieve autoriteiten, de geschatte en vastgestelde kosten evenals de geschatte en vastgestelde inkomsten, die afkomstig zijn uit de luchthavengelden en het aanvullende financieringsinstrument. Ook de jaarrekeningen die door de exploitanten worden bijgehouden, op basis waarvan het saldo van de reële kosten en inkomsten wordt berekend dat — als er sprake is van een positief saldo — een neerwaartse correctie van de belasting en de toewijzing van financieringskosten ten laste van de exploitanten tot gevolg heeft, omvatten zowel de opbrengsten van de luchthavengelden als de financieringen die zijn ontvangen uit hoofde van het aanvullende financieringsinstrument. Het aangifte-, controle- en correctiemechanisme achteraf dat bedoeld is om te voorkomen dat er een groter bedrag aan openbare middelen wordt betaald dan in werkelijkheid is uitgegeven aan kosten, wordt dus zowel toegepast op de luchthavengelden als op het aanvullende financieringsinstrument.
- (44) Dit nationale systeem is van toepassing op de luchthaven van Nîmes. Toen de vliegbasis van de marine nog in gebruik was, werden de taken die onder het in de voorgaande overwegingen beschreven instrument vielen, echter gedeeltelijk uitgevoerd door de exploitant van die basis. De hiervoor gemaakte kosten werden vervolgens gedeeltelijk in rekening gebracht bij de exploitant van het civiele gedeelte volgens de voorwaarden uit de overeenkomst inzake de verdeling van investerings- en bedrijfskosten voor gemeenschappelijke installaties en diensten tussen de civiele en militaire exploitant. In deze gedeeltelijke doorberekening werd rekening gehouden met het feit dat de luchthaven hoofdzakelijk militair werd gebruikt. Het kostendeel dat voor rekening kwam van de civiele exploitant werd vervolgens gecompenseerd op grond van de in dit deel beschreven financieringsregeling voor overheidstaken.
- (45) Na de sluiting van de vliegbasis van de marine op 1 juli 2011, heeft VTAN alle veiligheids- en beveiligingstaken op de luchthaven op zich genomen waarvoor de exploitanten van burgerluchthavens op grond van de Franse wetgeving verantwoordelijk zijn. De bijbehorende kosten worden gecompenseerd op grond van de voornoemde financieringsregeling.
- (46) In het besluit tot inleiding van de procedure merkt de Commissie op dat de luchthaven van Nîmes tot juli 2011 hoofdzakelijk een militaire bestemming had en dat daarom bepaalde gemeenschappelijke infrastructurele investeringen, met name in baanwerkzaamheden, onder leiding van het ministerie van Defensie hebben plaatsgevonden.

3.2.2. FINANCIËLE STEUN AAN DE CCI-LUCHTHAVEN

- (47) Tot 31 december 2006 was de CCI-luchthaven verantwoordelijk voor de exploitatie van de luchthaven van Nîmes.

3.2.2.1. *Contractueel kader*

- (48) Op grond van de vergunning voor tijdelijk gebruik uit 1986⁽²²⁾ moest de CCI de staat, als eigenaar van de infrastructuur, jaarlijks een heffing betalen van 2 000 FRF. Verder vond er in dit kader tot de aflooptdatum van 1 februari 2006 geen financiële overdracht naar de CCI-luchthaven plaats.
- (49) Per 1 februari 2006 heeft de staat de infrastructuur van de luchthaven aan het SMAN ter beschikking gesteld en is deze instelling bevoegd de burgerluchtvaart op de luchthaven te ontwikkelen, met inachtneming van de rechten die aan het ministerie van Defensie zijn voorbehouden. In de overeenkomst tussen de staat en het SMAN van 31 januari 2006 is vastgelegd dat het SMAN, of de door deze daartoe aangestelde exploitant, de aanleg van de afhandelingsgebieden, de toewijzing van parkeerplaatsen en de materiaalopslaggebieden in het civiele gedeelte uitvoert en financiert⁽²³⁾.
- (50) Tegen deze achtergrond is door het SMAN en de CCI een overeenkomst inzake de delegatie van een openbare dienst gesloten, waarmee aan laatstgenoemde het operationele beheer⁽²⁴⁾ van de luchthaven werd toegewezen voor de periode 1 februari tot 31 december 2006. Deze termijn was nodig om een aanbestedingsprocedure voor de selectie van een nieuwe exploitant te kunnen uitschrijven. In artikel 6 van deze overeenkomst wordt bepaald dat de exploitatiekosten voor de luchthaven door de CCI worden gedragen, terwijl de investeringen door het SMAN worden gefinancierd. Om de exploitatie van de luchthaven te kunnen financieren, is overeengekomen dat de exploitant bijdragen van andere belanghebbende overheidsinstanties mag gebruiken⁽²⁵⁾. De CCI was het SMAN derhalve een jaarlijkse domeinheffing van één euro verschuldigd⁽²⁶⁾.

3.2.2.2. *Investeringen in het civiele gedeelte van de luchthaven*

- (51) De Franse autoriteiten hebben inzicht verschaft in alle investeringen die de CCI-luchthaven in de periode 1970-2006 in het civiele gedeelte van de luchthaven heeft gedaan en die voor deze periode een bedrag vertegenwoordigen van in totaal 19 447 268 EUR. Door deze investeringen kon de passagiersterminal worden uitgebreid. Er zijn met name aanpassingen aan de ontvangsthal, de incheckzone, de vertrekhal, de aankomsthal en het administratieve gedeelte gedaan⁽²⁷⁾. Daarmee wilde men de luchthaven geschikt maken voor 600 000 tot 800 000 reizigers per jaar. Deze werkzaamheden zijn volledig met eigen geld en leningen gefinancierd door de CCI-luchthaven.
- (52) Frankrijk benadrukte bovendien dat in de periode waarin de CCI de luchthaven exploiteerde, tot 1 februari 2006, de gehele luchthaven, met uitzondering van de passagiersterminal, een militaire bestemming had. Zo waren de start- en landingsbaan en de verkeerstoren gebouwd en in gebruik voor de militaire luchtvaart. Later werd de bestaande infrastructuur voor de burgerluchtvaart gebruikt, die echter ongeschikt was aan het militaire gebruik. Vanuit het ministerie van Defensie zijn investeringen in de infrastructuur gedaan. Deze investeringen waren echter niet gericht op de ontwikkeling of de instandhouding van commerciële luchtvaartactiviteiten, maar op militair gebruik en om die reden was de civiele exploitant niet bij deze investeringen betrokken. De CCI-luchthaven betaalde daarentegen wel een bijdrage aan de militaire exploitant, ter grootte van haar deel van de kosten voor de gemeenschappelijke infrastructuur (hoofdzakelijk de start- en landingsbaan en de verkeerstoren) en de verleende gemeenschappelijke diensten (hoofdzakelijk luchtvaartnavigatiediensten en diensten voor brandveiligheid en brandbestrijding)⁽²⁸⁾.

3.2.2.3. *Exploitatiesubsidies*

- (53) In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste boekhoudkundige en commerciële informatie van de CCI-luchthaven over de periode 1999-2005.

Tabel 2

Kerngegevens van de CCI-luchthaven (x 1 000 EUR)⁽¹⁾

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ontvangsten van Ryanair	[...] (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal ontvangsten	2 664	2 943	3 328	3 522	2 747	2 665	4 314
Betalingen aan Ryanair	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽²²⁾ Artikel 31 van de concessieovereenkomst van 1965.

⁽²³⁾ Delegatieovereenkomst tussen de staat en het SMAN van 1 februari 2006, artikel 8.

⁽²⁴⁾ Preambule van de delegatieovereenkomst tussen de staat en het SMAN van 1 februari 2006.

⁽²⁵⁾ Delegatieovereenkomst tussen de staat en het SMAN van 1 februari 2006, artikel 27.

⁽²⁶⁾ Delegatieovereenkomst tussen de staat en het SMAN van 1 februari 2006, artikel 29.

⁽²⁷⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 8 en 13.

⁽²⁸⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 8.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totale lasten	2 933	3 217	3 746	4 318	5 171	4 553	4 957
Resultaat	- 269	- 274	- 419	- 796	- 2 424	- 1 887	- 643
Vaste activa	8 956	8 333	7 714	7 145	7 383	6 641	8 026
Eigen vermogen	3 844	3 357	2 729	1 805	- 1 093	- 3 491	- 4 341
Balanstotaal	10 831	10 258	9 419	8 522	8 869	7 924	10 729

- (¹) Volgens het schrijven van Frankrijk van 27 februari 2012. Onder „Ontvangsten van Ryanair” worden de betalingen van deze luchtvaartmaatschappij aan de exploitant verstaan en onder „Betalingen aan Ryanair” de betalingen van de CCI-luchthaven aan Ryanair en haar dochteronderneming AMS.
- (*) Zakengeheim

- (54) In het besluit tot inleiding van de procedure gaf de Commissie te kennen op de balansen van de CCI-luchthaven over de jaren 2000 tot 2006 boekingen van exploitatiesubsidies te hebben aangetroffen waarvan de bedragen zijn opgenomen in tabel 3.

Tabel 3

Bedragen (in EUR) van door de CCI tussen 2000 en 2006 ontvangen exploitatiesubsidies, zoals vermeld in het besluit tot inleiding van de procedure

	Staat	Regio	CGG	Gemeenten	Overige	Totaal
2000		8 944			13 993	22 937
2001			28 314	15 299		43 613
2002	46 000			16 518		62 518
2003				12 603	400 331	412 934

	Staat	Regio	CGG	Gemeenten	Overige	Totaal
2004				3 694	39 587	43 281
2005			500 000	850 000	13 758	1 363 758
2006					200 000	200 000
Totaal	46 000	8 944	528 314	898 114	667 669	2 149 041

- (55) Frankrijk heeft de volgende verklaring voor de verschillende bedragen gegeven. In 2005 ontving de CCI-luchthaven subsidies van 250 000 EUR van de CAAC, van 600 000 EUR van de CANM en van 500 000 EUR van de CGG om haar exploitatietekort te dekken⁽²⁹⁾. In 2006 ontving de CCI-luchthaven een bedrag van 200 000 EUR van de algemene dienst van de CCI om haar exploitatietekort te dekken⁽³⁰⁾. Geen van de andere in tabel 3 opgenomen bedragen kan volgens Frankrijk worden aangemerkt als financiële steun van overheidsinstanties voor economische activiteiten van de CCI-luchthaven. Frankrijk legt dit als volgt uit:

- de bedragen van 22 937 en 43 613 EUR voor respectievelijk 2000 en 2001 waren bestemd voor de pendeldienst tussen het centrum van Nîmes en de luchthaven;
- van het bedrag van 62 518 EUR voor 2002 was 16 518 EUR bestemd voor de financiering van de pendeldienst en betrof 46 000 EUR een subsidie van het FIATA, uit, zoals eerder uitgelegd, de nationale financieringsregeling voor overheidstaken;
- van het bedrag van 412 934 EUR voor 2003 was 12 603 EUR bestemd voor de financiering van de pendeldienst, betrof 14 218 EUR een subsidie van het FIATA en betrof 386 103 EUR een staatsfinanciering ter dekking van veiligheidstaken die onder het takenpakket van de overheid vallen en die uit de luchthavengelden en het FIATA worden bekostigd;
- van het bedrag van 43 281 EUR voor 2004 was 3 694 EUR bestemd voor de financiering van de pendeldienst en betrof 39 587 EUR een subsidie van het FIATA;
- het bedrag van 13 758 EUR dat vermeld wordt in de kolom „overige” voor 2005 betrof een subsidie van het FIATA.

- (56) De pendeldienst wordt door een externe dienstverlener geëxploiteerd met financiële bijdragen van verschillende overheidsinstanties. De CCI-luchthaven heeft geen zeggenschap over deze pendeldienst, die niet binnen haar activiteiten valt.
- (57) Met uitzondering van het in overweging 55 genoemde bedrag van 200 000 EUR uit 2006, heeft de CCI volgens Frankrijk gedurende de gehele looptijd van de concessie geen overschrijvingen gedaan tussen de rekeningen van de algemene dienst en de rekeningen van de luchthavendienst. Niettemin wordt benadrukt dat terug te betalen voorschotten zijn overgemaakt. Een overzicht van de stromen en standen⁽³¹⁾ van deze voorschotten wordt in tabel 4 gegeven.

⁽²⁹⁾ De eerste twee bedragen staan in de kolom „gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden”.

⁽³⁰⁾ Dit bedrag staat in de kolom „Overige” in de bovenstaande tabel.

⁽³¹⁾ Zoals opgenomen aan de passiefzijde van de balans van de CCI-luchthaven onder „Onderlinge voorschotten”.

Tabel 4

Voorschotten van de algemene dienst aan de luchtvaartdienst van de CCI (in EUR) ⁽¹⁾

	Ontvangen voorschot	Stand voorschot einde boekjaar
1999	- 13 157	2 740 804
2000	- 43 669	2 697 135
2001	0	2 697 135
2002	420 074	3 117 210
2003	1 752 663	4 869 873
2004	1 429 624	6 299 497
2005	500 000	6 799 497
2006	2 938 660	9 738 157

⁽¹⁾ Volgens het schrijven van de Franse autoriteiten van 27 februari 2012.

- (58) De voorschotten van de algemene dienst van de CCI zijn feitelijk omgezet in een subsidie toen de concessie voor openbare uitrusting op 31 januari 2006 werd verbroken ⁽³²⁾. Deze mogelijkheid bestond namelijk ingevolge de concessieovereenkomst van 1965 ⁽³³⁾. De staat heeft deze concessie in 2006 voortijdig beëindigd. Vervolgens is artikel 48 van de concessieovereenkomst van 1965 toegepast, op grond waarvan na afloop van de concessie „*de staat de chambre de commerce de voorschotten terugbetaalt die laatstgenoemde uit eigen middelen enz. heeft betaald*”.
- (59) Tot slot heeft de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure vastgesteld dat over de periode 2000-2006 de CCI-luchthaven in haar boekhouding geen kosten heeft geboekt onder de rubriek „*Bijdrage aan de algemene kosten van de beheerder*”. In het besluit tot inleiding van de procedure ging de Commissie ervan uit dat de algemene dienst van de CCI geen algemene kosten in rekening heeft gebracht in verband met de aanwending van haar middelen voor het beheer van de luchthavendienst, bijvoorbeeld voor administratieve of boekhoudkundige doeleinden. In zijn antwoord op het besluit tot inleiding van de procedure heeft Frankrijk aangegeven dat alle gemeenschappelijke prestaties voor de verschillende diensten van de CCI, inclusief de CCI-luchthaven, zijn doorberekend. De bijdrage die elke dienst verschuldigd was, werd daarbij vastgesteld aan de hand van een verdeelsleutel, die rekening hield met de omvang van de prestaties waarvan elke dienst van de CCI gebruikmaakte. Zo werden de IT-uitgaven over de verschillende diensten verrekend op basis van het aantal aangesloten computers dat door de betrokken dienst werd gebruikt. Frankrijk heeft het aandeel van de luchthavendienst in de algemene kosten tussen 2000 en 2006 verantwoord en de bedragen per post gespecificeerd (administratieve controle, personeelsbeheer, boekhouding, IT, leveringen, verzekeringen, portokosten).

3.2.3. FINANCIËLE STEUN AAN VTAN

3.2.3.1. Contractueel kader en exploitatiesubsidies

- (60) Per 1 januari 2007 is Veolia Transport belast met de exploitatie van de luchthaven van Nîmes. Haar bevoegdheden als delegatiehouder en de bijbehorende exploitatievoorwaarden zijn door het SMAN, de concessiegever, in de delegatieovereenkomst vervat. Met deze overeenkomst moeten de exploitatie en het onderhoud van het civiele gedeelte van de luchthaven gewaarborgd zijn, alsook de ontwikkeling van het vliegverkeer en de ontwikkeling van diensten betreffende de afhandeling van civiele vliegtuigen en dienstverlening voor op de luchthaven gevestigde bedrijven.

⁽³²⁾ Sinds 8 augustus 2006 heeft de CCI de terugbetaling van voorschotten ter waarde van meer dan 9 miljoen EUR gevorderd.

⁽³³⁾ Artikel 46 van de concessieovereenkomst van 1965.

- (61) Overeenkomstig artikel 1 bis van de delegatieovereenkomst heeft Veolia Transport de vennootschap VTAN opgericht, die de delegatieovereenkomst moet uitvoeren. Als moedermaatschappij van VTAN is Veolia Transport bovendien bevoegd aan de exploitatie van de luchthaven verwante commerciële „nevenactiviteiten”⁽³⁴⁾ te ontplooiën.
- (62) Overeenkomstig artikel 27 van de delegatieovereenkomst heeft VTAN jaarlijks recht op een forfaitaire bijdrage van het SMAN om het financieel evenwicht van de luchthavenexploitatie te garanderen. Deze bijdrage wordt berekend als het verschil tussen de voorlopige uitgavenbegroting van de delegatiehouder (totale kosten plus nettomarge vóór belastingen) en diens geraamde inkomsten. Het betreft een vaste bijdrage die alleen jaarlijks geïndexeerd wordt volgens een formule die in artikel 27.6 van de delegatieovereenkomst is vastgelegd. In de delegatieovereenkomst is een forfaitaire bijdrage voorzien van [1,2-1,5] miljoen euro per jaar, exclusief btw (waarde in EUR in 2005), uitgaande van het referentiescenario, dat de situatie is zoals die bestond in het tweede kwartaal van 2006.
- (63) De delegatieovereenkomst voorziet echter in een aanpassing van de forfaitaire bijdrage indien VTAN met een terugval te maken krijgt, waarvoor in de delegatieovereenkomst precieze criteria zijn vastgelegd. Bij een terugvalscenario is sprake van afnemende activiteiten die ertoe leiden dat het vluchtschema voor lijndiensten wordt aangepast, waardoor een deel van het luchthavenpersoneel overbodig wordt en de geraamde kosten lager uitvallen. Op grond van de delegatieovereenkomst zal de forfaitaire bijdrage in het geval van een terugval verlaagd worden naar [1,0-1,3] miljoen euro netto per jaar.
- (64) Bovendien is in de delegatieovereenkomst bepaald dat wanneer voor een gegeven jaar de marge van de luchthavenexploitatie vóór belastingen hoger is dan de oorspronkelijk voorziene marge, dat wil zeggen als het resultaat van de activiteiten beter is dan verwacht, [30 %-45 %] van het margeverschil op het bedrag van de forfaitaire bijdrage in mindering zal worden gebracht. Uitgaande van een verhoging van de vennootschapsbelasting van 10 % van het margeverschil vóór belastingen, maakt deze rekenwijze het mogelijk dat meevallers op een eerlijke manier tussen het SMAN en VTAN worden verdeeld.
- (65) Op 27 januari 2010 werd een eerste aanhangsel aan de delegatieovereenkomst (hierna „aanhangsel nr. 1” genoemd) toegevoegd. Dit aanhangsel bleek nodig te zijn omdat VTAN de vergoeding niet kon innen die haar toekwam uit hoofde van de vergunning voor tijdelijk gebruik van een in het luchthavengedeelte gelegen fabriek (de fabriek SGAÏ), wat op het moment van de inschrijving van Veolia niet bekend was. In aanhangsel nr. 1 bij de delegatieovereenkomst werd overeengekomen dat de forfaitaire bijdrage met [20 000-50 000] EUR werd verhoogd.
- (66) Op 20 juli 2010 werd een tweede aanhangsel (hierna „aanhangsel nr. 2” genoemd) toegevoegd, waarmee VTAN verplicht werd het koelaggregaat op de luchthaven te vervangen. Hierin werd overeengekomen dat het SMAN na afloop van de delegatieovereenkomst de niet-afgeschreven waarde van de apparatuur aan VTAN zou vergoeden.
- (67) Een derde aanhangsel (hierna „aanhangsel nr. 3” genoemd) werd op 23 maart 2011 aan de delegatieovereenkomst toegevoegd. Dit aanhangsel creëert de mogelijkheid de forfaitaire bijdrage te verhogen tot het bedrag van de subsidies die het SMAN van andere overheidsinstanties ontvangt. Bovendien wordt in dit aanhangsel bepaald dat VTAN van het SMAN de subsidie ontvangt die door de regio Languedoc-Roussillon aan het SMAN is toegekend uit hoofde van de overeenkomst die zij hebben gesloten om het toerisme te stimuleren door lowcostcarriers aan te trekken. Deze subsidie bedroeg [100 000-300 000] EUR in 2009. Het SMAN vond namelijk dat VTAN al geld aan de stimulering van het toerisme spendeerde en wilde daarom uit de ontvangen subsidie de forfaitaire bijdrage verhogen.
- (68) Volgens Frankrijk was deze subsidie bedoeld ter compensatie van de kosten die VTAN maakte om het hoofd te kunnen bieden aan de afname van het aantal vluchten, die het gevolg was van de beslissing van Ryanair in maart 2009 om vanaf de luchthaven van Nîmes geen vluchten op East Midlands meer uit te voeren en het aantal vluchten naar en van Liverpool en Londen Luton te beperken.
- (69) VTAN beweert dat de gemaakte kosten, die betaald werden uit deze stimuleringssubsidie, niet naar extra reclame voor de dochteronderneming van Ryanair (AMS) zijn gegaan, maar gestoken zijn in de ontwikkeling van het toerisme en de bevordering van de plaatselijke economie. Zo heeft VTAN met het oog op de ontwikkeling en marketingcommunicatie een commercieel medewerker aangesteld, die zich bovendien bezighield met de ontwikkeling van de luchtvaart. Om dat te bereiken werden talloze luchtvaartmaatschappijen bezocht, werden meerdere mailingcampagnes via e-mail gevoerd en werd deelgenomen aan luchtvaartbeurzen en -forums (zoals de BMT-beurs in het Italiaanse Napels, waar vijf Italiaanse touroperators zijn geworven) waar rechtstreeks buitenlandse klanten konden worden benaderd.

⁽³⁴⁾ Artikelen 1 en 1 bis van de delegatieovereenkomst.

- (70) Op 8 april 2011 werd door het SMAN en VTAN een protocol gesloten waarin afspraken werden gemaakt over een gecoördineerde financiële aanpak om de luchtvaartactiviteiten na 1 juli 2011 te kunnen voortzetten. Omdat de vliegbasis van de marine op deze datum immers zou ophouden te bestaan, moest het beheer van de luchthaven opnieuw worden vormgegeven.
- (71) Op 2 juli 2011 heeft de staat een deel van het oude militaire gedeelte van de luchthaven en de voorheen door het ministerie van Defensie gedragen taken en verantwoordelijkheden aan het SMAN overgedragen. Door deze overdracht moesten de reikwijdte en de verantwoordelijkheden die in het kader van de delegatieovereenkomst aan VTAN werden toegekend, worden aangepast. In dit kader hebben het SMAN en VTAN op 30 juni 2011 opnieuw een gezamenlijk overeengekomen aanhangsel aan de delegatieovereenkomst toegevoegd (hierna „aanhangsel nr. 4” genoemd) om enerzijds de oorspronkelijke termijn van de delegatieovereenkomst met een jaar te verlengen en anderzijds de verplichtingen van de delegatiehouder en de voorwaarden voor diens vergoeding aan te passen. Met ingang van deze datum was VTAN verantwoordelijk voor de tot dan toe door het ministerie van Defensie uitgevoerde activiteiten, met uitzondering van het toezicht op de luchtverkeersveiligheid. Bovendien moest VTAN de uitrusting van het militaire gedeelte overkopen en de noodzakelijke investeringen in de infrastructuur doen.
- (72) Met het oog op deze nieuwe exploitatiekosten en aanvullende investeringsuitgaven werden een speciale voorlopige overheidsbijdrage van [300 000-600 000] EUR voor 2011 en uitrustingssubsidies aan de delegatiehouder toegekend. De voorlopige uitrustingssubsidies bedroegen [900 000-1 400 000] EUR ([300 000-500 000] EUR voor 2011 en [600 000-900 000] EUR voor 2012). Na afloop van de delegatieovereenkomst zou een aanpassing moeten plaatsvinden om de gedane betalingen en de daadwerkelijk door VTAN gedane uitgaven en de daadwerkelijk door het SMAN ontvangen gelden op elkaar af te stemmen. Frankrijk voert aan dat de voornoemde subsidie bedoeld was om met overheidsactiviteiten samenhangende investeringen te dekken en homologaties op de luchthaven te bekostigen die op het moment dat de delegatie van de openbare dienst werd toegekend, niet waren voorzien ⁽³⁵⁾.

3.2.3.2. Investerings in de luchthaven

- (73) In de delegatieovereenkomst is overeengekomen dat slechts een deel van de investeringen voor rekening komt van de exploitant ⁽³⁶⁾. Zo moet VTAN de investeringen in de overname van restaurantuitrusting voor een bedrag van [150 000-350 000] EUR financieren, maar ook de inrichting van luchthavenshops en de aanschaf van animatiemateriaal voor de terminal. Deze investeringen, ter waarde van [200 000-400 000] EUR, waren voorzien voor het boekjaar 2007 en moesten gedurende de looptijd van de delegatieovereenkomst worden afgeschreven. Zoals is overeengekomen in aanhangsel nr. 2 ⁽³⁷⁾, heeft VTAN de vervanging van het koelaggregaat op de luchthaven gefinancierd. De concessiegever heeft zich ertoe verplicht dit aggregaat na afloop van de delegatieovereenkomst over te nemen en de niet-afgeschreven waarde van de apparatuur aan de delegatiehouder te vergoeden. In algemene zin financiert de exploitant het onderhoud en de vervanging van voor de exploitatie benodigde uitrusting. Voor alle overige investeringen zijn het SMAN en de hierin samengebrachte lichamen verantwoordelijk.
- (74) Sinds 2 juli 2011 valt het militaire gedeelte binnen het kader van de delegatieovereenkomst. De overdracht van het beheer van het militaire gedeelte bracht volgens Frankrijk werkzaamheden en aankopen met zich mee die noodzakelijkerwijs moesten plaatsvinden om de continuïteit van de luchthavenexploitatie te kunnen waarborgen, met name wat betreft de homologatie van de luchthaven (dat wil zeggen om de overdracht van het beheer van het oude militaire gedeelte van de luchthaven van Nîmes en van de taken die tot dan toe door de vliegbasis van de marine waren uitgevoerd, te waarborgen, wat tot veranderde verplichtingen voor VTAN en veranderde voorwaarden voor diens vergoeding heeft geleid). Deze werkzaamheden zijn vastgesteld door werkgroepen bestaande uit het directoraat-generaal voor de burgerluchtvaart, het ministerie van Defensie, het SMAN en VTAN. Zoals in overweging 72 is vermeld, zou VTAN als tegenprestatie voor deze nieuwe verplichtingen een voorlopige uitrustingssubsidie ontvangen van [300 000-500 000] EUR voor 2011 en van [600 000-900 000] EUR voor 2012, ofwel in totaal [900 000-1 400 000] EUR.
- (75) Volgens Frankrijk bedragen de door VTAN gedurende de gehele looptijd van de delegatieovereenkomst gedane investeringen [600 000-900 000] EUR.

3.3. MET RYANAIR/AMS GESLOTEN OVEREENKOMSTEN

- (76) De geschiedenis van de activiteiten van Ryanair op de luchthaven van Nîmes wordt in overweging 18 beschreven.

⁽³⁵⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 15.

⁽³⁶⁾ Delegatieovereenkomst van 12 december 2006, artikel 25.

⁽³⁷⁾ Aanhangsel nr. 2 van 20 juli 2010.

3.3.1. MET DE CCI-LUCHTHAVEN GESLOTEN OVEREENKOMSTEN

- (77) De Franse autoriteiten benadrukken dat de activiteiten rondom de luchthaven, die goed waren voor meer dan 2 000 arbeidsplaatsen, pasten in het kader van een algemeen evenwicht waarin defensie, industriële ondernemingen op het gebied van luchtvaart (hergebruik van brandstof) en passagiersvervoer naast elkaar bestonden. Binnen dit economische kader heeft de CCI eerst alleen en later samen met regionale partneroverheden getracht de op de luchthaven van Nîmes geëxploiteerde verbindingen te handhaven. De CCI heeft in het bijzonder gepoogd de negatieve effecten ongedaan te maken van de aankondiging van de komst van een tgv-spoorverbinding, die in juni 2001 in gebruik werd genomen.
- (78) Verder hebben de Franse autoriteiten bevestigd dat voor de met Ryanair en de CCI gesloten overeenkomsten en aanhangsels geen formele besluiten nodig waren om onderhandelingen mogelijk te maken. Zo verklaart Frankrijk dat het sluiten van overeenkomsten met luchtvaartmaatschappijen een normale handeling van dagelijks bestuur is, waarvoor geen toestemming van de algemene vergadering nodig is, omdat de voorzitter van de CCI ruime bevoegdheden geniet, waaronder het recht uit naam van de CCI overeenkomsten te sluiten ⁽³⁸⁾.

3.3.1.1. *Overeenkomst van 11 april 2000 tussen de CCI en Ryanair*

- (79) In een eerste overeenkomst van 11 april 2000 tussen de CCI en Ryanair voor de duur van 10 jaar zijn de voor Ryanair geldende luchthavenheffingen vastgelegd. De luchtvaartmaatschappij verplichtte zich er door deze overeenkomst toe dagelijks vluchten op de luchthaven van Nîmes te zullen uitvoeren. Volgens Frankrijk zou mondeling een bezettingsgraad van 70 % zijn overeengekomen, die in de praktijk met 10 procentpunten werd overschreden.
- (80) Op grond van de overeenkomst van 11 april 2000 genoot Ryanair kortingen op de voor de luchthaven van Nîmes geldende tarieven. Vanwege de kenmerken en vluchtschema's werd de luchtvaartmaatschappij vrijgesteld van de parkeer- en de verlichtingsheffing. Bovendien profiteerde Ryanair van [...]. De passagiers- en landingsheffingen die de maatschappij moest betalen, vielen binnen de normale tarieven. Frankrijk herinnert eraan dat elke willekeurige maatschappij met eenzelfde aantal vluchten als Ryanair van hetzelfde tarief gebruik had kunnen maken ⁽³⁹⁾.
- (81) Als tegenprestatie voor de aan Ryanair verleende kortingen op de grondafhandelingsheffing was Ryanair op grond van deze overeenkomst een boete verschuldigd indien het overeengekomen aantal passagiers per jaar niet zou worden gehaald. In dat geval zou Ryanair per ontbrekende passagier een boete van [...] EUR verschuldigd zijn. VTAN heeft aan Ryanair een gunstiger tarief van [...] EUR toegekend vanwege het grote aantal uitgevoerde vluchten.
- (82) De overeenkomst voorziet bovendien in de betaling van een deel van de opbrengst van de landingsheffing die in de met Ryanair gesloten overeenkomst is vastgelegd als aandeel in de marketingkosten. Deze bijdrage werd aangemerkt als een deel van de opbrengst van de landingsheffing, berekend als het verschil tussen het bedrag van de door Ryanair betaalde landingsheffing en het bedrag van [...] EUR, waaraan een deel van de passagiersheffing van [...] EUR per EU-passagier werd toegevoegd.

3.3.1.2. *Wijzigingen van de overeenkomst van 11 april 2000*

- (83) Naar aanleiding van briefwisselingen werd de overeenkomst van 11 april 2000 eind 2001 een eerste keer gewijzigd ⁽⁴⁰⁾ en in maart 2004 een tweede keer ⁽⁴¹⁾. Deze wijzigingen hielden een verhoging van de betalingen door de CCI aan Ryanair in met het oog op de ontwikkeling van extra verbindingen.
- (84) De wijzigingen van 2001 voorzagen in een verhoging van de marketingbijdrage van de CCI voor Ryanair, die werd vastgesteld op [...] EUR per passagier op vluchten vanaf de luchthaven van Nîmes op een van de routes naar Londen tot 31 oktober 2002, op voorwaarde dat Ryanair in het zomerseizoen een tweede route naar Londen zou openen.

⁽³⁸⁾ Schrijven van Frankrijk van 20 maart 2014.

⁽³⁹⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 56.

⁽⁴⁰⁾ Brieven van 28 november 2001, 11 december en 18 december 2002, 21 en 24 december 2001, 2 en 5 februari 2002 en 15 februari 2002.

⁽⁴¹⁾ Brieven van 10 maart en 16 maart 2004.

- (85) De wijzigingen van 2004 voorzagen echter in een verhoging van de marketingbijdrage van [...] EUR per passagier op voorwaarde dat in het zomerseizoen (vanaf 29 april 2004) een tweede route naar Londen zou worden geopend.

3.3.1.3. Overeenkomst van 10 oktober 2005 tussen de CCI en Ryanair

- (86) Op 10 oktober 2005 werd tussen Ryanair en de CCI een nieuwe overeenkomst gesloten voor de aanvankelijke duur van 5 jaar, met een mogelijke verlenging van 5 jaar. Met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005 wordt hierin het door Ryanair verschuldigde bedrag aan luchthavenheffingen bepaald, dat overeenkomt met de normale tarieven die voor de luchthaven van Nîmes gelden, met uitzondering van de vrijstelling van de parkeerheffing, de verlichtingsheffing en [...]. Bovendien moet de maatschappij op grond van deze overeenkomst aan verkeersdoelstellingen voldoen.
- (87) De nieuwe overeenkomst bevat eveneens een bepaling inzake winstdeelneming in de ontwikkeling van het luchtverkeer. Dit betreft de betaling door de CCI van een bijdrage van [...] EUR per van de luchthaven van Nîmes vertrekkende passagier en van [...] EUR per landing gedurende de gehele looptijd van de overeenkomst. In het geval dat Ryanair de in de overeenkomst vastgelegde verkeersdoelstellingen niet zou realiseren, is een boetebeding van toepassing. In dit beding staat dat, als het aantal vervoerde passagiers tussen [...] en [...] % van de verkeersdoelstelling bedraagt, het per passagier te betalen bedrag in het hele betreffende jaar, tot het verkeer hersteld is, wordt verlaagd naar [...] EUR. Als het aantal vervoerde passagiers minder dan [...] % van de verkeersdoelstelling bedraagt, [...].
- (88) Uit hoofde van deze overeenkomst is Ryanair verplicht tot het onderhouden van:
- een dagelijkse verbinding met Londen Stansted voor 40 000 passagiers per jaar;
 - een extra dagelijkse verbinding met Londen Stansted gedurende zes opeenvolgende maanden in het zomerseizoen voor nog eens 22 000 passagiers;
 - een verbinding met Liverpool van vier dagen per week voor 22 000 passagiers;
 - een extra verbinding met een nader te bepalen bestemming voor 22 000 passagiers, met ingang van april 2006.
- (89) Bovendien voorziet de overeenkomst in geldboeten die worden toegepast op de aan Ryanair verleende kortingen op de grondafhandelingsheffing en in een boete van [...] EUR per passagier indien het overeengekomen aantal passagiers per jaar niet wordt gehaald.

3.3.1.4. Overeenkomst van 10 oktober 2005 tussen de CCI en AMS

- (90) Op 10 oktober 2005 is eveneens een overeenkomst gesloten tussen de CCI en Airport Marketing Services Limited (hierna „AMS” genoemd), een volledige dochteronderneming van Ryanair. Deze overeenkomst heeft een looptijd van 5 jaar en kan met nog eens 5 jaar worden verlengd. Ook deze overeenkomst werkt met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005. In deze overeenkomst zijn de marketingdiensten geregeld die de CCI in verband met de voornoemde luchtverbindingen heeft ingekocht, namelijk:
- vijf paragrafen van 150 woorden in het gedeelte „5 dingen om te doen” op de bij de bestemming Nîmes behorende pagina op de website van Ryanair;
 - de plaatsing van vijf links naar door de CCI aangeduide websites op de statusbalk op de bij de bestemming Nîmes behorende pagina op de website van Ryanair;
 - de plaatsing van een link naar de door de CCI aangeduide website in het gedeelte „5 dingen om te doen” op de bij de bestemming Nîmes behorende pagina op de website van Ryanair;
 - de plaatsing van een link naar de door de CCI aangeduide website op de Engelse startpagina van Ryanair gedurende zeven dagen per jaar. Voor de hiervoor beschreven diensten (package nr. 1) is een bedrag verschuldigd van [...] EUR exclusief belastingen per jaar;
 - vanaf de aankondiging van nieuwe verbindingen vanaf de luchthaven van Nîmes in 2006: de plaatsing van een link naar de door de CCI aangeduide website op de Engelse startpagina van Ryanair (package nr. 2) gedurende 26 dagen per jaar, voor een bedrag van [...] EUR per jaar;

- vanaf de aankondiging van nieuwe verbindingen vanaf de luchthaven van Nîmes in 2007: de plaatsing van een link naar de door de CCI aangeduide website op de startpagina (package nr. 3) gedurende drie extra dagen per jaar, voor een bedrag van [...] EUR per jaar;
- in 2005: een aanbieding via e-mail voor de promotie van de bestemming Nîmes voor een bedrag van [...] EUR;
- in 2006: een aanbieding via e-mail voor de promotie van de bestemming Nîmes voor een bedrag van [...] EUR;
- in 2007: een aanbieding via e-mail voor de promotie van de bestemming Nîmes voor een bedrag van [...] EUR.

(91) Deze overeenkomst is gewijzigd aan de hand van twee aanhangsels:

1. aanhangsel van 30 januari 2006 (wijziging nr. 1) waarbij de looptijd van de overeenkomst tussen de CCI en AMS verlengd werd tot het moment dat de exploitatie van de luchthaven op 31 december 2006 afliep, ondanks de opzegging van de concessie voor openbare uitrusting. Met dit aanhangsel verplichten de CCI en AMS zich ertoe zich in te spannen om met de toekomstige exploitant een vergelijkbare overeenkomst tot stand te brengen. Volgens de Franse autoriteiten was dit aanhangsel een logisch gevolg van de tijdelijke verlenging van de exploitatie van de luchthaven door de CCI, ondanks dat de concessieovereenkomst was afgelopen⁽⁴²⁾;
2. aanhangsel van 17 oktober 2006 (wijziging nr. 2) waarbij het bedrag voor de aan de CCI verleende marketingdiensten is verlaagd vanwege het onvermogen van de CCI de vereiste marketingmaterialen aan te leveren. Op grond van dit aanhangsel worden de marketingdiensten vanaf 2007 overeenkomstig de basisovereenkomst geleverd. De marketingdiensten zijn per april en van juli 2006 tot en met 31 december 2006 opgeschort vanwege het onvermogen van de CCI de voor de website van Ryanair bestemde marketingmaterialen aan te leveren. Over 2006 is de CCI concreet de volgende bedragen verschuldigd:

- [...] EUR in plaats van [...] EUR voor package nr. 1;
- [...] EUR in plaats van [...] EUR voor package nr. 2;
- [...] EUR in plaats van [...] EUR voor package nr. 3;
- een andere per dossier te factureren, niet gewijzigde dienst van [...] EUR is in het aanhangsel voorzien.

3.3.2. OVEREENKOMSTEN MET VTAN (2007-2011)

(92) Frankrijk heeft aangegeven dat de beslissing om de verschillende overeenkomsten met Ryanair te sluiten op eigen gezag door de directeur en voorzitter van VTAN zonder verdere beraadslaging of vergadering is genomen⁽⁴³⁾.

3.3.2.1. *Overeenkomst van 2 januari 2007 tussen VTAN en Ryanair*

(93) Op 2 januari 2007 hebben Ryanair en de vennootschap VTAN een overeenkomst inzake luchthavendiensten gesloten, waarin is overeengekomen welk bedrag de luchtvaartmaatschappij aan landings- en passagiersheffingen moet betalen en welke bijdrage haar per passagier wordt toegekend om de ontwikkeling van het luchtverkeer te stimuleren. Deze overeenkomst liep van 1 januari tot en met 31 oktober 2007.

3.3.2.2. *Overeenkomst van 2 januari 2007 tussen VTAN en AMS*

(94) Op dezelfde datum heeft VTAN met de vennootschap AMS een overeenkomst inzake marketingdiensten gesloten voor een bedrag van [...] EUR. Evenals de voornoemde overeenkomst liep ook deze van 1 januari tot en met 31 oktober 2007.

⁽⁴²⁾ Schrijven van Frankrijk van 25 april 2014.

⁽⁴³⁾ Ibid.

- (95) Op 1 augustus 2007 hebben VTAN en AMS een aanhangsel aan de overeenkomst toegevoegd, waarin zij een aanvullende bijdrage van [...] EUR overeenkwamen voor de periode van 1 september 2007 tot en met 28 februari 2008. Dit aanhangsel vormde een voorwaarde voor de instandhouding van de verbinding van Ryanair naar Charleroi in het winterseizoen 2007-2008. Frankrijk meent dat deze aanvullende bijdrage door Ryanair aan VTAN is opgelegd omdat die als nieuwkomer op de markt niet in de positie verkeerde over deze bijdrage te onderhandelen. Bovendien heeft Frankrijk bevestigd dat op grond van dit aanhangsel de in de overeenkomst van 2 januari 2007 voorziene verbindingen en de bijbehorende frequenties of het verwachte verkeersvolume niet zouden worden gewijzigd ⁽⁴⁴⁾.

3.3.2.3. *Overeenkomsten van 1 november 2007 tussen VTAN en Ryanair/AMS*

- (96) Op 7 november 2007 werden twee nieuwe overeenkomsten gesloten voor de aanvankelijke duur van een jaar, met de mogelijkheid deze drie keer te verlengen. Met deze overeenkomsten moesten de aflopende overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten worden voortgezet. Ondanks dat de oude en de nieuwe overeenkomsten inhoudelijk overeenkwamen, werden de bijdragen aan Ryanair en dier dochteronderneming verhoogd naar [...] EUR.

3.3.2.4. *Overeenkomsten van 27 augustus 2008 tussen VTAN en Ryanair/AMS*

- (97) Op 27 augustus 2008 is het eerder beschreven contractuele kader vervangen door twee nieuwe overeenkomsten voor zowel luchthavendiensten als marketingdiensten, die per 1 november 2008 van kracht werden, een looptijd van een jaar hadden en twee keer konden worden verlengd.
- (98) Uit hoofde van de overeenkomst inzake luchthavendiensten was Ryanair verplicht tot het onderhouden van ⁽⁴⁵⁾:
- een dagelijkse verbinding in de zomer en van vier dagen per week in de winter met Londen Luton voor [...] passagiers per jaar;
 - een verbinding met Charleroi van vier dagen per week voor [...] passagiers.
- (99) De nieuwe overeenkomst bevat eveneens een bepaling inzake winstdeelneming in de ontwikkeling van het luchtverkeer of „*incentive scheme*”. Dit betreft de betaling door de CCI van een bijdrage van [...] EUR. Uit hoofde van deze overeenkomst is Ryanair een boete van [...] EUR per passagier verschuldigd als het aantal passagiers lager is dan [...].

3.3.2.5. *Aanhangsels bij de overeenkomsten van 27 augustus 2008*

- (100) Door middel van twee „aanhangsels” van 25 augustus 2009 zijn de overeenkomsten inzake marketingdiensten en luchthavendiensten tot 31 december 2011 verlengd.
- (101) In aanhangsel nr. 1 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 18 augustus 2010 werd de bijdrage van VTAN gericht met [20 000-50 000] EUR verhoogd om, naar zeggen van de overeenkomstsluitende partijen, meer toeristen aan te trekken. Frankrijk meent dat dit aanhangsel voortkomt uit de wens goede handelsbetrekkingen tussen de luchthavenbeheerder en Ryanair in stand te houden ⁽⁴⁶⁾.
- (102) In aanhangsel nr. 2 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 30 november 2010 werd de bijdrage van VTAN gericht met [35 000-65 000] EUR verhoogd voor de instandhouding van de verbinding van Ryanair met Liverpool. Volgens Frankrijk oefende Ryanair druk op VTAN uit om dit aanhangsel over de verbinding met Liverpool tot stand te brengen. Immers, de bezettingsgraad op deze verbinding was aanzienlijk afgenomen en Ryanair had gedreigd op deze route [...] minder vluchten uit te voeren en het aantal vluchten voor [...] alleen in stand te houden als extra marketingdiensten zouden worden afgenomen als bijdrage aan de promotie van deze verbinding ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ Ibid.

⁽⁴⁵⁾ De verbinding met Liverpool die toentertijd ook werd geëxploiteerd. Volgens Frankrijk was deze verbinding tussen 2005 en 2012 niet gestopt, maar werd die onderhouden als seizoensverbinding. Frankrijk benadrukt dat deze verbinding geen deel uitmaakte van de marketingovereenkomst van 27 augustus 2008, omdat het voortbestaan ervan onzeker was (er werd overwogen de verbinding op te heffen), terwijl de dienst, weliswaar minder frequent, van 2008 tot 2011 wel werd onderhouden. In de marketingovereenkomst van 2008 was voor deze luchtverbinding dan ook niets vastgelegd omtrent presentatiekosten voor de website van Ryanair. Voor deze luchtverbinding bestond tussen 2008 en 2010 geen marketingondersteuning.

⁽⁴⁶⁾ Zie voetnoot 42.

⁽⁴⁷⁾ Schrijven van Frankrijk van 26 mei 2014.

4. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (103) De Commissie heeft het nodig geacht om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, enerzijds om onderzoek te doen naar de financiële bijdragen die door verschillende overheidsinstanties en publieke autoriteiten tussen 2000 en het moment waarop de formele onderzoeksprocedure werd ingeleid, aan de luchthavenexploitanten zijn verstrekt, in het bijzonder de in paragraaf 3.2 beschreven financiële bijdragen, en anderzijds om de potentiële steunmaatregelen aan Ryanair te beoordelen die zijn vastgelegd in de overeenkomsten tussen de luchthavenexploitanten en de luchtvaartmaatschappij en/of haar dochterondernemingen tussen 2000 en het moment waarop de formele onderzoeksprocedure werd ingeleid (25 april 2012).
- (104) Ten eerste betwijfelde de Commissie of de financiële bijdragen die aan de luchthavenexploitanten zijn verstrekt een economisch voordeel opleveren in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (105) Zowel de luchthavenexploitanten als Frankrijk hebben verklaard dat het beheer van de luchthaven van Nîmes in zijn geheel als een dienst van algemeen economisch belang moest worden beschouwd en derhalve heeft de Commissie de financiële steunmaatregelen op grond van het arrest-Altmark in het voordeel van de luchthavenexploitanten uitgelegd. De Commissie heeft de periode waarin de luchthaven door de CCI-luchthaven werd beheerd (2000 tot 1 februari 2006), de periode van de delegatieovereenkomst tussen de CCI en het SMAN (1 februari 2006 tot 31 december 2006) en de periode waarin VTAN het beheer voerde (2007-2012) apart beoordeeld. Wat betreft het beheer door de CCI is de Commissie van mening dat voor de periode 2000-2006 niet aan de eerste voorwaarde van het arrest-Altmark is voldaan en dat dientengevolge de steunmaatregelen ten gunste van de CCI en de CCI-luchthaven niet als compensatie voor een dienst van algemeen economisch belang voor deze periode kunnen worden aangemerkt.
- (106) Wat betreft de periode waarin de luchthaven door VTAN werd beheerd, was de Commissie van mening dat de Franse autoriteiten niet hebben aangetoond dat het beheer van de luchthaven van Nîmes op grond van een uitzondering volledig als dienst van algemeen economisch belang zou kunnen worden aangemerkt. Bovendien twijfelde de Commissie of in de delegatieovereenkomst aan de tweede, derde en vierde voorwaarde van het arrest-Altmark is voldaan.
- (107) Wat betreft de vraag of de financiële bijdragen overeenstemmen met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, kon de Commissie niet uitsluiten dat de financiële bijdragen in kwestie de opeenvolgende exploitanten van de luchthaven van Nîmes over de periode waarin dit besluit geldig was een selectief voordeel hebben opgeleverd en kon staatssteun derhalve niet worden uitgesloten.
- (108) Bovendien heeft de Commissie gekeken naar de verenigbaarheid van de maatregelen ten gunste van de luchthavenexploitanten met de interne markt overeenkomstig de richtsnoeren van 2005⁽⁴⁸⁾ en haar besluitvormingspraktijk. Ten aanzien van de investeringssteun is de Commissie tot de conclusie gekomen dat zij onvoldoende inzage had in de door de publieke autoriteiten gefinancierde investeringen voor de opeenvolgende exploitanten van de luchthaven. Met betrekking tot de verenigbaarheid van de exploitatiesteun met de interne markt heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat deze maatregelen kunnen worden aangemerkt als exploitatiesteun die door de Franse autoriteiten op geen enkele wijze is gerechtvaardigd voor wat betreft hun mogelijke verenigbaarheid met de interne markt.
- (109) Ten tweede was de Commissie met het oog op de potentiële steunmaatregelen aan Ryanair van mening dat de gelijktijdig gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten en overeenkomsten inzake marketingdiensten tegelijk moesten worden beoordeeld, omdat Ryanair en AMS in feite slechts één enkele begunstigde van de betrokken steunmaatregelen vormden. De Commissie meende dat, om te kunnen vaststellen of deze verschillende overeenkomsten staatssteun vormden, met dit beginsel rekening moest worden gehouden en het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie moest worden toegepast op de verschillende data waarop de overeenkomsten werden gesloten, namelijk:
- op de datum waarop de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair is gesloten, namelijk 11 april 2000;
 - op de data van de brieven van november 2001 tot februari 2002 en van maart 2004, waarbij de op 11 april 2000 met Ryanair gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten is gewijzigd;
 - op de datum waarop het nieuwe contractuele kader bestaande uit de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair en de overeenkomst inzake marketingdiensten met AMS werd gesloten, namelijk 10 oktober 2005;

⁽⁴⁸⁾ Richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

- op de data van de twee aanhangsels waarbij de met AMS gesloten overeenkomst inzake marketingdiensten van 10 oktober 2005 werd gewijzigd, namelijk wijziging nr. 1 van 30 januari 2006 en wijziging nr. 2 van 17 oktober 2006;
 - op de datum waarop de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair en de overeenkomst inzake marketingdiensten met AMS werden gesloten, namelijk 2 januari 2007;
 - op de datum waarop de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair en de overeenkomst inzake marketingdiensten met AMS werden gesloten, namelijk 1 november 2007;
 - op de datum waarop de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair en de overeenkomst inzake marketingdiensten met AMS werden gesloten, namelijk 1 november 2007;
 - op de datum van ondertekening van de bijlagen van 25 augustus 2009, waarbij de overeenkomsten van 27 augustus 2008 tot 31 december 2011 werden verlengd;
 - op 1 augustus 2007, 18 augustus 2010 en 30 november 2010, de data van de aanhangsels waarbij de met AMS gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten grondig werden gewijzigd.
- (110) In dat verband stelde de Commissie zich aanvankelijk op het standpunt dat, op basis van de gegevens waarover zij beschikte, niet kon worden uitgesloten dat Ryanair/AMS staatssteun heeft ontvangen die voortvloeide uit de contractuele en commerciële betrekkingen met de opeenvolgende exploitanten van de luchthaven. De Commissie was van oordeel dat de betrokken maatregel wellicht staatssteun inhield waarvoor in beginsel het verbod geldt van artikel 107, lid 1, VWEU en die door de exploitanten aan AMS werd betaald. Deze beoordeling berustte op de analyse van de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens en op de omstandigheden waaronder deze overeenkomst werd gesloten.
- (111) Bovendien heeft de Commissie haar twijfels uitgesproken over de vraag of de luchthavenexploitanten, door overeenkomsten inzake luchthavendiensten en overeenkomsten inzake marketingdiensten te sluiten, zich zouden hebben gedragen als een oordeelkundige marktdeelnemer in een markteconomie die een algemeen of sectorieel structuurbeleid voert en zich laat leiden door rentabiliteitsvooruitzichten op min of meer lange termijn. De Commissie heeft namelijk opgemerkt dat er met betrekking tot de met Ryanair/AMS gesloten overeenkomsten geen marktstudies noch een businessplan bestonden waarin de door de luchthaven ten aanzien van Ryanair/AMS aangegane verbintenissen economisch worden gestaafd.
- (112) Voor deze analyse heeft de Commissie voorgesteld in het kader van het beheer van de luchthaven de „single till”-aanpak te volgen, rekening houdend met zowel de luchtvaartgebonden inkomsten (luchthavenheffingen en grondafhandelingsdiensten) als de niet-luchtvaartgebonden inkomsten (winkels, parkeerplaatsen, enz.) van de luchthaven.
- (113) Voor de periode waarin de CCI de luchthaven heeft geëxploiteerd, heeft de Commissie opgemerkt dat moeilijk kon worden vastgesteld in hoeverre de toegekende kortingen en teruggaven in verband met de luchthavenheffingen en de gratis grondafhandeling zijn vastgesteld in verhouding tot de exploitatiekosten van de infrastructuur van de luchthaven en derhalve tot de kosten van de levering van luchthavendiensten. In dit verband heeft de Commissie twijfels geuit over de vraag of de CCI-luchthaven zich in het kader van haar betrekkingen met Ryanair heeft gedragen als een oordeelkundige investeerder in een markteconomie.
- (114) Wat betreft de periode waarin VTAN de luchthaven heeft geëxploiteerd, merkt de Commissie op dat de financiële situatie van de exploitant door de uitvoering van het nieuwe contractuele kader vanaf 2007 beduidend slechter leek te worden, ten blijk waarvan de Commissie niet kon uitsluiten dat Ryanair/AMS staatssteun heeft ontvangen die voortvloeide uit de contractuele en commerciële betrekkingen in kwestie.
- (115) Tot slot heeft de Commissie ook haar twijfels geuit over de verenigbaarheid van deze steunmaatregelen met de interne markt op grond van de richtsnoeren van 2005.

5. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN

- (116) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van de volgende belanghebbenden: de CCI, VTAN, het SMAN, Ryanair, AMS en Transport & Environment.

5.1. OPMERKINGEN VAN DE BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

5.1.1. GEZAMENLIJKE OPMERKINGEN VAN DE CCI, VTAN EN HET SMAN

- (117) De twee exploitanten die de luchthaven beheerden in de periode waarop het besluit tot inleiding van de procedure van toepassing is, te weten de CCI en VTAN, hebben hun opmerkingen gezamenlijk met het SMAN ingediend. De CCI, VTAN en het SMAN worden hierna „de exploitanten” genoemd.
- (118) De exploitanten benadrukken dat Veolia Transport en VTAN twee verschillende entiteiten zijn. Eerstgenoemde is gekozen om de luchthaven van Nîmes te exploiteren en VTAN voert de delegatieovereenkomst voor Veolia Transport uit.

5.1.1.1. **Verwijzing naar de inhoud van de openbare dienst betreffende de exploitatie van de luchthaven van Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes**

- (119) De exploitanten herinneren eraan dat het SMAN een publiekrechtelijke rechtspersoon is. Het SMAN heeft de openbare dienst door de Franse staat toegewezen gekregen in het kader van de overdracht van bevoegdheden naar de lokale en regionale overheden. Volgens de exploitanten blijkt uit jurisprudentie van de Conseil d'État ⁽⁴⁹⁾ dat wanneer een syndicat mixte een luchthaven exploiteert, inherent aan de bijbehorende activiteit sprake is van een openbare dienst. Het SMAN heeft de exploitatie ervan vervolgens aan de CCI en later aan VTAN overgedragen. Dit gebeurde in overeenstemming met de Franse wet en met instemming van de prefectuur van Gard, die deze overdrachten als rechtmatig heeft beoordeeld.

5.1.1.2. **Maatregel 1: beoordeling van de financiële bijdragen die aan de luchthavenexploitanten zijn verstrekt**

5.1.1.2.1. **Staatssteun**

5.1.1.2.1.1. *Taken die voortvloeien uit overheidsprerogatieven en voor de uitoefening van deze taken benodigde infrastructuur*

- (120) Volgens de exploitanten zijn de diensten voor brandbestrijding bij luchtvaartuigen en de preventie van botsingen met wilde dieren geen beveiligingsdiensten, maar overheidstaken op het gebied van veiligheid die uit de luchthavengelden worden gefinancierd. Het betreft dan ook niet-economische activiteiten die buiten het toepassingsgebied van de staatssteunregels van de Europese Unie vallen.

5.1.1.2.1.2. *Financiering van de exploitatie*

- (121) De exploitanten benadrukken dat voor de periode waarin de CCI de luchthaven heeft geëxploiteerd noch de terug te betalen voorschotten die door de algemene dienst van de CCI zijn overgemaakt op de rekeningen van de luchthaven, noch het systeem van doorberekening van de gemeenschappelijke kosten in het licht van de staatssteunregels kunnen worden beoordeeld. In het eerste geval zou de CCI zich als een particuliere investeerder gedragen hebben om ervoor te zorgen dat haar onderneming over de benodigde middelen kon beschikken. Wat betreft het systeem van doorberekening van de gemeenschappelijke kosten geldt dat deze kosten worden vastgesteld op basis van objectieve criteria die samenhangen met de omvang van de prestaties van elke dienst.

5.1.1.2.1.3. *Verenigbaarheid van de forfaitaire bijdrage met het arrest-Altmark*

- (122) Duidelijk afgebakende openbaredienstverplichtingen: de exploitanten weerleggen het oordeel van de Commissie dat de ontwikkeling van de luchthaven, met name voor commerciële vluchten, niet kan worden aangemerkt als dienst van algemeen belang. Zij voeren hiertegen aan dat i) de lidstaten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om te bepalen wat zij beschouwen als een dienst van algemeen economisch belang en dat ii) met „de ontwikkeling van het luchtverkeer” een veel breder doel van ruimtelijke ordening wordt nagestreefd, dat volgens de exploitanten door de Commissie reeds als doelstelling van algemeen belang werd aangemerkt.
- (123) Bovendien hebben de exploitanten een studie gepresenteerd waaruit blijkt dat de luchthaven door haar belang als economisch middelpunt voor de plaatselijke economie vele malen meer dan de forfaitaire bijdrage zal opleveren.
- (124) Daarnaast verwijzen de exploitanten naar de inhoud van de delegatieovereenkomst om aan te tonen dat i) de delegatieovereenkomst talloze verplichtingen inhoudt om de luchthaven in stand te houden en de toegankelijkheid ervan te bewaren en dat ii) VTAN op straffe van sancties de continuïteit van de openbare dienst moet garanderen door verplichtingen aan te gaan die een particuliere investeerder, gezien diens commerciële belang, niet of niet in die mate, noch onder deze omstandigheden zou aangaan.

⁽⁴⁹⁾ CE 21 februari 2011, Société Ophrys vs. CA Clermont Communauté, verzoek nr. 337349.

- (125) Volgens de exploitanten miskent de Commissie de betekenis van de uitdrukking „de ontwikkeling van het luchtverkeer”. Tegenover de mening van de Commissie dat deze taak de ontwikkeling van de luchthaven betreft, hebben de exploitanten aangegeven dat deze taak in bredere zin de ruimtelijke ordening betreft, wat een duidelijk omschreven doel van algemeen belang zou zijn. Bovendien zou deze taak de ontwikkeling van het industrieel centrum omvatten.
- (126) De exploitanten benadrukken eveneens dat, in tegenstelling tot de mening van de Commissie, de aan VTAN toegekende compensaties niet afhangen van de dynamiek van de luchtvaartactiviteiten. De forfaitaire bijdrage wordt immers toegekend in de vorm van een compensatie van een vast bedrag van [1 200-1 500]×1 000 EUR per jaar in het referentiescenario en kan uitsluitend naar beneden en onder bepaalde statutair vastgelegde voorwaarden worden bijgesteld.
- (127) Volgens de exploitanten zou het beheer van de luchthaven van Nîmes gezien haar omvang en haar lokale rol tot slot in zijn geheel als een dienst van algemeen economisch belang beschouwd moeten worden, aangezien de Commissie niet heeft aangetoond dat een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie bereid zou zijn dergelijke verplichtingen aan te gaan zonder compensatie voor de openbare dienst.
- (128) Vooraf vastgestelde parameters voor de berekening van het compensatiebedrag: de exploitanten houden staande dat de forfaitaire bijdrage van de concessiegever aan de delegatiehouder vastlag en uitsluitend jaarlijks geïndexeerd werd volgens een duidelijk omschreven formule. Overigens geven zij aan dat de incidentele verhogingen waarin in de aanhangsels met wijzigingen was voorzien, hebben plaatsgevonden na gebeurtenissen die op het moment van de inschrijving van VTAN niet konden worden voorzien.
- (129) Billijke compensatie van de kosten als gevolg van de openbare dienstverplichtingen: de exploitanten voeren een kwantitatieve analyse aan om aan te tonen dat de exploitant van de luchthaven niet is overgecompenseerd. Gezien de grootte van de luchthaven van Nîmes moeten daarom alle economische kosten van de exploitant (behalve die voor overheidstaken) worden meegenomen om vast te stellen of sprake is van een overcompensatie. In dit verband was over de periode 2007-2011 sprake van een verlies van bijna [1-3] miljoen EUR. Uitsluitend indien de gehele forfaitaire bijdrage bestemd zou zijn voor alleen de strikt genomen kosten voor de openbare dienst, zou de exploitant een winst van [2-4] miljoen EUR kunnen behalen. Tot slot benadrukken de exploitanten dat wanneer wordt gekeken naar de uitgaven van AMS aan openbare diensten, namelijk [5-7] miljoen EUR over de periode 2007-2011, verminderd met de strikt genomen kosten voor de openbare dienst, slechts [...] % van de AMS-uitgaven wordt gecompenseerd, wat niet op overcompensatie duidt.
- (130) Keuze van de dienstverrichter: de exploitanten voeren een onafhankelijke economische studie aan om te rechtvaardigen dat de onderhandelingsprocedure de meest efficiënte exploitant heeft opgeleverd i) door de werking van de overeenkomst te verbeteren en ii) door de exploitanten de mogelijkheid te bieden scherpere aanbiedingen te formuleren. Met de met Veolia gevolgde procedure is aan de laatste voorwaarde van het arrest-Altmark voldaan, aangezien de geraamde kosten op basis waarvan de hoogte van de financiële bijdrage is berekend, een afspiegeling vormen van de kosten voor een goed beheerde luchthaven die qua grootte vergelijkbaar is met de luchthaven van Nîmes.

5.1.1.2.1.4. Verduidelijking van de uitgaven van AMS

- (131) VTAN benadrukt dat Ryanair en AMS twee verschillende entiteiten zijn en dat hun contractuele betrekkingen derhalve afzonderlijk moeten worden behandeld. Bovendien stellen de exploitanten dat alle aan AMS toegekende prestaties binnen het kader van aan VTAN toegewezen openbare diensten vielen. Er zij aan herinnerd dat bij deze openbare diensten de economische en toeristische ontwikkeling van de regio Nîmes voorop staat.

5.1.1.2.1.5. Financiering van infrastructuur

- (132) De exploitanten bevestigen dat de enige rechtstreeks door de CCI uitgevoerde werkzaamheden tijdens haar exploitatie van de luchthaven van Nîmes de uitbreiding en aanpassing van de passagiersterminal betroffen, die door de CCI uit eigen middelen gefinancierd werden of met op haar naam afgesloten leningen werden bekostigd. Aangezien het merendeel van deze werkzaamheden in de jaren 1990 plaatsvond, zouden hierop de richtsnoeren van 1994 van toepassing zijn. Dit zou betekenen dat de financiering van deze werkzaamheden niet onder het staatssteuntoezicht van de Commissie zou vallen.

- (133) De exploitanten herinneren er tevens aan dat de gedane investeringen, uitgezonderd die voor de passagiersterminal, voor de vliegbasis van de marine bestemd waren, toen commerciële luchtvaart nog een nevenactiviteit was.
- (134) In de periode dat VTAN de luchthaven exploiteerde, waren de belangrijkste investeringen, die hoofdzakelijk een militair karakter hadden, bedoeld om de start- en landingsbaan aan te passen. Deze investeringen zijn gedaan om aan de essentiële behoeften van de vliegbasis van de marine te voldoen. Bovendien zijn tussen 2010 en 2011 andere investeringen gedaan om de luchthaven aan te passen vanwege een ongunstig advies van de veiligheidscommissie, dat op het moment dat de delegatieovereenkomst werd toegewezen niet kon worden voorzien.
- (135) Wat betreft de financiering van bepaalde investeringen door het SMAN, beweren de exploitanten dat dit vanwege de looptijd van de delegatieovereenkomst, die veel korter was dan „de afschrijvingsperiode van de investeringen”, de enige mogelijke oplossing was. Bovendien zouden de betrokkenen volgens hen in hun inschrijving een hogere compensatie begroot moeten hebben als zij de investeringen voor hun rekening hadden moeten nemen. Tot slot stellen zij dat de terbeschikkingstelling van infrastructuur om niet VTAN geen voordeel oplevert, omdat zonder steun van het SMAN om bepaalde investeringen te realiseren, de hiermee gepaard gaande kosten verwerkt zouden zijn in het bedrag van de forfaitaire bijdrage.
- (136) Wat betreft de na de sluiting van de vliegbasis van de marine aan VTAN verleende uitrustingssubsidie, stellen de exploitanten dat de investeringen in de dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen op luchthavens (*service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs sur les aérodromes*, SSLIA) en de totstandbrenging van een systeem voor de automatische overdracht van parameters (*système de transmission automatique des paramètres*, STAP) niet beschouwd worden als behorend bij de commerciële activiteiten van de luchthaven, maar bij de daar ontplooiende overheidsactiviteiten.

5.1.1.2.1.6. *Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie en van de mededinging*

- (137) De exploitanten benadrukken dat het verzorgingsgebied van een regionale luchthaven beperkt is tot een straal waarbinnen de luchthaven binnen maximaal 60 minuten met de auto te bereiken is. Bovendien stellen zij dat klanten van lagekostenmaatschappijen veel kritischer naar de vervoerskosten tot aan de luchthaven kijken.
- (138) Zo menen de exploitanten dat de potentiële passagiers van de luchthaven van Montpellier niet geïnteresseerd zullen zijn in vervoer naar Nîmes vanwege de extra tijd en kosten die dat met zich meebrengt. Bovendien richt de luchthaven van Montpellier zich op het toerisme in een westelijker van de luchthaven gelegen gebied, terwijl de luchthaven van Nîmes een ander verzorgingsgebied bedient. Gezien de identieke bestemmingen waarop vanaf beide luchthavens wordt gevlogen (Londen en Brussel) en hun verkeersbeeld is volgens de exploitanten tot slot geen sprake van concurrentiedruk tussen de luchthavens van Montpellier en Nîmes.
- (139) Ook menen de exploitanten dat de potentiële passagiers van de luchthaven van Avignon niet geïnteresseerd zullen zijn in vervoer naar Nîmes vanwege de extra tijd en kosten die dat met zich meebrengt. Bovendien wordt vanaf deze luchthavens op verschillende bestemmingen gevlogen (uitgezonderd Londen, waar op een andere luchthaven wordt gevlogen en waarvoor vanaf de luchthaven van Avignon vooral de zakelijke markt wordt bediend). Overigens zou uit een passagiersenquête uit 2011 blijken dat de luchthaven van Avignon vergeleken met andere luchthavens van vertrek in de regio geen grote rol speelt.
- (140) Wat de luchthaven van Marseille betreft, benadrukken de exploitanten dat, overeenkomstig de besluitvormingspraktijk van de Commissie, de activiteiten van een luchthaven van categorie D, zoals de luchthaven van Nîmes, geen daadwerkelijke belemmering vormen voor de activiteiten van een luchthaven zoals die van Marseille, waar jaarlijks meer dan 7 miljoen passagiers worden bediend. Beide luchthavens vormen dan ook geen alternatief voor elkaar. Bovendien zou uit een onafhankelijke economische studie blijken dat de afname van het aantal passagiers op de luchthaven van Nîmes na de opening van de lowcostterminal op de luchthaven van Marseille in 2007 kleiner is dan de afname in de periode voorafgaand aan de opening van deze terminal.
- (141) Met betrekking tot de aan de CCI en VTAN verstrekte financieringen zijn de exploitanten van mening dat die geen invloed kunnen hebben op de exploitatiemarkt voor luchthavens, omdat de verzorgingsgebieden van de luchthavens van Montpellier, Avignon en Marseille elkaar nauwelijks overlappen.

5.1.1.2.1.7. Verenigbaarheid van de maatregelen met de interne markt

- (142) De exploitanten zijn van mening dat alle onderzochte maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt. Aangezien zij bedoeld zijn om taken van algemeen economisch belang uit te voeren, zouden deze maatregelen feitelijk voldoen aan de criteria voor diensten van algemeen economisch belang en derhalve verenigbaar zijn met de richtsnoeren van 2005.

5.1.1.2.1.8. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen voor de financiering van de exploitatie met de DAEB-beschikking ⁽⁵⁰⁾

- (143) Exploitatieperiode van de CCI tot februari 2006: de steunmaatregelen zouden verenigbaar zijn met de interne markt omdat i) er een opdrachtgever voor de openbare diensten is (met name de vergunning voor tijdelijk gebruik van 1986), ii) de compensatie beperkt is tot de kosten die nodig zijn voor de uitoefening van de openbare dienst (er bestaan juridische mechanismen, zoals circulaire nr. 111 van 30 maart 1993 tot vaststelling van een passende compensatie) en iii) er regelmatige controles bestaan om na te gaan of er geen sprake is van overcompensatie (maandrapporten om na te gaan of de goedgekeurde begroting naar behoren wordt uitgevoerd).
- (144) Exploitatieperiode van de CCI van 1 februari 2006 tot en met 31 december 2006: in deze periode zou ook aan de criteria voor diensten van algemeen economisch belang zijn voldaan omdat i) in de delegatieovereenkomst van 1 februari 2006 duidelijk afgebakende openbardienstverplichtingen zijn vastgelegd, ii) hierin eveneens is bepaald dat de compensatie beperkt is tot de kosten die nodig zijn voor de uitoefening van de openbare dienst en iii) regelmatige controles zouden plaatsvinden.
- (145) Exploitatieperiode van VTAN: de delegatieovereenkomst zou ook aan de criteria voldoen, met name i) het bestaan van een opdrachtgever voor de openbare diensten, ii) de beperking van de compensatie tot de kosten die nodig zijn en iii) het ontbreken van overcompensatie, aangezien aan de opdrachtgever jaarlijks een verslag zou worden uitgebracht van de economische en financiële resultaten van het betreffende boekjaar.

5.1.1.2.1.9. Verenigbaarheid van de steunmaatregelen voor de financiering van de infrastructuur met de richtsnoeren van 2005

- (146) Duidelijk omschreven doel van algemeen belang: de investeringen zouden voldoen aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang, namelijk de economische en toeristische ontwikkeling van het departement Gard, omdat volgens de exploitanten de luchthaven voor de plaatselijke economie netto 71 miljoen EUR zou kunnen opleveren aan door de luchthaven gecreëerde banen en netto toeristenstromen.
- (147) Noodzaak en evenredigheid van de investeringen: het merendeel van de investeringen vond plaats in de jaren 1990. De investeringen die plaatsvonden in de periode waarin de CCI de luchthaven exploiteerde en waarop het besluit tot inleiding van de procedure van toepassing is, waren lager en bestemd om de luchthaven aan de toepasselijke veiligheidsnormen te laten voldoen. Bovendien bestonden de investeringen die gedaan zijn in de periode waarin de CCI de luchthaven exploiteerde in de werkzaamheden aan de start- en landingsbaan in 2007 en de aanpassing van de luchthaven tussen 2010 en 2011.
- (148) Voldoende gebruiksmogelijkheden op middellange termijn: de exploitanten houden staande dat in de twee exploitatieperioden voldoende gebruiksmogelijkheden bestonden. Zo benadrukt de CCI dat tijdens haar exploitatie de perspectieven goed waren, aangezien het aantal vluchten in de 20 jaar voorafgaand aan de aanpassing van de luchthaven 3,5 maal was toegenomen. Ook VTAN verklaart dat op het moment dat de delegatieovereenkomst werd gesloten, sprake was van voldoende gebruiksmogelijkheden op middellange termijn.
- (149) Gelijke en niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur: de normale tarieven waren bepalend voor de hoogte van de heffingen die betaald moesten worden door luchtvaartmaatschappijen die vanaf de luchthaven van Nîmes vlogen.
- (150) Geen invloed op het handelsverkeer in een mate die indruist tegen het gemeenschappelijk belang: omdat de verleende steun geen gevolgen heeft voor de luchthavens in het verzorgingsgebied van de luchthaven van Nîmes.
- (151) Noodzaak en evenredigheid van de steun — stimulerend effect: zonder deze maatregelen had de luchthaven moeten sluiten. Het feit dat in 2007 voor het beheer van de luchthaven een aanbesteding is uitgeschreven, geeft bovendien aan dat economische marktdeelnemers niet bereid waren deze investeringen op zich te nemen.

⁽⁵⁰⁾ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

5.1.1.3. *Maatregel 2: beoordeling van de potentiële steunmaatregelen aan Ryanair en AMS*

5.1.1.3.1. **Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat van door VTAN aan Ryanair en AMS betaalde bedragen**

- (152) Exploitatieperiode van de CCI: de exploitanten benadrukken dat de steunmaatregelen niet zouden voldoen aan de criteria van het arrest-Stardust ⁽⁵¹⁾ wat betreft de toerekenbaarheid aan de staat. De exploitanten houden staande dat de Commissie om de staatssteun aan te tonen, als enig argument heeft aangevoerd dat de CCI overeenkomstig de Code de commerce onder toezicht stond. Volgens hen was het regionale toezicht beperkt tot bepaalde categorieën van financiële verplichtingen, waartoe de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die met de luchtvaartmaatschappijen zijn gesloten, niet behoren. Dit criterium zou dan ook niet volstaan als onderbouwing voor de toerekenbaarheid van de staatsmiddelen. Wat betreft de overige criteria van de voornoemde jurisprudentie, menen de exploitanten dat i) er geen banden met overheidsinstanties bestaan, dat ii) de onderzochte besluiten door de CCI zijn genomen in het kader van activiteiten die concurrerend zijn met die van particuliere marktpartijen en dat iii) het aandeel van de staat in de onderzochte besluiten niet is aangetoond.
- (153) Exploitatieperiode van VTAN: de exploitanten herinneren eraan dat er geen duidelijk verband bestaat tussen de aan VTAN verstrekte overheidsbijdrage en de tussen VTAN en Ryanair en AMS gesloten overeenkomsten. Wat betreft de toerekenbaarheid van de maatregelen aan de staat: de maatregel is genomen door een particuliere onderneming, waardoor niet aan de criteria van het arrest-Stardust zou zijn voldaan.

5.1.1.3.1.1. *Selectief voordeel*

5.1.1.3.1.1.1. *Gezamenlijke beoordeling van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten*

- (154) De exploitanten kunnen zich niet vinden in de door de Commissie aangekondigde gezamenlijke behandeling van de overeenkomsten, omdat beide overeenkomsten volgens hen verschillende voorwaarden en doelen kennen.

5.1.1.3.1.1.2. *Beoordeling van de overeenkomsten inzake marketingdiensten met AMS*

- (155) Exploitatieperiode van de CCI: de exploitanten zijn van mening dat het maken van reclame op gespecialiseerde websites essentieel is voor de ontwikkeling van elke regionale luchthaven. Zij vinden dat deze activiteit in overeenstemming is met de praktijk van de Commissie en de jurisprudentie van het Hof, omdat het een dienst betreft die conform de marktprijs is verleend.
- (156) Exploitatieperiode van VTAN: de exploitanten herinneren eraan dat alle aan Ryanair betaalde bedragen zijn verstrekt in het kader van de aan VTAN toegewezen openbare dienst, in het bijzonder voor de promotie van de regio en de economische en toeristische ontwikkeling ervan.

5.1.1.3.1.1.3. *Beoordeling van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten met Ryanair*

- (157) Volgens de exploitanten mag de Commissie niet verwachten dat een kleine luchthaven als die van Nîmes alle kosten aan de luchtvaartmaatschappijen doorberekent. Om de rentabiliteit van de commerciële betrekkingen te kunnen meten, stellen zij daarom voor alleen rekening te houden met de variabele kosten die uitsluitend aan de luchtvaartmaatschappij zijn toe te schrijven en de vaste kosten die in ieder geval moeten worden gemaakt, uit te sluiten.
- (158) In de exploitatieperiode van de CCI: de exploitanten benadrukken dat de voorwaarden voor Ryanair op transparante en niet-discriminerende wijze ook aan elke andere met Ryanair vergelijkbare luchtvaartmaatschappij hadden kunnen worden aangeboden.

⁽⁵¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

- (159) In de exploitatieperiode van VTAN: de exploitanten zijn van mening dat de Commissie de uitgaven van AMS niet voor 100 % kan toeschrijven aan kosten voor de commerciële exploitatie van de luchthaven, wanneer deze uitgaven geheel of gedeeltelijk te maken hebben met de openbare dienst van VTAN voor de promotie van het gebied. Bovendien herinneren de exploitanten eraan dat de luchthaven van Nîmes de eerste door VTAN beheerde luchthaven was en dat het daarom voor VTAN belangrijk was dat Ryanair, eventueel met een aanvankelijk verlies, vanaf de luchthaven zou vliegen om VTAN de nodige ervaring te laten opdoen als luchthavenbeheerder. Tot slot benadrukken de exploitanten dat de overheidsinstanties (met name het SMAN) in dit verband geen enkele rol spelen in de commerciële betrekkingen tussen Ryanair en VTAN.

5.1.2. RYANAIR

5.1.2.1. *Opmerkingen van Ryanair over het besluit tot inleiding van de procedure*

- (160) Ryanair komt met een rapport van Oxera, een onafhankelijk economisch adviesbureau, om aan te tonen dat de overeenkomsten van Ryanair met de luchthaven van Nîmes voldoen aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. Uit dit rapport blijkt dat de gemiddelde heffingen die door Ryanair aan de luchthaven van Nîmes betaald zijn, hoger liggen dan het gemiddelde van de heffingen die worden gehanteerd op vergelijkbare luchthavens die handelen als investeerders in een markteconomie (Oxera heeft gekeken naar de luchthavens van [...], [...], [...], [...] en [...]).

5.1.2.1.1. **Geen steunmaatregelen uit staatsmiddelen, niet-toerekenbaarheid aan de staat**

5.1.2.1.1.1. *Overeenkomsten met de CCI (vóór 1 januari 2007)*

- (161) De Commissie voert aan dat Ryanair en AMS uit hoofde van hun respectievelijke overeenkomsten verschuldigde bedragen hebben ontvangen van overheidsinstanties, zoals de regio Languedoc-Roussillon, en niet van de CCI.
- (162) Ryanair meent dat de Commissie haar beweringen over de toerekenbaarheid aan de staat en het gebruik van staatsmiddelen aan de hand van haar argumenten ten aanzien van de CCI onvoldoende kan onderbouwen. Ryanair verklaart dat volgens de jurisprudentie van de Europese Unie ⁽⁵²⁾ en in het licht van de Franse wet ⁽⁵³⁾ de Franse staat geen enkele invloed uitoefent op de besluitvorming van de chambres de commerce en zijn rol beperkt is tot het uitoefenen van controle („toezicht”) op bepaalde besluiten. Bovendien is zijn goedkeuring niet vereist voor het sluiten van overeenkomsten zoals een „overeenkomst inzake luchthavendiensten” en een „overeenkomst inzake marketingdiensten”.
- (163) Ryanair geeft aan dat alle middelen van de CCI's niet uit heffingen bestaan, aangezien de CCI's over eigen middelen beschikken die bijvoorbeeld uit hun commerciële activiteiten zijn gegenereerd. Voor luchthavens geldt dat de CCI's hun luchthavenactiviteiten zelf moeten financieren met inachtneming van de Code de l'aviation civile (het Franse burgerluchtvaartwetboek).

5.1.2.1.1.2. *Overeenkomsten met VTAN (na 1 januari 2007)*

- (164) Ryanair stelt dat alleen al het feit dat sprake is van forfaitaire bijdragen aantoont dat deze bijdragen niets te maken hadden met specifieke betalingen door VTAN aan Ryanair. Daarnaast voert Ryanair aan dat de toerekenbaarheid van de steunmaatregelen aan de staat door de Commissie niet kon worden vastgesteld en dat daarom de analyse niet voldoet aan de criteria voor toerekening van een maatregel aan de staat.
- (165) Bovendien concludeert Ryanair dat de verandering van contractpartijen (achtereenvolgens de CCI en VTAN) tot veranderde onderhandelingsvoorwaarden heeft geleid, wat zou aantonen dat VTAN niet slechts als brievenbus-maatschappij voor de Franse staat fungeerde.

⁽⁵²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punten 52 en 58.
⁽⁵³⁾ Conseil d'État, advies nr. 351.654 van 16 juni 1992.

5.1.2.1.2. Gebrekkige toepassing door de Commissie van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (166) Volgens Ryanair heeft de Commissie nagelaten de overeenkomsten van Ryanair te vergelijken met de overeenkomsten die met vergelijkbare particuliere en publiek-private luchthavens zijn gesloten en kan volgens het arrest-Chronopost ⁽⁵⁴⁾ uitsluitend worden overgegaan van een op de markt gebaseerde analyse naar een op de kosten gebaseerde analyse wanneer een particuliere referentie-investeerder ontbreekt. Ryanair meent dat er een aantal met de luchthaven van Nîmes vergelijkbare luchthavens zijn die aangespoord worden te handelen als een investeerder in een markteconomie ⁽⁵⁵⁾ en waar de Commissie in haar analyse naar had kunnen kijken. Bovendien meent Ryanair dat de Commissie zich in haar op de kosten gebaseerde analyse slechts beperkt tot een vermelding van deze kosten.
- (167) Voorts legt Ryanair uit dat de tarifiering tegen marginale (of zelfs lagere) kosten in de huidige situatie waarin de luchtvaart verkeert, uit een commercieel oogpunt niet vreemd is. Concreet worden daarvoor de volgende redenen aangevoerd: i) de mate van concurrentie in de betreffende markt, ii) het belang om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken voor een regionale luchthaven met een beperkte marktmacht, iii) het bestaan van netwerkexternaliteiten op de luchthavens, iv) het economisch voordeel dat de door de luchtvaartmaatschappijen aangegane verplichtingen opleveren in termen van gegarandeerd aantal passagiers, v) de exacte definitie van de marginale inkomsten, vi) de geschiedenis en het karakteristieke profiel van de Europese regionale luchthavens en vii) de exacte definitie van de marginale kosten.
- (168) Wat betreft de aanwezigheid van netwerkexternaliteiten op de luchthavens, voert Ryanair aan dat deze zowel eenzijdig (hoe meer luchtdiensten vanaf een gegeven luchthaven worden aangeboden, hoe aantrekkelijker deze luchthaven wordt) als wederzijds zijn (luchtvaartmaatschappijen zullen eerder geneigd zijn activiteiten te ontplooiën op luchthavens die door een goede infrastructuur goed toegankelijk zijn en een minimum aan winkels hebben, aangezien daardoor meer passagiers worden aangetrokken).
- (169) Ten aanzien van het economisch voordeel dat de door de luchtvaartmaatschappijen aangegane verplichtingen opleveren in termen van gegarandeerd aantal passagiers, verklaart Ryanair dat het gegarandeerde aantal vluchten en het bestaan van boeten als de doelstellingen niet worden gehaald — zoals bepaald is in de met Ryanair gesloten overeenkomsten inzake luchthavendiensten — de luchthaven niet alleen de mogelijkheid bieden activiteiten beter te plannen en gemakkelijker een beleid te voeren dat gericht is op maximale kostenbesparing dan wanneer geen verplichtingen zouden bestaan, maar ook commerciële exploitanten aan te trekken ⁽⁵⁶⁾.
- (170) Wat betreft de noodzaak van een coherente benadering van de definitie van de marginale inkomsten in verhouding tot de definitie van de marginale kosten, staat Ryanair de „single till”-aanpak voor, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de luchtvaartgebonden inkomsten als de niet-luchtvaartgebonden inkomsten. Ryanair is ingenomen met de benadering die de Commissie op dat vlak heeft gekozen. Tegen deze achtergrond komt Ryanair met bepaalde financiële gegevens van meerdere kleine en middelgrote regionale luchthavens in het Verenigd Koninkrijk, waaruit zou blijken dat een duidelijk verband bestaat tussen de toename van het aantal passagiers en de stijging van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten. Op grond daarvan meent Ryanair dat het commercieel verstandig is de luchtvaartheffingen te verlagen voor luchtvaartmaatschappijen die niet-luchtvaartgebonden inkomsten genereren met als doel deze inkomsten zo hoog mogelijk te maken (de „single till”-aanpak rechtvaardigt dus een verlaging van de luchthavenheffingen).
- (171) Wat betreft het profiel van de Europese regionale luchthavens, merkt Ryanair op dat aan geen van deze luchthavens ooit een commercieel initiatief ten grondslag heeft gelegen, bijvoorbeeld van een „particuliere investeerder in een markteconomie” (het merendeel is meerdere decennia geleden opgezet als openbare infrastructuur waarmee aan bepaalde behoeften moest worden tegemoetgekomen, zoals militair gebruik, burgerluchtvaart of recreatieve luchtvaart enz.). Ryanair is er dan ook van overtuigd dat een investeerder in een markteconomie rekening zou moeten houden met zowel de luchthaveninfrastructuur als de vaste exploitatiekosten en dat het besluit om een luchtvaartmaatschappij al dan niet op de luchthaven toe te laten, niets zou veranderen aan het bestaan of het niveau van de initiële verzonken kosten, die in de analyse in het besluit dan ook buiten beschouwing moeten worden gelaten. Ryanair meent dat de sluiting van de luchthaven hoge kosten met zich mee zou brengen, aangezien dan naast een schadeloosstelling voor het niet nakomen van langlopende handelsovereenkomsten met derden andere kosten betaald zouden moeten worden, zoals ontslagkosten, kosten voor de sanering van het luchthaventerrein enz.

⁽⁵⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2003, Chronopost/Ufex, C-83/01 P en C-93/01 P, ECLI:EU:C:2003:388, punten 38 en 40.

⁽⁵⁵⁾ Ryanair geeft aan dat de luchthaven van Nîmes goed te vergelijken is met de luchthavens van [...], [...], [...] en [...].

⁽⁵⁶⁾ Dit zou betekenen dat een gegeven luchthaven het door de conjunctuurencyclus veroorzaakte risico zou kunnen verkleinen en de kasstromen zou kunnen verbeteren, waardoor het door een normale particuliere investeerder vereiste rendement zou kunnen worden verlaagd.

- (172) Tot slot benadrukt Ryanair een ander economisch model te hanteren dan de meeste andere luchtvaartmaatschappijen. Wanneer een luchthaven Ryanair toelaat, kan dit daarom betekenen dat zij minder kosten zal hebben dan wanneer andere maatschappijen zouden worden toegelaten die veel meer luchthavenfaciliteiten benutten. Uit de gezichtshoek van een particuliere investeerder in een markteconomie zal bijgevolg elk commercieel aanbod normaal een verbetering van de bestaande situatie vormen, zolang de geraamde marginale inkomsten van de luchthaven hoger zijn dan de marginale kosten. Daarnaast rekent Ryanair, zoals eerder gezegd, de reeds bestaande luchthaveninfrastructuur tot de verzonken kosten die geen invloed hebben op de door de luchthaven gemaakte marginale keuzes. Voorts mogen de vaste exploitatiekosten (zoals de onderhoudskosten van de terminalgebouwen) evenmin meespelen wanneer wordt nagegaan of het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie in acht is genomen, aangezien bij dit beginsel niet mag worden uitgegaan van een zeer winstgevende investering, maar eerder van een minimumnorm voor winsten waarmee een particuliere investeerder genoeg zou nemen. Ryanair benadrukt de noodzaak de investeringskosten op de juiste wijze toe te rekenen, zodat zij in overeenstemming zijn met het gebruik van de luchthavenfaciliteiten door de luchtvaartmaatschappij. Ryanair geeft voorts aan dat voor de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie de huidige nettowaarde van de investering op de lange termijn moet worden vergeleken. Ryanair heeft een analyse van Oxera aangevoerd waaruit zou blijken dat de luchthaven van Nîmes onder de eerder uiteengezette voorwaarden het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie in acht heeft genomen.
- (173) Voorts verklaart Ryanair dat particuliere investeerders niet stelselmatig businessplannen hebben gebruikt en dat Ryanair zelf dat ook niet doet. De Commissie zou dus een vergissing begaan door uit het ontbreken van een businessplan te concluderen dat een overheidsinstantie onmogelijk als een particuliere investeerder kan handelen.
- (174) Ryanair vecht niet alleen het feit aan dat in het besluit tot inleiding van de procedure de benaming „Ryanair/AMS” wordt gebruikt om één enkele begunstigde van de betrokken steunmaatregelen te benoemen, maar betwist ook met klem de conclusie dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten met AMS en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten met Ryanair gezamenlijk moeten worden beoordeeld. Ryanair benadrukt dat in algemene zin voor de door haar geëxploiteerde routes geen marketingovereenkomst met AMS hoeft te worden gesloten en dat talloze luchthavens waarop Ryanair vliegt en die geen marketingondersteuning nodig hebben, geen overeenkomsten met AMS hebben.
- (175) Ryanair verwijst naar de met de luchthaven gesloten overeenkomsten⁽⁵⁷⁾ om aan te tonen dat het hier om niet-exclusieve overeenkomsten ging en dat de maatregelen die Ryanair betroffen, diensgevolge niet selectief waren. Bovendien merkt Ryanair op dat, omdat aan het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie is voldaan, alle vastgestelde steunmaatregelen op een andere wijze verdeeld zouden moeten zijn (of door de luchthaven behouden) over hetzij andere luchthavengebruikers, hetzij onrendabele projecten⁽⁵⁸⁾.
- (176) Tot slot maakt Ryanair nog een aantal algemene opmerkingen, namelijk i) dat volgens haar de diensten voor reddingsoperaties en brandbestrijding niet-economische activiteiten zijn en daarom niet in aanmerking genomen zouden moeten worden bij de beoordeling of sprake is van staatssteun, ii) dat zij niet om infrastructurele investeringen in de start- en landingsbaan of andere uitrusting heeft verzocht, waardoor de investeringskosten niet kunnen worden toegerekend aan de overeenkomsten met Ryanair en iii) dat geen van de voor VTAN bestemde maatregelen, als bedoeld in paragraaf 3.1. van dit besluit, aan Ryanair kan worden toegerekend, aangezien nooit om de betreffende investeringsprojecten is gevraagd.

5.1.2.2. *Opmerkingen van Ryanair van 10 april 2013*

- (177) Ryanair heeft twee door Oxera opgestelde nota's en een analyse van professor Damien P. McLoughlin ingediend.

5.1.2.2.1. **Eerste nota van Oxera — Vaststelling van de referentiemarktwaarde in de vergelijkende analyse met het oog op de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. Staatssteunzaken betreffende Ryanair, nota van Oxera aan Ryanair van 9 april 2013**

- (178) Oxera meent dat de methode van de Commissie, die erin bestaat dat zij uitsluitend referentieluchthavens aanvaardt die gelegen zijn in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthaven waarop het onderzoek betrekking heeft, onjuist is.

⁽⁵⁷⁾ Artikel 3 van de overeenkomsten van 10 oktober 2005, 1 november 2007 en 27 augustus 2008.

⁽⁵⁸⁾ Ryanair duidt op de mogelijkheid dat de steun gebruikt werd om de verliezen van vroegere transacties met de luchtvaartmaatschappijen Air Liberté en Air Littoral weg te werken, die insolvent werden terwijl zij nog aanzienlijke bedragen aan de luchthaven verschuldigd waren, of ten gunste kwam aan de voormalige beheerder van de parkeerfaciliteiten op de luchthaven.

- (179) Oxera voert aan dat de referentieprijzen op de markt die bij de referentieluchthavens werden verkregen niet negatief zijn beïnvloed door de staatssteun die aan de naburige luchthavens is toegekend. Bij de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie kan dus een betrouwbare referentiemarktwaarde worden geschat.
- (180) Immers,
- er worden vaak referentieanalyses gebruikt tijdens toetsingen aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie in andere domeinen dan dat van staatssteun;
 - ondernemingen oefenen slechts wederzijdse invloed uit op elkaars beslissingen in de mate waarin hun producten onderling vervangbaar zijn of elkaar aanvullen;
 - luchthavens die zich in hetzelfde verzorgingsgebied bevinden, concurreren niet noodzakelijkerwijs met elkaar, en de referentieluchthavens die aangehaald zijn in de voorgelegde verslagen, ondervonden beperkte concurrentie van de luchthavens in overheidshanden in hun verzorgingsgebied [minder dan een derde van de commerciële luchthavens in het verzorgingsgebied van de referentieluchthavens is volledig in handen van de overheid en tegen geen van de luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied als de referentieluchthavens liep een staatssteunprocedure (in april 2013)];
 - zelfs wanneer de referentieluchthavens concurrentie ondervinden van luchthavens in overheidshanden in hetzelfde verzorgingsgebied, moet hun gedrag geacht worden in overeenstemming te zijn met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie (bijvoorbeeld wanneer de particuliere sector een aanzienlijk aandeel heeft of de luchthaven onder particulier beheer staat);
 - de luchthavens die het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie in acht nemen, zouden hun prijzen niet onder de marginale kosten vaststellen.

5.1.2.2.2. Tweede nota van Oxera — Beginselen die de kosten-batenanalyse bij de toetsing aan het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie ondersteunen. Staatssteunzaken betreffende Ryanair, nota van Oxera aan Ryanair van 9 april 2013

- (181) Oxera voert aan dat zij zich in haar kosten-batenanalyse in de aan de Commissie voorgelegde verslagen houdt aan de beginselen die een rationele investeerder uit de particuliere sector zou hanteren en aan de aanpak die uit de vorige besluiten van de Commissie naar voren komt.
- (182) De beginselen die de kosten-batenanalyse ondersteunen zijn:
- de waardering is trapsgewijs verricht;
 - een voorafgaand businessplan is niet noodzakelijkerwijs vereist;
 - in het geval van een luchthaven die niet overbelast is, is de „single till”-aanpak de passende tarifieringsmethode;
 - alleen de inkomsten uit de economische activiteit van de actieve luchthaven mogen in aanmerking worden genomen (beschikking-Charleroi) ⁽⁵⁹⁾;
 - er moet rekening worden gehouden met de totale duur van de overeenkomst, inclusief eventuele verlengingen;
 - de toekomstige geldstromen moeten worden geactualiseerd om de rentabiliteit van de overeenkomsten te beoordelen.
- (183) De extra rentabiliteit die wordt gegenereerd door de overeenkomsten die Ryanair met de luchthavens heeft gesloten, moet worden beoordeeld op basis van ramingen van het interne rentabiliteitspercentage of van metingen op basis van de huidige nettowaarde.

5.1.2.2.3. Analyse van professor Damien P. McLoughlin — Consolidatie van een merk: waarom en hoe kleine merken moeten investeren in marketing, nota opgesteld ten behoeve van Ryanair van 10 april 2013

- (184) Het document heeft tot doel een uiteenzetting te geven van de commerciële logica die verklaart waarom regionale luchthavens beslissen bij Airport Marketing Services (AMS) reclameruimte op de website van Ryanair te kopen.

⁽⁵⁹⁾ Beschikking 2004/393/EG van de Commissie betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi.

- (185) Er zijn tal van zeer solide, welbekende en regelmatig gebruikte luchthavens. De zwakkere concurrenten moeten het statische aankoopgedrag van de consument overwinnen om hun activiteit te kunnen ontwikkelen. De kleinste regionale luchthavens moeten een middel vinden om de boodschap in verband met hun merk permanent over te brengen aan een zo groot mogelijk publiek. De traditionele vormen van marketingcommunicatie vergen uitgaven die hun middelen ver te boven gaan.
- (186) Reclame via AMS:
- biedt de mogelijkheid om een grote groep personen te bereiken die al van plan zijn om een reis aan te kopen;
 - vergt relatief lage kosten (tarief tegen commerciële percentages voor internetcommunicatie);
 - maakt communicatie op het aankooppunt mogelijk;
 - maakt creatieve reclame mogelijk.

5.1.2.3. *Opmerkingen van Ryanair van 20 december 2013*

- (187) Ryanair heeft opmerkingen gemaakt betreffende de aan AMS verrichte betalingen. Ryanair betwist de voorlopige beoordeling van de Commissie dat de betalingen aan AMS kosten voor de luchthaven zijn, aangezien die benadering geen rekening houdt met de waarde van de diensten die AMS aan de luchthaven heeft verleend. Zij vindt bovendien dat voor de toetsing aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie een onderscheid moet worden gemaakt tussen de aankoop van waardevolle marketingdiensten tegen de marktprijs en een nevenovereenkomst tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij.
- (188) Om haar argumentatie te ondersteunen, legt Ryanair een analyse voor waarin de door AMS toegepaste prijzen worden vergeleken met die van andere reiswebsites voor vergelijkbare diensten ⁽⁶⁰⁾. De analyse heeft als conclusie dat de door AMS toegepaste prijzen hetzij onder het gemiddelde, hetzij in de middencategorie van de door de referentiewebsites in rekening gebrachte prijzen lagen.
- (189) Volgens Ryanair toont dit aan dat de prijzen van AMS marktconform zijn en dat de beslissing van een luchthaven in overheidshanden om de diensten van AMS aan te kopen, strookt met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Ryanair brengt bovendien bewijzen naar voren van diensten die in het kader van overeenkomsten met AMS aan luchthavens zijn verleend om de waarde van die diensten voor de luchthavens aan te tonen.
- (190) Als de Commissie erop aandringt om de overeenkomsten van AMS en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten van Ryanair te onderwerpen aan hetzelfde criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie (een benadering die Ryanair betwist), dan zou de waarde van de door AMS aan de luchthavens verleende diensten volgens Ryanair niet mogen worden onderschat.
- (191) Bovendien verwijst Ryanair naar de conclusies van diverse verslagen die bevestigen dat de maatschappij een sterk pan-Europees merk heeft dat waarde kan opleveren voor haar reclamediensten.

5.1.2.4. *Opmerkingen van Ryanair van 17 januari 2014*

- (192) Ryanair heeft een verslag ingediend dat is opgesteld door haar economisch adviseur betreffende de beginselen die, volgens de luchtvaartmaatschappij, zouden moeten worden toegepast op het criterium van de rentabiliteit van de marktdeelnemer in een markteconomie, zowel met betrekking tot de overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen Ryanair en de luchthavens als tot de marketingovereenkomsten tussen AMS en diezelfde luchthavens ⁽⁶¹⁾. Ryanair beklemtoont dat dit in geen geval haar standpunt dat de overeenkomsten van AMS en de overeenkomsten inzake luchtdiensten afzonderlijk aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie zouden moeten worden getoetst, opnieuw ter discussie stelt.
- (193) In het verslag is aangegeven dat de door AMS gegenereerde opbrengsten in een gezamenlijke kosten-batenanalyse in de inkomsten moeten worden opgenomen, terwijl de uitgaven van AMS aan de kosten moeten worden toegerekend. Daartoe wordt in het verslag een methode op basis van de kasstromen voorgesteld die erin voorziet dat de uitgaven betreffende AMS worden behandeld als bijkomende exploitatiekosten.

⁽⁶⁰⁾ Oxera, „Are prices set by AMS in line with the market rate?“, opgesteld ten behoeve van Ryanair, 20 december 2013.

⁽⁶¹⁾ Oxera, „How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?“, opgesteld ten behoeve van Ryanair, 17 januari 2014.

- (194) In het verslag wordt geargumenteed dat de marketingactiviteiten bijdragen aan de totstandkoming en versterking van de waarde van het merk, wat wellicht activiteiten en winsten zal genereren, niet alleen tijdens de looptijd van de marketingovereenkomst, maar ook na afloop daarvan. Dat zou met name het geval zijn wanneer andere luchtvaartmaatschappijen zich op de luchthaven komen vestigen op grond van het feit dat er een overeenkomst is met Ryanair, wat op zijn beurt commerciële exploitanten aantrekt en op die manier de niet-luchtvaartgebonden inkomsten doet toenemen. Volgens Ryanair moeten deze voordelen bij de gezamenlijke kosten-batenanalyse door de Commissie in aanmerking worden genomen door de uitgaven in verband met AMS als extra exploitatie-uitgaven te behandelen, terwijl de extra winst wordt berekend na aftrek van de betalingen van AMS.
- (195) Volgens Ryanair kan een definitieve waarde bovendien worden opgenomen in de verwachte extra winst aan het einde van de looptijd van de overeenkomst inzake luchtdiensten om de gegenereerde waarde na het verstrijken van de overeenkomst in aanmerking te nemen. De definitieve waarde zou kunnen worden aangepast op basis van een voorzichtige veronderstelling betreffende de waarschijnlijkheid dat de overeenkomst met Ryanair wordt verlengd of een veronderstelling volgens welke soortgelijke voorwaarden met andere maatschappijen zullen worden overeengekomen. Volgens Ryanair kan zo een ondergrens worden geraamd voor de door de overeenkomst met AMS en de overeenkomst inzake luchtdiensten gegenereerde winsten, rekening houdend met het onzekere karakter van de extra winst na het verstrijken van de overeenkomst inzake luchtdiensten.
- (196) Om deze benadering te ondersteunen, wordt in het verslag een samenvatting van de resultaten van studies naar het effect van reclame op de waarde van een merk gegeven. Uit deze studies blijkt dat reclame de waarde van een merk kan versterken en de klanten beter aan dat merk kan binden. Volgens het verslag verbetert de reclame op de website van Ryanair met name de zichtbaarheid van het merk als het gaat om een luchthaven. Daaraan wordt in het verslag toegevoegd dat de kleinste regionale luchthavens die hun verkeersvolume willen doen toenemen, de waarde van hun merk met name kunnen versterken door reclameovereenkomsten te sluiten met AMS.
- (197) Het verslag wijst erop dat de aanpak die gebaseerd is op de kasstromen de voorkeur verdient boven een aanpak door kapitalisatie, waarin de uitgaven in verband met AMS zouden worden behandeld als kapitaaluitgaven in immateriële activa (namelijk de waarde van het merk van de luchthaven). De marketinguitgaven zouden worden ingeschreven bij de immateriële activa en vervolgens worden afgeschreven over de gebruiksduur van het actief, waarbij zou worden voorzien in een restwaarde bij de geplande afloop van de overeenkomst inzake luchthavendiensten. Deze benadering zou echter geen rekening houden met de bijkomende winsten voor de luchthaven dankzij de ondertekening van de overeenkomst inzake luchtdiensten met Ryanair en bovendien zou de waarde van het immateriële actief als gevolg van de uitgaven van het merk en de gebruiksduur van het actief moeilijk te schatten zijn.

5.1.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

- (198) AMS vermeldt dat zij een dochteronderneming van Ryanair is, commerciële doelen nastreeft en is opgericht om een activiteit te ontplooiën die niet tot de kernactiviteiten van Ryanair behoort. De kern van haar activiteit bestaat in de levering van kwalitatief goede reclameruimte op de website van de luchtvaartmaatschappij. Volgens AMS heeft zij geen staatssteun ontvangen en hebben de exploitanten van de luchthaven tegenover haar in overeenstemming met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie gehandeld.
- (199) AMS geeft aan niet de enige marketingdienstverlener voor Ryanair te zijn, die met meerdere andere bedrijven werkt om reclame te maken op de bovenste bagageruimten of in het Ryanair-boordmagazine. Bovendien voert AMS aan dat andere luchtvaartmaatschappijen eveneens betaalde reclame op hun website aanbieden.
- (200) AMS voert aan dat de marketingovereenkomsten die zij met luchthavens sluit, in beginsel onafhankelijk van de overeenkomsten tussen Ryanair en deze luchthavens zijn overeengekomen en gesloten en dat Ryanair voor haar eigen reclame zorgt. Overigens sluit AMS marketingovereenkomsten met zowel publieke als private partijen, zoals particuliere luchthavens en luchthavens in overheidshanden, toerismebureaus, autoverhuurbedrijven enz. en biedt zij reclameruimte zonder onderscheid aan zowel publieke als particuliere adverteerders aan. AMS benadrukt dat haar particuliere klanten die handelen als investeerders in een markteconomie duidelijk een commerciële waarde toedichten aan de diensten die AMS verleent. Om deze bewering te staven verstrekt AMS een door het onafhankelijke adviesbureau Mindshare opgesteld rapport, waarin de waarde uitsluitend beoordeeld wordt op basis van het reclameaanbod op het web en niet op de aangeboden luchtdiensten van Ryanair.
- (201) AMS merkt op dat de ruimte op de website van Ryanair schaars is en dat noch zij, noch Ryanair luchthavens dwingen marketingdiensten af te nemen. AMS verklaart dat bij haar overeenkomsten met luchthavens in overheidshanden geen sprake is van staatssteun, omdat de op de website beschikbare ruimte gemakkelijk tegen een vergelijkbare prijs aan een particuliere onderneming verkocht zou kunnen worden.

- (202) AMS betwist het standpunt van de Commissie dat de marketingovereenkomsten geen apart doel of belang hebben en is van mening dat de Commissie noch juridisch, noch feitelijk kan onderbouwen waarom zij de commerciële gronden voor de beslissing van de luchthaven om een overeenkomst met Ryanair te sluiten, in twijfel trekt. Om die reden stelt AMS niet in staat te zijn relevante opmerkingen in te dienen en haar rechten van verweer naar behoren uit te oefenen.
- (203) Volgens AMS is reclame voor regionale luchthavens geen luxe, maar een absolute noodzaak en de website van Ryanair is qua kosteneffectiviteit zeer aantrekkelijk omdat die een optimale mogelijkheid biedt om de juiste doelgroep te bereiken. AMS benadrukt dat Nîmes bij het Britse publiek niet echt bekend was toen Ryanair met de exploitatie van de verbinding Nîmes-Londen begon. Er was dus marketing nodig om het aandeel inkomende passagiers te vergroten.
- (204) AMS is van mening dat haar overeenkomst met de luchthaven van Nîmes vergelijkbaar is met de overeenkomsten die zij met andere luchthavens heeft gesloten en verwijst naar het besluit van het Tribunal administratif van Marseille van 20 oktober 2009, waarin deze rechtbank bepaalt dat uit hoofde van de overeenkomst tussen AMS en de luchthaven laatstgenoemde daadwerkelijk een tegenprestatie in de vorm van marketingdiensten kon ontvangen. AMS herinnert er tevens aan dat de Commissie de waarde van de marketingdiensten van AMS in haar besluit over Bratislava heeft erkend⁽⁶²⁾.
- (205) Tot slot meent AMS dat haar prijzen gebaseerd zijn op objectieve criteria en op transparante wijze op haar website zijn vermeld. AMS bevestigt dat de voor de luchthaven van Nîmes gehanteerde prijzen overeenkwamen met haar normale tarieven.

5.2. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE IN HET PUBLICATIEBLAD VAN DE EUROPESE UNIE GEPUBLICEERDE UITNODIGING AAN DE LIDSTATEN EN BELANGHEBBENDEN OM HUN OPMERKINGEN BETREFFENDE DE TOEPASSING VAN DE NIEUWE RICHTSNOEREN OP DE LOPENDE ZAKEN KENBAAR TE MAKEN

5.2.1. AIR FRANCE

- (206) Air France betwist de toepassing van de nieuwe richtsnoeren op de zaken betreffende de exploitatiesteun aan luchthavens, ook als die steun vóór de publicatie ervan zou zijn betaald, en wel om verschillende redenen:
- volgens Air France gaat het hier om de toepassing van de nieuwe richtsnoeren met terugwerkende kracht, waardoor marktdeelnemers die zich niet aan de regels hielden, worden bevoordeeld omdat hun toenmalige gedrag dat niet strookte met de toentertijd geldende regels op die manier wordt gelegitimeerd. Omgekeerd zou deze aanpak marktdeelnemers benadelen die zich aan de vorige richtsnoeren hebben gehouden door af te zien van overheidsmiddelen;
 - Air France voert bovendien aan dat de toepassing met terugwerkende kracht van de nieuwe richtsnoeren op exploitatiesteun die aan luchthavens is verleend voordat ze in werking traden, indruist tegen de algemene rechtsbeginselen en de rechtspraak van de Unie.
- (207) Air France voert aan dat de nieuwe richtsnoeren als resultaat zullen hebben dat nieuwe marktdeelnemers bevoordeeld worden ten nadele van bestaande marktdeelnemers. De nieuwe richtsnoeren bieden nieuwe luchtvaartmaatschappijen immers de mogelijkheid om alleen de incrementele kosten met betrekking tot hun activiteiten te betalen en discrimineren daardoor de bestaande luchthavenexploitanten die veel hogere heffingen moeten betalen.
- (208) Tot slot herinnert Air France eraan dat de voorwaarde van niet-discriminerende toegang tot de infrastructuur van een luchthaven in theorie gemakkelijk kan worden vervuld, maar dat dit in de praktijk helemaal anders ligt omdat bepaalde exploitatiemodellen welbewust worden benadeeld.

5.2.2. VTAN

5.2.2.1. *Ten aanzien van de steunmaatregelen voor de financiering van de exploitatie*

- (209) VTAN is van oordeel dat wanneer de Commissie meent dat de door VTAN voor de periode 2007-2012 uit hoofde van de delegatieovereenkomst voor de exploitatie van het civiele gedeelte van de luchthaven van Nîmes ontvangen forfaitaire bijdrage niet voldeed aan de vier voorwaarden van het arrest-Altmark en de voorwaarden van de DAEB-beschikking, VTAN kan blijven vasthouden aan haar standpunt dat deze bijdrage desondanks verenigbaar zou zijn met de interne markt op grond van de bepalingen van de nieuwe richtsnoeren.

⁽⁶²⁾ Besluit 2011/60/EU van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C-12/08 (ex NN 74/07), Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24), overweging 114.

- (210) VTAN vindt namelijk dat deze bijdrage in overeenstemming is met de voorwaarden in punt 5.1.2 van de nieuwe richtsnoeren. Het is namelijk zo dat:
- de luchthaven van Nîmes deelneemt aan de economische en toeristische ontwikkeling van het departement Gard en daardoor een bijdrage levert aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang;
 - de overheidsinterventie nodig was omdat volgens de nieuwe richtsnoeren luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar een aanzienlijk deel van hun exploitatiekosten niet zelf kunnen dragen;
 - de steunmaatregel is toegekend als voorafgaande forfaitaire bijdrage die gebaseerd is op een geraamde balans en daarom passend is;
 - de luchthaven van Nîmes zonder deze bijdrage aanzienlijk minder activiteiten had kunnen ontplooiën;
 - VTAN aantoont dat aan het criterium van de evenredigheid van de steun is voldaan, aangezien deze in de periode 2007-2011 rond het plafond van 80 % van het financieringstekort van de aanvankelijke investeringskosten ligt, dat is goedgekeurd in punt 130 van de nieuwe richtsnoeren;
 - VTAN verklaart dat de luchthaven voor elk potentieel gebruik openstaat, waardoor de negatieve gevolgen voor de concurrentie en het handelsverkeer beperkt blijven.

5.2.2.2. Ten aanzien van de steunmaatregelen voor de financiering van de investering

- (211) Indien de Commissie de aan VTAN toegekende uitrustingssubsidies als staatssteun zou aanmerken, dan leidt VTAN uit de nieuwe richtsnoeren af dat de verenigbaarheid ervan beoordeeld zal worden op grond van de voorwaarden van de richtsnoeren van 2005.

5.2.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

- (212) Deze niet-gouvernementele organisatie heeft opmerkingen ingediend met kritiek op de nieuwe richtsnoeren en de besluiten die de Commissie tot dusver betreffende de luchtvaartsector heeft vastgesteld, vanwege de rampzalige gevolgen ervan voor het milieu.

6. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK

6.1. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

6.1.1. OVER HET ALGEMEEN BELANG VAN DE LUCHTHAVEN

- (213) De Franse autoriteiten voeren aan dat alle activiteiten van de luchthaven van Nîmes (ook de commerciële luchtvaartactiviteiten) diensten van algemeen belang vormen, met name de economische en toeristische ontwikkeling van de regio, zodat geen van de aan de luchthavenexploitanten toegewezen bedragen als staatssteun kan worden aangemerkt.
- (214) Anderzijds voert Frankrijk aan dat de Commissie in haar analyse van de contractuele betrekkingen tussen de luchthavenexploitanten en Ryanair/AMS geen rekening houdt met het deel van de betalingen dat gedaan is in het kader van openbare diensten voor beheerders, met name de promotie van het gebied en de economische en toeristische ontwikkeling.
- (215) Frankrijk geeft eveneens aan dat het militaire gedeelte van de luchthaven de regio een economische impuls kon geven en dat na de sluiting ervan in 2011 is besloten een aan de luchthaven verbonden industrieel centrum te realiseren dat nieuwe industriële bedrijvigheid in de regio Languedoc-Roussillon moest creëren. Tegen deze achtergrond merkt Frankrijk op dat deze activiteiten op zich rechtvaardigen dat de luchthaven operationeel wordt gehouden.

6.1.2. MAATREGEL 1: BEOORDELING VAN DE FINANCIËLE BIJDRAGEN AAN DE LUCHTHAVENEXPLOITANTEN

- (216) Volgens Frankrijk moeten de richtsnoeren van 1994 worden toegepast op alle infrastructuursteun die ontvangen is vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005. Bovendien zou het arrest-Aéroports de Paris op dit geval evenmin van toepassing zijn, omdat die zaak over een grote Europese hub ging, waarin het niet om de juridische aspecten van de financiering van luchthavens draaide.
- (217) Frankrijk meent dat de Commissie met de toepassing van deze doctrine tussen het moment dat het voornoemde arrest werd gewezen en het moment dat de nieuwe richtsnoeren werden aangenomen, rechtsonzekerheid heeft gecreëerd over welke regels van toepassingen waren. Volgens Frankrijk is het zo dat van de [5-9] miljoen EUR die tussen 2000 en 2010 door overheidsinstanties is uitgekeerd, [0,8-2] miljoen EUR van de analyse van de Commissie zou moeten worden uitgesloten, omdat deze financieringen in overeenstemming met de richtsnoeren van 1994 waren toegewezen voordat de richtsnoeren van 2005 werden aangenomen.
- (218) Wat betreft de investeringen die gedaan zijn in de periode waarin de CCI de luchthaven exploiteerde, benadrukt Frankrijk dat de gehele luchthaven, met uitzondering van de passagiersterminal, een militaire bestemming had en de commerciële luchtvaart een nevenactiviteit was. Frankrijk verduidelijkt dat de kosten voor de infrastructuur en de gemeenschappelijke diensten tot 2004 gedeeltelijk door het ministerie van Defensie aan de CCI werden doorberekend op basis van het aandeel van het commerciële luchtverkeer in het totale luchtverkeer op de luchthaven. Vervolgens werd het deel van de met de civiele exploitatie van de luchthaven samenhangende kosten door de vliegbasis van de marine aan de CCI doorberekend. Bovendien benadrukt Frankrijk dat de enige rechtstreeks door de CCI uitgevoerde werkzaamheden de uitbreiding en aanpassing van de passagiersterminal betroffen, die door de CCI uit eigen middelen gefinancierd werden of met op haar naam afgesloten leningen werden bekostigd.
- (219) Wat betreft de investeringen die gedaan zijn in verband met de met VTAN gesloten delegatieovereenkomst, herinnert Frankrijk eraan dat in die overeenkomst was vastgelegd dat slechts een deel van de investeringen voor rekening van de exploitant zou komen. Ook herinnert Frankrijk eraan dat vanwege de korte looptijd van de delegatieovereenkomst (6 jaar) geen andere oplossing mogelijk was en dat het feit dat het SMAN investeringen voor zijn rekening nam, geen voordeel opleverde voor VTAN. Tot slot verklaart Frankrijk dat de uitrustingssubsidie die na de sluiting van de vliegbasis van de marine werd verleend, bedoeld was om met overheidsactiviteiten samenhangende investeringen te dekken en homologaties te bekostigen die op het moment dat de delegatieovereenkomst werd gesloten, niet waren voorzien.

6.1.2.1. *Informatie over de voor de uitoefening van overheidstaken benodigde infrastructuur*

- (220) Volgens Frankrijk zijn de diensten voor brandbestrijding bij luchtvaartuigen en de preventie van botsingen met wilde dieren overheidstaken die essentieel zijn voor de veiligheid van luchthavens. Frankrijk bevestigt dat deze diensten gefinancierd worden uit een parafiscale heffing, namelijk de luchthavengelden.
- (221) Daarnaast benadrukt Frankrijk dat de financieringsvoorwaarden voor overheidstaken op de luchthaven van Nîmes niet uniek zijn, maar lijken op die voor andere Franse luchthavens. Het enige verschil is dat de investerings- en exploitatiekosten in verband met de door het ministerie van Defensie uitgevoerde taken gedeeltelijk werden doorberekend aan de civiele exploitant en uit de luchthavengelden werden betaald toen de vliegbasis van de marine nog operationeel was. Na de sluiting van de vliegbasis van de marine heeft VTAN alle veiligheids- en beveiligingstaken op de luchthaven op zich genomen, waardoor de uit de luchthavengelden gefinancierde kosten aanzienlijk toenamen.
- (222) Frankrijk voert aan dat deze overgedragen activiteiten in ieder geval te maken hebben met veiligheids- en beveiligingstaken, die derhalve geen economisch karakter hebben en daarom niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen.
- (223) Ook herinnert Frankrijk eraan dat het model van financiering met luchthavengelden van de Franse luchthavens en de vaststelling van het tarief van de luchthavengelden per passagier nauwkeurig in de nationale wetgeving zijn beschreven. Dit model houdt rekening met een overlapping van de normale exploitatie-eisen en de specifieke veiligheids- of beveiligingseisen. Volgens Frankrijk is de financiering van de overheidstaken op de luchthaven dan ook aan strikte regels gebonden, waardoor overcompensatie niet mogelijk zou zijn.

- (224) Wat betreft de investeringen in gemeenschappelijke infrastructuur door het ministerie van Defensie tussen 2000 en 2011, die werd medegefinancierd door de staat en de territoriale instellingen die betrokken waren bij het beheer van het civiele gedeelte van de luchthaven, verklaart Frankrijk dat de financiering van de overheidstaken op het civiele en militaire luchthavengedeelte naar rato van het aantal vluchten werd verdeeld. Bovendien geeft Frankrijk aan dat het meeste geld in de start- en landingsbaan werd geïnvesteerd en daardoor feitelijk een militaire bestemming had.
- (225) Wat betreft de kosten met betrekking tot de dienst voor reddingsoperaties en brandbestrijding bij luchtvaartuigen op luchthavens (SSLIA) en de totstandbrenging van een systeem voor de automatische overdracht van parameters (STAP) stelt Frankrijk dat deze investeringen niet op verzoek van Ryanair zijn gedaan. De eerstgenoemde kosten moesten namelijk gemaakt worden om welke luchtvaartmaatschappij dan ook (niet alleen Ryanair) naar de luchthaven te kunnen halen, terwijl de andere kosten noodzakelijk waren om de luchthaven voor commerciële luchtvaart geschikt te maken en Nîmes te kunnen opnemen in het TMA (*Terminal Manoeuvring Area*) van Montpellier.

6.1.2.2. Informatie over de financiering van de infrastructuur en de exploitatie (behalve overheidstaken)

6.1.2.2.1. Bestaan van een selectief voordeel

6.1.2.2.1.1. Onderzoek van het criterium van de particuliere investeerder

- (226) Frankrijk benadrukt dat de analyse van het criterium van de particuliere investeerder uitsluitend mag plaatsvinden op basis van de variabele kosten die samenhangen met de commerciële activiteiten van de luchthaven, omdat alle vaste kosten betrekking hebben op de taken van algemeen belang die aan de luchthaven zijn toevertrouwd.

6.1.2.2.1.2. Toetsing aan de voorwaarden van het arrest-Altmark betreffende de periode dat VTAN de luchthavenbeheerder was

- (227) Frankrijk voert aan dat de door het SMAN in het kader van de delegatieovereenkomst aan VTAN betaalde bedragen voor VTAN geen enkel economisch voordeel opleveren, aangezien de in de vorm van een forfaitaire bijdrage betaalde vergoedingen uitsluitend bestemd zouden zijn ter compensatie van duidelijk afgebakende openbardienstverplichtingen.
- (228) Duidelijk afgebakende openbardienstverplichtingen: Frankrijk benadrukt de grote speelruimte die het heeft om diensten van algemeen economisch belang vorm te geven. In dit verband vestigt Frankrijk er de aandacht op dat vanwege het feit dat de luchthaven van Nîmes een luchthaven van categorie D is, de gehele luchthaven overeenkomstig de richtsnoeren van 2005 moet worden beschouwd als dienst van algemeen economisch belang. Frankrijk benadrukt dat de door VTAN te ontplooiën activiteiten als „bijzondere taak” zouden kunnen worden aangemerkt, aangezien een marktdeelnemer de concessie onder de gestelde voorwaarden niet zou kunnen aanvaarden.
- (229) Frankrijk vermeldt eveneens dat VTAN niet belast is met de ontwikkeling van de luchthaven, maar wel met de economische en toeristische ontwikkeling van de regio en in het bijzonder met de ontwikkeling van het industrieel centrum bij de luchthaven. Tot slot merkt Frankrijk op dat de aan VTAN toegewezen compensaties geen verband houden met de ontwikkeling van commerciële verbindingen, zoals de Commissie stelt. Het betreft hier slechts een vaste forfaitaire bijdrage die afhangt van de economische situatie zoals die geschetst is in het „referentiescenario” of in het „terugvalscenario”. Frankrijk is daarom van mening dat een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie nooit bereid zou zijn geweest de aan VTAN toegewezen taken onder dezelfde voorwaarden op zich te nemen zonder voor de verleende openbare dienst te worden gecompenseerd.
- (230) Vooraf vastgestelde parameters voor de berekening van het compensatiebedrag: volgens Frankrijk zijn de regels voor de vaststelling van het compensatiebedrag duidelijk in de delegatieovereenkomst omschreven. Frankrijk rechtvaardigt de betaling van aanvullende bedragen aan de luchthavenexploitant op grond van het feit dat zich tijdens de looptijd van de delegatieovereenkomst een aantal onverwachte gebeurtenissen voordeden, die op het moment van inschrijving op deze overeenkomst niet konden worden voorzien, in het bijzonder de ontmanteling van de militaire vliegbasis.
- (231) Billijke compensatie van de kosten als gevolg van de openbardienstverplichtingen: Frankrijk voert aan dat uit de boekhouding van VTAN geen overcompensatie ten gunste van de exploitant blijkt. Uit een analytisch onderzoek van Frankrijk blijkt dat vanwege de geringe grootte van de luchthaven van Nîmes alle economische kosten van de exploitant (behalve de uit luchthavengelden gefinancierde activiteiten, dat wil zeggen de kosten van overheidstaken) in aanmerking zouden moeten worden genomen om te beoordelen of er sprake is van overcompensatie. Zo vindt Frankrijk dat alle met het beheer van de luchthaven samenhangende kosten (inclusief de kosten van Ryanair/AMS) als kosten voor een openbardienstactiviteit moeten worden beschouwd. Om die reden concludeert Frankrijk dat er geen sprake is van overcompensatie.

- (232) Keuze van de dienstverrichter: Frankrijk benadrukt eveneens dat de keuze van de beheerder met inachtneming van het legaliteitsbeginsel is gemaakt, aangezien een mededeling betreffende een openbare aanbesteding is gepubliceerd in de BOAMP en het PB. Uiteindelijk is voor de inschrijving van Veolia gekozen omdat deze na de beoordeling van de economische en financiële aspecten en de dienstverlening als de voordeligste werd beschouwd.

6.1.2.2.1.3. *Onderzoek van het criterium van ongunstige beïnvloeding van de mededinging*

- (233) Volgens Frankrijk heeft de luchthaven van Nîmes een ander verzorgingsgebied dan de luchthavens van Montpellier, Avignon en Marseille, waardoor de overheidsfinanciering van de luchthaven van Nîmes geen invloed kan hebben op de mededinging. Omdat sprake is van regionale luchthavens, zo benadrukt Frankrijk, is het verzorgingsgebied beperkt tot een straal waarbinnen de luchthavens binnen maximaal 60 minuten met de auto zijn te bereiken. Bovendien is Frankrijk van mening dat de reistijd die twee luchthavens van elkaar scheidt, niet de enige variabele is waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van het verzorgingsgebied. Ook de reiskosten vormen een zeer belangrijke variabele voor de passagiers die de luchthaven van Nîmes gebruiken en die voornamelijk lowcostpassagiers zijn (zie de door Frankrijk opgestelde tabel die hieronder is weergegeven).

	Montpellier	Avignon	Marseille
Afstand (in km)	63	68	115
Reistijd per auto	49 min.	1 uur	1 uur en 20 min.
Reiskosten heen en terug	19 EUR	38 EUR	36 EUR

- (234) Frankrijk is van mening dat de kosten en de tijdsduur (langer dan 60 minuten) van een heen- en terugrit naar de luchthaven van Marseille voldoende reden zijn om aan te nemen dat deze luchthaven buiten het verzorgingsgebied van de luchthaven van Nîmes valt en dat de activiteiten van beide luchthavens, met name wat betreft het lowcostaanbod van de luchthaven van Nîmes, in ieder geval niet drastisch zouden afnemen. Overigens voeren de Franse autoriteiten aan dat de luchthaven van Nîmes als luchthaven van categorie D volgens de richtsnoeren van 2005, overeenkomstig de besluitvormingspraktijk van de Commissie niet als concurrent van de luchthaven van Marseille beschouwd kan worden, omdat vanaf deze laatste jaarlijks meer dan 7 miljoen passagiers worden vervoerd. Tot slot benadrukt Frankrijk dat de luchthaven van Marseille een geheel ander type passagiers (hoog aantal zakelijke reizigers) bedient dan de luchthaven van Nîmes (voornamelijk toeristen die alleen in het seizoen komen voor een bezoek aan Nîmes en het departement Gard) en dat vanaf beide luchthavens op Brussel-Charleroi wordt gevlogen, wat zou aantonen dat zij geen alternatief voor elkaar vormen.
- (235) Frankrijk stelt dat de kosten van 40 EUR voor een heen- en terugrit naar de luchthaven van Avignon door lowcostpassagiers als een minpunt worden ervaren. Bovendien overlappen de activiteiten van de luchthavens van Avignon en Nîmes elkaar op geen enkele wijze, aangezien vanaf de luchthaven van Avignon op andere bestemmingen wordt gevlogen. Dit zou blijken uit een passagiersenquête uit 2011, die zou aantonen dat de luchthaven van Avignon vergeleken met andere luchthavens van vertrek in de regio geen grote rol speelt (2,55 % van de passagiers vergeleken met de andere luchthavens in de regio).
- (236) Wat betreft de luchthaven van Montpellier meent Frankrijk dat beide luchthavens zich niet in hetzelfde verzorgingsgebied bevinden, aangezien i) de vluchten van Ryanair vanaf de luchthaven van Montpellier zich richten op het toerisme in een gebied dat eerder westelijk dan oostelijk van de luchthaven is gelegen en ii) de luchthaven van Nîmes een ten dele ander verzorgingsgebied bestrijkt dan de luchthaven van Montpellier (met name de Cevennen, Uzège en het noordoosten van Gard/het zuiden van de Ardèche in de vallei van de Rhône). Overigens is Frankrijk van mening dat beide luchthavens elkaars activiteiten niet beïnvloeden omdat i) het feit dat vanaf beide luchthavens op Brussel-Charleroi wordt gevlogen, zou aantonen dat zij door gebruikers niet als alternatief voor elkaar worden gezien en ii) de luchthaven van Montpellier aanzienlijk meer vluchten verwerkt dan de luchthaven van Nîmes.

- (237) Frankrijk concludeert dat de luchthaven van Nîmes volgens de richtsnoeren van 2005 in categorie D valt en een ander verzorgingsgebied heeft dan de luchthavens van Marseille, Montpellier en Avignon, waardoor de overheidsfinanciering ten gunste van de beheerder van de luchthaven van Nîmes de mededinging niet ongunstig kan beïnvloeden.

6.1.2.2.1.4. *Verenigbaarheid met de interne markt*

- (238) Volgens Frankrijk zijn de steunmaatregelen in ieder geval verenigbaar met de interne markt, omdat de financieringen over het geheel genomen ten goede kwamen aan een infrastructuur die volledig gebruikt werd voor de uitoefening van een dienst van algemeen economisch belang, gezien de volgende overwegingen:

- Tijdens de exploitatieperiode van de CCI tot februari 2006: Frankrijk is van mening dat de Franse wet de chambres de commerce belast met taken van algemeen belang, zoals de economische ontwikkeling en de verhoging van de aantrekkingskracht van de streek. Hierin schuilt de verplichting de permanente exploitatie van de luchthaven van Nîmes te waarborgen. Bovendien voert Frankrijk aan dat aan het criterium is voldaan op grond waarvan de compensatie niet hoger mag zijn dan de voor de uitoefening van de openbare diensten benodigde kosten, omdat i) de compensatie beperkt was tot de kosten voor de diensten van algemeen economisch belang die voorzien zijn in de circulaire waarin de voor de exploitatie toepasselijke financiële regels zijn vastgelegd⁽⁶³⁾, ii) de CCI voor het luchthavenbeheer over een afzonderlijke rekening beschikte en iii) haar rekeningen regelmatig door de bevoegde autoriteiten werden gecontroleerd.
- Tijdens de exploitatieperiode van de CCI van 1 februari 2006 tot en met 31 december 2006: de steunmaatregelen zouden verenigbaar zijn omdat i) de voorwaarden voor de delegatie duidelijk afgebakend waren in de delegatieovereenkomst van 1 februari 2006, ii) de delegatiehouder alleen subsidies mocht ontvangen ter hoogte van de kosten die het luchthavenbeheer met zich meebracht, iii) een gescheiden boekhouding werd gevoerd en iv) sprake was van toezicht, aangezien de bevoegde autoriteiten op elk gewenst moment om een financiële audit konden verzoeken.
- Tijdens de exploitatieperiode van Veolia: Frankrijk verwijst naar zijn vorige analyse over de toepassing van de voorwaarden van het arrest-Altmark.

6.1.2.2.1.5. *Verenigbaarheid van de infrastructuursteun op grond van de voorwaarden van de richtsnoeren van 2005*

- (239) Frankrijk is vanwege de voornoemde redenen hoe dan ook van mening dat de financiering van de investeringen in overeenstemming is met de richtsnoeren van 2005, in het bijzonder omdat i) de steunmaatregelen voldoen aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang, ii) de gedane investeringen op een optimaal gebruik van de infrastructuur afgestemd zijn, iii) er sprake was van een voldoende passagiersstroom op middellange termijn, iv) de voor Ryanair gehanteerde tarieven toepasbaar zijn op elke andere luchtvaartmaatschappij die dezelfde verbintenis als Ryanair zou aangaan, v) de mededinging niet ongunstig wordt beïnvloed en vi) de investeringen voor de luchthaven van levensbelang waren.

6.1.2.3. *Informatie over de exploitatiesubsidies*

- (240) Frankrijk preciseert dat, bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de staatssteunregels, de renteloze toewijzing van terug te betalen voorschotten niet kan worden gelijkgesteld met subsidies. In dit verband stelt Frankrijk dat deze voorschotten in eerste instantie moesten worden terugbetaald en dat dit met een deel van de uitgekeerde bedragen daadwerkelijk is gebeurd. Frankrijk merkt op dat op de datum van het besluit tot inleiding van de procedure over het niet terugbetaalde bedrag nog een uitspraak moest worden gedaan.
- (241) Frankrijk herinnert eraan dat de Commissie sommige voorschotten niet kan analyseren, omdat de onderzoekstermijn zou zijn verjaard. Wat de overige voorschotten betreft, zou sprake zijn van compensatie van kosten die met een dienst van algemeen economisch belang verband houden, hetgeen hoe dan ook verenigbaar zou zijn met de interne markt.

6.1.3. MAATREGEEL 2: BEOORDELING VAN DE POTENTIËLE STEUN AAN RYANAIR

- (242) Frankrijk is het eens met de opvatting van de Commissie dat de geldstromen van de overeenkomsten voor luchthavendiensten en voor marketingdiensten gezamenlijk moeten worden onderzocht.

⁽⁶³⁾ Circulaire nr. 111 van 30 maart 1992 tot vaststelling van de voor de ACFI, de CRCI, de CCI en de GIC geldende budgettaire, boekhoudkundige en financiële regels.

- (243) Frankrijk verschaft het aangenomen ontwerp-stimuleringsplan voor de ontwikkeling uit 2005 van de CCI en benadrukt dat het plan uiteindelijk niet is aangenomen omdat het onvoldoende was om de luchtvaartmaatschappijen te overtuigen vanaf de luchthaven te gaan vliegen. Bovendien geeft Frankrijk aan dat lokale overheden niet wilden deelnemen in de financiering van het plan.
- (244) Frankrijk meent dat wel bepaalde subsidies voor het beheer van de luchthaven waren verstrekt, maar dat geen steun is verleend voor de financiering van de overeenkomsten met Ryanair/AMS. Bovendien merkt het op dat de tarieven van de heffingen die Ryanair werden aangeboden, gelden voor alle luchtvaartmaatschappijen die vanaf de luchthaven vliegen.
- (245) Bij de berekening van de rentabiliteit van de contractuele relatie tussen een luchtvaartmaatschappij en de beheerder van een luchthaven als die van Nîmes, zou de Commissie, rekening houdend met de uit te voeren taken van algemeen belang, volgens Frankrijk uitsluitend de variabele kosten van de luchtvaartmaatschappij in aanmerking moeten nemen, en de vaste kosten en de kosten die samenhangen met de uitoefening van de openbare dienst buiten beschouwing moeten laten. Over de inkomsten zegt Frankrijk dat in de analyse eveneens de niet-luchtvaartgebonden inkomsten moeten worden meegenomen.
- (246) Daarnaast benadrukt Frankrijk dat de aan AMS betaalde bedragen niet geboekt mogen worden als nettoverliezen op de resultatenrekening voor Ryanair, omdat een deel van deze uitgaven nauw samenhangt met de in het kader van de delegatieovereenkomst ontplooiende activiteiten, in het bijzonder de toeristische en economische ontwikkeling van de regio. Bovendien preciseert Frankrijk dat, toen de overeenkomst met Ryanair werd gesloten, Veolia als een nieuwkomer op de markt kon worden beschouwd. Veolia zag zich daardoor genoodzaakt Ryanair aan de luchthaven te binden om haar activiteiten te kunnen ontplooiën. Deze analyse komt overeen met die van de met de CCI gesloten overeenkomsten.
- (247) Tot slot meent Frankrijk dat het sluiten van marketingovereenkomsten zoals die tussen de exploitanten van de luchthaven van Nîmes en Ryanair, op de meeste regionale luchthavens een courante praktijk is. Daarom nodigt Frankrijk de Commissie uit deze praktijken in een ruimer kader te onderzoeken.

6.2. *COMMENTAAR VAN FRANKRIJK OP DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN NAAR AANLEIDING VAN DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE*

- (248) Frankrijk wenst geen commentaar te geven op de opmerkingen van belanghebbenden naar aanleiding van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure.

6.3. *OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK OVER DE TOEPASSING VAN DE NIEUWE RICHTSNOEREN OP DEZE ZAAK*

- (249) Frankrijk merkt op dat de nieuwe richtsnoeren op het gebied van exploitatiesteun soepeler zijn dan de oude. Wanneer ze met terugwerkende kracht op alle steun worden toegepast, kunnen volgens Frankrijk situaties uit het verleden voor bepaalde luchthavens dus minder nadelig worden behandeld.
- (250) Frankrijk stelt echter vast dat investeringssteun in de nieuwe richtsnoeren strenger dan vroeger wordt beoordeeld, aangezien daarin de omvang van de maximaal toegestane steun wordt vastgesteld op grond van de grootte van de luchthaven.

6.4. *COMMENTAAR VAN FRANKRIJK OP DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER DE TOEPASSING VAN DE NIEUWE RICHTSNOEREN OP DEZE ZAAK*

- (251) Frankrijk wenst geen commentaar te geven op de opmerkingen van belanghebbenden over de toepassing van de nieuwe richtsnoeren op deze zaak.

7. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

7.1. STEUNMAATREGELEN TEN GUNSTE VAN RYANAIR/AMS

- (252) Ter herinnering, de verschillende steunmaatregelen ten gunste van de in het kader van dit besluit onderzochte luchtvaartmaatschappijen betreffen de overeenkomsten ⁽⁶⁴⁾ die in de overwegingen 79 tot en met 102 ⁽⁶⁵⁾ worden besproken.

7.1.1. AANWEZIGHEID VAN STEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

- (253) Op grond van artikel 107, lid 1, VWEU 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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (254) Een maatregel wordt aangemerkt als staatssteun als is voldaan aan de onderstaande voorwaarden: 1) de maatregel wordt bekostigd met staatsmiddelen en is toerekenbaar aan de staat, 2) de maatregel verleent een economisch voordeel, 3) dit voordeel is selectief en 4) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.1.1.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

7.1.1.1.1. Exploitatieperiode door de CCI (2000-2006)

- (255) De verschillende overeenkomsten met Ryanair en AMS waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft en die vóór 31 december 2006 zijn gesloten, zijn tot stand gekomen tussen de luchtvaartmaatschappijen enerzijds en de CCI anderzijds.
- (256) De chambres de commerce et d'industrie zijn openbare instellingen in de zin van het Franse recht. In artikel L 170-1 van de Code de commerce is bepaald dat „de instellingen of departementale chambres van het netwerk van chambres de commerce et d'industrie elk, in hun hoedanigheid van intermediaire instantie van de Staat, tot taak hebben de belangen van de industrie, de handel en de diensten te vertegenwoordigen bij de overheid of buitenlandse autoriteiten. Als schakel tussen de verschillende betrokkenen oefenen zij hun activiteit uit zonder afbreuk te doen aan de representatieopdrachten die door de geldende wet- en regelgeving zijn gegeven aan beroepsorganisaties of interprofessionele organisaties, en de opdrachten die door de lokale en regionale overheden worden verricht in het kader van hun bestuurlijke vrijheid. Het netwerk, en elke instelling of departementale kamer in dat netwerk, draagt bij tot de economische ontwikkeling, de aantrekkingskracht en de ruimtelijke ordening van het grondgebied en tot de ondersteuning van ondernemingen en hun verenigingen door, in bij decreet vastgestelde omstandigheden, alle openbare dienstverleningstaken en alle taken van algemeen belang te vervullen die nodig zijn om die taken uit te oefenen”.
- (257) In artikel L 170-1 van de Code de commerce is tevens bepaald „dat elke instelling of departementale kamer van het netwerk met inachtneming, in voorkomend geval, van de voor haar geldende sectorale regelingen, de volgende taken kan uitvoeren:
1. taken van algemeen belang die haar door de wet- en regelgeving zijn toevertrouwd;
 2. taken om steun en begeleiding te geven, om contacten te leggen en advies te verstrekken aan oprichters en overnemers van ondernemingen en aan ondernemingen, met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving inzake mededinging;
 3. een taak om steun en advies te geven betreffende de internationale ontwikkeling van ondernemingen en de uitvoer van hun productie, in samenwerking met het Agence française pour le développement international des entreprises (Frans Agentschap voor de internationale ontwikkeling van ondernemingen);
 4. een taak ten behoeve van de basis- of vervolgberoepsopleiding dankzij met name de openbare en particuliere onderwijsinstellingen die zij opricht, beheert of financiert;

⁽⁶⁴⁾ In het kader van dit besluit worden onder „overeenkomsten” de verschillende betrokken overeenkomsten verstaan, ongeacht hun rechtsvorm (inclusief aanhangsels, side letters, enz.).

⁽⁶⁵⁾ De Commissie merkt op dat de eerste van deze overeenkomsten van 11 april 2000 dateert (eerste overeenkomst tussen Ryanair en de CCI), terwijl het onderzoek van de Commissie is ingeleid bij schrijven van 16 maart 2010, dat onder andere deze maatregel betrof. Hieruit volgt dat de verjaringstermijn waarin artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1) voorziet, vóór het verstrijken ervan werd gestuit.

5. een taak inzake de aanleg en het beheer van uitrusting, meer bepaald haven- en luchthavenuitrusting;
6. taken van commerciële aard die haar zijn toevertrouwd door een rechtspersoon of die nodig blijken voor de vervulling van haar andere taken;
7. elke taak op het gebied van deskundigheid of advies, of elke studie die wordt gevraagd door de overheid inzake een vraagstuk betreffende industrie, handel, diensten, economische ontwikkeling, beroepsopleiding of ruimtelijke ordening, onverminderd de werkzaamheden waartoe zij het initiatief kan nemen”.
- (258) In artikel L 710-1 van de Code de commerce is tevens het volgende bepaald: „*De vergadering van Franse chambres de commerce et d'industrie, de regionale chambres de commerce et d'industrie, de lokale chambres de commerce et d'industrie en de interconsulaire groeperingen zijn openbare instellingen die onder het toezicht van de Staat staan en door verkozen managers worden bestuurd.*”
- (259) Deze wetsbepaling is in de loop van de onderzochte periode, namelijk van 2000 tot en met 2010, geëvolueerd. De fundamentele beginselen ervan zijn echter ongewijzigd gebleven. Tijdens deze hele periode zijn de chambres de commerce et d'industrie, zoals de CCI, openbare instellingen gebleven die bij wet zijn ingesteld, door verkozen managers worden bestuurd en onder het toezicht van de Staat staan. Aan de andere kant vervullen zij als intermediaire instanties van de Staat taken van algemeen belang, zoals het vertegenwoordigen van de belangen van industrie, handel en diensten bij andere nationale of buitenlandse overheden, de ontwikkeling van de aantrekkingskracht en de ruimtelijke ordening van de regio's en het verlenen van steun aan ondernemingen.
- (260) Bovendien blijkt uit de beschrijving van de taken van de chambres de commerce et d'industrie in artikel L 170-1 van de Code de commerce en aangehaald in overweging 257 dat hun bestaansreden en voornaamste doelstelling bestaan in het vervullen van taken van algemeen belang die hun bij wet zijn toevertrouwd, voornamelijk het vertegenwoordigen van de belangen van industrie, handel en diensten bij de overheid, het verlenen van steun aan lokale ondernemingen en de ontwikkeling van de aantrekkingskracht en de ruimtelijke ordening van de regio's. De industriële en commerciële activiteiten van de chambres de commerce et d'industrie hangen samen met hun taken van algemeen belang en zijn bedoeld om deze taken te kunnen verwezenlijken.
- (261) Bovendien moet worden opgemerkt dat de nationale wetgeving voorziet in specifieke financieringsmodaliteiten voor kamers van koophandel en industrie, met name in artikel L 710-1 van de Code de commerce. Zo zijn de middelen van de kamers van koophandel en industrie samengesteld uit belastingontvangsten (de belasting voor de kosten van de kamers van koophandel en industrie, die is vastgesteld bij artikel 1600 van het algemene wetboek inzake belastingen), subsidies of middelen die afkomstig zijn uit activiteiten inzake opleiding en beheer van vervoersinfrastructuur. De kamers van koophandel en industrie zijn dus niet alleen afhankelijk van hun commerciële inkomsten om hun uitgaven te kunnen betalen. Dit staakt de conclusie dat de industriële en commerciële activiteiten van de kamers van koophandel en industrie samenhangen met de uitoefening van hun taken van algemeen belang en bedoeld zijn om deze taken te kunnen verwezenlijken.
- (262) Frankrijk heeft deze conclusie bevestigd waar het gaat om de CCI. Frankrijk heeft immers het volgende verklaard: „[...] *Alle chambres de commerce et d'industrie hebben dus tot taak de ondernemingen en onderdanen binnen hun regio te steunen. Zij bieden hun begeleiding op verschillende terreinen: administratief, ontwikkelings- en ICT-instrumenten, trainingen, ontwikkeling van gemeenschappelijke structuren, infrastructuur enz. Op macro-economisch niveau moeten de chambres de commerce et d'industrie op toekomstige ontwikkelingen inspelen, een algeheel oordeel over de ontwikkeling van de regio hebben en de belangen daarvan tegenover overheden behartigen. [...] In het kader van die taken kreeg het beheer van de luchthaven van Nîmes Garons een extra betekenis, aangezien zij wordt beschouwd als een middel om de economische activiteit van de regio tot groei en ontwikkeling te brengen. [...] De met een lagekostenmaatschappij gesloten marketingovereenkomsten vallen dan ook duidelijk binnen de taken van enerzijds de verhoging van de aantrekkingskracht van de regio en anderzijds de ontwikkeling van de luchtvaart op de luchthaven van Nîmes*”⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁶⁾ Antwoord op het verzoek om inlichtingen van 23 december 2013.

- (263) Daaraan heeft Frankrijk het volgende toegevoegd: „[...] *De chambres de commerce et d'industrie verrichten en financieren overigens regelmatig lobbyactiviteiten om de aantrekkingskracht van de regio te bevorderen en nieuwe uitrusting te promoten. Zij voeren ook specifieke toeristische promotieacties via hun deelname aan diverse regionale en departementale structuren op dit gebied, met name via regionale en departementale comités voor toerisme die zijn ingesteld bij de artikelen L 131-4 en L 132-3 van de Code du tourisme (het wetboek voor toerisme). [...] De aanpak voor de ontwikkeling van de aantrekkingskracht van een streek vergt in feite een combinatie van acties om kapitaal, markten, ondernemingen, talent, studenten en toeristen aan te trekken die de ondernemingen en de regio tot leven brengen. [...] De aantrekkingskracht hangt ook samen met de internationale uitstraling. Lagekostenmaatschappijen en hun websites kunnen hieraan meedoen. [...] Ten slotte vragen de inwoners van de regio zelf om nieuwe routes, een divers aanbod en meer bepaald „low cost”-dienstverlening om gemakkelijker en voor een lagere prijs met Europa verbonden te worden*”⁽⁶⁷⁾.
- (264) Deze verklaringen tonen ondubbelzinnig aan dat de essentiële doelstelling en bestaansreden van de CCI, net zoals die van alle andere chambres de commerce et d'industrie, bestaan in het opkomen voor de belangen van alle lokale ondernemingen en het bijdragen aan de economische ontwikkeling en de aantrekkingskracht van de regio. De bovenvermelde verklaringen van Frankrijk wijzen er bovendien op dat een commerciële activiteit zoals het beheer van de luchthaven van Nîmes door een chambre de commerce et d'industrie zoals de CCI niet wordt verricht met het oog op rentabiliteit, maar wel met het doel een noodzakelijke bijdrage te leveren aan de taken van algemeen belang die haar bij wet zijn toevertrouwd.
- (265) In het licht van het voorgaande moeten chambres de commerce et d'industrie zoals de CCI worden beschouwd als overheidsorganen waarvan alle besluiten, op dezelfde wijze als die van het centrale bestuur van de staat of de lokale en regionale overheden, „toerekenbaar aan de staat” moeten worden geacht in de zin van de rechtspraak inzake staatssteun⁽⁶⁸⁾, en waarvan de middelen bestaan uit staatsmiddelen⁽⁶⁹⁾. In tegenstelling tot hetgeen de exploitanten in hun opmerkingen aanvoeren, is het in dit verband van weinig belang of de chambres de commerce et d'industrie worden bestuurd door personen die zijn verkozen door handelaars, bedrijfsleiders en vertegenwoordigers van ondernemingen. De chambres de commerce et d'industrie lijken wat dat betreft namelijk op de lokale en regionale overheden, die bestuurd worden door staatsonafhankelijke lokale bestuurders (in de strikte zin des woords) en niet door ambtenaren die zijn benoemd door andere overheidsorganen. Overigens bestaan de nationale parlementen ook uit verkozen vertegenwoordigers. De parlementen vertegenwoordigen echter een van de fundamentele overheidslichamen binnen een democratische staat. De mate waarin de staat toezicht uitoefent (in de strikte zin des woords) op de activiteiten van de chambres de commerce et d'industrie, is evenmin relevant, aangezien zij zelf tot de overheid behoren.
- (266) De situatie van de chambres de commerce et d'industrie onderscheidt zich dus van die van „traditionele” overheidsbedrijven, waarover het Hof in het arrest-Stardust Marine⁽⁷⁰⁾ het volgende heeft verklaard: „*Zelfs indien de staat de mogelijkheid heeft een openbaar bedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, rechtvaardigt dit niet automatisch het vermoeden dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend. Een openbaar bedrijf kan in meer of mindere mate onafhankelijk optreden, naar gelang van de autonomie die het door de staat is verleend. [...] Dat een overheidsbedrijf onder staatscontrole staat, volstaat op zich dus niet om door dit bedrijf genomen maatregelen, zoals de onderhavige financiële steunmaatregelen, aan de staat toe te rekenen. Daarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de maatregelen was betrokken.*”
- (267) In het geval van een maatregel die genomen is door een overheidsbedrijf dat in de eerste plaats de bedoeling heeft een economische activiteit uit te oefenen, moet worden vastgesteld of de overheidsorganen die controle uitoefenen over dit bedrijf, bijvoorbeeld doordat zij deelnemen in zijn kapitaal, bij die maatregel betrokken zijn. De situatie waarin een chambre de commerce et d'industrie zich bevindt, is anders in die zin dat een dergelijke entiteit zelf deel uitmaakt van het openbaar bestuur of „een intermediaire instantie van de staat” is, en dus een overheidsorgaan dat bij wet is opgericht om algemene belangen te behartigen. Om vast te stellen of een besluit van een chambre de commerce et d'industrie toerekenbaar is aan de staat (in de breedte zin van de rechtspraak inzake staatssteun), hoeft dus niet te worden vastgesteld of een ander overheidsorgaan (bijvoorbeeld de staat stricto sensu of een lokale overheidsinstantie) bij dat besluit betrokken was. In werkelijkheid voldoet een dergelijk besluit noodzakelijkerwijs aan het criterium van toerekenbaarheid.

⁽⁶⁷⁾ Ibid.

⁽⁶⁸⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punt 11, en het arrest van het Gerecht van 12 december 1996, Compagnie nationale Air France/Commissie, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punten 58-61.

⁽⁶⁹⁾ Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Commissie van 14 juli 2004 in zaak C 25/2004 — Duitsland — DVB-T in Berlijn en Brandenburg, overweging 20.

⁽⁷⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 52.

- (268) Deze benadering is door de Commissie reeds eerder gehanteerd in haar besluitvorming. Zo heeft de Commissie met betrekking tot de chambre de commerce et d'industrie van het departement Var verklaard „dat deze laatste door haar statuut als openbare instelling naar Frans recht, haar activiteit uitoefent op een bepaald geografisch grondgebied, en wordt bestuurd door verkozen leden en beschikt over belastingmiddelen die zijn geïnd bij de ondernemingen die zijn ingeschreven in het handelsregister, en daarom behoort tot de categorie van „overheden” in de zin van Richtlijn 2000/52/EG van de Commissie ⁽⁷¹⁾. Het is dus niet nodig om vast te stellen of de maatregel toerekenbaar is aan de staat in de zin van de jurisprudentie Stardust Marine” ⁽⁷²⁾. Dit geldt eveneens voor de CCI in deze zaak.
- (269) Wat betreft de toerekenbaarheid aan de staat van de overeenkomsten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft en die door de CCI zijn gesloten, hebben de exploitanten aangevoerd dat de Commissie concreet de betrokkenheid van de staat (in de strikte zin van het woord) bij de betreffende maatregelen zou moeten aantonen. Bovendien menen de exploitanten dat het door de staat op de CCI uitgeoefende toezicht (in de strikte zin van het woord) onvoldoende zou zijn om de besluiten om de betreffende overeenkomsten te sluiten aan de staat toe te rekenen. In het licht van het voorgaande kan die argumentatie niet standhouden, aangezien de CCI zelf een overheidsorgaan is waarvan de besluiten noodzakelijkerwijs toerekenbaar zijn aan de staat in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun, los van de rol die andere overheidsorganen vervullen in haar besluiten, met name de staat in de strikte zin van het woord.
- (270) De opmerkingen van Ryanair op dat punt zijn in wezen gelijk aan die van de CCI. Ryanair heeft de toerekenbaarheid aan de staat van de verschillende betrokken maatregelen betwist door te stellen dat de staat (in de strikte zin van het woord) geen invloed had op de besluiten van de chambres de commerce et d'industrie, maar slechts een beperkte toezichthoudende rol speelde, en zijn goedkeuring niet vereist was voor maatregelen zoals de betreffende overeenkomsten. Ryanair heeft bovendien een advies van de Conseil d'État geciteerd dat ertoe strekt de onafhankelijkheid van de chambres de commerce et d'industrie ten opzichte van de staat in de strikte zin van het woord aan te tonen. Volgens dat advies impliceert het feit dat de chambres de commerce et d'industrie „onder het bestuur van de staat vallen, aangezien elke openbare entiteit technisch gezien onder het bestuur van een rechtspersoon moet vallen, op zich geen ondergeschiktheid”. Om alle in de voorgaande overwegingen uiteengezette redenen is deze argumentatie niet relevant, omdat er geen reden is om bij de besluiten van de CCI een eventuele betrokkenheid van andere overheidsorganen dan de CCI te zoeken, daar de chambre de commerce deel uitmaakt van het openbaar bestuur.
- (271) Daarnaast heeft Ryanair aangevoerd dat niet alle middelen van de chambres de commerce et d'industrie uit heffingen voortkwamen, maar gedeeltelijk uit door hun economische activiteiten gegenereerde opbrengsten, zoals het beheer van luchthavens. Ook die argumentatie kan niet standhouden. Vele overheidsinstanties verkeren namelijk in dezelfde situatie, in die zin dat zij economische activiteiten ontplooiën, hetzij direct, hetzij indirect via organen waarop zij toezicht uitoefenen (bijvoorbeeld kredietverstrekking, postbezorging of vervoersdiensten), en de hieruit verkregen inkomsten voor de eigen financiering gebruiken. De uitoefening van economische activiteiten door een willekeurige instantie zou echter geen gevolgen mogen hebben voor haar status als overheidsorgaan. Zoals wordt aangegeven in overweging 261, lijkt het feit dat een instantie ten minste ten dele gefinancierd zou moeten worden uit verplichte bijdragen er evenwel op te wijzen dat die instantie als overheidsorgaan moet worden beschouwd.
- (272) Ook het argument van de CCI dat zij de luchthaven van Nîmes „als particuliere investeerder in de zin van de toepasselijke jurisprudentie” ⁽⁷³⁾ beheert, is irrelevant, aangezien de betrokken maatregelen zijn aangenomen door een overheidsinstantie en bijgevolg noodzakelijkerwijs toerekenbaar zijn aan de staat ⁽⁷⁴⁾.
- (273) De exploitanten hebben in hun opmerkingen het volgende aangevoerd: „De onderzochte besluiten zijn door de CCI genomen in haar hoedanigheid van exploitant van de luchthaven van Nîmes en leggen de voorwaarden voor de commerciële relaties met de luchtvaartmaatschappijen vast. Het betreft hier duidelijk besluiten die genomen zijn in het kader van activiteiten die concurrerend zijn met die van particuliere marktpartijen. In dit verband volstaat de vaststelling dat de huidige exploitant van de luchthaven van Nîmes, VTAN, een commerciële particuliere onderneming is.” Dit argument doet niet ter zake, aangezien, zoals hierboven is beschreven, de betreffende maatregelen in hun geheel kunnen worden toegerekend aan de CCI en niet alleen aan de dienst die de luchthaven beheert en de CCI een overheidsorgaan is waarvan alle besluiten toerekenbaar zijn aan de staat in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun.

⁽⁷¹⁾ Richtlijn 2000/52/EG van de Commissie van 26 juli 2000 tot wijziging van Richtlijn 80/723/EEG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 75).

⁽⁷²⁾ Zie de beschikking van de Commissie van 22 juni 2006 in zaak N 563/2005 — Frankrijk — Steun aan Ryanair voor de luchtverbinding tussen Toulon en Londen, overweging 16.

⁽⁷³⁾ Opmerkingen van de exploitanten over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 5.

⁽⁷⁴⁾ Daarbij onderstreept de Commissie ten overvloede dat met het oog op de toepassing van de staatssteunregels geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen de CCI en de specifieke dienstverlening van de CCI in verband met het beheer van de luchthaven, aangezien de dienst die de luchthaven van Nîmes beheert, geen eigen, van de CCI verschillende, rechtspersoonlijkheid heeft, en deze slechts een geleding van de interne diensten van de CCI is die geen autonome besluitvormingsbevoegdheid heeft behalve die betreffende het dagelijks beheer van de luchthaven. Zo werden de overeenkomst van 11 april 2000, de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten van 10 oktober 2005, alsook de wijziging van 30 januari 2006 ondertekend door de voorzitter van de CCI. De briefwisselingen van einde 2001/begin 2002 en van 2004 betreffende de wijzigingen van de overeenkomst van 11 april 2000 zijn niet door de voorzitter van de CCI ondertekend. Frankrijk heeft echter het volgende verklaard: „Wij kunnen derhalve concluderen dat de met de luchtvaartmaatschappij Ryanair gesloten overeenkomsten en de bijbehorende aanhangsels onder de bevoegdheden voor het beheer van industriële en commerciële diensten van de voorzitter vallen [...]” (antwoord op het verzoek om inlichtingen van 20 maart 2014). Bovendien hebben Frankrijk noch derden aangevoerd dat de maatregelen waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, uitsluitend aan die dienst moeten worden toegerekend.

- (274) Er wordt derhalve geconcludeerd dat de verschillende door de CCI gesloten overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft, toerekenbaar zijn aan de staat en het gebruik van staatsmiddelen impliceren.

7.1.1.1.2. Exploitatieperiode door VTAN (2007-2011)

- (275) De verschillende overeenkomsten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft en die vanaf 2007 zijn gesloten, zijn tot stand gekomen met VTAN. Vermogensrechtelijk is VTAN de dochteronderneming van een concern met particulier kapitaal. Dit is door bepaalde belanghebbenden met name naar voren gebracht om te betwisten dat met de verschillende overeenkomsten staatsmiddelen gemoeid zijn en om de toerekenbaarheid aan de staat van die maatregelen te betwisten.
- (276) Eventueel zou dit argument in aanmerking kunnen worden genomen voor een traditioneel concessieplan, waarin de eigenaar als concessieverlener zijn activa in ruil voor een billijke vergoeding ter beschikking stelt aan een concessiehouder, zonder op welke wijze dan ook invloed uit te oefenen op het commerciële beleid van de concessiehouder en zonder diens exploitatie te financieren.
- (277) In deze zaak is van een dergelijk plan echter geen sprake. Om een aantal redenen die in de volgende overwegingen nader worden uitgelegd, kan het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS namelijk niet los worden gezien van dat van het SMAN, een groepering van overheidsinstanties die handelt als concessieverlenende autoriteit in het kader van de verlening en uitvoering van de delegatie van een openbare dienst. Enerzijds was het commerciële beleid van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS namelijk sterk beïnvloed door een door het SMAN vastgesteld kader, waardoor VTAN zich niet kon gedragen als een luchthavenexploitant die vrij is in zijn commerciële beleid en zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden. Anderzijds wordt de exploitatie van de luchthaven, en daardoor ook de aan Ryanair en AMS verschaft voordelen, die hierna worden aangetoond, bekostigd met staatsmiddelen die afkomstig zijn van het SMAN.
- (278) Wat betreft de invloed van het SMAN op het commerciële beleid van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS, moet eerst worden opgemerkt dat met de delegatieovereenkomst aan VTAN niet alleen de exploitatie van de luchthaven wordt toevertrouwd, maar ook „de ontwikkeling van het luchtverkeer”⁽⁷⁵⁾. Dit is geen loze bepaling. Frankrijk en de exploitanten hebben namelijk erkend dat VTAN op grond van de delegatieovereenkomst belast is met „de economische en toeristische ontwikkeling van de regio”, waarvoor „het nodig is om i) de passagiersstromen te vergroten, die voor de regionale economie inkomsten en werk kunnen genereren [...] en ii) de activiteitenzone rechts van de luchthaven te ontwikkelen”⁽⁷⁶⁾.
- (279) Het commerciële beleid van VTAN ten aanzien van luchtvaartmaatschappijen wordt zo door de delegatieovereenkomst beperkt en beïnvloed, temeer daar de ontwikkeling van het luchtverkeer op zich niet het hoogste doel is van een particuliere luchthavenexploitant die vrij is in zijn commerciële beleid.
- (280) Dit type exploitant streeft immers een maximale rentabiliteit na. De maximalisering van de rentabiliteit gaat echter niet altijd gelijk op met de ontwikkeling van het luchtverkeer. In bepaalde gevallen stellen luchtvaartmaatschappijen die vanaf een luchthaven willen gaan vliegen, dusdanige eisen dat de luchthavenbeheerder met een lagere rentabiliteit genoegen moet nemen als hij met een luchtvaartmaatschappij een overeenkomst wil aangaan. In die omstandigheden zou een particuliere luchthavenexploitant die vrij is in zijn commerciële beleid eerder voor maximale rentabiliteit kiezen dan voor dergelijke overeenkomsten en het luchtverkeer dat die met zich brengen. Een exploitant die vastzit aan de doelstelling het luchtverkeer te ontwikkelen, zou juist wel bereid zijn dergelijke overeenkomsten te sluiten, met name als hij van de concessieverlener een subsidie zou ontvangen om het financiële evenwicht van de luchthavenexploitatie met een redelijke winstmarge te garanderen.
- (281) Opgemerkt moet worden dat op het moment dat VTAN de luchthaven ging exploiteren en in de periode waarin de betreffende overeenkomsten werden gesloten, Ryanair als enige maatschappij regelmatige lijndiensten vanaf de luchthaven van Nîmes aanbood. Indien VTAN uit rentabiliteitsoverwegingen had geweigerd enkele van deze overeenkomsten te sluiten, zou het risico hebben bestaan dat Ryanair routes zou stopzetten, minder vluchten zou uitvoeren of zelfs helemaal niet meer vanaf de luchthaven van Nîmes zou vliegen. Een dergelijke weigering van VTAN zou volledig in strijd zijn geweest met de in de delegatieovereenkomst vastgelegde doelstelling het luchtverkeer te ontwikkelen. Door middel van de delegatieovereenkomst heeft het SMAN het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS wel degelijk beïnvloed.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 1 van de delegatieovereenkomst.

⁽⁷⁶⁾ Opmerkingen van Frankrijk van 27 juli 2012 over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 27-28. Opmerkingen van de exploitanten van 24 september 2012 over het besluit tot inleiding van de procedure, overwegingen 39-40.

- (282) In dit verband moet niet uitsluitend rekening worden gehouden met de delegatieovereenkomst, maar ook met de aanbestedingsprocedure die ertoe heeft geleid dat de luchthavenexploitatie aan Veolia Transport werd toegewezen. Zo stond in de bekendmaking van de uitnodiging tot inschrijving op de aanbesteding van het SMAN dat een van de doelstellingen van de delegatie bestond in „het promoten van de luchthaven door de ontwikkeling van het luchtverkeer, de diensten en de activiteitenzone”⁽⁷⁷⁾. In de bekendmaking stond bovendien dat een van de selectiecriteria voor de inschrijvingen „het commerciële ontwikkelingsbeleid” betrof. Belangstellende ondernemingen moesten in hun inschrijving dan ook een actief beleid voor de ontwikkeling van de luchtvaart toezeggen. Omdat het SMAN een financiële bijdrage in het vooruitzicht stelde om het financiële evenwicht van de luchthavenexploitatie te garanderen, waren belangstellende ondernemingen des te gemotiveerder om hierop in te gaan. Deze bijdrage was immers bedoeld om de incrementele verliezen te compenseren die konden ontstaan door de aantrekkelijke commerciële voorwaarden die de luchtvaartmaatschappijen werden aangeboden om het luchtverkeer te maximaliseren.
- (283) Uit de verschillende documenten die Veolia Transport in verband met de aanbestedingsprocedure naar het SMAN heeft gestuurd, blijkt dat Veolia Transport alles in het werk heeft gesteld om een inschrijving in te dienen waarmee aan de door het SMAN vastgelegde doelstelling van de ontwikkeling van het luchtverkeer kon worden voldaan. Veolia Transport vermeldt in het bijzonder „zich net als de lokale overheden te kunnen vinden in de wens het aantal vluchten voor haar vervoersnetwerken en luchthavens te verhogen. alsook in de bijkomende voordelen” en verstrekt informatie over de verkeerstoename die zij voor andere door haar beheerde vervoersinfrastructuur heeft gerealiseerd. Veolia Transport voegt hieraan toe „voorop te lopen in de lokale ontwikkelingen” en in samenspraak met de lokale overheden de prioriteit te willen leggen bij meerdere doelstellingen, waaronder „de ontwikkeling van het erfgoed en de regio”⁽⁷⁸⁾.
- (284) In deze documenten heeft Veolia Transport ook de wil kenbaar gemaakt „een groot aantal extra vliegtuigen en passagiers aan te trekken” en de luchthaven te transformeren tot „een van de belangrijkste spelers in de lokale en regionale economie”, omdat zij zich ervan bewust is dat „de dynamiek van het luchtverkeer de economische activiteit in de regio aanzwengelt en versterkt, door honderden directe en indirecte banen te creëren en in de lokale economie, hoofdzakelijk het toerisme, circa 70 miljoen EUR per jaar te investeren.” Daartoe heeft Veolia Transport een marketingplan gepresenteerd dat erop gericht is „het economisch centrum van de luchthaven te behouden en te versterken door het luchtverkeer op de luchthaven te ontwikkelen, wat van groot belang is voor het behoud en de groei van de werkgelegenheid en voor zijn impuls voor de lokale economie, maar ook door de ontwikkeling van aanverwante activiteiten die van levensbelang zijn voor de regio, zoals toerisme, vastgoedontwikkeling en de ontwikkeling van industrie en diensten”. Dit plan berust met name op de volgende hoofdpunten: i) het consolideren van de activiteiten van Ryanair en het verder ontwikkelen ervan door een vijfde luchtdienst en ii) het aantrekken van andere luchtvaartmaatschappijen door een systematische, gerichte werving van maatschappijen die potentieel geschikt zijn voor de luchthaven en het voeren van een stimuleringsbeleid waarmee maatschappijen gratis tot de luchthaven worden toegelaten. In dit verband heeft Veolia Transport streefcijfers voor de groei van het luchtverkeer verstrekt. Veolia Transport verklaart ook nog het volgende: „Concluderend benadrukken wij opnieuw onze wil het beheer en de promotie van de luchthaven te waarborgen in een partnerschap met het syndicat mixte dat erop gericht is de economische en toeristische impact van de luchthaven op de regio zo goed mogelijk te ontwikkelen”⁽⁷⁹⁾.
- (285) Het is dus duidelijk dat de inschrijving van Veolia Transport op de aanbesteding beïnvloed is door de door het SMAN vastgelegde doelstelling het luchtverkeer te ontwikkelen en in algemenere zin door de door het SMAN nagestreefde doelstellingen de lokale economie te ontwikkelen, waarmee Veolia Transport in haar inschrijving wel rekening moest houden en waarin de onderneming zich kon vinden. Veolia Transport heeft in haar inschrijving de ontwikkeling van het luchtverkeer, de consolidatie van de activiteiten van Ryanair en de verdere ontwikkeling ervan als doelen vermeld. Deze doelen zijn het rechtstreekse gevolg van de doelstellingen van het SMAN. Indien het SMAN in zijn aanbesteding de ontwikkeling van het luchtverkeer niet als doelstelling had vastgelegd, zou Veolia Transport deze doelstelling of de consolidatie van de activiteiten van Ryanair en de verdere ontwikkeling ervan ook niet hebben nagestreefd. Veolia Transport zou in dat geval, met inachtneming van een redelijke winstmarge, een zo laag mogelijke forfaitaire bijdrage hebben voorgesteld om de concessie binnen te halen.
- (286) In een aanbestedingsprocedure zoals in deze zaak is de uiteindelijk gekozen inschrijver door zijn inschrijving echter noodzakelijkerwijs de gehele looptijd aan de concessie gebonden. Dit geldt uit een juridisch oogpunt maar ook op andere vlakken. Een onderneming die in haar inschrijving op een aanbesteding van een lokale overheid doelstellingen en verplichtingen zou formuleren en deze vervolgens niet zou nakomen, zou namelijk het risico lopen bij die overheid een slechte naam te krijgen. Een onderneming als Veolia Transport, die in 2007 probeerde als luchthavenbeheerder voet aan de grond te krijgen, zou een dergelijk risico nooit hebben gelopen. Zo werd het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair/AMS sinds 2007 wezenlijk beïnvloed door de door het SMAN vastgelegde doelstelling van de ontwikkeling van het luchtverkeer en door het feit dat het SMAN voor de exploitatie van de luchthaven een onderneming had gekozen die haar inschrijving op die doelstelling had afgestemd.

⁽⁷⁷⁾ Bijlage 6.2 bij het schrijven van Frankrijk van 27 juli 2012.

⁽⁷⁸⁾ Bijlage 8 van de delegatieovereenkomst, blz. 15, waarbij de veelbetekenende titel („Onophoudelijk streven naar een uitbreiding van het aantal vluchten”) in het kader van dit onderzoek moet worden benadrukt.

⁽⁷⁹⁾ Schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014 (lopende tekst en bijlagen 2014-1-3, 2014-1-4 a en b).

- (287) Deze beïnvloeding blijkt uit het feit dat Veolia Transport toen de aanbestedingsprocedure liep, wist dat de commerciële betrekkingen met Ryanair de luchthavenexploitatie minder rendabel zouden maken. In de documenten die door Veolia Transport in het kader van deze aanbesteding zijn verstrekt, is bijvoorbeeld het volgende te lezen: „Op de lange termijn zouden in de plaats van de activiteiten van Ryanair (die onder zeer gunstige voorwaarden vanaf de luchthaven vliegt) diensten van andere luchtvaartmaatschappijen kunnen komen, die akkoord gaan met voor de luchthavenexploitant gunstigere economische voorwaarden [...]”⁽⁸⁰⁾; „De overname van het risico, boven de [...] %, door de concessiegever kan vanuit strategisch oogpunt gerechtvaardigd worden door het economische voordeel dat het aantal door Ryanair ingevlogen toeristen voor de regio Gard oplevert. Want zoals wij in onze inschrijving hebben toegelicht, is de komst van deze luchtvaartmaatschappij (door de bijzonder gunstige voorwaarden waarvan die profiteert) financieel onvoordelig voor de luchthaven, maar economisch zeer voordelig voor de lokale economie.”⁽⁸¹⁾; „Ryanair kiest met name in Frankrijk bewust voor kleine of middelgrote luchthavens, waarmee de maatschappij zeer gunstige materiële en/of financiële voorwaarden overeenkomt.”⁽⁸²⁾; „De samenwerking met Ryanair heeft wat betreft de hoofdovereenkomst en de overeenkomst met Airport Marketing Services geresulteerd in een negatieve omzet (tussen [...] × 1 000 EUR en [...] × 1 000 EUR afhankelijk van het aanbod en het gebruik, ofwel een voor de luchthaven gemiddelde kostprijs per vertrekkende passagier van circa [...] à [...] EUR exclusief belastingen per hoofd).”⁽⁸³⁾ Dit alles lijkt erop te wijzen dat wanneer VTAN de luchthaven uitsluitend met het oog op een maximale winst had kunnen beheren, VTAN geen commerciële betrekking met Ryanair/AMS zou hebben onderhouden zoals die door de CCI was aangegaan, waarvan werd aangenomen dat daarmee de nettokosten van de luchthaven gedekt zouden zijn. Hieruit valt af te leiden dat VTAN deze betrekking uitsluitend aanging om te voldoen aan de doelstellingen van het SMAN wat betreft de ontwikkeling van het luchtverkeer en aan de met het SMAN aangegane verplichtingen om het beheer van de luchthaven toegewezen te kunnen krijgen, alsook voor de forfaitaire bijdrage die het financiële evenwicht van de concessie moest waarborgen.
- (288) Er zij namelijk aan herinnerd dat de rentabiliteit van de concessie voor VTAN bepaald werd door de forfaitaire exploitatiesubsidie die door het SMAN zou worden uitgekeerd, waarmee het SMAN feitelijk direct deelnam in de financiering van de luchthavenexploitatie. Het bestaan van deze subsidie toont aan dat het SMAN invloed had op de commerciële betrekkingen tussen VTAN en Ryanair/AMS. Zonder deze subsidie zou namelijk niet gauw een partij gevonden zijn die de luchthavenexploitatie op zich had genomen op grond van een concessie waarvan het economisch model berust op de doelstelling het luchtverkeer te ontwikkelen en van betrekkingen met een luchtvaartmaatschappij die onvoordelig zouden zijn voor de luchthaven. De toekenning door het SMAN van deze subsidie is dus een van de redenen waarom vanaf 2007 de verschillende overeenkomsten zijn gesloten waarop dit onderzoek betrekking heeft.
- (289) In dit verband moet worden opgemerkt dat de bijdrage berekend is (en door het SMAN is goedgekeurd) aan de hand van een door Veolia Transport opgestelde begroting, waarin de kosten en opbrengsten van de lopende overeenkomsten tussen de CCI en Ryanair/AMS waren verwerkt, alsook de best mogelijke schattingen van VTAN ten aanzien van de toekomstige vernieuwing van deze overeenkomsten. Het SMAN heeft VTAN dus een bijdrage toegekend om de activiteiten van Ryanair onder vergelijkbare voorwaarden te kunnen laten voortzetten als toen deze maatschappij ten tijde van de exploitatie door de CCI vanaf de luchthaven van Nîmes vloog.
- (290) Bovendien moet worden opgemerkt dat de delegatieovereenkomst met betrekking tot de forfaitaire bijdrage een zekere flexibiliteit kende, die samenhang met de activiteiten van Ryanair. Zo moest het bedrag van 1,3 miljoen EUR per jaar in het referentiescenario in het geval van afnemende activiteiten van Ryanair naar 1,1 miljoen EUR worden verlaagd om overbodig luchthavenpersoneel te kunnen schrappen. Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste toont deze flexibiliteit aan dat Veolia Transport en het SMAN in 2007, gezien de ervaringen van de CCI, verwachtten dat bij een afname van het aantal vluchten van Ryanair de exploitatie van de luchthaven beter zou renderen. Anders zouden zij ervoor gezorgd hebben dat de forfaitaire bijdrage bij een terugval omhoog ging in plaats van omlaag. Ook dit toont wederom aan dat de doelstellingen van het SMAN en de voorwaarden van de delegatieovereenkomst zodanig waren dat VTAN tegenover Ryanair wel een commercieel beleid moest voeren waarvoor VTAN anders zelf nooit had gekozen.
- (291) Ten tweede kan worden geconcludeerd dat het SMAN met deze flexibiliteit een extra middel in handen heeft om het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair te beïnvloeden, waarmee VTAN ontmoedigd kan worden eigen beslissingen te nemen waardoor het aantal vluchten van Ryanair kan afnemen.

⁽⁸⁰⁾ Bijlage 2014-1-1 bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2013, blz. 9.

⁽⁸¹⁾ Bijlage 2014-1-1 bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014, blz. 15.

⁽⁸²⁾ Bijlage 2014-1-4 b bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014, blz. 13.

⁽⁸³⁾ Bijlage 2014-1-4 b bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014, blz. 16.

- (292) Gezien het voorgaande is het duidelijk dat het SMAN door de aanbestedingsprocedure, de doelstellingen van de delegatieovereenkomst en de hierin vastgelegde forfaitaire bijdrage een beslissende rol kon spelen in de besluitvorming van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS. Het valt niet te betwisten, zoals Frankrijk en de exploitanten benadrukken, dat VTAN in haar overeenkomsten met Ryanair en AMS⁽⁸⁴⁾ over een zekere onderhandelingsruimte beschikte. Op grond van de elementen van het dossier kan namelijk niet duidelijk worden achterhaald of het SMAN inhoudelijke beslissingen over de verschillende overeenkomsten heeft genomen. Zoals Frankrijk, de exploitanten en Ryanair feitelijk benadrukken, bestond er bovendien geen duidelijk verband tussen de hoogte van de forfaitaire bijdrage en de contractuele bepalingen die met Ryanair en AMS zijn overeengekomen, waardoor VTAN de mogelijkheid had de uit de overeenkomsten met Ryanair voortvloeiende nettokosten te beperken.
- (293) Uit de in dit deel aangevoerde punten blijkt echter dat het SMAN door middel van de aanbestedingsprocedure, de doelstellingen van de delegatieovereenkomst en de forfaitaire bijdrage een kader heeft gecreëerd dat voldoende invloed op het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS heeft kunnen uitoefenen om aan te nemen dat de betreffende overeenkomsten, in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun, aan de staat kunnen worden toegerekend, ook al maakt VTAN deel uit van een concern met particulier kapitaal.
- (294) Frankrijk en de exploitanten hebben aangevoerd dat de luchthaven van Nîmes de eerste regionale luchthaven was waarover Veolia Transport het beheer voerde. Zij zijn van mening dat de positie van nieuwkomer in de markt voor VTAN de noodzaak heeft gerechtvaardigd om, eventueel met een aanvankelijk verlies, Ryanair aan de luchthaven te binden en de ontwikkeling van de luchthaven veilig te stellen, zodat VTAN de nodige ervaring kon opdoen in haar rol als luchthavenbeheerder. Dit argument doet echter niets af aan de conclusie dat zonder de forfaitaire bijdrage of zonder de door het SMAN gestelde doelstelling voor de ontwikkeling van het luchtverkeer, waartoe Veolia Transport verplichtingen is aangegaan met haar inschrijving op de aanbesteding, Veolia Transport de taak van luchthavenbeheerder niet op zich zou hebben genomen of, indien zij dit wel zou hebben gedaan, de betreffende overeenkomsten met Ryanair/AMS niet zou hebben gesloten.
- (295) Noch Frankrijk, noch VTAN heeft namelijk aangetoond dat in een dergelijke situatie de uit de overeenkomsten met Ryanair/AMS voortvloeiende nettokosten gecompenseerd zouden worden met opbrengsten die Veolia Transport in de toekomst uit deze eerste ervaring op het gebied van luchthavenbeheer zou halen. Noch Frankrijk, noch VTAN heeft verder uitgelegd in welke zin VTAN er in een dergelijke situatie niet voor had kunnen kiezen ervaring op te doen op andere luchthavens waar de nettokosten lager of zelfs negatief zouden zijn. Het argument van Frankrijk en de exploitanten betreffende de positie van nieuwkomer Veolia Transport op de luchthaven van Nîmes doet dan ook niets af aan het bestaan van een duidelijk verband tussen enerzijds de in de aanbesteding en de delegatieovereenkomst door het SMAN gestelde doelen en de forfaitaire bijdrage en anderzijds de door VTAN met Ryanair en AMS gesloten overeenkomsten.
- (296) Om deze conclusie verder te onderbouwen moeten aan de voorgaande overwegingen drie minder zwaarwegende en niet-essentiële punten worden toegevoegd. Ten eerste heeft VTAN volgens de Franse autoriteiten in de aanbestedingsprocedure in haar voorstellen aan het SMAN *„aangegeven dat bij een toewijzing van de delegatie van een openbare dienst, VTAN tijdens de onderhandelingen met Ryanair nauw contact zou onderhouden met het SMAN om dit van de vorderingen op de hoogte te houden en voorgesteld dat het SMAN, mocht daartoe noodzaak bestaan en naar diens inzicht, eveneens rechtstreeks aan de onderhandelingen zou kunnen deelnemen”*⁽⁸⁵⁾. Volgens Frankrijk heeft het SMAN nooit aangegeven aan deze onderhandelingen te willen deelnemen. Enkel door het feit dat het SMAN hiertoe de mogelijkheid kreeg, had het echter al een bepaalde invloed op de onderhandelingen. Zo had het SMAN kunnen ingrijpen als VTAN Ryanair voorwaarden had aangeboden die tot gevolg zouden hebben dat de luchtvaartmaatschappij het aantal vluchten op de luchthaven van Nîmes zou verlagen.
- (297) Ten tweede is het op grond van artikel 28 van de delegatieovereenkomst het SMAN dat de luchthavengelden bepaalt. Ook al zou VTAN met de luchtvaartmaatschappijen over de andere aspecten van hun commerciële betrekkingen onderhandelen (tarieven voor grondafhandelingsdiensten, betalingen voor marketingdiensten), dan nog zou het SMAN invloed hebben op de commerciële betrekkingen tussen VTAN en Ryanair, omdat de met laatstgenoemde gesloten overeenkomsten verwijzen naar de algemene luchthavengelden die door het SMAN zijn vastgesteld.

⁽⁸⁴⁾ Krachtens artikel 11 van de delegatieovereenkomst *„heeft de delegatiehouder alle ruimte om over de overeenkomsten met luchtvaartmaatschappijen te onderhandelen en draagt hij alle gevolgen, met name de financiële, met betrekking tot de [...] overeenkomst.”* Uit deze bepaling blijkt echter impliciet maar duidelijk dat deze „ruimte” slechts benut kon worden binnen het algemene kader van de delegatieovereenkomst en de verplichtingen die Veolia Transport met haar inschrijving op de aanbesteding is aangegaan en die, zoals hierboven is uiteengezet, zodanig waren dat het doen en laten van VTAN er aanzienlijk door werd beperkt en beïnvloed.

⁽⁸⁵⁾ Schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014.

- (298) Ten derde blijkt uit de delegatieovereenkomst dat voor het merendeel van de investeringen in de luchthaven van Nîmes het SMAN en de hierin samengebrachte lichamen verantwoordelijk zijn. Daardoor heeft het SMAN een zekere invloed op de exploitatie van de luchthaven en kan het de kwaliteit of de capaciteit van de luchthaveninfrastructuur verbeteren om deze aantrekkelijker te maken voor luchtvaartmaatschappijen en de exploitatie van de luchthaven winstgevend te maken voor VTAN.
- (299) Uit het voorgaande blijkt duidelijk een zeker verband tussen enerzijds de voorwaarden van de delegatieovereenkomst, zoals die tussen het SMAN en Veolia Transport zijn overeengekomen in overeenstemming met de door het SMAN gestelde doelstellingen het luchtverkeer te ontwikkelen, de aanbesteding van het SMAN en de door het SMAN goedgekeurde forfaitaire bijdrage, en anderzijds de overeenkomsten die VTAN met Ryanair en AMS heeft gesloten. Hoewel dit geen absoluut en exclusief verband betreft omdat de betreffende overeenkomsten ook een zekere commerciële speelruimte kennen waarvan VTAN gebruikmaakte, spreekt hieruit toch een duidelijke overheidsbetrokkenheid van met name het SMAN bij de betreffende maatregelen. Daarom zijn deze maatregelen aan het SMAN toerekenbaar en dus aan de staat in brede zin.
- (300) Zoals in overweging 288 is beschreven, moest het financiële evenwicht van de luchthavenexploitatie gewaarborgd worden door de forfaitaire bijdrage van het SMAN. De hoogte van deze bijdrage was onder andere afhankelijk van de contractuele bepalingen die de CCI en Ryanair/AMS in 2006 waren overeengekomen, zodat de activiteiten van Ryanair onder vergelijkbare voorwaarden konden voortgezet als toen deze maatschappij ten tijde van de exploitatie door de CCI vanaf de luchthaven van Nîmes vloog. De voordelen die deze overeenkomsten, waarvan het bestaan in het volgende gedeelte zal worden aangetoond, opleverden, werden dus gefinancierd door middel van deze forfaitaire bijdrage en diens gevolg uit staatsmiddelen.
- (301) Er wordt derhalve geconcludeerd dat de verschillende door VTAN gesloten overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft, toerekenbaar zijn aan de staat en het gebruik van staatsmiddelen impliceren.

7.1.1.2. *Selectief voordeel ten gunste van Ryanair/AMS*

- (302) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel steun vormt, moet worden nagegaan of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen⁽⁸⁶⁾.
- (303) Voor deze analyse moet op de betrokken steunmaatregelen het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie worden toegepast. Dit betekent dat moet worden vastgesteld of een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie in de plaats van de exploitanten en geleid door rentabiliteitsvooruitzichten soortgelijke overeenkomsten zou hebben gesloten.
- (304) Teneinde dit beginsel correct toe te passen, moeten eerst enkele vragen worden onderzocht, met name:
- Moet het gedrag van de CCI-luchthaven afzonderlijk worden beoordeeld of juist gezamenlijk met het gedrag van de CCI? Moet evenzo het gedrag van VTAN afzonderlijk worden beoordeeld of juist gezamenlijk met het gedrag van het SMAN?
 - Moeten de overeenkomst inzake marketingdiensten en de gelijktijdig gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten gezamenlijk dan wel afzonderlijk worden geanalyseerd?
 - Moet bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de overeenkomsten inzake marketingdiensten worden beoordeeld of dat de CCI en VTAN hebben gehandeld als beheerder van de luchthaven van Nîmes of als entiteiten die marketingdiensten aankopen in het kader van hun taak om de lokale economie te ontwikkelen, los van hun functie als luchthavenbeheerder?
 - Welke voordelen had een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie van de overeenkomsten inzake marketingdiensten kunnen verwachten?
 - Is het relevant, met het oog op de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, om de voorwaarden van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, te vergelijken met de luchthavengelden die in andere luchthavens in rekening worden gebracht?

⁽⁸⁶⁾ Zie met name het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

- (305) Na een onderzoek van deze vragen zal de Commissie het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie toepassen op de verschillende betrokken maatregelen.

7.1.1.2.1. Ten aanzien van de gezamenlijke beoordeling van het gedrag van de CCI-luchthaven en dat van de CCI in haar geheel

- (306) Bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie moet rekening worden gehouden met het gedrag van de CCI in haar geheel en niet alleen met dat van haar dienst die de luchthaven beheert. Zoals eerder uitgelegd (zie voetnoot 69) is de CCI-luchthaven namelijk geen aparte rechtspersoon ten opzichte van de CCI en zijn de verschillende overeenkomsten door de voorzitter van de CCI of onder diens toezicht gesloten. De CCI-luchthaven vormt geen aparte entiteit die autonome besluitvormingsbevoegdheid heeft behalve voor het dagelijkse beheer van de luchthaven. Hieruit volgt dat het gedrag van de CCI-luchthaven en dat van de CCI in haar geheel met het oog op de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie gezamenlijk moeten worden beoordeeld in hun betrekkingen met de luchtvaartmaatschappijen en hun dochterondernemingen.

7.1.1.2.2. Ten aanzien van de gezamenlijke beoordeling van het gedrag van VTAN en het SMAN

- (307) Zoals uitvoerig is beschreven in de analyse waarin de toerekenbaarheid aan de staat van de door VTAN gesloten overeenkomsten werd beoordeeld, kon het SMAN door zijn in 2006 uitgeschreven aanbestedingsprocedure, de doelstellingen van de delegatieovereenkomst en de hierin vastgelegde forfaitaire bijdrage een beslissende rol spelen in de besluitvorming van VTAN ten aanzien van Ryanair en AMS.
- (308) Daarom moeten het gedrag van VTAN en dat van het SMAN met het oog op de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie gezamenlijk worden beoordeeld in hun betrekkingen met de luchtvaartmaatschappijen en hun dochterondernemingen.
- (309) In dit verband blijkt uit het arrest in de zaak Charleroi dat in het kader van de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie het gedrag van twee verschillende entiteiten ten aanzien van een derde in sommige gevallen gezamenlijk geanalyseerd moet worden, alsof sprake was van één entiteit, indien tussen hen „nauwe banden” bestaan⁽⁸⁷⁾. Anders dan in de zaak Charleroi bestaat in deze zaak geen vermogensrechtelijke zeggenschapsband tussen het SMAN en VTAN. Zoals in de overwegingen 275 en volgende is aangetoond, bestaan tussen deze twee entiteiten echter voldoende nauwe economische banden, op grond waarvan kan worden aangenomen dat het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair/AMS wezenlijk wordt beïnvloed en de betreffende maatregelen beschouwd kunnen worden als het gevolg van het gezamenlijke gedrag van beide entiteiten.

7.1.1.2.3. Ten aanzien van de gezamenlijke analyse van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten

- (310) Voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie moet de Commissie vaststellen of de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten gezamenlijk moeten worden beoordeeld.
- (311) Voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie heeft de Commissie in haar besluit tot inleiding van de procedure voorlopig geoordeeld dat elke overeenkomst inzake marketingdiensten gezamenlijk met de gelijktijdig hiermee gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten moet worden geanalyseerd. Deze benadering betekende met name dat elk van de onderstaande groepen van overeenkomsten als één afzonderlijke maatregel moest worden behandeld:

7.1.1.2.3.1. Exploitatieperiode door de CCI (2000-2006):

- de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair van 10 oktober 2005 en de overeenkomst inzake marketingdiensten die op dezelfde dag werd gesloten met AMS⁽⁸⁸⁾;

7.1.1.2.3.2. Exploitatieperiode van VTAN (2007-2012):

- de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair van 2 januari 2007 en de overeenkomst inzake marketingdiensten die op dezelfde dag werd gesloten met AMS;

⁽⁸⁷⁾ Arrest van het Gerecht van 17 december 2008, Ryanair Ltd/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, punt 88 en punten 57 t/m 60.

⁽⁸⁸⁾ Dit is de eerste met Ryanair of AMS gesloten overeenkomst inzake marketingdiensten van de overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft.

- het aanhangsel van 1 augustus 2007 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 2 januari 2007 en de impliciete overeenkomst inzake luchthavendiensten, waarbij de bepalingen van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 2 januari 2007 werden toegepast op de binding Nîmes-Charleroi, waarvan de exploitatie in de loop van het winterseizoen 2007-2008 volgens Frankrijk de tegenprestatie vormde voor de betaling van de extra marketingdiensten waarin dit aanhangsel voorzag;
 - de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair van 1 november 2007 en de overeenkomst inzake marketingdiensten die op dezelfde dag werd gesloten met AMS;
 - de overeenkomst inzake luchthavendiensten met Ryanair van 27 augustus 2008 en de overeenkomst inzake marketingdiensten die op dezelfde dag werd gesloten met AMS;
 - het aanhangsel van 25 augustus 2009 bij de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 27 augustus 2008 en het aanhangsel van 25 augustus 2009 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008;
 - het aanhangsel van 30 november 2010 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008 en de impliciete overeenkomst inzake luchthavendiensten, waarbij de bepalingen van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 27 augustus 2008 werden toegepast op de verbinding Nîmes-Liverpool, waarvan de exploitatie volgens Frankrijk de tegenprestatie vormde voor de betaling van de extra marketingdiensten waarin dit aanhangsel voorzag ⁽⁸⁹⁾.
- (312) Frankrijk heeft zich akkoord verklaard met de aanpak die in het besluit tot inleiding van de procedure is gekozen en die bestaat in een gezamenlijke analyse van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de bijbehorende overeenkomsten inzake marketingdiensten. Sommige belanghebbenden, met name de exploitanten en Ryanair, betwisten deze aanpak echter en zijn van mening dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten afzonderlijk moeten worden geanalyseerd.
- (313) De elementen van het dossier bevestigen echter de rechtmatigheid van de aanpak waarvoor in het besluit tot inleiding van de procedure is gekozen en door Frankrijk is goedgekeurd. Eerst en vooral is elke overeenkomst inzake marketingdiensten namelijk op dezelfde datum als een overeenkomst inzake luchthavendiensten gesloten, behalve in het geval van bepaalde aanhangels bij bestaande overeenkomsten inzake marketingdiensten. Met de betreffende aanhangels werden echter wijzigingen aangebracht in overeenkomsten inzake marketingdiensten die wel tegelijk met overeenkomsten inzake luchthavendiensten werden gesloten. Bovendien werden sommige aanhangels bij overeenkomsten inzake marketingdiensten gesloten als tegenprestatie voor de exploitatie door Ryanair van bepaalde routes of frequenties. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het aanhangsel van 30 november 2010, dat voorzag in extra marketingbetalingen, die volgens Frankrijk een tegenprestatie vormden voor de exploitatie door Ryanair van een verbinding met Liverpool. Gelet op de algemene redenering in dit gedeelte, kan aan een dergelijk aanhangsel een impliciete overeenkomst inzake luchthavendiensten worden toegedicht, waarbij op de betreffende verbindingen of frequenties de luchthavengelden en de tarieven voor grondafhandelingsdiensten worden toegepast die zijn vastgelegd in de bestaande overeenkomst inzake luchthavendiensten die bij de overeenkomst inzake marketingdiensten hoort die door het betreffende aanhangsel is gewijzigd.
- (314) Bovendien werden de twee soorten overeenkomsten gesloten door dezelfde partijen. AMS is een 100 % dochteronderneming van Ryanair en haar directeurs zijn senior managers van Ryanair. AMS handelt in het belang van Ryanair en onder de zeggenschap van Ryanair en de door haar gegenereerde winsten zijn bestemd voor Ryanair in de vorm van dividenden of een verhoging van de waarde van de vennootschap. Bovendien zijn de verschillende overeenkomsten inzake marketingdiensten, zoals verderop nog verder zal worden toegelicht, gekoppeld aan de exploitatie door Ryanair van bepaalde routes met vertrek vanaf de luchthaven van Nîmes. In de overeenkomsten inzake marketingdiensten is immers aangegeven dat ze hun oorsprong vinden in de verbintenis van Ryanair om die routes te exploiteren, en dat ze op hetzelfde ogenblik zijn gesloten als de overeenkomsten inzake luchthavendiensten met Ryanair betreffende diezelfde routes. Bijgevolg kan het feit dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten door de luchthavenexploitanten waren gesloten met AMS en niet met Ryanair, niet verhinderen dat een overeenkomst inzake marketingdiensten en een gelijktijdig gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten kunnen worden beschouwd als één enkele transactie, met name met het oog op de toetsing van deze overeenkomsten aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, en dat Ryanair en AMS bij die toetsing als één enkele economische entiteit moeten worden beschouwd.

⁽⁸⁹⁾ Er moet worden opgemerkt dat het aanhangsel van 18 augustus 2010 moeilijk in verband kan worden gebracht met een impliciete of expliciete overeenkomst inzake luchthavendiensten. Dit aanhangsel moet afzonderlijk worden geanalyseerd.

- (315) Tot slot blijkt uit andere elementen, die in de overwegingen 313 en 314 worden besproken, dat er daarnaast zeer nauwe banden bestaan tussen enerzijds elke overeenkomst inzake marketingdiensten en anderzijds de overeenkomst inzake luchthavendiensten die tegelijkertijd daarmee werd gesloten. Eerst en vooral heeft Frankrijk zelf het verband tussen de marketingbetalingen en de door Ryanair geëxploiteerde routes naar voren gebracht: „De marketingsteun maakt integraal deel uit van het ontwikkelingsinstrument voor de door de CCI en de betrokken overheden gerealiseerde lijnen. Voor deze autoriteiten betreft het een begeleidende maatregel die als doel had met nieuwe diensten nieuwe passagiers aan te trekken. Bovendien bracht dit voor de luchtvaartmaatschappij verplichtingen met zich mee ten aanzien van het aantal beschikbaar gestelde vliegtuigen en het aantal vervoerde passagiers. Door deze bezettingsdoelstellingen te realiseren zou men ervan verzekerd zijn dat direct geld terug zou stromen naar de lokale economie”⁽⁹⁰⁾. Uit deze verklaring blijkt dat de marketingbetalingen integraal deel uitmaakten van de commerciële betrekkingen tussen de CCI en Ryanair voor de exploitatie en de ontwikkeling van routes. Bovendien blijkt hieruit dat ze niet als doel hadden het reizen naar Nîmes en de regio daaromheen in het algemeen te promoten, maar juist het gebruik van de vervoersdiensten van Ryanair aan te prijzen, die als enige maatschappij sinds 2003 regelmatige vluchten vanaf de luchthaven van Nîmes aanbood. Deze logica geldt eveneens voor VTAN, die onder invloed van het SMAN duidelijk hetzelfde beleid voerde als de CCI.
- (316) Voorts herinnert de Commissie eraan dat in de voorlopige winst- en verliesrekeningen op grond waarvan de forfaitaire bijdrage is vastgesteld die per 1 januari 2007 aan VTAN werd toegekend, uitgegaan werd van betalingen aan Ryanair en AMS op basis van forfaitaire bedragen van gemiddeld circa 1,6 miljoen EUR per jaar over de gehele looptijd van de delegatieovereenkomst in de referentiescenario. De Commissie leidt daaruit af dat de marketingbetalingen aan Ryanair/AMS door VTAN en het SMAN als integraal onderdeel van de commerciële betrekkingen tussen de luchthaven en Ryanair werden beschouwd.
- (317) Uit onderzoek blijkt eveneens de zeer nauwe band tussen elke door AMS gesloten overeenkomst inzake marketingdiensten en de parallel daaraan door Ryanair gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten.
- (318) Zo is de tussen de CCI en AMS op 10 oktober 2005 gesloten overeenkomst inzake marketingdiensten aangegaan voor de duur van vijf jaar, evenals de overeenkomst inzake luchthavendiensten die op dezelfde datum is gesloten. Bovendien wordt in de doelstelling ervan bepaald dat zij „berust op de verbintenis” van Ryanair om bepaalde routes te exploiteren⁽⁹¹⁾, die ook vermeld worden in de overeenkomst inzake luchthavendiensten. Uit deze formulering blijkt ondubbelzinnig dat de overeenkomst inzake marketingdiensten zeer waarschijnlijk niet zou bestaan als Ryanair de onder de overeenkomst inzake luchthavendiensten vallende routes niet exploiteerde.
- (319) Bovendien is in de aanhef van deze overeenkomst inzake marketingdiensten het volgende verklaard: „[...] Airport Marketing Services Limited heeft als enige het potentieel en de technische capaciteit om zich te richten tot een groot aantal potentiële passagiers van Ryanair teneinde de commerciële en toeristische attracties van de streek te promoten”⁽⁹²⁾. Deze zin bevestigt dat de essentiële doelstelling van de overeenkomst inzake marketingdiensten niet de algemene promotie van Nîmes en de regio Nîmes is, maar wel veel specifiek het zo hoog mogelijk opvoeren van de verkoop van Ryanair-tickets met bestemming Nîmes via de promotie van deze regio.
- (320) Volgens de overeenkomst inzake marketingdiensten bestaan de door AMS te verrichten diensten anderzijds uit het invoegen van boodschappen en links op de bij de bestemming Nîmes behorende pagina van de website van Ryanair, en het invoegen van een link op de Engelstalige startpagina van de website van Ryanair naar de door de CCI aangewezen website. De bij de bestemming Nîmes behorende pagina van de website van Ryanair is vooral bedoeld voor mensen die reeds beslist hebben, of die wellicht voornemens zijn gebruik te maken van de diensten van Ryanair naar Nîmes. De startpagina van de website is weliswaar bedoeld voor een veel ruimer publiek, maar de overeenkomst inzake marketingdiensten heeft alleen betrekking op de Engelse versie ervan. Dat is een bijkomende aanwijzing dat de marketingdiensten voornamelijk bedacht zijn om de diensten van Ryanair tussen Nîmes en Londen, en niet in het algemeen het reizen naar Nîmes en omgeving te promoten. Als ze beoogden Nîmes en omgeving te promoten bij alle toeristen en zakenlui die interesse zouden kunnen tonen voor de regio, is het immers waarschijnlijk dat de CCI zou hebben gevraagd om de link naar een website van haar keuze op alle of ten minste meerdere versies van de startpagina van de website van Ryanair te plaatsen, en niet enkel op de Engelse versie.

⁽⁹⁰⁾ Schrijven van Frankrijk van 27 februari 2012.

⁽⁹¹⁾ Artikel 1 van de overeenkomst inzake marketingdiensten betreffende het doel van deze overeenkomst bepaalt dat „deze overeenkomst berust op de verbintenis van Ryanair om wekelijks een luchtverbinding te verzorgen tussen de luchthaven van Nîmes en Londen, alsook extra vluchten in de zomerperiode [...] en 4/zeven dagen tussen Nîmes en Liverpool, alsook de belofte van Ryanair om eind 2005 een andere dienst vanaf Nîmes te verzorgen [...]” (vrije vertaling van de Engelse tekst).

⁽⁹²⁾ Vrije vertaling van de Engelse tekst („[...] [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential and technical ability to target large numbers of potential RYANAIR passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region.”).

- (321) Tot slot is in de overeenkomst inzake marketingdiensten van 10 oktober 2005 over deze overeenkomst het volgende te lezen: „Aangezien de overeenkomst haar grondslag vindt in de aanwezigheid van Ryanair op de luchthaven van Nîmes, zal deze ontbonden worden zodra Ryanair om welke reden dan ook van de luchthaven van Nîmes vertrekt of als de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 10 oktober 2005 tussen RYANAIR en [de CCI] wordt ontbonden”⁽⁹³⁾. Deze bepaling verbindt duidelijk de toepasbaarheid van beide overeenkomsten en laat daardoor hun onderlinge verbondenheid zien.
- (322) Soortgelijke elementen zijn ook te vinden in de overeenkomsten inzake marketingdiensten tussen VTAN en AMS van 2 januari 2007, 1 november 2007 en 27 augustus 2008⁽⁹⁴⁾. Al deze overeenkomsten hadden een even lange looptijd als de overeenkomsten inzake luchthavendiensten die op dezelfde dag werden gesloten. Bovendien staat in al deze overeenkomsten uitdrukkelijk dat zij „hun oorsprong vinden in de verbintenis van Ryanair om die routes te exploiteren” met zekere frequenties en die zijn ook exact terug te vinden in de bijbehorende overeenkomst inzake luchthavendiensten. Bovendien wordt in de aanhef van deze overeenkomsten het volgende verklaard: „[...] Airport Marketing Services Limited heeft als enige het potentieel en de technische capaciteit om zich te richten tot een groot aantal potentiële passagiers van Ryanair teneinde de commerciële en toeristische attracties van de regio te promoten”⁽⁹⁵⁾.
- (323) Volgens de overeenkomst inzake marketingdiensten bestaan de door AMS te verrichten diensten anderzijds uit het invoegen van boodschappen en links op de bij de bestemming Nîmes behorende pagina van de website van Ryanair, en het invoegen van een link op de Engelse, Belgische en Nederlandse startpagina's van de website van Ryanair naar de door de CCI aangewezen website (wat iets zegt over de luchthavens vanaf waar Ryanair op de luchthaven van Nîmes vliegt) en in sommige gevallen van een knop op de pagina „Discover Europe” op deze website. De pagina „Discover Europe” is goed toegankelijk vanaf alle versies van de startpagina van de website van Ryanair. Waar op deze pagina de attracties van verschillende bestemmingen middels knoppen worden gepromoot, draait het voornamelijk om de promotie van Ryanair-vluchten op deze bestemmingen. De marketingdiensten richten zich dus ook hier vooral op personen die met grote waarschijnlijkheid de vluchten van Ryanair naar Nîmes zullen gebruiken.
- (324) Wat betreft het aanhangsel van 30 november 2010 blijkt na lezing van dit aanhangsel en van de e-mailwisselingen tussen Ryanair en VTAN die ten grondslag lagen aan dit aanhangsel en uit de toelichtingen van de Franse autoriteiten dat Ryanair als voorwaarde voor de exploitatie van drie in plaats van twee wekelijkse vluchten op de route Nîmes-Liverpool in het zomerseizoen van 2011, de betaling stelde van extra marketingdiensten ter waarde van [35 000-65 000] EUR, die in het aanhangsel was vastgelegd. Uit een e-mail die een vertegenwoordiger van Ryanair op 29 november 2010 aan een vertegenwoordiger van VTAN heeft gestuurd, blijkt met name het volgende: „Ja, de [...] frequenties zullen er zijn voor [...] en in ruil daarvoor zullen jullie ons de [...] geven”⁽⁹⁶⁾. Uit deze e-mail blijkt de nauwe band tussen Ryanair en AMS omdat Ryanair met VTAN onderhandelt over de voorwaarden voor zowel de luchthavendiensten als de marketingdiensten die door AMS worden geleverd en in rekening worden gebracht. Ook hier bestaat geen twijfel over de nauwe band tussen het aanhangsel en bepaalde door Ryanair geëxploiteerde routes (in dit geval Nîmes-Liverpool). Hetzelfde geldt voor het aanhangsel van 1 augustus 2007, dat volgens de Franse autoriteiten „een voorwaarde vormde voor de instandhouding van de luchtdienst van Ryanair op Charleroi in het winterseizoen 2007-2008”.
- (325) Deze elementen in verband met de verschillende overeenkomsten inzake marketingdiensten tonen aan dat de in die overeenkomsten vastgestelde marketingdiensten zowel qua looptijd als qua aard nauw verbonden zijn met de door Ryanair aangeboden luchtvervoersdiensten die worden vermeld in de overeenkomsten inzake marketingdiensten, en die onder de bijbehorende overeenkomsten inzake luchthavendiensten vallen. De overeenkomsten inzake marketingdiensten geven zelfs aan dat ze hun oorsprong vinden in de toezegging van Ryanair om de betrokken vervoersdiensten te exploiteren. De marketingdiensten zijn helemaal niet bedoeld om toeristen en zakenlui in het algemeen en zonder onderscheid meer te laten reizen naar Nîmes en omgeving, maar zijn wel specifiek gericht op potentiële gebruikers van de in de overeenkomsten inzake marketingdiensten vallende vervoersdiensten van Ryanair, en hebben in wezen tot doel reclame te maken voor deze diensten.

⁽⁹³⁾ Vrije vertaling van de Engelse tekst („As it is rooted in RYANAIR presence in Nîmes airport, this agreement will be terminated if RYANAIR ceases to be present in Nîmes airport for any reason or if the airport services agreement between RYANAIR and [CCI] dated 10th October 2005 is terminated.”).

⁽⁹⁴⁾ De overige door VTAN gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten die het onderwerp van de formele onderzoeksprocedure vormen, betreffen aanhangsels bij deze hoofdovereenkomsten en zijn derhalve, evenals de hoofdovereenkomsten, onlosmakelijk verbonden met bepaalde door Ryanair geëxploiteerde routes en met de overeenkomsten inzake luchthavendiensten waarin die zijn geregeld.

⁽⁹⁵⁾ Zie voetnoot 92.

⁽⁹⁶⁾ Vrije vertaling van de Engelse tekst („Yes the [...] frequencies will be there for [...] and in return you will give us the [...].”).

- (326) De overeenkomsten inzake marketingdiensten zijn dus onlosmakelijk verbonden met de overeenkomsten inzake luchthavendiensten waarvan ze een afspiegeling zijn, en met de luchtvervoersdiensten waarop ze betrekking hebben. Uit de feitelijke elementen in de voorgaande overwegingen blijkt bovendien dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten niet gesloten zouden zijn als de betrokken routes (en dus de overeenkomstige overeenkomsten inzake luchthavendiensten) niet hadden bestaan. Zoals aangegeven in overweging 321, vermelden de overeenkomsten inzake marketingdiensten uitdrukkelijk dat ze hun oorsprong vinden in de toezegging van Ryanair om bepaalde routes te exploiteren en voorzien ze bovendien in marketingdiensten die in wezen bedoeld zijn om de reclame voor die routes te verzorgen.
- (327) In dat verband is het argument van de exploitanten dat deze twee soorten overeenkomsten afzonderlijk moeten worden geanalyseerd omdat ze „*verschillende doelen hebben en de voorwaarden van de ene geenszins afhankelijk zijn van die van de andere*”⁽⁹⁷⁾, irrelevant. Uit het voorgaande blijkt immers duidelijk dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten, samen met de overeenkomsten inzake luchthavendiensten, integraal deel uitmaken van de commerciële relaties tussen Ryanair en de exploitanten met betrekking tot de exploitatie van de onder deze overeenkomsten vallende routes.
- (328) Bovendien blijkt dat de exploitanten, alvorens de betrokken overeenkomsten inzake marketingdiensten te ondertekenen, geen aanbesteding hebben georganiseerd, en dat zij zelfs geen andere mogelijke dienstverleners hebben geraadpleegd om hun respectieve offertes te vergelijken. Meer in het algemeen hebben zij voor de levering van de betrokken diensten geen andere dienstverleners overwogen dan AMS. Dit bevestigt dat er een nauwe afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de door Ryanair vanaf de luchthaven van Nîmes geëxploiteerde routes. Als de overeenkomsten inzake marketingdiensten echt los hadden gestaan van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten, is het immers waarschijnlijk dat de exploitanten naast AMS nog verschillende andere dienstverleners zouden hebben geraadpleegd.
- (329) Uit het vooraangaande blijkt, kortom, dat elke overeenkomst inzake marketingdiensten samen met de bijbehorende overeenkomst inzake luchthavendiensten moet worden geanalyseerd als één enkele maatregel, teneinde vast te stellen of deze overeenkomst staatssteun vormt.

7.1.1.2.4. Ten aanzien van de wijze van toepassing op de exploitanten van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie om de overeenkomsten inzake marketingdiensten te analyseren

- (330) Om het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de overeenkomsten inzake marketingdiensten toe te passen, moet eerst worden vastgesteld welke hypothetische marktdeelnemer als referentie moet worden gebruikt om het gedrag van de exploitanten te analyseren.
- (331) Een eerste oplossing zou erin bestaan ervan uit te gaan dat de exploitanten de overeenkomsten inzake marketingdiensten hebben gesloten in hun hoedanigheid van luchthavenbeheerders⁽⁹⁸⁾, en dat hun gedrag bijgevolg moet worden vergeleken met dat van een hypothetische luchthavenbeheerder die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden.
- (332) Een tweede oplossing zou erin bestaan ervan uit te gaan dat de exploitanten hebben gehandeld als entiteiten die belast zijn met een taak van algemeen belang, in dit geval de economische ontwikkeling van Nîmes en omgeving, en dat zij deze marketingdiensten hebben aangekocht om deze taak uit te voeren, los van hun hoedanigheid van beheerder van de luchthaven van Nîmes. Deze tweede oplossing zou haar grondslag vinden in het feit dat de CCI bij wet belast is met een dergelijke taak van economische ontwikkeling, terwijl volgens Frankrijk VTAN door middel van de delegatieovereenkomst door het SMAN met deze taak is belast. Zoals hierboven beschreven menen Frankrijk en de exploitanten dat VTAN op grond van de delegatieovereenkomst belast is met „*de economische en toeristische ontwikkeling van de streek*”.
- (333) In het kader van deze tweede benadering zou, volgens de jurisprudentie, enerzijds moeten worden nagegaan of de betrokken diensten beantwoorden aan „*daadwerkelijke behoeften*” van de overheidsafnemer⁽⁹⁹⁾, en anderzijds of de diensten zijn aangekocht tegen een prijs die gelijk is aan of lager is dan de „marktprijs”⁽¹⁰⁰⁾, anders gezegd of een marktdeelnemer in een markteconomie die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden en dergelijke diensten nodig had (zonder daarom luchthavenbeheerder te zijn), bereid zou zijn geweest om soortgelijke voorwaarden te aanvaarden als de door de exploitanten aanvaarde voorwaarden.

⁽⁹⁷⁾ Opmerkingen van de exploitanten over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 34.

⁽⁹⁸⁾ Onverminderd eventuele doelstellingen van het openbaar beleid inzake plaatselijke economische ontwikkeling die de exploitanten hadden kunnen nastreven door de betrokken overeenkomsten te sluiten.

⁽⁹⁹⁾ In deze analyse kan VTAN worden gelijkgesteld aan een „overheidsafnemer”, aangezien VTAN volgens Frankrijk uit hoofde van de delegatieovereenkomst een taak van algemeen belang voor de economische en toeristische ontwikkeling heeft.

⁽¹⁰⁰⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Gerecht van 28 januari 1999, BAI/Commissie, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, punten 75-76, en het arrest van het Gerecht van 5 augustus 2003, P&O European Ferries (Vizcaya), SA en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, T-116/01 en T-118/01, ECLI:EU:T:2003:217, punt 117.

- (334) De opmerkingen van bepaalde belanghebbenden neigen naar een, zij het impliciete, voorkeur voor de tweede oplossing. Ryanair heeft met name in haar studie van 20 december 2013 elementen aangevoerd om aan te tonen dat de prijs voor de marketingdiensten van AMS niet hoger was dan hetgeen kon worden beschouwd als een marktprijs voor dergelijke diensten, met als extra argument dat de luchthavenbeheerders zich in niets onderscheidden van de andere soorten klanten van AMS.
- (335) Met betrekking tot de periode na 31 december 2006 hebben de exploitanten elementen van dezelfde strekking voorgelegd, in het bijzonder dat „eraan herinnerd zij dat in de periode dat VTAN de luchthaven exploiteerde, alle of sommige van de uitgaven van AMS in werkelijkheid plaatsvonden in het kader van de openbare dienst van VTAN voor de gebiedspromotie en de economische en toeristische ontwikkeling”.
- (336) De Commissie is van oordeel dat van de twee in de hierboven vermelde overwegingen genoemde oplossingen, de tweede moet worden verworpen, omdat deze erop neerkomt dat het eerder vastgestelde onlosmakelijke karakter van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de bijbehorende overeenkomsten inzake marketingdiensten wordt genegeerd. Deze oplossing zou er namelijk op neerkomen dat de exploitanten de overeenkomsten inzake marketingdiensten hebben ondertekend zonder rekening te houden met de routes die door Ryanair werden aangeboden vanaf de luchthaven die zij beheren, en dat zij die overeenkomsten ook zouden hebben ondertekend als die routes en de bijbehorende overeenkomsten inzake luchthavendiensten niet hadden bestaan. Een dergelijke veronderstelling is om de hierboven uiteengezette redenen hoogst onwaarschijnlijk.
- (337) Zelfs wanneer de tweede oplossing zou worden aangehouden, zou zij bovendien niet leiden tot de conclusie dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten geen economisch voordeel opleveren voor Ryanair en AMS.
- (338) Zoals vermeld in overweging 333 volstaat het niet dat door een overheidsinstantie verrichte aankopen werden verricht tegen een prijs die lager is dan of gelijk is aan de „marktprijs” om geen economisch voordeel ten gunste van de verkoper in te houden. Ze moeten ook nog beantwoorden aan een „daadwerkelijke behoefte” van de overheidsafnemer.
- (339) Er mag niet categorisch worden uitgesloten dat de CCI of VTAN bij de uitoefening van een taak in het kader van de economische ontwikkeling van Nîmes en omgeving de behoefte voelt om een beroep te doen op commerciële dienstverleners om het gebied te promoten. In dit geval gaat het echter om een promotieactiviteit die gericht is op de commerciële activiteit van twee welbepaalde ondernemingen, namelijk Ryanair en de beheerder van de luchthaven van Nîmes.
- (340) Een overheidsinstantie zou niet ervan kunnen uitgaan dat marketingdiensten waarmee voornamelijk de activiteiten van een onderneming of enkele welbepaalde ondernemingen worden gepromoot, deel uitmaken van de specifieke taak van die instantie die bestaat in de promotie van de lokale economische ontwikkeling. Het is immers logisch dat een dergelijke instantie vertrekt van het principe dat de lokale ondernemingen hun marketing zelf moeten verzorgen of financieren, en dat zij haar eigen acties beperkt tot de algemene promotie van het gebied en het lokale economische weefsel, zonder specifieke ondernemingen te beogen.
- (341) Elke andere oplossing zou erop neerkomen dat ervan wordt uitgegaan dat een instantie die belast is met de lokale economische ontwikkeling — zonder dat dergelijke maatregelen staatssteun vormen — marketingdiensten zou kunnen aankopen die in wezen de promotie van de producten of diensten van bepaalde lokale ondernemingen tot doel hebben omdat die diensten de ontwikkeling van de lokale economie bevorderen, en dat ze worden aangekocht tegen „marktprijs”. Een dergelijke benadering zou erop neerkomen dat artikel 107, lid 1, VWEU wordt omzeild.
- (342) Zo blijkt dat de marketingdiensten die door de exploitanten zijn aangekocht bij AMS/Ryanair, niet kunnen worden beschouwd als activiteiten die voorzien in een „daadwerkelijke behoefte” van de exploitanten als instanties met als taak de lokale economie te ontwikkelen. Deze conclusie wordt bevestigd door bepaalde elementen die door Frankrijk zijn meegedeeld en volgens welke het met name „wellicht niet courant is dat chambres de commerce et d’industrie die geen luchthaven exploiteren, marketingdiensten aankopen bij luchtvaartmaatschappijen”⁽¹⁰¹⁾. Deze verklaring bevestigt bovendien dat de betrokken marketingdiensten, voor zover het de overeenkomsten van vóór 2007 betreft, in werkelijkheid door de CCI zijn aangekocht in haar hoedanigheid van beheerder van de luchthaven van Nîmes, en niet als instantie belast met de lokale economische ontwikkeling.

⁽¹⁰¹⁾ Zie voetnoot 85.

- (343) Bijgevolg zou de toepassing van de tweede oplossing, die in overweging 332 wordt beoogd, leiden tot de conclusie dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten een economisch voordeel inhouden voor ondernemingen die die diensten hebben verleend, alsook voor de luchtvaartmaatschappijen die direct geprofitteerd hebben van de marketingdiensten. Volgens deze benadering zouden de met AMS gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten steun vormen voor AMS als marketingdienstverlener en voor Ryanair als rechtstreekse en voornaamste begunstigde van die diensten.
- (344) Wanneer een instantie aankopen verricht tijdens de uitoefening van haar taken van algemeen belang, wordt bovendien in het algemeen verwacht dat zij haar uitgaven zo laag mogelijk houdt door een openbare aanbesteding te organiseren of, ten minste, door verschillende dienstverleners te raadplegen en hun aanbiedingen te vergelijken. Dit geldt nog meer voor goederen of diensten die zeer gedifferentieerd van aard zijn en waarvoor geen duidelijke referenties voor de marktprijs bestaan, wat duidelijk het geval is voor marketingdiensten. De exploitanten lijken voor de levering van de betrokken marketingdiensten echter geen andere dienstverleners dan AMS te hebben overwogen. Deze overweging bevestigt dat de tweede oplossing niet geschikt is.
- (345) Bovendien heeft Frankrijk aangegeven dat de Franse chambres de commerce et d'industrie „specifieke toeristische promotieacties voerden via hun deelname aan diverse regionale en departementale structuren op dat gebied, met name via regionale en departementale comités voor toerisme”⁽¹⁰²⁾. De door de CCI gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten die, volgens de exploitanten, vooral bedoeld zijn om de toeristische en commerciële attracties van Nîmes en omgeving te promoten, zijn echter rechtstreeks gesloten door de CCI, zonder tussenkomst van de lokale structuren die belast zijn met toeristische promotie. Dit is nog een element dat bevestigt dat de CCI de overeenkomsten inzake marketingdiensten vóór 31 december 2006 heeft ondertekend in haar hoedanigheid van luchthavenbeheerder. Deze conclusie wordt bovendien eenduidig door de exploitanten bevestigd in de volgende passage in hun opmerkingen: „De in deze zaak onderzochte besluiten zijn door de CCI genomen in haar hoedanigheid van exploitant van de luchthaven van Nîmes en leggen de voorwaarden voor de commerciële relaties met de luchtvaartmaatschappijen vast.”
- (346) Met het oog op de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie moet dus het gedrag van de CCI en van VTAN worden vergeleken met dat van een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden en die de luchthaven van Nîmes in hun plaats zou hebben beheerd.

7.1.1.2.4.1. *Ten aanzien van de voordelen die een marktdeelnemer in een markteconomie van de overeenkomsten inzake marketingdiensten had kunnen verwachten en de prijs die hij bereid zou zijn geweest voor deze diensten te betalen*

- (347) Uit al het voorgaande volgt dat voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de betrokken overeenkomsten inzake marketingdiensten, die overeenkomsten samen met de bijbehorende overeenkomsten inzake luchthavendiensten als één enkele transactie moeten worden geanalyseerd⁽¹⁰³⁾, en dat het gedrag van de exploitanten moet worden geanalyseerd in vergelijking met het gedrag van een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Nîmes in hun plaats zou exploiteren.
- (348) Bij de analyse van elk van de aldus geïdentificeerde transacties moet worden vastgesteld welke voordelen die hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie, die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden, van de marketingdiensten kon verwachten. In dat verband worden de algemene economische effecten van die diensten op het toerisme en de economische activiteit van de regio als zodanig buiten beschouwing gelaten. Alleen de effecten van deze diensten op de rentabiliteit van de luchthaven zijn van belang omdat de hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie als bedoeld in deze analyse alleen die effecten in aanmerking zou nemen.
- (349) De marketingdiensten zijn van die aard dat ze het gebruik bevorderen van de routes die onder de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de bijbehorende overeenkomsten inzake luchthavendiensten vallen, aangezien ze bedacht zijn om die routes te promoten. Zelfs als dit effect in eerste instantie ten goede komt aan de luchtvaartmaatschappij, is het ook iets waarvan de luchthavenbeheerder profiteert. Een toename van het aantal passagiers kan zich voor de luchthavenbeheerder namelijk vertalen in een toename van de inkomsten uit bepaalde luchthavengelden, alsook uit niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit met name de activiteiten van de parkeer garages, restaurants en andere commerciële activiteiten.

⁽¹⁰²⁾ Ibid.

⁽¹⁰³⁾ Een bepaalde overeenkomst inzake marketingdiensten moet samen met de bijbehorende overeenkomst inzake luchthavendiensten als één enkele transactie worden geanalyseerd. Er zijn echter evenveel afzonderlijke transacties als er „paren” overeenkomsten inzake marketingdiensten en overeenkomsten inzake luchthavendiensten zijn.

- (350) Het valt dus niet te ontkennen dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Nîmes zou beheren, dit positieve effect in aanmerking had kunnen nemen op het ogenblik dat hij voornemens was de overeenkomst inzake marketingdiensten en de bijbehorende overeenkomst inzake luchthavendiensten te sluiten. Hij zou dit hebben gedaan door de effecten van de betrokken routes op zijn toekomstige inkomsten en kosten te beoordelen en in dat verband een raming te maken van het aantal passagiers op die routes, waarin het positieve effect van de marketingdiensten zou worden weerspiegeld. Hij zou dit effect in aanmerking hebben genomen voor de gehele exploitatieperiode van de betrokken routes zoals vastgesteld in de overeenkomst inzake luchthavendiensten en de overeenkomst inzake marketingdiensten.
- (351) Tijdens de procedure heeft de Commissie dit erkend, want toen zij Frankrijk verzocht om de prognoses van de inkomsten en de kosten te reconstrueren die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben gemaakt alvorens de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten te sluiten, heeft zij aan Frankrijk voorgesteld om rekening te houden met de effecten van de overeenkomsten inzake marketingdiensten op het te verwachten verkeersvolume. Wanneer een luchthavenbeheerder een overeenkomst sluit die in promotieacties voor bepaalde verbindingen voorziet, is het immers normaal dat hij een vrij hoge bezettingsgraad ⁽¹⁰⁴⁾ voorziet op de betrokken routes en dat hij daarmee rekening houdt bij de evaluatie van zijn toekomstige inkomsten. De Commissie merkt in dat verband het standpunt van Ryanair op dat de overeenkomsten inzake marketingdiensten voor een luchthavenbeheerder niet alleen een kostprijs vormen, maar ook een mogelijke winst.
- (352) Er moet worden nagegaan of voor een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie redelijkerwijs andere voordelen te verwachten en te kwantificeren vielen dan de voordelen die het gevolg zijn van het positieve effect op het gebruik van de onder de overeenkomst inzake marketingdiensten vallende routes tijdens de in de overeenkomst voor marketingdiensten of de overeenkomst voor luchthavendiensten vastgestelde exploitatieperiode van die routes.
- (353) Bepaalde belanghebbenden, met name Ryanair in haar studie van 17 januari 2014 ⁽¹⁰⁵⁾, steunen deze stelling. De studie van 17 januari 2014 berust op het idee dat de door een luchthavenbeheerder aangeschafte marketingdiensten het imago van de luchthaven verbeteren en bijgevolg het aantal passagiers dat gebruikmaakt van deze luchthaven, gestaag doet toenemen, en dat dit effect zich niet beperkt tot de onder de overeenkomst voor marketingdiensten en de overeenkomst voor luchthavendiensten vallende verbindingen tijdens de in die overeenkomsten vastgestelde exploitatieduur. Uit die studie blijkt met name dat de marketingdiensten volgens Ryanair ook na afloop van de overeenkomst inzake marketingdiensten duurzame positieve effecten zullen sorteren voor het gebruik van de luchthaven.
- (354) In dit verband zij in de eerste plaats opgemerkt dat geen enkel element in het dossier erop wijst dat de exploitanten bij de sluiting van de overeenkomst inzake marketingdiensten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, een eventuele positieve impact van de overeenkomsten inzake marketingdiensten in aanmerking hebben genomen en a fortiori hebben gekwantificeerd die zich niet beperkt tot de onder die overeenkomst vallende verbindingen of de duur van die overeenkomsten. Bovendien heeft Frankrijk noch de CCI een methode voorgesteld aan de hand waarvan de eventuele waarde kan worden vastgesteld die een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Nîmes beheert, aan die effecten zou hebben toegekend bij de beoordeling van de vraag of het wenselijk is de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten te sluiten.
- (355) Zoals reeds eerder is vermeld, waren de bij AMS aangekochte marketingdiensten vooral gericht op mensen die wellicht gebruik zouden maken van de onder de overeenkomst inzake marketingdiensten vallende routes, namelijk de enige regelmatige routes die naar Nîmes werden aangeboden.
- (356) Ook het duurzame karakter van die effecten lijkt zeer onzeker. Het is denkbaar dat de promotie van Nîmes en omgeving op de website van Ryanair de bezoekers van de website ertoe heeft kunnen aanzetten om Ryanair-tickets naar Nîmes te kopen op het ogenblik dat zij toegang hadden tot die reclame of kort daarna. Het is daarentegen weinig waarschijnlijk dat de herinnering aan die reclame tijdens de bezoeken aan de website van Ryanair lang is blijven hangen en de aankoop van vliegtuigtickets ook na enkele weken nog heeft kunnen beïnvloeden. Een reclamecampagne heeft duurzame effecten wanneer de reclame wordt gemaakt aan de hand van één of meer media waaraan de consumenten frequent worden blootgesteld in een gegeven periode. Bijvoorbeeld een reclamecampagne op algemene tv- en radiozenders, op een aantal websites en/of een aantal reclameborden die buiten of op openbare plaatsen zijn opgesteld, zal een dergelijk duurzaam effect sorteren als de consumenten herhaaldelijk en passief toegang hebben tot die media. Een reclamecampagne die daarentegen beperkt blijft tot bepaalde pagina's van alleen de website van Ryanair, zal wellicht geen effecten sorteren die aanzienlijk langer zullen aanhouden dan de duur van die campagne.

⁽¹⁰⁴⁾ De bezettingsgraad wordt gedefinieerd als het aandeel bezette zitplaatsen in de toestellen die worden gebruikt om de betrokken route te exploiteren.

⁽¹⁰⁵⁾ *How should AMS Agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?* Oxera, 17 januari 2014.

- (357) Het is immers heel waarschijnlijk dat een bezoek aan de website van Ryanair voor de meesten niet vaak genoeg plaatsvindt om een blijvende herinnering teweeg te brengen aan de promotie van een regio op die website. Deze opmerking wordt nog fors versterkt door twee andere elementen.
- (358) Ten eerste bestaat de promotie van de regio Nîmes op de startpagina van de website van Ryanair volgens de bepalingen van de verschillende overeenkomsten inzake marketingdiensten louter uit een link naar een website die door de exploitanten is aangegeven tijdens beperkte, zelfs zeer korte perioden, namelijk:
- zeven dagen per jaar gedurende vijf jaar volgens de overeenkomst van 2005, verhoogd met 26 en drie dagen per jaar afhankelijk van de respectieve opening van de derde en de vierde route waarin de overeenkomst voorziet;
 - 27 dagen op de Engelse pagina en 60 dagen op de Belgische en Nederlandse pagina's volgens de overeenkomst van 2 januari 2007;
 - 33 dagen op de Engelse pagina en 60 dagen op de Belgische en Nederlandse pagina's volgens de overeenkomst van 1 november 2007, en
 - 32 dagen op de Engelse pagina en 60 dagen op de Belgische en Nederlandse pagina's volgens de overeenkomst van 27 augustus 2008.
- (359) Zowel de aard van deze reclame (de aanwezigheid van een link met een beperkte promotionele waarde) als de korte duur ervan hebben het effect wellicht sterk beperkt in de periode na de promotieacties, temeer omdat die reclame beperkt was tot alleen de website van Ryanair en niet via andere media was gevoerd. Anders gezegd is het zeer onwaarschijnlijk dat deze promotieacties bij de mensen die eraan zijn blootgesteld, een blijvende herinnering aan de betreffende promotie teweeg zouden hebben gebracht en een langdurig voordeel voor Nîmes en omgeving.
- (360) Ten tweede hadden de andere marketingacties in de overeenkomsten met AMS uitsluitend betrekking op de webpagina voor de bestemming Nîmes en op de pagina „Discover Europe”, waarvoor alleen de plaatsing van een knop en reclame via e-mail waren voorzien. Dit laatste type promotieactiviteit is doorgaans gericht tot een publiek dat per definitie beperkt is, zonder dat de doelgroep regelmatig eraan wordt blootgesteld. Bovendien lijkt het aannemelijk dat de bij de bestemming Nîmes behorende pagina op de website van Ryanair minder vaak zal worden bezocht dan de startpagina van de website, aangezien die gewijd is aan een specifieke bestemming van Ryanair en niet aan al haar activiteiten. Het is dus weinig waarschijnlijk dat de bezoekers van deze pagina zich de attracties van Nîmes en omgeving lang zullen blijven herinneren. Daarnaast wordt de pagina over Nîmes op de website van Ryanair zeer waarschijnlijk veelal bezocht door personen die zich aan het oriënteren zijn op deze bestemming of op de diensten van Ryanair op deze bestemming. Het is dus niet erg waarschijnlijk dat de reclame op deze pagina extra belangstelling voor deze bestemming zal opwekken bij personen die Nîmes niet kenden of niet interessant vonden. Op de pagina „Discover Europe” wordt een groot aantal bestemmingen door middel van knoppen onder de aandacht gebracht. Deze pagina biedt potentiële reizigers weliswaar een goede mogelijkheid op korte termijn uit meerdere reisbestemmingen te kiezen, maar het is niet erg waarschijnlijk dat mensen door het grote aanbod een langdurige interesse voor één specifieke bestemming zullen ontwikkelen.
- (361) Dus zelfs als de marketingdiensten het gebruik van de onder de overeenkomsten inzake marketingdiensten vallende routes hebben kunnen stimuleren tijdens de periode waarin die diensten werden verricht, is het zeer waarschijnlijk dat een dergelijk effect na die periode onbestaand of verwaarloosbaar was.
- (362) Uit de studies van Ryanair van 17 en 31 januari 2014 blijkt overigens dat de voordelen van de overeenkomsten inzake marketingdiensten die verder gaan dan de onder deze overeenkomsten vallende routes, en dan de in de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten vastgestelde exploitatieduur van deze routes, hoogst onzeker zijn en niet kunnen worden gekwantificeerd met een betrouwbaarheidsgraad die door een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie toereikend zou worden geacht.

- (363) Zo valt bijvoorbeeld in de studie van 17 januari 2014 het volgende te lezen: „Toekomstige incrementele winsten na de voorziene afloop van de overeenkomst inzake luchthavendiensten zijn echter van nature onzeker”⁽¹⁰⁶⁾. Daarnaast stelt deze studie twee methoden voor om de positieve effecten van de overeenkomsten inzake marketingdiensten vooraf te evalueren, namelijk een kasstroommethode en een kapitalisatiemethode.
- (364) De kasstroommethode bestaat in een evaluatie van de voordelen van de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten in de vorm van toekomstige inkomsten die voor de luchthavenbeheerder worden gegenereerd door de marketingdiensten en de overeenkomst inzake luchthavendiensten, met aftrek van de bijbehorende kosten. De kapitalisatiemethode bestaat erin de verbetering van het merkimage van de luchthaven dankzij de marketingdiensten te beschouwen als een immaterieel actief dat verworven is voor de prijs die in de overeenkomst inzake marketingdiensten is vastgesteld.
- (365) In de studie wordt echter gewezen op de vele problemen die de kapitalisatiemethode met zich meebrengt, wat aantoont dat een dergelijke methode geen betrouwbare resultaten oplevert, en wordt de voorkeur gegeven aan de kasstroommethode. In de studie wordt met name het volgende aangegeven: „Bij de op kapitalisatie gebaseerde benadering mag alleen het aandeel aan marketinguitgaven in aanmerking worden genomen dat toe te schrijven is aan de immateriëleactivabasis van een luchthaven. Het kan evenwel moeilijk zijn vast te stellen wat het aandeel aan marketinguitgaven is dat gericht is op het genereren van toekomstige inkomsten voor de luchthaven (d.w.z. een investering in de immateriëleactivabasis van de luchthaven) ten opzichte van die welke gericht zijn op het genereren van huidige inkomsten voor de luchthaven”⁽¹⁰⁷⁾. Voorts wordt er in de studie op gewezen dat „voor de toepassing van de op kapitalisatie gebaseerde benadering de gemiddelde periode moet worden geschat waarin een luchthaven een klant kan behouden dankzij de marketingcampagne van AMS. In de praktijk zou het door een gebrek aan gegevens heel moeilijk zijn om een schatting te maken van de gemiddelde periode van klantenbehoud na een campagne van AMS”⁽¹⁰⁸⁾.
- (366) De studie van 31 januari 2014 stelt dan weer een praktische toepassing voor van de kasstroommethode. Volgens die methode nemen de voordelen van de overeenkomsten inzake marketingdiensten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten, die zich ook na afloop van de overeenkomst inzake marketingdiensten nog laten gevoelen, de vorm aan van een „eindwaarde” die wordt berekend op de vervaldatum van de overeenkomst. Deze eindwaarde wordt berekend uitgaande van de incrementele winsten die worden verwacht van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten tijdens het laatste toepassingsjaar van de overeenkomst inzake luchthavendiensten. Deze winsten worden in de daaropvolgende periode verlengd met een duur die overeenkomt met die van de overeenkomst inzake luchthavendiensten, aangepast op basis van het groeipercentage van de Europese markt voor luchtvervoer. Ze worden eveneens aangepast op basis van een waarschijnlijkheidsfactor die moet weergeven in hoeverre de overeenkomst inzake luchthavendiensten en de overeenkomst inzake marketingdiensten na hun beëindiging kunnen bijdragen aan de winsten van de luchthaven. Dat vermogen om duurzame winsten op te leveren is volgens de studie van 31 januari 2014 het gevolg van een reeks factoren „[...] waaronder een grotere bekendheid en een sterker merk, alsook netwerexternaliteiten en terugkerende passagiers”⁽¹⁰⁹⁾, zonder dat dit verder wordt toegelicht. Bovendien wordt bij deze methode rekening gehouden met een discontovoet die de kapitaalkosten weergeeft.
- (367) Als waarschijnlijkheidsfactor wordt in de studie een percentage van 30 % voorgesteld, wat als voorzichtig wordt beschouwd. De studie, die zeer theoretisch is, geeft echter geen enkele ernstige kwantitatieve of kwalitatieve rechtvaardiging daarvoor. Het percentage van 30 % is niet gebaseerd op feitelijke elementen betreffende de activiteit van Ryanair of van de markten voor luchtvervoer of luchthavendiensten. In de studie wordt evenmin een verband gelegd tussen dit percentage en de slechts terloops aangestipte factoren (bekendheid, sterk merk, netwerexternaliteiten en terugkerende passagiers), die de voordelen van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten zouden verlengen tot na de datum van beëindiging ervan. Tot slot berust de studie in geen enkel opzicht op de specifieke inhoud van de marketingdiensten waarin de verschillende overeenkomsten met AMS voorzien, om na te gaan in welke mate deze diensten bovengenoemde factoren kunnen beïnvloeden.
- (368) Bovendien toont de studie niet aan dat, na afloop van een overeenkomst inzake luchthavendiensten en een overeenkomst inzake marketingdiensten, de winsten die die overeenkomsten tijdens hun laatste geldigheidsjaar hebben opgeleverd voor de luchthavenbeheerder, van die aard zijn dat ze in de toekomst met een zekere graad van waarschijnlijkheid zullen aanhouden. Ze rechtvaardigt evenmin de relevantie van het groeipercentage van de luchtvervoersmarkt in Europa om de effecten van een overeenkomst inzake luchthavendiensten en een overeenkomst inzake marketingdiensten voor een bepaalde luchthaven te evalueren.

⁽¹⁰⁶⁾ Zie voetnoot 92.

⁽¹⁰⁷⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁸⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁹⁾ Ibid.

- (369) Het zou dus hoogst onwaarschijnlijk zijn dat een „eindwaarde” die wordt berekend volgens de door Ryanair voorgestelde methode, in aanmerking zou worden genomen door een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie die zou nagaan in hoeverre het voordelig is om een overeenkomst te sluiten.
- (370) Uit de studie van 31 januari 2014 blijkt derhalve dat de kasstroommethode net zoals de kapitalisatiemethode slechts hoogst onzekere en weinig betrouwbare resultaten kan geven.
- (371) Bovendien heeft Frankrijk noch een belanghebbende elementen aangedragen die erop kunnen wijzen dat de door Ryanair in die studie voorgestelde methode, of om het even welke andere methode die op gekwantificeerde wijze rekening houdt met de winsten die zouden worden gemaakt na afloop van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en de overeenkomsten inzake marketingdiensten, daadwerkelijk zou zijn toegepast door regionale luchthavenbeheerders die vergelijkbaar zijn met de beheerder van de luchthaven van Nîmes. Frankrijk heeft overigens geen commentaar geleverd op de studies van 17 en 31 januari 2014 en heeft de conclusies van die studies dus niet goedgekeurd.
- (372) Daarbij komt nog dat, zoals eerder gezegd, de marketingdiensten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, duidelijk gericht zijn op potentiële passagiers op de onder de overeenkomsten inzake marketingdiensten vallende routes. Als die routes bij afloop van de overeenkomst inzake luchthavendiensten niet worden verlengd, is het weinig waarschijnlijk dat de marketingdiensten positieve effecten kunnen blijven sorteren op het gebruik van de luchthaven na afloop van die overeenkomst. De waarschijnlijkheid dat een luchtvaartmaatschappij de exploitatie van een route wenst voort te zetten na de periode waarin ze volgens de overeenkomst inzake luchthavendiensten beloofd heeft deze te exploiteren, valt door een luchthavenbeheerder echter uiterst moeilijk te evalueren. Met name lagekostenmaatschappijen hebben laten zien dat zij er een zeer dynamisch beheer van opening en sluiting van routes op na houden om te kunnen inspelen op vaak zeer snel wisselende marktomstandigheden. Bij de sluiting van transacties zoals die welke in het kader van de formele onderzoeksprocedure worden onderzocht, zou een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie er dus niet vanuit kunnen gaan dat de luchtvaartmaatschappij de exploitatie van de betrokken route wil verlengen na afloop van de overeenkomst.
- (373) Bovendien, en ten overvloede, moet worden opgemerkt dat een eindwaarde die wordt berekend volgens de door Ryanair in de studie van 31 januari 2014 voorgestelde methode alleen positief is (en dus alleen een positief effect heeft op de verwachte rentabiliteit van de overeenkomst inzake luchthavendiensten en de overeenkomst inzake marketingdiensten) als de van die overeenkomsten verwachte incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van de overeenkomst inzake luchthavendiensten positief is. De methode bestaat er immers in om te vertrekken van de verwachte incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van de overeenkomst inzake luchthavendiensten, en die te extrapoleren naar de toekomst door er twee factoren op toe te passen. De eerste factor is de algemene groei van de Europese markt voor luchtvervoer en weerspiegelt de toename van het verwachte verkeersvolume. De tweede is een factor van 30 % die de kans weergeeft dat de uitvoering van recentelijk afgelopen overeenkomsten het sluiten van vergelijkbare overeenkomsten in de toekomst bevordert, zodat vergelijkbare financiële stromen worden gegenereerd. Als de verwachte toekomstige incrementele winst tijdens het laatste toepassingsjaar van de overeenkomst inzake luchthavendiensten negatief is, zal de eindwaarde ook negatief zijn (of ten hoogste gelijk zijn aan nul), wat aangeeft dat de sluiting van overeenkomsten zoals de verstreken overeenkomsten, net als die laatste overeenkomsten, de rentabiliteit van de luchthaven jaarlijks verder zal verzwakken.
- (374) Dit scenario wordt in de studie van 31 januari 2014 slechts heel kort belicht in een voetnoot zonder enige commentaar of rechtvaardiging: „[...] er kan geen eindwaarde worden berekend als de incrementele winst na aftrek van de AMS-betalingen in het laatste jaar van de betrokken periode negatief is.”⁽¹¹⁰⁾ Zoals verder zal worden aangetoond, leiden alle overeenkomsten waarop deze zaak betrekking heeft, tot verwachte incrementele stromen die elk jaar, en niet alleen over het geheel genomen, een negatieve netto contante waarde vertonen. Voor deze overeenkomsten zou een „eindwaarde”, berekend volgens de door Ryanair voorgestelde methode, gelijk zijn aan nul of zelfs negatief zijn. Wanneer met een dergelijke eindwaarde rekening wordt gehouden, zou dit de conclusie dat de verschillende overeenkomsten een economisch voordeel impliceren, dus niet in twijfel trekken.
- (375) Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat het enige voordeel dat een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie van een overeenkomst inzake marketingdiensten zou verwachten en zou kwantificeren bij de beoordeling van de vraag of het wenselijk is een dergelijke overeenkomst te sluiten, gekoppeld aan een overeenkomst inzake luchthavendiensten, zou bestaan in een positief effect van de marketingdiensten op het aantal passagiers dat tijdens de in de overeenkomsten vastgestelde exploitatieduur gebruik zou maken van de onder de betrokken overeenkomsten vallende routes. De andere eventuele winsten zouden te onzeker worden geacht om op gekwantificeerde wijze in aanmerking te worden genomen en er zijn geen aanwijzingen dat ze door de exploitanten in aanmerking zijn genomen.

⁽¹¹⁰⁾ Studie van 31 januari 2014, voetnoot 17, vrije vertaling van de Engelse tekst: „[...] no terminal value can be calculated if incremental profits net of AMS payments are negative in the last year of the period under consideration.”

7.1.1.2.4.2. *Ten aanzien van de relevantie van een vergelijking van de voorwaarden van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft met de luchthavengelden die in andere luchthavens in rekening worden gebracht*

- (376) Volgens de nieuwe richtsnoeren kan steun aan een luchtvaartmaatschappij die van een luchthaven gebruikmaakt, krachtens het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, in beginsel worden uitgesloten indien het voor de luchthavendiensten berekende tarief overeenstemt met het markttarief of aan de hand van een analyse vooraf, dat wil zeggen op basis van op het tijdstip van de toekenning van de steun beschikbare gegevens en van de op dat tijdstip te verwachten ontwikkelingen, kan worden aangetoond dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij zal leiden tot een positieve incrementele winstbijdrage voor de luchthaven⁽¹¹¹⁾ en beschouwd wordt als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie die ten minste op de lange termijn de luchthaven rendabel moet maken.
- (377) De nieuwe richtsnoeren bepalen bovendien het volgende: „Wanneer de Commissie regelingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet beoordelen, zal zij ook rekening houden met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden”⁽¹¹²⁾.
- (378) Met betrekking tot de eerste benadering (vergelijking met een „markttarief”) betwijfelt de Commissie ernstig of momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten te kunnen vaststellen, en vindt zij een analyse vooraf van de hogere rentabiliteit het meest relevante criterium voor de beoordeling van door luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen aangegane regelingen⁽¹¹³⁾.
- (379) De Commissie acht het opportuun om er in het kader van deze analyse aan te herinneren dat zowel Frankrijk als de belanghebbenden, na de goedkeuring van de nieuwe richtsnoeren, het verzoek hebben gekregen om opmerkingen te formuleren betreffende de toepassing van de bepalingen van die richtsnoeren op deze zaak. Noch Frankrijk, noch de belanghebbenden betwistten de benadering van de Commissie dat, aangezien geen geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens aan luchtvaartmaatschappijen verleende diensten te kunnen vaststellen, het meest relevante criterium voor de beoordeling van de tussen die partijen aangegane regelingen een analyse vooraf van de hogere rentabiliteit is.
- (380) Opgemerkt moet worden dat de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie met verwijzing naar een gemiddelde prijs die op andere, soortgelijke markten wordt waargenomen, in het algemeen afdoende is wanneer een markttarief redelijkerwijs kan worden vastgesteld of afgeleid van andere marktindicatoren. In het geval van luchthavendiensten heeft deze methode mogelijk echter niet altijd dezelfde relevantie. De opbrengsten en kosten verschillen namelijk sterk per luchthaven. Deze kosten en inkomsten hangen namelijk af van het ontwikkelingsstadium van de luchthaven, het aantal luchtvaartmaatschappijen dat op de luchthaven vliegt, de passagiersvervoerscapaciteit, de toestand van de infrastructuur en de daarmee gepaard gaande investeringen, het regelgevingskader, dat kan verschillen per lidstaat, alsook van de tekorten en de in het verleden door de luchthaven aangegane verplichtingen⁽¹¹⁴⁾.
- (381) Bovendien maakt de liberalisering van de luchtvervoersmarkt elke strikt vergelijkende analyse complex. Zoals in dit geval blijkt, berusten de commerciële praktijken tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen niet op een lijst van openbare prijzen voor individuele diensten. Deze commerciële relaties zijn heel uiteenlopend van aard. Ze omvatten een risicodeling op het vlak van het gebruik van de luchthaven en de commerciële en financiële verantwoordelijkheden, een veralgemening van de stimuleringsmechanismen en aanpassingen van de risicospreiding over de looptijd van de overeenkomst. Bijgevolg zijn de transacties onderling moeilijk vergelijkbaar op basis van een tarief per retourvlucht of per passagier.
- (382) Volgens Ryanair kan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie worden toegepast door bepaalde Europese luchthavens als benchmark te gebruiken. Volgens haar zijn bepaalde Europese luchthavens op grond van hun gelijkenissen substitueerbaar met de luchthaven van Nîmes en zij verstrekten daartoe een studie⁽¹¹⁵⁾, waarin de luchthavengelden die door Ryanair aan de luchthaven van Nîmes werden betaald vergeleken werden met die welke zij aan die vergelijkbare luchthavens betaalt, met als conclusie dat de aan Nîmes betaalde gelden niet beduidend lager zijn.

⁽¹¹¹⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 53.

⁽¹¹²⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 66.

⁽¹¹³⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 59, 61 en 66.

⁽¹¹⁴⁾ Besluit 2011/60/EU, overwegingen 88 en 89.

⁽¹¹⁵⁾ Studie van Oxera van 25 juni 2012.

- (383) De door Ryanair gevolgde methode is evenwel ondeugdelijk aangezien die zich beperkt tot diensten en betalingen uit hoofde van de overeenkomsten inzake luchthavendiensten zonder rekening te houden met de overeenkomsten inzake marketingdiensten. Zoals reeds eerder is aangetoond, zijn beide typen overeenkomsten onlosmakelijk met elkaar verbonden en moeten zij samen worden genomen bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. De conclusies van de door Ryanair verstrekte vergelijkende analyse kunnen derhalve niet in aanmerking worden genomen.
- (384) Ryanair heeft overigens niet aangetoond in hoeverre de genoemde luchthavens vergelijkbaar zijn qua verkeersstromen, soort verkeer, soort en omvang van de verleende luchthavendiensten, nabijheid van een grote stad, aantal inwoners in het verzorgingsgebied, welvaart van het omliggende gebied en aanwezigheid van andere geografische gebieden waaruit passagiers kunnen worden aangetrokken⁽¹¹⁶⁾. Noch Frankrijk, noch de belanghebbenden hebben bovendien aangevoerd dat er luchthavens zijn die op basis van die verschillende criteria voldoende vergelijkbaar zijn met de luchthaven van Nîmes.
- (385) In het licht van het voorgaande meent de Commissie dat de benadering die in het algemeen in de nieuwe richtsnoeren wordt aanbevolen voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, namelijk de analyse vooraf van de hogere (of de incrementele) rentabiliteit, in deze zaak moet worden toegepast.
- (386) Deze benadering wordt gerechtvaardigd door het feit dat een luchthavenbeheerder een objectief belang kan hebben bij het sluiten van een transactie met een luchtvaartmaatschappij wanneer hij redelijkerwijs kan verwachten dat die transactie zijn winsten verhoogt (of zijn verliezen verlaagt) ten opzichte van de contrafeitelijke situatie waarin die transactie niet zou zijn gesloten⁽¹¹⁷⁾, los van elke vergelijking met de voorwaarden die door andere luchthavenbeheerders aan luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden, of met de voorwaarden die door dezelfde luchthavenbeheerder aan andere luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden.
- (387) Wat dit laatste punt betreft, heeft de Commissie in de nieuwe richtsnoeren verklaard dat „tariefdifferentiatie een zakelijke standaardpraktijk is, zolang deze maar voldoet aan alle overige desbetreffende mededingingswetgeving en sectorale wetgeving. Niettemin dient dit beleid van tariefdifferentiatie zakelijk verantwoord te zijn om aan het beginsel van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie te voldoen”⁽¹¹⁸⁾ (voetnoten weggelaten).
- (388) Er moet bovendien aan worden herinnerd dat Frankrijk en de exploitanten hebben aangevoerd dat de luchthaven van Nîmes de eerste regionale luchthaven was waarover Veolia Transport het beheer voerde. Zij zijn van mening dat de positie van nieuwkomer in de markt voor VTAN de noodzaak heeft gerechtvaardigd om, eventueel met een aanvankelijk verlies, Ryanair aan de luchthaven te binden en de ontwikkeling van de luchthaven veilig te stellen, zodat VTAN de nodige ervaring kon opdoen in haar rol als luchthavenbeheerder. Indien dit argument in aanmerking zou worden genomen, zou het er feitelijk op neerkomen dat de benadering op basis van de incrementele rentabiliteit die in de richtsnoeren wordt vooropgesteld, kan worden genegeerd en dat VTAN, zonder dat dit Ryanair economische voordelen zou opleveren, overeenkomsten kon sluiten die tot een negatieve incrementele rentabiliteit zouden leiden.
- (389) Dit argument moet echter worden afgewezen. Ten eerste heeft, zoals eerder gezegd, noch Frankrijk, noch VTAN aangetoond dat de uit de overeenkomsten met Ryanair/AMS voor Veolia Transport voortvloeiende incrementele nettokosten, die hierna worden belicht, gecompenseerd zouden worden met opbrengsten die Veolia Transport in de toekomst uit deze eerste ervaring op het gebied van luchthavenbeheer zou halen. Bovendien blijkt nergens uit dat Veolia Transport deze eerste ervaring niet ook op een andere luchthaven had kunnen opdoen, waar de nettokosten lager zouden zijn.
- (390) Verder moet eraan worden herinnerd dat het gedrag van VTAN ten aanzien van Ryanair/AMS niet los kan worden gezien van dat van het SMAN. Dit is met name relevant in het licht van het feit dat de incrementele nettokosten van de met Ryanair en AMS gesloten overeenkomsten in werkelijkheid niet door VTAN hoefden te worden gedragen, maar door het SMAN, door middel van de forfaitaire bijdrage, die een evenwichtige exploitatie en een redelijke winst voor VTAN garandeerde. Vanuit het oogpunt van zijn rentabiliteit had het SMAN echter geen enkel belang bij het stimuleren van overeenkomsten waardoor Veolia Transport een eerste ervaring op het gebied van luchthavenbeheer zou kunnen opdoen om haar activiteiten op dit gebied te ontwikkelen. Het mogelijke belang van Veolia Transport bij de ontwikkeling van deze activiteiten zou dus nooit tot de conclusie kunnen leiden dat het SMAN zich samen met VTAN gedragen zou hebben als een marktdeelnemer in een markteconomie die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden.

⁽¹¹⁶⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 60.

⁽¹¹⁷⁾ Anders gezegd, als de verwachte incrementele rentabiliteit van die transactie positief is.

⁽¹¹⁸⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 62.

- (391) Bovendien moet worden opgemerkt dat bepaalde belanghebbenden in hun opmerkingen over de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de verschillende betrokken overeenkomsten verwezen hebben naar het feit dat de aan Ryanair aangeboden voorwaarden al dan niet zouden zijn aangeboden aan andere luchtvaartmaatschappijen die belangstelling hadden om de luchthaven van Nîmes te gaan gebruiken. Dit betoog snijdt geen hout. Vanuit het standpunt van een luchthavenbeheerder die zich door rentabiliteitsverwachtingen laat leiden, kunnen objectieve factoren rechtvaardigen dat verschillende voorwaarden aan verschillende luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden. Zo kunnen de verwachte verkeersstroom, het aantal en soort routes en de bijbehorende vluchtfrequenties of de aard van de door de luchtvaartmaatschappij verlangde prestaties worden genoemd. De mate waarin de door de CCI en VTAN aan Ryanair aangeboden voorwaarden zijn of zouden kunnen zijn aangeboden aan andere luchtvaartmaatschappijen, is dus irrelevant in het kader van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (392) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de benadering die in het algemeen in de nieuwe richtsnoeren wordt aanbevolen voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de relaties tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, namelijk de analyse vooraf van de hogere (of incrementele) rentabiliteit, in deze zaak moet worden toegepast. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat een luchthavenbeheerder een objectief belang kan hebben bij het sluiten van een transactie met een luchtvaartmaatschappij wanneer hij redelijkerwijs kan verwachten dat die transactie zijn winsten verhoogt (of zijn verliezen verlaagt) ten opzichte van de contrafeitelijke situatie waarin die transactie niet zou zijn gesloten⁽¹¹⁹⁾, los van elke vergelijking met de voorwaarden die aan andere luchtvaartmaatschappijen worden aangeboden, of met de voorwaarden die door andere luchthavenbeheerders worden aangeboden.

7.1.1.2.4.3. Conclusie betreffende de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (393) Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, om het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de betrokken overeenkomsten toe te passen, elke overeenkomst inzake marketingdiensten moet analyseren samen met de bijbehorende overeenkomst inzake luchthavendiensten, en moet vaststellen of een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie, die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden en de luchthaven van Nîmes beheert, deze overeenkomsten zou hebben gesloten. Daartoe moet de incrementele rentabiliteit van de overeenkomsten worden vastgesteld zoals de marktdeelnemer in een markteconomie die zou hebben beoordeeld op het ogenblik waarop de overeenkomsten werden gesloten, door voor de gehele geldigheidsperiode van de overeenkomsten de volgende ramingen te maken:
- het van deze overeenkomsten verwachte toekomstige incrementele verkeersvolume, rekening houdend met de effecten van de marketingdiensten op de bezettingsgraad van de onder de overeenkomsten vallende routes;
 - de van deze overeenkomsten verwachte toekomstige incrementele inkomsten, waaronder de inkomsten uit de luchthavengelden en grondafhandelingsdiensten, die gerealiseerd worden door de onder de overeenkomsten vallende routes, en de niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit het extra verkeersvolume dat tot stand wordt gebracht door de overeenkomsten;
 - de van deze overeenkomsten verwachte toekomstige incrementele kosten, waaronder de exploitatiekosten en de eventuele incrementele investeringskosten die het gevolg zijn van de onder deze overeenkomsten vallende routes, en de kosten voor de marketingdiensten.
- (394) Uit deze berekeningen moeten dan de toekomstige jaarlijkse stromen blijken die overeenstemmen met het verschil tussen incrementele inkomsten en incrementele kosten, zo nodig aangepast met een percentage dat de kapitaalkosten voor de luchthavenbeheerder weergeeft. Een positieve netto contante waarde betekent in principe dat de betrokken overeenkomsten geen economisch voordeel opleveren, terwijl een negatieve netto contante waarde op de aanwezigheid van een dergelijk voordeel wijst.
- (395) Daarbij moet worden opgemerkt dat bij een dergelijke beoordeling de argumenten van Ryanair en de exploitanten, volgens welke de prijs van de marketingdiensten die door de exploitanten werden aangekocht, gelijk is aan of lager is dan wat als een marktprijs voor dergelijke diensten kan worden beschouwd, niet ter zake doen. Een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden zou immers niet bereid zijn om dergelijke diensten aan te kopen, zelfs niet voor een prijs die lager is dan of gelijk is aan de marktprijs, als hij voorzag dat de door die overeenkomsten veroorzaakte incrementele kosten ondanks het positieve effect van die diensten op het gebruik van de betrokken routes, hoger zouden zijn dan de contante waarde van de incrementele inkomsten. In een dergelijk geval zou de marktprijs hoger zijn dan wat hij bereid is te betalen, en zou hij er logischerwijs dus toe worden gebracht af te zien van de betrokken diensten.

⁽¹¹⁹⁾ Anders gezegd, als de verwachte incrementele rentabiliteit van die transactie positief is.

- (396) Om dezelfde redenen zou het feit dat de prijzen in de overeenkomst inzake luchthavendiensten hoger kunnen liggen dan of gelijk kunnen zijn aan de door beheerders van min of meer vergelijkbare luchthavens in rekening gebrachte prijzen, in het kader van deze beoordeling irrelevant zijn, aangezien niet zou kunnen worden verwacht dat ze voldoende incrementele inkomsten genereren om de incrementele kosten te dekken.

7.1.1.2.5. Toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (397) Met het oog op de beoordeling van de betrokken overeenkomsten en rekening houdend met de voorgaande ontwikkelingen, moet eraan worden herinnerd dat zowel het bestaan als de omvang van steunelementen in die overeenkomsten moet worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden op het tijdstip van de sluiting van die overeenkomsten⁽¹²⁰⁾, en meer bepaald rekening houdend met de op dat ogenblik beschikbare informatie en de toen voorzienbare ontwikkelingen.
- (398) In de loop van de procedure heeft de Commissie Frankrijk verzocht de ramingen te verstrekken van de rentabiliteit en de incrementele kosten en inkomsten van de verschillende overeenkomsten die hadden kunnen worden opgesteld voordat deze overeenkomsten werden gesloten. De enige gegevens die Frankrijk naar aanleiding van dit verzoek heeft verstrekt, waren afkomstig uit een businessplan dat Veolia Transport in september 2006 (hierna „het VTAN-businessplan” genoemd), enkele maanden voordat zij de nieuwe exploitant van de luchthaven werd, had opgesteld om de evenwichtigheid van de nieuwe delegatie van een openbare dienst te beoordelen. Dit businessplan stond los van specifieke overeenkomsten, maar gaf een specificatie van de verwachte kosten en inkomsten met betrekking tot de exploitatie van de luchthaven over de gehele looptijd van de nieuwe delegatie van een openbare dienst (2007-2011).
- (399) Voorts heeft Frankrijk het resultaat van een voor VTAN door een economisch adviseur uitgevoerde studie (hierna „de VTAN-studie” genoemd) verstrekt, waarin aan de hand van het VTAN-businessplan een raming werd gemaakt van de mate waarin het extra verkeersvolume dat een nieuwe overeenkomst met zich zou meebrengen, van invloed zou zijn op de verschillende kosten en inkomsten, met uitzondering van de kosten die de overeenkomsten inzake marketingdiensten met zich brengen.
- (400) Wat betreft de inkomsten van de luchthavenbeheerder, blijkt uit de VTAN-studie dat de luchtvaartgebonden inkomsten, afkomstig uit luchthavengelden en heffingen voor de grondaafhandelingsdiensten, door hun opzet volgens het extra verkeersvolume variëren, evenals de commerciële niet-luchtvaartgebonden inkomsten (die samenhangen met de activiteit van de winkels, restaurants en parkeerterreinen op de luchthaven). Niet-luchtvaartgebonden inkomsten in de vorm van domeinheffingen (doorgaans vaste huurgelden die de beheerder van de luchthaven van Nîmes van verschillende op de luchthaven gevestigde ondernemingen ontvangt) worden daarentegen niet beïnvloed door veranderingen in het verkeersvolume en mogen dus niet in aanmerking worden genomen bij een incrementele analyse.
- (401) Ten aanzien van de kosten toont de studie aan dat bepaalde uitgaven, zoals kantoorkosten, bij een veranderend verkeersvolume niet veranderen, terwijl andere uitgaven, zoals inkopen, direct met het verkeersvolume samenhangen. Over de onderhouds- en reparatiekosten zegt de studie dat vanwege het feit dat de infrastructuur door Ryanair en de andere luchthavengebruikers zonder onderscheid gebruikt wordt (opleidingsschool, op de luchthaven gevestigde ondernemingen, civiele bescherming), de meeste hiermee samenhangende kosten vaste kosten zijn en dus niet variëren door een veranderend verkeersvolume⁽¹²¹⁾. Volgens de studie kan een klein maar niet verwaarloosbaar deel van deze kosten (geschat op 8 % van de totale onderhouds- en reparatiekosten) worden toegeschreven aan Ryanair.
- (402) Bij de personeelskosten heeft de studie rekening gehouden met het feit dat een deel ervan losstond van het luchtverkeer en dat alleen de personeelskosten voor de afhandeling van vliegtuigen en passagiers en een deel van de administratieve personeelskosten aan het met Ryanair samenhangende vliegverkeer moet worden toegeschreven. Zo moet volgens de studie over de gehele onderzochte periode [40-50] % van de totale personeelskosten worden toegeschreven aan Ryanair.

⁽¹²⁰⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Gerecht van 19 oktober 2005, Freistaat Thüringen/Commissie, T-318/00, ECLI:EU:T:2005:363, punt 125, en het arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, EDF, C-124/10, ECLI:EU:C:2012:318, punten 85, 104 en 105.

⁽¹²¹⁾ Zo zouden ook zonder een of meer van de overeenkomsten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, de betrokken kosten wel moeten worden betaald om de infrastructuur in goede staat te houden. De Commissie is van oordeel dat in een extreem scenario waarin Ryanair ervoor zou kiezen de luchthaven volledig te verlaten vanwege de voorwaarden die de luchthavenbeheerder tijdens onderhandelingen over een overeenkomst aanbiedt, de luchthavenbeheerder gedurende ten minste een bepaalde tijd de luchthaven in bedrijf zou houden voor zijn resterende klanten (civiele bescherming, opleidingsschool, op de luchthaven gevestigde ondernemingen) en zou pogen nieuwe luchtvaartmaatschappijen te vinden die vanaf de luchthaven routes willen openen. In het kader van de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op de verschillende betrokken overeenkomsten vindt de Commissie derhalve dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven beheert in de plaats van de CCI of VTAN, uit zijn beoordeling van de incrementele kosten de meeste onderhouds- en reparatiekosten voor de infrastructuur zou hebben weggelaten, omdat deze kosten zonder de overeenkomst hoe dan ook gedragen zouden moeten worden. Deze logica is eveneens van toepassing op alle kosten die gemaakt moeten worden om de luchthaven in bedrijf te houden als er helemaal geen regelmatig luchtverkeer plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld een deel van de kosten voor leidinggevend en administratief personeel.

- (403) In de studie is ook ingegaan op de door de luchthavenbeheerder betaalde belastingen. Hierover wordt opgemerkt dat de onroerendgoedbelasting, die uitsluitend bepaald wordt door de omvang van het door de luchthavenexploitant beheerde gebied, losstaat van het luchtverkeer, terwijl de bedrijfsbelasting hoofdzakelijk van de omzet, en dus van het luchtverkeer, afhangt en de loonbelasting direct samenhangt met de hierboven vermelde personeelskosten. Tot slot moet volgens de studie [40-50] % van de kosten voor marketingonderzoek, die door de luchthavenbeheerder worden gefinancierd en zowel op het commerciële passagiersvervoer, de ontwikkeling van de luchthaven door implementatie van nieuwe routes of nieuwe activiteiten als de ontwikkeling van het industrieel centrum betrekking hebben, worden toegeschreven aan luchtverkeer van Ryanair.
- (404) Zo moet volgens de studie een percentage van alle inkomsten en kosten uit het VTAN-businessplan worden toegekend aan het luchtverkeer van Ryanair, dat afhankelijk van het verkeersvolume varieert. In de studie is tot slot het in het VTAN-businessplan verwachte verkeersvolume in aanmerking genomen en zijn de hiervoor per post te verwachten incrementele kosten en inkomsten per passagier over de gehele periode afgeleid.
- (405) Volgens de Commissie vormen het VTAN-businessplan en de VTAN-studie betrouwbare elementen die bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie in aanmerking kunnen worden genomen. Uit het dossier blijkt namelijk dat het VTAN-businessplan op een zeer grondige en betrouwbare analyse is gebaseerd, omdat het businessplan als grondslag moest dienen voor de vaststelling van de forfaitaire bijdrage die het financiële evenwicht van de luchthavenexploitatie moest garanderen. Bovendien is dit businessplan niet door de huidige procedure beïnvloed, omdat de Commissie zich pas over de zaak is gaan buigen naar aanleiding van een klacht die in januari 2010 is ontvangen. Uit het onderzoek van dit businessplan en de bijbehorende documenten komen geen onvoorzichtige of onrealistische veronderstellingen naar voren die Veolia Transport bij de opstelling van het plan als uitgangspunt heeft genomen. Ook in de VTAN-studie wordt van redelijke veronderstellingen uitgegaan. Deze studie is dan ook door de Commissie in haar analyse meegenomen, zoals hierna zal worden beschreven.
- (406) Met uitzondering van het VTAN-businessplan is de enige becijferde economische evaluatie die door Frankrijk werd verstrekt een studie betreffende de economische impact van de luchthaven van Nîmes uit 2006. Deze studie heeft hoofdzakelijk betrekking op de economische impact van de activiteiten van de luchthaven, en in het bijzonder van de verbindingen die Ryanair vanaf deze luchthaven onderhoudt, op de regionale economie. De studie is dus niet relevant voor de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, waarvoor uitsluitend de rentabiliteit van de luchthaven telt.
- (407) Volgens Ryanair mag het feit dat er geen businessplan was op het ogenblik van de sluiting van overeenkomsten zoals die waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, niet worden gebruikt als bewijs dat niet is voldaan aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (408) De Commissie is van oordeel dat het feit dat er geen businessplan was, of algemener geen aan de sluiting van een overeenkomst voorafgaande kosten-batenanalyse, een ernstige aanwijzing is ten gunste van de conclusie dat de met Ryanair en AMS voor de CCI gesloten overeenkomsten niet in overeenstemming zijn met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, temeer omdat Frankrijk noch de CCI in staat was om met betrekking tot deze overeenkomsten ook maar enige, laat staan een volledige, kosten-batenanalyse te verschaffen die was gemaakt voordat de overeenkomsten werden gesloten.
- (409) Deze opmerking geldt eveneens in grote mate voor VTAN, die weliswaar een degelijk en gedetailleerd businessplan heeft opgesteld voor de gehele looptijd van de luchthavenexploitatie, maar vervolgens blijkens het dossier voorafgaand aan de sluiting van de verschillende overeenkomsten met Ryanair en AMS daarvan geen specifieke kosten-batenanalyse heeft gemaakt, terwijl zij daarvoor dat bedrijfsplan had kunnen gebruiken ⁽¹²²⁾.
- (410) Volgens Frankrijk „heeft de exploitant zich in zijn besluitvorming in eerste instantie laten leiden door groeiperspectieven voor het luchtverkeer die wezen op mogelijk nieuwe diensten en daarnaast op daaruit voortvloeiende directe economische gevolgen voor de luchthaven, gezien de verwachte economische gevolgen voor de regio” ⁽¹²³⁾. Dit element is een bijkomende aanwijzing dat de overeenkomsten met Ryanair en AMS niet beantwoorden aan het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.

⁽¹²²⁾ Het businessplan beschrijft de verwachte inkomsten en kosten van alle activiteiten van de luchthaven, alsook de verwachte resultaten van deze activiteiten. Omdat het businessplan het geheel van de activiteit betreft, bevat het geen analyse van de verwachte rentabiliteit van specifieke overeenkomsten. Voor de analyse van de rentabiliteit van specifieke overeenkomsten had VTAN de verwachte incrementele inkomsten en kosten van deze overeenkomsten kunnen vaststellen op basis van bepaalde elementen uit het businessplan, zoals bijvoorbeeld de niet-luchtvaartgebonden inkomsten voor de gehele luchthaven.

⁽¹²³⁾ Zie voetnoot 85.

- (411) Een andere duidelijke aanwijzing in die richting is het feit dat Veolia Transport, vlak voordat zij de luchthaven zou gaan exploiteren, van mening was dat het luchtverkeer van Ryanair tot een lager rendement voor de luchthaven zou leiden. Zoals eerder aangegeven is namelijk in de door Veolia Transport in het kader van de aanbesteding verstrekte documenten het volgende vermeld: „Op de lange termijn zouden in de plaats van de activiteiten van Ryanair (die onder zeer gunstige voorwaarden vanaf de luchthaven vliegt) diensten van andere luchtvaartmaatschappijen kunnen komen, die akkoord gaan met voor de luchthavenexploitant gunstigere economische voorwaarden [...]”⁽¹²⁴⁾; „De overname van het risico, boven de [...] %, door de concessiegever kan vanuit strategisch oogpunt gerechtvaardigd worden door het economische voordeel dat het aantal door Ryanair ingevlogen toeristen voor de regio Gard oplevert. Want zoals wij in onze inschrijving hebben toegelicht, is de komst van deze luchtvaartmaatschappij (door de bijzonder gunstige voorwaarden waarvan die profiteert) financieel onvoordelig voor de luchthaven, maar economisch zeer voordelig voor de lokale economie.”⁽¹²⁵⁾; „Ryanair kiest met name in Frankrijk bewust voor kleine of middelgrote luchthavens, waarmee de maatschappij zeer gunstige materiële en/of financiële voorwaarden overeenkomt.”⁽¹²⁶⁾; „De samenwerking met Ryanair heeft wat betreft de hoofdovereenkomst en de overeenkomst met Airport Marketing Services geresulteerd in een negatieve omzet (tussen [...] × 1 000 EUR en [...] × 1 000 EUR afhankelijk van het aanbod en het gebruik, ofwel een voor de luchthaven gemiddelde kostprijs per vertrekkende passagier van circa [...] à [...] EUR exclusief belastingen per hoofd)”⁽¹²⁷⁾.
- (412) Zoals verderop wordt toegelicht, worden deze verschillende aanwijzingen bevestigd door de beoordeling die de Commissie heeft verricht van wat de door een hypothetische marktdeelnemer in een markteconomie uitgevoerde kosten-batenanalyse zou zijn geweest.
- (413) In de loop van de procedure heeft de Commissie Frankrijk verzocht om een gekwantificeerde reconstructie te maken van de kosten-batenanalyse die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben verricht alvorens de overeenkomsten met Ryanair en AMS te sluiten, waarbij wordt uitgegaan van de objectieve gegevens die de exploitanten bekend waren op het tijdstip waarop de overeenkomsten werden gesloten, en van de voorzienbare ontwikkelingen.
- (414) Als reactie op dat verzoek heeft Frankrijk een reconstructie verstrekt van de verwachte incrementele kosten en inkomsten voor elke overeenkomst die met Ryanair en AMS werd gesloten. Voor de periode waarin de CCI de luchthaven exploiteerde, berust deze analyse grotendeels op gegevens die achteraf, dat wil zeggen na de sluiting van de overeenkomsten, werden waargenomen. Zo bestond de door Frankrijk gehanteerde methode erin om de gemiddelde kosten en inkomsten per eenheid per passagier te berekenen op basis van de exploitatiekosten en de inkomsten van de luchthaven in de loop van de periode 2000-2006. Frankrijk heeft deze gegevens in zijn analyse van elke overeenkomst vermenigvuldigd met het verwachte incrementele verkeersvolume van elke overeenkomst, dat wil zeggen het verkeersvolume dat bij de sluiting van de overeenkomst kon worden verwacht. Aangezien deze analyse grotendeels berust op gegevens betreffende kosten en inkomsten die na de sluiting van de verschillende overeenkomsten werden vastgesteld, en niet noodzakelijk op elementen die te voorzien waren op het tijdstip waarop de overeenkomsten werden gesloten, kan deze methode geen weerspiegeling zijn van de kosten-batenanalyse die een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben verricht alvorens te besluiten om deze overeenkomsten te sluiten.
- (415) Wat betreft de kosten, komt de door Frankrijk gehanteerde methode er bovendien op neer dat rekening wordt gehouden met de integrale kosten per eenheid, dat wil zeggen alle exploitatiekosten van de luchthaven per passagier, in plaats van met de incrementele kosten, dat wil zeggen de kosten die specifiek door elke overeenkomst zijn teweeggebracht. De incrementele kosten kunnen echter verschillen van de integrale kosten per eenheid en zijn doorgaans veel geringer, gelet op het belangrijke aandeel van de vaste kosten van een luchthaven. Het gebruik van de integrale kosten per eenheid vormt dus een tweede zwak punt in de door Frankrijk voorgestelde methode. Dit leidt er bovendien toe dat de rentabiliteit van verschillende overeenkomsten sterk wordt verlaagd, waardoor de betrokken luchtvaartmaatschappijen worden benadeeld.
- (416) Bijgevolg heeft de Commissie haar eigen analyse gemaakt door de incrementele kosten en inkomsten van de verschillende overeenkomsten te reconstrueren zoals een marktdeelnemer in een markteconomie deze vooraf zou hebben beoordeeld, met toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie. De gehanteerde hypothesen en de resultaten van de analyse worden hieronder uiteengezet.

7.1.1.2.5.1. Tijdschhorizon

- (417) Een marktdeelnemer in een markteconomie zou bij zijn beoordeling van het belang van de sluiting van een overeenkomst inzake luchthavendiensten en/of een overeenkomst inzake marketingdiensten als tijdschhorizon voor zijn beoordeling de looptijd van de betrokken overeenkomsten hebben gekozen.

⁽¹²⁴⁾ Bijlage 2014-1-1 bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014, blz. 9.

⁽¹²⁵⁾ Bijlage 2014-1-1 bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014, blz. 15.

⁽¹²⁶⁾ Bijlage 2014-1-4 b bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014, blz. 13.

⁽¹²⁷⁾ Bijlage 2014-1-4 b bij het antwoord van Frankrijk van 19 februari 2014 op het verzoek om inlichtingen van 23 december 2013, blz. 16.

- (418) Het lijkt niet gerechtvaardigd om een langere periode te gebruiken. Op de data waarop de overeenkomsten werden gesloten, zou een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie immers niet hebben gerekend op een verlenging van deze overeenkomsten op hun vervaldag onder dezelfde voorwaarden of onder andere voorwaarden, temeer daar lagekostenmaatschappijen zoals Ryanair erom bekend stonden en staan dat zij hun activiteiten op het gebied van de opening en sluiting van routes en op het gebied van verhogingen en verlagingen van vluchtfrequenties zeer dynamisch laten evolueren.
- (419) Bovendien moet worden opgemerkt dat voor bepaalde overeenkomsten de werkelijke aanvangsdatum van de onder de overeenkomst vallende activiteiten niet de datum is waarop de overeenkomst is gesloten. In dat geval is het de werkelijke aanvangsdatum die als vertrekpunt is genomen, en niet de datum waarop de overeenkomst is gesloten.
- (420) Er moet eveneens worden opgemerkt dat, in het kader van de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, geen rekening is gehouden met het feit dat Ryanair bepaalde routes niet heeft geëxploiteerd gedurende de gehele periode die in bepaalde overeenkomsten was vastgesteld, omdat dit element niet bekend en niet voorzienbaar was op het ogenblik waarop de overeenkomsten werden gesloten.
- (421) Hieronder zal de Commissie de bij de analyse van de overeenkomsten met Ryanair/AMS gehanteerde hypothesen inzake incrementeel verkeer en incrementele inkomsten en kosten beschrijven, en vervolgens de resultaten van de analyse uiteenzetten.

7.1.1.2.5.2. Incrementeel verkeer en verwacht aantal retourvluchten

- (422) De door de Commissie verrichte analyse berust op het incrementele verkeersvolume (anders gezegd, het extra aantal passagiers) dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Nîmes beheert in de plaats van de exploitanten, had kunnen voorspellen bij de sluiting van de overeenkomsten. Voor de overeenkomst van 2000 bijvoorbeeld gaat het erom het aantal passagiers vast te stellen dat de beheerder van de luchthaven van Nîmes in 2000 kon verwachten op de door Ryanair geëxploiteerde route Nîmes-Londen in de loop van de uitvoeringsperiode van de overeenkomst.
- (423) Het geraamde incrementele verkeersvolume is vastgesteld afhankelijk van het aantal routes en vluchtfrequenties waarin de verschillende overeenkomsten inzake luchthavendiensten en overeenkomsten inzake marketingdiensten voorzien, en het daaruit voortvloeiende aantal jaarlijkse retourvluchten.
- (424) Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met de capaciteit van de toestellen die door Ryanair, afhankelijk van de overeenkomsten, worden gebruikt, namelijk Boeings 737-200, Boeings 737-300 en Boeings 737-800.
- (425) Voor de overeenkomsten die gesloten zijn vanaf oktober 2005 en die door AMS geleverde marketingdiensten betroffen, is de Commissie uitgegaan van de hypothese van een bezettingsgraad van 85 % per vlucht. Dit is een hypothese die gunstig is voor Ryanair, want een bezettingsgraad van 85 % is hoog. Deze bezettingsgraad is overigens iets hoger dan het gemiddelde van de vluchten die Ryanair op zijn net exploiteert op zijn net⁽¹²⁸⁾ en hoger dan of gelijk aan de bezettingsgraad die door Frankrijk voor de verschillende overeenkomsten is voorgesteld in zijn reconstructie van de kosten-batenanalyses. Hoewel het een gunstige hypothese betreft, kan deze hoge bezettingsgraad volgens de Commissie worden gehanteerd om een mogelijk gunstig effect van de marketingdiensten op het gebruik van de onder de diverse overeenkomsten vallende verbindingen weer te geven, aangezien verder geen kwantitatieve gegevens betreffende de verwachte impact van deze diensten op de bezettingsgraad beschikbaar zijn.
- (426) Voor overeenkomsten die vóór oktober 2005 zijn gesloten, heeft de Commissie daarentegen minder hoge bezettingsgraden aangehouden. De bijbehorende hypothesen worden hieronder besproken, bij de analyse van de betreffende overeenkomsten. In dit verband moet worden opgemerkt dat de overeenkomst van april 2000 en de verschillende wijzigingen hierop niet voorzagen in door Ryanair of haar dochterondernemingen te verrichten marketingdiensten, maar in beperkte pr-acties (uitgifte van persberichten, organisatie van persconferenties, enz.) die onder de verantwoordelijkheid van de CCI vielen.
- (427) Sommige overeenkomsten bevatten aanwijzingen over het verwachte aantal passagiers op de betrokken routes. Aangezien deze aanwijzingen echter niet bindend zijn, zouden ze niet noodzakelijk door een bedachtzame marktdeelnemer in een markteconomie in aanmerking zijn genomen bij zijn kosten-batenanalyse. De Commissie heeft ze dus niet in aanmerking genomen en heeft de hypothese van een bezettingsgraad van 85 % gebruikt voor alle overeenkomsten die vanaf 2005 zijn gesloten (wat hoger is dan die aanwijzingen).

⁽¹²⁸⁾ Zie <http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/>.

- (428) Bovendien bevatten sommige overeenkomsten een toezegging van de luchtvaartmaatschappij betreffende het minimumaantal op de betrokken routes te vervoeren passagiers. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou echter wellicht uitgegaan zijn van een hoger aantal passagiers dan het door de luchtvaartmaatschappij gewaarborgde minimumaantal passagiers. Hij zou wellicht zijn uitgegaan van de hypothese dat de luchtvaartmaatschappij een veiligheidsmarge had voorzien tussen het minimale verkeersvolume waartoe zij zich had verbonden, en het verkeersvolume dat redelijkerwijs te verwachten viel. De Commissie heeft dus beslist om in haar beoordeling geen rekening te houden met deze verplichte minima. Deze minima liggen doorgaans lager dan de door de Commissie in aanmerking genomen hypothesen voor incrementeel verkeer.

7.1.1.2.5.3. *Incrementele inkomsten (overeenkomsten met Ryanair en AMS)*

- (429) Voor elke door haar geanalyseerde transactie heeft de Commissie getracht de incrementele inkomsten vast te stellen, zoals een marktdeelnemer in een markteconomie die zou hebben voorzien.
- (430) Krachtens het „single till”-beginsel acht de Commissie het passend de luchtvaartgebonden en niet-luchtvaartgebonden inkomsten in aanmerking te nemen.
- (431) De luchtvaartgebonden inkomsten bestaan uit de opbrengsten uit verschillende heffingen die door de luchtvaartmaatschappij aan de luchthavenbeheerder moeten worden betaald, namelijk:
- de landingsheffing, die bestaat uit een per retourvlucht vastgesteld bedrag;
 - de passagiersheffing, die bestaat uit een per passagier vastgesteld bedrag;
 - de voor grondafhandelingsdiensten betaalde heffing, dat wil zeggen een bedrag per retourvlucht dat is vastgesteld in de verschillende overeenkomsten inzake luchthavendiensten.
- (432) De door de exploitanten toegepaste landingsheffing en passagiersheffing zijn in principe gereguleerde heffingen die een vergoeding vormen voor de toegang tot de luchthaveninfrastructuur en die na een raadpleging zijn vastgesteld voor alle luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken. Ze worden ook openbaar bekendgemaakt. Voor die verschillende overeenkomsten heeft de Commissie als verwachte eenheidsbedragen voor landingsheffingen en passagiersheffingen de openbare heffingen genomen die van toepassing waren op het ogenblik dat de overeenkomsten gesloten werden, rekening houdend met de aanwijzingen in de overeenkomsten over de wijze waarop de voor Ryanair geldende heffingen moesten worden berekend, en daarop een indexering van 2 % per jaar toegepast, aangezien redelijkerwijs kon worden voorzien dat de gereguleerde heffingen elk jaar zouden worden verhoogd om de inflatie te volgen. Het systeem van gereguleerde luchthavenheffingen voorziet niet in een automatische indexering, maar in de mogelijkheid voor de beheerder de heffingen in de loop van de tijd in overleg aan te passen. Op het moment dat de verschillende overeenkomsten gesloten werden, was het dus niet mogelijk met zekerheid vast te stellen hoe deze gereguleerde heffingen zich zouden gaan ontwikkelen. Daarom is de Commissie van oordeel dat een marktdeelnemer in een markteconomie er gewoonweg en logischerwijs vanuit zou zijn gegaan dat de heffingen elk jaar zouden worden verhoogd om de inflatie te volgen, daarbij uitgaande van een inflatiepercentage van 2 %, wat het streefpercentage is van de Europese Centrale Bank (ECB) voor de eurozone ⁽¹²⁹⁾.
- (433) De heffing voor de grondafhandelingsdiensten zijn niet gereguleerd maar komen via bilaterale onderhandelingen tot stand. In de verschillende overeenkomsten inzake luchthavendiensten die met Ryanair zijn gesloten, is deze heffing een vast bedrag per retourvlucht zonder indexering, behalve in de gevallen waarin niet in deze heffing is voorzien. De Commissie heeft in haar analyse dus het uit elke overeenkomst voortvloeiende bedrag in aanmerking genomen.
- (434) Voor de berekening van de opbrengst van de drie luchtvaartheffingen die een marktdeelnemer in een markteconomie van elke overeenkomst zou hebben verwacht, heeft de Commissie gebruikgemaakt van de prognoses voor het aantal retourvluchten (voor de landingsheffing en de grondafhandelingsheffing) en het extra verkeer (voor de passagiersheffing), zoals vastgesteld bij elke overeenkomst, vermenigvuldigd met de eenheidsbedragen van de heffingen zoals hierboven vastgesteld.

⁽¹²⁹⁾ Een doelstelling van de ECB is de prijsstabiliteit te behouden en de jaarlijkse inflatie op middellange termijn te handhaven onder, maar dicht bij 2 %. Vrije vertaling van de originele Engelse tekst: „In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term.” Zie: <http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html>.

- (435) Ten aanzien van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten voor wat betreft de door VTAN gesloten overeenkomsten, heeft de Commissie de door Frankrijk voorgestelde benadering gevolgd, die bestaat in het gebruik van de incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier⁽¹³⁰⁾ uit de eerder aangehaalde VTAN-studie. Zoals hierboven is uiteengezet, vormen deze studie en het VTAN-businessplan dat eraan ten grondslag ligt, aanvaardbare uitgangspunten voor een gefundeerde analyse van de verwachte rentabiliteit.
- (436) Wat betreft de door de CCI gesloten overeenkomsten, heeft de Commissie een andere benadering moeten kiezen, aangezien de CCI, voor zover de Commissie bekend, voor de sluiting van de overeenkomsten geen prognose van niet-luchtvaartgebonden inkomsten had opgesteld. De Commissie heeft zich gebaseerd op gegevens over de commerciële niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de gehele luchthaven over de periode 1999-2006, die door Frankrijk ter beschikking zijn gesteld. Volgens de Commissie zijn dit de meest betrouwbare gegevens, omdat anders dan bij de inkomsten uit de domeinheffingen, die vastliggen, de commerciële inkomsten praktisch evenredig met het verkeer variëren. De Commissie acht het waarschijnlijk dat een marktdeelnemer in een markteconomie het bedrag aan incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier zou hebben vastgesteld op het ogenblik dat hij de verschillende overeenkomsten sloot, door uit te gaan van de totale niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven per passagier tijdens een periode die lang genoeg was om representatief te zijn en die onmiddellijk voorafging aan de sluiting van de betrokken overeenkomst. De Commissie heeft een periode van drie jaar genomen wanneer de gegevens over deze periode beschikbaar waren⁽¹³¹⁾. Wanneer de gegevens slechts over een kortere periode beschikbaar waren (bijvoorbeeld een jaar bij de overeenkomst van april 2000), nam de Commissie genoegen met deze kortere periode. De Commissie heeft bovendien rekening gehouden met inflatie door een indexering van 2 % toe te passen⁽¹³²⁾.
- (437) Tabel 5 van deze overweging toont per jaar de totale niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven in de periode 1999-2011, alsook voor elk jaar het gemiddelde eenheidsbedrag aan niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier in de drie voorgaande jaren of in de langst mogelijke voorgaande periode waarover de gegevens beschikbaar zijn, indien deze periode korter is dan drie jaar.

Tabel 5

Commerciële niet-luchtvaartgebonden inkomsten in totaal en per passagier

Jaar	Totaal aantal passagiers	Totale commerciële niet-luchtvaartgebonden inkomsten	Voortschrijdend gemiddelde over de 3 voorgaande jaren (of over een kortere periode, afhankelijk van de beschikbaarheid van gegevens)
1999	297 150	[600 000-800 000]	
2000	277 521	[400 000-600 000]	[2-4]
2001	319 378	[800 000-1 000 000]	[2-4]
2002	231 122	[600 000-800 000]	[2-4]
2003	134 444	[400 000-600 000]	[2-4]
2004	156 581	[400 000-600 000]	[2-4]
2005	206 128	[1 000 000-1 200 000]	[2-4]
2006	226 887	[400 000-600 000]	[2-4]

⁽¹³⁰⁾ In de VTAN-studie werd een bedrag aan incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier van [2-4] EUR vastgesteld.

⁽¹³¹⁾ Een marktdeelnemer in een markteconomie zou de betrokken periode hebben gekozen rekening houdend met verschillende factoren, zoals allereerst het aftoppingseffect dat ontstaat in een relatief lange periode, en de nadelen van een zeer lange periode, zoals de mogelijke wijzigingen in voorkeuren en uitgavenpatronen van passagiers in de loop van een lange periode. Een toepassing van het gemiddelde van de niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier van één jaar zou ertoe leiden dat het verkregen bedrag te sterk afhangt van de specifieke omstandigheden van dat jaar, wat de keuze van een langere periode rechtvaardigt. Een periode van vijf jaar lijkt te lang omdat het mogelijk is dat de gedragingen van de passagiers op het gebied van niet-luchtvaartgebonden uitgaven in de loop van een dergelijke periode sterk veranderen. Bijgevolg leek een periode van drie jaar een redelijke keuze.

⁽¹³²⁾ Zie overweging 432 met betrekking tot de rechtvaardiging van het percentage van 2 %.

- (438) De gehanteerde hypothesen zijn gunstig voor Ryanair. Het aan de hand van deze methode verkregen bedrag van de incrementele niet-luchtvaartgebonden inkomsten per passagier ligt namelijk hoger dan het bedrag van het VTAN-businessplan.

7.1.1.2.5.4. Incrementele kosten (overeenkomsten met Ryanair en AMS)

- (439) De incrementele kosten die vooraf konden worden verwacht van elke transactie (die in voorkomend geval bestaat uit een overeenkomst inzake luchthavendiensten en een overeenkomst inzake marketingdiensten) door een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven beheert in de plaats van de exploitanten, vallen onder de volgende drie categorieën:
- de aankoopkosten van de marketingdiensten;
 - de financiële stimulansen behorend bij de betaling aan Ryanair door de luchthavenexploitant, uit hoofde van de overeenkomst inzake luchthavendiensten, van een deel van de opbrengsten van de luchthavengelden, afhankelijk van criteria zoals het verkeersniveau;
 - de incrementele investeringskosten, die toe te schrijven zijn aan de investeringen die worden gedaan ten gevolge van de transactie;
 - de incrementele exploitatiekosten, dat wil zeggen de exploitatiekosten (personeel, diverse aankopen) die kunnen voortvloeien uit de uitvoering van de transactie.
- (440) Wat betreft de kosten van de marketingovereenkomsten en de financiële stimulansen heeft de Commissie de bedragen uit de verschillende overeenkomsten inzake marketingdiensten en de financiële stimuleringsmechanismen waarin in de verschillende overeenkomsten inzake luchthavendiensten is voorzien, in aanmerking genomen.
- (441) Net zoals voor de verkeersprognoses vertegenwoordigen de verwachte marketingbetalingen niet noodzakelijk de daadwerkelijk betaalde bedragen, omdat bepaalde gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan na de sluiting van de overeenkomsten, kunnen hebben geleid tot afwijkingen van de oorspronkelijk voorziene bedragen. Dit is met name het geval als de overeenkomst vervroegd wordt beëindigd. Deze gebeurtenissen moeten echter niet in aanmerking worden genomen bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, aangezien ze zich hebben voorgedaan na de sluiting van de overeenkomsten.
- (442) Incrementele investeringskosten zijn niet in aanmerking genomen omdat geen enkel element in het dossier erop wijst dat een marktdeelnemer in een markteconomie zou hebben verwacht dat hij bepaalde investeringen moest verrichten naar aanleiding van een of meer overeenkomsten waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft.
- (443) De incrementele exploitatiekosten die te voorzien waren bij de sluiting van de verschillende overeenkomsten vormen, bij gebrek aan een businessplan voor elke overeenkomst, de categorie die het lastigst te behandelen is. Een benadering zoals die voor de niet-luchtvaartgebonden inkomsten, die er in de periode vóór 2007 in bestond om uit te gaan van de totale commerciële niet-luchtvaartgebonden inkomsten van de luchthaven en daarvan dan de inkomsten per passagier af te trekken, kan voor de exploitatiekosten niet worden gehanteerd.
- (444) Een dergelijke benadering komt er immers op neer dat de totale exploitatiekosten van de luchthaven, teruggevoerd tot het aantal passagiers, als incrementele kosten worden beschouwd. Een belangrijk gedeelte van de exploitatiekosten van een luchthaven is vast, wat betekent dat de totale exploitatiekosten per passagier in de meeste gevallen wellicht veel hoger zijn dan de incrementele kosten.
- (445) Om de incrementele exploitatiekosten te ramen, moet de Commissie uitgaan van de analysegegevens van de luchthavenbeheerder, aangezien zij zelf niet in staat is in te schatten hoe een bepaalde overeenkomst van invloed kan zijn op de verschillende kostenposten van de luchthaven.
- (446) De enige ramingen vooraf waarop de Commissie zich echter kan baseren, zijn te vinden in het businessplan van VTAN, op grond waarvan de VTAN-studie tot de totale incrementele exploitatiekosten per passagier van [2-4] EUR is gekomen. Bij gebrek aan beter meent de Commissie dat dit cijfer een aanvaardbare manier is om de effecten van een extra verkeersvolume op de exploitatiekosten van de luchthaven vast te stellen. Dit cijfer is immers vastgesteld op basis van het VTAN-businessplan, dat om de reeds uiteengezette redenen betrouwbare oudere gegevens bevat, en de VTAN-studie. Zoals eerder toegelicht, bevat de VTAN-studie een nauwkeurige en aannemelijke beoordeling van de maatregel waarin de verschillende kostenposten van de luchthavenexploitatie afhankelijk van het luchtverkeer variëren. Deze informatie is dan ook door de Commissie gebruikt in haar beoordeling van de met Ryanair en AMS gesloten overeenkomsten.

- (447) VTAN heeft tussen 2007 en 2010 overeenkomsten gesloten. Dit was na de uitvoering van het VTAN-businessplan en in een zeer korte periode daarna. De bovenvermelde raming van de incrementele exploitatiekosten per passagier kan dan ook uitstekend voor deze overeenkomsten worden gebruikt.
- (448) Bij gebrek aan beter is het gebruik hiervan ook aanvaardbaar voor de door de CCI gesloten overeenkomsten, zelfs als het VTAN-businessplan erna is uitgevoerd. Dit geldt met name voor de overeenkomsten van oktober 2005, die slechts enkele maanden voor de uitvoering van het VTAN-businessplan werden gesloten. De Commissie is namelijk van oordeel dat een marktdeelnemer in een markteconomie de incrementele operationele kosten per passagier in oktober 2005 en in september 2006 niet anders beoordeeld zou hebben, omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat de kostenstructuur van een marktdeelnemer in minder dan een jaar tijd sterk zou veranderen.
- (449) Voor de tussen 2000 en 2004 gesloten overeenkomsten geldt dat ze qua tijd nog verder af liggen van het moment dat het VTAN-bedrijfsplan werd opgesteld. Bij gebrek aan een beter alternatief is de Commissie echter van oordeel dat de incrementele operationele kosten per passagier van [2-4] EUR, gecorrigeerd voor inflatie — geraamd op 2 % per jaar — ook geschikt zijn om deze oudere overeenkomsten te analyseren.
- (450) Opgemerkt moet worden dat de door Frankrijk voor elke door de CCI gesloten overeenkomst voorgestelde incrementele exploitatiekosten ([5-7] EUR per passagier), berekend als gemiddelde van de exploitatiekosten per passagier in de loop van de periode 2000-2006, veel hoger zijn dan de incrementele kosten per passagier die door de Commissie in aanmerking zijn genomen, en die zij veel relevanter acht gelet op de bovenstaande overwegingen.
- (451) Zo worden voor elke overeenkomst de incrementele operationele kosten per passagier vermenigvuldigd met het voorziene incrementele verkeersvolume om, per jaar, de totale incrementele operationele kosten in verband met de overeenkomst vast te stellen.

7.1.1.2.5.4.1. Details van de verschillende overeenkomsten

- (452) Hierna geeft de Commissie een uiteenzetting van haar bevindingen over de verschillende overeenkomsten, die volgens de hierboven beschreven methode zijn geanalyseerd. Ook worden de specifieke kenmerken van elke overeenkomst die relevant zijn voor deze analyse, beschreven.

7.1.1.2.5.4.1.1 Overeenkomst van 11 april 2000

- (453) Deze overeenkomst betrof de exploitatie van een dagelijkse verbinding met Londen met een Boeing 737-200 die plaats bood aan 130 passagiers. Volgens Frankrijk zou Ryanair de CCI mondeling een bezettingsgraad van 70 % hebben toegezegd. De Commissie is van oordeel dat een marktdeelnemer in een markteconomie een iets hogere bezettingsgraad had kunnen bedingen, omdat redelijkerwijs kon worden aangenomen dat Ryanair een veiligheidsmarge had kunnen voorzien tussen deze mondelinge toezegging en de daadwerkelijk verwachte bezettingsgraad. Omdat Ryanair echter geen ervaring had met vluchten op Nîmes en de overeenkomst niet voorzag in marketingdiensten die vergelijkbaar waren met de in een later stadium door AMS geleverde diensten, is de Commissie van mening dat de bezettingsgraad van 85 % die is aangehouden voor overeenkomsten die vanaf 2005 gesloten zijn, niet realistisch is. Zij heeft daarom voor een bezettingsgraad van 75 % gekozen. De Commissie merkt op dat deze bezettingsgraad vrijwel gelijk is aan de bezettingsgraad die in 2000-2002 werd gehanteerd.
- (454) In haar analyse heeft de Commissie het incrementele verkeersvolume verwerkt dat resulteert uit deze bezettingsgraad van 75 % toegepast op een dagelijkse verbinding met een toestel dat plaats biedt aan 130 passagiers, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en exploitatiekosten, volgens de hierboven beschreven beginselen. Tabel 6 van deze overweging toont de resultaten van deze analyse.

- (455) Tabel 6 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie totdat de overeenkomst van 2000 afliep, jaarlijks positieve incrementele stromen zou hebben verwacht en diens gevolg een positieve incrementele rentabiliteit.
- (456) Bovendien voerde Air France in 2000 nog regelmatige vluchten vanaf de luchthaven van Nîmes uit. Volgens Frankrijk trachtte de CCI destijds de commerciële activiteiten van de luchthaven veelzijdiger te maken en voerde zij in dat kader, na ook de goederen- en charteractiviteiten te hebben geanalyseerd, gesprekken met meerdere lagekostenmaatschappijen. De Commissie wil er in dit verband op wijzen dat de sluiting van de overeenkomst van 11 april 2000 kan worden beschouwd als onderdeel van een algemene strategie van de CCI die de luchthaven ten minste op de lange termijn tot rentabiliteit moest leiden⁽¹³³⁾.
- (457) Uit het voorgaande volgt dat de overeenkomst van 11 april 2000 Ryanair geen economisch voordeel heeft opgeleverd en derhalve geen staatssteun vormt.
- 7.1.1.2.5.4.1.2 Briefwisselingen van einde 2001-begin 2002
- (458) De overeenkomst van 11 april 2000 is gewijzigd bij briefwisselingen tussen de CCI en Ryanair van 28 november 2001, 11, 18, 21 en 24 december 2001, 2, 5 en 15 februari 2002 (hierna „de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002” genoemd).
- (459) Uit deze briefwisselingen en de toelichtingen hierop van Frankrijk volgt dat de briefwisselingen bedoeld waren om de overeenkomst van 11 april 2000 te wijzigen met het oog op een verhoging van de marketingbetalingen met [...] FRF (ofwel [...] EUR) per vertrekkende passagier met ingang van 1 januari 2002 tot het einde van de overeenkomst en een verdere verhoging van deze betalingen met [...] FRF (ofwel [...] EUR) per vertrekkende passagier in de periode van 29 april tot en met 31 oktober 2002 (hierna „het zomerseizoen 2002” genoemd), op voorwaarde dat Ryanair in deze periode dagelijks een extra vlucht op Londen zou verzorgen.
- (460) Volgens Frankrijk zou deze tweede extra dienst goed zijn voor mogelijk 185 extra vluchten in het zomerseizoen van 2002, wat op basis van een vliegtuig dat plaats biedt aan 148 passagiers en een bezettingsgraad van 75 %, zoals dat min of meer voor eerdere vluchten gold, tot een extra verkeersvolume van 41 070 passagiers zou kunnen leiden. De veronderstelde bezettingsgraad van 75 % lijkt redelijk te zijn omdat die overeenkomt met het luchtverkeer in de eerdere periode en de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 niet voorzagen in extra marketing door Ryanair of de CCI om met name het luchtverkeer uit te breiden.
- (461) Dit extra luchtverkeer komt overeen met de tweede extra dienst van het zomerseizoen van 2002 en is het enige incrementele luchtverkeer dat verband houdt met de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002, omdat deze niet bedoeld waren om, buiten het zomerseizoen van 2002 om, de in de overeenkomst van 11 april 2000 voorziene dagelijkse vluchten op de route Nîmes-Londen te wijzigen. De Commissie heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en de incrementele exploitatiekosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Wat betreft de incrementele luchtvaartgebonden inkomsten heeft zij de in 2001 toepasselijke luchthavengelden in aanmerking genomen. Met betrekking tot de incrementele marketingkosten heeft de Commissie de algemene verhoging van [...] EUR per vertrekkende passagier tot het einde van de overeenkomst van 2000 in haar analyse verwerkt, alsook de extra verhoging voor het zomerseizoen van 2002 voor alle passagiers (en niet alleen de passagiers die in verband kunnen worden gebracht met de extra dienst). Tabel 7 van deze overweging toont de resultaten van deze analyse.

⁽¹³³⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 66.

- (462) Deze tabel toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie, totdat de overeenkomst van 2000 gewijzigd bij de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 afliep, jaarlijks negatieve incrementele stromen zou hebben verwacht. Derhalve heeft de transactie uit de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 Ryanair een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.3 Briefwisselingen van 2004

- (463) De overeenkomst van 11 april 2000 is opnieuw inhoudelijk gewijzigd, deze keer voor een kortere periode, door de (elektronische) briefwisselingen van 10 en 16 maart 2004 (hierna „de briefwisselingen van 2004” genoemd).
- (464) Uit deze briefwisselingen en de toelichtingen hierop van Frankrijk volgt dat de briefwisselingen geleid hebben tot een wijziging van de overeenkomst van 11 april 2000 met het oog op een verhoging van de marketingbetalingen met [...] EUR per vertrekkende passagier in de periode van 29 april tot en met 31 oktober 2004 (hierna „het zomerseizoen 2004” genoemd), op voorwaarde dat Ryanair in deze periode dagelijks een extra vlucht op Londen zou verzorgen.
- (465) Volgens Frankrijk zou deze tweede extra dienst goed zijn voor mogelijk 185 extra vluchten in het zomerseizoen van 2004, wat op basis van een vliegtuig dat plaats biedt aan 148 passagiers en een bezettingsgraad van 75 %, tot een extra verkeersvolume van 41 070 passagiers zou kunnen leiden. De veronderstelde bezettingsgraad van 75 % die door de Franse autoriteiten werd voorgesteld, lijkt redelijk te zijn omdat de briefwisselingen van 2004 niet voorzagen in extra marketing door Ryanair of de CCI om met name het luchtverkeer in vergelijking met het luchtverkeer uit eerdere perioden uit te breiden.
- (466) Dit extra luchtverkeer komt overeen met de tweede extra dienst van het zomerseizoen van 2004 en is het enige incrementele luchtverkeer dat verband houdt met de briefwisselingen van 2004. De Commissie heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en de incrementele exploitatiekosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Met betrekking tot de incrementele marketingkosten heeft de Commissie de gerichte verhoging voor het zomerseizoen van 2004 voor alle passagiers (en niet alleen de passagiers die in verband kunnen worden gebracht met de extra dienst) in haar analyse verwerkt. Tabel 8 van deze overweging toont de resultaten van deze analyse.

Tabel 8

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van de briefwisselingen van 2004

	2004
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[0-50 000]
aantal retourvluchten per jaar	[150-200]
landingsheffing	[...]
passagiersheffing	[...]
opbrengsten grondaafhandeling	—
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
totale inkomsten	[...]

	2004
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]
marketingkosten	[...]
totale kosten	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	- [100 000-150 000]

- (467) Deze tabel toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie in 2004 een negatieve incrementele stroom zou hebben verwacht. Derhalve heeft de transactie uit de briefwisselingen van 2004 Ryanair een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.4 Overeenkomsten van 2005

- (468) Met de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 10 oktober 2005 en de overeenkomst inzake marketingdiensten van dezelfde dag (hierna „de overeenkomsten van 2005” genoemd) heeft Ryanair zich verplicht tot de exploitatie van:

- één dagelijkse verbinding met Londen, waaraan gedurende zes maanden in het zomerseizoen van 2005 dagelijks een vlucht moest worden toegevoegd;
- één verbinding met Liverpool van vier vluchten per week;
- vanaf eind maart 2006, een derde verbinding, waarvan de start voor het einde van 2005 moest worden aangekondigd en die goed moest zijn voor ten minste [0-50 000] vertrekkende passagiers per jaar;
- vanaf eind april 2006, een vierde verbinding, waarvan de start voor het einde van 2005 moest worden aangekondigd en die goed moest zijn voor ten minste [0-50 000] vertrekkende passagiers per jaar.

- (469) Deze overeenkomsten zijn in de plaats gekomen van de overeenkomst van 11 april 2000, die daarmee voor haar oorspronkelijke vervaldatum werd ontbonden, waarbij geheel andere contractuele voorwaarden gingen gelden. In de aanhef van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 2005 staat dat Ryanair, na een „*voorzichtige experimentele exploitatie*”⁽¹³⁴⁾ van een dagelijkse verbinding met Londen, overweegt permanent op de luchthaven van Nîmes activiteiten te gaan ontplooiën en het aantal luchtdiensten vanaf deze luchthaven uit te breiden „*op voorwaarde dat de door [de CCI] voorgestelde technische en financiële voorwaarden dusdanig zijn dat een levensvatbare exploitatie van de luchtdiensten mogelijk is*”⁽¹³⁵⁾ (vet toegevoegd).

- (470) Deze passage suggereert dat indien de CCI niet zou hebben ingestemd met de voorwaarden van de overeenkomsten van 2005, Ryanair haar onder druk zou hebben gezet door te dreigen met stopzetting van al haar vluchten vanaf de luchthaven van Nîmes, met als reden dat de exploitatie van de verbinding met Londen economisch niet haalbaar was. Een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie zou deze bedreiging ongetwijfeld serieus hebben genomen, temeer daar in de overeenkomst van april 2000 geen duidelijke en onherroepelijke verplichting voor Ryanair was vastgelegd om de verbinding met Londen te exploiteren gedurende de tien jaar waarin de overeenkomst voorzag. Zo zou een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie die in de plaats van de CCI zou handelen, waarschijnlijk gemeend hebben dat wanneer hij de betreffende overeenkomsten niet zou sluiten, Ryanair al haar vluchten vanaf de luchthaven van Nîmes zou hebben stopgezet.

⁽¹³⁴⁾ Zie voetnoot 92.

⁽¹³⁵⁾ Vrije vertaling van de Engelse tekst („provided that both technical and financial conditions proposed by FNI were acceptable, so as to make the operation of the routes viable”). FNI is de IATA-code van de luchthaven van Nîmes.

- (471) Het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met de overeenkomsten van 2005, komt dus overeen met het verwachte luchtverkeer voor alle in deze overeenkomsten vermelde verbindingen en frequenties. Voor al deze verbindingen en om de hierboven uiteengezette redenen is, met name gelet op de door Ryanair aangeboden marketingdiensten, een bezettingsgraad van 85 % in aanmerking genomen. Aangezien de frequenties van de derde en vierde verbinding op het moment dat de overeenkomsten werden gesloten, niet bekend waren, heeft de Commissie deze vastgesteld naar rato van het minimumaantal passagiers waartoe Ryanair zich verplicht heeft in de overeenkomsten van 2005⁽¹³⁶⁾, om de hypothesen te reconstrueren op grond waarvan een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie zich zou baseren.
- (472) De Commissie heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Bovendien heeft zij de kosten verwerkt van de financiële stimulansen waarin artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 10 oktober 2005 voorziet, namelijk een betaling van de CCI aan Ryanair ter waarde van [...] EUR per vertrekkende passagier en [...] EUR per retourvlucht.

Tabel 9

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van de overeenkomsten van 10 oktober 2005

	2005	2006	2007	2008	2009
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[200 000-250 000]	[250 000-300 000]	[250 000-300 000]	[300 000-350 000]	[300 000-350 000]
aantal retourvluchten per jaar	[750-800]	[800-850]	[850-900]	[900-950]	[900-950]
landingsheffing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
passagiersheffing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
opbrengsten grondaafhandeling	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
totale inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
marketingkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
financiële stimulansen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
totale kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	-[150 000-200 000]	-[250 000-300 000]	-[200 000-250 000]	-[100 000-150 000]	-[50 000-100 000]

⁽¹³⁶⁾ Voor de vierde verbinding is in de overeenkomst in hetzelfde minimumaantal passagiers ([0-50 000] vertrekkende passagiers) voorzien als voor de verbinding naar Liverpool. Daarom is voor de vierde verbinding dezelfde frequentie (vier vluchten per week) aangehouden als bij de verbinding naar Liverpool. Wat betreft de derde verbinding, waarvoor in de overeenkomst werd uitgegaan van minimaal [0-50 000] vertrekkende passagiers, leidt dezelfde redenering tot de hypothese van drie vluchten per week.

- (473) Deze tabel toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie tot de afloop van de overeenkomsten van 2005 jaarlijks negatieve incrementele stromen zou hebben verwacht. Derhalve heeft de transactie uit de overeenkomsten van 2005 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.5 Aanhangsel van 30 januari 2006

- (474) Na lezing van het aanhangsel van 30 januari 2006 en uit de toelichtingen van Frankrijk blijkt dat met dit aanhangsel de overeenkomsten van 2005 (die pas in 2009 zouden aflopen) slechts in stand werden gehouden voor de duur van de exploitatie van de luchthaven van Nîmes door de CCI. Dit aanhangsel heeft Ryanair/AMS dus geen extra economisch voordeel opgeleverd in vergelijking met de overeenkomsten van 2005. Het aanhangsel van 30 januari 2006 vormt dus geen staatssteun.

7.1.1.2.5.4.1.6 Aanhangsel van 17 oktober 2006

- (475) Na lezing van het aanhangsel van 17 oktober 2006 en uit de toelichtingen van Frankrijk blijkt dat met dit aanhangsel de omvang van de marketingdiensten voor 2006 is afgenomen vanwege het onvermogen van de CCI de voor de website van Ryanair bestemde marketingmaterialen aan te leveren en de opschorting van de marketingdiensten gedurende bijna een halfjaar. Deze situatie ontstond doordat de CCI de teksten niet kon aanleveren die op de website van Ryanair moesten worden geplaatst. Deze marketingdiensten hebben derhalve vertraging opgelopen en zijn in de loop van het tweede halfjaar van 2006 uitgevoerd, waardoor het bedrag van de prestaties voor 2006 naar beneden moest worden bijgesteld.
- (476) Aangezien deze vertraging aan de CCI te wijten is en zij van AMS evenwel een korting heeft ontvangen op de marketingbetalingen die op grond van hun overeenkomst van 2005 moesten plaatsvinden, heeft de CCI zich in dit geval als een voorzichtige marktdeelnemer in een markteconomie gedragen. Het aanhangsel van 17 oktober 2006 heeft Ryanair dus geen economisch voordeel opgeleverd en vormt derhalve geen staatssteun.

7.1.1.2.5.4.1.7 Overeenkomsten van 2 januari 2007

- (477) De overeenkomst inzake luchthavendiensten van 2 januari 2007 en de overeenkomst inzake marketingdiensten van dezelfde dag (hierna „de overeenkomsten van 2 januari 2007” genoemd) zijn de eerste die VTAN met Ryanair/AMS heeft gesloten. Zonder deze overeenkomsten zou Ryanair alle activiteiten op de luchthaven van Nîmes hebben kunnen staken. Het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met de overeenkomsten van 2 januari 2007, komt dus overeen met het verwachte luchtverkeer voor alle in deze overeenkomsten vermelde verbindingen en frequenties, namelijk voor de periode van 2 januari tot en met 31 oktober 2007:

- één dagelijkse verbinding met Londen;
- één verbinding met Liverpool van vier vluchten per week;
- één verbinding met Charleroi van vier vluchten per week;
- één verbinding met East Midlands van drie vluchten per week.

- (478) De Commissie hanteert om de hierboven uiteengezette redenen een bezettingsgraad van 85 % en heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Bovendien heeft zij de kosten verwerkt van de financiële stimulansen waarin artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 2 januari 2007 voorziet, namelijk een betaling van VTAN aan Ryanair per vertrekkende passagier, die trapsgewijs met het aantal passagiers toeneemt.

Tabel 10

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van de overeenkomsten van 2 januari 2007

	2007
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[250 000-300 000]
aantal retourvluchten per jaar	[750-800]
landingsheffing	[...]

	2007
<i>passagiersheffing</i>	[...]
<i>opbrengsten grondaafhandeling</i>	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
totale inkomsten	[...]
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]
marketingkosten	[...]
financiële stimulansen	[...]
totale kosten	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	- [700 000-750 000]

- (479) Tabel 10 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie een negatieve incrementele stroom zou hebben verwacht van [...] EUR over de periode van 2 januari tot en met 31 oktober 2007. Derhalve heeft de transactie uit de overeenkomsten van 2 januari 2007 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.8 Aanhangsel van 1 augustus 2007

- (480) Het aanhangsel van 1 augustus 2007 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 2 januari 2007 (hierna „het aanhangsel van 1 augustus 2007” genoemd) voorziet in de betaling van een extra marketingbijdrage door VTAN aan AMS ter waarde van [...] EUR over de periode van 1 september 2007 tot en met 28 februari 2008. Volgens Frankrijk „vormde dit aanhangsel een voorwaarde voor de instandhouding van de luchtdienst van Ryanair op Charleroi in het winterseizoen 2007-2008. Het was voor VTAN van groot belang dat deze dienst in stand werd gehouden omdat i) Ryanair haar belangrijkste operator/klant was en ii) de concessie voor de luchthaven van Nîmes de eerste was die werd toegekend aan Veolia. Het bedrag van de aanvullende bijdrage van [...] EUR werd als het ware door Ryanair aan VTAN opgelegd, omdat die als nieuwkomer op de markt niet in de positie verkeerde over deze bijdrage te onderhandelen”.
- (481) Uit deze toelichtingen blijkt dat een marktdeelnemer in een markteconomie die de luchthaven van Nîmes beheert, zou hebben verwacht dat wanneer dit aanhangsel niet was gesloten, Ryanair haar vier vluchten per week op Charleroi in het winterseizoen 2007-2008 zou hebben opgeheven. Deze hypothese zou nog aannemelijker zijn geweest aangezien de overeenkomsten van 2 januari 2007 op 31 oktober 2007 zouden aflopen en VTAN geen enkele garantie had dat Ryanair haar verbinding met Charleroi na die datum zou voortzetten.

- (482) Het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met het aanhangsel van 1 augustus 2007, komt dus overeen met het luchtverkeer dat bij deze vier wekelijkse vluchten in de betreffende periode hoort, die in de contrafeitelijke situatie verloren zouden zijn gegaan. De Commissie hanteert om de hierboven uiteengezette redenen een bezettingsgraad van 85 % en heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Bovendien heeft zij de kosten verwerkt van de financiële stimulansen waarin artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 2 januari 2007 voorziet, namelijk een betaling van VTAN aan Ryanair per vertrekkende passagier, die trapsgewijs met het aantal passagiers toeneemt.

Tabel 11

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van het aanhangsel van 1 augustus 2007

winterseizoen 2007-2008	
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[0-50 000]
aantal retourvluchten per jaar	[100-150]
landingsheffing	[...]
passagiersheffing	[...]
opbrengsten grondafhandeling	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
totale inkomsten	[...]
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]
marketingkosten	[...]
financiële stimulansen	[...]
totale kosten	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	- [150 000-200 000]

- (483) Tabel 11 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie een negatieve incrementele stroom van -[150 000-200 000] EUR zou hebben verwacht in het winterseizoen 2007-2008. Derhalve heeft het aanhangsel van 1 augustus 2007 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.9 Overeenkomsten van 1 november 2007

- (484) De voor de duur van een jaar gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten en overeenkomst inzake marketingdiensten van 1 november 2007 (hierna „de overeenkomsten van 1 november 2007” genoemd) zijn in de plaats gekomen van de verstreken overeenkomsten van 2 januari 2007. Zonder deze overeenkomsten zou Ryanair alle activiteiten op de luchthaven van Nîmes hebben kunnen staken. Zo komt het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met deze overeenkomsten overeen met de verbindingen en frequenties die daarin worden genoemd, namelijk:

- één dagelijkse verbinding met Londen in het zomerseizoen en vier wekelijkse vluchten in het winterseizoen;
- één verbinding met Liverpool van vier wekelijkse vluchten in het zomerseizoen en twee wekelijkse vluchten in het winterseizoen;
- één verbinding met Charleroi van vier vluchten per week het hele jaar door ⁽¹³⁷⁾;
- één verbinding met East Midlands van twee vluchten per week in het zomerseizoen.

(485) De Commissie hanteert om de hierboven uiteengezette redenen een bezettingsgraad van 85 % en heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Bovendien heeft zij de kosten verwerkt van de financiële stimulansen waarin artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 1 november 2007 voorziet, namelijk een betaling van VTAN aan Ryanair per vertrekkende passagier, die trapsgewijs met het aantal passagiers toeneemt.

Tabel 12

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van de overeenkomsten van 1 november 2007

	winter 2007-2008	zomer 2008
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[50 000-100 000]	[100 000-150 000]
aantal retourvluchten per jaar	[250-300]	[400-450]
landingsheffing	[...]	[...]
passagiersheffing	[...]	[...]
opbrengsten grondafhandeling	[...]	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]
totale inkomsten	[...]	[...]
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]	[...]
marketingkosten	[...]	[...]
financiële stimulansen	[...]	[...]
totale kosten	[...]	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	- [700 000-750 000]	- [800 000-850 000]

⁽¹³⁷⁾ Wat betreft de verbinding naar Charleroi moet worden opgemerkt dat zelfs al zou VTAN in het kader van het aanhangsel van 1 augustus 2007 extra marketingbetalingen van [...] EUR hebben toegestaan als tegenprestatie voor de voortzetting van de exploitatie van deze verbinding in het winterseizoen 2007-2008, uit de elementen van het dossier blijkt dat Ryanair tegenover VTAN formeel geen verplichting is aangegaan om de exploitatie van de verbinding in augustus 2007 voort te zetten. Het stond Ryanair dus vrij deze activiteit in november 2007 te beëindigen.

- (486) Tabel 12 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie negatieve incrementele stromen zou hebben verwacht. Derhalve hebben de overeenkomsten van 1 november 2007 Ryanair/AMS een economisch voordeel voor Ryanair/AMS.

7.1.1.2.5.4.1.10 Overeenkomsten van 27 augustus 2008

- (487) De voor de duur van een jaar gesloten overeenkomst inzake luchthavendiensten en overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008, die van toepassing zijn vanaf 1 november 2008 (hierna „de overeenkomsten van 27 augustus 2008” genoemd), zijn in de plaats gekomen van de verstreken overeenkomsten van 1 november 2007. Zonder deze overeenkomsten zou Ryanair alle activiteiten op de luchthaven van Nîmes hebben kunnen staken. Zo komt het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met deze overeenkomsten overeen met de verbindingen en frequenties die in deze overeenkomsten worden genoemd, namelijk:

— één dagelijkse verbinding met Londen in het zomerseizoen en vier wekelijkse vluchten in het winterseizoen;

— één verbinding met Charleroi van vier vluchten per week het hele jaar door.

- (488) De Commissie hanteert om de hierboven uiteengezette redenen een bezettingsgraad van 85 % en heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Bovendien heeft zij de kosten verwerkt van de financiële stimulansen waarin artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 27 augustus 2008 voorziet, namelijk een betaling van VTAN aan Ryanair per vertrekkende passagier, die trapsgewijs met het aantal passagiers toeneemt.

Tabel 13

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van de overeenkomsten van 27 augustus 2008

	winter 2008-2009	zomer 2009
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]
aantal retourvluchten per jaar	[200-250]	[250-300]
<i>landingsheffing</i>	[...]	[...]
<i>passagiersheffing</i>	[...]	[...]
<i>opbrengsten grondafhandeling</i>	[...]	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]
totale inkomsten	[...]	[...]

	winter 2008-2009	zomer 2009
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]	[...]
marketingkosten	[...]	[...]
financiële stimulansen	[...]	[...]
totale kosten	[...]	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	- [450 000-500 000]	- [500 000-550 000]

- (489) Tabel 13 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie negatieve incrementele stromen zou hebben verwacht. Derhalve hebben de overeenkomsten van 27 augustus 2008 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.11 Overeenkomsten van 25 augustus 2009

- (490) Op 25 augustus 2009 heeft VTAN met Ryanair en AMS twee overeenkomsten (hierna „de overeenkomsten van 25 augustus 2009” genoemd) gesloten in de vorm van aanhangsels waarbij de werking van de overeenkomsten van 27 augustus 2008, die op 1 november 2009 verstreken, tot en met 31 december 2011 werd verlengd. Zonder de overeenkomsten van 25 augustus 2009 zou Ryanair alle activiteiten op de luchthaven van Nîmes hebben kunnen staken. Zo komt het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met deze overeenkomsten overeen met de verbindingen en frequenties die in de overeenkomsten van 27 augustus 2008 worden genoemd.
- (491) De Commissie hanteert om de hierboven uiteengezette redenen een bezettingsgraad van 85 % en heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt. Bovendien heeft zij de kosten verwerkt van de financiële stimulansen waarin artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 27 augustus 2008 voorziet.

Tabel 14

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van de overeenkomsten van 25 augustus 2009

	winter 2009-2010	zomer 2010	winter 2010-2011	zomer 2011	winter 2011-2012 (tot en met 31/12/11)
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]	[0-50 000]
aantal retourvluchten per jaar	[200-250]	[250-300]	[200-250]	[250-300]	[50-100]
landingsheffing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
passagiersheffing	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
opbrengsten grondafhandeling	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
totale inkomsten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	winter 2009-2010	zomer 2010	winter 2010-2011	zomer 2011	winter 2011-2012 (tot en met 31/12/11)
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
marketingkosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
financiële stimulansen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
totale kosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	-[450 000-500 000]	-[500 000-550 000]	-[450 000-500 000]	-[450 000-500 000]	-[150 000-200 000]

- (492) Tabel 14 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie negatieve incrementele stromen zou hebben verwacht. Derhalve hebben de overeenkomsten van 25 augustus 2009 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.2.5.4.1.12 Aanhangsel van 18 augustus 2010

- (493) Het aanhangsel van 18 augustus 2010 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008 (hierna „het aanhangsel van 18 augustus 2010” genoemd) bestond in een gerichte verhoging van [20 000-50 000] EUR van de marketingbetalingen van VTAN met betrekking tot de overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008, die verlengd is bij het aanhangsel van 25 augustus 2009. Deze verhoging was niet gekoppeld aan verplichtingen voor Ryanair om nieuwe routes te openen, extra vluchten uit te voeren, geen routes te sluiten of geen vluchten te schrappen.
- (494) Volgens Frankrijk „betreft het aanhangsel van 18 augustus 2010 gerichte wijzigingen (extra betaling voor gerichte marketingdiensten) en zeer kleine wijzigingen van bedragen die niet van dien aard zijn dat de verbindingen en de frequenties uit de oorspronkelijke overeenkomst (overeenkomst van 27 augustus 2008) of het verwachte luchtverkeer [...] hierdoor wijzigen. De ondertekening ervan komt voort uit de wens de goede handelsbetrekkingen tussen de luchthavenbeheerder en Ryanair in stand te houden, die voor VTAN destijds erg belangrijk waren omdat i) Ryanair haar belangrijkste operator/klant was en ii) de concessie voor de luchthaven van Nîmes de eerste was die werd toegekend aan Veolia. Het aanhangsel kan derhalve worden gelijkgesteld met een commercieel gebaar dat de algemene opzet van de concessie niet ingrijpend wijzigt”.
- (495) De gerichte marketingdiensten waarin dit aanhangsel voorziet, waren niet van dien aard dat het luchtverkeer op de betrokken luchtverbindingen erdoor zou toenemen. Frankrijk heeft een dergelijk argument overigens niet aangevoerd en beschreef dit aanhangsel als een „commercieel gebaar” van VTAN. Voor VTAN bracht de verhoging van de marketingbetalingen dus incrementele nettokosten met zich mee, zonder dat daartegenover incrementele inkomsten konden worden verwacht. Dit betekent een negatieve incrementele stroom van netto [- 50 000-0] EUR voor 2010. Derhalve heeft het aanhangsel van 18 augustus 2010 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

Tabel 15

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van het aanhangsel van 18 augustus 2010

	2010	2011
totale aantal passagiers aankomst en vertrek		
aantal retourvluchten per jaar		
landingsheffing		
passagiersheffing		
opbrengsten grondaafhandeling		
totale luchtvaartgebonden inkomsten		
niet-luchtvaartgebonden inkomsten		
overige (financiële baten)		
totale inkomsten	—	—
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)		
marketingkosten	[0-50 000]	
financiële stimulansen		
totale kosten	[0-50 000]	—
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	-[0-50 000]	—

7.1.1.2.5.4.1.13 Aanhangsel van 30 november 2010

- (496) Het aanhangsel van 30 november 2010 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008 (hierna „het aanhangsel van 30 november 2010” genoemd) bestond in een gerichte verhoging van 50 000 EUR van de marketingbetalingen van VTAN met betrekking tot de overeenkomst inzake marketingdiensten van 27 augustus 2008, die verlengd is bij het aanhangsel van 25 augustus 2009. Na lezing van het aanhangsel van 30 november 2010 en van het e-mailverkeer tussen Ryanair en VTAN dat aan dit aanhangsel voorafging en uit de toelichtingen van Frankrijk blijkt dat Ryanair als voorwaarde voor de exploitatie van drie in plaats van twee wekelijkse vluchten op de route Nîmes-Liverpool in het zomerseizoen van 2011 de betaling van extra marketingdiensten ter waarde van [35 000-65 000] EUR stelde. Uit een e-mail die een vertegenwoordiger van Ryanair op 29 november 2010 aan een vertegenwoordiger van VTAN heeft gestuurd, blijkt met name het volgende: „Ja, de [...] frequentie zal er zijn voor [...] en in ruil daarvoor zullen jullie ons de [...] geven”⁽¹³⁸⁾.
- (497) Het incrementele luchtverkeer dat verband houdt met het aanhangsel van 30 november 2010, komt dus overeen met slechts één wekelijkse verbinding. De Commissie hanteert om de hierboven uiteengezette redenen een bezettingsgraad van 85 % en heeft dit incrementele luchtverkeer, alsook de bijbehorende incrementele inkomsten en kosten, volgens de hierboven beschreven beginselen in haar analyse verwerkt.

⁽¹³⁸⁾ Zie voetnoot 92.

Tabel 16

Overzicht van de reconstructie van de voorafgaande kosten-batenanalyse van het aanhangsel van 30 november 2010

	zomer 2011
totale aantal passagiers aankomst en vertrek	[0-50 000]
aantal retourvluchten	[0-50]
landingsheffing	[...]
passagiersheffing	[...]
opbrengsten grondaafhandeling	[...]
totale luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
niet-luchtvaartgebonden inkomsten	[...]
totale inkomsten	[...]
operationele kosten (personeel, diverse aankopen, enz.)	[...]
marketingkosten	[...]
totale kosten	[...]
incrementele stromen (inkomsten min kosten)	- [0-50 000]

- (498) Tabel 16 in de voorgaande overweging toont dat een marktdeelnemer in een markteconomie een negatieve incrementele stroom zou hebben verwacht van - [0-50 000] EUR. Derhalve heeft het aanhangsel van 30 november 2010 Ryanair/AMS een economisch voordeel opgeleverd.

7.1.1.3. Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

- (499) Wanneer financiële steun van een lidstaat de positie van ondernemingen ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moeten deze ondernemingen geacht worden door die steun te worden beïnvloed. Volgens de vaste rechtspraak⁽¹³⁹⁾ is er reeds sprake van verstoring van de mededinging door een maatregel wanneer de begunstigde van de steun met andere ondernemingen concurreert op markten die voor de concurrentie openstaan.
- (500) Sinds de inwerkingtreding van het derde deel van de liberalisering van het luchtvervoer op 1 januari 1993⁽¹⁴⁰⁾ belet niets luchtvervoerders van de Unie om vluchten te exploiteren op routes binnen de Unie en gebruik te maken van de onbeperkte cabotagevergunning.

⁽¹³⁹⁾ Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

⁽¹⁴⁰⁾ Verordeningen (EEG) nr. 2407/92 (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1), (EEG) nr. 2408/92 (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8) en (EEG) nr. 2409/92 (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15) van de Raad.

- (501) De voordelen die Ryanair/AMS verkregen via de verschillende overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft en waarvoor het bestaan van een dergelijk voordeel eerder is vastgesteld, hebben de positie van Ryanair versterkt ten opzichte van de andere luchtvervoerders van de Unie die daadwerkelijk of potentieel met Ryanair concurreren op routes waarop zij aanwezig is. Zo hebben ze de mededinging verstoord of bedreigd te verstoren en het handelsverkeer in de Unie ongunstig beïnvloed.

7.1.1.4. *Conclusie betreffende de aanwezigheid van staatssteun ten gunste van Ryanair/AMS*

- (502) De volgende overeenkomsten voldoen aan de cumulatieve voorwaarden uit artikel 107, lid 1, VWEU en vormen staatssteun ten gunste van Ryanair/AMS:
- de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 en maart 2004, waarbij de inhoud van de overeenkomst die op 11 april 2000 tussen de CCI en Ryanair werd gesloten, wezenlijk werd gewijzigd;
 - de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 10 oktober 2005 door de CCI met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 2 januari 2007 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - het aanhangsel van 1 augustus 2007 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten van 2 januari 2007;
 - de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 1 november 2007 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 27 augustus 2008 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - de aanhangsels met wijzigingen bij de overeenkomsten van 27 augustus 2008, gedateerd 25 augustus 2009, 18 augustus 2010 en 30 november 2010.
- (503) De overige overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft, vormen geen staatssteun.

7.1.2. HET ONRECHTMATIGE KARAKTER VAN DE STAATSSTEUN

- (504) Omdat de hierboven vastgestelde steunmaatregelen zijn toegepast zonder dat ze door de Commissie zijn toegestaan, vormen ze onrechtmatige steun.

7.1.3. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

- (505) De betrokken steunmaatregelen vormen exploitatiesteun. Dergelijke steunmaatregelen kunnen slechts in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde omstandigheden verenigbaar met de interne markt worden verklaard.
- (506) Uit de rechtspraak van het Hof⁽¹⁴¹⁾ blijkt dat het aan Frankrijk was om aan te geven op welke rechtsgrond de betrokken maatregelen konden worden aangemerkt als verenigbaar met de interne markt, en aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verenigbaarheid was voldaan. De Commissie heeft Frankrijk in het besluit tot inleiding van de procedure en in een verzoek om aanvullende informatie verzocht de mogelijke rechtsgronden voor verenigbaarheid aan te geven en vast te stellen of aan de toepasselijke verenigbaarheidsvoorwaarden was voldaan, met name ingeval de betrokken steunmaatregelen zouden worden beschouwd als aanloopsteun voor het openen van nieuwe routes. Frankrijk heeft echter nooit aangevoerd dat de onderzochte steunmaatregelen aanloopsteun vormen die verenigbaar is met de interne markt, en heeft nooit andere mogelijke verenigbaarheidsgronden voorgesteld, noch een argumentatie aan de hand waarvan deze steunmaatregelen verenigbaar met de interne markt hadden kunnen worden verklaard. Bovendien heeft geen enkele belanghebbende geprobeerd de verenigbaarheid van deze maatregelen met de interne markt aan te tonen.
- (507) De Commissie is echter van oordeel dat het nuttig is te onderzoeken in welke mate deze steunmaatregelen verenigbaar zouden kunnen worden verklaard in het licht van hun eventuele bijdrage tot het openen van nieuwe routes of nieuwe frequenties. Hierbij moet echter worden beklemtoond dat dit onderzoek overbodig is omdat de lidstaat of de belanghebbenden geen elementen hebben aangevoerd die de verenigbaarheid van de steunmaatregelen aantonen en deze dus onverenigbaar moeten worden verklaard.

⁽¹⁴¹⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1990, Italië/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20.

- (508) Met betrekking tot dergelijke steunmaatregelen is in de nieuwe richtsnoeren het volgende aangegeven: „Wat aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen betreft, zal de Commissie de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde aanloopsteun waarover zij zich vanaf 4 april 2014 moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum werden aangemeld. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, zal de Commissie op onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen dan ook niet toepassen op vóór 4 april 2014 verleende onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen”⁽¹⁴²⁾.
- (509) In de richtsnoeren van 2005 is het volgende bepaald: „De verenigbaarheid van iedere steun ter financiering van luchthaveninfrastructuur of aanloopsteun die zonder haar toestemming is verleend en daardoor in strijd is met artikel 88, lid 3, van het Verdrag, wordt door de Commissie getoetst aan de onderhavige richtsnoeren, indien met de steunverlening na de publicatie van de richtsnoeren in het Publicatieblad van de Europese Unie is begonnen. In de overige gevallen gebeurt de toetsing aan de hand van de bij het begin van de steunverlening geldende regels”⁽¹⁴³⁾.
- (510) De Commissie herinnert eraan dat de betrokken steun gedeeltelijk werd toegekend om het opstarten van nieuwe routes te stimuleren en de frequentie op bestaande routes te verhogen, of ook nog om routes die anders misschien waren stopgezet, te handhaven. Het gaat dus om exploitatiesteun die tot doel heeft het luchtverkeer vanuit regionale luchthaven te bevorderen. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat exploitatiesteun zelden als verenigbaar met de interne markt wordt aangemerkt, aangezien die steun doorgaans de mededingingsvoorwaarden verstoort in de sectoren waarin hij wordt toegekend.

7.1.3.1. Steunmaatregelen die dateren van vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005

- (511) Sommige betrokken steunmaatregelen zijn toegekend voor de publicatie van de richtsnoeren van 2005 op 9 december 2005⁽¹⁴⁴⁾. Wat betreft de verenigbaarheid van de steun die vóór die datum werd toegekend, verwijst punt 85 van de richtsnoeren van 2005, net als punt 173 van de nieuwe richtsnoeren, naar de regels die van kracht waren op het moment waarop de steun werd verleend.
- (512) Vóór de vaststelling van de richtsnoeren van 2005 had de Commissie de richtsnoeren van 1994 vastgesteld⁽¹⁴⁵⁾. In deze richtsnoeren kwam de problematiek van exploitatiesteun ter bevordering van het luchtverkeer vanuit regionale luchthavens echter niet specifiek aan bod. Deze problematiek is immers geleidelijk ontstaan als gevolg van de toenemende congestie van bepaalde grote Europese luchthavens en de ontwikkeling van de activiteiten van lagekostenmaatschappijen die in 1994 nog geen realiteit was. De Commissie meent bijgevolg dat de richtsnoeren van 1994 evenmin van toepassing zijn op deze zaak. De Commissie moet dus in beginsel de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen rechtstreeks op basis van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU beoordelen.
- (513) In dit verband moet worden opgemerkt dat de beoordeling van de Commissie ten aanzien van dit soort staatssteun mettertijd verfijnd is, hoewel enkele punten ongewijzigd bleven. Die punten vloeien voort uit de algemene beginselen betreffende de verenigbaarheid van steunmaatregelen overeenkomstig bovenvermelde bepaling van het Verdrag.
- (514) Zo beschouwde de Commissie in de beschikking van juni 1999 betreffende de luchthaven van Manchester⁽¹⁴⁶⁾ de niet-discriminerende en in de tijd beperkte verlening van kortingen op luchthavengelden om nieuwe routes te promoten, als verenigbaar met de regels betreffende staatssteun.

⁽¹⁴²⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 174.

⁽¹⁴³⁾ Punt 85 van de richtsnoeren van 2005.

⁽¹⁴⁴⁾ Zie punt 3.2.2.1.

⁽¹⁴⁵⁾ 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 (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5).

⁽¹⁴⁶⁾ Beschikking betreffende steunmaatregel nr. NN 109/98, Verenigd Koninkrijk, Manchester Airport.

(515) Vervolgens heeft de Commissie in haar beschikking van februari 2004 betreffende de luchthaven van Charleroi ⁽¹⁴⁷⁾ toegelicht dat „[e]xploitatiesteun die bedoeld is om nieuwe luchtvaartlijnen op te zetten of bepaalde frequenties te verhogen [...] een noodzakelijk instrument [kan] 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” ⁽¹⁴⁸⁾. De Commissie heeft vervolgens bepaalde voorwaarden vastgesteld om deze exploitatiesteun verenigbaar te kunnen verklaren, namelijk:

- de steun moet bijdragen tot de doelstelling van gemeenschappelijk belang om een regionale luchthaven te ontwikkelen door middel van een nettotoename van het verkeer op nieuwe routes ⁽¹⁴⁹⁾;
- de steun moet noodzakelijk zijn in de zin dat hij niet mag dienen voor een route die reeds door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd, of voor een soortgelijke route ⁽¹⁵⁰⁾;
- de steun moet een stimulerend karakter hebben in de zin dat hij moet bijdragen tot de ontwikkeling van een activiteit die, na een bepaalde periode, rendabel kan worden, wat betekent dat de steun in de tijd wordt beperkt ⁽¹⁵¹⁾;
- de steun moet evenredig zijn, d.w.z. het bedrag moet gekoppeld zijn aan de netto-uitbreiding van het verkeer ⁽¹⁵²⁾;
- de steun moet op transparante, niet-discriminerende wijze worden toegekend en mag niet worden gecumuleerd met andere vormen van steun.

(516) De richtsnoeren van 2005 en de nieuwe richtsnoeren hebben deze verenigbaarheidsbeginselen nauwkeuriger geformuleerd, maar niettemin blijft gelden dat exploitatiesteun aan luchtvaartmaatschappijen door de Commissie verenigbaar kan worden verklaard mits deze bijdraagt tot de ontwikkeling van kleinere luchthavens door middel van een netto-uitbreiding van het verkeersvolume op nieuwe routes, de steun noodzakelijk is in de zin dat hij niet bestemd is voor een route die al door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd of voor een soortgelijke route ⁽¹⁵³⁾, de steun van beperkte duur is en de route waarvoor de steun wordt verleend, rendabel kan worden ⁽¹⁵⁴⁾, het bedrag gekoppeld wordt aan de netto-uitbreiding van het verkeer en de steun op transparante en niet-discriminerende wijze wordt toegekend en niet met andere vormen van steun wordt gecumuleerd ⁽¹⁵⁵⁾.

(517) Bovendien heeft de Commissie in punt 301 van het besluit tot inleiding van de procedure aangegeven dat zij voornemens was de verenigbaarheid van deze steunmaatregelen te toetsen aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, waartegen Frankrijk noch een belanghebbende zich heeft verzet.

(518) Tot besluit is de Commissie van oordeel dat het in deze zaak passend is om de verenigbaarheid van de volgende steunmaatregelen te toetsen aan bovenvermelde algemene beginselen:

- de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 en maart 2004, waarbij de inhoud van de overeenkomst die op 11 april 2000 tussen de CCI en Ryanair werd gesloten, wezenlijk werd gewijzigd;
- de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 10 oktober 2005 door de CCI met Ryanair/AMS werden gesloten ⁽¹⁵⁶⁾.

⁽¹⁴⁷⁾ Beschikking 2004/393/EG. Deze beschikking is nietig verklaard bij het arrest van het Gerecht van 17 december 2008, Ryanair Ltd/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, maar getuigt niettemin van de evolutie in de beoordeling van dit soort steun door de Commissie.

⁽¹⁴⁸⁾ Beschikking Charleroi, overweging 279.

⁽¹⁴⁹⁾ Zie de overwegingen 283-297.

⁽¹⁵⁰⁾ Zie de overwegingen 288-309.

⁽¹⁵¹⁾ Zie de overwegingen 311-317.

⁽¹⁵²⁾ Zie de overwegingen 318-325.

⁽¹⁵³⁾ Zie de punten 71-75 en punt 79, onder b) en c), van de richtsnoeren van 2005, en de punten 139, 140, 141 en 151 van de nieuwe richtsnoeren.

⁽¹⁵⁴⁾ Zie punt 79, onder b), d) en i), van de richtsnoeren van 2005 en punt 147 van de nieuwe richtsnoeren.

⁽¹⁵⁵⁾ Zie punt 79, onder g) en h), en punt 80 van de richtsnoeren van 2005, en de punten 150, 152 en 153 van de nieuwe richtsnoeren.

⁽¹⁵⁶⁾ Deze overeenkomsten voorzien in een toepassing met terugwerkende kracht met ingang van 1 januari 2005.

- (519) De Commissie zal de verenigbaarheid van deze maatregelen derhalve toetsen aan de bovenvermelde criteria.
- (520) Bijdrage tot de ontwikkeling van kleine luchthavens door middel van een nettotoename van het verkeer op nieuwe routes: zoals eerder toegelicht houden de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 en van 2004 verband met de gerichte exploitatie van een extra frequentie naar Londen in het zomerseizoen. Dit bracht een toename in het luchtverkeer vanaf de luchthaven van Nîmes met zich mee.
- (521) De overeenkomst inzake luchthavendiensten en de overeenkomst inzake marketingdiensten die op 10 oktober 2005 zijn gesloten respectievelijk met Ryanair en AMS en op 1 januari 2005 in werking zijn getreden, houden verband met de opening van drie nieuwe verbindingen, maar ook met de instandhouding van de bestaande verbinding met Londen. Deze overeenkomsten hebben dus geleid tot een nettotoename van het luchtverkeer vanaf de luchthaven van Nîmes en hebben bovendien als doel bij te dragen aan de instandhouding van de bestaande verbinding met Londen.
- (522) De maatregelen hebben geen betrekking op een route die al door dezelfde of een andere luchtvaartmaatschappij wordt geëxploiteerd of een soortgelijke route: de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 en van maart 2004 betroffen een reeds geëxploiteerde luchtverbinding, namelijk Londen-Nîmes. Ze beoogden echter een gerichte opening van een tweede frequentie op dezelfde route. De overeenkomsten van 2005 betroffen op zich niet uitsluitend de opening van nieuwe routes, maar de instandhouding van de bestaande verbinding met Londen. Ze voldoen dus niet aan het criterium dat de steunmaatregel niet op een reeds geëxploiteerde route of een soortgelijke route betrekking mag hebben.
- (523) De steunmaatregelen zijn van beperkte duur en hebben betrekking op routes die rendabel kunnen worden: de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 en van 2004 houden verband met de gerichte exploitatie van een tweede frequentie naar Londen in respectievelijk het zomerseizoen van 2002 en het zomerseizoen van 2004. Uit de elementen van het dossier bleek het einde 2001-begin 2002 of in 2004 niet zo te zijn dat de exploitatie van een tweede dagelijkse frequentie naar Londen in de zomer zonder steun rendabel zou kunnen worden. Het blijkt immers dat de betrokken steun was toegekend om deze tweede frequentie op een gerichte wijze gedurende één seizoen te kunnen exploiteren en niet om deze ook in de daaropvolgende zomerseizoenen in stand te houden. Noch de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002, noch die van 2004 voldoen dus aan het criterium dat de steunmaatregel moet worden toegekend aan verbindingen die rendabel zouden kunnen worden.
- (524) De Commissie merkt bovendien op dat Frankrijk ondanks het verzoek daartoe, geen enkele haalbaarheidsstudie heeft verstrekt betreffende de verschillende routes en frequenties waarop de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002, die van 2004 en de overeenkomsten van 2005 betrekking hebben, en die Ryanair zou hebben ingediend om de rechtmatigheid aan te tonen van de toekenning van de betrokken steun. Op grond van de elementen uit het dossier blijkt dat er vanuit het oogpunt van de autoriteiten die de betrokken steun hebben toegekend, geen duidelijke vooruitzichten waren dat de routes en frequenties binnen afzienbare tijd levensvatbaar konden worden zonder steun. Bovendien moet worden opgemerkt dat de overeenkomsten van 2005 betrekking hadden op verschillende verbindingen, waarvan sommige op het moment dat de overeenkomsten werden gesloten, zelfs nog niet bekend waren. Dit onderstreept het feit dat de betrokken autoriteiten geen enkele waarborg hadden dat deze routes en frequenties levensvatbaar zouden worden. De Commissie beklemtoont bovendien dat de studies die Frankrijk heeft voorgelegd betreffende de economische impact van het bestaan van door Ryanair geëxploiteerde routes, de klanten van Ryanair en de mogelijke effecten ervan op de regionale ontwikkeling analyseren, maar geen prognoses bevatten van de toekomstige levensvatbaarheid van die routes of van andere routes die Ryanair in de toekomst eventueel zou exploiteren. De analyse van de met Ryanair gesloten overeenkomsten toont daarentegen aan dat de aan Ryanair verleende steun voor die routes na verloop van tijd moest worden verhoogd, zelfs na de beëindiging van de overeenkomsten van 2001 en 2005, juist om ervoor te zorgen dat die routes voor Ryanair voldoende rendabel zouden zijn om ze te handhaven.
- (525) Gelet op het voorgaande concludeert de Commissie dat de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002, die van 2004 en de overeenkomsten van 2005 niet voldoen aan het criterium dat de steunmaatregelen van beperkte duur moeten zijn en routes moeten betreffen die rendabel kunnen worden.
- (526) Het bedrag van de steunmaatregelen hangt samen met de netto-uitbreiding van het verkeer: de steunbedragen die voortvloeien uit de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002 houden verband met de ontwikkeling van het luchtverkeer, omdat deze maatregelen de exploitatie van een tweede dagelijkse frequentie naar Londen mogelijk moesten maken. Dit is echter niet het geval bij de overeenkomst van 2005, die zowel de opening van nieuwe verbindingen als de instandhouding van de bestaande verbinding met Londen betrof.

- (527) De steunmaatregelen zijn op transparante, niet-discriminerende wijze toegekend en zijn niet gecumuleerd met andere vormen van steun: nadat de Commissie Frankrijk had gevraagd hoe dit criterium in acht was genomen, heeft het meegedeeld dat de CCI wil benadrukken dat zij aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om andere luchtvaartmaatschappijen dan Ryanair onder dezelfde voorwaarden aan te trekken. De CCI zou vanaf 1997 begonnen zijn naar luchtvaartmaatschappijen te zoeken om de afname van verkeer ten gevolge van de komst van de tgv op te vangen. Volgens de CCI waren de reguliere luchtvaartmaatschappijen niet geïnteresseerd en was zij genoodzaakt met lagekostenmaatschappijen te onderhandelen.
- (528) Volgens Frankrijk benadrukt de CCI dat de eerste contacten met Ryanair in 1997 werden gelegd om een eerste verbinding, namelijk Nîmes-Londen Stansted, in juni 2000 tot stand te brengen. Na de komst van de tgv in Nîmes medio 2001 en na de sluiting van de door Air France uitgevoerde luchtdienst Parijs-Nîmes zou de CCI gepoogd hebben deze route in stand te houden en daartoe contact hebben gelegd met Air Littoral, die de dienst tot juli 2003 zou hebben voortgezet.
- (529) Verder heeft de CCI in 2001 en de jaren daarop gesprekken gevoerd met de luchtvaartmaatschappijen easyJet, Buzz, Volare, My Travel en FlyBe, maar ondanks de stimulerende werking van de aanwezigheid van Ryanair op de luchthaven heeft uiteindelijk geen van deze maatschappijen ervoor gekozen zich op de luchthaven te vestigen. Volgens Frankrijk benadrukt de CCI dat de gesprekken op dezelfde basis zijn gevoerd als die met Ryanair en dat dezelfde voorwaarden aan alle potentieel geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen zijn aangeboden.
- (530) Uit deze toelichtingen en de andere elementen van het dossier blijkt dat over de steunmaatregelen die voortvloeien uit de briefwisselingen van einde 2001-begin 2002, die van 2004 en de overeenkomsten van 2005 bilateraal is onderhandeld, zonder transparantie en zonder procedure die garandeert dat er geen sprake was van discriminatie, zoals een openbare aanbesteding. Deze steunmaatregelen voldoen dus niet aan de criteria van transparantie en non-discriminatie.
- (531) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de steunmaatregelen die voortvloeien uit de briefwisselingen van februari 2002 en maart 2004, waarbij de inhoud van de overeenkomst die op 11 april 2000 tussen de CCI en Ryanair werd gesloten en de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 10 oktober 2005 tussen de CCI en Ryanair/AMS werden gesloten, wezenlijk werd gewijzigd, onverenigbaar zijn met de interne markt.

7.1.3.2. *Steunmaatregelen die dateren van na de inwerkingtreding van de richtsnoeren van 2005*

- (532) Volgens Ryanair bieden de richtsnoeren van 2005 geen betrouwbaar referentiekader voor de beoordeling van de staatssteun waarvan Ryanair zou hebben geprofiteerd ⁽¹⁵⁷⁾. Aangezien deze richtsnoeren het referentiekader vormen dat vanaf hun inwerkingtreding tot het moment dat de nieuwe richtsnoeren werden aangenomen, werd toegepast, is de Commissie evenwel van oordeel dat dit kader op de betrokken steunmaatregelen moet worden toegepast. De Commissie moet de door haar aangenomen richtsnoeren namelijk altijd in acht nemen, behalve als ze in strijd zijn met het Verdrag, wat noch door Frankrijk, noch door Ryanair is aangevoerd of aangetoond.
- (533) In de richtsnoeren van 2005 is verduidelijkt dat exploitatiesteun voor luchtvaartmaatschappijen (zoals aanloopsteun voor nieuwe routes) slechts bij wijze van uitzondering en onder strikte voorwaarden verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt in de armste achterstandsgebieden in Europa, zoals de gebieden die vallen onder de afwijking van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU, de ultraperifere gebieden en dunbevolkte gebieden ⁽¹⁵⁸⁾. Aangezien de luchthaven van Nîmes niet in een dergelijk gebied ligt, is de afwijking er dus niet op van toepassing.
- (534) De luchthaven van Nîmes valt in de categorie D (kleine regionale luchthaven) in de zin van de richtsnoeren van 2005 ⁽¹⁵⁹⁾. De kleine luchthavens halen namelijk over het algemeen niet de aantallen passagiers die ze nodig hebben om een kritische omvang en de rentabiliteitsdrempel te bereiken. Bijgevolg merkt de Commissie op dat luchtvaartmaatschappijen niet altijd bereid zijn om zonder financiële prikkels daartoe het risico te nemen routes te openen vanaf onbekende luchthavens die zij nog niet hebben kunnen testen.

⁽¹⁵⁷⁾ Opmerkingen van Ryanair over het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽¹⁵⁸⁾ Richtsnoeren van 2005, punt 27.

⁽¹⁵⁹⁾ Richtsnoeren van 2005, punt 15.

- (535) Daarom kan de Commissie op grond van de richtsnoeren van 2005 aanvaarden dat luchtvaartmaatschappijen tijdelijk onder bepaalde voorwaarden overheidssteun krijgen, als zij daardoor ertoe worden aangezet nieuwe routes of nieuwe frequenties vanuit regionale luchthavens te openen, zodat zij door het aantrekken van meer passagiers vervolgens binnen zekere tijd de rentabiliteitsdrempel kunnen bereiken. De Commissie ziet erop toe dat met deze steun grote luchthavens die reeds ruimschoots voor internationaal verkeer en concurrentie openstaan, niet worden bevoordeeld ⁽¹⁶⁰⁾.
- (536) De specifieke verenigbaarheidsvoorwaarden worden beschreven in punt 79 van de richtsnoeren van 2005.
- (537) Volgens de Commissie moet de verenigbaarheid van de volgende steunmaatregelen worden getoetst aan de richtsnoeren van 2005:
- de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 2 januari 2007 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - het aanhangsel van 1 augustus 2007 bij de overeenkomst van 2 januari 2007;
 - de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 1 november 2007 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 27 augustus 2008 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
 - de aanhangsels met wijzigingen bij de overeenkomsten van 27 augustus 2008, gedateerd 25 augustus 2009, 18 augustus 2010 en 30 november 2010.
- (538) Volgens de Commissie kunnen de toegekende steunmaatregelen niet verenigbaar met het Verdrag worden verklaard. De Commissie is namelijk van oordeel dat aan meerdere verenigbaarheidsvoorwaarden niet is voldaan, met name:
- (539) Levensvatbaarheid op termijn en degressiviteit in de tijd (criterium d), ontbrekend businessplan (criterium i) en duur en intensiteit van de maatregel (criterium f) ⁽¹⁶¹⁾: geen van de verschillende betrokken maatregelen is zodanig opgezet dat een degressief steunbedrag gegarandeerd is dat beperkt is tot een bepaald percentage van de subsidiabele kosten, die niet worden vermeld in de betrokken overeenkomsten of, bij weten van de Commissie, in een ander document waarover VTAN of het SMAN zou hebben kunnen beschikken op het moment waarop de overeenkomsten werden gesloten. Aan het criterium betreffende de degressiviteit en de maximale intensiteit wordt dus door geen van de steunmaatregelen voldaan.
- (540) Bovendien heeft Frankrijk aangegeven dat Ryanair VTAN niet in het bezit had gesteld van „businessplannen om de levensvatbaarheid gedurende een aanzienlijke bestaansperiode van de route na het ontvangen van de financiële prikkels of marketingbetalingen aan te tonen” ⁽¹⁶²⁾. Gelet op dit feit en bij het ontbreken van andere elementen die op het tegendeel wijzen, concludeert de Commissie dat de betrokken steunmaatregelen niet zijn toegekend voor routes die zonder staatssteun niet levensvatbaar zouden worden. Bovendien lijkt de opeenvolging van steunmaatregelen voor de verbindingen met Londen (sinds eind 2001-begin 2002), Liverpool (sinds 2005), Charleroi en East Midlands (sinds 2006) erop te wijzen dat Ryanair deze routes niet zou exploiteren als ze niet langer zouden worden gesubsidieerd.
- (541) Gelet op het voorgaande concludeert de Commissie dat geen van de betrokken steunmaatregelen aan de bovenvermelde voorwaarden voldoet.
- (542) Verband met nieuwe routes of extra retourvluchten (frequenties) op bestaande verbindingen (criterium c): de Commissie stelt vast dat de betrokken overeenkomsten niet slechts gesloten zijn om nieuwe routes of extra frequenties tot stand te brengen.
- (543) Zo voorzien de overeenkomsten van 2 januari 2007 vergeleken met de overeenkomsten van 2005 niet in de opening van routes of nieuwe frequenties op bestaande verbindingen.
- (544) Wat betreft het aanhangsel van 1 augustus 2007 heeft Frankrijk bevestigd dat dit een voorwaarde vormde voor de instandhouding van de luchtdienst van Ryanair op Charleroi in het winterseizoen 2007-2008. Het hield dus geen verband met de opening van een nieuwe route of nieuwe frequenties.

⁽¹⁶⁰⁾ Richtsnoeren van 2005, punten 71 en 74.

⁽¹⁶¹⁾ Degressieve steun mag voor ten hoogste drie jaar worden toegekend. Het steunbedrag mag jaarlijks niet meer dan 50 % van de subsidiabele kosten in dat jaar en gerekend over de looptijd van de steun gemiddeld ten hoogste 30 % van de subsidiabele kosten bedragen.

⁽¹⁶²⁾ Schrijven van Frankrijk van 25 april 2014, punt 103.

- (545) De overeenkomsten van 1 november 2007 voorzagen evenmin in de opening van nieuwe routes, maar wel in evenveel frequenties als of minder frequenties dan, afhankelijk van de seizoenen, voorzien waren in de overeenkomsten van 2 januari 2007, waarbij een uitzondering gold voor de verbinding met Londen, waarvoor voor het zomerseizoen een extra dagelijkse vlucht was overeengekomen. Ook de overeenkomsten van 27 augustus 2008 betroffen slechts twee van de vier verbindingen uit de vorige overeenkomsten (Londen en Charleroi), met dezelfde frequenties als in de overeenkomsten van 1 november 2007 waren overeengekomen. De wijzigingen van 2009, die niet meer dan een verlenging van deze overeenkomsten inhielden, hebben evenmin tot de opening van nieuwe routes of extra frequenties geleid.
- (546) Wat betreft aanhangsel nr. 1 van 18 augustus 2010 heeft Frankrijk bevestigd dat het zeer lage bedrag van de prestatie niet van dien aard was dat de verbindingen en frequenties uit de oorspronkelijke overeenkomst of het verwachte luchtverkeer hierdoor zouden wijzigen. Volgens Frankrijk is de ondertekening van dit aanhangsel ingegeven door de wens de goede handelsbetrekkingen tussen de luchthavenbeheerder en Ryanair in stand te houden en kan die ondertekening worden gelijkgesteld met een commercieel gebaar dat de algemene opzet van de concessie niet ingrijpend wijzigt ⁽¹⁶³⁾.
- (547) Wat betreft aanhangsel nr. 2 van 30 november 2010 heeft Frankrijk bevestigd dat deze overeenkomst „over de verbinding met Liverpool onder druk van Ryanair met VTAN tot stand kwam” ⁽¹⁶⁴⁾. Frankrijk heeft een e-mailwisseling tussen Ryanair en VTAN van 23 en 29 november 2010 verstrekt, waaruit blijkt dat Ryanair had gedreigd op deze route twee vluchten minder te zullen uitvoeren (twee in plaats van vier) en deze vluchten voor de zomer van 2011 (van maart tot oktober 2011) alleen in stand te zullen houden als extra marketingdiensten ter waarde van [35 000-65 000] EUR zouden worden afgenomen als bijdrage aan de promotie van deze verbinding. Zonder de verhoogde bijdrage zou Ryanair de exploitatie van de verbinding met Liverpool hebben kunnen staken. Dit aanhangsel hield dus geen verband met de opening van nieuwe routes of extra frequenties, maar was uitsluitend gericht op de instandhouding van een bestaande verbinding.
- (548) Geen van de betrokken steunmaatregelen is dus toegekend om nieuwe routes of extra frequenties op bestaande verbindingen te openen.
- (549) Compensatie van de bijkomende aanloopkosten (criterium e) ⁽¹⁶⁵⁾: de Commissie is van oordeel dat geen van de betrokken steunmaatregelen aan dit criterium voldoet. De door de exploitanten betaalde bedragen zijn namelijk niet bedoeld om een deel van de bijkomende aanloopkosten te dekken, die bij weten van de Commissie nooit gespecificeerd zijn in ramingen die Ryanair/AMS aan de exploitanten heeft verstrekt. Hieruit volgt bovendien dat de voorwaarde voor de omvang van de maximaal toegestane steun niet kan worden geëerbiedigd.
- (550) Verband met de ontwikkeling van de route (criterium g) ⁽¹⁶⁶⁾: het „incentive scheme” uit de overeenkomsten met Ryanair vanaf 10 oktober 2005 houdt geen verband met de ontwikkeling van routes, maar met het door Ryanair gerealiseerde verkeersvolume uitgedrukt in aantal passagiers. Zo heeft de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 1 januari 2007 betrekking op vier verbindingen vanaf de luchthaven van Nîmes, Londen, Liverpool, Charleroi en East Midlands. Het incentive scheme voorziet echter in kortingen op grond van het aantal vertrekkende passagiers ⁽¹⁶⁷⁾ zonder specificatie van de concrete bestemming van de passagier ⁽¹⁶⁸⁾. De overige overeenkomsten blijken na beoordeling op dit punt niet anders te zijn. Meer in het algemeen is, zoals reeds eerder is aangetoond, geen van de betrokken overeenkomsten uitsluitend gesloten om nieuwe routes of nieuwe frequenties te openen. De hieruit voortvloeiende steunbedragen houden dus geen verband met de ontwikkeling van bepaalde verbindingen. De Commissie is dan ook van oordeel dat geen van de betrokken steunmaatregelen aan dit criterium voldoet.
- (551) Non-discriminatoire toekenning (criterium h): volgens Frankrijk „verklaart VTAN voorafgaand aan de sluiting van de verschillende overeenkomsten niet publiekelijk haar intentie kenbaar te hebben gemaakt om aan Ryanair financiële stimulansen toe te kennen en/of marketingdiensten te betalen. VTAN had echter alle luchtvaartmaatschappijen dezelfde voorstellen gedaan, waardoor alle belangstellende luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid was geboden hun diensten aan te bieden, zoals Ryanair dat heeft gedaan” ⁽¹⁶⁹⁾. Geen van de betrokken steunmaatregelen voldoet dan ook aan de voorwaarde van non-discriminatie, zoals die in de richtsnoeren van 2005 is opgenomen. De onderhandse voorstellen die aan bepaalde, door de luchthavenexploitant gekozen luchtvaartmaatschappijen zijn gedaan, zijn namelijk ontoereikend om aan deze voorwaarde te voldoen.

⁽¹⁶³⁾ Zie voetnoot 38.

⁽¹⁶⁴⁾ Schrijven van Frankrijk van 20 maart 2014, blz. 8.

⁽¹⁶⁵⁾ Het steunbedrag moet strikt betrekking hebben op de bijkomende aanloopkosten voor de lancering van een nieuwe route of een frequentie die de luchtvaartmaatschappij niet op kruissnelheid zou kunnen dragen.

⁽¹⁶⁶⁾ De uitbetaling van de steun moet gekoppeld worden aan de feitelijke stijging van het aantal vervoerde passagiers.

⁽¹⁶⁷⁾ Artikel 8 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 1 januari 2007.

⁽¹⁶⁸⁾ De enige bestemmingen waarbij rekening wordt gehouden met het aantal passagiers zijn Charleroi en East Midlands (artikel 8, lid 2 van de overeenkomst inzake luchthavendiensten van 1 januari 2007).

⁽¹⁶⁹⁾ Schrijven van Frankrijk van 25 april 2014, punt 102.

(552) In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat geen van de onrechtmatige steunmaatregelen die aan Ryanair/AMS zijn toegekend via de overeenkomsten waarop dit onderzoek betrekking heeft, voldoet aan de criteria van de richtsnoeren van 2005. Derhalve zijn de volgende steunmaatregelen onverenigbaar met de interne markt:

- de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 2 januari 2007 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
- het aanhangsel van 1 augustus 2007 bij de overeenkomst van 2 januari 2007;
- de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 1 november 2007 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
- de overeenkomsten inzake luchthavendiensten en marketingdiensten die op 27 augustus 2008 door VTAN met Ryanair/AMS werden gesloten;
- de aanhangsels met wijzigingen bij de overeenkomsten van 27 augustus 2008, gedateerd 25 augustus 2009, 18 augustus 2010 en 30 november 2010.

7.2. BEOORDELING VAN DE AAN DE CCI-LUCHTHAVEN EN VTAN VERSTREKTE FINANCIËLE BIJDRAGEN

(553) In dit gedeelte analyseert de Commissie de verschillende financiële bijdragen die aan de CCI-luchthaven en VTAN zijn verstrekt en in punt 3.2 zijn beschreven.

7.2.1. BESTAAN VAN STAATSSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

(554) Op grond van artikel 107, lid 1, VWEU 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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(555) Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken, moet dus aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- de begunstigde is een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, wat veronderstelt dat zij een economische activiteit verricht;
- de betrokken maatregel wordt bekostigd met staatsmiddelen en is aan de staat toe te rekenen;
- de maatregel verleent de begunstigde(n) ervan een selectief voordeel;
- de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

(556) Om te kunnen vaststellen of de bovenvermelde subsidies staatssteun vormen, moet eerst worden nagegaan of de opeenvolgende begunstigden ervan, namelijk de CCI-luchthaven en VTAN, ondernemingen vormen of met andere woorden economische activiteiten ontplooiden op het moment dat deze steunmaatregelen werden toegekend. In verband met deze vraag zal de Commissie hierna de subsidies analyseren die de CCI-luchthaven en VTAN hebben ontvangen op grond van de nationale financieringsregeling voor overheidstaken op Franse luchthavens, die in overweging 32 en volgende is beschreven. Tot slot zal de Commissie onderzoeken in hoeverre de exploitatie van de luchthaven van Nîmes tijdens de betreffende periode als een dienst van algemeen economisch belang kon worden beschouwd. Aan de hand van de resultaten van deze drie voorafgaande analyses zal de Commissie de steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, beoordelen om vast te stellen of sprake is van staatssteun.

7.2.1.1. *De begrippen onderneming en economische activiteit*

- (557) Zoals de Commissie heeft toegelicht in de nieuwe richtsnoeren⁽¹⁷⁰⁾ moeten de exploitatie en de aanleg van luchthaveninfrastructuur vanaf de datum van het arrest in de zaak *Aéroports de Paris* (12 december 2000) worden aangemerkt als een taak die binnen het staatssteuntoezicht valt. Omgekeerd konden overheidsinstanties, door de onzekerheid die vóór dit arrest bestond, met recht aannemen dat de financiering van luchthaveninfrastructuur geen staatssteun vormde en dat deze steunmaatregelen dan ook niet bij de Commissie hoefden te worden aangemeld. Hieruit volgt dat de Commissie op grond van de staatssteunregels dit soort financieringsmaatregelen niet meer ter discussie kan stellen wanneer deze vóór 12 december 2000 werden verleend.
- (558) Zoals reeds aangegeven in de nieuwe richtsnoeren⁽¹⁷¹⁾ zijn niet alle activiteiten van een luchthaven noodzakelijkerwijs van economische aard. Activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidstaken, zijn niet economisch van aard en vallen doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels.
- (559) Wat betreft de CCI-luchthaven vormen de maatregelen ten aanzien waarvan het besluit tot inleiding van de procedure is genomen, subsidies die ontvangen zijn in overeenstemming met de financieringsregeling voor overheidstaken op Franse luchthavens (hierna „de subsidies voor overheidstaken” genoemd), verschillende incidentele exploitatiesubsidies die ontvangen zijn van verschillende overheidsinstanties en van de algemene dienst van de CCI tussen 2000 en 2006, terug te betalen voorschotten die door de algemene dienst van de CCI aan de CCI-luchthaven zijn toegekend tussen 2002 en 2006 (hierna „de terug te betalen voorschotten” genoemd) en veronderstelde niet gefactureerde algemene kosten die gespecificeerd zijn in de nieuwe richtsnoeren met betrekking tot de verenigbaarheid van de exploitatiesteun die is toegekend aan de algemene dienst van de CCI in verband met de exploitatie van de luchthaven in de periode 2000-2006.
- (560) Uit de toelichtingen van Frankrijk die in de overwegingen 55 tot en met 57 zijn samengevat, blijkt dat met uitzondering van bepaalde subsidies van het FIATA, die deel uitmaken van de subsidies voor overheidstaken en hierna zullen worden onderzocht, alleen de in 2005 ontvangen subsidies van 250 000 EUR, 600 000 EUR en 500 000 EUR en de in 2006 van de algemene dienst van de CCI ontvangen subsidie van 200 000 EUR (hierna „de incidentele exploitatiesubsidies” genoemd) als financiering voor de economische activiteiten van de luchthaven zijn gebruikt. Deze subsidies waren namelijk bedoeld om het exploitatietekort te dekken dat ontstaan was ten gevolge van de wanverhouding tussen de exploitatiekosten en de inkomsten uit de terbeschikkingstelling van de luchthaveninfrastructuur aan passagiers en luchtvaartmaatschappijen. In zoverre deze subsidies na 12 december 2000 zijn toegekend en als financiering voor de economische activiteiten van de luchthaven zijn gebruikt, kunnen ze in het licht van de begrippen onderneming en economische activiteit dus onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen. Hetzelfde geldt voor de terug te betalen voorschotten die na 12 december 2000 zijn toegekend en bestemd waren om het evenwicht van de luchthavenexploitatie te garanderen.
- (561) Wat betreft de veronderstelde niet gefactureerde algemene kosten die door de algemene dienst van de CCI zijn gedragen in verband met de exploitatie van de luchthaven in de periode 2000-2006: het gaat hier om een veronderstelling van de Commissie die in het besluit tot inleiding van de procedure is uiteengezet. Zoals vermeld in overweging 59 heeft Frankrijk echter elementen aangevoerd waaruit blijkt dat de algemene dienst van de CCI in werkelijkheid het deel van zijn algemene kosten dat samenhangt met de activiteiten van de luchthaven, aan de hand van een objectieve kostenverdeelsleutel aan de CCI-luchthaven doorberekende. Dit gedrag strookt met dat van een marktdeelnemer in een markteconomie die zich door rentabiliteitsvooruitzichten laat leiden in zijn betrekkingen met een dochteronderneming of een afdeling die gebruikmaakt van zijn algemene diensten. Derhalve blijkt de veronderstelling in het besluit tot inleiding van de procedure betreffende de veronderstelde niet gefactureerde algemene kosten van de algemene dienst van de CCI feitelijk onjuist te zijn en levert de door de CCI toegepaste facturering van de algemene kosten de CCI-luchthaven geen voordeel op. Het is dus niet nodig deze maatregel in dit besluit nader te onderzoeken. Op dezelfde manier laten de inlichtingen van Frankrijk over de investeringen in de luchthaven van Nîmes in de periode dat deze door de CCI werd beheerd, die in overweging 51 worden besproken, zien dat de CCI-luchthaven als enige de last heeft gedragen van de investeringen die zij moest uitvoeren en financieren. Omdat hier dus geen sprake is van investeringssubsidies ten gunste van de CCI-luchthaven, hoeft hiernaar geen nader onderzoek te worden verricht.
- (562) Wat betreft de steunmaatregelen ten gunste van VTAN gaat het hoofdzakelijk om de forfaitaire bijdrage zoals die is vastgelegd in de delegatieovereenkomst en later is gewijzigd. Deze forfaitaire bijdrage was bedoeld om het exploitatietekort te dekken dat ontstaan was ten gevolge van de wanverhouding tussen de exploitatiekosten en de inkomsten uit de terbeschikkingstelling van de luchthaveninfrastructuur aan passagiers en luchtvaartmaatschappijen, rekening houdend met de kosten van een aantal investeringen uit hoofde van de delegatieovereenkomst en aanhangsels daarbij die ten laste kwamen van VTAN. Aangezien de forfaitaire bijdrage na 12 december 2000 is ingesteld en gewijzigd en bedoeld was om de economische activiteiten van de luchthaven te financieren, valt deze onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels.

⁽¹⁷⁰⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 28 en 29.

⁽¹⁷¹⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 34 en 35.

- (563) De overige steunmaatregelen ten gunste van VTAN waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft, bestaan uit een speciale overheidsbijdrage voor 2011 in verband met nieuwe exploitatiekosten ten laste van VTAN naar aanleiding van de sluiting van de vliegbasis van de marine (hierna „de speciale overheidsbijdrage” genoemd) en uitrustingssubsidies voor 2011 en 2012 (hierna „de uitrustingssubsidies” genoemd). Deze verschillende steunmaatregelen, die na 12 december 2000 zijn toegekend, zijn ten dele gebruikt voor de financiering van de luchthavenexploitatie (inclusief de commerciële terbeschikkingstelling van de luchthaveninfrastructuur) en voor de investeringen met betrekking tot de commerciële activiteiten van de luchthaven. In het licht van de begrippen onderneming en economische activiteit kunnen deze steunmaatregelen dus onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen.
- (564) Hierna zal de Commissie de subsidies voor overheidstaken onderzoeken, alsook:
- voor de periode waarin de CCI de luchthaven exploiteerde, de incidentele exploitatiesubsidies en de terug te betalen voorschotten;
 - voor de periode waarin VTAN de luchthaven exploiteerde, de forfaitaire bijdrage, de speciale overheidsbijdrage en de uitrustingssubsidies.

7.2.1.2. *Subsidies voor overheidstaken*

- (565) Zoals de Commissie in de nieuwe richtsnoeren opmerkt, heeft het Hof van Justitie verklaard dat activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet economisch van aard zijn en doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen⁽¹⁷²⁾. Volgens de nieuwe richtsnoeren⁽¹⁷³⁾ worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandbestrijding bij luchtvaartuigen en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden en de investering met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig is om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben.
- (566) Voorts wordt in de nieuwe richtsnoeren gepreciseerd dat overheidsfinanciering voor dit soort niet-economische activiteiten niet wordt aangemerkt als staatssteun als zij strikt beperkt blijft tot het compenseren van de kosten die deze doen ontstaan en niet leidt tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens. De richtsnoeren bepalen met betrekking tot die tweede voorwaarde dat, wanneer het binnen een bepaalde rechtsorde normaal is dat burgerluchthavens bepaalde kosten moeten dragen die aan hun exploitatie verbonden zijn, terwijl dat voor andere burgerluchthavens niet het geval is, deze laatste groep mogelijk een voordeel verleend krijgt, ongeacht of deze kosten verband houden met een activiteit die doorgaans als niet-economisch wordt beschouwd⁽¹⁷⁴⁾.
- (567) De activiteiten die uit de in overweging 32 beschreven algemene financieringsregeling voor overheidstaken op Franse luchthavens worden gefinancierd, hebben betrekking op de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke daden⁽¹⁷⁵⁾, politietaken⁽¹⁷⁶⁾, redding en brandbestrijding bij luchtvaartuigen⁽¹⁷⁷⁾, veiligheid van het luchtverkeer⁽¹⁷⁸⁾, alsook de bescherming van mens en milieu⁽¹⁷⁹⁾. Deze activiteiten kunnen legitiem worden beschouwd als activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van de staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsprerogatieven. Bijgevolg kan Frankrijk deze taken in het licht van de staatssteunwetgeving legitiem aanmerken als „overheidstaken”, dus als niet-economische activiteiten. Frankrijk kan dus overheidsfinanciering verstrekken om de kosten te vergoeden die de luchthavenbeheerders hebben gemaakt voor de uitvoering van die taken, voor zover die bij de nationale wetgeving zijn opgedragen en op voorwaarde dat die financiering niet leidt tot overcompensatie of discriminatie tussen luchthavens.

⁽¹⁷²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punten 7 en 8, en arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 1988, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, C-30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punt 18.

⁽¹⁷³⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 35.

⁽¹⁷⁴⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 36 en 37.

⁽¹⁷⁵⁾ De controle van ruimbagage, de controle van passagiers en handbagage en de controle van de gemeenschappelijke toegang tot de gereserveerde zone maken deel uit van deze categorie.

⁽¹⁷⁶⁾ De automatische controle aan de grenzen door middel van biometrische identificatie behoort tot deze categorie.

⁽¹⁷⁷⁾ Zoals hierboven aangegeven worden deze drie categorieën in de nieuwe richtsnoeren uitdrukkelijk genoemd als voorbeelden van niet-economische activiteiten.

⁽¹⁷⁸⁾ De preventie van botsingen met wilde dieren behoort tot deze categorie.

⁽¹⁷⁹⁾ De milieucontrolemaatregelen behoren tot deze categorie.

- (568) Uit de beschrijving in de overwegingen 32 en volgende volgt dat de bij de Franse wetgeving vastgestelde regeling berust op strenge kostencontrolemechanismen, zowel vooraf als achteraf, die garanderen dat de luchthavenbeheerders via de luchthavengelden en de aanvullende regeling uitsluitend de bedragen ontvangen die strikt nodig zijn om de kosten te dekken.
- (569) Bovendien geldt deze regeling voor alle burgerluchthavens in Frankrijk, zowel wat betreft het takenpakket waarvoor vergoedingen worden betaald als de financieringsregelingen. Derhalve is dus voldaan aan de voorwaarde betreffende non-discriminatie. Hoewel de Franse wetgeving de luchthavenbeheerders overheidstaken opdraagt, belast zij niet die luchthavenbeheerders, maar wel de staat met de financiering van die taken. De vergoeding van de kosten voor deze taken via overheidsmiddelen leidt dus niet tot een vermindering van de kosten die de luchthavenbeheerders normaal gezien volgens de Franse wetgeving moeten dragen.
- (570) Dit nationale systeem is sinds 2000 van toepassing op de luchthaven van Nîmes. De uit hoofde van deze regeling ontvangen financieringen vormen dus geen staatssteun ten gunste van de CCI-luchthaven of VTAN. Deze conclusie is onder andere van toepassing op de subsidies die de CCI-luchthaven van het FIATA heeft ontvangen en die in overweging 55 worden beschreven.

7.2.1.3. *Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat*

- (571) De verschillende nog te onderzoeken steunmaatregelen zijn toegekend door lokale en regionale overheden (CGG, CAAC en CANM), het SMAN (groepering van lokale overheden) en de CCI.
- (572) De middelen van de lokale overheden zijn staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ⁽¹⁸⁰⁾. Bovendien valt het gedrag van deze overheden, net zoals de maatregelen die door de centrale overheid worden genomen, onder het toepassingsgebied van dit artikel als aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan ⁽¹⁸¹⁾. Zo moeten de besluiten van de lokale overheden zoals de CGG, de CAAC en de CANM (in brede zin) worden toegerekend aan de staat in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun.
- (573) Deze conclusie geldt in bredere zin voor een groepering van lokale overheden zoals het SMAN. Zoals aangegeven in punt 2.2 omvat de begroting van het SMAN bijdragen van de lokale overheden die ertoe behoren. Zo bestaan de middelen van het SMAN uit met name: i) de bijdragen van de leden, ii) de subsidies, iii) de opbrengsten van giften en legaten, iv) de opbrengsten van leningen, v) de opbrengsten van heffingen aan beheerders en exploitanten en vi) meer in het algemeen alle directe en indirecte opbrengsten die verband houden met de uitoefening van de in de statuten van het SMAN vastgelegde bevoegdheden. Bovendien wordt het SMAN bestuurd door een comité dat uitsluitend bestaat uit afgevaardigden van de lokale overheden die ertoe behoren. Derhalve moeten de middelen van het SMAN worden aangemerkt als staatsmiddelen en al zijn besluiten kunnen worden toegerekend aan de staat in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun.
- (574) Wat betreft de steunmaatregelen die door de algemene dienst van de CCI aan de CCI-luchthaven zijn toegekend, is de CCI, zoals eerder is vastgesteld in punt 7.1.1.1 (Staatsmiddelen en toerekenbaarheid), een overheidsorgaan waarvan alle middelen beschouwd moeten worden als staatsmiddelen en waarvan alle besluiten moeten worden toegerekend aan de staat in de zin van de jurisprudentie inzake staatssteun.
- (575) Derhalve zijn alle steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, toerekenbaar aan de staat en worden ze met staatsmiddelen bekostigd.

7.2.1.4. *Selectief economisch voordeel*

- (576) Om te bepalen of een overheidsmaatregel een onderneming een economisch voordeel oplevert in de zin van artikel 107, lid 1, moet worden nagegaan of de betrokken onderneming een economisch voordeel geniet dat een verlichting betekent van kosten die normaal gesproken ten laste van haar eigen financiële middelen zouden zijn gekomen, dan wel of zij een voordeel geniet dat zij in normale marktomstandigheden niet zou hebben genoten ⁽¹⁸²⁾, of nog of de betrokken maatregel kan worden beschouwd als compensatie voor de uitvoering van openbaardienstverplichtingen die voldoet aan de voorwaarden van het arrest-Altmark.

⁽¹⁸⁰⁾ Arrest van het Gerecht van 12 mei 2011, Région Nord-Pas-de-Calais, Communauté d'agglomération du Douaisis/Commissie, T-267/08 en T-279/08, ECLI:EU:T:2011:209, punt 108.

⁽¹⁸¹⁾ Arrest van het Gerecht van 6 maart 2002, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, Comunidad Autónoma del País Vasco en Gasteizko Industria Lurra, Daewoo Electronics Manufacturing España/Commissie T-127/99, T-129/99 en T-140/99, ECLI:EU:T:2002:59, punt 142.

⁽¹⁸²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punt 41.

7.2.1.4.1. Het begrip dienst van algemeen economisch belang en toepassing van het arrest-Altmark

7.2.1.4.1.1. Toepassing van het begrip dienst van algemeen economisch belang

- (577) De vraag moet worden gesteld of de verschillende nog te onderzoeken steunmaatregelen beschouwd kunnen worden als compensatie voor een openbare dienst die toegekend is voor de exploitatie van een echte dienst van algemeen economisch belang.
- (578) Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat het Hof van Justitie in het arrest-Altmark heeft besloten dat de compensatie voor openbare diensten geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU voor zover aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet de begunstigde onderneming daadwerkelijk met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen zijn belast en moeten die verplichtingen duidelijk zijn omschreven. In de tweede plaats dienen de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze te zijn vastgesteld. In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst. Ten slotte moet, wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming die afdoende met de nodige middelen is uitgerust, zou hebben gemaakt. Voor de toepassing van deze voorwaarden moet allereerst worden gekeken naar het bestaan van een echte dienst van algemeen economisch belang.
- (579) Frankrijk is samen met de exploitanten van mening dat het beheer van de luchthaven van Nîmes, gezien haar omvang en haar lokale rol, in zijn geheel als een echte dienst van algemeen economisch belang moet worden beschouwd. Frankrijk verklaart daarover het volgende: „Zelfs wanneer ervan wordt uitgegaan dat Languedoc-Roussillon geen geïsoleerde regio is en de toegankelijkheid ervan niet samenhangt met de luchtdiensten op de luchthaven van Nîmes, wat betwist kan worden zoals uit het navolgende punt 2 blijkt, dan staat hiertegenover dat gezien het voorgaande het beheer van de luchthaven van Nîmes gekoppeld is aan een reeks openbaredienstverplichtingen en dat de Commissie niet heeft aangetoond dat een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie bereid zou zijn dergelijke verplichtingen in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden aan te gaan zonder voor de openbare dienst te worden gecompenseerd. In dit verband is het van weinig belang of de luchthaven in een geïsoleerde regio ligt. De richtsnoeren van de Commissie en een vaste rechtspraak geven de lidstaten een zekere vrijheid in de vaststelling van wat openbaredienstverplichtingen zijn. Bepalend voor de vaststelling van het bestaan van een dienst van algemeen economisch belang is de wetenschap of een onderneming die zich door haar eigen commerciële belangen laat leiden, de dienst in kwestie in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden zou leveren”⁽¹⁸³⁾.
- (580) Bij deze redenering is sprake van een kennelijke beoordelingsfout. Om de steunmaatregel waarbij het luchthavenbeheer wordt aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang te kunnen analyseren, is het namelijk belangrijk na te denken over de behoefte van algemeen belang waaraan deze activiteit beantwoordt. Daarbij is de omvang van de luchthaven geen relevant criterium.
- (581) Zoals de Commissie in haar besluitvormingspraktijk reeds heeft aangegeven, „vormt de economische ontwikkeling [...] onvoldoende reden om een dienst aan te merken als [dienst van algemeen economisch belang]. Een dergelijke kwalificatie moet onderbouwd worden met redenen van openbare dienst die verder gaan dan het algemeen belang om economische activiteiten te ontwikkelen”⁽¹⁸⁴⁾. Het Verdrag bevat reeds een specifieke bepaling omtrent de verenigbaarheid van steun voor de ontwikkeling van economische activiteiten (artikel 107, lid 3, onder c)), terwijl volgens de rechtspraak van het Hof diensten van algemeen economisch belang diensten zijn met een ander karakter dan andere economische activiteiten⁽¹⁸⁵⁾ en ondernemingen die worden belast met een dienst van algemeen economisch belang, een bijzondere taak vervullen⁽¹⁸⁶⁾. Algemeen genomen moet onder „bijzondere taak van openbaredienstverlening” worden verstaan het verrichten van diensten die een onderneming, indien zij zich door haar eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren⁽¹⁸⁷⁾. De lidstaten of de Unie kunnen aan deze diensten specifieke verplichtingen verbinden uit hoofde van een criterium van algemeen belang.

⁽¹⁸³⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure.

⁽¹⁸⁴⁾ Zie de beschikking van de Commissie betreffende steunmaatregel N 381/04 — Frankrijk — Project voor een telecommunicatienetwerk met hoge capaciteit in de Pyrénées-Atlantiques (DORSAL) (PB C 162 van 2.7.2005, blz. 5, overweging 53).

⁽¹⁸⁵⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 10 december 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, ECLI:EU:C:1991:464, punt 27, het arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 1997, *GT-Link A/S*, C-242/95, ECLI:EU:C:1997:376, punt 53 en het arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, *Corsica Ferries France SA*, C-266/96, ECLI:EU:C:1998:306, punt 45.

⁽¹⁸⁶⁾ Zie met name het arrest van het Hof van Justitie van 27 maart 1974, *BRT/SABAM*, C-127/73, ECLI:EU:C:1974:25, blz. I-51.

⁽¹⁸⁷⁾ Zie de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie, PB C 8 van 1.1.2012, blz. 4., punten 46 en 47.

- (582) Bovendien heeft de Commissie in de nieuwe richtsnoeren het volgende aangegeven: „Wat luchthavens betreft, is de Commissie van mening dat het mogelijk is om, in goed onderbouwde gevallen, het volledige beheer van een luchthaven als [dienst van algemeen economisch belang] aan te merken. [...] kan dit volgens de Commissie echter alleen het geval zijn als een deel van het potentieel door de luchthaven bediende gebied, zonder de luchthaven, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de Unie dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied. Bij de beoordeling moet rekening worden gehouden met andere vervoersvormen, en met name hogesnelheidstreinen of door veeboten verzorgde maritieme verbindingen”⁽¹⁸⁸⁾.
- (583) Zo is de bijdrage van de luchthaven van Nîmes aan de dynamiek van de lokale economie, waarop Frankrijk de nadruk heeft gelegd om zijn stelling te onderbouwen dat sprake is van een echte dienst van algemeen economisch belang, op zichzelf niet relevant, omdat deze bijdrage los wordt gezien van de bijdrage die deze luchthaven levert aan de ontsluiting van de regio. Het wordt niet betwist dat door een verbeterde toegankelijkheid van een regio, vooral als de regio daarmee uit een isolement wordt gehaald, een luchthaven een gunstige uitwerking kan hebben op de ontwikkeling van de lokale economie. Echter, enkel het feit dat een luchthaven door zijn aanwezigheid en activiteit direct en indirect werkgelegenheid creëert en de activiteit van lokale ondernemingen stimuleert, zou niet als een relevant criterium beschouwd mogen worden om het bestaan van een echte dienst van algemeen economisch belang vast te stellen.
- (584) Wat betreft de bijdrage die de luchthaven van Nîmes levert aan de ontsluiting van de regio, heeft Frankrijk met name erkend dat de luchthaven van Montpellier op slechts 63 km van de luchthaven van Nîmes gelegen is, wat per auto een reistijd van slechts 49 minuten in beslag neemt. Bovendien heeft het erkend dat Nîmes sinds 2001 door de tgv werd aangedaan. Daardoor heeft de stad bijvoorbeeld een regelmatige spoorverbinding met de steden Parijs en Lyon, die in respectievelijk circa 3 uur en 1 uur en 30 minuten te bereiken zijn. In zijn argumenten voor het bestaan van een echte dienst van algemeen economisch belang heeft Frankrijk nagelaten deze spoorverbinding op te nemen. Wat betreft het wegennet ligt Nîmes in de onmiddellijke nabijheid van de autosnelwegen A9 en A54, waardoor de stad een directe verbinding heeft met de grote steden in Zuidoost-Frankrijk, met name Lyon, Marseille en Montpellier. In het licht daarvan is het niet aannemelijk dat een deel van het potentieel door de luchthaven van Nîmes bediende gebied, zonder de luchthaven, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de Unie dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied.
- (585) Met betrekking tot de luchthaven van Montpellier heeft Frankrijk het volgende verklaard: „Als de luchthaven op grond van het vorenstaande gesitueerd wordt in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthaven van Nîmes vanwege de minder dan 60 minuten reistijd die hen scheidt en de kosten van een heen- en terugrit van maximaal 20 EUR, moet worden benadrukt dat de luchtdiensten van Ryanair vanaf de luchthaven van Montpellier, tegenwoordig vier, zich richten op het toerisme in een gebied dat eerder westelijk dan oostelijk van de luchthaven is gelegen (de verbinding met Hahn is hiervan een voorbeeld, zelfs al heeft Ryanair haar vluchten naar Duitsland vanaf Marseille gestaakt) en dat de luchthaven van Nîmes een ten dele ander verzorgingsgebied bestrijkt dan de luchthaven van Montpellier (met name de Cevennen, Uzège en het noordoosten van Gard/het zuiden van de Ardèche in het Rhône-dal). De luchthaven beschikt dus over een eigen verzorgingsgebied. Bovendien moet worden opgemerkt dat 51 % van de lowcostpassagiers binnen een straal van minder dan 50 km van de luchthaven blijft.”
- (586) Frankrijk heeft daarmee erkend dat er redenen bestonden om de luchthaven van Nîmes in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthaven van Montpellier te situeren. Om die reden kan niet aannemelijk worden gemaakt dat door de aanwezigheid van de luchthaven van Nîmes een isolement zou worden voorkomen dat ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van een deel van het door deze luchthaven bediende gebied, temeer daar Nîmes, zoals hierboven is uiteengezet, wordt aangedaan door de tgv. Bovendien heeft Frankrijk niets aangevoerd wat de omvang van een dergelijke hypothetische schade zou moeten onderbouwen. Het feit dat de verzorgingsgebieden van de luchthavens van Nîmes en van Montpellier niet helemaal samenvallen, is als argument ontoereikend. De verzorgingsgebieden van twee verschillende luchthavens, al liggen ze nog zo dicht bij elkaar, vallen namelijk nooit helemaal samen. Tot slot bewijst het feit dat 51 % van de lowcostpassagiers binnen een straal van minder dan 50 km van de luchthaven blijft, niet dat zonder de luchthaven van Nîmes reizigers die naar het verzorgingsgebied van deze luchthaven willen gaan of dit gebied willen verlaten, doorgaans niet bereid zouden zijn vluchten vanaf of naar de luchthaven van Montpellier te nemen.
- (587) Bovendien voert Frankrijk aan dat de via de delegatieovereenkomst aan VTAN toegekende taak het luchtverkeer te ontwikkelen, „beschouwd kan worden als een openbardienstverplichting in de zin van het arrest-Altmark”. Volgens Frankrijk omvat deze taak de „economische en toeristische ontwikkeling van de regio”, waarvoor het volgens Frankrijk nodig was „i) de passagiersstromen te vergroten, die voor de regionale economie inkomsten en werk kunnen genereren [...] en ii) de activiteitszone rechts van de luchthaven te ontwikkelen”. Met betrekking tot deze activiteitszone noemt Frankrijk meerdere lokale ondernemingen en verklaart het dat „VTAN de taak heeft voor dit industriële centrum luchtvaartgerelateerde activiteiten te ontwikkelen en de industriële of commerciële activiteiten te versterken die werkgelegenheid voor de regio kunnen scheppen”⁽¹⁸⁹⁾.

⁽¹⁸⁸⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 72.

⁽¹⁸⁹⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure.

- (588) Dit argument gaat niet op omdat, zoals hierna wordt opgemerkt, uitsluitend de bijdrage van een activiteit aan de ontwikkeling van de lokale economie op zich onvoldoende is om deze activiteit als dienst van algemeen economisch belang aan te merken. Bovendien voldoet de commerciële ontwikkeling van een luchthaven door de invoering van nieuwe luchtverbindingen of de uitbreiding van niet-luchtvaartgebonden activiteiten niet als zodanig aan het criterium van algemeen belang dat de kwalificatie als dienst van algemeen economisch belang rechtvaardigt. De Commissie is met name van oordeel dat de compensatie van de uit de verstrekking van een dienst van algemeen economisch belang voortvloeiende nettokosten door de overheid niet van invloed mag zijn op de economische stimulansen van een luchthavenbeheerder om commerciële betrekkingen met luchtvaartmaatschappijen tot stand te brengen.
- (589) Gezien het voorgaande is de Commissie van oordeel dat, in het licht van de door Frankrijk aangevoerde argumenten en rekening houdend met vooral de nabijheid van de luchthaven van Montpellier en de tgv-verbinding van Nîmes, Frankrijk een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te stellen dat het beheer van de luchthaven van Nîmes in zijn geheel een dienst van algemeen economisch belang is. In het bijzonder de door de beheerder van de luchthaven van Nîmes ontplooiende activiteit bestaande in de verwerking van commerciële passagiersvluchten op deze luchthaven zou niet beschouwd mogen worden als een echte dienst van algemeen economisch belang. Hieruit volgt dat voor zover de verschillende steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, gericht waren op de financiering van de luchthavenexploitatie in haar geheel, ze niet beschouwd mogen worden als financiële compensatie voor het beheer van een echte dienst van algemeen economisch belang. Daarmee voldoen ze niet aan de cumulatieve voorwaarden van het arrest-Altmark.
- (590) Gesteld dat het beheer van de luchthaven van Nîmes geheel of ten dele kon worden aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang, dan nog zouden de betrokken steunmaatregelen niet voldoen aan de cumulatieve voorwaarden van het arrest-Altmark. De steunmaatregelen voldoen namelijk niet aan de eerste, de tweede en de vierde voorwaarde van dit arrest, zoals hierna zal worden aangetoond in het licht van de mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie ⁽¹⁹⁰⁾ (hierna „de DAEB-mededeling” genoemd). De Commissie is van oordeel dat in het geval van de luchthaven van Nîmes bij de analyse van deze voorwaarden van het arrest-Altmark een onderscheid moet worden gemaakt tussen de entiteiten die zich in de periode 2000-2012 daadwerkelijk met deze economische activiteit hebben beziggehouden.

7.2.1.4.1.2. Duidelijk afgebakende openbardienstverplichtingen ten laste van de onderneming (eerste voorwaarde)

- (591) In zoverre Frankrijk een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door het beheer van de luchthaven in zijn geheel als een dienst van algemeen economisch belang aan te merken en de steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, bedoeld waren om de exploitatie van de luchthaven in haar geheel te financieren, is niet aan de eerste voorwaarde van het arrest-Altmark voldaan.
- (592) In de DAEB-mededeling ⁽¹⁹¹⁾ wordt bovendien gesteld dat om aan de eerste voorwaarde van het arrest-Altmark te voldoen, de publieke taak moet zijn toevertrouwd door middel van een of meer besluiten die, afhankelijk van de wetgeving van de lidstaten, de vorm kunnen hebben van wetgevingsinstrument of bestuursrechtelijk instrument, of van een overeenkomst. Bovendien moet dat instrument of die reeks instrumenten ten minste de inhoud en de duur van de openbardienstverplichtingen bevatten, alsook de betrokken onderneming en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied, de aard van alle exclusieve of bijzondere rechten die de onderneming door het betrokken overheidsorgaan zijn verleend, de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen. De enige door Frankrijk opgestelde instrumenten die deze functie eventueel kunnen vervullen, zijn het besluit van 1965, de vergunning voor tijdelijk gebruik, de concessieovereenkomst, de delegatieovereenkomst en de latere aanhangsels daarbij, voor zover de CCI daarbij gedurende een welbepaalde periode diverse verplichtingen worden opgelegd in verband met de exploitatie (onder andere met betrekking tot de openingsuren of de gelijke behandeling van de gebruikers), het onderhoud en de inrichting. Behalve de delegatieovereenkomst en de aanhangsels daarbij, die niet voor VTAN gelden, stelt echter geen van die instrumenten de parameters voor de berekening en herziening van enig financieel compensatiemechanisme vast. Daarmee voldoen de instrumenten waarbij de CCI-luchthaven verplichtingen worden opgelegd, niet aan de eerste voorwaarde van het arrest-Altmark, zelfs los van het feit dat de verplichtingen van de CCI-luchthaven niets te maken hebben met een echte dienst van algemeen economisch belang.

7.2.1.4.1.3. Vooraf op een objectieve en doorzichtige wijze voor de compensatie vastgestelde parameters (tweede voorwaarde)

7.2.1.4.1.3.1. Exploitatieperiode door de CCI-luchthaven (2000-2006)

- (593) De door de CCI-luchthaven ontvangen incidentele subsidies en terug te betalen voorschotten vormen allemaal incidentele steunmaatregelen die gaandeweg zijn toegekend om het exploitatietekort van de luchthaven te financieren. Het betreft dus geen vooraf vastgestelde rekenparameters.

⁽¹⁹⁰⁾ Mededeling van de Commissie van 20.12.2011 betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

⁽¹⁹¹⁾ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4, punt 52.

- (594) Opgemerkt moet worden dat de taken van de CCI-luchthaven voor de periode 2000-februari 2006 zijn omschreven in het besluit van 1965 en het bijbehorende bestek en in de vergunning voor tijdelijk gebruik van 1986. Deze instrumenten voorzien echter niet in een financieel compensatiemechanisme voor de CCI op grond van vooraf op een objectieve en doorzichtige wijze vastgestelde parameters.
- (595) De concessieovereenkomst, waarin de verplichtingen van de CCI-luchthaven voor de periode februari-december 2006 zijn vastgelegd, voorziet evenmin in financiële compensatiemechanismen voor de exploitant.
- (596) Daarmee voldoen de steunmaatregelen die aan de CCI-luchthaven zijn toegekend niet aan de tweede voorwaarde van het arrest-Altmark.

7.2.1.4.1.3.2. Exploitatieperiode door VTAN (2007-2012)

- (597) De door het SMAN aan VTAN betaalde compensaties zijn verleend uit hoofde van de delegatieovereenkomst en haar bijlagen, waarin de verplichtingen van beide partijen in verband met de exploitatie worden beschreven, alsook de voorwaarden voor de berekening van de forfaitaire bijdrage die het SMAN aan VTAN heeft betaald.
- (598) De voorwaarden voor de berekening zijn echter achteraf door middel van vier aanhangsels gewijzigd. In het bijzonder aanhangsel nr. 3 bij de delegatieovereenkomst voorziet in de toekenning aan VTAN door het SMAN van een subsidie van [100 000-300 000] EUR voor 2009 en introduceert bovenal een nieuwe formulering van paragraaf 27-4 van de delegatieovereenkomst, op grond waarvan met ingang van de inwerkingtreding ervan „*de forfaitaire bijdrage kan worden verhoogd met het subsidiebedrag dat de concessiegever van andere overheidsinstanties heeft ontvangen*”. Daarmee heeft aanhangsel nr. 3 nieuwe berekeningsparameters geïntroduceerd die niet objectief zijn omdat ze geen rekening houden met de kosten en inkomsten van VTAN.
- (599) Daarmee voldoet de forfaitaire bijdrage niet aan de tweede voorwaarde van het arrest-Altmark. De in overweging 565 beschreven speciale overheidsbijdrage en uitrustingssubsidies voldoen evenmin aan deze voorwaarde, aangezien het incidentele steunmaatregelen betreft die in eerste instantie niet waren voorzien.

7.2.1.4.1.4. Keuze van de dienstverrichter (vierde voorwaarde)

7.2.1.4.1.4.1. Exploitatieperiode door de CCI-luchthaven (2000-2006)

- (600) De CCI is niet na afloop van een aanbestedingsprocedure als luchthavenbeheerder gekozen en de Commissie kan nergens uit afleiden dat de aan de CCI toegekende bedragen van steunmaatregelen zijn vastgesteld aan de hand van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die over de noodzakelijke middelen beschikt, zou hebben gemaakt.
- (601) Daarmee voldoen de steunmaatregelen die aan de CCI-luchthaven zijn toegekend niet aan de vierde voorwaarde van het arrest-Altmark.

7.2.1.4.1.4.2. Exploitatieperiode door VTAN (2007-2012)

- (602) Veolia Transport is gekozen na een procedure van gunning door onderhandelingen, die is voorafgegaan door een mededeling betreffende een openbare aanbesteding in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Krachtens het recht van de Unie hebben de Franse autoriteiten dus een beroep gedaan op een onderhandelingsprocedure met voorafgaande aankondiging ⁽¹⁹²⁾.

⁽¹⁹²⁾ Artikel 30 van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

- (603) De Commissie gaat er in het algemeen van uit dat een onderhandelingsprocedure met voorafgaande aankondiging slechts in uitzonderingsgevallen voldoet aan de vierde voorwaarde van het arrest-Altmark⁽¹⁹³⁾. Zij merkt in dit verband op dat het SMAN, na de indiening van de inschrijvingen, met beide inschrijvers onderhandelingen is gestart⁽¹⁹⁴⁾. Veolia Transport en het SMAN hebben voornamelijk gesprekken gevoerd over een nadere specificering of wijziging van bepaalde belangrijke aspecten van de inschrijving van Veolia Transport. Frankrijk heeft bijvoorbeeld aangegeven dat Veolia Transport naar aanleiding van het schrijven van het SMAN van 6 september 2006, op 20 september 2006 aanvullende voorstellen bij haar oorspronkelijke inschrijving had gedaan. Bovendien kwam Veolia Transport op 4 oktober 2006 met een aantal preciseringen waarmee essentiële onderdelen van haar inschrijving werden gewijzigd, zoals i) de introductie van een terugvalsscenario dat leidt tot een wijziging van de forfaitaire bijdrage bij afnemende activiteiten op de luchthaven, ii) de wijziging van formules voor de actualisering van de economische aspecten van de delegatie of iii) de wijziging van verplichtingen ten aanzien van de personeelskosten⁽¹⁹⁵⁾.
- (604) Bovendien heeft het SMAN volgens het besluit inzake de gunning van de opdracht⁽¹⁹⁶⁾ na afloop van de procedure de inschrijving van Veolia Transport als het voordeligst aangemerkt gelet op de criteria uit het aanbestedingsreglement, met name: i) het commerciële ontwikkelingsbeleid, ii) het financieel beheer, iii) de beveiliging en iv) de kwaliteitsinspanning⁽¹⁹⁷⁾. Deze criteria bieden het SMAN echter ruime mogelijkheden voor de keuze van de dienstverrichter, omdat ze zeer algemeen zijn geformuleerd en verder gaan dan de kwaliteit van de verleende dienst en de kosten voor de gemeenschap. Dit geldt in het bijzonder voor het criterium van het „commerciële ontwikkelingsbeleid”, dat op geen enkele wijze gelijkgesteld kan worden aan een kwaliteitscriterium voor een dienst van algemeen economisch belang.
- (605) Om al deze redenen was de door het SMAN gevolgde procedure niet van dien aard dat men verzekerd was van „*de kandidaat die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren*”. Bovendien wijst niets erop dat de door VTAN opgestelde kostenramingen op grond waarvan de forfaitaire bijdrage is vastgesteld, overeenkomen met de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en afdoende met de nodige middelen uitgeruste onderneming voor het beheer van de luchthaven zou hebben gemaakt. Het blijkt dan ook dat VTAN zich bij deze ramingen hoofdzakelijk heeft gebaseerd op de exploitatiegegevens van de CCI-luchthaven. Niets wijst er echter op dat de CCI-luchthaven zich heeft gedragen als een gemiddelde, goed beheerde en afdoende met de nodige middelen uitgeruste onderneming.
- (606) Daarmee voldoen de steunmaatregelen die aan VTAN zijn toegekend niet aan de vierde voorwaarde van het arrest-Altmark.
- (607) Zoals reeds eerder is aangetoond, voldoet geen van de betrokken steunmaatregelen aan de cumulatieve voorwaarden van het arrest-Altmark. Er moet dus alleen nog worden nagegaan of de betrokken steunmaatregelen konden voorkomen dat de kosten die normaal gesproken ten laste van de financiële middelen van de CCI-luchthaven of VTAN zouden zijn gekomen, werden vermeden dan wel tot de normale marktvoorwaarden behoorden.

7.2.1.4.2. Analyse van het bestaan van een economisch voordeel — Maatregelen ter voorkoming van de normale kosten voor de CCI-luchthaven en VTAN

7.2.1.4.2.1. Exploitatieperiode door de CCI-luchthaven (2000-2006)

- (608) De incidentele subsidies voor een totaal bedrag van 1,35 miljoen EUR die in 2005 zijn ontvangen van de CAAC, de CANM en de CGG, zijn niet-terugvorderbare subsidies die zonder uitzicht op rendement op investering voor de betrokken overheden zijn toegekend. Hetzelfde geldt voor de subsidie van 200 000 EUR die in 2006 door de algemene dienst van de CCI aan de CCI-luchthaven is toegekend. Deze niet-terugvorderbare subsidie is namelijk toegekend om het exploitatietekort te financieren waarmee de CCI-luchthaven te maken had in het laatste jaar waarin zij de luchthaven beheerde en biedt derhalve geen uitzicht op rendement op investering voor de algemene dienst van de CCI.
- (609) Wat betreft de terug te betalen voorschotten moet eerst worden opgemerkt dat zij overeenkomen met renteloze leningen die de algemene dienst van de CCI aan de CCI-luchthaven heeft verstrekt. Volgens Frankrijk „*is het feit dat de voorschotten renteloos ter beschikking zijn gesteld, bovendien onvoldoende om de Commissie het bestaan van staatssteun te laten vaststellen. Op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie lijdt het namelijk geen twijfel dat geldschieters, vanwege hun vroegere hoedanigheid van aandeelhouders, renteloze leningen willen verstrekken of premievrije garanties wil stellen. Eveneens lijdt het geen twijfel dat het voor de CCI, als concessieverlener van de luchthaven, normaal was haar luchthavendienst voldoende middelen ter beschikking te stellen om deze de mogelijkheid te bieden de continuïteit van de exploitatie*”

⁽¹⁹³⁾ Bovengenoemde mededeling, punt 65.

⁽¹⁹⁴⁾ Zie voetnoot 85.

⁽¹⁹⁵⁾ Document van 4 oktober 2006 van Veolia Transport: Nadere toelichtingen op onze inschrijving naar aanleiding van de vragen van het syndicat mixte van 29/09/06.

⁽¹⁹⁶⁾ Besluit van 30 november 2006.

⁽¹⁹⁷⁾ Samenvattend verslag van de beoordeling van de inschrijvingen voor de toewijzing van de delegatie van een openbare dienst voor het beheer van het civiele gedeelte van de luchthaven van Nîmes-Garons van 23 november 2006.

van de luchthaven van Nîmes te waarborgen" ⁽¹⁹⁸⁾ (voetnoten weggelaten). Een dergelijk argument zou slechts relevant kunnen zijn in het geval dat de CCI deze voorschotten zou toekennen om de continuïteit van de luchthaven van Nîmes mogelijk te maken, en daarvoor op min of meer lange termijn een rendement zou mogen verwachten waardoor zij niet alleen deze voorschotten zou terugkrijgen, maar ook een rendement op het geïnvesteerde kapitaal zou behalen doordat de luchthaven winst heeft gemaakt.

- (610) Derhalve heeft de Commissie Frankrijk om informatie gevraagd over de voordelen die de CCI kon verwachten van de toekenning van deze terug te betalen voorschotten. In zijn antwoord ⁽¹⁹⁹⁾ heeft Frankrijk echter niets gezegd over eventueel van de toekenning van deze subsidies te verwachten voordelen. Het nam genoegen met een verwijzing naar het bij het besluit van 1965 gevoegde bestek van de concessie, op grond waarvan de staat zich verplichtte om na afloop van de concessie de CCI de aan haar luchthavendienst toegekende voorschotten terug te betalen. In zijn antwoord zegt Frankrijk niets over een rentabiliteitsvooruitzichten op rendement in verband met de terug te betalen voorschotten anders dan de door de staat gegarandeerde terugbetaling na afloop van de concessie.
- (611) Op het moment dat de CCI de verschillende terug te betalen voorschotten toekende, kon zij uiteraard niet verwachten dat de luchthavenexploitatie rendabel zou worden en de CCI-luchthaven in staat zou zijn de toegekende voorschotten terug te betalen en voldoende winst te behalen om rendement op het door de algemene dienst van de CCI geïnvesteerde kapitaal uit te betalen. De terug te betalen voorschotten werden namelijk vanaf 2002 toegekend. Op dat moment had Air France de luchthaven van Nîmes al verlaten en werd de stad al door de tgv aangedaan. Zoals blijkt uit tabel 2, nam het resultaat van de luchthaven, dat al sinds 1999 negatief was, sindsdien bovendien steeds verder af, namelijk van -269 000 EUR naar -796 000 EUR. Deze situatie verergerde vervolgens verder en de verliezen liepen op naar 2,4 miljoen EUR in 2003 (het jaar waarin Air Littoral haar luchtdiensten op Parijs beëindigde), om in 2005 weer af te nemen tot 643 000 EUR. Zoals is aangetoond in de analyse van de overeenkomsten tussen de CCI-luchthaven en Ryanair/AMS, begon de CCI-luchthaven niettemin al in 2002 overeenkomsten met Ryanair te sluiten die tot een lager rendement voor de luchthaven zouden leiden, waarmee zij tot en met 2005 is doorgegaan. Tot slot zouden de resultaten van de CCI-luchthaven zonder de incidentele subsidies nog slechter uitvallen, waardoor geen enkel uitzicht op rendement op geïnvesteerde kapitalen zou bestaan.
- (612) Om deze redenen was het niet waarschijnlijk dat de kapitalen die de CCI als terug te betalen voorschotten aan de CCI-luchthaven ter beschikking stelde, op welke wijze dan ook op min of meer lange termijn zouden worden vergoed. De CCI had zelfs ernstige twijfels kunnen hebben of de CCI-luchthaven ooit in staat zou zijn de CCI terug te betalen. Bovendien moesten van 2002 tot 2006 jaarlijks aanzienlijke terug te betalen voorschotten worden toegekend voor een totaalbedrag van circa 7 miljoen EUR, dat werd toegevoegd aan een positief saldo van terug te betalen voorschotten van 2,7 miljoen EUR aan het einde van 2001.
- (613) Dienaangaande heeft Frankrijk aangegeven dat voor de terugbetaling van de voorschotten door de CCI-luchthaven geen exacte termijn was vastgesteld en dat deze voorschotten jaarlijks werden vastgesteld om de begroting van de CCI-luchthaven in evenwicht te brengen.
- (614) Indien het de bedoeling was dat de staat na afloop van de concessie het bedrag van de terug te betalen voorschotten zou terugbetalen, wil dat niet zeggen dat hij bovendien een percentage moest betalen als passende vergoeding voor het door de CCI aan haar luchthavendienst toegekende bedrag.
- (615) Uit het voorgaande blijkt dat de CCI zich ten aanzien van haar luchthavendienst niet heeft gedragen als een marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door rentabiliteitsvooruitzichten.
- (616) De conclusie luidt dat de incidentele subsidies en de terug te betalen voorschotten de CCI-luchthaven een economisch voordeel hebben opgeleverd. Bovendien zijn deze voordelen selectief, aangezien ze aan slechts één onderneming ten goede zijn gekomen.

7.2.1.4.2.2. Exploitatieperiode door VTAN (2007-2012)

- (617) Met de delegatieovereenkomst heeft het SMAN zich ertoe verplicht over de gehele looptijd van de delegatie van een openbare dienst een forfaitaire bijdrage aan VTAN te betalen van [1,2-1,5] miljoen EUR in het referentiescenario en van [1,0-1,3] miljoen EUR bij afnemende activiteiten. VTAN heeft zich daarentegen verplicht een jaarlijkse domeinheffing van één euro te betalen voor het gebruik van terreinen, bouwwerken en installaties. Aangezien deze overeenkomst aanzienlijke nettokosten met zich meebrengt voor het SMAN, dat geen merkbare financiële rentabiliteit kon verwachten van de uit hoofde van deze overeenkomst geïnvesteerde bedragen, komt de overeenkomst niet overeen met normale marktomstandigheden en levert zij VTAN een economisch voordeel op.

⁽¹⁹⁸⁾ Schrijven van Frankrijk van 27 juli 2012.

⁽¹⁹⁹⁾ Schrijven van Frankrijk van 26 mei 2014.

- (618) In aanhangsel nr. 1 bij de delegatieovereenkomst werd de forfaitaire bijdrage met [20 000-50 000] EUR verhoogd zonder enig rentabiliteitsvooruitzicht voor het SMAN, met als doel het verlies aan inkomsten te compenseren dat VTAN kon verwachten op het moment dat zij de luchthaven ging exploiteren, maar daarvan heeft zij vervolgens moeten afzien. In het licht van de delegatieovereenkomst brengt aanhangsel nr. 1 voor het SMAN nettokosten zonder uitzicht op rendement met zich mee en komt het niet overeen met normale marktomstandigheden. Het leverde VTAN dus een economisch voordeel op.
- (619) Dezelfde redenering geldt voor aanhangsel nr. 3, waarbij opnieuw de forfaitaire bijdrage werd verhoogd zonder uitzicht op rendement voor het SMAN, wat VTAN opnieuw een economisch voordeel opleverde.
- (620) Voor aanhangsel nr. 2 daarentegen geldt iets anders. Dit aanhangsel voorzag erin dat VTAN het koelaggregaat op de luchthaven zou vervangen en dat het SMAN na afloop van de delegatieovereenkomst de niet-afgeschreven waarde van de apparatuur aan VTAN zou vergoeden. Alvorens aanhangsel nr. 2 werd gesloten, bleek uit artikel 25, lid 2, van de delegatieovereenkomst echter dat alle noodzakelijke investeringen voor rekening van het SMAN kwamen, met uitzondering van een beperkt aantal investeringen dat ingevolge artikel 25, lid 1, van de delegatieovereenkomst door VTAN moest worden gedaan. Zonder aanhangsel nr. 2 was het SMAN en niet VTAN dus verantwoordelijk geweest voor de vervanging van het oude koelaggregaat. Aanhangsel nr. 2 heeft dan ook niet geleid tot een verlaging van de kosten die normaal gesproken ten laste van de financiële middelen van VTAN zouden zijn gekomen. Het was juist financieel voordelig voor het SMAN, dat eigenlijk voor deze investering verantwoordelijk was, maar door aanhangsel nr. 2 van die verantwoordelijkheid werd ontheven en na afloop van de delegatieovereenkomst uitsluitend de niet-afgeschreven waarde van de apparatuur hoefde te vergoeden. Aanhangsel nr. 2 heeft VTAN dus geen economisch voordeel opgeleverd en vormt derhalve geen staatssteun.
- (621) Ook aanhangsel nr. 4 heeft VTAN met investeringen belast waarvoor zij op grond van de delegatieovereenkomst niet verantwoordelijk was en voorzag in uitrustingssubsidies om deze investeringen te financieren. In dit aanhangsel werd bepaald dat de uitrustingssubsidies na afloop van de delegatieovereenkomst zouden worden aangepast om de gedane betalingen en de daadwerkelijk door VTAN gedane uitgaven op elkaar af te stemmen. Zonder aanhangsel nr. 4 hadden de bijbehorende investeringskosten, die nodig waren vanwege de sluiting van de vliegbasis van de marine, door het SMAN moeten worden gedragen. De uitrustingssubsidies hebben dan ook niet geleid tot een verlaging van de kosten die normaal gesproken ten laste van de financiële middelen van VTAN zouden zijn gekomen.
- (622) Voor het SMAN was het daarentegen economisch gezien rationeel VTAN, als exploitant van de luchthaven, te verzoeken de noodzakelijke investeringen, die waren vastgesteld door werkgroepen van belanghebbenden, op zich te nemen en haar daartoe een financiële compensatie voor ten hoogste de gemaakte kosten in het vooruitzicht te stellen, waarbij na afloop van de delegatieovereenkomst betalingen en uitgaven op elkaar zouden worden afgestemd. Voor de exploitatie was het namelijk efficiënter die investeringen via de luchthavenexploitant te laten lopen. De uitrustingssubsidies hebben VTAN dus geen economisch voordeel opgeleverd en vormen derhalve geen staatssteun.
- (623) De eveneens in aanhangsel nr. 4 geregelde speciale overheidsbijdrage is, evenals de in de oorspronkelijke versie van de delegatieovereenkomst vastgelegde forfaitaire bijdrage, een door het SMAN toegekende subsidie zonder rentabiliteitsvooruitzicht. Deze bijdrage komt niet overeen met normale marktomstandigheden. Zij leverde VTAN dus een economisch voordeel op.
- (624) Concluderend heeft de in de oorspronkelijke versie van de delegatieovereenkomst vastgelegde forfaitaire bijdrage, die door middel van de aanhangsels nr. 1 en nr. 3 werd verhoogd, VTAN een economisch voordeel opgeleverd. Bovendien zijn deze voordelen selectief, aangezien ze aan slechts één onderneming ten goede zijn gekomen. Hetzelfde geldt voor de speciale overheidsbijdrage. Daarentegen hebben aanhangsel nr. 2 en de uitrustingssubsidies VTAN geen economisch voordeel opgeleverd. Deze steunmaatregelen vormen derhalve geen staatssteun.

7.2.1.5. Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie en van de mededinging

- (625) De luchthaven van Nîmes concurreert hoofdzakelijk met andere luchthavens. Het gaat hierbij met name om luchthavens die hetzelfde verzorgingsgebied bedienen, zoals die van Montpellier en Avignon. Aan de exploitant van de luchthaven van Nîmes (de CCI-luchthaven of VTAN) toegekende steun dreigt dus de mededinging te vervalsen. In dit verband merkt de Commissie op dat de luchthaven van Montpellier op slechts 63 km van de luchthaven van Nîmes is gelegen. Aangezien de markt voor luchthavendiensten en de markt voor luchtvervoer markten zijn met vrije mededinging binnen de Unie, dreigt de steun ook het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.
- (626) Algemeener moet worden opgemerkt dat de luchthavenbeheerders van de Unie met elkaar concurreren om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. Op grond van verschillende criteria bepalen de luchtvaartmaatschappijen immers de routes die ze exploiteren, en de bijbehorende frequenties. Deze criteria omvatten de mogelijke klantenkring die ze op deze routes kunnen verwachten, maar ook de kenmerken van de luchthavens die aan het begin en het einde van die routes liggen.

- (627) De luchtvaartmaatschappijen onderzoeken met name criteria zoals het soort verleende luchthavendiensten, de bevolking of de economische activiteit in de omgeving van de luchthaven, de congestie, de landzijdige bereikbaarheid, de hoogte van de heffingen en de algemene commerciële voorwaarden voor het gebruik van de luchthaveninfrastructuur en -diensten. De hoogte van de heffingen is in zoverre een cruciale factor dat de aan een luchthaven verleende overheidsfinanciering gebruikt kan worden om de luchthavengelden op een kunstmatig laag niveau te houden om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken, met dus mogelijk een ernstige verstoring van de mededinging tot gevolg ⁽²⁰⁰⁾.
- (628) Bijgevolg wijzen de luchtvaartmaatschappijen hun middelen, met name op het gebied van toestellen en bemanning, toe aan verschillende routes, rekening houdend met onder andere de door de luchthavenbeheerders aangeboden diensten en de prijzen die zij daarvoor in rekening brengen.
- (629) Hieruit volgt dat de verschillende steunmaatregelen die aan de CCI-luchthaven en VTAN zijn toegekend en waarop dit onderzoek betrekking heeft, voor zover ze een van beide ondernemingen een economisch voordeel opleverden, de posities van beide ondernemingen ten opzichte van de andere Europese luchthavenbeheerders hebben versterkt. Bijgevolg kunnen deze steunmaatregelen de mededinging vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

7.2.1.6. Conclusie betreffende de aanwezigheid van staatssteun

- (630) De subsidies voor overheidstaken vormen geen staatssteun. De door de CCI-luchthaven ontvangen incidentele exploitatiesubsidies en terug te betalen voorschotten vormen staatssteun. De in de oorspronkelijke versie van de delegatieovereenkomst vastgelegde forfaitaire bijdrage, die door middel van de aanhangsels nr. 1 en nr. 3 werd verhoogd, vormt staatssteun ten gunste van VTAN, evenals de speciale overheidsbijdrage. Aanhangsel nr. 2 en de uitrustingsubsidies vormen geen staatssteun.

7.2.2. ONRECHTMATIG KARAKTER VAN DE STEUNMAATREGELEN

- (631) De incidentele exploitatiesubsidies, de terug te betalen voorschotten, de forfaitaire bijdrage en de verschillende wijzigingen hierop, alsook de speciale overheidsbijdrage, zijn toegekend zonder dat ze zijn aangemeld.
- (632) In de beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (hierna „de DAEB-beschikking van 2005” genoemd) zijn de voorwaarden vastgesteld waaronder bepaalde steunmaatregelen die zijn toegekend als compensatie voor openbare diensten kunnen worden vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting die is ingesteld bij artikel 108, lid 3, VWEU. Volgens Frankrijk voldoen de na 19 december 2005 aan de CCI-luchthaven of VTAN toegekende steunmaatregelen aan deze voorwaarden.
- (633) Volgens de Commissie is dat echter niet het geval. Ten eerste kan het beheer van de luchthaven van Nîmes namelijk niet in zijn geheel als een echte dienst van algemeen economisch belang worden beschouwd, zoals reeds eerder is aangetoond. Omdat de bovenvermelde steunmaatregelen zijn toegekend om de luchthavenexploitatie in haar geheel te financieren, voldoen ze niet aan de criteria van de DAEB-beschikking van 2005.
- (634) Ten tweede is het zo, zoals reeds eerder is aangegeven, dat zelfs als de exploitatie van de luchthaven in haar geheel als dienst van algemeen economisch belang zou kunnen worden beschouwd, geen van de betrokken steunmaatregelen de toepassing zou vormen van een compensatiemechanisme waarvan de parameters vooraf op een objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld. Zoals reeds eerder is aangegeven voldoen de betrokken steunmaatregelen namelijk niet aan de tweede voorwaarde van het arrest-Altmark. Zo voldoen deze steunmaatregelen niet aan de voorwaarden van artikel 4, leden d) en e), van de DAEB-beschikking van 2005, op grond waarvan het besluit of de besluiten waarbij een onderneming met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang is belast, een beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie moet(en) vermelden, alsook de voorwaarden voor terugbetaling van eventuele overcompensatie en de regelingen om overcompensatie te vermijden. Dit is de tweede reden waarom de bovenvermelde steunmaatregelen op grond van de DAEB-beschikking van 2005 niet in aanmerking konden komen voor de in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde vrijstelling van de aanmeldingsverplichting.
- (635) In het licht van het voorgaande vormen de incidentele exploitatiesubsidies, de terug te betalen voorschotten, de forfaitaire bijdrage, zoals die in de oorspronkelijke versie van de delegatieovereenkomst is vastgelegd en door middel van de aanhangsels nr. 1 en nr. 3 werd verhoogd, evenals de speciale overheidsbijdrage, onrechtmatige staatssteun.

⁽²⁰⁰⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 43.

7.2.3. VERENIGBAARHEID MET DE INTERNE MARKT

- (636) Zoals reeds eerder is aangetoond, heeft Frankrijk een kennelijke beoordelingsfout gemaakt door te stellen dat het beheer van de luchthaven van Nîmes in zijn geheel een dienst van algemeen economisch belang is. In het bijzonder de door de beheerder van de luchthaven van Nîmes ontplooidde activiteit bestaande in de verwerking van commerciële passagiersvluchten op deze luchthaven, zou niet beschouwd mogen worden als een echte dienst van algemeen economisch belang. Deze conclusies gelden voor de exploitatieperiode door zowel de CCI-luchthaven als VTAN. Voor zover de verschillende steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, gericht waren op de financiering van de luchthavenexploitatie in haar geheel, mogen ze niet beschouwd worden als financiële compensatie voor het beheer van een echte dienst van algemeen economisch belang.
- (637) Zoals reeds eerder is aangetoond, zou zelfs wanneer de exploitatie van de luchthaven van Nîmes geheel of ten dele zou kunnen worden aangemerkt als dienst van algemeen economisch belang, geen van de steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, kunnen voortvloeien uit de toepassing van een financieel compensatiemechanisme waarvan de parameters vooraf op een objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld en vergezeld gaan van parameters voor de controle en herziening van de compensatie, alsook van voorwaarden voor de terugbetaling van eventuele overcompensatie en regelingen om overcompensatie te vermijden. Daarmee voldoen de betrokken steunmaatregelen niet aan de cumulatieve voorwaarden van de EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die *ratione temporis* op dit geval van toepassing zou zijn⁽²⁰¹⁾. Bovendien voldoen de betrokken steunmaatregelen om dezelfde redenen en op grond van de overwegingen 633 tot en met 635 niet aan de cumulatieve voorwaarden van de DAEB-beschikking van 2005. Bijgevolg kunnen deze steunmaatregelen niet verenigbaar worden verklaard met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.
- (638) De Commissie analyseert nu de steunmaatregelen waarop dit onderzoek betrekking heeft, in het licht van de verschillende criteria van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.
- (639) Aangezien alle in deze beoordeling vastgestelde staatssteun bedoeld was voor de financiering van de exploitatie van de luchthaven van Nîmes en niet voor de financiering van specifieke investeringen in deze luchthaven, is in alle gevallen sprake van exploitatiesteun. Al deze exploitatiesteun is onrechtmatig toegekend vóór 4 april 2014, de datum waarop de nieuwe richtsnoeren in werking traden waarmee de Commissie de hierin neergelegde beginselen toepasselijk verklaarde op alle lopende zaken betreffende exploitatiesteun aan luchthavens, ook als die steun vóór 4 april 2014 werd toegekend⁽²⁰²⁾.
- (640) Volgens de nieuwe richtsnoeren kan exploitatiesteun die vóór 4 april 2014 aan luchthavens werd toegekend, verenigbaar worden verklaard voor alle ongedekte exploitatiekosten, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan⁽²⁰³⁾. Deze voorwaarden zijn:
- de steun moet bijdragen aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang (verbetering van de mobiliteit van de burgers en van de aansluiting van gebieden, aanpak van de congestie van het luchtruim op de belangrijkste luchthavens binnen de EU, regionale ontwikkeling);
 - de staatsinmenging is noodzakelijk;
 - de steun moet een geschikt beleidsinstrument zijn;
 - de steun moet een stimulerend effect hebben, in de zin dat zonder de steun de betrokken luchthaven aanzienlijk minder economische activiteiten zou kunnen ontplooiën;
 - de steun moet in verhouding zijn, in de zin dat de steun tot het minimum beperkt moet blijven dat noodzakelijk is om de beoogde activiteit te kunnen uitvoeren;
 - de verstoringen van de mededinging die door de steun worden veroorzaakt en de bijkomende beïnvloeding van het handelsverkeer moeten in de analyse worden meegenomen.
- (641) Deze criteria zullen door de Commissie op de betrokken steun worden toegepast.

⁽²⁰¹⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011), PB C 8, 11.1.2012, blz. 15, punt 16, onder d) en e), en punt 69.

⁽²⁰²⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 172.

⁽²⁰³⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 137.

7.2.3.1. *Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang*

- (642) Voor zover deze steun bedoeld was om het exploitatietekort van de luchthaven van Nîmes te financieren, heeft hij ervoor gezorgd dat de luchthaven in bedrijf kon blijven. Zoals Frankrijk heeft benadrukt, heeft deze luchthaven een positieve impact op de economische ontwikkeling van het departement Gard, vooral op het toerisme. Op grond van de nieuwe richtsnoeren wordt de ontwikkeling van de lokale economie echter als doelstelling van gemeenschappelijk belang erkend, wat de toekenning van exploitatiesteun aan een luchthaven vóór 4 april 2014 zou kunnen rechtvaardigen, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.
- (643) Wat betreft de toeristische sector valt niet te ontkennen dat de luchthaven van Nîmes een toeristisch gebied bedient en dat de regelmatige vluchten van Ryanair op deze luchthaven sinds 2000 veel toeristen naar de regio Nîmes hebben getrokken. De bovenvermelde studie uit 2006 specificeert bijvoorbeeld met betrekking tot de economische impact van de luchthaven van Nîmes ⁽²⁰⁴⁾ dat alleen al in 2006 de toeristen die de luchthaven van Nîmes hebben aangedaan goed waren voor een injectie van 100 miljoen EUR in de lokale economie ⁽²⁰⁵⁾, waarvan 21 miljoen naar logies, 26 miljoen naar het restaurantwezen, 20 miljoen naar de aankoop van andere voedingsmiddelen, 9 miljoen naar vervoer (exclusief luchtvervoer), 4 miljoen naar bezoeken en 6 miljoen naar souvenirs gingen. Bovendien wordt in die studie het afgeleide economische effect (dat wil zeggen het effect voor de rest van de lokale economie) van de activiteiten van de luchthaven, rekening houdend met de investeringseffecten, geschat op 2,38 miljard EUR.
- (644) Bovendien blijkt uit deze studie uit 2006 dat 2 200 banen direct verband hielden met de luchthavenactiviteiten ⁽²⁰⁶⁾. Zo waren tot aan de sluiting van de vliegbasis van de marine in juli 2011 vele gezinnen in de regio Nîmes gevestigd (meer dan 800 kinderen van militairen gingen in de Gard naar school).
- (645) De aanwezigheid van de vliegbasis van de marine en van burgerluchtvaartactiviteiten hebben bovendien de ontwikkeling van een luchtvaartgerelateerd industrieel centrum op de luchthaven mogelijk gemaakt. Dit centrum omvat onder andere de volgende bedrijven:
- GHSC (Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile), dat dienst doet als commandocentrum voor 22 permanente operationele bases van de civiele bescherming in Frankrijk zelf en de Franse overzeese departementen, als onderhoudscentrum voor de helikoptervloot van het ministerie van Binnenlandse Zaken en als opleidingscentrum voor algemeen en vliegend personeel (aantal ter plaatse werkzame personeelsleden: 140 personen);
 - Sabena Technics (TAT-groep): service- en onderhoudsbedrijf voor de civiele en militaire luchtvaart (aantal ter plaatse werkzame personeelsleden: 336 personen);
 - AVDEF: Aviation Défense Service (EADS-groep), actief op het gebied van openbaar vervoer en medische evacuatie op aanvraag, luchtwerk voor de strijdkrachten en bosbrandbestrijding (aantal ter plaatse werkzame personeelsleden: 51 personen);
 - Airways Formation: luchtvaartschool met een netwerk waarin alle opleidingen zijn geïntegreerd waarvan luchtvaartmaatschappijen piloten afnemen en een instructeursnetwerk dat opleidt tot alle wettelijk vereiste instructeurskwalificaties (aantal ter plaatse werkzame personeelsleden: 11 personen).
- (646) Volgens Frankrijk bood het industrieel centrum in 2012 werk aan 680 burgers en leverden de luchthavenactiviteiten nog eens 3 000 extra banen op.
- (647) Frankrijk verder aan dat om het vertrek van de vliegbasis van de marine te compenseren, besloten is bij de luchthaven van Nîmes, te midden van een economisch gebied van meer dan 500 ha, een economische activiteitenzone van 140 ha groot te ontwikkelen. Hiervan zou 85 ha naast de luchtvaartgerelateerde onderhouds- en serviceactiviteiten bestemd zijn voor een bedrijventerrein voor geclusterde activiteiten op het gebied van risicobeheer en duurzame bouw. Dit aan het industriële centrum van de luchthaven van Nîmes grenzende terrein zou het eerste industriële centrum van de tweede agglomeratie van de Languedoc-Roussillon zijn en een van haar belangrijkste regionale centra. Op dit terrein zouden zich 100 ondernemingen kunnen vestigen die werk bieden aan 2 000 werknemers.
- (648) De betrokken steun heeft dus een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de lokale economie.

⁽²⁰⁴⁾ Bijlage 11.0.5 bij het schrijven van Frankrijk van 27 februari 2012.

⁽²⁰⁵⁾ Exclusief investeringen, bijvoorbeeld de aankoop van onroerende goederen.

⁽²⁰⁶⁾ 1 400 banen in de vliegbasis van de marine en 800 banen verdeeld over 20 ondernemingen die op de luchthaven actief waren.

- (649) Wanneer echter een luchthaven in dezelfde aantrekkingszone ligt als een andere luchthaven met onbenutte capaciteiten, moet ingevolge de nieuwe richtsnoeren in het businessplan worden aangegeven wat de verwachte effecten voor het luchtverkeer van de andere luchthaven in deze aantrekkingszone zullen zijn, onderbouwd met betrouwbare prognoses voor het passagiers- en vrachtverkeer ⁽²⁰⁷⁾. Uit de opmerkingen dienaangaande van Frankrijk blijkt dat de CCI-luchthaven en VTAN de verwachting hadden dat het luchtverkeer op de luchthaven van Nîmes geen noemenswaardige gevolgen zou hebben voor het luchtverkeer op de luchthavens van Marseille, Avignon en Montpellier. Met name de CCI was van mening dat deze drie luchthavens niet in het verzorgingsgebied van de luchthaven van Nîmes lagen. Derhalve kan worden geconcludeerd dat rekening is gehouden met de verwachte effecten van het luchtverkeer van de luchthaven van Nîmes voor de in de nabijheid gelegen luchthavens.
- (650) De Commissie is het weliswaar niet eens met het standpunt van de exploitanten over het bestaan van verschillende verzorgingsgebieden, maar is van oordeel dat de effecten van de betrokken steunmaatregelen voor de in de nabijheid gelegen luchthavens niet dusdanig zijn dat ze de bijdrage van de steunmaatregelen aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang compenseren of wezenlijke gevolgen hebben voor het functioneren van de in de nabijheid gelegen luchthavens.

7.2.3.2. Noodzaak van staatsinmenging en geschiktheid van de steun als interventie-instrument

- (651) De in de vorm van terug te betalen voorschotten en exploitatiesubsidies toegekende steunmaatregelen waren nodig om het economische evenwicht van de exploitatie van de luchthaven van Nîmes, en daarmee de instandhouding ervan, te waarborgen.
- (652) Volgens de nieuwe richtsnoeren is het daarom bovendien mogelijk dat „in de huidige marktomstandigheden, kleinere luchthavens moeilijkheden ondervinden om, zonder overheidsfinanciering, de financiering van hun exploitatie rond te krijgen” ⁽²⁰⁸⁾. Bovendien wordt in de nieuwe richtsnoeren gesteld dat luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van maximaal 700 000 passagiers misschien niet in staat zijn hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken. De luchthaven van Nîmes behoort tot de kleine luchthavens aangezien er in de periode 1999-2011 niet meer dan 320 000 passagiers zijn verwerkt.
- (653) Vanuit dat oogpunt was de staatsinmenging nodig om in de periode 2000-2011 het economische evenwicht van de exploitatie van de luchthaven van Nîmes, en daarmee de instandhouding ervan, te waarborgen.
- (654) De nieuwe richtsnoeren schrijven voor dat gekeken moet worden of andere dan de toegepaste instrumenten of steun, die tot minder verstoring van de mededinging hadden geleid, hadden kunnen worden toegekend ⁽²⁰⁹⁾. Zoals reeds aangegeven moest de luchthaven in de periode 2002-2011 jaarlijks een aanzienlijk exploitatietekort wegschrijven. Om de luchthaven in stand te houden, kon dan ook moeilijk voor andere instrumenten worden gekozen dan niet-terugvorderbare exploitatiesubsidies, zoals de incidentele exploitatiesubsidies, de forfaitaire bijdrage en de speciale overheidsbijdrage, alsook de terug te betalen renteloze voorschotten zonder exacte terugbetalingstermijn.

7.2.3.3. Stimulerend effect en evenredigheid van de steun

- (655) De nieuwe richtsnoeren schrijven voor dat gekeken moet worden of zonder exploitatiesteun het volume van de economische activiteit op de luchthaven aanzienlijk zou afnemen en of de steun bovendien beperkt is tot het minimum dat nodig is om de beoogde activiteit te laten plaatsvinden ⁽²¹⁰⁾.
- (656) Zoals eerder is toegelicht hebben de komst van de tgv, het vertrek van Air France in 2001 en het vertrek van Air Littoral twee jaar later tot een drastische afname van het aantal vluchten op de luchthaven van Nîmes geleid. De financiële situatie van de luchthaven verslechterde verder door de voorwaarden van de overeenkomsten die vanaf 2002 met Ryanair/AMS werden gesloten. Zonder steunmaatregelen voor de financiering van het exploitatietekort van deze luchthaven zouden haar activiteiten aanzienlijk zijn teruggelopen of zelfs zijn gestopt.
- (657) Bovendien zijn de steunbedragen, zoals hierna wordt uiteengezet, tot het noodzakelijke minimum beperkt.

⁽²⁰⁷⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 114 en 131.

⁽²⁰⁸⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 117.

⁽²⁰⁹⁾ Nieuwe richtsnoeren, punt 120.

⁽²¹⁰⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 124 en 125.

7.2.3.3.1. Exploitatieperiode door de CCI-luchthaven (2000-2006)

- (658) De verschillende exploitatiesteunbedragen die aan de CCI-luchthaven zijn toegekend, zijn beperkt gebleven tot de bedragen die nodig waren om het financiële evenwicht van de exploitatie te waarborgen. Aangezien de CCI-luchthaven zonder deze steunmaatregelen jaarlijks een aanzienlijk exploitatietekort zou hebben moeten wegschrijven, zou de luchthaven de activiteiten flink hebben moeten afbouwen of hiermee hebben moeten stoppen om het financiële evenwicht te waarborgen. De steunmaatregelen hebben dan ook een stimulerend effect gehad in de zin van punt 124 van de nieuwe richtsnoeren.
- (659) Met betrekking tot de in 2005 ontvangen incidentele exploitatiesubsidies heeft Frankrijk toegelicht dat de begroting voor 2005 van de CCI gebaseerd was op de verwachte inkomsten en kosten rekening houdend met het verwachte luchtverkeer, en dat gelet op het luchthavenprogramma voor 2005 rekening werd gehouden met een financieringsbehoefte van [1-3] miljoen EUR. Deze financieringsbehoefte bestond in het verschil tussen de voorziene uitgaven ([4-6] miljoen EUR) en de voorziene inkomsten ([2-4] miljoen EUR).
- (660) De in 2005 door de CCI-luchthaven ontvangen incidentele exploitatiesubsidies waren echter goed voor een totaalbedrag van 1,35 miljoen EUR, wat aanzienlijk minder was dan de financieringsbehoefte van [1-3] miljoen EUR. Het verschil van circa [600 000-800 000] EUR werd, deels in de vorm van terug te betalen voorschotten, bijgelegd door de CCI.
- (661) Ook de incidentele exploitatiesubsidie van 200 000 EUR die in 2006 van de algemene dienst van de CCI werd ontvangen, vertegenwoordigde slechts een deel van het exploitatietekort. Uit het besluit van de algemene vergadering van de CCI van 14 december 2005 blijkt namelijk dat deze incidentele exploitatiesubsidie voortkwam uit een overeenkomst tussen het SMAN en de CCI, op grond waarvan de CCI zich verplichtte een deel van het exploitatietekort van de luchthaven, namelijk 200 000 EUR ⁽²¹¹⁾, voor haar rekening te nemen, terwijl de rest voor rekening kwam van het SMAN als nieuwe eigenaar.
- (662) De door de algemene dienst van de CCI terug te betalen voorschotten kwamen voort uit de verplichting voor de CCI, uit hoofde van de concessieovereenkomst, om een evenwichtige begroting voor de luchthaven te presenteren. Het bedrag van de voorschotten werd jaarlijks bij de vaststelling van de begroting bepaald, met als doel de begroting in evenwicht te brengen. De begrotingen van de luchthavens die door de chambres de commerce et d'industrie worden beheerd, worden vastgesteld volgens strikte procedures die moeten garanderen dat de overheidsbijdragen die bedoeld zijn om de begroting in evenwicht te brengen, tot het noodzakelijke minimum worden beperkt.
- (663) Zo voorziet circulaire nr. 111 van 30 maart 1992 tot vaststelling van de voor de chambres de commerce et d'industrie geldende budgettaire, boekhoudkundige en financiële regels in een strikte procedure voor de wijze waarop de algemene dienst van een chambre de commerce et d'industrie de voor het beheer van een luchthaven bestemde begroting vaststelt. Deze circulaire stelt met name dat de chambre de commerce et d'industrie voor de vaststelling van de begroting i) de stand van de verrichtingen op het vlak van de bedrijfsvoering, ii) de stand van het autofinancieringsvermogen en iii) de stand van de kapitaalverrichtingen bepaalt. Daarnaast moeten talrijke documenten aan het goed te keuren begrotingsvoorstel worden gehecht (tabel met de verrichtingen en de bijdragen van de verschillende diensten; tabel met het personeelsbestand en de loonmassa, enz.). Het belangrijkste doel van deze procedure is het waarborgen van een evenwichtige begroting zonder overcompensatie.
- (664) Daarom waren de bedragen van de terug te betalen voorschotten, rekening houdend met de incidentele exploitatiesubsidies, nooit hoger dan wat nodig was om het exploitatietekort van de CCI-luchthaven te financieren.
- (665) De verschillende door de CCI-luchthaven ontvangen steunmaatregelen hadden dan ook een stimulerend effect en werden tot het minimum beperkt.

7.2.3.3.2. Exploitatieperiode door VTAN (2007-2011)

- (666) De verschillende exploitatiesteunmaatregelen die voor hoge bedragen aan VTAN zijn toegekend, waren eveneens nodig om het financiële evenwicht van de exploitatie te waarborgen. Zonder deze steunmaatregelen zou de exploitatie zeer verliesgevend zijn geweest en zou de luchthaven de activiteiten flink hebben moeten afbouwen of hiermee hebben moeten stoppen.

⁽²¹¹⁾ Bijlage 2014-II-32 bij het schrijven van Frankrijk van 25 april 2014.

- (667) De forfaitaire bijdrage werd oorspronkelijk vastgesteld op grond van een door Veolia Transport opgestelde begroting. Volgens deze begroting moest de forfaitaire bijdrage van [1,2-1,5] miljoen EUR in het referentiescenario VTAN de mogelijkheid bieden nettomarges van [gemiddeld 0-5 %] te realiseren over de gehele looptijd van de delegatie van een openbare dienst. Anderzijds heeft Veolia Transport op verzoek van het SMAN een terugvalscenario ontwikkeld waarin bij afnemende activiteiten de forfaitaire bijdrage verlaagd zou worden naar [1,0-1,3] miljoen EUR. In dit scenario voorzagt VTAN nettomarges van [gemiddeld 0-5 %] over de gehele looptijd van de delegatie van een openbare dienst⁽²¹²⁾.
- (668) In het licht daarvan lijken de door Veolia Transport geraamde nettomarges redelijk te zijn en is het terugvalscenario ontwikkeld zodat deze marges bij afnemende activiteiten niet overmatig stijgen.
- (669) Zo is de forfaitaire bijdrage oorspronkelijk ontwikkeld om tot het noodzakelijke minimum te worden beperkt, zodat het financiële evenwicht van de exploitatie en een redelijke winst voor VTAN konden worden gewaarborgd. Deze logica gaat ook op voor wijzigingen hierop. De verhoging van de forfaitaire bijdrage uit aanhangsel nr. 1 hield verband met het onvoorziene verlies aan inkomsten waarmee Veolia Transport in haar ramingen rekening had gehouden, terwijl de verhoging uit aanhangsel nr. 3 verband hield met extra marketinguitgaven voor VTAN die aanvankelijk niet waren ingecalculeerd.
- (670) Bovendien blijkt achteraf uit de resultatenrekeningen van VTAN dat de forfaitaire bijdrage het noodzakelijke minimum niet heeft overschreden, aangezien VTAN door deze bijdrage geen buitensporige winsten heeft kunnen boeken. Tabel 6 van het besluit tot inleiding van de procedure laat namelijk zien dat de nettomarge van VTAN over de periode 2007-2010 zelfs negatief was.
- (671) De in aanhangsel nr. 4 bij de delegatieovereenkomst geregelde speciale overheidsbijdrage was berekend aan de hand van een begroting van de nieuwe exploitatiekosten van VTAN naar aanleiding van de sluiting van de vliegbasis van de marine, en het bedrag ervan zou bovendien afhankelijk van het gerealiseerde resultaat achteraf worden aangepast om buitensporige betalingen te voorkomen.
- (672) De verschillende door VTAN ontvangen steunmaatregelen hadden dan ook een stimulerend effect en werden tot het minimum beperkt.

7.2.3.4. Beoordeling van de mededingingsverstoring en de beïnvloeding van het handelsverkeer

- (673) De nieuwe richtsnoeren schrijven voor dat de Commissie bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de vóór 4 april 2014 toegekende exploitatiesteun rekening moet houden met de concurrentieverstoringen en de gevolgen voor het handelsverkeer⁽²¹³⁾.
- (674) Aan luchthavens binnen de EU toegekende steunmaatregelen kunnen potentieel een negatieve invloed hebben op alle andere luchthavens binnen de EU. In het kader van de interne markt voor het luchtvervoer concurreren alle luchthavens binnen de EU namelijk met elkaar om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. Wanneer sprake is van exploitatiesteun die bedoeld is om een luchthaven levensvatbaar te houden, is het gevolg hiervan voor de andere luchthavens afhankelijk van de activiteitenomvang van de gesteunde luchthaven, uitgedrukt in met name het aantal passagiers, verbindingen en frequenties.
- (675) In dit verband moet worden opgemerkt dat de luchthaven van Nîmes in de betreffende periode (2002-2011) een kleine luchthaven is gebleven. Het aantal passagiers is in 2001 opgelopen tot 320 000, maar bleef in de overige jaren schommelen tussen 130 000 en 300 000 passagiers per jaar. In dezelfde periode werden vanaf deze luchthaven regelmatige luchtdiensten naar Parijs aangeboden door Air Littoral, slechts tot 2003, en werden door Ryanair enkele luchtdiensten geëxploiteerd (maximaal vier tegelijk) met een frequentie van een of meer keren per dag, eventueel met uitzondering van de zomer, waarin per jaar verschillend op sommige verbindingen twee frequenties per dag konden worden aangeboden. Qua activiteitenomvang is de luchthaven van Nîmes dus altijd bescheiden geweest. Het algemene effect van de aan deze luchthaven toegekende steunmaatregelen op alle andere luchthavens was dus relatief beperkt.

⁽²¹²⁾ Bijlage 2014-1-1 bij het schrijven van Frankrijk van 19 februari 2014.

⁽²¹³⁾ Nieuwe richtsnoeren, punten 131 en 137.

- (676) De effecten van aan een bepaalde luchthaven toegekende exploitatiesteun voor een andere luchthaven zijn veel groter naarmate beide luchthavens dichter bij elkaar liggen. Vooral als de ene luchthaven in het verzorgingsgebied van de andere ligt, ervaren zij een zeer sterke concurrentie van elkaar bij het aantrekken van luchtvaartmaatschappijen die de regio willen bedienen waarin de luchthavens gelegen zijn. Als vanaf beide luchthavens op dezelfde bestemming wordt gevlogen, concurreren zij bovendien met elkaar bij het aantrekken van passagiers die naar deze bestemming willen vliegen en daarvoor uit beide luchthavens kunnen kiezen.
- (677) De luchthaven van Avignon ligt op 68 km van de luchthaven van Nîmes, maar door de beperkingen die voor de baan van die luchthaven gelden, is zij uitsluitend geschikt voor particuliere en zakelijke vluchten. Deze luchthaven vormt dus geen concurrentie voor de luchthaven van Nîmes wat betreft regelmatige vluchten. De luchthaven van Marseille ligt op 115 km afstand, ofwel 1 uur en 15 minuten per auto. Zij ligt te ver weg om grote effecten van de betrokken steunmaatregelen te kunnen ondervinden. Zoals gezegd ligt de luchthaven van Montpellier op slechts 63 km van de luchthaven van Nîmes, wat per auto een reistijd van slechts 49 minuten in beslag neemt. Aangezien de Commissie van oordeel is dat een afstand van minder dan 100 km en een rijtijd van minder dan een uur criteria zijn om in eerste instantie het verzorgingsgebied van een luchthaven vast te stellen, ligt de luchthaven van Montpellier hoe dan ook in het verzorgingsgebied van de luchthaven van Nîmes. Bovendien hebben bepaalde luchtdiensten die vanaf de luchthaven van Montpellier worden onderhouden, dezelfde agglomeratie als bestemming als sommige luchtdiensten vanaf de luchthaven van Nîmes. Dit geldt voornamelijk voor de bestemmingen Brussel en Londen, die door beide luchthavens worden aangeboden.
- (678) Dienaangaande is Frankrijk van mening dat het verzorgingsgebied van een luchthaven wordt vastgesteld aan de hand van twee criteria, namelijk i) de tijdsduur van de rit en ii) voor luchthavens waar hoofdzakelijk lagekostenmaatschappijen actief zijn, zoals Nîmes, de kosten van de rit. Frankrijk vindt dan ook dat het verzorgingsgebied van een regionale luchthaven beperkt is tot een straal waarbinnen die binnen maximaal 60 minuten met de auto is te bereiken ⁽²¹⁴⁾. Frankrijk is van mening dat „als de luchthaven van Montpellier, tot slot, op grond van het vorenstaande gesitueerd wordt in hetzelfde verzorgingsgebied als de luchthaven van Nîmes vanwege de minder dan 60 minuten reistijd die hen scheidt en de kosten van een heen- en terugrit van maximaal 20 EUR, moet worden benadrukt dat de luchtdiensten van Ryanair vanaf de luchthaven van Montpellier, tegenwoordig vier, zich richten op het toerisme in een gebied dat eerder westelijk dan oostelijk van de luchthaven is gelegen (de verbinding met Hahn is hiervan een voorbeeld, zelfs al heeft Ryanair haar vluchten naar Duitsland vanaf Marseille gestaakt) en dat de luchthaven van Nîmes een ten dele ander verzorgingsgebied bestrijkt dan de luchthaven van Montpellier (met name de Cevennen, Uzège en het noordoosten van Gard/het zuiden van de Ardèche in het Rhônedal). De luchthaven beschikt dus over een eigen verzorgingsgebied. Bovendien moet worden opgemerkt dat 51 % van de lowcostpassagiers binnen een straal van minder dan 50 km van de luchthaven blijft”.
- (679) Dit zijn omstandigheden die het effect van de door de luchthaven van Nîmes ontvangen steunmaatregelen op de luchthaven van Montpellier verzachten. Daarbij komt het feit dat de luchthaven van Montpellier over de gehele periode aanzienlijk meer vluchten heeft verwerkt dan de luchthaven van Nîmes. Het aantal passagiers op deze luchthaven schommelde namelijk tussen 1,2 en 1,6 miljoen per jaar. De steunbedragen die de circa zes keer kleinere luchthaven van Nîmes heeft ontvangen, kunnen hooguit een beperkt effect op de luchthaven van Montpellier hebben gehad. Tot slot is de rijtijd van minder dan een uur, te weten bijna 50 minuten, tussen beide luchthavens eveneens een verzachtende factor voor het effect van de betrokken steunmaatregelen op de luchthaven van Montpellier.
- (680) De betreffende exploitatiesteun heeft dan ook een beperkt effect gehad op de luchthavens die in de buurt van de luchthaven van Nîmes liggen.
- (681) Rekening houdend met al deze positieve en negatieve aspecten van de betrokken steunmaatregelen, is de Commissie van mening dat deze steunmaatregelen niet een zodanige invloed hebben gehad op het handelsverkeer dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad.
- (682) In het licht van de hierboven aangevoerde punten over het effect van de betrokken steunmaatregelen op de mededinging en het handelsverkeer en rekening houdend met de belangrijke bijdrage die deze steunmaatregelen hebben geleverd aan de economische ontwikkeling van het gebied rondom de luchthaven van Nîmes, met name hun gunstige invloed op het lokale toerisme en het industriële centrum op de luchthaven, is de Commissie van oordeel dat de betrokken steunmaatregelen niet een zodanige invloed hebben gehad op de mededinging en het handelsverkeer dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad.

⁽²¹⁴⁾ Opmerkingen van Frankrijk over het besluit tot inleiding van de procedure, blz. 35.

7.2.3.5. Conclusie betreffende de verenigbaarheid van de steunmaatregelen voor de CCI-luchthaven en VTAN

- (683) In het licht van het voorgaande vormen de incidentele exploitatiesubsidies, de terug te betalen voorschotten, de forfaitaire bijdrage, zoals die in de oorspronkelijke versie van de delegatieovereenkomst is vastgelegd en door middel van de aanhangsels nr. 1 en nr. 3 werd verhoogd, evenals de speciale overheidsbijdrage, steunmaatregelen die verenigbaar zijn met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.
- (684) Deze conclusie is gebaseerd op de specifieke criteria uit de nieuwe richtsnoeren voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de vóór 4 april 2014 aan luchthavens toegekende exploitatiesteun. Zij geldt onverminderd alle beoordelingen van eventuele latere steunmaatregelen voor de luchthaven van Nîmes die de Commissie eventueel in de toekomst moet uitvoeren op grond van de nieuwe richtsnoeren voor steunmaatregelen die na 4 april 2014 zijn toegekend.

8. TERUGVORDERING

- (685) De Commissie heeft vastgesteld dat Ryanair/AMS onrechtmatige steun heeft ontvangen die onverenigbaar is met de interne markt. Wanneer de Commissie vaststelt dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt, is de Commissie volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie bevoegd om te beslissen dat de betrokken lidstaat die maatregel moet intrekken of wijzigen⁽²¹⁵⁾. In artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999: „Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen („terugvorderingsbeschikking”). De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.”
- (686) Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft, indien onrechtmatige steunmaatregelen door de Commissie aangemerkt zijn als onverenigbaar met de interne markt, de aan de lidstaat opgelegde maatregel tot doel de vroegere toestand te herstellen⁽²¹⁶⁾. In dit verband is het Hof van oordeel dat het doel bereikt is wanneer de begunstigten de als onwettige steun toegekende bedragen hebben terugbetaald en aldus het marktvoordeel verliezen dat zij ten opzichte van hun concurrenten genoten. Op die manier wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld⁽²¹⁷⁾.
- (687) In deze zaak blijkt dat geen enkel algemeen rechtsbeginsel van de Unie in tegenspraak is met de terugvordering van de onrechtmatige steun die in het kader van dit besluit is vastgesteld. Frankrijk noch de belanghebbenden hebben in dat verband argumenten aangevoerd.
- (688) Frankrijk moet dus alle nodige maatregelen treffen om bij Ryanair/AMS de steun terug te vorderen die onrechtmatig is toegekend via de betrokken overeenkomsten.
- (689) De steunbedragen die ontvangen zijn uit hoofde van de met de CCI gesloten overeenkomsten, moeten aan laatstgenoemde worden terugbetaald. De steunbedragen die ontvangen zijn uit hoofde van de met VTAN gesloten overeenkomsten moeten aan het SMAN worden terugbetaald omdat, zoals eerder is aangetoond, de staatsmiddelen die gebruikt zijn om de voordelen uit de betreffende overeenkomsten te financieren, via de aan VTAN betaalde exploitatiesubsidies afkomstig zijn van het SMAN.

⁽²¹⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

⁽²¹⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92, C-279/92 en C-280/92, ECLI:EU:C:1994:325, punt 75.

⁽²¹⁷⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

- (690) De voor elke overeenkomst terug te vorderen bedragen moeten als volgt worden vastgesteld. Elke onderzochte transactie (in dit geval bestaande uit een overeenkomst inzake luchthavendiensten en een overeenkomst inzake marketingdiensten) moet worden geacht aanleiding te hebben gegeven tot een steunbedrag voor elk jaar waarin de overeenkomsten die de transactie vormden van toepassing waren of voor elke periode waarvoor de verwachte incrementele stromen zijn berekend⁽²¹⁸⁾. Elk van die bedragen wordt berekend uitgaande van het negatieve gedeelte van de incrementele stroom (inkomsten min kosten) die verwacht werd op het ogenblik waarop de transactie gesloten werd, zoals vermeld in de tabellen 7 tot en met 16. Deze bedragen stemmen immers overeen met de bedragen die hadden moeten worden afgetrokken van het bedrag van de marketingdiensten (of die hadden moeten worden opgeteld bij de luchthavengelden en de heffingen voor grondaafhandeling die aan de luchtvaartmaatschappijen in rekening werden gebracht) opdat de netto contante waarde van de overeenkomst positief zou zijn, anders gezegd opdat die waarde in overeenstemming zou zijn met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (691) Om rekening te houden met het daadwerkelijke voordeel dat Ryanair/AMS uit hoofde van de overeenkomsten hebben ontvangen, kunnen de in de vorige overweging vermelde bedragen worden aangepast, gestaafd met door Frankrijk verstrekte bewijzen, afhankelijk van i) het verschil tussen, enerzijds, de reële betalingen, zoals achteraf vastgesteld, die door Ryanair zijn verricht uit hoofde van de landingsheffingen, de passagiersheffingen en de heffingen voor grondaafhandelingsdiensten uit hoofde van de overeenkomst inzake luchthavendiensten⁽²¹⁹⁾, en anderzijds de (vooraf) verwachte stromen die overeenstemmen met die inkomstenposten en die vermeld zijn in de tabellen 7 tot en met 16, en ii) het verschil tussen, enerzijds, de reële marketingbetalingen, zoals achteraf vastgesteld, die ten gunste van Ryanair of AMS zijn verricht uit hoofde van de overeenkomst inzake marketingdiensten, en anderzijds de daarmee overeenstemmende (vooraf) verwachte marketingkosten die zijn vermeld in de tabellen 7 tot en met 16.
- (692) Bovendien is de Commissie van oordeel dat het daadwerkelijk door Ryanair/AMS ontvangen voordeel beperkt is tot de werkelijke looptijd van de betrokken overeenkomst. Na de beëindiging van elke overeenkomst heeft Ryanair/AMS immers geen betalingen uit hoofde van deze overeenkomsten meer ontvangen en had de onderneming krachtens deze overeenkomst geen toegang tot de luchthaveninfrastructuur en de grondaafhandelingsdiensten. Bijgevolg worden de hierboven berekende steunbedragen die gekoppeld zijn aan een bepaalde overeenkomst, tot nul teruggebracht voor de perioden waarin de overeenkomst niet langer van toepassing was (met name omdat die vroegtijdig werd beëindigd in onderling akkoord tussen de partijen).
- (693) Bijgevolg moet het steunbedrag dat van Ryanair/AMS moet worden teruggevorderd voor bepaalde overeenkomsten die het einde van hun overeengekomen looptijd niet hebben gehaald, tot nul worden teruggebracht voor de periode vanaf de werkelijke aflooptdatum van de overeenkomst tot de vervaldatum die oorspronkelijk bij de sluiting van de overeenkomst was vastgesteld.
- (694) De navolgende tabel 17 omvat de relevante gegevens betreffende de bedragen op basis waarvan de terug te vorderen bedragen worden berekend. Deze bedragen zijn samengesteld uit het negatieve gedeelte van de incrementele stromen (inkomsten min kosten) die zijn vastgesteld in het kader van de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie, met verlagingen voor de overeenkomsten van Ryanair/AMS voor de jaren waarin die hun oorspronkelijke vervaldatum niet hebben bereikt.

⁽²¹⁸⁾ Zoals uiteengezet in de analyse van de vraag of er een economisch voordeel bestaat in de verschillende overeenkomsten, is de steun het gevolg van de bidirectionele stromen tussen de luchthavenexploitant en Ryanair of Ryanair/AMS. Deze stromen hebben verschillende frequenties. Sommige zijn onafgebroken stromen, andere hebben betalingsfrequenties die niet precies konden worden voorzien op het ogenblik waarop de overeenkomsten werden gesloten. Hetzelfde geldt voor de betaling van de luchthavengelden. Om te analyseren of er sprake is van een economisch voordeel, moeten de verwachte incrementele stromen in aanmerking worden genomen. Uit het bedrijfsplan van VTAN en de voorstellen tot reconstructie van de incrementele bedrijfsplannen die door Frankrijk zijn ingediend, blijkt dat de praktijk van een redelijk handelende marktdeelnemer in een markteconomie er in het algemeen in zou hebben bestaan de verwachte incrementele stromen in verband met de verschillende overeenkomsten op jaarbasis vast te stellen. Het is dus logisch dat de steunbedragen die uit de verschillende overeenkomsten voortvloeien in het algemeen ook op jaarbasis worden vastgesteld. Deze steunbedragen stemmen immers overeen met de bedragen die een marktdeelnemer in een markteconomie tijdens de onderhandelingen over de verschillende overeenkomsten aan Ryanair/AMS zou hebben gevraagd hem jaarlijks te betalen bovenop de luchthavengelden en de heffingen voor grondaafhandelingsdiensten, onder gelijke omstandigheden (met name de marketingbetalingen), om de overeenkomst rendabel te maken. Voor sommige overeenkomsten bleek het echter logischer te zijn de verwachte incrementele stromen te berekenen per IATA-seizoen (winter/zomer) of voor andere perioden dan het kalenderjaar, in verband met bepaalde specifieke aspecten van deze overeenkomsten, zoals variërende frequenties in de loop van de zomerseizoenen. Daarom zijn de bedragen voor sommige overeenkomsten op jaarbasis berekend, terwijl ze voor andere overeenkomsten voor perioden anders dan volledige kalenderjaren zijn berekend.

⁽²¹⁹⁾ Zo nodig rekening houdend met de eventuele financiële stimulansen die in de overeenkomsten inzake luchthavendiensten zijn voorzien en bestaan in de terugbetaling aan Ryanair van een deel van de door haar uit hoofde van deze overeenkomsten verrichte betalingen bij het bereiken van bepaalde verkeersdoelstellingen.

Tabel 17
Informatie over de terug te vorderen bedragen ⁽¹⁾

Indicatieve bedragen (EUR)	Periode waarin het steunbedrag is ontvangen																
	2002	2003	2004	2004 (zo- mer-sei- zoen)	2005	2006	2007 (ja- nuari tot oktober)	2007-2008 (winter-sei- zoen)	2008 (zo- mer-sei- zoen)	2008-2009 (winter-sei- zoen)	2009 (zo- mer-sei- zoen)	2009-2010 (winter-sei- zoen)	2010	2010 (zo- mer-sei- zoen)	2010-2011 (winter-sei- zoen)	2011 (zo- mer-sei- zoen)	2011 (win- ter-sei- zoen tot 31/12)
periode CCI:																	
briefwisselingen van einde 2001-begin 2002	[0- 50 000]	[0- 50 000]	[0- 50 000]														
briefwisselingen van 2004				[100 000- 150 000]													
overeenkomsten van 2005					[150 000- 200 000]	[250 000- 300 000]											
periode VTAN																	
overeenkomsten van 2 ja- nuari 2007							[700 000- 750 000]										
aanhangsel van 1 augustus 2007								[150 000- 200 000]									
overeenkomsten van 1 no- vember 2007								[700 000- 750 000]	[800 000- 850 000]								
overeenkomsten van 27 au- gustus 2008										[450 000- 500 000]	[500 000- 550 000]						

Indicatieve bedragen (EUR)	Periode waarin het steunbedrag is ontvangen																
	2002	2003	2004	2004 (zo- mer-sei- zoen)	2005	2006	2007 (ja- nuari tot oktober)	2007-2008 (winter-sei- zoen)	2008 (zo- mer-sei- zoen)	2008-2009 (winter-sei- zoen)	2009 (zo- mer-sei- zoen)	2009-2010 (winter-sei- zoen)	2010	2010 (zo- mer-sei- zoen)	2010-2011 (winter-sei- zoen)	2011 (zo- mer-sei- zoen)	2011 (win- ter-seizoen tot 31/12)
overeenkomsten van 25 au- gustus 2009												[450 000- 500 000]		[500 000- 550 000]	[450 000- 500 000]	[450 000- 500 000]	[150 000- 200 000]
aanhangsel van 18 augustus 2010													[0- 50 000]				
aanhangsel van 30 novem- ber 2010																[0- 50 000]	
totaal	[0- 50 000]	[0- 50 000]	[0- 50 000]	[100 000- 150 000]	[150 000- 200 000]	[250 000- 300 000]	[700 000- 750 000]	[850 000- 900 000]	[800 000- 850 000]	[450 000- 500 000]	[500 000- 550 000]	[450 000- 500 000]	[0- 50 000]	[500 000- 550 000]	[450 000- 500 000]	[500 000- 550 000]	[150 000- 200 000]
(¹)	Wanneer in deze tabel zonder nadere specificatie naar een jaar wordt verwezen (bijvoorbeeld „2002”), gaat het om het volledige kalenderjaar. Voor de berekening van de terugvorderingsrente wordt ervan uitgegaan dat de steun is verleend op de laatste dag van de in de verschillende kolommen vermelde perioden. Zie overweging 699.																

- (695) Zoals toegelicht in punt 7.1.1.2.3 is de Commissie van oordeel dat Ryanair en AMS één enkele economische entiteit vormen en dat de simultaan gesloten overeenkomsten inzake marketingdiensten en inzake luchthavendiensten moeten worden beschouwd als één enkele transactie tussen die entiteit en, afhankelijk van de situatie, de CCI of VTAN. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat Ryanair en AMS hoofdelijk verplicht zijn de steun die zij hebben ontvangen via de van 2005 tot en met 2010 gesloten overeenkomsten, voor een indicatief bedrag van [5 000 000-7 000 000] EUR aan kapitaal volledig terug te betalen. Voor de overeenkomsten die vóór 2005 tussen de CCI en alleen Ryanair gesloten zijn, is alleen Ryanair verplicht de steun die zij uit hoofde van deze overeenkomsten heeft ontvangen, voor een indicatief bedrag van [150 000-300 000] EUR aan kapitaal terug te betalen.
- (696) De Franse autoriteiten moeten de bovenvermelde bedragen binnen een termijn van vier maanden na de datum van kennisgeving van dit besluit terugvorderen.
- (697) Met het oog hierop moeten de Franse autoriteiten bovendien het terug te vorderen steunbedrag vermeerderen met de terugvorderingsrente, berekend vanaf de datum waarop de betrokken steun ter beschikking van de onderneming is gesteld, namelijk de daadwerkelijke datum van elke steunbetaling, tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan⁽²²⁰⁾, overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004⁽²²¹⁾. Aangezien in deze zaak de stromen waaruit deze steun bestaat, complex zijn en meermaals per jaar (voor bepaalde inkomstencategorieën zelfs continu) plaatsvinden, is de Commissie van oordeel dat het aanvaardbaar is om er voor de berekening van de terugvorderingsrente van uit te gaan dat de betrokken steun is uitbetaald op de laatste dag van de periode waarvoor het bedrag is berekend (bijvoorbeeld 31 december als de betrokken periode een kalenderjaar is of 31 oktober als de betrokken periode van 1 januari tot en met 31 oktober van een gegeven jaar loopt). Door te kiezen voor de laatste dag van een periode gaat de Commissie uit van de voor de begunstigten meest gunstige benadering.
- (698) Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie mag een lidstaat die op onvoorziene of onvoorzienbare moeilijkheden stuit of zich bewust wordt van gevolgen die door de Commissie over het hoofd zijn gezien, die problemen ter overweging aan de Commissie voorleggen, samen met voorstellen voor passende wijzigingen. In dat geval moeten de Commissie en de betrokken lidstaat te goeder trouw samenwerken om de moeilijkheden met volledige inachtneming van de bepalingen⁽²²²⁾ van het VWEU te overwinnen.
- (699) De Commissie verzoekt Frankrijk dan ook haar alle problemen voor te leggen die zich voordoen tijdens de tenuitvoerlegging van dit besluit,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De volgende maatregelen, die staatssteun omvatten die door Frankrijk op onrechtmatige wijze in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten gunste van Ryanair ten uitvoer werd gelegd, zijn onverenigbaar met de interne markt:
- a) de transactie tot wijziging van de overeenkomst van 11 april 2000 tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Ryanair op grond van de briefwisselingen tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Ryanair van 28 november 2001, 11, 18, 21 en 24 december 2001, 2, 5 en 15 februari 2002;
- b) de transactie tot wijziging van de overeenkomst van 11 april 2000 tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Ryanair op grond van de briefwisselingen tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Ryanair van 10 en 16 maart 2004.

⁽²²⁰⁾ Zie artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/99 (reeds aangehaald).

⁽²²¹⁾ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

⁽²²²⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 2 februari 1989, Duitsland/Commissie, C-94/87, ECLI:EU:C:1989:46, punt 9, en arrest van het Hof van Justitie van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, punt 17.

2. De volgende maatregelen, die staatssteun omvatten die door Frankrijk op onrechtmatige wijze in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten gunste van Ryanair en Airport Marketing Services ten uitvoer werd gelegd, zijn onverenigbaar met de interne markt:

- a) de overeenkomst inzake luchthavendiensten tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Ryanair van 10 oktober 2005 en de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Ryanair van dezelfde dag;
- b) de overeenkomst inzake luchthavendiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Ryanair van 2 januari 2007 en de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van dezelfde dag;
- c) het aanhangsel van 1 augustus 2007 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van 2 januari 2007;
- d) de overeenkomst inzake luchthavendiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Ryanair van 1 november 2007 en de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van dezelfde dag;
- e) de overeenkomst inzake luchthavendiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Ryanair van 27 augustus 2008 en de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van dezelfde dag;
- f) het aanhangsel van 25 augustus 2009 bij de overeenkomst inzake luchthavendiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Ryanair van 27 augustus 2008 en het aanhangsel van 25 augustus 2009 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van 27 augustus 2008;
- g) het aanhangsel van 18 augustus 2010 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van 27 augustus 2008;
- h) het aanhangsel van 30 november 2010 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen Veolia Transport Aéroport de Nîmes en Airport Marketing Services van 27 augustus 2008.

Artikel 2

- 1. De overeenkomst van 11 april 2000 tussen Ryanair en de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 2. Het aanhangsel van 30 januari 2006 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Airport Marketing Services van 10 oktober 2005 vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 3. Het aanhangsel van 17 oktober 2006 bij de overeenkomst inzake marketingdiensten tussen de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en Airport Marketing Services van 10 oktober 2005 vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

- 1. De terug te betalen voorschotten die door de algemene dienst van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan van 2002 tot en met 2006 zijn toegekend aan haar luchthavendienst, vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze staatssteun is door Frankrijk op onrechtmatige wijze toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 2. De incidentele exploitatiesubsidies die door verschillende lokale overheden en de algemene dienst van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan van 2005 tot en met 2006 zijn toegekend aan de luchthavendienst van de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze staatssteun is door Frankrijk op onrechtmatige wijze toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3. De forfaitaire bijdrage voor Veolia Transport Aéroport de Nîmes zoals die is vastgesteld in de overeenkomst inzake de delegatie van een openbare dienst die op 8 december 2006 tussen het Syndicat Mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes en Veolia Transport is gesloten en die door middel van de aanhangsels nr. 1 en nr. 3 bij die overeenkomst werd verhoogd, vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze staatssteun is door Frankrijk op onrechtmatige wijze toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4. De speciale overheidsbijdrage voor Veolia Transport Aéroport de Nîmes die is vastgesteld in aanhangsel nr. 4 bij de in lid 3 bedoelde overeenkomst vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze staatssteun is door Frankrijk op onrechtmatige wijze toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

5. Aanhangsel nr. 2 bij de in lid 3 bedoelde overeenkomst vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

6. De uitrustingssubsidies die zijn vastgesteld in aanhangsel nr. 4 bij de in lid 3 bedoelde overeenkomst vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

7. De aan de chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan en aan Veolia Transport Aéroport de Nîmes ingevolge de algemene financieringsregeling voor overheidstaken op Franse luchthavens toegekende subsidies vormen geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

8. De in de leden 1 tot en met 4 van dit artikel bedoelde steunmaatregelen zijn verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 4

1. Frankrijk vordert de in artikel 1 bedoelde staatssteun van de begunstigden terug. Ryanair en Airport Marketing Services zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de terugbetaling van de in artikel 1, lid 2, bedoelde steun.

2. Over de terug te vorderen bedragen is rente verschuldigd vanaf de datum waarop ze de begunstigden ter beschikking zijn gesteld tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ⁽²²³⁾ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Frankrijk annuleert alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steun vanaf de datum van vaststelling van dit besluit.

Artikel 5

1. De terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Frankrijk zorgt ervoor dat dit besluit binnen vier maanden na kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 6

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Frankrijk de Commissie de volgende inlichtingen:

a) de op grond van artikel 4 terug te vorderen steunbedragen;

⁽²²³⁾ Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

- b) de berekening van de terugvorderingsrente;
- c) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
- d) documenten waaruit blijkt dat de begunstigden werd gelast de steun terug te betalen.

2. Frankrijk houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de nationale maatregelen genomen ter uitvoering van dit besluit en dit tot de volledige terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde gegevens over de steun- en de rentebedragen die reeds door de begunstigden zijn terugbetaald.

Artikel 7

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 23 juli 2014.

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA

Vicevoorzitter

BESLUIT (EU) 2016/634 VAN DE COMMISSIE**van 21 januari 2016****betreffende steunmaatregel SA.25338 (2014/C) (ex E 3/2008 en ex CP 115/2004) ten uitvoer gelegd door Nederland — Vrijstelling vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 167)***(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name 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. DE PROCEDURE

- (1) In 1997 hebben de diensten van de Commissie een onderzoek ingesteld naar de bijzondere belastingregels die in de lidstaten voor overheidsondernemingen gelden. In antwoord op die vragenlijst hebben de Nederlandse autoriteiten bij brief van 23 januari 1998 informatie verschaft over de Wet Vennootschapsbelasting 1969 (hierna „Wet Vpb 1969” genoemd).
- (2) Op 2 juli 2004 hebben de diensten van de Commissie ambtshalve een zaak ingeleid, die is geregistreerd onder nummer CP 115/2004, ten aanzien van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen zoals die in de Wet Vpb 1969 is vastgesteld. De diensten van de Commissie hebben op 9 juli 2004, 22 november 2004, 29 juni 2006 en 2 juli 2007 verzoeken om inlichtingen gezonden, waarop de Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord op 3 september 2004, 4 april 2005, 26 september 2006, 13 december 2006, 22 januari 2007 en 27 juli 2007.
- (3) Bij brief van 9 juli 2008 hebben de diensten van de Commissie de samenwerkingsprocedure ingeleid (hierna „artikel 17-brief” genoemd), overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad ⁽²⁾ (hierna „de procedureverordening” genoemd). De diensten van de Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten op de hoogte gebracht van hun voorlopige zienswijze dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen in de Wet Vpb 1969 onverenigbare staatssteun leek te vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd). De Nederlandse autoriteiten zijn uitgenodigd hun opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de procedureverordening.
- (4) Nadat de Commissie de artikel 17-brief had gezonden, heeft zij in september 2010 een klacht ontvangen betreffende de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen uit de Wet Vpb 1969. Deze klacht zag op een provinciale luchthaven, met de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (nv), die niet vennootschapsbelastingplichtig zou zijn. Volgens klager had deze luchthaven, aangezien haar juridische en feitelijke situatie vergelijkbaar was met de zaak-Schiphol ⁽³⁾, eveneens moeten zijn opgenomen in de lijst van belastingplichtige indirecte overheidsondernemingen in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969. Deze klacht is toegevoegd aan de door de diensten van de Commissie ingeleide samenwerkingsprocedure.

⁽¹⁾ PB C 280 van 22.8.2014, blz. 68.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1). Verordening (EG) nr. 659/1999 is met ingang van 14 oktober 2015 ingetrokken bij Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9). Alle procedurele handelingen die in de loop van de onderhavige procedure zijn verricht, zijn overeenkomstig Verordening (EG) nr. 659/1999 vastgesteld.

⁽³⁾ Zie besluit van de Commissie van 3 juli 2001 betreffende steunmaatregel SA.16035 (ex E 45/2000) (PB C 37 van 11.2.2004, blz. 13). De Commissie was van oordeel dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsonderneming Schiphol Group bestaande steun was.

VOORSTEL VOOR DIENSTIGE MAATREGELEN

- (5) Op 2 mei 2013 stelde de Commissie, overeenkomstig artikel 18 van de procedureverordening, een besluit vast met een voorstel voor dienstige maatregelen met het oog op de afschaffing van de in artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 bepaalde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen, hetgeen ervoor moest zorgen dat voor overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten in de zin van het Unierecht, hetzelfde vennootschapsbelastingstelsel geldt als voor particuliere ondernemingen.
- (6) De Nederlandse autoriteiten zijn uitgenodigd om, overeenkomstig artikel 19 van de procedureverordening, de Commissie binnen één maand schriftelijk op de hoogte te brengen van hun onvoorwaardelijke en ondubbelzinnige aanvaarding van het voorstel voor dienstige maatregelen.
- (7) In een brief van 24 mei 2013 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie het volgende meegedeeld: „De Nederlandse regering is voornemens, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, om binnen een termijn van 18 maanden wetgeving vast te stellen die erop gericht is dat overheidsbedrijven die economische activiteiten verrichten op dezelfde wijze als private bedrijven aan vennootschapsbelasting zullen worden onderworpen. Deze wetgeving zal uiterlijk in het daaropvolgende belastingjaar in werking treden. Dit betekent concreet dat de wetgeving per 1 januari 2015 tot wet zal worden verheven en de wet per 1 januari 2016 in werking zal treden.”
- (8) De Commissie was van oordeel dat de verklaring in die brief geen onvoorwaardelijke instemming betekende, omdat daarin alleen een voorwaardelijk voornemen wordt geformuleerd om wetgeving vast te stellen.
- (9) In een brief van 11 maart 2014 hebben de diensten van de Commissie het voorwaardelijke karakter van de aanvaarding aan de orde gesteld en de Nederlandse autoriteiten gevraagd de diensten van de Commissie binnen drie weken na ontvangst van die brief mee te delen of Nederland de dienstige maatregelen onvoorwaardelijk en ondubbelzinnig aanvaardt. Nederland heeft niet op deze brief geantwoord.

DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

- (10) Bij brief van 9 juli 2014 deelde de Commissie Nederland mee dat zij had besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de steunmaatregel (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure” genoemd).
- (11) Het besluit van de tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽⁴⁾. De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de maatregel te maken.
- (12) De Commissie heeft opmerkingen van Nederland ontvangen bij brief van 10 september 2014, nadat zij op 27 juli 2014 een verlenging van de oorspronkelijke antwoordtermijn had toegestaan. De Commissie heeft ook gezamenlijke opmerkingen van belanghebbenden ontvangen bij brief van 19 september 2014 en die bij brief van 3 oktober 2014 voor een reactie doorgezonden aan Nederland. De opmerkingen van Nederland zijn ontvangen bij brief van 3 november 2014.

DE WET TOT MODERNISERING VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTINGPLICHT VOOR OVERHEIDSONDERNEMINGEN

- (13) Op 14 april 2014 hebben de Nederlandse autoriteiten een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet Vpb 1969 voor publieke raadpleging gelanceerd. Doel van dit voorstel was een modernisering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen, om binnen de Nederlandse wetgeving op de vennootschapsbelasting een gelijk speelveld voor overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen tot stand te brengen.
- (14) Op 16 september 2014 werd het wetsvoorstel bij het Nederlandse parlement ingediend. De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft het voorstel op 26 mei 2015 aangenomen en de nieuwe wet, de Wet Modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (hierna „Wet Vpb 2015” genoemd), is op 4 juni 2015 ondertekend. Deze nieuwe wet moet overheidsondernemingen op dezelfde wijze vennootschapsbelastingplichtig maken als particuliere ondernemingen; de wet vindt voor het eerst toepassing met betrekking tot boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2016. De Nederlandse autoriteiten hebben de nieuwe wet niet overeenkomstig artikel 108 VWEU bij de Commissie aangemeld.

⁽⁴⁾ Zie voetnoot 1.

- (15) De Wet Vpb 2015 bevat echter een aantal uitzonderingen:
- a) de wet handhaaft uitdrukkelijk de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde overheidsondernemingen, namelijk voor zes ondernemingen die Nederlandse publieke zeehavens beheren: Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, NV Port of Den Helder en Zeeland Seaports NV. Daarnaast worden ook lichamen waarvan de activiteiten hoofdzakelijk bestaan uit het beheren, ontwikkelen of exploiteren van een zeehaven, vrijgesteld. Voor deze Nederlandse zeehavens blijft de vrijstelling van vennootschapsbelasting bestaan tot een door de Nederlandse autoriteiten bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ⁽⁵⁾;
 - b) voorts worden lichamen vrijgesteld die onderwijs geven of onderzoek verrichten, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan ⁽⁶⁾.
- (16) Op 27 augustus 2015 hadden de diensten van de Commissie een bijeenkomst met de Nederlandse autoriteiten. Bij brief van 10 september 2015 hebben de Nederlandse autoriteiten meegedeeld waarom, in hun ogen, een overgangperiode gerechtvaardigd zou zijn om Nederlandse publieke zeehavens vennootschapsbelastingplichtig te maken.
- (17) Dit besluit ziet niet alleen op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen zoals die van kracht was op het tijdstip dat de formele onderzoeksprocedure is ingeleid, d.w.z. op 9 juli 2014, maar houdt ook rekening met de bij de Wet Vpb 2015 doorgevoerde wijzigingen betreffende de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen zoals vastgesteld in artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969. Dit besluit laat de beoordeling van andere mogelijke wijzigingen van de Wet Vpb 1969 die buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek vallen, onverlet. Met name betreft dit besluit niet een beoordeling van de vrijstellingen in de artikelen 5 en 6 Wet Vpb 1969 of eventuele wijzigingen daarvan. Dit besluit ziet uitsluitend op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen als bedoeld in artikel 2, leden 1, 3 en 7, Wet Vpb 1969 ⁽⁷⁾.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De Nederlandse Wet op de Vennootschapsbelasting

- (18) Ingevolge de Wet Vpb 1969 zijn vennootschappen in Nederland vennootschapsbelastingplichtig.
- (19) In de Wet Vpb 1969 wordt, vóór de wijzigingen van artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969, een verschillende belastingregeling gehanteerd voor particuliere ondernemingen en voor overheidsondernemingen. Particuliere ondernemingen zijn vennootschapsbelastingplichtig uit hoofde van de algemene regeling. Privaatrechtelijke rechtspersonen die bestemd zijn om een onderneming te drijven, zoals naamloze vennootschappen (nv's) en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (bv's), zijn volledig vennootschapsbelastingplichtig over hun totale inkomen. Voor een stichting of vereniging geldt een belastingplicht voor zover een onderneming wordt gedreven (artikel 2, lid 1, onder e), Wet Vpb 1969). In artikel 4 Wet Vpb 1969 wordt „het drijven van een onderneming” gedefinieerd als een werkzaamheid waardoor in concurrentie wordt getreden met ondernemingen.
- (20) Met de Wet Vpb 2015 wordt de vrijstelling van de vennootschapsbelasting op bepaalde voorwaarden geschrapt voor het merendeel van de overheidsondernemingen. Met het oog daarop worden door die wet artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 gewijzigd, zodat overheidsondernemingen belastingplichtig worden. Wel wordt in nieuwe bepalingen de vrijstelling van vennootschapsbelasting gehandhaafd voor Nederlandse zeehavens en voor instellingen die onderwijs geven of onderzoek verrichten en aan bepaalde voorwaarden voldoen (zie overweging 15).

⁽⁵⁾ Artikel I D (tot invoering van een nieuw artikel 6c), artikel II en artikel VIII, lid 2, Wet Vpb 2015.

⁽⁶⁾ Artikel I D (tot invoering van een nieuw artikel 6b) Wet Vpb 2015. Het nieuwe artikel 6b bevat ook een vrijstelling voor lichamen die als academisch ziekenhuis activiteiten verrichten als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Doel van deze vrijstelling is een gelijk speelveld tot stand te brengen tussen publieke en private ziekenhuizen. Omdat dit verband houdt met de vrijstelling in artikel 5 Wet Vpb 1969, waarop deze procedure niet ziet, wordt in dit besluit niet op deze vrijstelling ingegaan. Dit besluit laat de beoordeling van de vrijstelling van academische ziekenhuizen uit de Wet Vpb 2015 onverlet.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 6 van het besluit met het voorstel van dienstige maatregelen en voetnoot 2 van het besluit tot inleiding van de procedure.

2.2. Vrijstelling voor overheidsondernemingen op grond van de Wet Vpb 1969

- (21) Overheidsondernemingen zijn onderworpen aan bijzondere vennootschapsbelastingregels die zijn vastgesteld in artikel 2, leden 1, 3 en 7, Wet Vpb 1969⁽⁸⁾.
- (22) In de Wet Vpb 1969 wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte overheidsondernemingen. Een directe overheidsonderneming maakt deel uit van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Voorbeelden van directe overheidsondernemingen zijn een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf, een dienst van de gemeente die afval ophaalt enz.
- (23) Een indirecte overheidsonderneming is een privaatrechtelijke onderneming (doorgaans een nv, bv of een stichting) die onder de zeggenschap staat van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dit is het geval indien a) Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen de enige aandeelhouder zijn van de onderneming, of b) in het geval van andere privaatrechtelijke entiteiten waarvan het kapitaal niet in aandelen is verdeeld (stichtingen en verenigingen), de bestuurders slechts door publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen worden benoemd en ontslagen, en waarvan het vermogen bij liquidatie uitsluitend ter beschikking van publiekrechtelijke rechtspersonen komt.
- (24) Volgens artikel 2, lid 1, onder g), Wet Vpb 1969 zijn ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen alleen vennootschapsbelastingplichtig voor zover het de in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 genoemde ondernemingen betreft. De limitatieve lijst omvat:
- a) landbouwbedrijven;
 - b) nijverheidsbedrijven met uitzondering van die welke uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren⁽⁹⁾;
 - c) mijnbouwbedrijven;
 - d) handelsbedrijven die niet uitsluitend of nagenoeg uitsluitend de handel in onroerende zaken of daarop betrekking hebbende rechten tot voorwerp hebben⁽¹⁰⁾;
 - e) vervoersbedrijven met uitzondering van bedrijven die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het vervoer van personen binnen de grenzen van een gemeente tot voorwerp hebben;
 - f) bouwkassen.

⁽⁸⁾ Daarbij moet worden aangetekend dat met de artikelen 5 en 6 Wet Vpb 1969, gelezen in samenhang met het Uitvoeringsbesluit Vennootschapsbelasting 1971, bepaalde lichamen die een sociale doelstelling hebben of waar het winstoogmerk afwezig is of van ondergeschikt belang, van vennootschapsbelasting zijn vrijgesteld. Vrijgesteld zijn bijvoorbeeld ziekenhuizen, ouderenzorg, uitvaartverzorging en bibliotheken. Zoals de Commissie in haar artikel 17-brief reeds heeft opgemerkt, kunnen, aangezien volgens het Uniemededingingsrecht het criterium winstgedrevenheid niet in aanmerking wordt genomen bij het bepalen of een entiteit al dan niet een onderneming is, de vrijstellingen van de artikelen 5 en 6 Wet Vpb 1969 in bepaalde gevallen ook staatssteun vormen. Die bepalingen worden evenwel niet verder onderzocht in voorliggend besluit, dat alleen ziet op de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen als bedoeld in artikel 2, leden 1, 3 en 7, Wet Vpb 1969.

⁽⁹⁾ Volgens de Wet Vpb 1969 worden onder „nijverheidsbedrijven” mede begrepen bedrijven die gas, elektriciteit of warmte produceren, transporteren of leveren, alsmede bedrijven die netten of leidingen aanleggen of beheren ten behoeve van het transport van gas, elektriciteit of warmte.

⁽¹⁰⁾ Hiermee worden bedrijven bedoeld die handelsactiviteiten (kopen en verkopen van goederen) verrichten en niet in het algemeen ondernemingen die economische activiteiten verrichten in de zin van de Unieregels. Artikel 2, lid 1, onder g), Wet Vpb 1969 is, zoals door de Nederlandse autoriteiten is bevestigd, niet van toepassing op het verrichten van diensten.

- (25) De lijst van ondernemingen in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 is in wezen ongewijzigd gebleven sinds de invoering in 1969 van de Wet Vpb 1969, waarin sinds 1956 bestaande vennootschapsbelastingregels zijn overgenomen. De lijst omvat met name geen overheidsondernemingen die diensten verrichten. Zo zijn overheidsondernemingen die actief zijn op het gebied van afvalbeheersdiensten, cateringdiensten, gemeentelijke kredietinstellingen, havens, luchthavens en de stichting die casino's exploiteert (Holland Casino), overeenkomstig artikel 2, lid 1, onder g), Wet Vpb 1969, vrijgesteld van vennootschapsbelasting⁽¹¹⁾.
- (26) Directe en indirecte overheidsondernemingen zijn slechts aan de Nederlandse vennootschapsbelasting onderworpen indien de criteria van artikel 2, lid 1, onder g), juncto artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 zijn vervuld. Met andere woorden, zowel directe als indirecte overheidsondernemingen zijn vennootschapsbelastingplichtig indien zij tot de in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 limitatief opgesomde ondernemingen behoren.
- (27) Afgezien van de indirecte overheidsondernemingen die onder artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 vallen, was een aantal indirecte overheidsondernemingen van geval tot geval vennootschapsbelastingplichtig. Deze ondernemingen zijn limitatief opgesomd in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 en omvatten:
- a) het Nederlands Meetinstituut NV;
 - b) de NV Nederlands Inkoopcentrum (NIC);
 - c) de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij;
 - d) de Koninklijke Nederlandse Munt NV;
 - e) lichamen waarin een rechtspersoon, aan wie een distributiebedrijf toebehoort in de zin van de Wet energiedistributie, een belang heeft, alsmede lichamen die met een zodanige rechtspersoon in een groep zijn verbonden in de zin van artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, welke lichamen activiteiten verrichten die eerstgenoemde rechtspersoon ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Wet energiedistributie niet zelf mag verrichten, tenzij die lichamen uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren;
 - f) lichamen die een bedrijf uitoefenen als bedoeld in artikel 2, lid 3, tweede volzin, Wet Vpb 1969 met uitzondering van lichamen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren;
 - g) NOB Holding NV;
 - h) de NV Luchthaven Schiphol;
 - i) de NV KLIQ;
 - j) de NV Bank Nederlandse Gemeenten;
 - k) de Nederlandse Waterschapsbank NV;
 - l) Fortis Bank (Nederland) NV;
 - m) ASR Nederland NV;
 - n) ABN AMRO Group NV;
 - o) de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden NV;

⁽¹¹⁾ De notitie aan de OESO van 2002 vermeldt ook hoger onderwijs (het verhuren van collegezalen en vergaderzalen, de oneerlijke combinatie van onderwijs- en onderzoeks- en commerciële activiteiten, bijv. op het gebied van marktonderzoek), de uitbesteding van bouw- en installatiewerkzaamheden, provinciale en gemeentelijke technische bureaus, het verhuren van conferentie- en vergaderruimtes, paracommercie in gemeentegebouwen, gesubsidieerde kinderopvang, commerciële exploitatie van jachthavens, brandweerdiensten en recreatie- en woningbouwverenigingen. Zie OECD, DAF/COMP/WD(2002)54 van 19 september 2002, punt 7.

p) Ultra Centrifuge Nederland NV;

q) SNS REAAL NV,

alsmede de lichamen waarin deze rechtspersonen een belang hebben en de lichamen waarvan deze rechtspersonen een bestuurder kunnen benoemen of ontslaan, met uitzondering van lichamen die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water leveren.

(28) In het verleden is deze lijst regelmatig gewijzigd en zijn bepaalde indirecte overheidsondernemingen toegevoegd. Anders zouden deze indirecte overheidsondernemingen niet vennootschapsbelastingplichtig zijn geweest omdat zij niet onder artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 vallen. De volgende ondernemingen zijn bijvoorbeeld opgenomen:

a) NOB Holding NV (1999);

b) Weerbureau HWS BV (2002);

c) Luchthaven Schiphol NV (2002) — naar aanleiding van het besluit van de Commissie van 3 juli 2001 in zaak E 45/2000 waarin dienstige maatregelen werden voorgesteld;

d) KLIQ NV (2002);

e) de NV Bank Nederlandse Gemeenten (2005);

f) de Nederlandse Waterschapsbank NV (2005);

g) ABN AMRO Group NV en SNS REAAL NV — na hun nationalisatie.

(29) Indirecte overheidsondernemingen die niet zijn vermeld in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 of die niet onder artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 vallen, zijn niet vennootschapsbelastingplichtig. Voorbeelden van dergelijke bedrijven zijn De Nederlandsche Bank NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, NV Luchthaven Maastricht, Twinning Holding BV, NV Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij, NV Industriebank LIOF, NV Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij, Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Nederland NV en Holland Casino ⁽¹²⁾.

2.3. Vrijstelling voor overheidsondernemingen op grond van Wet Vpb 2015

(30) In beginsel is het doel van de Wet Vpb 2015 om overheidsondernemingen op dezelfde wijze als particuliere ondernemingen vennootschapsbelastingplichtig te maken. Meer bepaald is artikel 2 Wet Vpb 1969 door de Wet Vpb 2015 gewijzigd om publiekrechtelijke rechtspersonen die een onderneming drijven, en door de Staat gedreven ondernemingen vennootschapsbelastingplichtig te maken.

(31) Zoals uiteengezet in overweging 15, bevat de Wet Vpb 2015 echter een aantal uitzonderingen:

a) met de Wet Vpb 2015 wordt een nieuw artikel 6c in de Wet Vpb 1969 ingevoegd. Die bepaling handhaaft uitdrukkelijk de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor een aantal Nederlandse publieke zeehavens en voor lichamen waarvan de activiteiten hoofdzakelijk bestaan uit het beheren, ontwikkelen of exploiteren van een zeehaven, mits bepaalde voorwaarden zijn vervuld ⁽¹³⁾.

b) met de Wet Vpb 2015 wordt ook een nieuw artikel 6b in de Wet Vpb 1969 ingevoegd. Die bepaling stelt lichamen vrij die onderwijs geven of onderzoek verrichten, mits dat onderwijs en dat onderzoek hoofdzakelijk worden bekostigd uit publieke middelen, uit wettelijk collegegeld of instellingscollegegeld als bedoeld in hoofdstuk 7, titel 3, paragraaf 2, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, uit les gelden als bedoeld in artikel 3 van de Les- en cursusgeldwet, uit buitenlandse bijdragen die naar aard en strekking overeenkomen met genoemde college- of les gelden of uit bijdragen van algemeen nut beogende instellingen waarvoor geen contractuele tegenprestatie wordt gevraagd.

⁽¹²⁾ Belastingplicht overheidsbedrijven — Inventarisatie van de gevolgen van de ondernemingsvariant, 11 mei 2012, Kamerstukken II 31213, nr. 7, blz. 26 en 46.

⁽¹³⁾ Het gaat om de volgende voorwaarden: 1) de bestuurders worden uitsluitend door de met naam genoemde lichamen die een zeehaven beheren, onmiddellijk of middellijk benoemd en ontslagen en bij liquidatie komen hun activa uitsluitend ter beschikking van die lichamen; 2) uitsluitend de met naam genoemde lichamen die een zeehaven beheren, zijn onmiddellijk of middellijk aandeelhouder, vennoot, deeltgerechtigde of lid.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (32) De Commissie heeft een gezamenlijke verklaring ontvangen van zes belanghebbenden, namelijk zes Nederlandse zeehavenbeheerders: Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, Port of Den Helder NV en Zeeland Seaports NV (hierna „de betrokken zeehavens” genoemd).
- (33) Volgens de betrokken zeehavens is het besluit tot inleiding van de procedure onrechtmatig omdat Nederland onvoorwaardelijk met de dienstige maatregelen heeft ingestemd en heeft toegezegd om binnen 18 maanden wetgeving vast te stellen die erop gericht is dat overheidsondernemingen op dezelfde wijze als particuliere ondernemingen aan de vennootschapsbelasting zullen worden onderworpen. Aangezien niet-aanvaarding van een voorstel van de Commissie voor dienstige maatregelen een noodzakelijke voorwaarde is om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, had het besluit tot inleiding van de procedure niet mogen worden vastgesteld. De betrokken zeehavens voeren ook aan dat de Commissie door haar besluiten niet te motiveren, een fundamenteel beginsel van Unierecht heeft geschonden, dat is gecodificeerd in artikel 41, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (34) Volgens de betrokken zeehavens concurreren Nederlandse zeehavens rechtstreeks met andere Europese zeehavens, met name die in de Hamburg-Le Havre range, die allerlei vormen van overheidssteun ontvangen. Het feit dat het onderzoek van de Commissie naar de belastingregeling voor havens in Europa in verschillende snelheden en met verschillende aanvangsmomenten verloopt, brengt het risico met zich mee dat een concurrentievoordeel wordt toegekend aan de havens van de lidstaten waar het onderzoek nog in een vroeg stadium verkeert. Dit zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit. De betrokken zeehavens verklaren bereid te zijn te voldoen aan de staatssteunregels, maar alleen onder de strikte voorwaarde dat een gelijk speelveld geldt voor zeehavens in alle Europese landen.
- (35) Volgens de betrokken zeehavens wordt ten aanzien van alle zeehavens in Nederland de huidige Nederlandse wetgeving inzake vennootschapsbelasting op eenzelfde wijze toegepast. Als gevolg daarvan wordt met de voor havens geldende vrijstelling van vennootschapsbelasting geen selectief voordeel verleend, is deze niet discriminerend noch vervalst deze de mededinging op het nationale niveau.
- (36) Volgens de betrokken zeehavens zijn er opvallende verschillen waar het gaat om het bedrag aan overheidssteuning dat de verschillende zeehavens in de Le Havre-Hamburg range ten deel valt. De belastingvrijstelling leidt niet tot een bevoordeling van de Nederlandse zeehavens, maar hooguit tot een iets minder benadeelde positie van de Nederlandse zeehavens in vergelijking met andere Europese zeehavens. Daarom is er geen sprake van verstoring van de mededinging op Europees niveau door de vennootschapsbelastingregeling waarop dit besluit ziet noch onder de nieuwe wet.

4. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

- (37) Nederland heeft zijn opmerkingen ingediend bij brief van 10 september 2014. De Nederlandse autoriteiten hebben alleen procedurele argumenten aangedragen en hebben geen opmerkingen gemaakt over de inhoudelijke staatssteunbeoordeling in het besluit tot inleiding van de procedure. Nederland betoogt dat de Nederlandse autoriteiten, overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de procedureverordening, met de dienstige maatregelen hebben ingestemd.
- (38) Volgens Nederland wordt in de procedureverordening niet uitdrukkelijk „onvoorwaardelijke” en „ondubbelzinnige” instemming met de dienstige maatregelen geëist en wordt een voorbehoud van parlementaire goedkeuring daarmee niet uitgesloten. Ongeacht of dit voorbehoud nu wel of niet in de acceptatiebrief is opgenomen, moet een wetsvoorstel van de regering waarin de dienstige maatregelen worden vastgesteld, door het parlement worden goedgekeurd. De Nederlandse autoriteiten verwijzen naar artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin staat dat de Unie de constitutionele basisstructuren van de lidstaten eerbiedigt.
- (39) Volgens de Nederlandse autoriteiten mag de Commissie pas op het moment dat de regering een wetsvoorstel naar het parlement stuurt of dat het wetsvoorstel niet door het parlement wordt goedgekeurd, de conclusie trekken dat de dienstige maatregelen (de facto) niet zijn geaccepteerd. Pas dan is er een rechtvaardigingsgrond voor het inleiden van de formele onderzoeksprocedure. Dit was volgens de Nederlandse autoriteiten niet het geval op 9 juli 2014.

- (40) Volgens hen heeft de Commissie niet formeel aangegeven dat zij het antwoord van Nederland niet als een instemming met de dienstige maatregelen beschouwde. De brief die de Commissie op 11 maart 2014 heeft gezonden, geldt voor de Nederlandse autoriteiten niet als een formele brief in de zin van deze procedure. Deze brief was ondertekend door de adjunct-directeur-generaal en geadresseerd aan de plaatsvervangend directeur-generaal Fiscale Zaken van het Nederlandse ministerie van Financiën. Deze was niet via de officiële kanalen van de Permanente Vertegenwoordiging gezonden, maar via e-mail.
- (41) Wat de inhoudelijke aspecten betreft, merken de Nederlandse autoriteiten op dat het gewenste gelijke Europese speelveld naar hun mening op dit moment ontbreekt. Voorts is voor de Nederlandse autoriteiten de positie van Nederlandse zeehavens ten opzichte van die in de omliggende lidstaten van het grootste belang.
- (42) De Nederlandse autoriteiten zijn van oordeel dat zij de dienstige maatregelen van 2 mei 2013 hebben geaccepteerd en dat zij druk doende zijn de hiertoe noodzakelijke stappen uit te voeren. Daarom zien zij geen aanleiding om inhoudelijk te reageren op de beoordeling van de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure.
- (43) De opmerkingen van belanghebbenden zijn op 3 oktober 2014 aan Nederland toegezonden. De Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 3 november 2014. De Nederlandse autoriteiten delen het standpunt van de betrokken zeehavens dat Nederland de dienstige maatregelen heeft geaccepteerd. Ook scharen zij zich achter het standpunt van de betrokken zeehavens dat een gelijk speelveld voor havens in Europa van cruciaal belang is. Volgens de Nederlandse autoriteiten ontbreekt een gelijk Europees speelveld op dit moment. De Nederlandse autoriteiten hebben geen opmerkingen gemaakt bij de inhoudelijke opmerkingen van de belanghebbenden ten aanzien van de staatssteunrechtelijke beoordeling.
- (44) Bij brief van 10 september 2015 heeft Nederland aangegeven dat een overgangsperiode om de maatregelen in te trekken, gerechtvaardigd zou zijn mocht de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens nog steeds als onverenigbare staatssteun worden aangemerkt. De Nederlandse autoriteiten betogen dat het niet mogelijk is om de Nederlandse publieke zeehavens tegen 1 januari 2016 vennootschapsbelastingplichtig te maken. Om de noodzaak van een overgangsperiode te onderbouwen, voeren de Nederlandse autoriteiten drie argumenten aan.
- (45) In de eerste plaats is het opstellen van een fiscale openingsbalans voor de betrokken zeehavens een zeer complexe, tijdrovende exercitie. De Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat terwijl voor de commerciële balans de vermogensbestanddelen zijn gewaardeerd tegen historische kostprijs, alle vermogensbestanddelen op de fiscale openingsbalans moeten worden gewaardeerd tegen de waarde in het economisch verkeer. Volgens de Nederlandse autoriteiten is het vaststellen van de waarde in het economisch verkeer van vermogensbestanddelen een lastige exercitie die veel tijd vergt. Dit komt doordat de meeste activa op de balans van de zeehavens incourante objecten zijn, waarvan de eigendomsverhoudingen en gebruiksrechten complex verweven zijn tussen verschillende rechtspersonen. De waarderingsproblematiek betreft bijvoorbeeld kademuren, wegen voor het wegverkeer, waterwegen, spoorwegen, havenbekkens, gebouwen met specifieke functies, afmeervoorzieningen enz. Volgens de Nederlandse autoriteiten kunnen de thans vennootschapsbelastingplichtige havens (jacht- of vissershavens met een bescheiden omvang) niet als vergelijkingsmaatstaf worden gebruikt, omdat hun activiteiten sterk verschillen van die van grotere zeehavens die voornamelijk zijn gericht op activiteiten zoals goederenoverslag en de daarbij behorende infrastructuur.
- (46) In de tweede plaats voert Nederland aan dat er geen duidelijk onderscheid is tussen economische en niet-economische activiteiten van havens en dat er op dat punt behoefte bestaat aan richtsnoeren van de Commissie. Volgens de Nederlandse autoriteiten is het voor henzelf en voor de zeehavens lastig om te bepalen welke activiteiten van zeehavens als economische activiteit moeten worden beschouwd en welke als niet-economische taken. Bovendien vinden zij dat hiervoor een consistente lijn vanuit de Commissie ontbreekt en dat er op Europees niveau geen zekerheid is over de vraag welke activiteiten van zeehavens als economische activiteit moeten worden beschouwd en welke als overheidstaak.
- (47) In de derde plaats zijn de Nederlandse autoriteiten van mening dat het van essentieel belang is dat de Commissie ervoor zorgt dat er een gelijk speelveld is tussen concurrerende havens. Zij voeren aan dat er geen eerlijke concurrentie is tussen Europese zeehavens en verzoeken de Commissie ervoor te zorgen dat alle havens in Europa vennootschapsbelastingplichtig worden, of in ieder geval de havens die met de Nederlandse zeehavens concurreren.

- (48) Ten slotte stellen de Nederlandse autoriteiten 1 januari 2017 voor als de datum waarop bij koninklijk besluit de werking van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor de Nederlandse zeehavens wordt beëindigd. Voorts verklaren de Nederlandse autoriteiten dat de zeehavens vennootschapsbelastingplichtig worden op de eerste dag van het fiscale boekjaar dat aanvangt na 1 januari 2017. Dit zou in de praktijk betekenen dat Nederlandse zeehavens per 1 januari 2018 vennootschapsbelastingplichtig worden.

5. REDENEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

- (49) Zowel de Nederlandse autoriteiten als de belanghebbenden hebben aangevoerd dat de Commissie niet gerechtigd was om de formele onderzoeksprocedure in te leiden. De Commissie is het met die stelling niet eens. De Commissie had het volste recht, zo niet de plicht, de formele onderzoeksprocedure in te leiden omdat Nederland niet, overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de procedureverordening, met de dienstige maatregelen had ingestemd en de mededingingsbezwaren die in het besluit met het voorstel voor dienstige maatregelen aan de orde waren gesteld, niet volledig waren weggenomen.
- (50) Aangezien de Nederlandse autoriteiten hun aanvaarding afhankelijk hadden gesteld van de goedkeuring door het Nederlandse parlement en de brief van de Nederlandse autoriteiten van 24 mei 2013 een intentieverklaring was en geen toezegging, vormde die brief geen onvoorwaardelijke en ondubbelzinnige aanvaarding in de zin van artikel 19, lid 1, van de procedureverordening.
- (51) In artikel 19, lid 2, van de procedureverordening is bepaald dat, indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen niet aanvaardt en de Commissie, gelet op de argumenten van de betrokken lidstaat, bij haar zienswijze blijft dat die maatregelen noodzakelijk zijn, de Commissie de formele onderzoeksprocedure inleidt.
- (52) Bovendien bleek uit het conceptwetsvoorstel dat Nederland niet voornemens was de vrijstelling van de vennootschapsbelasting af te schaffen voor alle overheidsondernemingen. Daarom beschikte de Commissie over sterke aanwijzingen dat Nederland de wet niet in overeenstemming zou brengen met de staatssteunvoorschriften.
- (53) Wat betreft het argument van Nederland dat de Commissie Nederland niet correct heeft geïnformeerd dat zij het antwoord van Nederland niet als een aanvaarding in de zin van artikel 19, lid 1, van de procedureverordening beschouwde, tekent de Commissie aan dat haar brief van 11 maart 2014 aan de bevoegde nationale autoriteit is gezonden, dat deze daadwerkelijk door die autoriteit is ontvangen en dat daarover overleg plaatsvond tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten. Nederland was zeer wel op de hoogte van de beoordeling van de Commissie en kan zich niet beroepen op louter formele argumenten ten aanzien van de geadresseerde van de brief.
- (54) De Commissie heeft de formele onderzoeksprocedure ingeleid omdat zij zich zorgen maakte dat door een vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen die economische activiteiten ontplooiën, deze ondernemingen mogelijk een voordeel wordt verleend ten opzichte van andere ondernemingen die wel vennootschapsbelastingplichtig zijn in Nederland. Overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen bevinden zich immers in een vergelijkbare feitelijke en juridische toestand, gelet op de doelstelling van de Nederlandse vennootschapsbelastingwetgeving, die erin bestaat vennootschappen belastingplichtig te maken over hun vennootschapswinst.

6. AANWEZIGHEID VAN STAATSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

- (55) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

6.1. De vraag of er sprake is van ondernemingen

- (56) Volgens vaste rechtspraak „omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd”⁽¹⁴⁾. Het feit dat een entiteit geen winst oogmerk heeft, is niet bepalend om vast te stellen of zij al dan niet een onderneming is⁽¹⁵⁾. Een economische activiteit is iedere activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt. Ook non-profitentiteiten kunnen goederen en diensten aanbieden op een markt⁽¹⁶⁾.
- (57) De Nederlandse autoriteiten hebben niet betwist dat overheidsondernemingen zoals publieke havens, afgezien van hun gebruikelijke overheidstaken, mogelijk diensten en goederen op de markt aanbieden. Zij hebben erkend dat overheidsondernemingen in toenemende mate dergelijke economische activiteiten verrichten. Voorts hebben de belanghebbenden uitdrukkelijk erkend dat havenactiviteiten de afgelopen jaren zijn uitgegroeid tot volwaardige economische activiteiten. Bijgevolg kunnen overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten, als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt.
- (58) Wat betreft de in artikel 6b Wet Vpb, zoals gewijzigd bij de Wet Vpb 2015, bepaalde vrijstelling voor lichamen die onderwijs geven of onderzoek verrichten, wordt in de mededeling betreffende diensten van algemeen economisch belang⁽¹⁷⁾ (hierna „DAEB-mededeling” genoemd) in de punten 26, 27 en 28 verklaard dat volgens vaste rechtspraak openbaar onderwijs dat binnen het nationale onderwijsstelsel wordt gefinancierd door de Staat en onder staatstoezicht staat, als een niet-economische activiteit kan worden beschouwd. Aan het niet-economische karakter van die dienst wordt niet afgedaan door het feit dat onderwijs- of inschrijvingsgelden moeten worden betaald. In artikel 6b Wet Vpb 1969 wordt duidelijk geëist dat dit onderwijs of onderzoek wordt bekostigd uit publieke middelen of uit wettelijk collegegeld. Bijgevolg kunnen onderwijsinstellingen, gezien het niet-economische karakter van onderwijs- of onderzoeksdiensten, niet als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt.
- (59) Ten aanzien van onderzoeksinstellingen is in punt 29 van de DAEB-mededeling bepaald dat onderzoek van universiteiten en de kerntaken van onderzoeksorganisaties buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels vallen.

6.2. Het gebruik van staatsmiddelen

- (60) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU moet de maatregel zijn toegekend door een lidstaat of in welke vorm ook met staatsmiddelen zijn bekostigd. Derving van belastinginkomsten staat gelijk met het verbruik van staatsmiddelen in de vorm van een begrotingsuitgave.
- (61) Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak-Banco Exterior de España heeft verklaard, voldoet een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een belastingvrijstelling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigden verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, aan het criterium „staatsmiddelen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU⁽¹⁸⁾.
- (62) De Nederlandse autoriteiten derven inkomsten die staatsmiddelen vormen, door overheidsondernemingen zoals publieke havens die economische activiteiten verrichten, vrij te stellen van vennootschapsbelasting. Daarom stelt de Commissie zich op het standpunt dat de in de Wet Vpb 1969 vervatte vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen een derving van staatsmiddelen met zich meebrengt en derhalve door de Staat uit staatsmiddelen wordt bekostigd. Evenzo brengt de in de Wet Vpb 2015 gehandhaafde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde Nederlandse zeehavens een derving van staatsmiddelen met zich mee en wordt deze derhalve door de Staat uit staatsmiddelen bekostigd. Dit gegeven is evenmin betwist door de Nederlandse autoriteiten of de belanghebbenden.

⁽¹⁴⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 23 april 1991, Klaus Höfner en Fritz Elser/Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, punt 21.

⁽¹⁵⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28.

⁽¹⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 29 oktober 1980, Heintz van Landewyck SARL e.a./Commissie, gevoegde zaken 209/78 tot en met 215/78 en 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, punt 21; arrest van het Hof van Justitie van 16 november 1995, Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) e.a./Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392; arrest MOTOE, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2008:376, punten 27 en 28.

⁽¹⁷⁾ Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

⁽¹⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994, Banco de Crédito Industrial SA, thans Banco Exterior de España SA/Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punt 14.

6.3. De aanwezigheid van een voordeel

- (63) De maatregel dient de begunstigde bovendien een financieel voordeel op te leveren. Onder „voordeel” moeten niet alleen positieve prestaties worden begrepen, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken⁽¹⁹⁾.
- (64) De Nederlandse autoriteiten hebben niet bestreden dat met een voortgezette vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor bepaalde overheidsondernemingen aan die ondernemingen een economisch voordeel wordt toegekend.
- (65) Onder de Wet Vpb 1969 zijn overheidsondernemingen in beginsel van vennootschapsbelasting vrijgesteld, terwijl particuliere ondernemingen in beginsel vennootschapsbelastingplichtig zijn. Bijgevolg genieten overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten, duidelijk een belastingvoordeel. De Commissie merkt op dat in de nieuwe wet de vrijstelling uitdrukkelijk wordt gehandhaafd voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens, die derhalve het belastingvoordeel zullen blijven genieten. Door deze belastingvrijstelling worden de lasten verlicht die normaal gesproken behoren tot de exploitatiekosten van een onderneming die een economische activiteit verricht. Bijgevolg wordt daarmee aan die overheidsondernemingen een economisch voordeel verleend ten opzichte van aan de Nederlandse vennootschapsbelasting onderworpen ondernemingen die dit belastingvoordeel niet kunnen krijgen.

6.4. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

- (66) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU moet de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt. In deze zaak zijn overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten en de belastingvrijstelling genieten, mogelijk actief in het handelsverkeer binnen de Unie. Met name publieke zeehavens, die op grond van de Wet Vpb 1969 — en ook na de door de Wet Vpb 2015 ingevoerde wijzigingen — van belasting vrijgesteld blijven, zijn duidelijk overheidsondernemingen die actief zijn in het handelsverkeer tussen lidstaten. Bijgevolg wordt door de Wet Vpb 1969, die in een belastingvrijstelling voor overheidsondernemingen voorziet, noodzakelijkerwijze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed en wordt de mededinging daardoor vervalst of dreigt deze daardoor te worden vervalst. Evenzo beïnvloedt de in de Wet Vpb 2015 gehandhaafde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig en vervalst zij de mededinging of dreigt zij deze te vervalsen.
- (67) Volgens de betrokken zeehavens is er geen sprake van verstoring van de mededinging op Europees niveau door de vennootschapsbelastingregeling waarop dit besluit ziet, noch onder de nieuwe wet. De betrokken zeehavens voeren aan dat zeehavens in de Hamburg-Le Havre range allerlei vormen van overheidssteun ontvangen. Daarom zou de belastingvrijstelling niet leiden tot een bevoordeling van de Nederlandse zeehavens, maar hooguit tot een iets minder benadeelde positie van de Nederlandse zeehavens in vergelijking met andere Europese zeehavens.
- (68) De Commissie is het niet eens met dit argument van de belanghebbenden. Een door de Staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen, of het risico daartoe in te houden, wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen wordt versterkt⁽²⁰⁾. Daarom is het voldoende dat de begunstigde onderneming dankzij de steun een sterkere concurrentiepositie kan behouden dan het geval was geweest indien de steun niet was verschaft. Het feit dat sommige zeehavens op Europees niveau misschien staatssteun genieten, betekent dan ook niet dat een vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen in het algemeen, en voor publieke havens in het bijzonder, de mededinging niet verstoort.

6.5. Selectiviteit van de maatregel

- (69) Om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt, dient een maatregel selectief te zijn⁽²¹⁾, d.w.z. dat deze bepaalde ondernemingen of bepaalde producties moet begunstigen. Volgens vaste rechtspraak⁽²²⁾ verloopt de beoordeling van de materiële selectiviteit van een maatregel in drie fasen: allereerst dient de in de betrokken lidstaat geldende gewone of „normale” regeling (het zg. referentiestelsel) te worden bepaald. In de tweede plaats dient met betrekking tot deze gewone of „normale” belastingregeling te worden bepaald of een door de betrokken belastingmaatregel

⁽¹⁹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 23 februari 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal*, 30/59, ECLI:EU:C:1961:2; arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH/Finanzlandesdirektion für Kärnten*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punt 38.

⁽²⁰⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, *Philip Morris Holland BV/Commissie*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11.

⁽²¹⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, *Italië/Commissie*, C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punt 94.

⁽²²⁾ Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2006, *Portugal/Commissie*, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punt 56, en arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, *Ministero dell'Economia e delle Finanze en Agenzia delle Entrate/Paint Graphos Soc. coop. arl enz.*, C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 49.

verleend voordeel eventueel selectief is. Daartoe moet worden aangetoond dat de maatregel van die algemene regeling afwijkt voor zover hij differentiaties invoert tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van die regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. In de derde plaats moet, indien er sprake is van dit soort afwijking, worden onderzocht of deze uit de aard of de opzet van het belastingstelsel voortvloeit en of zij door de aard of de opzet van dat belastingstelsel te rechtvaardigen valt. In dat verband staat het aan de lidstaat om aan te tonen dat de gedifferentieerde fiscale behandeling rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van dat stelsel voortvloeit ⁽²³⁾.

Het referentiestelsel

- (70) In deze zaak dient het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel, zoals vastgesteld in de Wet Vpb 1969, als referentiestelsel te worden bepaald. Uit deze wet volgt dat, volgens de normale regels, in Nederland gevestigde ondernemingen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over hun winst.
- (71) Wat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens uit de Wet Vpb 2015 betreft, dient het referentiestelsel ook te worden bepaald als het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel, zoals vastgesteld in de Wet Vpb 2015. Uit die wet volgt ook dat, volgens de normale regels, in Nederland gevestigde ondernemingen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over hun winst.

Afwijking van het referentiestelsel

- (72) Krachtens de Wet Vpb 1969 zijn overheidsondernemingen — in tegenstelling tot particuliere ondernemingen — in beginsel van vennootschapsbelasting vrijgesteld. Overheidsondernemingen zijn alleen belastingplichtig indien zij tot de in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 limitatief opgesomde ondernemingen behoren of afzonderlijk zijn genoemd in artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969.
- (73) De lijst van ondernemingen in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 is sinds 1956 ongewijzigd. In die lijst wordt geen rekening gehouden met het feit dat (directe en indirecte) overheidsondernemingen sinds 1956 in toenemende mate goederen en diensten op de markt zijn gaan aanbieden, in concurrentie met particuliere ondernemingen die vennootschapsbelastingplichtig zijn. Met name is er een discrepantie tussen de activiteiten van ondernemingen die zijn opgesomd in artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969 en belastingplichtig zijn gemaakt, en het begrip „economische activiteit” in de zin van het Unierecht. In de huidige wet wordt toegestaan dat een substantieel aantal overheidsondernemingen dat economische activiteiten verricht, van belasting is vrijgesteld, hoewel zij zich, gelet op het doel van de vennootschapsbelastingwetgeving, in een met particuliere ondernemingen feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.
- (74) Het feit dat de Nederlandse autoriteiten van geval tot geval hebben besloten een beperkt aantal indirecte overheidsondernemingen vennootschapsbelastingplichtig te maken, doet niet af aan het selectieve karakter van het huidige belastingstelsel. De Nederlandse autoriteiten erkennen dat deze aanpak per geval niet garandeert dat alle overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten, ook vennootschapsbelastingplichtig zullen zijn. Met de huidige wet worden duidelijk overheidsondernemingen begunstigd die economische activiteiten verrichten en die niet in de lijst zijn opgenomen.
- (75) Een grote groep overheidsondernemingen — die een economische activiteit verrichten — is dan ook van vennootschapsbelasting vrijgesteld. De Commissie merkt op dat, zelfs onder de nieuwe wet, deze belastingvrijstelling met name voor de betrokken zeehavens zal blijven gelden. Dit vormt een afwijking van het in Nederland geldende algemene vennootschapsbelastingstelsel en verleent een selectief voordeel aan overheidsondernemingen die economische activiteiten verrichten.
- (76) Onder de Wet Vpb 2015 zijn overheidsondernemingen in beginsel vennootschapsbelastingplichtig. Deze wet stelt evenwel bepaalde publieke zeehavens van vennootschapsbelasting vrij. Dankzij de Wet Vpb 2015 zijn de betrokken zeehavens vrijgesteld van belasting, terwijl zij zich, gelet op het doel van de vennootschapsbelastingwetgeving (het belasten van vennootschappen op hun winst), in een met andere particuliere ondernemingen en overheidsondernemingen feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

⁽²³⁾ Zie arrest *Adria-Wien Pipeline GmbH*, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2001:598, punt 42.

- (77) De Nederlandse autoriteiten hebben niet bestreden dat met de vrijstelling van de vennootschapsbelasting aan overheidsondernemingen een economisch voordeel wordt toegekend. De betrokken zeehavens, die de begunstigden zijn van de (voortgezette) vrijstelling van vennootschapsbelasting, betwisten evenwel dat er sprake is van een selectief voordeel. Volgens deze belanghebbenden wordt ten aanzien van alle zeehavens in Nederland de huidige Nederlandse wetgeving voor vennootschapsbelasting op eenzelfde wijze toegepast. Daarom wordt met de voor havens geldende vrijstelling van vennootschapsbelasting geen selectief voordeel verleend.
- (78) De Commissie is het met dit argument niet eens. De beoordeling van het selectieve karakter aan de hand van het staatssteunrecht van de Unie is gebaseerd op een interne vergelijking binnen een lidstaat, tussen ondernemingen die zich, gelet op het doel van het betrokken belastingwetgeving, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Ondernemingen waarvan de inkomsten — zoals bij de betrokken zeehavens — van vennootschapsbelasting zijn vrijgesteld, genieten duidelijk een selectief voordeel vergeleken met ondernemingen die in dezelfde, maar ook in andere sectoren werkzaam zijn. Beide groepen bevinden zich, gelet op het doel van de betrokken vennootschapsbelastingwetgeving, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie.
- (79) Bij ontbreken van een harmonisatie van directe belastingen zal de fiscale positie van havens in verschillende lidstaten steeds tot op zekere hoogte verschillen. Zo gelden bijvoorbeeld voor de vennootschapsbelasting verschillende tarieven in de verschillende lidstaten. Het is vaste rechtspraak dat een lidstaat de handhaving van belastingvrijstellingen die staatssteun vormen, niet kan verdedigen door te verwijzen naar andere lidstaten waar mogelijk vergelijkbare maatregelen bestaan ⁽²⁴⁾.

Rechtvaardiging door de opzet van het stelsel

- (80) Aangezien de Commissie van oordeel is dat de kwestieuze belastingvrijstelling op het eerste gezicht selectief is, zal zij, in overeenstemming met de rechtspraak van de Europese rechtscollages, moeten bepalen of deze vrijstelling kan worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel waarvan deze deel uitmaakt. Een maatregel die een uitzondering op de toepassing van het algemene belastingstelsel vormt, kan worden gerechtvaardigd indien de lidstaat kan aantonen dat de maatregel rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel voortvloeit.
- (81) Het feit dat vergelijkbare vrijstellingen voor overheidsondernemingen bestaan in andere lidstaten of het ontbreken van een gelijk speelveld op Europees niveau, kan geen rechtvaardiging vormen om een besluit van de Commissie waarin dienstige maatregelen ten aanzien van publieke zeehavens worden voorgesteld, niet ten uitvoer te leggen. Volgens het staatssteunrecht van de Unie dienen ondernemingen die zich, gelet op het doel van het betrokken belastingstelsel, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, op dezelfde wijze te worden behandeld binnen die lidstaat. De beoordeling van het selectieve karakter aan de hand van het staatssteunrecht van de Unie is dus gebaseerd op een interne vergelijking binnen een lidstaat ⁽²⁵⁾. Bij ontbreken van harmonisatie van de directe belastingen op Unieniveau zal de fiscale positie van havens in verschillende lidstaten steeds tot op zekere hoogte verschillen.
- (82) De Nederlandse autoriteiten hebben geen argumenten aangevoerd die de vrijstelling door de opzet van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel zouden rechtvaardigen. De Commissie heeft evenmin dit soort rechtvaardigingsgrond kunnen vinden. De opzet van het vennootschapsbelastingstelsel is het belasten van winst. Ondernemingen, waaronder publieke zeehavens, die economische activiteiten verrichten, een gunstigere behandeling geven dan particuliere ondernemingen past niet binnen deze opzet.

6.6. Conclusie

- (83) De conclusie van de Commissie is dan ook dat de in de Wet Vpb 1969 bepaalde vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen resulteert in een gedifferentieerde fiscale behandeling voor overheidsondernemingen en particuliere ondernemingen die economische activiteiten verrichten. Deze gedifferentieerde behandeling valt aan de Staat toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd. Daardoor

⁽²⁴⁾ Zie arrest van het Gerecht van 1 juli 2004, Salzgitter AG/Commissie, T-308/00, ECLI:EU:T:2004:199, punt 81.

⁽²⁵⁾ Arrest Salzgitter AG, reeds aangehaald, ECLI:EU:T:2004:199, punt 81.

wordt deze overheidsondernemingen een selectief voordeel verleend dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel. Voorts verstoort deze gunstigere behandeling de mededinging en beïnvloedt zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig. Bijgevolg vormt de belastingvrijstelling voor overheidsondernemingen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ⁽²⁶⁾.

- (84) De Commissie erkent dat met de bij de Wet Vpb 2015 doorgevoerde wijzigingen de vrijstelling van vennootschapsbelasting vanaf 1 januari 2016 komt te vervallen voor de meeste Nederlandse overheidsondernemingen, die aanvankelijk niet werden belast op grond van artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969. In de Wet Vpb 2015 wordt evenwel de vrijstelling van vennootschapsbelasting gehandhaafd voor bepaalde publieke zeehavens die economische activiteiten verrichten. Deze gedifferentieerde behandeling valt aan de Staat toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd. Daardoor wordt deze overheidsondernemingen een selectief voordeel verleend dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel. Voorts verstoort deze gunstigere behandeling de mededinging en beïnvloedt zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig. Bijgevolg vormt de belastingvrijstelling voor de betrokken zeehavens staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7. VERENIGBAARHEID

7.1. Artikel 107, leden 2 en 3, VWEU

- (85) Aangezien de onderzochte regeling staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, dient te worden nagegaan of deze verenigbaar is met de interne markt op grond van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU.
- (86) De Nederlandse autoriteiten hebben geen argumenten aangevoerd wat betreft de toepasselijkheid van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU op de algemene vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen.
- (87) De Commissie is van oordeel dat geen van de uitzonderingen van artikel 107, lid 2, VWEU, van toepassing is, omdat de onderzochte maatregel geen van de in die bepaling genoemde doelstellingen dient. Meer bepaald lijkt de onderzochte maatregel geen verband te houden met steun van sociale aard aan individuele gebruikers of steun tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, of met steun aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland.
- (88) Voorts is in artikel 107, lid 3, VWEU bepaald dat als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd: a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van bepaalde streken; b) steunmaatregelen voor een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang; c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken; d) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en e) andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad.
- (89) Wat de eventuele toepassing van de in artikel 107, lid 3, onder a) tot en met e), VWEU bedoelde uitzonderingen betreft, merkt de Commissie op dat de belastingvrijstelling voor Nederlandse overheidsondernemingen exploitatie-steun is en wordt verleend zonder onderscheid te maken naar de door de betrokken ondernemingen nagestreefde doelstellingen. De Commissie is dan ook van mening dat de uitzonderingen van artikel 107, lid 3, VWEU over het algemeen niet van toepassing zullen zijn. Voorts hebben de Nederlandse autoriteiten geen informatie verstrekt waaruit blijkt dat deze uitzonderingen in bepaalde specifieke gevallen van toepassing zouden zijn. Op grond van het voorgaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat geen van de gronden van artikel 107, lid 3, VWEU toepassing vindt.

⁽²⁶⁾ In een gelijksoortige zaak betreffende een vrijstelling van vennootschapsbelasting voor drie jaar die werd verleend aan bepaalde Italiaanse overheidsondernemingen welke door lokale autoriteiten waren opgericht, heeft de Commissie in 2002 een negatieve beschikking gegeven waarin terugvordering van de steun werd geëist (Beschikking 2003/193/EG van de Commissie van 5 juni 2002 inzake de steunmaatregel betreffende belastingvrijstellingen en leningen tegen gunstige voorwaarden die Italië heeft verstrekt ten gunste van nutsbedrijven waarin de overheid een meerderheidsdeelneming heeft (PB L 77 van 24.3.2003, blz. 21). Die beschikking werd bevestigd door arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011, A2A SpA, voorheen ASM Brescia SpA/Commissie, C-318/09 P, ECLI:EU:C:2011:856.

7.2. Artikel 106, lid 2, VWEU

- (90) Afgezien van de in artikel 107, leden 2 en 3, VWEU genoemde gronden kan de steun ook verenigbaar zijn ingevolge artikel 106, lid 2, VWEU wanneer de ontvanger van de steun door de Staat belast is met het beheer van diensten van algemeen economisch belang.
- (91) De Nederlandse autoriteiten hebben geen informatie verschaft op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor (bepaalde) overheidsondernemingen op grond van artikel 106, lid 2, VWEU kan worden gerechtvaardigd. De Commissie merkt in dat verband op dat in de onderhavige zaak de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsondernemingen hoe dan ook wordt verleend zonder onderscheid te maken naar de door de betrokken ondernemingen nagestreefde doelstellingen. Daarbij komt dat de Nederlandse autoriteiten zelfs geen informatie hebben verschaft die het mogelijk zou maken om artikel 106, lid 2, VWEU op specifieke gevallen toe te passen. Bijgevolg is de Commissie tot de conclusie gekomen dat artikel 106, lid 2, VWEU niet van toepassing is.

8. OVERGANGSPERIODE VOOR DE BETROKKEN ZEEHAVENS

- (92) Wanneer de Commissie een eindbesluit vaststelt ten aanzien van bestaande staatssteun en tot de conclusie komt dat deze maatregel niet verenigbaar is met de interne markt, dient deze maatregel zo snel als mogelijk te worden afgeschaft of gewijzigd. In dit stadium van de procedure dient in beginsel geen overgangsp periode te worden toegekend aan de lidstaat. Hoe dan ook is er in de onderzochte zaak geen uitzonderlijke omstandigheid die een overgangsp periode kan rechtvaardigen. De argumenten die Nederland heeft aangevoerd, kunnen niet als uitzonderlijke omstandigheden worden beschouwd.
- (93) Ten aanzien van het argument dat het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten onvoldoende duidelijk is voor havens, merkt de Commissie op dat ook overheidsondernemingen niet zijnde havens moeten bepalen wat een economische activiteit is en wat een overheidstaak is, en zij kregen in dat verband geen overgangsp periode toegekend. Bovendien heeft de Commissie al meer dan twintig besluiten vastgesteld met betrekking tot havens, die voldoende houvast bieden over de vraag onder welke omstandigheden activiteiten van havens economische activiteiten zijn ⁽²⁷⁾.
- (94) Evenmin kan het argument met betrekking tot de noodzaak om een gelijk speelveld op Unieniveau te verzekeren, een overgangsp periode rechtvaardigen. Zoals in overweging 82 is uiteengezet, kan uit oogpunt van staatssteun, een belastingvrijstelling voor publieke havens niet worden gerechtvaardigd door het feit dat vergelijkbare maatregelen in sommige andere lidstaten bestaan of door het feit dat een gelijk speelveld op Europees niveau ontbreekt. Bij ontbreken van harmonisatie op Unieniveau op het gebied van directe belastingen kan de fiscale positie van publieke havens bepaalde verschillen vertonen tussen lidstaten. Daarom mag de tenuitvoerlegging van de dienstige maatregelen uit het besluit van de Commissie van 2 mei 2013 niet afhankelijk zijn van de fiscale positie van publieke havens in andere lidstaten.
- (95) Ten aanzien van het argument van Nederland dat havens vennootschapsbelastingplichtig maken een zeer lastige exercitie is en veel tijd vergt, merkt de Commissie op dat de specifieke kenmerken van havens niet wezenlijk verschillen van luchthavens, en dat de luchthaven Schiphol vennootschapsbelastingplichtig is gemaakt zes maanden na de vaststelling van het besluit van de Commissie met het voorstel van dienstige maatregelen ⁽²⁸⁾. Hoe dan ook is het zo dat, voor zover de bijzondere kenmerken van de door havens gehouden vermogensbestanddelen en de eigendomsstructuur van die vermogensbestanddelen het complex maken om een fiscale openningsbalans op te stellen, deze kwesties ook nadat deze entiteiten belastingplichtig zijn geworden, met de belastingdienst zouden

⁽²⁷⁾ Zie bijv. het besluit van de Commissie van 15 december 2009 betreffende steunmaatregel C 39/09 (ex N 385/09) — Letland — Overheidsfinanciering voor haveninfrastructuur in de haven van Ventspils (PB C 62 van 13.3.2010, blz. 7); besluit van de Commissie van 15 juni 2011 betreffende steunmaatregel SA.30381 (N 44/10) — Letland — Valsts atbalsta paziņojums projektam „Infrastrukturā attīstība Krievu salā ostas aktivitāšu pārcelšanai no pilsētas centra” (PB C 215 van 21.7.2011, blz. 2); besluit van de Commissie van 22 februari 2012 betreffende steunmaatregel SA.30742 (N 137/10) — Litouwen — Klaipėdos keleivių ir krovinių terminalas (PB C 121 van 26.4.2012, blz. 1); besluit van de Commissie van 2 juli 2013 betreffende steunmaatregel SA.35418 (2012/N) — Griekenland — Επέκταση επιβατικού λιμένος Πειραιώς — Νοτιά πλευρά (PB C 256 van 5.9.2013, blz. 2); besluit van de Commissie van 18 september 2013 betreffende steunmaatregel SA.36953 (2013/N) — Spanje — Port Authority of Bahía de Cádiz (PB C 335 van 5.9.2013, blz. 5); besluit van de Commissie van 18 december 2013 betreffende steunmaatregel SA.37402 — Hongarije — The intermodal development of the Freeport of Budapest (PB C 141 van 9.5.2014, blz. 5); besluit van de Commissie van 17 oktober 2012 betreffende steunmaatregel SA.34501 — Duitsland — Ausbau des Binnenhafens Königs Wusterhausen/Wildau (PB C 176 van 21.6.2013, blz. 1); besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.38478 — Hongarije — Gyor-Moson-Sopron (PB C 418 van 21.11.2014, blz. 9). Zie voorts besluit van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende steunmaatregel N 520/2003 — België — Financiële steun voor infrastructuurwerkzaamheden in Vlaamse havens (PB C 176 van 16.7.2005, blz. 12).

⁽²⁸⁾ Besluit van de Commissie van 3 juli 2001 betreffende steunmaatregel SA.16035 (ex E 45/2000).

kunnen worden besproken. Bovendien zullen de zeehavens, gelet op het feit dat het volgende belastingjaar voor de betrokken zeehavens in Nederland aanvangt op 1 januari 2017, tijd hebben om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Daarom is de Commissie van oordeel dat ook de door Nederland aangevoerde redenen van administratieve beheersbaarheid geen overgangperiode voor de betrokken zeehavens rechtvaardigen.

9. BESTAANDE STEUN

- (96) Nu de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen als onverenigbare staatssteun is aangemerkt, dient de Commissie te bepalen of deze maatregelen nieuwe dan wel bestaande steun vormen.
- (97) Van bestaande steun, in de zin van artikel 1, onder b), van de procedureverordening, zou sprake zijn indien de maatregel vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland bestond, het goedgekeurde steun betrof of een maatregel die overeenkomstig artikel 15 van de procedureverordening als bestaande steun wordt beschouwd, dan wel een maatregel die op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de interne markt. Steun die niet onder de definitie van bestaande steun valt, zou als nieuwe steun worden beschouwd overeenkomstig artikel 1, onder c), van de procedureverordening.
- (98) De Nederlandse autoriteiten hebben aangevoerd dat, indien de huidige belastingvrijstelling voor vennootschappen uit de Wet Vpb 1969 steun is, dit bestaande steun is.
- (99) De Commissie is het met dit standpunt eens. Immers, uit de door de Nederlandse autoriteiten verschaft informatie volgt dat de essentie van de belastingvrijstelling voor overheidsbedrijven uit de Wet Vpb 1969, als bepaald in artikel 2, lid 1, onder g), en artikel 2, lid 3, Wet Vpb 1969, bestond vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag in Nederland. De Wet Vpb 1969, die in 1969 is ingevoerd, had namelijk de bepalingen overgenomen die reeds in de belastingwetgeving van 1956 bestonden (dus vóór de inwerkingtreding van het EG-Verdrag) en nadien is geen nieuwe afwijking meer ingesteld.
- (100) Met de Wet Vpb 2015 is de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen die in artikel 2, lid 1, onder g), artikel 2, lid 3, en artikel 2, lid 7, Wet Vpb 1969 is bepaald, met ingang van 1 januari 2016 opgeheven, maar is de vrijstelling van vennootschapsbelasting uitdrukkelijk gehandhaafd voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens. De Commissie merkt op dat de nieuwe wet ten aanzien van deze overheidsondernemingen de bestaande vrijstelling van vennootschapsbelasting niet fundamenteel heeft gewijzigd. De wet heeft geen nieuwe steunelementen ingevoerd, noch het aantal begunstigden uitgebreid. Daarom concludeert de Commissie dat de voortgezette vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de betrokken zeehavens haar karakter van bestaande steun heeft behouden.

10. CONCLUSIE

- (101) De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens vormt onverenigbare staatssteun.
- (102) De Commissie neemt nota van het feit dat met de nieuwe Wet Vpb 2015, tot wijziging van de Wet Vpb 1969, de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen vanaf 1 januari 2016 wordt afgeschaft.
- (103) De vrijstelling van vennootschapsbelasting is door de Wet Vpb 2015 gehandhaafd voor bepaalde Nederlandse publieke zeehavens. Deze vrijstelling dient door Nederland te worden afgeschaft binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit en de aldus gewijzigde vennootschapsbelastingregeling dient van toepassing te zijn uiterlijk vanaf het belastingjaar volgend op de vaststelling van dit besluit,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Amsterdam NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, Havenschap Moerdijk, NV Port of Den Helder en Zeeland Seaports NV vormt, wat de economische activiteiten van de betrokken zeehavens betreft, staatssteun en is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Nederland schaft de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de in artikel 1 genoemde zeehavens af binnen een termijn van twee maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit en de aldus gewijzigde vennootschapsbelastingregeling is uiterlijk vanaf het belastingjaar volgend op de vaststelling van dit besluit van toepassing.

Artikel 3

Nederland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit mee welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 21 januari 2016.

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER

Lid van de Commissie

ISSN 1977-0758 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2598 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL