

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2017/70 VAN DE COMMISSIE

van 25 juli 2016

betreffende staatssteun SA.37185 (2015/C) (ex 2013/N) die Spanje heeft toegekend en gedeeltelijk ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van het Centro de ensayos de alta tecnología ferroviaria de Antequera (CEATF)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 4573)

(Slechts de tekst in de Spaanse 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. PROCEDURE

- (1) Bij schrijven van 5 augustus 2013 heeft Spanje bij de Commissie een voorafgaandelijke aanmelding gedaan van de steun voor de financiering van een testcentrum voor hoge snelheid spoorwegtechnologie in Antequera (*Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera*, hierna het „CEATF” genoemd). De aanmelding werd ingeschreven op 30 september 2013. De Commissie heeft aanvullende informatie gevraagd bij brieven van 28 november 2013, 28 maart, 25 juli en 5 december 2014, waarop de Spaanse autoriteiten hebben geantwoord bij brieven van 6 februari, 20 mei, 15 oktober 2014 en 23 januari 2015.
- (2) Bij brief van 23 maart 2015 heeft de Commissie Spanje in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van de bovengenoemde steunmaatregel.
- (3) Het besluit tot inleiding van de procedure van de Commissie („het inleidingsbesluit”) werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽²⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steun te maken.
- (4) Op verzoek van de Commissie, vond een bijeenkomst plaats met de Spaanse autoriteiten op 28 mei 2015. Spanje heeft op 2 juli 2015 haar opmerkingen met betrekking tot het inleidingsbesluit ingediend. De Commissie heeft bijkomende informatie gevraagd bij brieven van 8 september, 15 oktober 2015 en 15 januari 2016 waarop de Spaanse autoriteiten hebben geantwoord bij brieven van 28 september, 13 november 2015 en 21 januari 2016.
- (5) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van ondernemingen die actief zijn in de spoorwegsector op 7, 9, 10, 16, 17 en 23 juli 2015. Die tien ondernemingen zijn spoorwegondernemingen, fabrikanten van rollend materieel of ondernemingen die faciliteiten voor virtuele testen bieden of die materialen testen.

⁽¹⁾ PB C 188 van 5.6.2015, blz. 10.

⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

- (6) De Commissie heeft deze opmerkingen aan Spanje doorgezonden bij brief van 24 september 2015, waarop Spanje heeft geantwoord bij brief van 14 oktober 2015.
- (7) Ten slotte hebben de Spaanse autoriteiten op 26 juli 2013 het project ingediend, en vervolgens op 30 september 2013 aangemeld bij DG Concurrentie, als een „groot project” bij het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Commissie op grond van een operationeel multiregionaal programma dat toen in Spanje van kracht was ⁽³⁾. Ze trokken het project in bij brief van 14 april 2015.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL

2.1. Doelstelling en beschrijving van het CEATF-project

- (8) De aangemelde steunmaatregel heeft betrekking op de publieke financiering van een onderzoeksinfrastructuur die moet dienen als testcentrum voor rollend materieel voor hogesnelheidsverkeer en aanverwante uitrusting. Het doel van het CEATF-project is om in Europa een unieke infrastructuur te bieden voor het uitvoeren van de vereiste testen, validering- en goedkeuringsprocedures voor rollend materieel voor hogesnelheidsverkeer.
- (9) Het CEATF-project bestaat uit een spoorwegcircuit waarop treinen bij zeer hoge snelheden (tot 520 km/h) kunnen rijden en hulpinstallaties voor onderzoek, goedkeuring en afstelling van mobiel spoorwegmaterieel, infrastructuur en bovenbouwelementen. Meer in het bijzonder maken de faciliteiten van het centrum onderzoek mogelijk naar spoorwegdynamiek, naar de nieuwe generatie tractie en remmen voor treinen, en signaleringssystemen van spoorweginfrastructuur.
- (10) Het spoorwegcircuit is een ring van 58 km lengte met een recht stuk van 9 km waarop snelheden tot 520 km/h kunnen worden bereikt. Het circuit omvat bochten met een grote straal die, wanneer gecombineerd met een specifieke verkanting, een bepaalde snelheid en zijdelingse versnelling toelaten.
- (11) Spanje gaf aan dat het spoorwegcircuit is ontworpen om te worden gebruikt voor de typegoedkeuring van het rollend materieel dat een maximale snelheid van 520 km/h bereikt, wat overeenkomt met de typegoedkeuring voor bochten met een grote en zeer grote straal ⁽⁴⁾.
- (12) Het circuit is ook uitgerust met twee secties met dubbelsporen en perrons die kunnen worden gebruikt voor de typegoedkeuring van rollend materieel dat een snelheid haalt van op 250 km/h ⁽⁵⁾ of minder, en voor het testen van infrastructuur en bovenbouw.
- (13) Het circuit is uitgerust met verbindingstakken, die kunnen worden gebruikt voor de typegoedkeuring van kleine en zeer kleine bochten.
- (14) De hulpinstallaties omvatten het geïntegreerde centrum voor spoorwegdiensten (*Centro Integral de Servicios Ferroviarios*, hierna het „CISF” genoemd) dat laboratoria, kantoren en opleidingsruimte biedt. De laboratoria bestaan uit een multifunctionele werkplaats en een gebied voor om testen voor te bereiden, hetgeen montage en demontage van de treinuitrusting, taken voor de ontwikkeling van de verschillende boordsystemen en onderzoeks-, ontwikkelings- en innovatieactiviteiten („O&O&I”) moet vergemakkelijken. Een deel van dit gebied bestemd voor het testen van het optimale gedrag van rollend materieel voor toekomstige validering en goedkeuring van spoorwegvoertuigen.
- (15) De hulpinstallatie omvat ook treinsporen voor specifieke testen, een multispanningsverdeelstation om de circuits van energie te voorzien en een verkeersleidingscentrum.

⁽³⁾ Multiregionaal operationeel programma „Research, Development and Innovation (R&D&I) for and by Enterprises — Technology Fund” (Onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) voor en door ondernemingen — Fonds voor technologie), door de Commissie goedgekeurd op 7 december 2007 (Besluit C(2007) 6316). Het programma zet communautaire steun in in alle Spaanse regio's in het kader van de doelstellingen op het gebied van „convergentie” en „regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid”.

⁽⁴⁾ Tweede indiening van de Spaanse autoriteiten, ontvangen en geregistreerd op 20 mei 2014, blz. 12, bevestigd in hun indiening van 22 januari 2015.

⁽⁵⁾ Zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 hierna, werden tijdens de fase van de inleidende haalbaarheidsstudie van het project wijzigingen aan het technisch ontwerp aangebracht, totdat het zijn definitieve vorm bereikte in april 2013, toen ADIF het project aan het ministerie van Openbare Werken en Vervoer indiende.

- (16) De bouw en de exploitatie van het spoorwegcircuit zou worden toevertrouwd aan een publiek-privaat partnerschap (PPP), dat een samenwerkingsverband is tussen ADIF (*Administrador de Infraestructura ferroviaria*, zie overweging 24 hierna) en een consortium van ondernemingen. Het consortium van ondernemingen moet de juridische vorm hebben van een „special purpose vehicle” (SPV, *Sociedad de Propósito Específico — SPE*) ⁽⁶⁾, die verantwoordelijk zal zijn voor de bouw van het testcentrum en vervolgens voor de werking ervan gedurende 25 jaar. ADIF wordt aangesteld als de eigenaar van het CEATF.
- (17) Voor de uitnodiging tot inschrijving die werd gepubliceerd in het Spaanse staatsblad op 2 juli 2013 ⁽⁷⁾, hebben de Spaanse autoriteiten aangegeven dat er bijeenkomsten werden gehouden met potentiële geïnteresseerde ondernemingen en dat er gecoördineerde enquêtes werden gehouden. Volgens hen bevestigden de antwoorden een grote mate van belangstelling binnen de particuliere sector voor de uitvoering van het project ⁽⁸⁾. De ondernemingen die grote interesse in het project toonden, zijn ondernemingen uit de bouwsector (40,43 % van de vragenlijsten ontvangen) en fabrikanten van rollend materieel (12,76 % van de vragenlijsten ontvangen). Zij toonden hun interesse in de deelname aan het project en het aangaan van risico's behoudens bepaalde garanties op hun investering, aangezien de beschikbare informatie over de rentabiliteit ten tijde van de studie niet voldoende was om zich er vast toe te verbinden ⁽⁹⁾.
- (18) De eerste aanbesteding om het SPV te selecteren werd echter nietig verklaard in oktober 2013, omdat geen enkele inschrijver interesse had getoond in het project. De procedure voor het selecteren van eenieder werd vervolgens opgeschort in afwachting van de eindbeslissing van de Commissie over het project.
- (19) De Spaanse autoriteiten hebben bevestigd dat op het CEATF alleen economische activiteiten zouden worden uitgevoerd. Als ADIF of zijn dochteronderneming ADIF Alta Velocidad het centrum gebruiken voor hun eigen testen, dan zouden zij dat gedurende de 25 jarige looptijd van het contract doen onder dezelfde voorwaarden als andere gebruikers.
- (20) De Spaanse autoriteiten hebben aangegeven dat er momenteel drie testcentra voor spoorwagematerieel in gebruik zijn in Europa (Cerhenice (Velim) in de Tsjechische Republiek, Wildenrath in Duitsland en Valenciennes in Frankrijk). Volgens hen staan die faciliteiten alleen testen op lagere snelheden toe (zie tabel 1 hierna).

Tabel 1

Vergelijking tussen andere operationele testcentra voor spoorwagematerieel in Europa, één in de VS en het CEATF

	Velim (Tsjechische Republiek)	Wegberg-Wilden- rath (Duitsland)	Valenciennes ⁽¹⁾ (Frankrijk)	TTCI — Puebla (VS)	CEATF (Spanje)
Bouwjaar	1963	1997	1999	1998	Nog te bouwen
Aantal circuits	2	5	4	4	1
Lengte (km)	3,9 en 13,3	Van 0,4 tot 6,1	Van 1,6 tot 2,7	Van 5,6 tot 21,7	9 recht 58 ring
Topsnelheid (km/h)	210	160 (groot cir- cuit)	110	265 (groot cir- cuit)	520
Eigenaar	Onderzoekinsti- tuut voor spoor- wegen, filiaal van de nationale spoorwegexploit- tant	Siemens	CEF SA (61 % eigendom van Alstom)	Association of American rail- roads	Nationale spoor- wegexploitant — ADIF

Bron: Spaanse autoriteiten.

⁽¹⁾ <http://www.c-e-f.fr/>

⁽⁶⁾ Zie punt 2.4 van het inleidingsbesluit voor een meer gedetailleerde beschrijving.

⁽⁷⁾ Spaans staatsblad (BOE) nr. 157, 2 juli 2013.

⁽⁸⁾ Deloitte, „Definitieve conclusies over de ontvangen vragenlijsten over het project voor de ontwikkeling, bouw, onderhoud en exploitatie van het ADIF-spoorwegcircuit in Antequera onder publiek-privaat partnerschap”, 8 oktober 2012.

⁽⁹⁾ Samenvatting van het Deloitte-verslag, overgenomen in de indiening van de Spaanse autoriteiten van 22 januari 2015.

- (21) De Spaanse autoriteiten hebben aangegeven dat de Spaanse fabrikanten van rollend materieel voor testen op het spoor meestal gebruikmaken van de mogelijkheden van Velim en Wildenrath, maar ook van het testcentrum TCI van Puebla in de Verenigde Staten.
- (22) Het testen van rollend materieel voor hogesnelheidsverkeer wordt ook uitgevoerd op spoorwegen voor commercieel gebruik met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van 350 km/h, waarbij de testen worden uitgevoerd bij snelheden tot 385 km/h, overeenkomstig de norm (10 % boven de nominale snelheid van de trein). De testen worden 's nachts uitgevoerd wanneer er geen commerciële diensten voor personentreinen zijn.

2.2. De begunstigde

- (23) ADIF, als beoogde eigenaar van het centrum, heeft publieke financiering aangevraagd voor de bouw van het CEATF.
- (24) Het in 2005 opgerichte ADIF is 100 % staatseigendom en functioneert onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Openbare Werken en Vervoer (*Ministerio de Fomento*). ADIF is de eigenaar van de Spaanse spoorweginfrastructuur en is verantwoordelijk voor het beheer (bouw, onderhoud, reparatie en administratie).
- (25) Een nieuw overheidsbedrijf genaamd ADIF-Alta Velocidad werd opgericht volgens wetsbesluit 15 van 13 december 2013 betreffende de herstructurering van ADIF ⁽¹⁰⁾. Bijgevolg is de tak verantwoordelijk voor de bouw en het beheer van het conventionele nationale spoorwegnet (ADIF) nu apart van de tak verantwoordelijk voor het beheer van het hogesnelheidsspoorwegnet (ADIF Alta Velocidad).
- (26) Volgens de Spaanse autoriteiten omvatten de activiteiten van ADIF de bouw en het beheer van de spoorweginfrastructuur bestaande uit sporen, stations en vrachtterminals, het beheer van spoorwegverkeer, het verdelen van capaciteit aan spoorwegexploitanten, het innen van vergoedingen voor het gebruik van infrastructuur, stations en vrachtterminals en de werking van zijn eigen activa (zoals industriële en intellectuele eigendomsportefeuille). Deze activiteiten vormen economische activiteiten. Andere economische activiteiten omvatten het verhuren van ruimte voor winkels, beurzen, tentoonstellingen, kraampjes, promoties of voorstellingen in stations van ADIF ⁽¹¹⁾. Deze activiteiten vertegenwoordigen 99,97 % van de inkomsten van ADIF. De Spaanse autoriteiten hebben echter aangegeven dat ADIF ook andere activiteiten kan verrichten die, volgens hen, van niet-economische aard zijn, zoals onderzoek en ontwikkeling (O&O).

2.3. Beschrijving van de steunmaatregel

2.3.1. Opzet van het project, rechtsgrondslag en financiering

- (27) In februari 2009 heeft het Ministerie van Openbare Werken en Vervoer ADIF opgedragen haalbare opties te bepalen voor een testfaciliteit voor spoorwegmaterieel die O&O&I mogelijk maakt voor geavanceerde oplossingen in de sector van de hogesnelheidstreinen.
- (28) Op 15 december 2009 formaliseerden ADIF en de Raad van Andalusië (*Junta de Andalucía*, via haar Raad van innovatie, wetenschap en ondernemingen) een memorandum van overeenstemming, waarin de verbintenis van beide instellingen wordt uiteengezet om het centrum voor spoorwegtechnologie (*Centro de Tecnologías Ferroviarias*, hierna het „CTF” genoemd ⁽¹²⁾) op het technologiepark van Andalusië en een testfaciliteit voor spoorwegmaterieel, namelijk het CEATF, in de provincie Malaga op te richten.
- (29) Een eerste versie van het project die werd voorgelegd aan het Ministerie van Openbare Werken en Vervoer op 1 juni 2010 betrof de bouw van een circuit van de hoofdring van 57 km voor hogesnelheidstreinen (met een maximale testsnelheid van 450 km/h) en twee secundaire circuits (20 km en 5 km) voor het testen van metro's en trams (met een maximumsnelheid van 220 km/u). Verschillende locaties voor het hoofdcircuit en verschillende ontwerpopties werden onderzocht. In het eerste document werden vier alternatieven gepresenteerd voor het hoofdcircuit en twee voor de secundaire circuits en het document was opgesteld om de milieueffectbeoordeling van het project aan te vatten.

⁽¹⁰⁾ *Ley 39/2003 del Sector Ferroviario*, gepubliceerd in het Spaanse staatsblad (BOE) nr. 299, van 14 december 2013.

⁽¹¹⁾ Commercieel beheerd door de afdeling reizigersstations van ADIF (Bron: www.adif.es).

⁽¹²⁾ De spoorwegtechnologiecluster die actief is in dezelfde regio, zie overweging 12 van het inleidingsbesluit

- (30) Parallel met de ADIF-studies, die de meest geschikte optie voor een testcentrum van hogesnelheidstreinen dienden te bepalen, heeft Spanje voorstellen voor een dergelijk project in haar operationeel programma opgenomen (overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad ⁽¹³⁾), met het oog op het verkrijgen van EFRO-subsidies ⁽¹⁴⁾.
- (31) Op 1 december 2010 heeft ADIF de „informatieve studie voor test- en experimenteerfaciliteiten die met het centrum voor spoorwegtechnologie van ADIF in Malaga verband houden” voorlopig goedgekeurd. Het document presenteerde een multicriteria-analyse van twee alternatieven voor het hoofdcircuit (1A en 1B) en twee alternatieven voor het secundaire circuit (1B1 en 1B2). Het document concludeerde dat alternatieven 1B en 1B1 het meest geschikt waren.
- (32) Op 27 december 2010 ondertekenden het Ministerie van Wetenschap en Innovatie en ADIF een overeenkomst (*convenio de colaboración*) voor de financiering van de bouw en de uitrusting van een technologiecentrum voor hogesnelheidstreinen. De overheid stemde er met name mee in om aan ADIF financiering te verstrekken in de vorm van leningen en een subsidie. De subsidie werd aangemerkt als een „voorschot” op de EFRO-subsidie ⁽¹⁵⁾.
- (33) ADIF begon overdrachten van de overheid te ontvangen in januari 2011. Volgens de Spaanse autoriteiten ⁽¹⁶⁾, werden die voorschotten gedeeltelijk gebruikt voor haalbaarheidsstudies en deels voor de bouw van laboratoria (het CISF) op de locatie waar het CEATF-project zou worden opgezet in de regio van Antequera.
- (34) Na een lang administratief- en overlegproces, en na enkele opmerkingen tijdens de eerste publieke raadplegingen, besloot ADIF om de omvang van het project te heroverwegen. Een nieuw alternatief (1C) bestaande uit een circuit waarop treinen een snelheid van 520 km/h bereiken op het rechte stuk en het verwijderen van de secundaire circuits (en deze te vervangen door twee aan de hoofdcircuits aangesloten treinsporen) werd in de documenten geïntroduceerd en verder geanalyseerd.
- (35) ADIF voerde vervolgens een bijkomend onderzoek uit en maakte het „basisplan voor de test- en onderzoeksfaciliteiten van het centrum voor spoorwegtechnologie van ADIF in Malaga. Hoofd- en secundair circuit en verbindingen.” Dit document, gebaseerd op alternatief 1C, presenteerde het project zoals beschreven in punt 2.1 hierboven. Dit plan werd voorgelegd aan het directoraat-generaal voor Spoorwegen van het Ministerie van Openbare Werken en Vervoer, dat besloot een publieke raadpleging te starten op 8 april 2013 ⁽¹⁷⁾.
- (36) Aansluitend op de publieke raadpleging werd het project op 27 juni 2013 op ministerieel niveau goedgekeurd (door het directoraat-generaal voor Spoorwegen van het Ministerie van Openbare Werken en Vervoer), onder voorbehoud van definitieve goedkeuring van de Raad van ministers.
- (37) Op 28 juni 2013, keurde de Raad van ministers het project en de financiering ervan formeel goed ⁽¹⁸⁾ en droeg het Ministerie van Openbare Werken en Vervoer op een aanbesteding uit te schrijven, via ADIF, voor de bouw en de exploitatie van het CEATF ⁽¹⁹⁾.
- (38) Bijgevolg werd de financiering van het aangemelde project eerst gebaseerd op de overeenkomst van 27 december 2010 en vervolgens op het besluit van de Raad van ministers van 28 juni 2013.

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽¹⁴⁾ Notulen van de vergadering van het *Comité de seguimiento del programa operativo de I+D+I por y para el beneficio de las empresas — Fondo tecnologico 2007-2013* — 11 juni 2010. Het Comité wordt voorzeten door de directeur-generaal voor het EFRO in het Spaanse Ministerie van Economie en bijgewoond door vertegenwoordigers van de deelnemers aan het operationeel programma (zowel overheden als ondernemingen) en de Commissie.

⁽¹⁵⁾ De Spaanse autoriteiten verzonden de tekst van de overeenkomst per e-mail van 2 juli 2015.

⁽¹⁶⁾ E-mails van de Spaanse autoriteiten van 1 en 8 juni 2015, bevestigd in indiening van 13 november 2015, blz. 5 en de bijlagen hierbij.

⁽¹⁷⁾ Publicatie in het Spaanse staatsblad (BOE), 17 april 2013.

⁽¹⁸⁾ Overeenkomstig de definitief vastgestelde technische kenmerken (maximumsnelheid, aantal en vorm van het circuit, locatie en het type rollend materieel wat wordt getest).

⁽¹⁹⁾ Resolutie van het Ministerie van Infrastructuur, Vervoer en Huisvesting ter goedkeuring van het project met vermelding van de doelstellingen en de toekomstige procedure. Zie overweging 10 van het inleidingsbesluit.

2.3.2. Het steuninstrument

- (39) Volgens het besluit van 28 juni 2013 bedragen de totale kosten van het project 358,6 miljoen EUR ⁽²⁰⁾. De publieke financiering dekt de volledige kosten van het project en wordt verleend door het Ministerie van Economie en Concurrentievermogen op de volgende manier:
- a) 99,6 miljoen EUR in de vorm van leningen (91,3 miljoen EUR uit Convenio INNVENTA 2010, 1,7 miljoen EUR uit Programa INNPLANTA 2010 en 6,6 miljoen EUR uit Programa INNPLANTA 2011) ⁽²¹⁾.
 - b) 259 miljoen EUR in de vorm van een subsidie uit de algemene rijksbegroting en aangeduid als „voorschot” uit de fondsen van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) (253,2 miljoen EUR uit Convenio INNVENTA 2010, 3,9 miljoen EUR door middel van uitnodigingen van Programa INNPLANTA 2010 en 1,9 miljoen EUR uit Programa INNPLANTA 2011).
- (40) Met betrekking tot de aan ADIF toe te kennen leningen voor het project zoals beschreven in overweging 39 a) hierboven, verstrekten de Spaanse autoriteiten de volgende gegevens:

Tabel 2

Structuur en terugbetaling van de leningen van het CEATF-project

PROGRAMMA	RENTE (%)	UITBETALINGSTERMIJN	MAXIMALE BEDRAG (miljoen EUR)
INNVENTA 2010	1,17	2016-2024	91,3
INNPLANTA 2010	1,17	2015-2025	1,7
INNPLANTA 2011	0,00	2014-2018	0,8
	3,06	2015-2025	5,8
			99,6

Bron: Spaanse autoriteiten.

- (41) De leningen worden verstrekt tegen verschillende tarieven, afhankelijk van de tranches en de programma's in het kader waarvan zij zijn verleend.
- (42) Om de rentetarieven van de bovengenoemde leningen te vergelijken met de actuele marktrente, verstrekten de Spaanse autoriteiten een lijst van commerciële leningen die aan ADIF/ADIF Alta velocidad de afgelopen vijf jaar werden toegekend, samen met hun voorwaarden ⁽²²⁾ (uitgezonderd de EIB):
- a) In 2010 werden aan ADIF zeven leningen toegekend: drie met een vaste rente van 4,036 tot 4,580 %, de vier andere werden toegekend tegen een variabele rente gebaseerd op het Euribor-tarief op 3 tot twaalf maanden, waarop een marge van 100 tot 170 basispunten was toegepast, afhankelijk van de duur van de lening;
 - b) In 2011 werden aan ADIF elf leningen toegekend tegen een variabele rente gebaseerd op het Euribor-tarief op 3 tot zes maanden, waarop een marge van 210 tot 250 basispunten was toegepast, afhankelijk van de duur van de lening. ADIF kreeg op 8 april 2011 bijvoorbeeld een lening van 75 miljoen EUR met een looptijd van zeven jaar met een variabele rente berekend op het Euribor-tarief op zes maanden, waarop een marge van 230 basispunten was toegepast (met een aflossingsvrije periode van drie jaar en halfjaarlijkse terugbetaling);

⁽²⁰⁾ Het exacte bedrag is 358 552 309,00 EUR, afgerond op 358,6 miljoen EUR; zie het besluit van de Raad van ministers van 28 juni 2013. [http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/\\$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement](http://prensa.adif.es/ade/u08/GAP/Prensa.nsf/0/80A8FA05AE117307C1257B9B00284BC1/$file/130628%20Anillo%20Ferroviario%20Antequera%20Consejo%20Ministros.pdf?OpenElement)

⁽²¹⁾ Bron: blz. 85 van het aanmeldingsmemorandum (september 2013) aangevuld met e-mail van 2 juli 2015 en indiening van 13 november 2015. De structuur van de financiering in de vorm van een subsidie (aangeduid als een „voorschot op de subsidie”) en leningen is gebaseerd op de in 2010 ondertekende overeenkomst, maar de begroting is bijgewerkt na het besluit van 28 juni 2013.

⁽²²⁾ Hierin stonden alle leningen vermeld die aan ADIF en ADIF-Alta Velocidad waren toegekend, maar met ingang van 1 januari 2013, de datum waarop ADIF werd opgesplitst in ADIF en ADIF-Alta Velocidad. De aan het spoorwegcircuit gerelateerde activa zijn binnen ADIF gebleven.

- c) De Commissie merkt op dat de marge van de op de leningen aan ADIF toegepaste basispunten in 2013 en 2014 steeg tot 450 basispunten ⁽²³⁾.

2.3.3. Reeds aan ADIF uitbetaalde middelen

- (43) Spanje heeft ook aangegeven dat ADIF tegen november 2015 een totaal nettobedrag van 139,9 miljoen EUR bestaande uit „voorschotten op de subsidie” en leningen had ontvangen. Tabellen 3, 4 en 5 hieronder beschrijven in detail de door ADIF ontvangen financiering vanaf januari 2011:

Tabel 3

Bijgewerkte cijfers van door ADIF ontvangen bedragen — november 2015

(miljoen EUR)

	INNVENTA	INNPLANTA 2010	INNPLANTA 2011	TOTAAL (netto)
Voorschotten op subsidie	130,0	3,9	1,25	135,2
Leningen	—	1,7	3,0	4,7
TOTAAL	130,0	5,6	4,2	139,9

Bron: Spaanse autoriteiten.

Tabel 4

Details van de tranches van de subsidies

VOORSCHOTTEN OP SUBSIDIE				
	Datum	Activiteit		Bedrag (in EUR)
Convenio Innventa				
(1)	17.1.2011			30 000 000
(2)	17.1.2012			100 000 000
			Totaal Innventa (1 + 2)	130 000 000
Programa Innplanta 2010				
(3)	17.1.2011	Act 2		3 023 790
(4)	11.1.2012	Act 2		966 210
(5)	28.2.2013	Act 2	terugbetaling	– 25 084
			Totaal Innplanta 2010 (3 + 4 + 5)	3 964 916

⁽²³⁾ In 2012 was de vaste rente 4,884 % en werd de variabele rente gebaseerd op het Euribor-tarief op 3 tot zes maanden, waarop een marge van 275 tot 400 basispunten was toegepast, afhankelijk van de duur van de lening. In 2013 was de vaste rente 6,28 % en werd de variabele rente gebaseerd op het Euribor-tarief op zes maanden, waarop een marge van 400 tot 450 basispunten was toegepast, afhankelijk van het bedrag van de lening.

VOORSCHOTTEN OP SUBSIDIE				
	Datum	Activiteit		Bedrag (in EUR)
	Programma Innplanta 2011			
(6)	2.5.2012	Act 16		161 000
(7)	13.2.2013	Act 16		857 500
(8)	10.1.2014	Act 16		857 500
(9)	16.7.2014	Act 16	terugbetaling	– 627 591
			Totaal Innplanta 2011 (6 + 7 + 8 + 9)	1 248 409
(10)	Totaal uitbetaald van alle programma's (1 + 2 + 3 + 4 + 6 + 7 + 8)		135 866 000	
(11)	Totaal terugbetaald door alle programma's (5 + 9)		– 652 675	
	Totaal resterend voor alle programma's (netto) (10 + 11)		135 213 325,00	

Bron: Spaanse autoriteiten.

Tabel 5

Details van de tranches van de leningen met toe te passen rente

LENINGEN					
	Datum	Activiteit	Rente (%)		Bedrag (in EUR)
	Convenio Innventa				
				Totaal	00
	Programa Innplanta 2010				
(1)	17.1.2011	Act 2	1,17		1 295 910
(2)	11.1.2012	Act 2	1,17		414 090
(3)	28.2.2013	Act 2	1,17	terugbetaling	– 10 750
				Totaal Innplanta 2010 (1 + 2 + 3)	1 699 250

	LENINGEN				
	Datum	Activiteit	Rente (%)		Bedrag (in EUR)
	Programma Innplanta 2011				
(4)	2.5.2012	Act 13	3,06		236 000
(5)	13.2.2013	Act 13	3,06		5 087 000
(6)	27.11.2013	Act 13	3,06	terugbetaling	– 2 839 388
(7)	2.5.2012	Act 16	3,06		69 000
(8)	13.2.2013	Act 16	3,06		367 500
(9)	10.1.2014	Act 16	3,06		367 500
(10)	16.7.2014	Act 16	3,06	terugbetaling	– 268 467
				Totaal Innplanta 2011 (4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10)	3 019 145
(11)	Totaal uitbetaald van alle programma's (1 + 2 + 4 + 5 + 7 + 8 + 9)			7 837 000	
(12)	Totaal terugbetaald door alle programma's (3 + 6 + 10)			– 3 118 605	
	Totaal resterend voor alle programma's (netto) (11 + 12)			4 718 395	

Bron: Spaanse autoriteiten.

- (44) Het totale ⁽²⁴⁾ door de Spaanse overheid aan ADIF uitbetaalde bedrag is 143 703 000 EUR, bestaande uit 135 866 000 EUR aan subsidies en 7 837 000 EUR aan leningen. De Commissie merkt op dat, volgens door de Spaanse autoriteiten verstrekte informatie, ADIF in de periode 2011-2014 reeds 652 675 EUR van de subsidies en 3 118 605 EUR van de leningen heeft terugbetaald. Volgens de Spaanse autoriteiten bedraagt het uitstaande bedrag 139 931 720 EUR (netto), waarvan 135 213 325 EUR aan subsidies en 4 718 395 EUR aan leningen. De Spaanse autoriteiten hebben aangegeven dat ADIF al 20,46 miljoen EUR van dat bedrag heeft uitgegeven ⁽²⁵⁾.
- (45) In het kader van de formele onderzoeksprocedure hebben de Spaanse autoriteiten bevestigd dat de reeds uitgegeven 20,46 miljoen EUR afkomstig was van de hierboven genoemde programma's (INNVENTA 2010, INNPLANTA 2010 en 2011) en dat er geen uitgaven zijn gedekt door middelen uit economische activiteiten van ADIF. Daarnaast hebben zij een lijst verstrekt van de getekende overeenkomsten en uitgevoerde werken (zie overweging 33 hierboven met verwijzing naar de uitgevoerde werken). Elke overeenkomst werd ingedeeld volgens het onderwerp en het onderdeel van het totale project waarvoor de overeenkomst werd aangegaan. ADIF heeft 6,54 miljoen EUR uitgegeven aan studies en voorbereidende werkzaamheden voor de testcircuits en 13,92 miljoen EUR aan de bouw en uitrusting van het CISF.

⁽²⁴⁾ Bij het bedrag van 139 931 720 EUR is de gedeeltelijke terugbetaling van de leningen en subsidies reeds in mindering gebracht.

⁽²⁵⁾ 19,8 miljoen EUR vermeld in indiening van 20 mei 2014, bijlage II „negatieve consequenties van de niet-realiserings van het project”, blz.10. Bijgewerkt tot 20,46 miljoen EUR bij de indiening van de Spaanse autoriteiten van 28 september 2015.

3. BESLUIT TOT INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

(46) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie twijfels geuit met betrekking tot:

a) De vermeende afwezigheid van steun:

- op het niveau van ADIF. In dit verband merkt de Commissie op dat ADIF een publieke onderneming is die zowel economische als niet-economische activiteiten verricht en overheidsfinanciering ontvangt van het Ministerie van Economische Zaken en Concurrentievermogen (staatsmiddelen). Aangezien de steun aan ADIF werd verleend voor de uitoefening van economische activiteiten (verhuur van de faciliteiten aan derden, zie overweging 19 hierboven) en aangezien ADIF zonder aanbestedingsprocedure werd aangewezen als de eigenaar van de infrastructuur, leek de maatregel overeen te komen met staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ten gunste van ADIF;
- op het niveau van het SPV. Terwijl de afwezigheid van staatssteun zou kunnen worden verondersteld als bij de aanbestedingsprocedure de in verhouding tot de waarde van de concessie economisch meest voordelige aanbieder zou worden geselecteerd, werd de in juli 2013 gelanceerde aanbesteding ongeldig verklaard in oktober 2013 en werd er verder geen competitieve selectieprocedure gelanceerd. Daarom werden in het inleidingsbesluit twijfels geuit over de aanwezigheid van een steunmaatregel op dit niveau ⁽²⁶⁾;
- op het niveau van de gebruikers van het CEATF-centrum. Hoewel de infrastructuur toegankelijk zou zijn voor alle potentiële gebruikers, deed het ontbreken van een uitvoerbaar businessplan bij de Commissie twijfels rijzen over de vraag of de beoogde toegangsprijzen effectief een afspiegeling zouden zijn van de marktniveaus.

b) De rechtmatigheid van de steunmaatregel:

- Op basis van de op het moment van de goedkeuring van het inleidingsbesluit beschikbare informatie heeft de Commissie opgemerkt dat 19,8 miljoen EUR werd besteed vóór de aanmelding van de maatregel bij de Commissie, en heeft zij geïnformeerd over het particuliere of publieke karakter van de middelen die werden aangewend voor de werken die werden uitgevoerd vóór de aanmelding van de betrokken maatregel;

c) De verenigbaarheid van een dergelijke financiering met de kaderregeling van de Commissie betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (de „O&O&I-kaderregeling”) ⁽²⁷⁾:

- de Commissie uitte met betrekking tot het project haar bezorgdheid over de bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang, de noodzaak en geschiktheid, het stimulerende effect van de steunmaatregel en de evenredigheid ervan. Daarnaast heeft de Commissie aangegeven dat ongewenste negatieve gevolgen voor de mededinging en de handel niet konden worden uitgesloten.

4. OPMERKINGEN VAN BETROKKEN PARTIJEN

(47) Zoals vermeld in overweging 5 hierboven hebben tijdens de formele onderzoeksprocedure tien ondernemingen die actief zijn in de spoorwegsector hun opmerkingen ingediend.

(48) Ten eerste plaatsten de meeste respondenten vraagtekens bij het bestaan van een marktvraag naar een testfaciliteit voor een dergelijke hoge snelheid (namelijk boven 385 km/h) en wijzen zij erop dat de snelheid in de sector van de hogesnelheidstreinen in Europa op dit moment beperkt is tot 320/350 km/h ⁽²⁸⁾. Volgens een spoorwegexploitant vertegenwoordigt een snelheid van 300 km/h in termen van markteffectiviteit een optimale balans tussen energieverbruik en reistijd.

(49) Vanuit technisch oogpunt hebben twee ondernemingen aangegeven dat hogesnelheidslijnen op dit moment ballastsporen zijn die snelheden tot 350 km/h voor rollend materieel mogelijk maken. Voor een significante verhoging van de reissnelheid zou een wijziging van de infrastructuur en de vervanging van bestaande sporen door betonnen spoorplaten vereist zijn, hetgeen prohibitieve investerings- en exploitatiekosten met zich meebrengt. Aangezien de exploitatie- en onderhoudskosten voor commerciële spoorwegen toenemen bij een verhoging van de snelheid, zouden de activiteiten door de resulterende ticketprijzen voor reizigers niet langer concurrerend zijn ten opzichte van het luchtvervoer.

⁽²⁶⁾ Zie overweging 43 van het inleidingsbesluit.

⁽²⁷⁾ PB C 198 van 27.6.2014, blz. 1.

⁽²⁸⁾ Een commerciële snelheid tot 350 km/h vereist testen bij een maximale snelheid van 385 km/h.

- (50) In de tweede plaats, met betrekking tot het testen zelf, benadrukt een fabrikant van rollend materieel dat, zelfs wanneer dergelijke voorzieningen geavanceerde testen, validering en goedkeuring van rollend materieel, infrastructuur en bovenbouwelementen voor hogesnelheidsverkeer mogelijk maken, een aantal specifieke testen beter direct op de commerciële spoorwegen kunnen worden uitgevoerd, dat wil zeggen op de werkelijke infrastructuur. Een andere fabrikant van rollend materieel heeft aangegeven dat de geproduceerde treinen bovendien aan bijkomende testen op het reguliere netwerk in het land van bestemming zouden worden onderworpen. Beide opmerkingen illustreren de afwezigheid van de marktvraag.
- (51) Daarnaast merkt een onderneming die voorziet in een testomgeving op dat virtueel testen door middel van geavanceerde ICT-platforms nu mogelijk is en een kosteneffectieve oplossing kan zijn voor de toekomstige testen bij hoge snelheid, aangezien de exploitatie- en onderhoudskosten van de fysieke testfaciliteiten worden vermeden en de budgetten van de spoorwegmaatschappijen voor O&O bijgevolg sterk worden verminderd.
- (52) Ten derde voerde een onderneming die ook materiaaltesten biedt aan dat het CEATF een mogelijkheid zou bieden voor nieuwe ontwikkelingsprojecten. Twee andere ondernemingen hebben aangegeven dat zij gebruik zouden maken van de testfaciliteit, als deze wordt gebouwd.
- (53) Een van deze twee ondernemingen voerde aan dat het voor Spaanse constructeurs van rollend materieel op het nationale grondgebied een concurrentievoordeel zou kunnen betekenen om een lokaal testcentrum te hebben.
- (54) Ten vierde, met betrekking tot de bouw en exploitatie van het testcentrum, benadrukten enkele belanghebbenden dat een duidelijk en robuust dossier ter ondersteuning van de investeringen nodig zou zijn om verder te gaan met een dergelijk project. In veel ingezonden bijdragen werd er ook met nadruk op gewezen dat het testcentrum, als het wordt gebouwd en operationeel wordt, open en niet-discriminerende toegang moet verlenen tegen marktvoorwaarden.
- (55) Tot slot hebben verschillende derden hun opmerkingen kenbaar gemaakt over de geografische locatie van de CEATF-faciliteit. Zij benadrukken dat het zuiden van Spanje ver verwijderd is van de overgrote meerderheid van de Europese spoorwegondernemingen en fabrikanten van rollend materieel. Een dergelijke locatie brengt significante risico's en kosten met zich mee, aangezien het vervoer van prototypes van treinen zeer duur is, waardoor onvermijdelijk een voordeel wordt verleend aan Spaanse fabrikanten van rollend materieel.

5. OPMERKINGEN VAN SPANJE

5.1. De aanwezigheid van steun

- (56) De Spaanse autoriteiten hebben hun standpunt ten aanzien van de aanwezigheid van steun gedeeltelijk herzien, met name wat betreft de mogelijke verstoring van de concurrentie als gevolg van de steun. Zij hebben aangegeven dat er drie reeksen van snelheidstesten kunnen worden onderscheiden waarin het CEATF-project al dan niet kan concurreren met andere in de Europese Unie gelegen faciliteiten:
- a) Testen bij snelheden van minder dan 210 km/h: de Spaanse autoriteiten hebben bevestigd dat dergelijke testen op het CEATF konden concurreren met testen op andere faciliteiten in Europa. Zij voerden echter aan dat het CEATF-centrum geen voordeel zou hebben met betrekking tot dergelijke testen, aangezien de vaste kosten voor de exploitatie en het onderhoud in Antequera te hoog zouden zijn in vergelijking met andere centra die bedoeld zijn voor deze snelheden;
- b) Testen bij snelheden tussen 210 en 385 km/h: de Spaanse autoriteiten erkenden dat er in dit segment concurrentie zou kunnen bestaan tussen testen op het CEATF en testen op bestaande commerciële spoorwegen. De Spaanse autoriteiten hebben echter aangegeven dat deze testen slechts een klein deel vertegenwoordigen van alle testen met betrekking tot delen van de spoorweginfrastructuur, bovenbouwelementen, rollend materieel en hun interacties. Dergelijke testen zouden derhalve worden beperkt tot bepaalde soorten rollend materieel dat in de „klassieke” gebruiksomstandigheden wordt getest. Daarnaast hebben de Spaanse autoriteiten, zoals reeds vermeld, erop gewezen dat de kosten van die testen op de CEATF-faciliteit te hoog zouden zijn om te concurreren;
- c) Testen bij snelheden van meer dan 385 km/h: de Spaanse autoriteiten stellen dat, aangezien er geen markt bestaat voor het testen bij dergelijke snelheden, het deel van de financiering dat overeenkomt met de bouw van de testfaciliteit voor testen bij snelheden van meer dan 385 km/h niet mag worden beschouwd als steun.

- (57) De Spaanse autoriteiten legden de nadruk op het feit dat het onderscheid tussen testen bij verschillende snelheden theoretisch moet worden beschouwd, aangezien in de praktijk de mogelijkheid om te testen bij snelheden van minder dan 210 km/h of tussen 210 en 385 km/h op de CEATF beperkt zou zijn, omwille van de hoge onderhoudskosten en operationele kosten.
- (58) Door haar oorspronkelijke standpunt ten aanzien van de aanwezigheid van steun gedeeltelijk te herzien, is Spanje derhalve van oordeel dat alleen de financiering van de bouw van de elementen van het CEATF die testen bij snelheden van minder dan 385 km/h mogelijk maken als staatssteun moet worden beschouwd en overeenkomstig de O&O&I-kaderregeling moet worden beoordeeld. Bij hun informatieverstrekking van 2 juli 2015 hebben de Spaanse autoriteiten een evaluatie ingediend en aangegeven dat deze kosten 25,1 % van de projectkosten vertegenwoordigden en 90,2 miljoen EUR bedroegen, exclusief btw. Zij waren daarom van oordeel dat het gedeelte van de CEATF-faciliteiten dat bestemd is voor testen bij snelheden van meer dan 385 km/h, wat neerkomt op 240,6 miljoen EUR, niet als steun moet worden beschouwd ⁽²⁹⁾.

5.2. Verenigbaarheid

- (59) In hun opmerkingen herhalen de Spaanse autoriteiten ook hun standpunt over de verenigbaarheid van de staatssteun:
- a) De CEATF-faciliteit zou bijdragen tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang, aangezien de toenemende O&O&I-investeringen zouden passen in het operationele programma „slimme groei” voor Spanje, dat in februari 2015 werd goedgekeurd ⁽³⁰⁾, met als één van de doelstellingen het verbeteren van de O&O&I-infrastructuur ter versterking van het vermogen van Spanje om te innoveren. Volgens Spanje heeft het land het meest uitgebreide hogesnelheidsnet in Europa en een dergelijke testfaciliteit zou duidelijk kunnen leiden tot nieuwe technologische doorbraken;
- b) De Spaanse autoriteiten verantwoorden de behoefte aan staatssteun voor dit project op basis van het multidisciplinaire karakter van de uit te voeren technische testen. Zij zijn van oordeel dat, als gevolg van het diverse actieggebied van de ondernemingen die betrokken zijn bij deze testen (bijvoorbeeld civieltechnische werken, communicatie, signalering, tractie, ondernemingen voor rollend materieel), geen enkele onderneming de kritische massa zou bereiken of de financiële capaciteit zou hebben om een investering te doen die vergelijkbaar is met deze die nodig is voor het CEATF en die andere ondernemingen kan aantrekken en verenigen. Wat betreft de financiering van het project en het bestaan van marktfalen in de vorm van imperfecte en asymmetrische informatie, hebben de Spaanse autoriteiten bevestigd dat er „op basis van de door ADIF uitgevoerde rendabiliteitsstudies” voor de bouw van het CEATF geen andere bron van financiering beschikbaar is dan overheidsfinanciering;
- c) In het licht van het bovenstaande heeft Spanje bevestigd dat de steunmaatregel passend is, aangezien er geen ander geschikt steuninstrument is dan overheidsfinanciering, omwille van het feit dat de kasstromen van het project slechts 8,13 % van de investering zouden dekken (het financieringstekort zou 91,87 % bedragen). De kaspositie verklaart ook waarom bij de eerste aanbesteding geen SPV kon worden geselecteerd, aangezien de ondernemingen de kasstroom onvoldoende achtten om de initiële investering te dekken;
- d) Volgens de Spaanse autoriteiten heeft de steun een stimulerend effect. Spanje legde de nadruk op het feit dat, hoewel uit de economische analyse van het project een negatieve netto contante waarde („NCW”) van -362,5 miljoen EUR blijkt, het vanuit een sociaaleconomisch standpunt een positieve NCW van 17,3 miljoen EUR zou hebben (op basis van de gecreëerde werkgelegenheid en andere activiteiten die door de oprichting van de CEATF in de regio worden geïntroduceerd);
- e) De Spaanse autoriteiten hebben aangegeven dat voor de berekening van het steunbedrag en de maximale steunintensiteit die van toepassing zijn op het project, alleen rekening moet worden gehouden met het deel van de investering dat overeenkomt met het deel van het project dat effectief met andere voorzieningen concurreert (dat wil zeggen 90,2 miljoen EUR, volgens hen). Zoals vermeld in overweging 58 hierboven, zijn de Spaanse autoriteiten van oordeel dat dit deel 25,1 % van de totale investering vertegenwoordigt. Volgens hen is het zo dat, aangezien de toegestane steunintensiteit voor een onderzoeksinfrastructuur voor het uitvoeren van een economische activiteit 60 % bedraagt, zoals uiteengezet in punt 89 van de O&O&I-kaderregeling, ADIF slechts voor 10 % van de investering zou moeten zorgen ($0,4 \times 25,1 \% = 10 \%$). Desondanks wijzen zij erop dat ADIF, door onmiddellijk 39,2 miljoen EUR te verstrekken, een grotere financiering zou verzekeren, die gelijk is aan 20 % van het gedeelte dat niet is gedekt door de opbrengsten van het project, door middel van een lening tegen een rentevoet van 1,17 %. Bovendien garanderen de aanbestedings- en gunningsprocedures, volgens Spanje, dat de steun tot het minimum beperkt blijft. Zij vinden derhalve dat de steun evenredig is en tot het noodzakelijke minimum beperkt blijft;

⁽²⁹⁾ Aangezien de Spaanse autoriteiten erkennen dat er bijkomende gemeenschappelijke kosten zijn voor beide delen van de CEATF-faciliteit en aangezien deze niet precies gescheiden en toegewezen kunnen worden aan een afzonderlijk deel, moeten die waarden niet als een precieze kostentoe wijzing worden beschouwd.

⁽³⁰⁾ https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/new-eu-regional-funds-programme-will-transform-spain-smarter-and-more-competitive-economy_en

- f) Volgens Spanje zullen ongewenste negatieve gevolgen voor de mededinging en de handel worden vermeden, als gevolg van de relatieve concurrentienadelen van CEATF die het gevolg zijn van de hoge exploitatie- en onderhoudskosten voor testen bij snelheden van minder dan 210 km/h. Omwille van het feit dat de exploitatie- en onderhoudskosten van een hogesnelheidslijn drie keer hoger liggen dan bij een normale spoorlijn, zou de CEATF feitelijk worden uitgesloten van de markt voor dergelijke testen;
- g) Spanje garandeert dat de steun aan alle eisen van transparantie zal voldoen, zoals vereist is door de toepasselijke EU-wetgeving.
- (60) Zoals vermeld in overweging 6 hierboven, werden de door derden gemaakte opmerkingen naar de Spaanse autoriteiten gestuurd op 24 september 2015. In hun antwoord van 14 oktober 2015 merken de Spaanse autoriteiten op dat deze opmerkingen zeer algemeen van aard waren ten aanzien van de vooruitzichten van het gebruik van het CEATF-centrum, en gebaseerd op de opvatting die elke onderneming heeft over de ontwikkelingen van de markt voor het testen van spoorwagematerieel.

6. BEOORDELING VAN DE STEUN

6.1. De aanwezigheid van steun

- (61) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (62) De Commissie zal nagaan of de aan ADIF op grond van de overeenkomst van 27 december 2010 toegekende middelen, alsook de totale aan het project toegekende financiering op basis van het besluit van de Raad van ministers van 28 juni 2013 als steun kunnen worden beschouwd.

6.1.1. Economische activiteit

- (63) Volgens vaste rechtspraak van het Hof worden ondernemingen gedefinieerd als eenheden die een economische activiteit uitoefenen, ongeacht hun rechtsvorm en de wijze waarop zij worden gefinancierd ⁽³¹⁾. Of een bepaalde entiteit als onderneming wordt aangemerkt, hangt dus volledig af van de aard van haar activiteiten.
- (64) Het Gerecht van eerste aanleg erkende in 1999 dat „de terbeschikkingstelling van infrastructuur door eenheden die met het beheer daarvan waren belast” een economische activiteit kan vormen ⁽³²⁾. Het is dus duidelijk dat de bouw van infrastructuur die commercieel zal worden geëxploiteerd een economische activiteit vormt ⁽³³⁾.
- (65) In de onderhavige zaak houdt de bouw van het CEATF direct verband met de exploitatie en de Spaanse autoriteiten hebben bevestigd dat de op het CEATF uit te voeren testactiviteiten economisch van aard zijn. Deze activiteiten omvatten inderdaad diensten die op de markt worden aangeboden.
- (66) De Commissie is derhalve van oordeel dat de bouw en de exploitatie van het CEATF economische activiteiten zijn.

6.1.2. Staatsmiddelen

- (67) Het project wordt gefinancierd door voorschotten op subsidie en leningen van het Ministerie van Economie en Concurrentievermogen. Dat zijn staatsmiddelen.

⁽³¹⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, *Pavlov e.a.*, gevoegde zaken C-180/98 tot en met C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 74; Arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze e.a.*, gevoegde zaken C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 107.

⁽³²⁾ Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 december 2000, *Aéroports de Paris/Commissie*, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, zoals in beroep bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002 in *Aéroports de Paris/Commissie*, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, punten 75 tot en met 80.

⁽³³⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012 in *Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie*, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821, punt 43-44, en arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015 in *Eventech*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 42.

6.1.3. *Selectief economisch voordeel*

6.1.3.1. Ten gunste van ADIF

- (68) De maatregel wordt verleend aan één onderneming, ADIF ⁽³⁴⁾, en is daarom selectief.
- (69) Door bij te dragen aan de financiering van CEATF door middel van voorschotten op subsidie en leningen, verleent de maatregel ADIF een voordeel.
- (70) Ten eerste vormen de voorschotten op subsidie een rechtstreekse overdracht van staatsmiddelen aan ADIF, hetgeen duidelijk een economisch voordeel vormt.
- (71) Ten tweede, met betrekking tot de leningen aan ADIF, is het noodzakelijk om te bepalen of de rentevoet met de marktrentevoet overeenkomt.
- (72) De mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld ⁽³⁵⁾ („de mededeling van 2008”) biedt een indicatie van de voor leningen toepasbare marktrente. Bij hun informatieverstreking van november 2015 hebben de Spaanse autoriteiten aangegeven dat ze deze methodiek hadden gevolgd en een marge van 100 punten op het toepasselijke tarief voor Spanje hadden toegepast. Ze maakten vervolgens een schatting van de rentebesparing als gevolg van het verschil tussen de marktrente en de rente van het programma, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van elke lening (afschrijving, duur en aflossingsvrije periode). Zij kwamen tot de conclusie dat de geldende marktrente voor de in het kader van het programma Innplanta 2010 uitbetaalde tranches hoger ligt dan de in het programma toegepaste rentevoet, maar lager dan de geldende marktrente voor de in het kader van het Innplanta 2011 programma uitbetaalde tranches (3,06 %) ⁽³⁶⁾.
- (73) De toegepaste marges op de op basis van de mededeling van 2008 berekende tarieven zijn afhankelijk van de rating van de onderneming en de geboden zakelijke zekerheden. In dit verband merkt de Commissie op dat de rating van ADIF onlosmakelijk verbonden is met de rating van de Spaanse staat ⁽³⁷⁾. Daarnaast stelt de Commissie vast dat de Spaanse autoriteiten geen specifieke informatie hebben verstrekt met betrekking tot de zakelijke zekerheid die voor de in het kader van de programma's verkregen leningen wordt geboden. Uit tabel 6 hieronder blijkt duidelijk dat de rating van ADIF op een bepaald moment in de eerste helft van 2012, werd verlaagd van een „A”- naar een „B”-rating. De Spaanse autoriteiten hebben een marge van 100 basispunten toegepast op alle aan ADIF verstrekte leningen. Opgemerkt dient te worden dat voor een onderneming met een „A”-rating, dergelijke marge een lage zekerheidstelling impliceert. Voor een onderneming met een „B”-rating impliceert een marge van 100 basispunten echter een normale zekerheidstelling (in plaats van een lage).
- (74) Tijdens de formele procedure heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten verzocht om informatie te verstrekken over de leningen die ADIF op de markt tussen 20 juli 2010 en 20 juli 2015 heeft verkregen (met uitzondering van de EIB). De Spaanse autoriteiten hebben een lijst van aan ADIF/ADIF Alta Velocidad verstrekte commerciële leningen van de afgelopen vijf jaar, samen met de bijbehorende voorwaarden ⁽³⁸⁾ (met uitzondering van de EIB) ⁽³⁹⁾.
- (75) Deze leningen, die op de markt konden worden verkregen, verschaffen voldoende informatie om voor elk jaar van 2011 tot en met 2014 een passende marktrente vast te stellen.

⁽³⁴⁾ ADIF, als de eigenaar van de infrastructuur die is bedoeld om te worden gebruikt voor economische activiteiten, wordt uit oogpunt van de staatssteunregels beschouwd als een „onderneming”. De Spaanse autoriteiten hebben dit in de loop van de formele onderzoeksprocedure niet betwist.

⁽³⁵⁾ PB C 14 van 19.1.2008, blz. 6.

⁽³⁶⁾ De basisrente, waaraan volgens de mededeling van 2008 100 basispunten worden toegevoegd als een minimale marge, bedroeg 2,49 % voor januari 2011, 3,07 % voor januari 2012, 2,67 % voor mei 2012, 1,66 % voor februari 2013 en 1,53 % voor januari 2014.

⁽³⁷⁾ <https://www.moodys.com/credit-ratings/Administrador-de-Infraestruct-Ferrovias-credit-rating-3010> de kredietwaardigheid van ADIF is vastgesteld in samenhang met de rating van de Spaanse overheid.

⁽³⁸⁾ Hierin stonden alle leningen vermeld die aan ADIF en ADIF-Alta Velocidad waren toegekend, maar met ingang van 1 januari 2013, de datum waarop ADIF werd opgesplitst in ADIF en ADIF-Alta Velocidad, zijn de aan het spoorwegcircuit gerelateerde activa binnen ADIF gebleven. Zij verstrekten informatie over de datum van de verkoop, de vervaldatum, de bank, het te financieren project, het bedrag, de rentevoet voor de afbetaling en de aflossingsvrije periode.

⁽³⁹⁾ Zie overweging 42 hierboven

Tabel 6

Details van de berekening van de toe te passen marktrente op de aan ADIF uitbetaalde leningen

Datum van de uitbetaling	Rentevoeten van aan ADIF uitbetaalde leningen (%)	Krediet-status van ADIF	Mededeling van 2008		Voorstel van de Spaanse autoriteiten voor de berekening van de marktrente (%)	Door ADIF verkregen commerciële leningen	Berekening van de marktrente op basis van voorwaarden van de commerciële leningen (%)
			Basisrente (%)	Toe te voegen basispunten voor normale tot lage zekerheidstelling			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
17.1.2011	1,17	Aa1	1,49	75-100	2,49	Voor 2011: Euribor 6M (3.1.2011) + 227 bp (gemiddeld)	1,224 + 2,27 = 3,494
11.1.2012	1,17	Aa2	2,07	75-100	3,07	Voor 2012: Euribor 6M (2.1.2012) + 352 bp (gemiddeld)	1,606 + 3,52 = 5,126
2.5.2012	3,06	Baa1	1,67	100-220	2,67	— (2.5.2012)	0,992 + 3,52 = 4,512
13.2.2013	1,17 / 3,06 %	Ba1	0,66	100-220	1,66	Voor 2013: Euribor 6M (1.2.2013) + 425 bp (gemiddeld)	0,38 + 4,25 = 4,63
10.1.2014	3,06	Ba1	0,53	100-220	1,53	Voor 2014: Euribor 6M (2.1.2014) + 215 bp (gemiddeld)	0,387 + 2,15 = 2,537

(76) Uit tabel 6 kan worden afgeleid dat de marktrente op basis van de commerciële door ADIF verkregen leningen (rechterkolom) steeds hoger zijn dan de door Spanje voorgestelde tarieven. Omdat de mededeling van 2008 slechts een indicatie van de marktrente biedt, er door Spanje geen bewijs werd geleverd ter ondersteuning van een conclusie over het niveau van de beschikbare zakelijke zekerheden en het consistente bewijsmateriaal in het dossier aantoont dat de door ADIF werkelijk betaalde rente op de markt aanzienlijk hoger was, is de Commissie van oordeel dat deze laatste de geschikte benchmark biedt om te bepalen of de in verband met het project verstrekte leningen ADIF een economisch voordeel opleveren.

(77) Uit tabel 6 kan worden geconcludeerd dat de rentevoeten van de in verband met het project aan ADIF verstrekte leningen lager zijn dan de relevante marktrente berekend op grond van de voorwaarden van commerciële door ADIF verkregen leningen, met uitzondering van de in 2014 verstrekte leningen. De voorwaarden voor de verschillende aan ADIF toegekende leningen in de periode 2011-2013 voor een bedrag van 7 469 500 EUR leveren ADIF derhalve een voordeel op in de zin van artikel 107, lid 1 van het Verdrag.

6.1.3.2. Ten gunste van het SPV en de toekomstige gebruikers van het CEATF

- (78) In het inleidingsbesluit ⁽⁴⁰⁾ deelde de Commissie mee dat de afwezigheid van staatssteun alleen kan worden aangenomen als bij de aanbestedingsprocedure de in verhouding tot de waarde van de concessie economisch voordeligste offerte zou worden geselecteerd en als de betrokken lidstaat erop toeziet dat de resulterende concessievergoedingen marktconform zijn door het uitvoeren van een Discounted Cash Flow Analysis en een vergelijking met de vergoedingen die elders worden betaald voor soortgelijke diensten ⁽⁴¹⁾. De Commissie heeft aangegeven dat, zelfs als bepaalde basiselementen van de tariefstructuur vooraf door Spanje werden vastgesteld, dit op zich niet voldoende is om niet te twijfelen aan het open en niet-discriminerende karakter van de procedure.
- (79) De Commissie heeft ook het mogelijke bestaan van een indirect voordeel op het niveau van de gebruikers van de infrastructuur onderzocht.
- (80) Aangezien bij de eerste aanbesteding geen SPV kon worden geselecteerd en er geen aanwijzingen zijn dat er een tweede aanbesteding zal worden gelanceerd, is het niet mogelijk om definitieve conclusies te trekken over het bestaan van een voordeel op het niveau van het SPV. Op dezelfde manier kunnen geen definitieve conclusies worden getrokken over het bestaan van steun op het niveau van de gebruikers.

6.1.4. Concurrentievervalsing en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (81) Wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, moet dit handelsverkeer worden geacht door de steun ongunstig te worden beïnvloed ⁽⁴²⁾.
- (82) Het is duidelijk dat de aan ADIF toegekende voordelen de positie van deze onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt.
- (83) Zoals aangegeven in punt 5.1 hierboven, erkennen de Spaanse autoriteiten dat het CEATF kan concurreren met andere Europese faciliteiten voor testen onder 210 km/h en met bestaande spoorlijnen die voor het verkeer zijn opengesteld voor testen tussen 210 en 385 km/h. Als gevolg hiervan zijn zij van oordeel dat alleen de financiering van de bouw van de elementen van het CEATF die testen bij snelheden van minder dan 385 km/h mogelijk maken, als staatssteun moeten worden beschouwd en overeenkomstig de O&O&I-kaderregeling moeten worden beoordeeld. In dit opzicht beweren zij ook dat de overheidsfinanciering voor die laatste activiteiten beperkt zou blijven tot 90,2 miljoen EUR.
- (84) Het CEATF zou concurreren met andere faciliteiten in de Europese Unie die diensten voor testen bij hoge snelheden aanbieden, omdat het perfect in staat is testen bij snelheden van minder dan 385 km/h aan te bieden. Aangezien uit het bewijsmateriaal blijkt dat er weinig of geen vraag is naar testen bij hogere snelheden (zie de overwegingen 48 tot en met 51 hierboven voor meer details), lijkt het er eerder op dat testen bij snelheden van minder dan 385 km/h de hoofdactiviteit van het CEATF worden.
- (85) Dientengevolge zouden de aan ADIF toegekende staatsmiddelen voor de bouw van het CEATF worden gebruikt voor het subsidiëren van de toetreding van een nieuwe concurrent tot de markt.
- (86) Om de in overwegingen 82 tot en met 85 hierboven gegeven redenen kan de aan ADIF verleende steun de mededinging vervalsen en gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten.

6.1.5. Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun

- (87) De Commissie is van oordeel dat de aan ADIF toegekende publieke middelen voor de bouw van CEATF op grond van het besluit van 28 juni 2013 en de overeenkomst van 27 december 2010 aangemerkt kunnen worden als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

⁽⁴⁰⁾ Zie de punten 43-44 van het inleidingsbesluit.

⁽⁴¹⁾ Case SA.38302 *Investeringssteun voor de haven van Salerno*, besluit van 27 maart 2014, overweging 46.

⁽⁴²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, *Eventech*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 66 en het arrest van het Hof van Justitie, *Libert e.a.*, C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 77.

6.2. Wettigheid van de steunmaatregel

- (88) De Spaanse autoriteiten hebben op grond van artikel 108, lid 3, van het Verdrag de steunmaatregel op 20 september 2013 aangemeld. Ze hebben ook aangegeven dat het spoorwegcircuit niet zal worden gebouwd, vóór de goedkeuring ervan door de Commissie ⁽⁴³⁾.
- (89) Spanje heeft de steun op grond van de overeenkomst van 27 december 2010 en het besluit van de Raad van ministers van 28 juni 2013 verleend. Een deel van die steun is reeds uitbetaald, zoals beschreven in overweging 44 hierboven.
- (90) Omdat de steun werd verleend vóór de goedkeuring ervan door de Commissie moet ze als onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ⁽⁴⁴⁾ worden aangemerkt.

6.3. Verenigbaarheid

- (91) Vastgesteld hebbende dat de maatregel staatssteun is in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, moet de Commissie nu beoordelen of de maatregel al dan niet verenigbaar is met de interne markt.
- (92) Het Hof van Justitie heeft vastgesteld dat „wanneer de Commissie besluit een formele onderzoeksprocedure te openen, het aan de lidstaat en de potentiële begunstigde van een nieuwe steun staat, de Commissie elementen te bezorgen ten bewijze dat die steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt” ⁽⁴⁵⁾. Zoals hieronder verder uiteengezet, hebben de Spaanse autoriteiten en de begunstigde ADIF geen overtuigend bewijsmateriaal daartoe verstrekt, noch in de aanmelding en de daaropvolgende informatieverstrekingen, noch in hun opmerkingen bij het inleidingsbesluit en de informatieverstrekingen tijdens de fase van de formele onderzoeksprocedure.
- (93) De Spaanse autoriteiten hebben aangegeven dat de overheidsfinanciering voor CEATF, in de mate dat dergelijke financiering steun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, verenigbaar moet worden verklaard met de interne markt op basis van haar algemene O&O&I-doelstelling en op basis van de regels van de O&O&I-kaderregeling inzake O&O&I-infrastructuur ⁽⁴⁶⁾.
- (94) Uit de conclusie in paragraaf 6.2 volgt dat de steun onwettig is. Punt 126 van de O&O&I-kaderregeling stelt dat „onrechtmatige O&O&I-steun zal worden beoordeeld volgens de op het tijdstip van de toekenning van de steun toepasselijke regels”.
- (95) Op het moment van de toekenning van de steun was de O&O&I-kaderregeling van 2006 van kracht ⁽⁴⁷⁾.
- (96) De O&O&I-kaderregeling van 2006 bevat geen specifieke bepalingen met betrekking tot de steun aan onderzoeksinfrastructuren. Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de steunmaatregel rechtstreeks aan artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag dient te worden getoetst. Hierin is bepaald dat „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad” verenigbaar kunnen zijn met de interne markt.

⁽⁴³⁾ Zie informatieverstreking van de Spaanse autoriteiten van 6.2.2014, antwoord op vraag 7, verstrekt door het Spaanse Ministerie van Financiën en Openbaar Bestuur, bladzijde 13.

⁽⁴⁴⁾ 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).

⁽⁴⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, *AceaElectrabel Produzione/Commissie*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787, punt 99 en de daarin genoemde jurisprudentie.

⁽⁴⁶⁾ Volgens punt 15 e.v. van de O&O&I-kaderregeling betekent „onderzoeksinfrastructuur: faciliteiten, middelen en verwante diensten die door de wetenschappelijke gemeenschap worden gebruikt om op hun respectieve vakgebied onderzoek te verrichten. Hierbij gaat het om: wetenschappelijke uitrusting of sets wetenschappelijke instrumenten; kennisgebaseerde hulpbronnen zoals verzamelingen, archieven of gestructureerde wetenschappelijke informatie; ict-gebaseerde enabling infrastructuur zoals gridnetwerken, computers, software en communicatie, of iedere andere entiteit met een uniek karakter die onontbeerlijk is om onderzoek te kunnen verrichten. Dit soort infrastructuur kan zich op één enkele locatie bevinden (single-sited) dan wel verspreid zijn (distributed) (een georganiseerd netwerk van hulpbronnen)”.

⁽⁴⁷⁾ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (PB C 323 van 30.12.2006, blz. 1).

- (97) Om te bepalen of een maatregel al dan niet verenigbaar is met artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag, maakt de Commissie een afweging, waarbij gunstige effecten, namelijk de mate waarin een bijdrage wordt geleverd tot het behalen van helder omschreven doelstellingen van gemeenschappelijk belang, worden afgewogen tegen de negatieve effecten voor het handelsverkeer en de mededinging in de gemeenschappelijke markt. In dit verband zal de Commissie teruggrijpen naar de volgende beginselen ⁽⁴⁸⁾:
- a) bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang: een staatssteunmaatregel moet gericht zijn op doelstelling van gemeenschappelijk belang in overeenstemming met artikel 107, lid 3, van het Verdrag;
 - b) noodzaak van overheidsmaatregelen: een staatssteunmaatregel moet gericht zijn op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen, door bijvoorbeeld een oplossing te bieden voor marktfalen of door iets te doen aan een rechtvaardigheids- of cohesieprobleem;
 - c) de steunmaatregel is een geschikt instrument: de voorgenomen steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument vormen om het doel van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken;
 - d) stimulerend effect: de steun moet het gedrag van de betrokken onderneming of ondernemingen zodanig veranderen dat deze bijkomende activiteiten onderneemt of ondernemen die deze zonder de steun niet zou of zouden uitvoeren, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze of locatie zou of zouden uitvoeren;
 - e) proportionaliteit van de steun: het steunbedrag moet beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om aan te zetten tot de bijkomende investering door of activiteit van de betrokken onderneming of ondernemingen;
 - f) vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten: de negatieve effecten van de steun moeten voldoende beperkt zijn, zodat de maatregel per saldo positief is;
 - g) transparantie van steun: de lidstaten, de Commissie, de marktdeelnemers en het publiek moeten gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle desbetreffende besluiten en tot relevante informatie over de op grond van die besluiten toegekende steun.

6.3.1. Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

- (98) De Spaanse autoriteiten benadrukten in hun aanmelding en in de reactie op het inleidingsbesluit (zie overweging 59 van het inleidingsbesluit en punt 5.2 hierboven) dat het project bijdraagt tot toenemende O&O&I-investeringen in Spanje, hetgeen een van de doelstellingen van gemeenschappelijk belang van de Europa 2020-strategie is, en past in het operationele programma „slimme groei” voor Spanje, dat in februari 2015 werd goedgekeurd. Zij beweren dat het CEATF een wetenschappelijke en technische infrastructuur is waarmee multidisciplinaire technische aspecten in de spoorwegsector worden getest. De Spaanse autoriteiten beweren ook dat de investeringen in het CEATF de economische ontwikkeling van een regio die te kampen heeft met een hoge werkloosheid, Andalusië, zal versterken.
- (99) Ten eerste moeten dergelijke beweringen worden beoordeeld in het kader van de vraag naar een dergelijke onderzoeksfaciliteit en in het kader van de O&O&I-activiteiten die daarin zouden kunnen worden uitgevoerd.
- (100) Zoals uiteengezet in overwegingen 60 tot en met 62 van het inleidingsbesluit, heeft de Commissie het bestaan van de vraag van fabrikanten van rollend materieel en spoorwagematerieel naar deze specifieke onderzoeksinfrastructuur in twijfel getrokken. De Commissie verwees met name naar de mislukte eerste aanbesteding voor de bouw en de exploitatie van CEATF, alsook naar de hoge kosten van de bouw en de exploitatie van spoorwegnetten die zijn bedoeld voor het leveren van commerciële vervoersdiensten bij snelheden van meer dan 350 km/h, die in de huidige marktomstandigheden en in de nabije toekomst economisch niet haalbaar zouden zijn ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ Bijvoorbeeld, SA 32835 (2011/N) — Northwest Urban Investment Fund (JESSICA) (PB C 281 van 24.9.2011, blz. 2, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/240234/240234_1247477_97_2.pdf en SA 38769 (2015/N) — De Green Deal Openbaar Toegankelijke Laadinfra, nog niet gepubliceerd, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/258489/258489_1710978_136_2.pdf

⁽⁴⁹⁾ Met betrekking tot het door de Spaanse autoriteiten aangevoerde argument eraan herinnerend dat een vragenlijst werd verstuurd aan meer dan 80 ondernemingen, waarvan er 47 hebben geantwoord en 26 hebben aangegeven bereid te zijn om een deel van de aan het project verbonden risico's op zich te nemen, moet worden opgemerkt dat dit voornamelijk ondernemingen betrof uit de bouwsector wiens zakelijke belang is gekoppeld aan de bouwfase van het project, maar niet aan de O&O&I-activiteiten die daarin plaatsvinden. Overigens heeft geen van hen zijn werkelijke interesse bevestigd door uiteindelijk een bod uit te brengen bij de in 2013 georganiseerde aanbesteding, die werd nietig verklaard, omdat er geen inschrijvers waren.

- (101) De ontvangen opmerkingen van derden naar aanleiding van het inleidingsbesluit bevestigen het standpunt van de Commissie dat er geen marktbehoefte is aan een onderzoeksinfrastructuur speciaal voor het testen van hogesnelheidstreinen (testen boven 385 km/h voor commerciële vervoersdiensten bij snelheid van meer dan de 350 km/h).
- (102) Geen enkele fabrikant van rollend materieel voorziet de ontwikkeling van producten voor deze zeer hoge snelheden, omdat de marktbehoefte aan commerciële exploitatie van dergelijke treinen ontbrak. Sommige spoorwegondernemingen wijzen op de argumenten inzake markteffectiviteit (evenwicht tussen het energieverbruik en de reistijd) die de commerciële exploitatie van hogesnelheidstreinen in Europa beperken tot veel lagere snelheden (gemiddeld in Europa — 280-300 km/h, maximum — 320-350 km/h), evenals de exponentiële toename van de investerings-, exploitatie- en onderhoudskosten voor infrastructuur voor snelheden van meer dan 300 km/h, waardoor de prijzen voor treintickets niet meer kunnen concurreren met vliegtickets. Er is geen bewijsmateriaal waaruit blijkt dat er een marktvraag is naar de bouw van nieuwe commerciële spoorlijnen en/of naar de modernisering van de bestaande treinsporen met als doel vervoersdiensten aan te bieden tegen snelheden van meer dan 320-350 km/h — en dus naar een testfaciliteit voor spoorwegmaterieel die specifiek is bestemd voor snelheden die deze grenswaarden overschrijden ⁽⁵⁰⁾.
- (103) Bijkomende specifieke argumenten voor de uitblijvende vraag naar CEATF-infrastructuur vloeien voort uit de geografische ligging ervan, die volgens sommige respondenten aanzienlijke kosten met zich brengt vanwege tijd en transport.
- (104) Tot slot ondermijnen de argumenten met betrekking tot de beschikbaarheid van meer geavanceerde en kosteneffectievere oplossingen voor mogelijke toekomstige testen bij hoge snelheid, zoals virtuele testen door middel van ICT-gebaseerde oplossingen, de noodzaak aan een hiervoor bestemde fysieke testfaciliteit.
- (105) De bewering dat de aangemelde steun door de bouw van een testfaciliteit voor hogesnelheidsverkeer bijkomende O&O&I-activiteiten zou genereren in de spoorwegsector, wordt dus tegengesproken door de gegevens die de Commissie heeft verzameld.
- (106) Ten tweede zijn andere door de Spaanse autoriteiten aangehaalde beleidsmatige doelstellingen, met name de sociaaleconomische voordelen die voortvloeien uit het scheppen van nieuwe banen in de regio van Antequera ⁽⁵¹⁾, niet relevant voor de beoordeling van de bijdrage die de aangemelde steun levert aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang op het gebied van O&O&I. Hoewel de Spaanse autoriteiten aanvoeren dat, vanuit een sociaaleconomisch standpunt, het CEATF-project een positieve NCW van 17,3 miljoen EUR zou bereiken, hebben zij geen overtuigend bewijs geleverd dat de voordelen een dergelijke omvang zouden hebben dat zij de bouwkosten en de exploitatieverliezen, die de geplande infrastructuur tijdens de hele exploitatieperiode zou genereren, compenseren. De verwachte voordelen lijken beperkt te zijn tot het scheppen van banen in de bouwsector tijdens de bouwfase van de infrastructuur. Dit betekent dat het project op lange termijn helemaal niet bijdraagt aan een doelstelling van bevordering van duurzame ontwikkeling van de regio Andalusië, maar slechts effecten op korte termijn en van voorbijgaande aard zou hebben voor de lokale economie ⁽⁵²⁾.
- (107) Om de in overwegingen 98 tot en met 106 hierboven gegeven redenen, is de Commissie van oordeel dat Spanje onvoldoende bewijs heeft verstrekt om aan te tonen dat het project bijdraagt aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.

6.3.2. Noodzaak van overheidsmaatregelen

- (108) De Spaanse autoriteiten verantwoorden de behoefte aan staatssteun voor dit project op basis van het multidisciplinaire karakter van de uit te voeren technische testen. Zij zijn van oordeel dat, als gevolg van de diverse actiegeregelingen van de ondernemingen die mogelijk betrokken zijn bij deze testen (bijvoorbeeld civieltechnische werken,

⁽⁵⁰⁾ Het mag niet verbazen dat de enige onderneming die gunstig stond ten aanzien van het project een Spaanse onderneming is die, zoals bevestigd in de opmerkingen van andere respondenten, de facto kon genieten van een preferentiële toegang tot de faciliteit wegens de ligging en de nabijheid van het centrum. Haar opmerking lijkt derhalve geïnspireerd door het mogelijk te behalen concurrentievoordeel in plaats van door een objectieve beoordeling van de behoefte aan de faciliteit.

⁽⁵¹⁾ Zie ook voetnoot 17 in het inleidingsbesluit.

⁽⁵²⁾ Bijvoorbeeld, de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 (PB C 209 van 23.7.2013, blz. 1), die met name gericht zijn op werkgelegenheid, plaatsen deze doelstelling in de bredere context van het verwezenlijken van inclusieve en duurzame groei (onderstreping toegevoegd). Inderdaad, zelfs toen de Commissie specifieke richtsnoeren had gepubliceerd betreffende steun voor het scheppen van werkgelegenheid (richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun (PB C 334 van 12.12.1995, blz. 4), werd het erkend dat ook de werkgelegenheidssteun die beperkt is tot één of enkele gevoelige sectoren welke met overcapaciteit kampen of in een crisis verkeren, meestal van die aard is, dat de Commissie deze terughoudender moet behandelen, met als gevolg dat de negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in de concurrerende sectoren uit de andere lidstaten meestal groter zijn dan het gemeenschappelijk belang van actieve maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid (zie punt 23).

communicatie, signalering, tractie en ondernemingen voor rollend materieel), geen enkele onderneming op individuele basis de kritische massa zou bereiken of de financiële capaciteit zou hebben om evenveel te investeren als nodig is voor het CEATF of andere ondernemingen kan aantrekken en verenigen om een dergelijke investering te doen. Wat de financiering van het project betreft, voerden de Spaanse autoriteiten aan dat er „op basis van de door ADIF uitgevoerde rendabiliteitsstudies” voor de bouw van het CEATF geen andere bron van financiering beschikbaar is dan overheidsfinanciering.

- (109) Het argument van de Spaanse autoriteiten verwijst naar een vermeend marktfalen in de vorm van een probleem van coördinatie voor de financiering van de bouw van de beoogde faciliteit. Het lijkt te veronderstellen dat, aangezien geen enkele individuele onderneming een stimulans zou hebben om over te gaan tot de financiering van het project vanwege de ongelijke verhouding tussen kosten en verwachte baten (op het niveau van de individuele onderneming), de enige mogelijke manier om de investering te ondersteunen zou bestaan uit het creëren van een consortium dat verschillende ondernemingen uit uiteenlopende technische gebieden samenbrengt, wat de volledige benutting van het potentieel van de faciliteit kan verzekeren door middel van een gemeenschappelijk gebruik.
- (110) Niets in het dossier wijst er echter op dat ondernemingen die potentieel geïnteresseerd zijn om een dergelijke samenwerking aan te gaan, daartoe verhinderd zouden zijn als gevolg van objectieve moeilijkheden die een effectieve samenwerking in de weg staan. Integendeel, het feit dat de Spaanse overheid heeft ingegrepen om de oprichting van een special purpose vehicle (SPV) te vergemakkelijken door het organiseren van een openbare aanbesteding en dat deze aanbestedingsprocedure mislukte, doet veeleer vermoeden dat het echte probleem op het gebied van de financiering van het aangemelde project elders lag, namelijk bij het gebrek aan financiële levensvatbaarheid. De zwakte van het door de Spaanse autoriteiten aangevoerde argument wordt bevestigd door het feit dat, zelfs toen de Spaanse regering besloot om door te gaan met de toewijzing van publieke middelen aan ADIF om de werken aan te vatten, er geen enkele onafhankelijke particuliere investeerder belangstelling toonde voor deelname aan de financiering.
- (111) De Commissie concludeert derhalve dat Spanje onvoldoende bewijs heeft verstrekt voor het bestaan van een marktfalen in de vorm van een falende coördinatie op het niveau van de financiering van het CEATF.
- (112) Bovendien moet worden opgemerkt dat de besluitvormingspraktijk van de Commissie op het gebied van O&O&I verwijst naar drie specifieke vormen van marktfalen: imperfecte en asymmetrische informatie, falende coördinatie en netwerkfalen voor O&O&I-activiteiten en kennispillower. De Spaanse autoriteiten hebben echter niet aangetoond dat een van deze specifieke vormen van marktfalen in de onderhavige zaak optreedt.
- (113) Met betrekking tot de moeilijkheden bij de financiering van het CEATF-project werd geen bewijs verstrekt dat een mogelijk gebrekkige of asymmetrische informatie die specifiek verbonden is met identificeerbare en risicovolle O&O&I-activiteiten de particuliere sector ervan zou weerhouden het project te financieren. Wat falende coördinatie en netwerkfalen voor O&O&I betreft, blijkt uit de verklaringen van de Spaanse autoriteiten dat er in het testcentrum geen samenwerking was gepland tussen ADIF en de industrie. Het lijkt erop dat de steun is gericht op het aantrekken van ondernemingen om deel te nemen hetzij aan het ontwerp hetzij aan het gebruik van de CEATF-infrastructuur, maar het leidt niet tot specifieke onderlinge samenwerking om gezamenlijke O&O&I-activiteiten uit te voeren in het centrum. Tenslotte heeft Spanje geen bewijs geleverd voor het bestaan van kennispillower waar derden baat bij hebben en die voortvloeit uit het CEATF-project.
- (114) Spanje heeft geen andere argumenten verstrekt ter ondersteuning van een conclusie dat de steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen.
- (115) Om de in overwegingen 108 tot en met 113 hierboven gegeven redenen, concludeert de Commissie dat de behoefte aan overheidsmaatregelen niet is bewezen.

6.3.3. De steunmaatregel is een geschikt instrument

- (116) De lidstaten hebben met betrekking tot de beleidsinstrumenten verschillende keuzes en de controle op staatssteun legt niet op dat er één manier is om in te grijpen in de economie. Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag kan echter alleen worden gerechtvaardigd door een geschikt instrument om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken en bij te dragen aan een of meer van de doelstellingen van gemeenschappelijk belang ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Zie voor een bespreking van gepastheid zaken C 25/2004 — DVB-T Berlijn-Brandenburg (PB L 200 van 22.7.2006, blz. 14) of N 854/06 — Steun van het Agence de l'innovation industrielle aan speerpuntprogramma's voor industriële innovatie TVMSL (PB C 182 van 4.8.2007, blz. 5).

- (117) De Commissie is over het algemeen van mening dat een maatregel een geschikt instrument is wanneer de lidstaat het bestaan heeft overwogen van alternatieve beleidsopties die even geschikt zijn om het algemeen belang te verwezenlijken, maar tegelijkertijd als minder concurrentieverstorend worden beschouwd dan de selectieve staatssteun en wanneer de geschiktheid van de maatregel voor het bereiken van doelstellingen met betrekking tot efficiëntie en rechtvaardigheid kan worden aangetoond.
- (118) De Spaanse autoriteiten hebben geen informatie verstrekt over mogelijke alternatieve beleidsinstrumenten of andere steuninstrumenten om het project te financieren. Als reactie op de bezorgdheid die in het inleidingsbesluit werd geformuleerd, beperken zij zich tot de opmerking dat, in het licht van het vermeende financieringstekort van 91,87 % voor het project, er in deze zaak geen ander instrument dan overheidsfinanciering geschikt zou zijn.
- (119) De Commissie merkt op dat het feit dat het aangemelde project zelfs met steun erg verlieslatend blijkt, niet voldoende is om aan te tonen dat staatssteun een geschikt instrument is.
- (120) Bovendien, omdat niet is aangetoond dat het project bijdraagt aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang van de toename van O&O&I-activiteiten, is de geschiktheid van het door de Spaanse regering gekozen beleggingsinstrument ook niet bewezen. Andere maatregelen die werkelijk zouden leiden tot een toename van O&O&I-activiteiten zouden meer geschikte instrumenten zijn om deze doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.
- (121) Hetzelfde geldt ten aanzien van de andere door Spanje ingeroepen doelstellingen van gemeenschappelijk belang. Zoals in overweging 106 hierboven vermeld, zouden nieuwe banen vooral beperkt blijven tot de bouwsector en tijdelijk van aard zijn. Staatssteun voor de bouw van infrastructuur die waarschijnlijk niet zal worden gebruikt, is geen geschikt beleidsinstrument om groei en werkgelegenheid te creëren.

6.3.4. *Het stimulerend effect*

- (122) Staatssteun moet een stimulerend effect hebben. Het vereiste stimulerende effect is aanwezig wanneer de steun het gedrag van de begunstigde ten aanzien van het bereiken van de doelstelling van gemeenschappelijk belang en het verhelpen van het vastgestelde marktfalen wijzigt.
- (123) De Spaanse autoriteiten hebben aangegeven dat het CEATF zonder steun niet zou worden gebouwd: zij voeren aan dat de steun een stimulerend effect heeft, omdat het project zonder steun niet zou worden gerealiseerd.
- (124) In de onderhavige zaak stelt de Commissie echter vast dat de steun de bouw mogelijk maakt van een testfaciliteit voor spoorwegmaterieel die ter beschikking wordt gesteld van ADIF, als toekomstige eigenaar, maar niet blijkt te leiden tot een verandering in het gedrag van ADIF of anderen, in termen van bijkomende uit te voeren O&O&I-activiteiten op de testfaciliteit.
- (125) In de loop van de formele onderzoeksprocedure hebben de Spaanse autoriteiten geen nieuwe informatie of argumentatie verstrekt met betrekking tot de wijziging van het gedrag van ADIF als gevolg van de steun. Hoewel uit de beschikbare gegevens blijkt dat het aangemelde project zelfs met steun verlieslatend zal blijven, hebben de Spaanse autoriteiten niet aangetoond dat er toch aanzienlijke O&O&I-gerelateerde voordelen voor de samenleving zouden worden gegenereerd. Integendeel, de tijdens de formele onderzoeksprocedure ontvangen opmerkingen van de potentiële gebruikers van de infrastructuur suggereren dat het project, zoals het momenteel is opgezet, niet voldoet aan onbevredigde behoeften aan de vraagzijde van ondernemingen die O&O&I-activiteiten in de spoorwegsector verrichten.
- (126) Er zijn geen argumenten aangevoerd die zouden rechtvaardigen dat de Commissie afwijkt van de in haar inleidingsbesluit tot uitdrukking gebrachte eerste beoordeling. In wezen creëert de steun geen stimulerend effect, maar richt ze zich op de bouw van een infrastructuur waarvan de toegevoegde waarde in vergelijking met bestaande alternatieven (namelijk testen op de gewone spoorwegnetten) niet is aangetoond.

6.3.5. *Proportionaliteit van de steun*

- (127) De Commissie is van oordeel dat de steun proportioneel is als hetzelfde resultaat niet kan worden bereikt met minder steun.

- (128) De Spaanse autoriteiten hebben het project aangemeld als zijnde in overeenstemming met de O&O I-kaderregeling, wat aangeeft dat de maximale toegestane steunintensiteit voor investeringen in onderzoeksinfrastructuur die wordt gebruikt voor economische doeleinden, beperkt is tot de netto extra kosten met een maximum van 60 % van de subsidiabele kosten (punt 89 van de O&O I-kaderregeling). In de onderhavige zaak zal de publieke steun 100 % van de kosten dekken.
- (129) Door de ontbrekende of ontoereikende private investeringen in de CEATF-infrastructuur lijkt de betrokken steun niet proportioneel te zijn.

6.3.6. Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten

- (130) Artikel 107, lid 3, onder c) van het Verdrag bepaalt dat de gegenereerde positieve ontwikkelingen als gevolg van een bepaalde maatregel moeten worden afgewogen tegen de negatieve effecten op het handelsverkeer en de mededinging.
- (131) De Commissie is van oordeel dat de Spaanse autoriteiten het bestaan van positieve effecten als gevolg van onderhavige maatregel niet hebben bewezen. De Commissie concludeert bijgevolg dat de bouw van het CEATF de doelstelling van meer O&O in het specifieke gebied van vervoersdiensten van zeerhogesnelheidstreinen niet zal verwezenlijken, aangezien de marktvraag voor dergelijke infrastructuur en O&O-diensten ontbreekt, of in het beste geval gering is. De Commissie heeft ook geconcludeerd dat er geen sprake is van aangetoond marktfalen en dat er geen bewijs is dat de maatregel bijdraagt aan een betekenisvolle verandering van het gedrag van de begunstigde.
- (132) Ten aanzien van de andere positieve effecten van de maatregel waarop Spanje zich beroept, is de Commissie van oordeel dat het creëren van tijdelijke banen, vooral in de bouwsector, met zeer hoge kosten gepaard gaat en een beperkte positieve waarde heeft.
- (133) Aangezien de maatregel bovendien via massale overheidssteun de markttoetreding van een nieuwe concurrent mogelijk maakt, is de Commissie van oordeel dat het een negatief effect op de mededinging zal hebben. De steun zou eerder gedane investeringen van concurrenten in hun testfaciliteiten in vraag stellen en toekomstige investeringen in het onderhoud of de verbetering van deze infrastructuren doen verminderen.
- (134) De markt die door de steun wordt beïnvloed is de markt voor het testen van spoorwagematerieel in de Europese Unie. Zoals in het inleidingsbesluit reeds is aangegeven, zijn op deze markt op dit moment drie testcentra voor spoorwagematerieel in gebruik in de Europese Unie: Cerhenice (Velim) in de Tsjechische Republiek, Wildenrath in Duitsland en Valenciennes in Frankrijk, waar testen tot een snelheid van 210 km/h worden uitgevoerd. Het testen van rollend materieel voor hogesnelheidsverkeer wordt uitgevoerd op spoorwegen in commercieel gebruik ⁽⁵⁴⁾ met een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van 350 km/h, waarbij de testen worden uitgevoerd bij snelheden tot 385 km/h, overeenkomstig de norm (10 % boven de nominale snelheid van de trein).
- (135) Hieruit volgt dat er, omwille van de verschillende maximale snelheden waarbij wordt getest, geen perfecte substitueerbaarheid is tussen de testdiensten van CEATF aan de ene kant en andere testfaciliteiten en testen op commerciële netwerken aan de andere kant. De reeds bestaande mogelijkheid om op commerciële netwerken testen uit te voeren bij snelheden tot 385 km/h, voldoet echter aan de huidige en potentiële vraag naar diensten voor testen tot deze commercieel rendabele snelheid. Met betrekking tot de toekomstige potentiële vraag voor het testen bij snelheden tot 520 km/h, blijkt uit de beschikbare informatie en de van de marktdeelnemers ontvangen opmerkingen dat dit geen commercieel levensvatbare optie zal zijn, althans in de afzienbare toekomst. Derhalve zal de CEATF-testfaciliteit een directe concurrent zijn van deze bestaande faciliteiten en van de publieke spoorwegnetten. De Commissie is daarom van mening dat de maatregel is bedoeld voor de volledig uit staatsmiddelen gefinancierde toetreding van een nieuwe concurrent tot de markt, en derhalve in staat de mededinging op die markt aanzienlijk te verstoren.
- (136) De concurrentie op de downstream markten voor het testen van spoorweg-gerelateerde producten (met inbegrip van rollend materieel en spoorweguitrusting) kan door deze steunmaatregel ook negatief worden beïnvloed. Zoals opgemerkt in de ontvangen reacties op het inleidingsbesluit, kan de geografische ligging van de faciliteit feitelijk concurrentievoordelen verlenen ten gunste van de nationale producenten van rollend materieel die voor het uitvoeren van testen meer waarschijnlijk gebruik zouden maken van het CEATF, zonder dat dit aanzienlijke vervoerskosten met zich brengt.

⁽⁵⁴⁾ Bijvoorbeeld — Rete Ferroviaria Italiana in Italië, SNCF in Frankrijk, DB Bahn in Duitsland.

- (137) Gelet op het ontbreken van voldoende bewezen positieve effecten van de aangemelde steun, zoals opgemerkt door de Commissie in paragrafen 6.3.1 tot en met 6.3.5, worden de negatieve effecten van de maatregel in termen van de feitelijke en potentiële concurrentievervalsing als zwaarder wegend beschouwd dan de aangevoerde efficiëntieverbeteringen.

6.3.7. *Transparantie van steun*

- (138) Gelet op de voorgaande overwegingen dient niet te worden onderzocht in hoeverre de steun transparant is.

6.3.8. *Conclusies over de verenigbaarheid van de steun*

- (139) Gelet op de in paragrafen 6.3.1 tot en met 6.3.7 hierboven aangegeven overwegingen concludeert de Commissie dat de aangemelde maatregel op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag niet verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard.

6.4. **Terugvordering van de onverenigbare steun**

- (140) Aansluitend bij de rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 het volgende bepaald: „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 [...]”.
- (141) Eveneens volgens de rechterlijke instanties van de Unie is de verplichting van een lidstaat om door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt aangemerkte steun in te trekken, bedoeld om de vroegere toestand te herstellen ⁽⁵⁵⁾. In dat verband hebben de rechterlijke instanties van de Unie verklaard dat die doelstelling wordt behaald wanneer de begunstigde de uit hoofde van onrechtmatige steun verstrekte bedragen heeft terugbetaald (met inbegrip van rente), en zo het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot, en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ⁽⁵⁶⁾.
- (142) De Commissie heeft geconcludeerd dat de door Spanje aan ADIF toegekende steun onwettig is en onverenigbaar is met de interne markt. Bijgevolg moet de steun worden teruggevorderd om de marktsituatie van vóór de toekenning van steun te herstellen. De terugvordering moet betrekking hebben op de periode die aanvangt op de dag dat het voordeel voor de begunstigten is ingegaan, dus de dag waarop zij over de steun konden beschikken, en over de terug te betalen bedragen dient rente te worden vergoed tot de dag van de daadwerkelijke terugbetaling.
- (143) Op basis van de door Spanje verstrekte en in overwegingen 43 en 44, en in de tabellen 3, 4 en 5 hierboven samengevatte informatie, bedraagt het totaal van de aan ADIF voorgesloten gelden in de periode 2011-2014 143 703 000 EUR (met inbegrip van 135 866 000 EUR aan subsidies en 7 837 000 EUR aan leningen).
- (144) De Commissie heeft de rente die op de markt beschikbaar zou zijn geweest, berekend op basis van de door Spanje verstrekte gegevens over de daadwerkelijk door ADIF afgesloten commerciële leningen in de betreffende periode. De Commissie erkent echter dat het resultaat van haar berekening zou kunnen worden beïnvloed door het bestaan van andere leningen waarvan zij niet in kennis is gesteld. Voor de berekening van het verschil tussen de werkelijk toegepaste rentevoet in de aan ADIF toegekende leningen en de marktrente, en bijgevolg het terug te vorderen steunelement, heeft Spanje een periode van twee maanden, te rekenen vanaf de datum van de goedkeuring van dit besluit, waarbinnen het aan de Commissie bewijsmateriaal van eventuele andere commerciële door ADIF aangegane leningen in de betrokken periode kan verstrekken.
- (145) Spanje moet daarom de werkelijk aan ADIF betaalde voorschotten op subsidie die door ADIF nog niet werden terugbetaald terugvorderen, alsook het in de leningen van 2011, 2012 en 2013 vervatte steunelement, dat, onverminderd de in de voorgaande alinea bedoelde mogelijkheid, het verschil is tussen de rentevoet van de lening en de in tabel 6 hierboven aangegeven marktrente (zie overweging 75 hierboven). Het totale terug te vorderen bedrag omvat terugvorderingsrente vanaf het moment dat elke subsidie of lening is uitbetaald tot het moment van de terugbetaling.

⁽⁵⁵⁾ Zie onder meer het 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.

⁽⁵⁶⁾ Zie onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, *België/Commissie*, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

- (146) Terwijl voor de subsidies de terugvorderingsrente moet worden berekend op basis van de hoofdsom van de subsidie, moet de terugvorderingsrente voor de leningen worden berekend op basis van het in leningen vervatte steunelement.
- (147) Spanje mag geen nieuwe betalingen uitvoeren met betrekking tot het betrokken project.
- (148) Zoals aangegeven in overweging 88 hierboven, hebben de Spaanse autoriteiten aangegeven dat het spoorwegcircuit van CEATF niet zou worden gebouwd zonder toestemming van de Commissie. In dit verband is de Commissie van oordeel dat er voor ADIF geen reden is om de leningen te behouden, gezien het feit dat ze alleen voor dit specifieke project werden toegekend. Om deze reden vraagt de Commissie de onmiddellijke beëindiging en de terugbetaling van de aan ADIF toegekende leningen.

7. BESLUIT

- (149) De door Spanje aan ADIF toegekende voorschotten en leningen vormen steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Spanje heeft deze steun toegekend in strijd met de in artikel 108, lid 3, van het Verdrag bepaalde aanmeldings- en de standstill-verplichting.
- (150) De Commissie acht de steun onverenigbaar met de interne markt.
- (151) De steun dient derhalve van de begunstigde ADIF te worden teruggevorderd, samen met de terugvorderingsrente,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door Spanje toegekende publieke financiering voor Administrador de Infraestructura ferroviaria (ADIF) op basis van de overeenkomst van 27 december 2010 en het besluit van de Raad van ministers 28 juni 2013 voor de bouw van het CEATF, in de vorm van leningen tegen tarieven die lager zijn dan de marktrente en subsidies, voor een bedrag van 358 552 309 EUR, vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

De in artikel 1 bedoelde steun is onwettig, omdat zij in strijd met de verplichting tot voorafgaande aanmelding en standstill van artikel 108, lid 3, van het Verdrag is verleend.

Artikel 3

De in artikel 1 bedoelde steun is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 4

1. Voor zover de in artikel 1 bedoelde steun is uitbetaald aan ADIF, zal Spanje deze onmiddellijk terugvorderen.
2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij ADIF ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt berekend op samengestelde basis in overeenstemming met hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽³⁷⁾. Over de terug te vorderen bedragen is rente verschuldigd van de datum waarop zij aan de begunstigden werden verstrekt, dat wil zeggen van de datum waarop elke tranche van de subsidie en de leningen werd uitgekeerd, tot aan de datum van daadwerkelijke terugbetaling.
4. Spanje schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 1 bedoelde steun vanaf de datum dat dit besluit is vastgesteld.
5. Spanje vraagt de onmiddellijke beëindiging en de terugbetaling van de aan ADIF toegekende leningen.

⁽³⁷⁾ 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).

Artikel 5

Spanje zorgt ervoor dat het onderhavige besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 6

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

- a) het totaalbedrag (hoofdsom en rente) dat van ADIF zal worden teruggevorderd;
- b) een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen of die zullen worden genomen om aan dit besluit te voldoen;
- c) documenten waaruit blijkt dat ADIF is aangezegd de steun terug te betalen.

2. Spanje informeert de Commissie over de voortgang in de genomen nationale maatregelen voor de tenuitvoerlegging van dit besluit totdat de terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun is voltooid. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Tevens dient Spanje uitvoerige informatie te verstrekken over de reeds door ADIF terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 7

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 25 juli 2016.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie
