

Publicatieblad

van de Europese Unie

L 28



Uitgave
in de Nederlandse taal

Wetgeving

61e jaargang

31 januari 2018

Inhoud

II Niet-wetgevingshandelingen

BESLUITEN

- ★ **Besluit (EU) 2018/117 van de Commissie van 14 juli 2017 betreffende steunmaatregel SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) — Ierland — Niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers** (Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 4932)⁽¹⁾ 1
- ★ **Besluit (EU) 2018/118 van de Commissie van 31 augustus 2017 betreffende steunmaatregel SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) die Spanje ten gunste van Iberpotash ten uitvoer heeft gelegd** (Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 5877)⁽¹⁾ 25
- ★ **Besluit (EU) 2018/119 van de Commissie van 18 september 2017 betreffende steunmaatregel SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Verenigd Koninkrijk — Alternatief pakket ter vervanging van de toezegging met betrekking tot de Royal Bank of Scotland om het bedrijfsonderdeel Rainbow af te stoten** (Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 6184)⁽¹⁾ 49

⁽¹⁾ Voor de EER relevante tekst.

II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2018/117 VAN DE COMMISSIE

van 14 juli 2017

betreffende steunmaatregel SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN)

Ierland — Niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 4932)

(Slechts de tekst in de Engelse 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 te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 21 juli 2009, die op 22 juli 2009 bij de Commissie is geregistreerd onder het nummer CP 231/2009, heeft de luchtvaartmaatschappij Ryanair Ltd (nu Ryanair Designated Activity Company, hierna „Ryanair” genoemd) bij de Commissie een klacht tegen Ierland ingediend wegens het verlenen van onrechtmatige en onwettige staatssteun via de „Air Travel Tax” (hierna „vliegbelasting” genoemd). Deze accijns was door Ierland ingesteld en was verschuldigd voor elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland.
- (2) Bij brief van 28 juli 2009 heeft de Commissie de klacht aan Ierland doorgezonden, samen met een verzoek om zijn standpunt bekend te maken ten aanzien van de in de brief van 21 juli 2009 uiteengezette aantijgingen.
- (3) Bij brief van 26 augustus 2009 heeft Ierland om een verlenging van de uiterste antwoordtermijn verzocht. Dat verzoek is door de Commissie bij brief van 3 september 2009 ingewilligd.
- (4) Op 15 oktober 2009 heeft Ierland op de brief van de Commissie geantwoord en dat antwoord is op dezelfde dag bij de Commissie geregistreerd.
- (5) Aangezien de vermeende steun ten uitvoer was gelegd zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie, werd de zaak als niet-aangemelde maatregel geregistreerd. De Commissie heeft op grond van artikel 108, lid 3, VWEU een vooronderzoek uitgevoerd.

⁽¹⁾ PB C 220 van 17.6.2016, blz. 13.

- (6) Bij besluit van 13 juli 2011 (hierna „besluit van 2011” genoemd) ⁽¹⁾, dat na afloop van de vooronderzoeksfase werd vastgesteld, heeft de Commissie de meeste klachten van Ryanair afgewezen. Zij heeft met name vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie heeft echter ook besloten een formele onderzoeksprocedure in te leiden ten aanzien van de verschillende belastingtarieven die van toepassing waren op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin en alle andere vluchten.
- (7) Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 24 september 2011, heeft Ryanair een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van 2011 ingesteld, voor zover daarin was vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze zaak werd ingeschreven onder nummer T-512/11.
- (8) Op 25 juli 2012 heeft de Commissie een besluit betreffende de toepassing van verschillende vliegbelastingtarieven vastgesteld (hierna „het besluit van 2012” genoemd) ⁽²⁾. Daarin heeft zij vastgesteld dat Ierland staatssteun heeft verleend in de vorm van een lager vliegbelastingtarief dat van 30 maart 2009 tot 28 februari 2011 van toepassing was op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin. Bovendien heeft de Commissie vastgesteld dat de staatssteun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt was en heeft zij Ierland gelast de onverenigbare steun bij de begunstigden terug te vorderen.
- (9) Bij verzoekschriften, neergelegd op 1 november 2012 en 15 november 2012, hebben Ryanair en Aer Lingus beroep ingesteld tegen het besluit van 2012. Deze zaken werden geregistreerd als zaak T-473/12 en zaak T-500/12.
- (10) Bij zijn arrest van 25 november 2014 heeft het Gerecht het besluit van 2011 nietig verklaard, voor zover in het besluit van 2011 was vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ⁽³⁾. Het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU had moeten inleiden.
- (11) Bij zijn arrest van 5 februari 2015 heeft het Gerecht het besluit van 2012 betreffende de verschillende belastingtarieven die van toepassing zijn op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin nietig verklaard, voor zover bij het besluit van 2012 de terugvordering van de steun bij de begunstigden werd gelast voor een bedrag dat is bepaald op 8 EUR per passagier ⁽⁴⁾. De Commissie heeft tegen dit arrest hogere voorziening ingesteld bij het Hof van Justitie.
- (12) Na de nietigverklaring van het besluit van 2011 heeft de Commissie bij brief van 28 september 2015 Ierland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers. Dit besluit (hierna „inleidingsbesluit” genoemd) is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽⁵⁾. Daarin heeft de Commissie alle belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken maatregel kenbaar te maken.
- (13) Ierland heeft zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend bij brief van 22 december 2015, die op 6 januari 2016 bij de Commissie werd geregistreerd.
- (14) De Commissie heeft van twee belanghebbenden opmerkingen ontvangen. De Commissie heeft deze opmerkingen bij brief van 23 augustus 2016 voor een reactie aan Ierland doorgezonden. Aangezien Ierland daarop niet reageerde, heeft de Commissie bij brief van 17 oktober 2016 Ierland opnieuw verzocht om zijn opmerkingen te maken bij de opmerkingen van de belanghebbenden.
- (15) Bij brief van 9 december 2016 heeft de Commissie Ierland om aanvullende inlichtingen verzocht. Ierland heeft hierop bij brief van 18 januari 2017 geantwoord. In deze brief heeft Ierland ook zijn opmerkingen kenbaar gemaakt over de opmerkingen van de belanghebbenden.
- (16) Bij zijn arrest van 21 december 2016 heeft het Hof van Justitie de arresten van het Gerecht vernietigd, voor zover ingevolge deze arresten het besluit van 2012 nietig was verklaard ⁽⁶⁾. Het Hof van Justitie heeft dus bevestigd dat Ierland het bedrag van 8 EUR per passagier moet terugvorderen bij de luchtvaartmaatschappijen die onrechtmatige staatssteun hebben ontvangen.

⁽¹⁾ Besluit van de Commissie van 13 juli 2011 betreffende steunmaatregel SA.29064 (2011/NN) — Vrijstelling van vliegbelasting, Ierland (PB C 306 van 18.10.2011, blz. 10).

⁽²⁾ Besluit 2013/199/EU van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.29064 (11/C, ex 11/NN) — Verschillende vliegbelastingtarieven toegepast door Ierland (PB L 119 van 30.4.2013, blz. 30).

⁽³⁾ Arrest van het Gerecht van 25 november 2014, Ryanair/Commissie, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

⁽⁴⁾ Arrest van het Gerecht van 5 februari 2015, Aer Lingus/Commissie, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

⁽⁵⁾ PB C 220 van 17.6.2016, blz. 13.

⁽⁶⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus, gevoegde zaken C-164/15 P en C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL EN VAN DE VORIGE PROCEDURES

2.1. Vliegbelasting

- (17) De vliegbelasting was ingesteld op grond van artikel 55, lid 2, van de Finance (No. 2) Act 2008 (tweede begrotingswet van 2008; hierna „begrotingswet” genoemd) ⁽¹⁾. De begrotingswet is op 30 maart 2009 in werking getreden. In artikel 55, lid 2, van de begrotingswet is bepaald dat luchtvaartmaatschappijen de vliegbelasting moeten betalen voor „elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland”.
- (18) De begrippen die in artikel 55, lid 2, van de begrotingswet worden gebruikt, zijn in artikel 55, lid 1, gedefinieerd. De definitie van het begrip „passagier” in artikel 55, lid 2, van de begrotingswet sluit expliciet „een transitopassagier” uit, hetgeen betekent dat het vertrek van een „transito- of transferpassagier” geen „vertrek van een passagier” is waarvoor luchtvaartmaatschappijen de vliegbelasting moeten betalen. Een „transitopassagier” wordt gedefinieerd als „een passagier die zich aan boord van een vliegtuig bevindt dat tijdens de reis op een luchthaven landt, en die deze reis met dat vliegtuig voortzet”. Voorts wordt onder „transferpassagier” verstaan „een passagier die aankomt op een vlucht naar een luchthaven en die van die luchthaven vertrekt op een volgende vlucht naar een andere luchthaven dan die waar de reis van de passagier is begonnen, waarbij beide vluchten deel uitmaken van een enkele boeking en waarbij de tijdspanne tussen de geplande aankomsttijd van de vlucht op de luchthaven en de geplande vertrektijd van de vlucht van die luchthaven niet meer dan zes uur bedraagt”. Ten slotte wordt onder „luchthaven” een luchthaven verstaan in de zin van de Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, maar geen luchthavens waarvan het aantal vertrekkende passagiers in het voorgaande kalenderjaar minder dan 10 000 bedroeg ⁽²⁾.
- (19) Toen de vliegbelasting werd ingevoerd, was in artikel 55, lid 2, onder b), van de begrotingswet bepaald dat „de vliegbelasting wordt geheven, geïnd en voldaan op basis van de afstand tussen de plaats van vertrek van de vlucht en de plaats waar de vlucht eindigt, tegen het tarief van: i) 2 EUR in het geval van een vlucht van een luchthaven naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin, en ii) 10 EUR in elk ander geval”.
- (20) Na een onderzoek door de Commissie met betrekking tot een mogelijke inbreuk op Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ en artikel 56 VWEU wat betreft het vrij verrichten van diensten, werden de tarieven vanaf 1 maart 2011 gewijzigd en werd één belastingtarief van 3 EUR van toepassing op alle vertrekkende vluchten, ongeacht de afstand tot de luchthaven van Dublin ⁽⁴⁾.
- (21) De vliegbelasting werd afgeschaft met ingang van 1 april 2014.

2.2. Werking van de vliegbelasting

- (22) In zijn brief van 18 januari 2017 heeft Ierland uitgelegd dat de luchtvaartmaatschappij met het oog op de bepaling van het verschuldigde belastingtarief, zoals vastgesteld in de richtsnoeren van de Office of the Revenue Commissioners (hierna de „Ierse belastingdienst” genoemd) van 30 maart 2009 (zie overweging 84), de reis als geheel moet bekijken in het geval van reizen die uit verschillende delen bestaan. Ierland heeft een voorbeeld gegeven van een vlucht bestaande uit twee delen, namelijk Dublin-Shannon en Shannon-New York. Shannon ligt op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin, terwijl New York op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin ligt. De eindbestemming (New York) ligt op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin. Volgens Ierland is de vlucht dus aan een vliegbelastingtarief van 10 EUR onderworpen, aangezien de reis in zijn geheel moet worden bekeken (d.w.z. van Dublin naar New York). Het vertrek uit Shannon kon buiten beschouwing worden gelaten, aangezien er geen (extra) vliegbelasting verschuldigd is, mits de passagier op de luchthaven van Shannon voldoet aan de definitie van „transferpassagier” of „transitopassagier” overeenkomstig artikel 55, lid 1, van de begrotingswet. Daarom moest de luchtvaartmaatschappij de gehele reis bekijken en het desbetreffende tarief toepassen dat op de eindbestemming van toepassing was ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Als gewijzigd bij artikel 18 van de begrotingswet van 2009 en artikel 48 van de begrotingswet van 2011.

⁽²⁾ Op grond van artikel 2 van de Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998 wordt onder „luchthaven” verstaan het geheel van gronden dat deel uitmaakt van een luchtvaartterrein en alle grond die eigendom is van of wordt gebruikt door een luchthavenautoriteit, met inbegrip van vliegtuigloodsen, wegen en parkeerterreinen, die geheel of gedeeltelijk worden gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt voor of in verband met de exploitatie van dat luchtvaartterrein.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

⁽⁴⁾ In het kader van de inbreukprocedure heeft de Commissie Ierland bij brief van 18 maart 2010 in kennis gesteld van haar standpunt dat door het toepassen van verschillende vliegbelastingstarieven niet werd voldaan aan de verplichtingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en artikel 56 VWEU. Na deze formele kennisgeving hebben de Ierse autoriteiten het belastingstelsel gewijzigd.

⁽⁵⁾ In Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1) is bepaald dat in het geval van rechtstreeks aansluitende vluchten onder „eindbestemming” de bestemming van de laatste vlucht wordt verstaan, terwijl in het geval van afzonderlijke vluchten een eindbestemming wordt gedefinieerd als de bestemming die vermeld staat op het bij de incheckbalie aangeboden ticket.

- (23) Ook Aer Lingus, die de vliegbelasting in de periode 2009-2014 heeft geïnd overeenkomstig de richtsnoeren van de Ierse belastingdienst, heeft in haar opmerkingen bij het inleidingsbesluit bevestigd dat de vliegbelasting niet van toepassing was op bepaalde segmenten van een reis. In plaats daarvan was het belastbare feit een reis die in Ierland begon en was de verschuldigde belasting afhankelijk van de eindbestemming die op het ticket vermeld stond, ongeacht of de passagier een of meer vluchten nam om de eindbestemming te bereiken.
- (24) Wat het tarief van de vliegbelasting betreft, heeft Ierland verklaard dat in de periode van 30 maart 2009 tot 1 maart 2011 het lagere tarief van 2 EUR per passagier alleen van toepassing was wanneer de eindbestemming van de gehele reis, ongeacht het aantal vluchten tijdens de reis, op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin lag, terwijl het hogere tarief „in elk ander geval” van toepassing was. Volgens Ierland was het lagere tarief (2 EUR) een uitzondering op de algemene regel.
- (25) Tabel 1 bevat door Ierland verstrekte informatie en toont hoe de vliegbelasting voor en na de invoering van het enkelvoudige vliegbelastingtarief voor alle belastbare vertrekken in 2011 is toegepast.

Tabel 1

Voorbeelden van reizen en de verschuldigde belasting voor en na de verandering van het vliegbelastingtarief in 2011

	Periode	Vertrek	Overstap	Bestemming	Verschuldigde belasting (EUR)
a)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Geen	New York	10
d)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Geen	New York	3
e)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Geen	Cardiff	2
h)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Geen	Cardiff	3
i)	30.3.2009 t/m 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Nihil
j)	30.3.2009 t/m 31.3.2014	New York	Geen	Dublin	Nihil

- (26) Volgens Ierland kunnen de voorbeelden in tabel 1 als volgt worden toegelicht:

- a) de eindbestemming is New York (op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 10 EUR. Het vertrek vanaf de overstapplaats in Shannon is vrijgesteld van de vliegbelasting, aangezien de passagier een transit- of transferpassagier is op de luchthaven van Shannon;
- b) net als a), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;
- c) de eindbestemming is New York (op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 10 EUR;

- d) net als c), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;
 - e) de eindbestemming is Cardiff (op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 2 EUR. Het vertrek vanaf de overstapplaats in Cork is vrijgesteld van de vliegbelasting, aangezien de passagier een transito- of transferpassagier is op de luchthaven van Cork;
 - f) net als e), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;
 - g) de bestemming is Cardiff (op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 2 EUR;
 - h) net als g), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;
 - i) de vliegbelasting is niet verschuldigd voor deze reis. De luchthaven van vertrek (New York) bevindt zich niet in Ierland en het vertrek vanaf de overstapplaats in Shannon is vrijgesteld, aangezien de passagier een transito- of transferpassagier op die luchthaven is. Dit standpunt gold voor en na de tariefwijziging in 2011;
 - j) de vliegbelasting is niet verschuldigd voor deze reis. De luchthaven van vertrek bevindt zich niet in Ierland.
- (27) Deze voorbeelden omvatten geen situaties waarin een reis buiten Ierland begint en eindigt, maar een overstap in Ierland omvat, bijvoorbeeld Londen-New York met een overstap op de luchthaven van Dublin. Uit alle toelichtingen van Ierland blijkt echter duidelijk dat er voor een dergelijke reis geen vliegbelasting verschuldigd zou zijn. Het vertrek uit Londen zou immers niet onderworpen zijn aan de vliegbelasting, omdat de Londense luchthavens geen luchthavens zijn in de zin van artikel 55, lid 1, van de begrotingswet, aangezien zij zich buiten Ierland bevinden, en het vertrek uit Dublin zou niet worden belast mits de passagier als transfer- of transitopassagier kan worden aangemerkt.
- (28) Volgens de door Ierland verstrekte informatie is de vliegbelasting ingevoerd om het hoofd te bieden aan de financiële uitdagingen in de nasleep van de wereldwijde financiële en economische crisis en om de inkomsten te verhogen. Ierland heeft geen andere doelstelling, zoals milieubescherming, genoemd.

2.3. Het besluit van 2011

- (29) Zoals aangegeven in overweging 6 werd het besluit van 2011 vastgesteld na afloop van de vooronderzoeksfase die op 21 juli 2009 was begonnen.
- (30) Om te beoordelen of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transito- en transferpassagiers selectief was, heeft de Commissie eerst het referentiebelastingstelsel vastgesteld. De Commissie was van oordeel dat de doelstelling en de structuur van het vliegbelastingstelsel erin bestonden passagiers te belasten die van een luchthaven in Ierland vertrekken, teneinde inkomsten voor de overheidsbegroting te genereren. De Commissie had uit de door Ierland verstrekte informatie begrepen dat het eerste deel van een uit meerdere delen bestaande reis altijd was vrijgesteld van de vliegbelasting. Ierland heeft ook voorbeelden gegeven van reizen van New York naar Dublin en van Dublin naar New York, met en zonder overstap in Shannon, samen met de toepasselijke vliegbelastingstarieven. Het referentiestelsel werd dus opgevat als een belasting die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland. De Commissie was ook van oordeel dat transfer- en transitopassagiers passagiers waren die van een Ierse luchthaven vertrekken en dat zij dus deel lijken uit te maken van dat referentiestelsel. De uitsluiting van transfer- en transitopassagiers ging dus verder dan de normale toepassing van dat algemene belastingstelsel.
- (31) Vervolgens heeft de Commissie onderzocht of de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers van de vliegbelasting gerechtvaardigd was door de aard of de algemene beginselen van het belastingstelsel in de lidstaat. Zij heeft vastgesteld dat de vliegbelasting tot doel had neutraal te zijn ten aanzien van de gekozen route om de eindbestemming te bereiken, ongeacht of er sprake was van een overstap of niet, en dubbele belasting te voorkomen. Volgens het besluit van 2011 had de luchtvaartmaatschappij deze vliegbelasting, indien deze ook zou gelden voor transfer- en transitopassagiers, mogelijk twee keer moeten betalen voor een reis met overstap. Derhalve is geconcludeerd dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers, die tot gevolg had dat passagiers onafhankelijk van de gevolgde route gelijk werden belast, binnen de aard en de opzet van het desbetreffende belastingstelsel viel.
- (32) De Commissie heeft uit deze elementen afgeleid dat de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers van de vliegbelasting in overeenstemming was met de aard en de opzet van het belastingstelsel ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Argumentatie in de overwegingen 30, 31 en 32, conclusie in punt 37 van het besluit van 2011.

2.4. Arrest van het Gerecht in zaak T-512/11

- (33) Zoals aangegeven in overweging 10, heeft het Gerecht bij zijn arrest in zaak T-512/11 het besluit van 2011 nietig verklaard, voor zover in het besluit van 2011 was vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (34) Het Gerecht heeft geoordeeld dat een vooronderzoek van ongeveer twee jaar de duur die normaal nodig is voor een vooronderzoek op grond van artikel 108, lid 3, VWEU ruimschoots overschreed.
- (35) Het was ook van oordeel dat het onderzoek van de Commissie onvolledig en ontoereikend was. Het Gerecht heeft met name vastgesteld dat er inconsistenties waren tussen de inhoud van de brief van Ierland van 15 oktober 2009, waarvan sprake is in overweging 4, en het besluit van 2011.
- (36) In dat verband was het Gerecht van oordeel dat de Commissie zich had aangesloten bij het standpunt van Ierland dat het van betaling van de vliegbelasting vrijgestelde deel van de reis het eerste deel was, ook al konden de voorbeelden in de tabel in punt 9 van het besluit van 2011 deze conclusie niet staven. Volgens het Gerecht zou dit weliswaar het geval kunnen zijn voor wat betreft het voorbeeld van passagiers die van Dublin naar New York reizen met een overstap in Shannon en die de vliegbelasting moesten betalen, maar was het daarentegen niet duidelijk en heeft de Commissie ook niet uitgelegd waarom passagiers die de omgekeerde route volgen, dus van New York naar Dublin met dezelfde overstap, de vliegbelasting niet hoefden te betalen voor het vertrek vanaf de luchthaven van Shannon waar de overstap plaatsvond.
- (37) Gelet op het feit dat, volgens de Ierse autoriteiten, om redenen van neutraliteit dezelfde categorieën passagiers ook worden vrijgesteld door andere bestaande vliegbelastingstelsels in andere lidstaten, en dat daarbij uitdrukkelijk het Verenigd Koninkrijk wordt genoemd, heeft het Gerecht bovendien vastgesteld dat de in het Verenigd Koninkrijk geldende belasting op vliegtuigpassagiers in casu geen relevant referentiemodel kon vormen, omdat daarin is bepaald dat de belasting altijd voor het eerste deel van de reis moet worden betaald, hetgeen niet overeenstemde met het standpunt dat de Ierse autoriteiten in hun brief van 15 oktober 2009 hadden ondersteund en dat de Commissie in het besluit van 2011 had bevestigd.
- (38) Het Gerecht heeft ook benadrukt dat in de brief van 15 oktober 2009 niet uitdrukkelijk werd verwezen naar de noodzaak om dubbele belasting te voorkomen. Bovendien heeft het Gerecht opgemerkt dat Ierland had aangeboden de wet inzake transfer- en transitopassagiers aan te passen door de vereiste van een enkele boeking als onderdeel van de definitie van transferpassagier te schrappen en dat de Commissie geen standpunt over deze verklaring had ingenomen.
- (39) Deze inconsistenties hebben tot de conclusie geleid dat de Commissie, toen zij het besluit van 2011 vaststelde, niet over de informatie beschikte om een zo volledig mogelijke analyse van de selectiviteit van de maatregel uit te voeren en om te concluderen dat de regels voor de toepassing van de vrijstelling eenduidig waren.
- (40) Het Gerecht heeft geconcludeerd dat de Commissie, bij gebrek aan een analyse van de mogelijke verenigbaarheid van de betwiste maatregel met de interne markt, de formele onderzoeksprocedure had moeten inleiden teneinde alle relevante informatie te verzamelen die nodig was om na te gaan of de betwiste maatregel niet selectief was en om eventueel te concluderen dat die maatregel geen staatssteun vormde, en om de verzoeker en de andere betrokken partijen in staat te stellen hun opmerkingen in verband met die procedure kenbaar te maken.

3. GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE PROCEDURE

- (41) Naar aanleiding van het arrest in zaak T-512/11 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure ingeleid teneinde informatie te verzamelen om na te gaan of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers niet selectief was en om de verzoeker en de andere betrokken partijen in staat te stellen hun opmerkingen in verband met deze procedure kenbaar te maken.
- (42) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie opgemerkt dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op het vertrek van transfer- en transitopassagiers een verlies aan belastinginkomsten meebracht voor de overheid en derhalve met staatsmiddelen werd bekostigd en een voordeel leek te verlenen aan de luchtvaartmaatschappijen waarvoor deze maatregel gold. Daarnaast kon de Commissie bij de inleiding van het formele onderzoek niet uitsluiten dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers selectief was.
- (43) De Commissie is derhalve tot de voorlopige conclusie gekomen dat, aangezien a priori alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU konden zijn vervuld, de maatregel staatssteun zou kunnen vormen ten gunste van de luchtvaartmaatschappijen die de routes hebben geëxploiteerd waarvoor de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers gold.

- (44) De Commissie heeft Ierland derhalve verzocht haar redenen voor de instelling van de vliegbelasting nogmaals uiteen te zetten en uit te leggen waarom de vliegbelasting niet van toepassing was op transfer- en transitopassagiers.
- (45) De Commissie heeft Ierland ook verzocht in detail uiteen te zetten hoe artikel 55 van de begrotingswet moet worden uitgelegd. De Commissie heeft Ierland verzocht duidelijke voorbeelden te geven van de wijze waarop de vliegbelasting op alle relevante categorieën routes van toepassing is, te verduidelijken of de vliegbelasting specifiek het tweede deel van een reis vrijstelt of, meer in het algemeen, alle transfer- en transitopassagiers vrijstelt, en alle andere informatie te verstrekken die Ierland in dit verband nuttig achtte. De Commissie heeft Ierland ook verzocht deze voorbeelden te geven met betrekking tot de perioden voor en na de in 2011 ingevoerde wijziging van de vliegbelastingtarieven.
- (46) Op grond van de voorlopige aanname dat het referentiestelsel een belasting is die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland, heeft de Commissie twijfels geuit over de vraag of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers afweek van het referentiebelastingstelsel vanwege het gemaakte onderscheid tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de doelstelling van het belastingstelsel van de betrokken lidstaat, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, en bijgevolg een voordeel verleende aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen.
- (47) De Commissie heeft echter ook vastgesteld dat de naam en zelfs de bewoording van de vliegbelasting kunnen suggereren dat het hoofdbeginsel ervan erin bestaat een belasting te heffen over vliegreizen vanaf een luchthaven in Ierland, in plaats van over elk vertrek van een luchthaven in Ierland. Volgens de Commissie en in het licht van deze aanname lijkt het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers rechtstreeks uit dat beginsel voort te vloeien, aangezien een vliegreis meer dan een vertrek van een luchthaven in Ierland kan omvatten.

4. OPMERKINGEN VAN IERLAND OVER HET INLEIDINGSBESLUIT

- (48) In zijn opmerkingen van 22 december 2015 over het inleidingsbesluit heeft Ierland elke suggestie verworpen dat de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers staatssteun vormt.

4.1. De uitlegging en toepassing van artikel 55 van de begrotingswet

- (49) Ierland heeft verklaard dat de verplichting om de vliegbelasting te betalen, is vastgesteld in de begrotingswet, die strikt moet worden uitgelegd. Op basis van de rechtspraak van het Ierse Hooggerechtshof heeft Ierland benadrukt dat een belastingplichtige krachtens het Ierse recht alleen een belasting verschuldigd is of een nadeel kan ondervinden, indien dit uitdrukkelijk in de wet is vastgelegd. Ierland heeft hierbij een citaat aangehaald uit de uitspraak in de zaak *Texaco (Ireland) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes)*: „Het is een gevestigde rechtsregel dat een burger niet belast mag worden, tenzij de verplichting duidelijk wordt opgelegd in de taal van de wet.”⁽¹⁾ Op grond daarvan heeft Ierland verklaard dat de bewoording van de begrotingswet moet worden bekeken om te bepalen of een reis aan de vliegbelasting was onderworpen. Eventuele twijfels over de toepassing van de begrotingswet zouden in het voordeel van de belastingplichtige zijn.
- (50) Overeenkomstig artikel 55, lid 2, onder c), van de begrotingswet is de vliegbelasting „verschuldigd wanneer een passagier op een vliegtuig van een luchthaven vertrekt”. In dit verband heeft Ierland het volgende opgemerkt:
- de definitie van „passagier” sluit (onder bepaalde voorwaarden) personen met een handicap of jonger dan twee jaar, of transfer- of transitopassagiers uit;
 - de definitie van „luchthaven” sluit ook bepaalde reizen uit, aangezien er geen belasting verschuldigd is voor een vertrek van een luchthaven buiten Ierland en van bepaalde luchthavens met een klein aantal passagiers⁽²⁾;
 - de definitie van „vliegtuig” sluit toestellen uit die niet meer dan twintig passagiers kunnen vervoeren en sluit ook toestellen uit die voor staats- of militaire doeleinden worden gebruikt.
- (51) In het licht van overweging 50 was Ierland van mening dat er geen vliegbelasting verschuldigd was voor transfer- en transitopassagiers, ongeacht het deel van de reis in kwestie. Ierland bevestigde dat het tweede deel van een reis niet automatisch van de belasting was vrijgesteld. Volgens Ierland was de toepasselijkheid van artikel 55 van de begrotingswet op de feiten, waaronder de vraag of de passagier een transfer- dan wel een transitpassagier was, bepalend voor het al dan niet belasten van het tweede deel van een reis (zoals ook het geval was voor het eerste deel van een reis). De definitie van „luchthaven” kan ook sommige reizen uitsluiten, aangezien er geen vliegbelasting verschuldigd was voor een vertrek van een luchthaven buiten Ierland.

⁽¹⁾ Uitspraak van het Hooggerechtshof van 15 mei 1992, *Texaco (Ireland) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes)*, Irish Tax Reports (IV) 1988-1993.

⁽²⁾ In dat verband verwijst Ierland naar de definitie van „luchthaven” in artikel 55, lid 1, van de begrotingswet en de latere wijziging ervan.

- (52) Ierland heeft er ook op gewezen dat de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers normaal is in het geval van vliegbelastingen die door andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, worden geheven. Ierland heeft aangevoerd dat de regels voor elke belasting moeten worden gelezen in de context van de desbetreffende nationale wetgeving.

4.2. De uitlegging van de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers

- (53) Ierland heeft opmerkingen gemaakt over punt 88 van het arrest in zaak T-512/11, dat betrekking heeft op de volgende verklaring in punt 20 van het besluit van 2011: „Voor wat het niet-toepassen van de belasting op transfer- en transitopassagiers betreft, verklaren de Ierse autoriteiten dat het feit dat geen enkel eerste deel van een gehele reis aan de belasting is onderworpen, garandeert dat de passagier niet wordt gestraft omdat een route een overstap omvat om de eindbestemming te bereiken.” In het bovengenoemde punt van zijn arrest in zaak T-512/11 had het Gerecht aangegeven dat de Commissie weliswaar geen reden had om te twijfelen aan de informatie in de brief van Ierland van 15 oktober 2009, waarop punt 20 van het besluit van 2011 is gebaseerd, maar dat zelfs indien de uitlegging van de Ierse autoriteiten dat elk eerste deel van een reis met een overstap is vrijgesteld van de betaling van de vliegbelasting wordt gevolgd, de aangehaalde voorbeelden in de tabel in punt 9 van het besluit van 2011 die uitlegging nog steeds niet konden staven. Het Gerecht heeft erop gewezen dat het niet duidelijk was en dat de Commissie ook niet heeft uitgelegd waarom passagiers die van New York naar Dublin reisden met een overstap in Shannon de vliegbelasting niet hoefden te betalen voor het vertrek vanaf de luchthaven van Shannon waar de overstap plaatsvond. Ierland heeft naar punt 13 van zijn brief van 15 oktober 2009 verwezen, dat als volgt luidt: „De vrijstelling garandeert ten aanzien van transferpassagiers enkel dat het eerste deel van een gehele reis niet onderworpen is aan de vliegbelasting.” Ierland heeft erop gewezen dat dit punt gebaseerd is op een beschrijving van een vlucht tussen Dublin en New York met een overstap in Shannon en dat dit punt correct was in de context van die reis, maar dat het niet correct was om dit punt als algemene regel aan te merken op grond waarvan de vliegbelasting nooit zou worden geheven over het eerste deel van een reis.
- (54) Met betrekking tot het door het Gerecht in punt 88 van zijn arrest in zaak T-512/11 aangehaalde voorbeeld van een reis van New York naar Dublin met een overstap in Shannon, heeft Ierland uitgelegd dat er geen vliegbelasting verschuldigd was voor geen enkel deel van die reis vanwege de bewoording van de begrotingswet, met name dat:
- het eerste deel (New York naar Shannon) was vrijgesteld omdat de belasting alleen wordt geheven over vertrekken vanaf Ierse luchthavens;
 - het tweede deel (Shannon naar Dublin) was vrijgesteld omdat de passagier op de luchthaven van Shannon wordt aangemerkt als transfer- of transitopassagier in de zin van artikel 55, lid 1, van de begrotingswet.
- (55) Ierland heeft geconcludeerd dat de gehele reis van New York naar Dublin met overstap in Shannon vanwege de bewoording van de begrotingswet was vrijgesteld van de vliegbelasting. Volgens Ierland waren de toelichtingen in zijn brief van 15 oktober 2009 bedoeld om de wet te verduidelijken, maar zijn zij niet bindend.

4.3. De logica achter de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers en het referentiestelsel dat moet worden gebruikt om deze vrijstelling te beoordelen

- (56) Wat de redenen voor de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers betreft, heeft Ierland verklaard dat het niet passend was om individuele vluchten afzonderlijk te belasten als zij in werkelijkheid deel uitmaakten van een enkele reis. In dat verband heeft Ierland verwezen naar:
- de bewoording van de definitie van „transferpassagier” of „transitopassagier” voor de toepassing van de vliegbelasting, overeenkomstig artikel 55, lid 1, van de begrotingswet (de bepaling is aangehaald in overweging 18);
 - de tekst van de brief van Ierland aan de Commissie van 15 oktober 2009, waarin Ierland heeft toegelicht dat de vliegbelasting bedoeld was om een enkele reis te belasten, ook al was de reis in verschillende segmenten verdeeld.
- (57) Ierland heeft met name verwezen naar het hypothetische scenario, zoals uiteengezet in zijn brief aan de Commissie van 15 oktober 2009, van een vlucht uit de Verenigde Staten naar Dublin met een overstap in Shannon. In die tekst stond dat „de vlucht duidelijk tussen de VS en Dublin is en dat vanwege de overstap geen vliegbelasting verschuldigd mag zijn”. In de beschrijving van een vlucht in de tegenovergestelde richting staat in de tekst vermeld dat „voor vluchten die het land met een overstap verlaten, het enige doel van de vrijstelling erin bestaat ervoor te zorgen dat beide delen van de reis niet afzonderlijk moeten worden belast”. Volgens Ierland is hiermee onderstreept dat de reis van Dublin naar de Verenigde Staten als een enkele reis werd gezien en dus slechts een keer aan de vliegbelasting hoefde te worden onderworpen, ook al ging het om meerdere vertrekken.

- (58) Ierland heeft verklaard dat dit de reden was waarom in artikel 55, lid 1, van de begrotingswet uitdrukkelijk is bepaald dat „transfer-” en „transitopassagiers”, zoals aldaar gedefinieerd, van het toepassingsgebied van de vliegbelasting zijn uitgesloten.
- (59) Voor wat betreft het door de Commissie in haar inleidingsbesluit overwogen referentiestelsel, hetzij i) als een belasting die wordt geheven over elk vertrek, hetzij ii) als een belasting die wordt geheven over elke reis, die uit verschillende segmenten kan bestaan, heeft Ierland aangevoerd dat de vliegbelasting tot doel had elke reis slechts eenmaal te belasten. Volgens Ierland zou het juist zijn om de vliegbelasting eerder te zien als een reisbelasting dan als een vertrekbelasting. In artikel 55, lid 2, van de begrotingswet wordt „vertrek” genoemd als aanleiding voor de vliegbelasting. De in de overwegingen 18 en 19 beschreven definities en artikelen van de begrotingswet tonen echter aan dat de belaste dienst de reis was en dat het werkelijke doel erin bestond reizen te belasten, niet vertrekken.

4.4. Het onderscheid tussen point-to-pointluchtvaartmaatschappijen en andere luchtvaartmaatschappijen

- (60) Ierland was van mening dat de beoordeling of de luchtvaartmaatschappijen die uitsluitend point-to-pointdiensten verlenen en de luchtvaartmaatschappijen die aansluitende vluchten aanbieden zich, gelet op de doelstelling van het belastingstelsel van de betrokken lidstaat, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, slechts een secundaire reden kan zijn om de klacht af te wijzen. Het voornaamste argument van Ierland is dat de vliegbelasting tot doel had reizen te belasten, niet individuele vertrekken. Bijgevolg weerspiegelt de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers slechts het feit dat een enkele reis uit verschillende „delen” kan bestaan. Ierland heeft er ook op gewezen dat de vliegbelasting niet bedoeld was om een specifiek bedrijfsmodel te begunstigen of te bestraffen.

4.5. De aard en de opzet van de belasting

- (61) Tot slot heeft Ierland verklaard dat, indien de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen voordelen verleende, deze rechtstreeks zouden kunnen voortvloeien uit de basis- en hoofdbeginselen van het Ierse belastingstelsel, zoals het voorkomen van dubbele belasting of fiscale neutraliteit.
- (62) Herinnerend aan de verklaringen in zijn brief van 15 oktober 2009, heeft Ierland uitgelegd dat de vrijstelling bedoeld was om te voorkomen dat de vliegbelasting te veel wordt geheven, en met name om te voorkomen dat passagiers worden gediscrimineerd omdat hun reis een overstap omvatte. Deze verwijzing naar discriminatie hield noodzakelijkerwijze een vergelijking in van a) passagiers van wie de reis een overstap omvatte en van b) passagiers op een directe vlucht. Aangezien het de bedoeling was beide groepen passagiers op dezelfde manier te behandelen, bevestigt dit de conclusie dat de vliegbelasting tot doel had elke reis slechts eenmaal te belasten.
- (63) Ierland heeft ook gewezen op de noodzaak om dubbele belasting te voorkomen. Hoewel dit beginsel misschien niet is aangehaald in de brief van Ierland van 15 oktober 2009, zijn in die brief kwesties van billijkheid en gelijke behandeling aangekaart die ertoe leiden dat de staten zich onthouden van dubbele belasting. Ierland heeft ook gewezen op het beginsel van fiscale neutraliteit.

5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

5.1. Opmerkingen van Ryanair

- (64) Ryanair is van mening dat de maatregel selectief is en derhalve staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, zonder dat deze maatregel onder een van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU valt.
- (65) De luchtvaartmaatschappij heeft erop gewezen dat haar opmerkingen moeten worden gelezen tegen de achtergrond van:
- haar bij de Commissie ingediende klacht van 21 juli 2009 tegen het verlenen van onrechtmatige steun via de vliegbelasting;
 - haar verzoekschrift van 24 september 2011 aan het Gerecht in zaak T-512/11, samen met de bijlagen daarbij;
 - haar andere schriftelijke en mondelinge opmerkingen van 24 september 2011, ingediend bij het Gerecht in zaak T-512/11, met inbegrip van met name haar antwoord van 17 januari 2012.

5.1.1. *Het precieze toepassingsgebied van de vliegbelasting, de rechtvaardiging van de vliegbelasting en de redenen voor het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers*

- (66) Ryanair is het ermee eens dat de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers in het voorbeeld van de vlucht Dublin-Shannon-New York betrekking zou hebben op het tweede deel van de reis. Dienovereenkomstig voert Ryanair aan dat de totale belasting die vóór de tariefwijziging van 1 maart 2011 verschuldigd was, slechts het lagere tarief van 2 EUR (voor Dublin-Shannon) had mogen zijn in plaats van de in tabel 1 vermelde 10 EUR.

- (67) Zelfs indien Ierland het bewijs levert dat de toepassing van deze maatregel in de praktijk in overeenstemming was met de uitlegging dat het eerste deel van een reis van de vliegbelasting is vrijgesteld, zou dit volgens Ryanair bovendien niet volstaan om de in de begrotingswet vastgestelde verstoring op te heffen.

5.1.2. *Het „normale” belastingstelsel of het referentiebelastingstelsel*

- (68) Ryanair maakt een voorbehoud ten aanzien van de definitie en relevantie van het „normale” belastingstelsel of het referentiebelastingstelsel, in afwachting van de uitkomst van het beroep dat bij het Hof van Justitie is ingesteld in het arrest in de gevoegde zaken C-164/15 P en C-165/15 P ⁽¹⁾. Ryanair betoogt dat de definitie van de Commissie van het „normale” belastingstelsel of het referentiebelastingstelsel in strijd is met een aantal conclusies dat de Commissie in de rest van het inleidingsbesluit trekt.

5.1.3. *De vraag of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers afwijkt van het referentiestelsel*

- (69) Ryanair verwijst naar punt 44 van het inleidingsbesluit, citeert uit dat stuk tekst en vraagt zich daarbij af hoe de Commissie, op basis van de eerdere conclusie over het referentiebelastingstelsel, in punt 44 argumenteert dat „de vliegbelasting tot doel heeft belasting te heffen over vliegreizen die beginnen op een luchthaven in Ierland”, maar vervolgens zonder nadere toelichting of analyse overgaat tot de onlogische conclusie dat het in het licht van dat doel „passend kan zijn om een onderscheid te maken tussen de juridische en de feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die uitsluitend point-to-pointdiensten aanbieden en die van luchtvaartmaatschappijen die ook diensten verlenen die een transfer of transit op dergelijke luchthavens omvatten” ⁽²⁾. De eerdere conclusie waarnaar Ryanair verwijst, wordt gegeven in punt 42 van het inleidingsbesluit waarin de Commissie het voorlopige standpunt inneemt dat het referentiebelastingstelsel een belasting is die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland.
- (70) Ryanair beschouwt de citaten in punt 44 van het inleidingsbesluit als een poging om een onderscheid te rechtvaardigen tussen de juridische en feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die point-to-pointdiensten aanbieden en luchtvaartmaatschappijen die ook diensten verlenen die een transfer of transit omvatten. Ryanair beschouwt een dergelijk onderscheid als onjuist en betreurenswaardig, aangezien hiermee kennelijk het fundament zou worden gelegd om in een eindbeslissing vast te stellen dat de onderzochte maatregel geen staatssteun vormde.
- (71) In haar opmerkingen verwijst Ryanair naar punt 45 van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie met betrekking tot de beschikkingspraktijk op het gebied van concentratiecontrole in de Unie uitlegt dat diensten die een transfer of transit omvatten, vanuit het oogpunt van de klant een reis vormen van de luchthaven van herkomst naar de luchthaven van bestemming, en niet twee afzonderlijke reizen. Volgens Ryanair verwacht de Commissie daarbij de zeer enge technische afbakening van de relevante productmarkten in concentratiezaken met het begrip „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie” in staatssteunzaken. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie en het inleidingsbesluit ⁽³⁾ voert Ryanair aan dat het begrip „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie” niet wordt bepaald door de substitueerbaarheid van vraag en aanbod (hetgeen volgens Ryanair criteria zijn die gewoonlijk in concentratieonderzoeken en andere mededingingszaken worden gebruikt en waarop de Commissie zich hier heeft gebaseerd), maar afhankelijk is van de doelstellingen die met de onderzochte regeling worden nagestreefd.
- (72) De „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie” in staatssteunzaken is volgens Ryanair bijna altijd veel ruimer van omvang dan de „relevante productmarkten” in concentratiezaken, aangezien de door de nationale regeling nagestreefde doelstellingen in deze of andere staatssteunzaken niets te maken hadden met de afbakening van de relevante productmarkten in concentratiecontrolezaken. In dat verband verwijst Ryanair opnieuw naar de rechtspraak van het Hof op grond waarvan het Hof de „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie” niet heeft afgebakend vanuit het perspectief van de klanten of de bedrijfsmodellen van de begunstigten, zoals de Commissie in dit besluit voorstelt.

⁽¹⁾ Zoals uiteengezet in overweging 16 heeft het Hof van Justitie op 21 december 2016 een uitspraak gedaan.

⁽²⁾ Punt 44 van het inleidingsbesluit luidt als volgt: „Het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers wijkt af van de algemene regeling op grond waarvan een belasting wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland. Het valt echter te betwijfelen of bij deze afwijking een onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de doelstelling van de vliegbelasting, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Indien de doelstelling van de vliegbelasting erin bestaat een belasting te heffen over vliegreizen die op een luchthaven in Ierland beginnen, kan het passend zijn een onderscheid te maken tussen de juridische en feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die alleen point-to-pointdiensten aanbieden en die van luchtvaartmaatschappijen die ook diensten aanbieden die een transfer of transit op deze luchthavens omvatten.”

⁽³⁾ Verwijzing naar bijvoorbeeld het arrest van het Gerecht van 22 januari 2013, Salzgitter/Commissie, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, punt 81, naar analogie met het arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2011, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598. Ryanair verwijst ook naar de punten 21, 28, 29 en 30 van het inleidingsbesluit.

- (73) In haar opmerkingen verwijst Ryanair naar de besluitpraktijk van de Commissie, bijvoorbeeld op het gebied van online- en fysieke kansspelactiviteiten, waarbij de Commissie aanvaardt dat ondernemingen met verschillende bedrijfsmodellen zich in een juridisch en feitelijk vergelijkbare situatie bevinden zoals bedoeld in overweging 72 ⁽¹⁾.
- (74) Ryanair legt uit dat, indien het referentiestelsel van de vliegbelasting een belasting is die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland, het enige logische gevolg kan zijn dat de regeling geen rekening dient te houden met de opvattingen van de passagiers over hun reis of het bedrijfsmodel van de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Een andere uitlegging zou een selectieve benadering weerspiegelen, die enger is dan de doelstelling van de vliegbelasting en dus voldoet aan een van de belangrijkste voorwaarden voor staatssteun.
- (75) Meer in het bijzonder zou de selectiviteit van dit besluit voortvloeien uit het feit dat traditionele luchtvaartmaatschappijen die transfer- en transitovluchten aanbieden en die welke uitsluitend point-to-pointvluchten volgen (zoals Ryanair), zich weliswaar in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden voor wat staatssteun betreft, maar dat alleen de eerstgenoemde maatschappijen in aanmerking zouden komen voor de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers.
- (76) Ryanair voert aan dat de begunstigden van deze vrijstelling gemakkelijk a priori kunnen worden gedefinieerd. Bovendien kon niet worden beweerd dat de vrijstelling zonder discriminatie openstond voor alle luchtvaartmaatschappijen. Ten eerste is het voor een luchtvaartmaatschappij vrijwel onmogelijk om haar fundamentele bedrijfsmodel aan te passen van een point-to-pointmodel naar een hub-and-spokesmodel; Voor zover Ryanair bekend is, bestaat er geen enkel precedent voor een dergelijke verandering op de markt. Ten tweede zou een dergelijke aanpassing verder worden belemmerd door capaciteitsbeperkingen op de meeste luchthavens.
- (77) Tot slot vormt het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers volgens Ryanair een duidelijke afwijking van het referentiestelsel en de met de vliegbelasting nagestreefde doelstellingen overeenkomstig de uitlegging van deze begrippen door de rechtspraak van de Unie. In dat verband verwijst Ryanair naar haar eerdere opmerkingen waarin zij stelt dat de niet-aangegeven maar werkelijke doelstellingen van Ierland erin bestonden bepaalde binnenlandse luchtvaartmaatschappijen selectief te steunen en de luchthaven van Dublin als internationaal knooppunt te promoten.

5.1.4. Vloeit het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers rechtstreeks voort uit de basis- en hoofdbeginselen?

- (78) Ryanair verwerpt de idee dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers rechtstreeks voortvloeit uit „de basis- en hoofdbeginselen ervan”. Ryanair beschouwt het inleidingsbesluit als een poging om die conclusie te rechtvaardigen met een reeks verwrongen argumenten die achteraf door Ierland en de Commissie zijn verzameld om de duidelijke implicaties van het „referentiestelsel” en de „doelstelling” van de vliegbelasting, zoals eerder gedefinieerd in het inleidingsbesluit, teniet te doen door middel van het wazige begrip „basis- en hoofdbeginselen”.
- (79) Voor wat punt 6.1.5 van het inleidingsbesluit betreft, maakt Ryanair opmerkingen over een aantal beginselen die volgens haar door de Commissie of Ierland of beide worden gepostuleerd:
- „duidelijkheid bij de toepassing” ⁽²⁾: Ryanair werpt de vraag op of [men wordt geacht te aanvaarden dat] deze „duidelijkheid” wordt verwezenlijkt door selectieve omzeiling van het referentiestelsel en de doelstelling van de vliegbelasting;
 - voorkomen dat de „vliegbelasting te veel wordt geheven” ⁽³⁾: Ryanair vindt deze formulering onduidelijk. Ryanair verwijst naar een besluit van de Commissie betreffende een steunmaatregel ter vermindering van de kosten van elektriciteitsintensieve ondernemingen die voortvloeien uit de financiering van steun voor energie uit hernieuwbare energiebronnen ⁽⁴⁾, en meer in het bijzonder naar punt 32 van dat besluit, waarin is bepaald dat „de maatregel ook selectief is omdat alleen [energie-intensieve gebruikers] in bepaalde specifieke sectoren van de maatregel kunnen profiteren”. Op grond daarvan concludeert Ryanair dat de billijke en rechtvaardige toepassing van de vliegbelasting slechts een aanvullend argument vormt tegen de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers. Evenzo zou de Commissie tot de bevinding moeten komen dat een vrijstelling voor luchtvaartmaatschappijen die vanwege hun hub-and-spokesmodel intensieve gebruikers van luchthaveninfrastructuur zijn, staatssteun vormt. Ryanair voert aan dat indien, zoals de Commissie in het inleidingsbesluit opmerkt, de vermeende wens van Ierland erin bestaat passagiers te beschermen tegen de gevolgen van een vlucht met een overstap ⁽⁵⁾, de betrokken maatregel een steunmaatregel van sociale aard vormt en dat de verenigbaarheid ervan moet worden getoetst aan artikel 107, lid 2, VWEU;

⁽¹⁾ Besluit van de Commissie van 17 maart 2015 betreffende steunmaatregel SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) — Verschillende belasting-tarieven voor online- en fysieke kansspelen (PB C 136 van 24.4.2015, blz. 1), punt 56.

⁽²⁾ Zie punt 48 van het inleidingsbesluit.

⁽³⁾ Besluit van de Commissie van 31 augustus 2015 betreffende steunmaatregel SA.42424 — Verminderde bijdrage aan de financiering van de steun voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen voor energie-intensieve gebruikers, Denemarken (PB C 369 van 6.11.2015, blz. 1), punt 32.

- de veronderstelling „de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers is normaal in het geval van vliegbelastingen die door andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, worden geheven”: ten aanzien van de punten 41 tot en met 44 van haar eerdere verzoekschriften bij het Gerecht in zaak T-512/11 verwerpt Ryanair het argument van de „gangbare internationale praktijk”. Ryanair voert aan dat de verwijzing naar het Verenigd Koninkrijk als een zogenaamd vergelijkbaar voorbeeld niet strookt met het laattijdig gecorrigeerde begrip van de Commissie over het vliegbelastingmechanisme dat in punt 6.1.2 van het inleidingsbesluit is besproken;
- de veronderstelling „de naam en zelfs de bewoording van de vliegbelasting kunnen suggereren dat het hoofdbeginsel ervan erin bestaat een belasting te heffen over vliegreizen vanaf een luchthaven in Ierland, in plaats van over elk vertrek van een luchthaven in Ierland” ⁽¹⁾: volgens Ryanair kan dit standpunt niet worden gehandhaafd, aangezien in de toepasselijke wettelijke bepaling ter omschrijving van de vliegbelasting het woord „elk” slechts een keer wordt gebruikt en alleen in samenhang met het woord „vertrek”, en niet met het woord „vliegreis”. Ryanair benadrukt dat een „vertrek” niet hetzelfde is als een „vliegreis”. De gissing van de Commissie dat in deze tekst van de begrotingswet de nadruk ligt op „elke vliegreis” in plaats van op „elk vertrek” was dan ook gewoonweg een ontkenning van de duidelijke letter en betekenis van de tekst van de begrotingswet en was bedoeld om het onrechtvaardigbare te rechtvaardigen. Meer in het algemeen is de naam die een lidstaat aan een maatregel toekent geen factor waarop het recht van de Unie berust om te bepalen of die maatregel staatssteun vormt.

- (80) Ten aanzien van de duur van de vooronderzoeksprocedure, de procesvoering en de formele onderzoekprocedures verklaart Ryanair dat de relevante feiten nu al duidelijk genoeg moeten zijn. Ryanair vreest dat onder deze omstandigheden de opmerking van de Commissie in het inleidingsbesluit dat haar huidige conclusie over de verenigbaarheid van de omstreden vrijstelling met het „basis- en hoofdbeginsel” van de vliegbelasting mogelijk moet worden herzien in het licht van de in het kader van het formele onderzoek verzamelde informatie, zeer weinig hoop biedt dat de Commissie haar standpunten daadwerkelijk zal wijzigen. In dat verband benadrukt Ryanair dat in geen geval informatie of argumentatie achteraf de duidelijke letter en implicaties van de omstreden vrijstelling van transfer- en transitopassagiers mag verdraaien of mag worden gebruikt als excuus voor de vaststelling in dit besluit dat er geen sprake is van steun.

5.1.5. *Het bestaan van staatssteun*

- (81) Ryanair verzoekt de Commissie haar voorlopige bevindingen in het licht van haar opmerkingen te herzien.
- (82) In haar opmerkingen deelt Ryanair het standpunt van de Commissie dat de betrokken maatregel, voor zover deze staatssteun vormt, niet onder een van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU valt.

5.2. **Opmerkingen van Aer Lingus**

- (83) Aer Lingus voert aan dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en wel om de volgende twee redenen:
- Het referentiestelsel van de vliegbelasting houdt in dat een belasting over de vertrekkende op een vliegtuig vanaf een luchthaven in Ierland wordt geheven op basis van de gehele reis, zodat een reis die uit twee aansluitende vluchten bestaat als een enkele reis wordt behandeld en de vliegbelasting niet van toepassing is op reizen die beginnen buiten Ierland. De vliegbelasting wordt slechts eenmaal geheven ten opzichte van de gehele reisroute. Op basis van dat „reisreferentiestelsel” kan de vliegbelasting niet als selectief worden beschouwd en zou deze derhalve geen staatssteun vormen.
 - Zelfs indien de Commissie vasthoudt aan haar voorlopige standpunt dat het referentiestelsel van de vliegbelasting is gebaseerd op elk vertrek van een vlucht vanaf een Ierse luchthaven, is de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers niet selectief omdat zij geen discriminatie tussen marktdeelnemers inhoudt: zuivere point-to-pointluchtvaartmaatschappijen hebben te maken met objectief verschillende omstandigheden in vergelijking met luchtvaartmaatschappijen die diensten voor transfer- en transitopassagiers exploiteren. De vrijstelling zou in elk geval ook gerechtvaardigd zijn omdat de vrijstelling de bezorgdheden over dubbele belasting aanpakt en is afgestemd op het hoofdbeginsel van de vliegbelasting dat de belasting betrekking moet hebben op de reis.

5.2.1. *De doelstelling van de vliegbelasting*

- (84) Aer Lingus heeft de Ierse belastingdienst om opheldering verzocht over de uitlegging van de begrotingswet. Op 30 maart 2009 heeft de Ierse belastingdienst Aer Lingus een e-mail gestuurd waarin de uitlegging van de begrotingswet is toegelicht. Aer Lingus betoogt dat op basis van die e-mail duidelijk uit de uitlegging van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet blijkt dat de belasting moet worden vastgesteld op basis van de eindbestemming, zonder rekening te houden met eventuele overstappen. Aer Lingus concludeert dat de belasting,

⁽¹⁾ Zie punt 49 van het inleidingsbesluit.

ongeacht het aantal segmenten van een reis, wordt geheven op basis van de eindbestemming van de passagier en een keer wordt berekend op basis van de gehele reis, ongeacht of deze een of meer vluchten omvat. Het relevante stuk tekst uit de e-mail van 30 maart 2009 luidt als volgt:

„De vlucht eindigt op de door de passagier geboekte eindbestemming, ongeacht de route die voor hem/haar naar zijn/haar bestemming is gepland door de luchtvaartmaatschappij. In uw scenario van de trans-Atlantische vluchten [Shannon-Dublin-Chicago] geldt dat als een persoon een vlucht van Shannon naar Chicago met Aer Lingus boekt, Aer Lingus een belastingtarief van 10 EUR moet toepassen, aangezien die vlucht in Chicago eindigt, d.w.z. op meer dan 300 km afstand van de luchthaven van Dublin. Het feit dat er onderweg een overstap plaatsvindt, verandert het standpunt niet” (onderstreping toegevoegd door Aer Lingus).

- (85) Aer Lingus is van oordeel dat deze uitlegging in overeenstemming is met de definities van transfer- en transitopassagiers die betrekking hebben op de „reis” van de passagier en niet zozeer op de vlucht van de passagier. Volgens Aer Lingus volgt hieruit dat een „reis” direct kan zijn of een overstap van maximaal zes uur kan omvatten.

5.2.2. *De redenen om een reis van een passagier vanuit Ierland te belasten, maar niet een transfer-/transitovlucht*

- (86) Volgens Aer Lingus wordt met de vrijstelling in kwestie uitvoering gegeven aan het basisbeginsel dat de belasting moet worden vastgesteld op basis van de eindbestemming zonder rekening te houden met eventuele overstappen.
- (87) Aer Lingus betoogt dat de vrijstelling bovendien tot doel zou hebben dubbele belasting te voorkomen, niet alleen in Ierland, maar ook grensoverschrijdend. In dit verband verwijst Aer Lingus naar een stuk tekst uit de in overweging 84 genoemde e-mail die zij van de Ierse belastingdienst heeft ontvangen:

„Het effect van de definitie van „transferpassagier” is dat wordt voorkomen dat de belasting over elk deel van de reis afzonderlijk wordt geheven [...], wanneer de vluchten op minder dan zes uur van elkaar liggen. Indien de vluchten op meer dan zes uur van elkaar liggen, zou de vrijstelling voor „transferpassagiers” niet van toepassing zijn en zou elk deel van de reis afzonderlijk moeten worden belast (d.w.z. twee vertrekkende, elk onderworpen aan het toepasselijke vliegbelastingtarief)” (onderstreping toegevoegd door Aer Lingus).

- (88) Op basis van het in overweging 87 geciteerd stuk tekst concludeert Aer Lingus dat het feit of de vliegbelasting van toepassing is op een passagier die van een Ierse luchthaven vertrekt op een vlucht die deel uitmaakt van een reis met twee (of meer) segmenten, in eerste instantie afhankelijk is van de plaats van vertrek van de eerste vlucht en in tweede instantie de plaats van aankomst van de eindbestemming. Dit zou voorkomen dat:

— de vliegbelasting van toepassing is op meer dan een deel van een reis, en

— de vliegbelasting van toepassing is op een deel van de reis, terwijl een equivalente belasting van een ander rechtsgebied reeds van toepassing is op dezelfde reis.

- (89) Aer Lingus legt uit dat de betrokken vrijstelling niet uniek is voor de vliegbelasting van Ierland, maar een inherent kenmerk is van andere vliegbelastingregelingen. In dat verband wijst Aer Lingus op de toepassing van de belasting op vliegtuigpassagiers (Air Passenger Duty of „APD”) in het Verenigd Koninkrijk, waarbij aansluitende vluchten worden behandeld als een enkele reis in plaats van twee afzonderlijke reizen, mits de aansluiting voldoet aan bepaalde specifieke eisen ⁽¹⁾. Aer Lingus legt verder uit dat de definitie van een „aansluitende vlucht” weliswaar afhankelijk is van een aantal factoren, waaronder het tijdsverschil tussen de desbetreffende vluchten en of er sprake is van een aansluiting op een binnenlandse vlucht in het Verenigd Koninkrijk dan wel een internationale vlucht, maar dat het doorslaggevend beginsel is dat aansluitende vluchten als een enkele reis worden behandeld en dat de APD alleen wordt geheven over reizen die geacht worden in het Verenigd Koninkrijk te zijn begonnen. Bij wijze van uitzondering zouden vluchten die aankomen uit en vertrekken naar hetzelfde land, niet worden beschouwd als aansluitingen (bijvoorbeeld Parijs-Londen-Marseille) en zou de APD worden geheven over reizen die beginnen in het Verenigd Koninkrijk. Aer Lingus merkt verder op dat om voor de vrijstelling van aansluitende vluchten in aanmerking te komen, de aansluitende vluchten op hetzelfde ticket of dezelfde conjunctietickets vermeld moeten staan en dat zelf geboekte aansluitingen derhalve niet voor deze vrijstelling in aanmerking zouden komen.

⁽¹⁾ Zie de website van de Britse belastingdienst (HM Revenue and Customs), Excise Notice 550: Air Passenger Duty, <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty>

(90) Aer Lingus geeft andere voorbeelden van belastingen ⁽¹⁾:

- Frankrijk: de Franse burgerluchtvaartbelasting (Taxe Aviation Civile) zou passagiers vrijstellen met een aansluitende vlucht op een Franse luchthaven (overstap minder dan 24 uur) en directe transitopassagiers (hetzelfde vluchtnummer en vliegtuig). De belasting zou worden berekend op basis van het eindpunt van de reis waarvoor een enkel ticket is uitgegeven;
- Oostenrijk: een belasting die wordt berekend op basis van het verste punt van een reisroute waarvoor een enkel ticket is uitgegeven met een aansluitende vlucht, mits de transfer binnen 24 uur plaatsvindt;
- Duitsland: belasting op basis van het verste geografische punt dat op het ticket vermeld staat; afhankelijk van het land van transfer geldt een regel van 12 uur of 24 uur.

5.2.3. De toepassing van de vliegbelasting voor en na 2011

(91) Aer Lingus heeft voorbeelden gegeven, die in tabel 2 zijn opgenomen, om de toepassing van de vliegbelasting te illustreren en tevens de redenen verstrekt voor de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers.

Tabel 2

Voorbeelden van de toepassing van de vliegbelasting voor en na 2011 door Aer Lingus

	Route	Voor 2011 (euro)	Na 2011 (euro)	Belastbaar feit
1	Dublin-New York	10	3	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Afstand van de reis: meer dan 300 km
2	New York-Dublin	0	0	— Geen vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Mogelijk onderworpen aan Amerikaanse belasting
3	Dublin-Manchester	2	3	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Afstand van de reis: minder dan 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Geen vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Mogelijk onderworpen aan Britse belasting
5	Londen-Dublin-New York <i>Overstap: minder dan zes uur</i>	0	0	— Vertrek vanaf een Britse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar wel een Britse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven die is vrijgesteld omdat het een transfer in de zin van de definitie betreft
6	Londen-Dublin-New York <i>Overstap: meer dan zes uur</i>	10	3	— Vertrek vanaf een Britse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar wel een Britse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven die is onderworpen aan de Ierse belasting omdat het geen transfer in de zin van de definitie betreft: afstand van de reis meer dan 300 km

⁽¹⁾ Aer Lingus heeft uittreksels uit de IATA-lijst van ticket- en luchthavenbelastingen en -vergoedingen verstrekt, met nadere gegevens over de Oostenrijkse, Duitse en Franse belastingen.

	Route	Voor 2011 (euro)	Na 2011 (euro)	Belastbaar feit
7	New York-Shannon-Dublin <i>Overstop: minder dan zes uur</i>	0	0	— Vertrek vanaf een Amerikaanse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar mogelijk wel een Amerikaanse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven vrijgesteld van de Ierse belasting omdat het een transfer in de zin van de definitie betreft
8	New York-Shannon-Dublin <i>Overstop: meer dan zes uur</i>	2	3	— Vertrek vanaf een Amerikaanse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar mogelijk wel een Amerikaanse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven die is onderworpen aan de Ierse belasting omdat het geen transfer in de zin van de definitie betreft: afstand van de reis meer dan 300 km
9	Dublin-Shannon-New York <i>Overstop: minder dan zes uur</i>	10	3	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (DUB): onderworpen aan Ierse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (SNN) niet onderworpen aan Ierse belasting omdat het een transfer in de zin van de definitie betreft — Afstand van de reis: meer dan 300 km
10	Dublin-Shannon-New York <i>Overstop: meer dan zes uur</i>	12	6	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (DUB): onderworpen aan Ierse belasting en afstand van de reis minder dan 300 km — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (SNN) onderworpen aan Ierse belasting, omdat het geen transfer in de zin van de definitie betreft; afstand van de reis meer dan 300 km

(92) Aer Lingus heeft opmerkingen ingediend over tabel 2:

- tabel 2 bevat voorbeelden van de vliegbelasting zoals die in de praktijk over verschillende routes werd geheven in overeenstemming met de toen geldende richtsnoeren van de Ierse belastingdienst (zoals vermeld in de overwegingen 84 en 87);
- in de voorbeelden 1 tot en met 4 (allemaal reizen bestaande uit een enkele vlucht) wordt geïllustreerd dat de vlucht vanaf een Ierse luchthaven moest vertrekken om een belastbaar feit te zijn krachtens de Ierse vliegbelasting;
- in de voorbeelden 5 tot en met 8 (reizen die beginnen buiten Ierland) wordt geïllustreerd hoe de vrijstelling voorkwam dat een passagier voor dezelfde reis in verschillende rechtsgebieden een vliegbelasting moest betalen, en dat een overstop beperkt moest zijn tot zes uur;
- in de voorbeelden 9 en 10 (reizen die beginnen in Ierland met een aansluitende vlucht in Ierland) wordt geïllustreerd hoe de vrijstelling voorkwam dat een passagier meer dan eens aan de vliegbelasting werd onderworpen, mits de overstop niet meer dan zes uur duurde, en dat de belasting werd berekend op basis van de gehele reis.

5.2.4. De toepassing van de vliegbelasting door Aer Lingus en de vrijstelling voor transfer-/transitopassagiers

(93) Aer Lingus haalt het inleidingsbesluit aan waar wordt verwezen naar een brief van Ierland van 15 oktober 2009, waarin is uitgelegd dat in het geval van een reis die meerdere segmenten omvat, de vliegbelasting het eerste deel van een dergelijke reis vrijstelt ⁽¹⁾. Aer Lingus benadrukt dat zij dat beginsel niet erkent en geen helderheid kan scheppen over de reden waarom een dergelijk beginsel werd voorgesteld.

⁽¹⁾ Punten 19 en 20 van het inleidingsbesluit.

- (94) Volgens Aer Lingus is een dergelijk beginsel niet in overeenstemming met de richtsnoeren van de Ierse belastingdienst die zijn verstrekt in de in overweging 84 genoemde e-mail van 30 maart 2009 en komt het niet overeen met de wijze waarop de vliegbelasting in de praktijk door Aer Lingus werd berekend. Dat beginsel zou evenmin stroken met de voorbeelden in punt 20 van het inleidingsbesluit, aangezien die niet illustreren dat de vrijstelling voor transitopassagiers werd toegepast op het eerste deel van een reis, maar veeleer aantonen dat een reis niet onder de vliegbelasting viel als deze buiten Ierland begon ⁽¹⁾.
- (95) Aer Lingus voert aan dat zij de vliegbelasting overeenkomstig de richtsnoeren van de Ierse belastingdienst heeft geïnd en dat zij het overgemaakte bedrag door middel van een eigen verklaring aan de autoriteiten heeft gerapporteerd ⁽²⁾.

5.2.5. De aanwezigheid van staatssteun

- (96) Aer Lingus stelt dat er geen sprake is van selectiviteit bij de vrijstelling van de vliegbelasting voor van transfer- en transitopassagiers. Volgens Aer Lingus is het inherent aan de vliegbelastingregeling dat een transfer- of transitopassagier buiten beschouwing moet worden gelaten, omdat de vliegbelasting niet van toepassing is op bepaalde segmenten van een reis. In plaats daarvan is het belastbare feit een reis die begint in Ierland en is de verschuldigde belasting afhankelijk van de eindbestemming die op het ticket vermeld staat, ongeacht of de passagier een of meer vluchten neemt om die eindbestemming te bereiken.
- (97) In dat verband verwijst Aer Lingus naar punt 41 van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie zich voorlopig op het standpunt heeft gesteld dat het belastbare feit een reis is die in Ierland begint en dat de verschuldigde belasting afhankelijk is van de eindbestemming die op het ticket vermeld staat, ongeacht of de passagier een of meer vluchten neemt om die eindbestemming te bereiken:

„Een ander mogelijk referentiestelsel kan een belasting zijn die wordt geheven over vliegreizen vanaf een luchthaven in Ierland, waarbij het begrip „vliegreis” wordt opgevat als een reis vanaf een luchthaven in Ierland naar een eindbestemming die een of meer segmenten kan omvatten. Indien dit het juiste referentiestelsel zou zijn, lijkt het voor de hand liggend dat de vliegbelasting niet van toepassing mag zijn op transfer- of transitopassagiers. Derhalve zou de maatregel niet selectief zijn” (onderstreping toegevoegd door Aer Lingus).

5.2.6. Overige aangelegenheden

- (98) Uitgaande van de veronderstelling dat, indien de Commissie zou vasthouden aan haar voorlopige standpunt dat het referentiestelsel van de vliegbelasting de belasting van elk vertrek (afzonderlijk) is, heeft Aer Lingus het volgende aangevoerd:

- de vrijstelling voor transfer-/transitopassagiers is niet selectief, en
- zelfs indien de vrijstelling als selectief zou moeten worden beschouwd, zou zij gerechtvaardigd zijn.

5.2.6.1. Het eerste punt „de vrijstelling van transfer-/transitopassagiers is niet selectief”

- (99) Aer Lingus verwijst naar de rechtspraak ⁽³⁾ en voert aan dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op het vertrek van transfer- en transitopassagiers slechts selectief zou zijn indien een onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van de vliegbelasting, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. In dat verband verwijst Aer Lingus naar de vraag of het niet-toepassen op transfer- en transitopassagiers luchtvaartmaatschappijen, zoals Aer Lingus, (die een enkel ticket aanbieden voor reizen met twee of meer vluchten) bevoordeelt ten opzichte van point-to-pointluchtvaartmaatschappijen (die voor dergelijke reizen geen enkele tickets aanbieden en dus de vliegbelasting over elke vlucht moesten heffen voor passagiers van wie de reis een zelf geboekte aansluiting omvatte).
- (100) Aer Lingus concludeert in het licht van de verschillen in de feitelijke en juridische situatie tussen zuivere point-to-pointdiensten en diensten op basis van een enkel ticket — met name de verschillende kosten voor de luchtvaartmaatschappij en het niveau van de dienstverlening aan de passagier — dat de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers niet selectief was, en wel om de volgende redenen:
- er is vast en zeker een aanzienlijk deel van de passagiers van Aer Lingus dat er, om welke reden dan ook, voor kiest om zelf een aansluiting te boeken ⁽⁴⁾, ongeacht of Aer Lingus de mogelijkheid heeft om een enkel

⁽¹⁾ Zie de voorbeelden in punt 20 van het inleidingsbesluit, zoals opgenomen in overweging 91.

⁽²⁾ Aer Lingus heeft een voorbeeld van een dergelijk rapport gegeven en heeft toegelicht dat de gepresenteerde berekening eenvoudigweg een bepaald aantal transfer-/transitopassagiers aftrekt.

⁽³⁾ Arrest van Hof van Justitie van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

⁽⁴⁾ Een passagier die meerdere afzonderlijke boekingen uitvoert voor verschillende vluchten die samen zijn/haar reis vormen, in tegenstelling tot een enkele boeking voor meerdere vluchten bij één dienstverlener.

ticket aan te bieden voor de gehele reis. Aer Lingus is per definitie niet in staat vast te stellen of te kwantificeren hoeveel passagiers er de voorkeur aan geven zelf hun aansluiting te boeken — net zomin als point-to-pointluchtvaartmaatschappijen een duidelijke kwantificering kunnen geven van deze passagiers (die bijvoorbeeld zelf een aansluiting bij een andere luchtvaartmaatschappij kunnen boeken). Aer Lingus bevindt zich voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken in dezelfde feitelijke en juridische situatie als zuivere point-to-pointluchtvaartmaatschappijen;

- de situatie van Aer Lingus is echter feitelijk en juridisch verschillend voor passagiers die transfer- of transitoreizen met een enkel ticket kopen. In dat verband verwijst Aer Lingus naar een deel van de laatste zin van punt 45 [44] ⁽¹⁾ van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie volgens Aer Lingus zelf erkent dat „het wellicht passend is de juridische en feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die alleen point-to-pointdiensten verlenen te onderscheiden van die van luchtvaartmaatschappijen die ook diensten verlenen die een transfer of transit op een dergelijke luchthaven omvatten”.

(101) Voor wat betreft de stukken tekst van het inleidingsbesluit in verband met de verschillen tussen reizen die verschillende vluchten omvatten in het kader van een enkele boeking en reizen die meerdere vluchten omvatten in het kader van afzonderlijke boekingen, maakt Aer Lingus in de context van selectiviteit ook de volgende opmerkingen:

- ten aanzien van het stuk tekst „er zijn ook sterke verschillen bij de bedrijfsmodellen van luchtvaartmaatschappijen die de nadruk op punt-tot-puntdiensten leggen, en maatschappijen die diensten verzorgen die eventueel een transfer of transit omvatten” ⁽²⁾. Aer Lingus benadrukt dat zij specifieke procedures toepast om transfer- en transitopassagiers te helpen. Dit omvat de organisatie van een naadloze transfer door te voorzien in bijvoorbeeld transferbalies, tarieven voor een doorreisbiljet en het nemen van verantwoordelijkheid voor gemiste aansluitingen (bijvoorbeeld door het verlenen van zorg en bijstand, accommodatie). Volgens Aer Lingus zijn dit aanzienlijke kosten en verantwoordelijkheden en kunnen passagiers die zelf aansluitingen boeken hiervan geen gebruikmaken;
- ten aanzien van het stuk tekst „Diensten die een transfer/transit omvatten, vormen vanuit het oogpunt van de klant een reis van de luchthaven van oorsprong naar de luchthaven van bestemming en geen twee afzonderlijke reizen” ⁽³⁾. Aer Lingus legt uit dat de dienstervaring voor de passagiers ook anders is: zij hoeven niet meermaals in te checken, geen meerdere tickets bij zich te hebben en geen rekening te houden met mogelijk verschillende toegestane hoeveelheden bagage enz.;
- ten aanzien van het stuk tekst „Het volledige traject dat twee of meer segmenten omvat, wordt als één traject verkocht en kan met één ticket worden afgelegd” ⁽⁴⁾. Aer Lingus legt uit dat dit duidelijk niet het geval is voor een reis waarbij de aansluiting zelf is geboekt. In feite zou een reis waarbij de aansluiting zelf is geboekt ten minste twee afzonderlijke tickets (en twee afzonderlijke contracten) omvatten, mogelijk met twee verschillende luchtvaartmaatschappijen. Een enkel ticket zou gebaseerd zijn op één contract met één luchtvaartmaatschappij;
- ten aanzien van het stuk tekst „Passagiers in transfer hoeven doorgaans hun bagage niet opnieuw op te halen” ⁽⁵⁾. Volgens Aer Lingus geldt inderdaad het tegenovergestelde voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken. Op geen van de Ierse luchthavens worden bagagetransferdiensten aangeboden voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken;
- ten aanzien van het stuk tekst „De controles van passagiers en bagage verschillen doorgaans” ⁽⁶⁾. Aer Lingus legt uit dat passagiers die zelf hun aansluiting boeken voor elke vlucht afzonderlijk moeten inchecken.

5.2.6.2. Het tweede punt „zelfs indien de vrijstelling als selectief zou moeten worden beschouwd, zou zij gerechtvaardigd zijn”

(102) Aer Lingus voert aan dat de maatregel dubbele belasting voorkomt en dat deze zowel binnen Ierland als grensoverschrijdend van toepassing is. Deze vrijstelling zou immers algemeen worden toegepast door andere rechtsgebieden, zoals het Verenigd Koninkrijk.

(103) Aer Lingus voert voorts aan dat het hoofd- en basisbeginsel van de vliegbelasting erin bestaat dat deze wordt berekend op basis van de gehele reis. In het geval van een enkel ticket komt dat ticket overeen met een enkele reis (voor zover een overstap minder dan zes uur duurt). Voor een dienst waarbij de aansluiting zelf is geboekt en er twee afzonderlijke boekingen zijn uitgevoerd, zou elke boeking door de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen echter als afzonderlijk worden beschouwd en zouden de passagiers niet als transferpassagiers worden erkend.

⁽¹⁾ Aer Lingus heeft verkeerdelijk naar punt 45 van het inleidingsbesluit verwezen, dat echter niet de zin bevat die in het desbetreffende gedeelte van haar opmerkingen over het inleidingsbesluit wordt aangehaald.

⁽²⁾ Laatste zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.

⁽³⁾ Eerste zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.

⁽⁴⁾ Tweede helft van de tweede zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.

⁽⁵⁾ Laatste deel van de tweede zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.

5.3. Opmerkingen van Ierland op de opmerkingen van de belanghebbenden

- (104) Over het geheel genomen was Ierland het eens met de opmerkingen van Aer Lingus, met uitzondering van de opmerkingen die in de overwegingen 93 en 94 zijn samengevat. Volgens Ierland heeft Aer Lingus een brief van Ierland van 15 oktober 2009 aangehaald waarin het heeft aangegeven dat indien een reis uit meerdere segmenten bestond, het eerste deel altijd was vrijgesteld van de vliegbelasting. Ierland heeft naar zijn brief van 22 december 2015 verwezen waarin het heeft verklaard dat dit een misverstand was. Ierland had in zijn brief van 15 oktober 2009 een specifiek voorbeeld gegeven waarbij het eerste deel van de reis niet onderworpen was aan de vliegbelasting. Ierland is echter van mening dat dit niet mag worden uitgelegd als een algemene verklaring dat het eerste deel altijd was vrijgesteld.
- (105) Ten aanzien van de opmerkingen van Ryanair over de verschuldigde belasting (zie overweging 65) heeft Ierland erop gewezen dat Ryanair zelf geen transfer- of transitopassagiers vervoert en derhalve geen praktische ervaring heeft met de toepassing van de regels inzake de vliegbelasting. Volgens Ierland geeft Ryanair bovendien geen toelichting bij haar redenering.

6. BEOORDELING VAN DE NIET-TOEPASSING VAN DE VliegBELASTING OP TRANSFER- EN TRANSITOPASSAGIERS

6.1. Inleidende opmerkingen: de juiste uitlegging van de vliegbelasting met betrekking tot de vrijstelling voor transit- en transferpassagiers

- (106) In zijn brief van 15 oktober 2009 heeft Ierland verklaard dat de vrijstelling voor transit- en transferpassagiers ervoor zorgt dat de vliegbelasting niet van toepassing is op het „eerste deel” van een gehele reis. Die verklaring heeft tot verwarring geleid over de juiste uitlegging van de vrijstelling, zoals blijkt uit het arrest van het Gerecht in zaak T-512/11.
- (107) In het licht van de van Ierland en derden ontvangen opmerkingen is het nu duidelijk dat de Ierse wetgeving moet worden opgevat zoals uiteengezet in punt 2.2 hierboven.
- (108) Zoals in dat punt is uiteengezet, zijn luchtvaartmaatschappijen op grond van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet verplicht de vliegbelasting te betalen voor elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland, terwijl transfer- en transitopassagiers niet worden beschouwd als passagiers in de zin van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet en de vliegbelasting derhalve niet van toepassing is op hun vertrek. Bijgevolg kan in algemene termen niet worden gesteld dat de vliegbelasting van toepassing is op een specifiek deel van een vliegreis.
- (109) Er zij op gewezen dat er ten tijde van de vaststelling van het besluit van 2011 twee verschillende tarieven van toepassing waren op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin en alle andere vluchten. Het is nu duidelijk dat het toepasselijke belastingtarief afhankelijk was van de afstand tot de eindbestemming, ongeacht de plaats van transit of transfer. Zo zou bijvoorbeeld een reis van Dublin naar New York met een overstap in Shannon worden belast tegen een tarief van 10 EUR in plaats van 2 EUR. Het vertrek vanaf de luchthaven van Dublin zou aanleiding geven tot de heffing van de vliegbelasting tegen het tarief van 10 EUR, ook al ligt Shannon op minder 300 km van de luchthaven van Dublin, omdat de afstand van de luchthaven van Dublin tot New York die drempelwaarde overschrijdt. Bovendien is het vertrek vanaf de overstapplaats op de luchthaven van Shannon niet onderworpen aan de vliegbelasting, aangezien de passagier op die luchthaven een transfer- of transitopassagier is.
- (110) De kwalificatie als transfer- of transitopassagier op een Ierse luchthaven was niet afhankelijk van de locatie van de luchthaven vanwaar de passagier die op de Ierse luchthaven landde, kwam. Dit zou ook buiten Ierland kunnen zijn, bijvoorbeeld in het geval van een reis van Londen naar New York met een overstap van niet meer dan zes uur in Shannon. Voor een dergelijke reis zou geen vliegbelasting verschuldigd zijn omdat de luchthaven van vertrek in Londen zich buiten Ierland bevindt, terwijl de passagier bij vertrek vanaf de luchthaven van Shannon als transfer- of transitopassagier wordt gekwalificeerd.

6.2. Bestaan van steun

6.2.1. Inleiding

- (111) In artikel 107, lid 1, VWEU wordt het volgende bepaald: „Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, 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.”

- (112) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) de maatregel kent een voordeel toe aan de ontvanger, die een onderneming moet zijn (en met name een economische activiteit moet uitvoeren); iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.
- (113) In dit geval moet eerst worden onderzocht of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers bepaalde luchtvaartmaatschappijen een selectief voordeel kan verlenen.

6.2.2. *Selectiviteit*

6.2.2.1. *Inleiding*

- (114) Een maatregel is selectief indien hij bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (115) Voor maatregelen die van toepassing zijn op alle ondernemingen die aan bepaalde criteria voldoen, en die de lasten verlichten die deze ondernemingen normaliter zouden moeten dragen, moet de selectiviteit van een maatregel normaal gesproken worden beoordeeld aan de hand van een analyse in drie stappen ⁽¹⁾. Om te beginnen wordt bepaald welke algemene of normale belastingregeling in de lidstaat van toepassing is: „het referentiestelsel”. Ten tweede wordt bepaald of een bepaalde maatregel een afwijking van dat stelsel vormt, in zoverre hij een onderscheid maakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op aan het stelsel inherente doelstellingen, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Indien de betrokken maatregel niet afwijkt van het referentiestelsel, is hij niet selectief. Indien dit wel het geval is (en derhalve prima facie selectief is), moet in de derde stap van de analyse worden bepaald of een maatregel die afwijkt van het referentiestelsel wordt gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het referentiestelsel. Indien een prima facie selectieve maatregel door de aard of de opzet van het stelsel wordt gerechtvaardigd, wordt hij niet als selectief beschouwd en valt hij dus buiten de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (116) In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan de driestappenbenadering niet worden toegepast, gezien de praktische effecten van de betrokken maatregelen. In dergelijke gevallen kan het ook nodig zijn om te beoordelen of de lidstaten de grenzen van dat stelsel consequent hebben vastgesteld, of, omgekeerd, of zij daarbij duidelijk willekeurig of niet objectief te werk zijn gegaan om bepaalde ondernemingen boven andere te bevoordelen. In plaats van algemene voorschriften voor alle ondernemingen vast te stellen waarvan ten gunste van bepaalde ondernemingen wordt afgeweken, kan de lidstaat anders tot eenzelfde resultaat komen, en regels inzake staatssteun omzeilen, door zijn belastingregels aldus aan te passen en te combineren dat de loutere toepassing van die regels tot een verschillende belastingdruk voor de verschillende ondernemingen leidt ⁽²⁾. In dit verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 107, lid 1, VWEU geen onderscheid maakt naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, maar ze aan de hand van hun gevolgen definieert, en dus onafhankelijk van de gebruikte technieken ⁽³⁾.
- (117) Hieronder wordt eerst de analyse in drie stappen toegepast op de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers (punten 6.2.2.2 en 6.2.2.3). Ten tweede gaat de Commissie vervolgens na of de vliegbelasting door de lidstaat op een duidelijk willekeurige of niet-objectieve wijze is ontworpen teneinde bepaalde ondernemingen boven andere te bevoordelen (punt 6.2.2.4).

6.2.2.2. *Bepaling van het referentiestelsel*

- (118) Het referentiestelsel vormt het ijkpunt waaraan de selectiviteit van een maatregel wordt getoetst. Het referentiestelsel bestaat uit een coherent geheel van regels die algemeen toepasselijk zijn — op grond van objectieve criteria — voor alle ondernemingen die binnen het toepassingsgebied ervan vallen zoals dat door de doelstelling ervan is omschreven. De bepaling van het referentiestelsel hangt dus af van factoren zoals de belastingplichtige, de belastbare grondslag, het belastbare feit en de geldende belastingtarieven.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, *Paint Graphos e.a.*, gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 49; arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, *Commissie/Nederland*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punt 62; arrest van Hof van Justitie van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punten 42-54; arrest van het Hof van Justitie 29 april 2004, *GIL Insurance e.a.*, C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punt 72. Zie tevens punten 127 en 128 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „de mededeling betreffende het begrip „staatssteun”” genoemd) (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 29).

⁽²⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2011, *Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk*, gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Zie tevens punten 129-131 van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun”.

⁽³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2008, *British Aggregates/Commissie*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punten 85 en 89, en de aangehaalde rechtspraak, en arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, *Commissie/Nederland*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punt 51.

6.2.2.3. Vliegbelasting

- (119) De vliegbelasting vormt een afzonderlijk en volwaardig belastingstelsel dat geen deel uitmaakt van een ruimer belastingstelsel. Het referentiestelsel gaat dus niet verder dan de grenzen van de vliegbelasting zelf.
- (120) De kernvraag in dit geval is of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers deel uitmaakt van het referentiestelsel dan wel of het een afwijking van het referentiestelsel vormt. In het eerste geval wordt de vliegbelasting beschouwd als een belasting die geldt voor alle passagiers die op een vliegreis vanuit Ierland vertrekken, met dien verstande dat een vliegreis uit meer dan een vlucht kan bestaan. Bij deze benadering is het logisch dat de belasting niet tweemaal wordt geheven wanneer de gehele reis meer dan een vertrek vanaf een Ierse luchthaven omvat. Passagiers die hun reis in een derde land beginnen, worden bovendien niet belast, aangezien hun reis niet vanaf een Ierse luchthaven begint (hierna het „reisstelsel” genoemd). In het tweede geval wordt de vliegbelasting beschouwd als een belasting die van toepassing is op alle passagiers die op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland vertrekken, en het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers vormt een afwijking van die regel (hierna „vertrekstelsel” genoemd).
- (121) Op basis van een eerste analyse zou de formulering van artikel 55, lid 2, onder a), van de begrotingswet („elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven”) erop kunnen wijzen dat het vertrekstelsel het juiste referentiestelsel is. Dat is ook het voorlopige standpunt dat de Commissie in haar inleidingsbesluit had ingenomen: het referentiestelsel is een belasting die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland.
- (122) Die voorlopige conclusie was gebaseerd op het feit dat in de begrotingswet sprake was van de belasting op vertrekken. Na het formele onderzoek te hebben verricht en nadere informatie te hebben verzameld over de juiste uitlegging van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet en in het licht van de uitleg van Ierland dat de vliegbelasting bedoeld was om elke enkele reis vanaf een Ierse luchthaven te belasten, zelfs indien de reis in verschillende delen was verdeeld (zie overweging 59), kan echter worden geconcludeerd dat de doelstelling van het stelsel erin bestond een belasting te heffen over vliegreizen die in Ierland beginnen. Op grond daarvan, en tevens om alle hieronder uiteengezette redenen, is het referentiestelsel de belasting van reizen die in Ierland beginnen.
- (123) Ten eerste moet worden opgemerkt dat transfer- of transitopassagiers niet onder de definitie van „passagier” vallen. Op grond van de formulering van de begrotingswet kan derhalve worden geconcludeerd dat het referentiestelsel een „reisstelsel” is, waarvan transfer- en transitopassagiers worden uitgesloten, aangezien het vertrek van een transfer- of transitopassagier geen „vertrek van een passagier” is in de zin van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet en als zodanig geen belastbaar feit vormt ⁽¹⁾. De overweging dat het referentiestelsel een „reisstelsel” is, sluit ook aan bij de onderliggende doelstelling van de wetgeving, zoals Ierland in zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit heeft uiteengezet.
- (124) Bovendien bevestigt de werkingswijze van de vliegbelasting dat de belasting betrekking had op vliegreizen. In de periode waarin verschillende tarieven werden toegepast, werd het belastingtarief dus bepaald op basis van de eindbestemming van de passagier, zoals vermeld op het ticket, ongeacht of de passagier een of meer vluchten naar die bestemming had genomen (zie respectievelijk overweging 22 en 23, en voorbeelden van de toepassing van de vliegbelasting in tabel 2). Zo bedroeg de verschuldigde belasting voor een passagier die van Dublin naar New York reisde met een overstap in Shannon bijvoorbeeld 10 EUR en niet 2 EUR (zie overweging 91).
- (125) Bovendien merkt de Commissie op dat het in beginsel legitiem is om vliegreizen te belasten op basis van een tarief dat eenmaal wordt toegepast op een vliegreis vanaf een bepaalde luchthaven in Ierland naar een bepaalde eindbestemming, die in het kader van een enkele boeking is verkocht, in plaats van de afzonderlijke delen van een dergelijke enkele reis afzonderlijk te belasten. Een dergelijke afzonderlijke belasting zou betekenen dat de belasting twee keer wordt betaald voor een passagier die op een Ierse luchthaven op een ander vliegtuig overstapt, hetgeen inderdaad aanleiding kan geven tot problemen op het gebied van billijkheid en gelijke behandeling (zie overweging 63).
- (126) Accijnzen zoals de vliegbelasting zijn immers doorgaans van toepassing op de aankoop van een eindproduct of dienst door een klant, en niet op de afzonderlijke componenten waaruit dit eindproduct of deze dienst kan bestaan. Om de hieronder uiteengezette redenen kan een reis die uit meerdere delen bestaat, waarbij de passagier op elke overstapluchthaven als transfer- of transitopassagier wordt aangemerkt, als een enkele dienst worden beschouwd.

⁽¹⁾ Het lijkt daarom beter om te vertrekken vanuit de gedachte dat de vliegbelasting niet van toepassing is op transfer- en transitopassagiers, dan deze passagiers te beschouwen als „vrijgesteld” van de belasting.

- (127) In dat verband moet erop worden gewezen dat luchtvaartmaatschappijen hun diensten op de markt brengen als reizen van een bepaald punt van herkomst (A) naar een eindbestemming (B), ook al omvat deze reis een overstap op een tussenliggende luchthaven (C). Bij een dergelijke dienst gaat het in wezen om luchtvervoer van A naar B, waarbij het bestaan en de ligging van de tussenliggende luchthaven C van secundair belang zijn en, vanuit het oogpunt van de passagier, uiteindelijk een irrelevant kenmerk zijn van die dienst (behalve voor wat betreft de mogelijke gevolgen voor de totale reistijd van de passagiers) ⁽¹⁾. In beginsel is het dus aanvaardbaar en niet-discriminerend om een indirecte reis, die als een enkele dienst wordt verkocht, van A naar B via C op dezelfde wijze te belasten als een directe reis van A naar B (waarbij A in beide situaties in Ierland ligt), aangezien beide diensten voldoen aan dezelfde behoeften van de klant (namelijk reizen van A naar B).
- (128) Er moet nog worden nagegaan of de definities van transfer- en transitopassagiers in de begrotingswet deze beginselen weerspiegelen. Dit wordt in de volgende overwegingen geanalyseerd.
- (129) Zoals vermeld in overweging 18 worden transitopassagiers gedefinieerd als passagiers die op hetzelfde vliegtuig blijven voor de binnenkomende en uitgaande vlucht. De Commissie is van oordeel dat het in deze situatie duidelijk is dat er in feite sprake is van slechts een enkele reis, waarbij het enige verschil met een directe vlucht is dat het vliegtuig op weg naar de eindbestemming kortstondig stopt op een bepaalde luchthaven.
- (130) Wat transferpassagiers betreft, zijn er drie voorwaarden gehanteerd voor het definiëren van transferpassagiers op luchthaven C die van luchthaven A naar luchthaven B via luchthaven C reizen: i) de maximale duur van de in C doorgebrachte tijd mag niet meer dan zes uur bedragen; ii) A en B mogen niet identiek zijn, en iii) de vluchten van A naar C en C naar B moeten worden gekocht in het kader van „een enkele boeking”. De Commissie is van oordeel dat alle drie de voorwaarden adequaat en evenredig zijn. Punt i) zorgt ervoor dat C een echte overstapluchthaven is waar de passagier zich hoofdzakelijk voorbereidt en wacht op zijn of haar aansluitende vlucht, en geen „verhulde” eindbestemming is. In dit opzicht is zes uur een redelijke tijdsbeperking, die ervoor zorgt dat C een echte overstapluchthaven is ⁽²⁾. Punt ii) zorgt ervoor dat de reis geen verhulde directe vlucht van A naar C en terug is. Zoals in de overwegingen 132, 133 en 134 is uiteengezet, zorgt punt iii) ervoor dat de reis van A naar B als een enkele geïntegreerde dienst aan de klant wordt verkocht.
- (131) De vrijstelling van de vliegbelasting voor transferpassagiers had als voorwaarde dat alle vluchten die deel uitmaken van een enkele reis in het kader van een enkele boeking moeten worden geboekt.
- (132) Wanneer een passagier een enkele boeking uitvoert voor meerdere vluchten (of „delen”), sluit hij of zij met de dienstverlener een enkel contract voor de verschillende vluchten. Wanneer een passagier daarentegen meer dan een boeking uitvoert voor verschillende vluchten, sluit hij of zij afzonderlijke onafhankelijke contracten met een of meer dienstverleners. Hieruit blijkt al dat een enkele boeking overeenkomt met de aankoop van een enkele dienst die verschillende componenten omvat, terwijl meerdere boekingen overeenkomen met verschillende afzonderlijke diensten die onafhankelijk van elkaar door de passagier worden gekocht.
- (133) Bij een enkele boeking wordt de gehele reis met twee of meer vluchten verkocht als één boeking en heeft een passagier één ticket en één boekingsnummer voor de gehele reis. Bovendien zijn er, zoals Ierland en Aer Lingus in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit (zie overweging 101) hebben opgemerkt, enkele belangrijke verschillen tussen een reis die verschillende vluchten omvat die in het kader van een enkele boeking zijn verkocht en een reis die verschillende vluchten omvat die in het kader van afzonderlijke boekingen zijn verkocht. Met name hoeft de passagier bij een enkele boeking niet te voldoen aan verschillende vereisten inzake check-in, bagage en reisdocumenten voor elke vlucht waaruit de reis bestaat, maar slechts aan één reeks vereisten voor de gehele reis naar de eindbestemming. Indien de eerste vlucht wordt geannuleerd of zodanig is vertraagd dat de passagier de aansluitende vlucht mist, moet de aanbieder van een enkele boeking bovendien de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de gemiste aansluiting (zoals het verlenen van zorg en bijstand, accommodatie en het opnieuw boeken van de passagier op de eerstvolgende beschikbare vlucht of het aanbieden van compensatie).
- (134) Een reis die bestaat uit meerdere delen die afzonderlijk worden geboekt, omvat de aankoop van onafhankelijke diensten. Dit houdt bijvoorbeeld in dat wanneer de passagier zijn tweede vlucht mist als gevolg van een vertraging bij de aankomst van de eerste vlucht, hij geen beroep kan doen op bijstand van de aanbieder van de tweede vlucht. Het zou er enkel op lijken dat de passagier niet is komen opdagen („no show”) voor de tweede vlucht. Bovendien moet de passagier bij de aankoop van meerdere vluchten in het kader van afzonderlijke boekingen zijn bagage op elke luchthaven ophalen en opnieuw inchecken voor de volgende vluchten. Aer Lingus heeft benadrukt dat er op geen van de Ierse luchthavens bagagetransferdiensten worden aangeboden voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken (zie overweging 101).

⁽¹⁾ Dit is in overeenstemming met de standaardpraktijk van de Commissie in antitrust- en concentratiezaken om de relevante markten voor geregelde luchtdiensten af te bakenen op basis van de „herkomst/bestemming”-benadering.

⁽²⁾ Net als Ierland past het Verenigd Koninkrijk ook een criterium van zes uur toe voor het definiëren van passagiers op aansluitende vluchten (tenminste voor die situaties waarin de eerste vlucht vóór 17.00 uur aankomt).

- (135) In het licht hiervan is het belangrijkste verschil tussen beide situaties dat de passagier in het ene geval een geïntegreerde dienst koopt (reis van A naar B) met twee componenten die door de aanbieder van de dienst worden gecombineerd, terwijl de passagier in het andere geval de twee componenten op eigen risico combineert en dus daadwerkelijk twee afzonderlijke diensten koopt. Daarom koopt een passagier die in het kader van een enkele boeking van luchthaven A naar luchthaven B via luchthaven C vliegt een dienst die fundamenteel verschilt van de diensten die worden gekocht door een passagier die afzonderlijk een vlucht van luchthaven A naar luchthaven C en een vlucht van luchthaven C naar luchthaven B boekt.
- (136) Het feit dat een enkele boeking voor meerdere vluchten wezenlijk verschilt van verschillende vluchten die afzonderlijk worden geboekt, wordt geïllustreerd door de mededeling die easyJet, een van de belangrijkste point-to-pointluchtvaartmaatschappijen die in de Unie actief is, op haar website aan passagiers richt:
- „easyJet is een point-to-pointluchtvaartmaatschappij (vliegt enkel van vertrekluchthavens naar aankomstluchthavens) en voert voor verdere reizen geen aansluitende vluchten uit met onze vluchten of de vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen. Indien u een verdere vlucht hebt geboekt bij ons, is dit een afzonderlijk contract en wij beschouwen elke vlucht als een afzonderlijke reis.” ⁽¹⁾
- (137) Het is dus evenredig en niet-discriminerend om elk van deze twee diensten afzonderlijk te belasten en hierbij een indirecte reis die in het kader van een enkele boeking wordt gekocht, slechts eenmaal te belasten.
- (138) In het licht van de bovenstaande beoordeling (zie overwegingen 131 tot en met 137) is de Commissie van oordeel dat de definities van transfer- en transitopassagiers in het kader van de begrotingswet stroken met de doelstelling om een belasting te heffen over afzonderlijke vliegtrips van een bepaalde oorsprong in Ierland naar een bepaalde bestemming die als een enkele geïntegreerde dienst door een klant zijn gekocht.
- (139) Er kan worden geconcludeerd dat het referentiestelsel de vliegbelasting is zoals bepaald in de begrotingswet en dus ook het niet-toepassen van de belasting op transfer- en transitopassagiers (reisstelsel) omvat.

6.2.2.4. Afwijking van het referentiestelsel

- (140) Aangezien het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers deel uitmaakt van het referentiestelsel, is er geen afwijking van het referentiestelsel.
- (141) De beoordeling van de vliegbelasting volgens de driestappenbenadering brengt dan ook geen selectiviteit aan het licht.

6.2.2.5. De vliegbelasting is niet op een duidelijk willekeurige of niet-objectieve wijze ontworpen om bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te bevoordelen

- (142) Om tot een definitieve conclusie over de selectiviteit te kunnen komen, moet nog worden vastgesteld of de vliegbelasting door Ierland op een duidelijk willekeurige of niet-objectieve wijze is ontworpen om bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te bevoordelen.
- (143) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit heeft Ryanair in wezen betoogd dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers ongerechtvaardigde discriminatie veroorzaakt tussen twee bedrijfsmodellen, namelijk het bedrijfsmodel van hub-and-spokesluchtvaartmaatschappijen, die een enkele boeking voor meerdere vluchten aanbieden, en het bedrijfsmodel van point-to-pointluchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair, die dat niet doen, en dat niet kan worden gesteld dat de vrijstelling zonder discriminatie openstaat voor alle luchtvaartmaatschappijen.
- (144) In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat er in het dossier geen aanwijzingen zijn dat Ierland de niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers zodanig heeft ontworpen dat bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere worden bevoordeeld. In dat verband kan worden opgemerkt dat verschillende lidstaten soortgelijke belastingen heffen die ook vrijstellingen bevatten voor transfer- en transitopassagiers.
- (145) Het argument van Ryanair dat het voor een luchtvaartmaatschappij nagenoeg onmogelijk is om haar fundamentele bedrijfsmodel aan te passen van een point-to-pointmodel naar een hub-and-spokesmodel en dat er, voor zover haar bekend is, geen enkel precedent is voor een dergelijke verandering op de markt, moet worden genuanceerd, aangezien Ryanair nu is begonnen met het aanbieden van aansluitende vluchten ⁽²⁾. In mei 2017 heeft Ryanair aangekondigd dat zij haar eerste aansluitende vluchten lanceerde via de luchthaven van Rome Fiumicino, zodat haar klanten voor het eerst de mogelijkheid kregen om aansluitende vluchten van Ryanair te boeken en direct op deze vluchten over te stappen. In dat verband heeft de commercieel directeur van Ryanair verklaard: „Ryanair is verheugd haar eerste aansluitende vluchten te lanceren via de luchthaven van Rome Fiumicino, zodat klanten tegen de laagste tarieven in Europa aansluitende vluchten van Ryanair kunnen boeken. In het begin zullen klanten vanaf een eerste tien routes van/naar Rome op hun volgende vlucht kunnen

⁽¹⁾ Zie <http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit> (bezocht op 28 maart 2017).

⁽²⁾ Zie <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (bezocht op 1 juni 2017).

overstappen zonder dat ze naar de landzijde hoeven te gaan, en kunnen zij hun bagage vooraf inchecken naar hun eindbestemming. Deze nieuwe dienst in het kader van het vierde jaar van ons programma „Always Getting Better” zal over het hele Ryanair-netwerk worden uitgerold (met in de komende weken en maanden nog meer routes van/naar Rome), als het proefproject in Rome Fiumicino een succes blijkt te zijn”⁽¹⁾. Klanten ontvangen ook één boekingsnummer voor beide vluchten. Dit toont aan dat Ryanair een nieuwe dienst is beginnen aanbieden waarvan zij zelf acht dat deze vernieuwend is en fundamenteel anders is dan de point-to-pointvluchten die zij tot nu toe heeft geëxploiteerd.

- (146) In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de vliegbelasting ertoe leidt dat afzonderlijke diensten afzonderlijk worden belast, met name meerdere vluchten die in het kader van meerdere boekingen zijn aangekocht, en dat één enkele geïntegreerde dienst slechts eenmaal wordt belast, namelijk de samenstellende vluchten van een enkele reis die in het kader van een enkele boeking is aangekocht. In het licht van de hierboven uiteengezette redenen (zie punt 6.2.2.3 van dit besluit) vloeit dit onderscheid voort uit de fundamentele verschillen tussen de diensten die door de klant in elke situatie worden aangekocht, hetgeen belangrijke praktische gevolgen heeft, met name wat betreft het inchecken, het bagagebeheer en de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij in geval van een gemiste aansluiting. Het feit dat sommige luchtvaartmaatschappijen een bedrijfsmodel hebben aangenomen dat gericht is op point-to-pointdiensten, terwijl andere zich richten op netwerkdiensten, betekent niet dat het discriminerend zou zijn om de objectief verschillende diensten verschillend te belasten. Zoals uiteengezet in punt 6.2.2.3, kan het legitiem worden geacht om vliegreizen vanuit Ierland te belasten, in plaats van elk afzonderlijk vertrek van een passagier op een vliegtuig vanuit Ierland.
- (147) De Commissie merkt op dat de beweringen van Ryanair met betrekking tot vermeende discriminatie impliciet lijken te zijn gebaseerd op de veronderstelling dat sommige passagiers een vliegreis samenstellen door meerdere vluchten van Ryanair te kopen teneinde van een bepaalde luchthaven naar een andere luchthaven te reizen „via” andere luchthavens, en dat dergelijke meervoudige vluchten op dezelfde wijze moeten worden behandeld als een enkele boeking⁽²⁾. Anders zou Ryanair geen reden hebben om zich gediscrimineerd te voelen ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen die een enkele boeking voor meerdere vluchten aanbieden. Ryanair heeft echter niet aangegeven dat zij dergelijke passagiers heeft vervoerd in de periode waarin de vliegbelasting van toepassing was, laat staan dat zij gegevens heeft verstrekt over dat aantal passagiers⁽³⁾. Belangrijker nog is dat de opmerkingen van Ryanair geen twijfels doen rijzen over de uiteenzettingen in de overwegingen 132, 133 en 134, volgens welke meervoudige vluchten die in het kader van een enkele boeking zijn aangekocht, moeten worden behandeld als een dienst die fundamenteel verschilt van meervoudige vluchten tussen dezelfde luchthavens die in het kader van afzonderlijke boekingen zijn aangekocht en in werkelijkheid verschillende onafhankelijke diensten zijn.
- (148) Zoals in overweging 38 is vermeld, heeft het Gerecht in zijn arrest in zaak T-512/11 opgemerkt dat Ierland bereid was om de vliegbelasting eventueel aan te passen, door zo nodig de vereiste van een enkele boeking als onderdeel van de definitie van transferpassagier te schrappen.
- (149) Uit het formele onderzoek (zie de overwegingen 131 tot en met 148) is gebleken dat de voorwaarde inzake een enkele boeking niet discriminerend was, aangezien hierdoor werd gewaarborgd dat de vliegbelasting alleen van toepassing was op vliegreizen vanaf een Ierse luchthaven die als een enkele geïntegreerde dienst aan de klant werden verkocht, ongeacht het aantal vluchten waaruit de reis bestond. De Commissie concludeert derhalve dat Ierland de voorwaarde inzake een enkele boeking niet uit de definitie van een transferpassagier hoefde te schrappen om ervoor te zorgen dat er geen sprake was van staatssteun.
- (150) Er kan worden geconcludeerd dat Ierland de vliegbelasting niet op een duidelijk willekeurige en niet-objectieve wijze heeft ontworpen om bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te bevoordelen. Integendeel, het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers lijkt gerechtvaardigd en redelijk.

6.2.3. Conclusie inzake het bestaan van steun

- (151) Uit de bovenstaande beoordeling blijkt dat de onderzochte maatregel niet voldoet aan ten minste een van de voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien hij niet selectief is. Aangezien de verschillende voorwaarden voor het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, betekent dit dat de maatregel geen staatssteun vormt. Derhalve hoeft niet te worden nagegaan of is voldaan aan de andere voorwaarden volgens welke een maatregel staatssteun vormt.

⁽¹⁾ Zie <https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en> (bezocht op 1 juni 2017).

⁽²⁾ Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn voor een passagier die een ticket koopt voor een vlucht van Shannon naar Dublin en een afzonderlijk ticket voor een vlucht van Dublin naar Barcelona, met een verschil van minder dan zes uur tussen de aankomst van de passagier op de luchthaven van Dublin en zijn/haar vertrek van die luchthaven naar Barcelona. Krachtens de vliegbelasting zouden de vertrekken vanuit Shannon en Dublin alle twee belastbare feiten zijn. Indien echter in de definitie van transferpassagiers niet was verwezen naar het begrip „een enkele boeking”, dan zou het vertrek vanuit Dublin geen belastbaar feit zijn geweest krachtens de vliegbelasting; alleen het vertrek vanuit Shannon zou een belastbaar feit zijn geweest.

⁽³⁾ In het verleden heeft Ryanair passagiers actief ontmoedigd om aansluitende vluchten van Ryanair te boeken. Zie de beschikking van de Commissie van 27 juni 2007 in concentratiezaak COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (PB C 47 van 20.2.2008, blz. 14), punt 48.

7. CONCLUSIE

(152) Het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers vormde geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het niet-toepassen op transfer- en transitopassagiers van de vliegbelasting, die de Republiek Ierland uit hoofde van de tweede begrotingswet van 2008 heeft ingesteld, vormde geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot Ierland.

Gedaan te Brussel, 14 juli 2017.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

BESLUIT (EU) 2018/118 VAN DE COMMISSIE**van 31 augustus 2017****betreffende steunmaatregel SA.35818 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) die Spanje ten gunste van Iberpotash ten uitvoer heeft gelegd***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 5877)***(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 ⁽¹⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) In een klacht van 30 november 2012 is de Commissie ervan in kennis gesteld dat Spanje verschillende vermeende steunmaatregelen ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van Iberpotash SA, die in 2014 haar naam heeft gewijzigd in ICL Iberia Súría & Sallent (beide hierna „Iberpotash” genoemd). De klager, die wenst dat zijn identiteit geheim wordt gehouden („de klager”), heeft zijn klacht aangevuld met aanvullende opmerkingen van 28 december 2012, 14 februari 2014, 24 februari 2014, 6 mei 2014 en 27 januari 2015.
- (2) De klacht is op 10 januari 2013 samen met een verzoek om inlichtingen doorgezonden aan Spanje. Spanje heeft op 8 maart 2013 geantwoord. Op 14 mei 2013, 16 januari 2014 en 26 maart 2014 zijn aanvullende verzoeken om inlichtingen gezonden aan Spanje. Bij brieven van respectievelijk 13 juni 2013, 14 februari 2014 en 15 april 2014 heeft Spanje de Commissie nadere informatie verstrekt in antwoord op deze verzoeken.
- (3) Op 30 januari 2015 is een brief met een voorlopige beoordeling naar de klager gestuurd. Naar aanleiding van die brief heeft de klager nadere informatie verstrekt op 5 maart 2015 (voorlopig antwoord) en 21 april 2015 (definitief antwoord op de brief met de voorlopige beoordeling). Daarnaast heeft op 9 maart 2015 een bijeenkomst plaatsgevonden met de klager, en op 4 juni 2015 heeft de klager aanvullende informatie verstrekt.
- (4) Het definitieve antwoord van de klager op de brief met de voorlopige beoordeling is op 9 juni 2015 voor commentaar naar Spanje gestuurd, samen met een aanvullend verzoek om inlichtingen. Spanje heeft op 8 juli 2015 geantwoord. Op verzoek van Spanje is op 31 juli 2015 een niet-vertrouwelijke versie van de brief met de voorlopige beoordeling aan Spanje gezonden.
- (5) Bij brief van 26 januari 2016 heeft de Commissie Spanje in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden met betrekking tot twee van de vermeende steunmaatregelen. In dezelfde brief heeft de Commissie geconcludeerd dat de drie andere maatregelen waartegen de klacht was gericht geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.
- (6) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt ⁽²⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de twee vermeende steunmaatregelen te maken.
- (7) Bij brief van 19 april 2016 heeft Spanje opmerkingen gemaakt over het besluit tot inleiding van de procedure. Bij brief van 6 oktober 2016 heeft de Commissie Spanje om aanvullende informatie verzocht, die Spanje bij brief van 28 november 2016 heeft verstrekt.
- (8) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van drie belanghebbenden, waaronder Iberpotash, de vermeende begunstigde van de steun. Zij heeft deze voor een reactie doorgezonden aan Spanje, dat in de gelegenheid is gesteld hierop te reageren; de opmerkingen van Spanje zijn ontvangen bij brieven van 27 juli 2016 en 6 april 2017.

⁽¹⁾ PB C 142 van 22.4.2016, blz. 18.⁽²⁾ Zie voetnoot 1.

2. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUN

2.1. BEGUNSTIGDE

- (9) Iberpotash is eigenaar van en exploiteert twee potasmijnen in het stroomgebied van de rivier Llobregat in de regio Bages in Catalonië: één in Súria en één in Sallent en Balsareny. Potas wordt gebruikt voor de productie van meststoffen. Daarnaast produceert en verkoopt Iberpotash ook zout, hoofdzakelijk voor industriële doeleinden.
- (10) Iberpotash is een dochteronderneming van ICL Fertilizers, een Israëlische multinational die wereldwijd de grootste producent van meststoffen is. De potasmijnen, die al sinds 1920 in de regio worden geëxploiteerd, waren tot 1998 in handen van de staat. Iberpotash heeft de potasmijnen in Súria en Sallent/Balsareny verworven via een op 21 oktober 1998 gesloten verkoop- en koopovereenkomst met de Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), een Spaanse staatsholding.

2.2. VERMEENDE STAATSTEUNMAATREGELEN

- (11) Volgens de klager hebben de Spaanse autoriteiten via een aantal maatregelen onrechtmatige en onverenigbare staatssteun aan Iberpotash verleend. Al deze maatregelen hebben betrekking op de milieuverplichtingen van Iberpotash met betrekking tot haar mijnsites in het stroomgebied van de rivier Llobregat en de bergen afvalzout die op deze sites zijn ontstaan als gevolg van tientallen jaren exploitatie van de mijnen. Deze vermeende staatssteunmaatregelen omvatten:
- a) niet-naleving door de Spaanse autoriteiten van artikel 14 van Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ (hierna „de richtlijn winningsafval” genoemd), wat zou hebben geleid tot verlaagde financiële garanties voor het verkrijgen van de vergunningen voor de exploitatie van de mijnen van Iberpotash („maatregel 1: verlaging van de financiële garanties”);
 - b) investeringen die de Spaanse autoriteiten hebben gedaan, in strijd met het beginsel dat de vervuiler betaalt, om de milieuschade die Iberpotash zou hebben veroorzaakt, te beperken en/of te herstellen, met name:
 - de bouw van een opvangbekken voor brijnwater dat operationeel is sinds 2008 („maatregel 2: nieuw opvangbekken voor brijnwater”)
 - investeringen ter verbetering van de waterzuiveringsinstallaties in Abrera en Sant Joan Despí aan de rivier Llobregat („maatregel 3: investeringen in waterzuiveringsinstallaties”)
 - de afdekking van een berg afvalzout op de mijnsite van Iberpotash in Vilafruns („maatregel 4: afdekking van de afvalberg van Vilafruns”)
 - c) financiering van een milieustudie van de afvalberg van Cogulló („maatregel 5: studie van de afvalberg van Cogulló”)
- (12) De klager schat dat de totale vermeende steun aan Iberpotash als gevolg van deze maatregelen tussen 260 en 407 miljoen EUR bedraagt.
- (13) De klager heeft ook een afzonderlijke klacht over een vermeende inbreuk op de EU-milieuwetgeving ingediend. Op basis van deze klacht heeft de Commissie Spanje in juli 2014 een aanmaningsbrief gestuurd, waarmee zij de inbreukprocedure heeft ingeleid wegens niet-nakoming van de verplichtingen uit hoofde van de richtlijn winningsafval. In september 2015 is in een aanvullende aanmaningsbrief de inbreukprocedure uitgebreid tot de niet-naleving van Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁾ (hierna „de kaderrichtlijn water” genoemd). De inbreukprocedure loopt nog ⁽⁵⁾.

2.3. REDENEN VOOR DE INLEIDING VAN DE PROCEDURE

- (14) Op 26 januari 2016 heeft de Commissie een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure met betrekking tot de maatregelen 1 en 4 ⁽⁶⁾ („het inleidingsbesluit”) vastgesteld om haar twijfels weg te nemen over de vraag of deze maatregelen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag en of zij met de interne markt verenigbaar zijn.

⁽³⁾ Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 15).

⁽⁴⁾ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).

⁽⁵⁾ De vermeende inbreuken op de richtlijn winningsafval die in deze inbreukprocedure zijn aangevoerd, hebben geen betrekking op het bedrag van de financiële garanties op grond van artikel 14 van de richtlijn, zoals in het onderhavige besluit beoordeeld.

⁽⁶⁾ Zie voetnoot 1.

- (15) Tegelijkertijd heeft de Commissie geconcludeerd dat de maatregelen 2, 3 en 5 geen staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Aangezien deze conclusie niet is betwist, vallen de maatregelen 2, 3 en 5 niet onder dit besluit en worden ze hierna niet verder beoordeeld.

2.3.1. TWIJFELS OVER MAATREGEL 1: VERLAGING VAN DE FINANCIËLE GARANTIES

- (16) De Commissie heeft in haar inleidingsbesluit vastgesteld dat zij niet kon uitsluiten dat maatregel 1 staatssteun vormt. In het bijzonder betwijfelde de Commissie of er bij maatregel 1 sprake is van een overdracht van staatsmiddelen en van een economisch voordeel voor Iberpotash, en derhalve heeft zij de Spaanse autoriteiten en belanghebbenden verzocht meer bewijsmateriaal te verstrekken.
- (17) Voor zover maatregel 1 staatssteun vormde, heeft de Commissie betwijfeld of deze verenigbaar kon worden verklaard.

2.3.2. TWIJFELS OVER MAATREGEL 4: AFDEKKING VAN DE AFVALBERG VAN VILAFRUNS

- (18) De Commissie heeft in het inleidingsbesluit vastgesteld dat de overheidsfinanciering van de afdekking van de afvalberg van Vilafruns waarschijnlijk staatssteun vormt. Met name was zij van oordeel dat maatregel 4 Iberpotash een selectief economisch voordeel kon opleveren door te zorgen voor een betere preventie van verontreiniging bij de afvalvoorziening die eigendom is van Iberpotash en aldus de nakoming van haar milieuverplichtingen te verzekeren. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten en belanghebbenden derhalve verzocht hun opmerkingen over deze voorlopige conclusies te maken.
- (19) Voorts was de Commissie van oordeel dat, aangezien de investeringskosten volledig door de overheidsinstanties werden gefinancierd en Iberpotash alleen voor de latere onderhoudskosten instaat, de steunintensiteit van maatregel 4 ruim boven de intensiteit ligt voor steun aan ondernemingen die verder gaan dan communautaire normen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming verhogen, krachtens punt 3.1.1 van de communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (2008/C 82/01) (hierna „de milieurichtsnoeren van 2008” genoemd) (⁷). Daarom heeft de Commissie haar twijfels geuit over de verenigbaarheid van die steun en heeft zij de Spaanse autoriteiten en belanghebbenden verzocht opmerkingen te maken over deze voorlopige bevinding.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

3.1. OPMERKINGEN VAN IBERPOTASH

- (20) Iberpotash stemt haar opmerkingen over beide onderzochte maatregelen grotendeels af op die van Spanje.
- (21) Iberpotash merkt bovendien op dat er bij maatregel 1 geen sprake is van staatsmiddelen, omdat er tot op heden geen overdracht van middelen door Spanje aan Iberpotash heeft plaatsgevonden. Bovendien is het risico dat dit gebeurt zeer gering, aangezien Iberpotash geen economische problemen kent en in staat zal zijn de milieuherstelkosten te dragen indien het bedrag van de garantie onvoldoende zou blijken te zijn. Iberpotash uit net als Spanje dezelfde bezorgdheid met betrekking tot de selectiviteit van de maatregelen en de vraag of ze al dan niet een economisch voordeel verschaffen of de mededinging tussen de lidstaten vervalsen.
- (22) Iberpotash herhaalt dat maatregel 4 verenigbaar is met de milieurichtsnoeren van 2008 en dat de toepasselijke steunintensiteit voor het herstel van verontreinigde sites 100 % bedraagt.

3.2. OPMERKINGEN VAN DE EERSTE BELANGHEBBENDE (KLAGER)

- (23) De eerste belanghebbende, die wenst dat zijn identiteit geheim wordt gehouden, steunt de inleiding van de formele onderzoeksprocedure en steunt de argumenten van de Commissie in het inleidingsbesluit voor beide maatregelen.
- (24) De eerste belanghebbende voegt daaraan toe dat de vaststelling van een ontoereikende garantie een reële last vormt voor de overheidsinstanties, die de kosten van de milieuverplichtingen van Iberpotash dragen. Hij merkt tevens op dat Iberpotash een economisch voordeel heeft verkregen omdat de onderneming haar uitgespaarde financiële middelen heeft aangewend om haar eigen economische activiteiten te financieren.
- (25) De eerste belanghebbende is het met de Commissie eens dat de steun onverenigbaar is omdat hij exploitatiesteun betreft.

(⁷) Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (PB C 82 van 1.4.2008, blz. 1).

- (26) Wat maatregel 2 betreft, vestigt de eerste belanghebbende de aandacht van de Commissie op een beslissing van de provinciale rechtbank van Barcelona van 22 februari 2016 waarin de aansprakelijkheid van Iberpotash voor het herstel van de door haar activiteiten beschadigde terreinen werd bevestigd. Hij voegt er ook aan toe dat de afdekking van de zoutstortplaats geen proefproject is omdat er geen documenten met betrekking tot de overheidsfinanciering van deze maatregel zijn waarin het project als zodanig wordt omschreven, en omdat de gebruikte methode een bekende methode is die al minstens 15 jaar door andere mijnbouwbedrijven wordt gebruikt voor soortgelijke stortplaatsen.

3.3. OPMERKINGEN VAN DE TWEEDE BELANGHEBBENDE

- (27) De tweede belanghebbende, die ook wenst dat zijn identiteit geheim wordt gehouden, steunt het inleidingsbesluit van de Commissie.
- (28) Wat maatregel 1 betreft, merkt hij daarnaast op dat de vraag of het garantiebedrag in overeenstemming is met de toepasselijke communautaire of Spaanse wetgeving niet relevant is, omdat de steun erin bestaat dat de staat het financiële risico van het herstel van de betrokken voorzieningen op zich neemt; de kwantificering van dat risico is uitsluitend een feitelijke en geen juridische kwestie.
- (29) De tweede belanghebbende vraagt zich voorts af of Iberpotash in staat zal zijn de milieuherstelkosten te betalen wanneer de verplichting ontstaat, omdat de enige Spaanse activa van Iberpotash haar mijnbouwfaciliteiten zijn, die na 2035 worden gesloten en bijgevolg van geringe waarde zullen zijn.
- (30) De tweede belanghebbende wijst er ook op dat de vaststelling van een toereikend garantiebedrag Iberpotash jaarlijks minimaal 2 806 000 EUR zou kosten, wat niet bepaald een onbeduidend bedrag is. Hij voegt daaraan toe dat de vaststelling van de garanties op het huidige bedrag ook tot gevolg heeft dat Iberpotash de zekerheidstelling van haar financiële reserves vermijdt.
- (31) Wat maatregel 2 betreft, merkt de tweede belanghebbende op dat volgens het arrest van het Hooggerechtshof van 14 mei 2009 samen met Richtlijn 75/442/EEG van de Raad ⁽⁸⁾ en het toepasselijke Spaanse recht Iberpotash sinds de overdracht van de mijnrechten aan Iberpotash als enige verantwoordelijk is voor de afdekking van de stortplaats van Vilaforns, ongeacht of de mijn actief is.
- (32) Wat maatregel 4 betreft, voert de tweede belanghebbende aan dat de afdekking van de afvalberg van Vilaforns een verantwoordelijkheid van Iberpotash is en dat de overheidsfinanciering van de afdekking bijgevolg een selectief voordeel heeft opgeleverd voor Iberpotash. Voorts is de tweede belanghebbende het niet eens met de kwalificatie van de afdekking als een proefproject voor een nieuwe milieuhersteltechniek. Hij betoogt dat het afdekken van bergen afvalzout met geomembranen een oude techniek is die al geruime tijd door bijvoorbeeld Elzassische en Duitse potasbedrijven wordt gebruikt.
- (33) Ten slotte voert de tweede belanghebbende aan dat de vraag of Iberpotash de enige potasproducent in Spanje is irrelevant is, omdat de relevante potasmarkt een mondiale markt is. Er is onmiskenbaar sprake van een beïnvloeding van het handelsverkeer omdat Iberpotash geografisch gezien concurreert met Franse zoutproducenten, zoals blijkt uit de nabijheid (minder dan 100 km) van de sites van Súría en Sallent tot de Franse grens.
- (34) Zowel de eerste als de tweede belanghebbende heeft opmerkingen gemaakt, ook met betrekking tot de drie andere maatregelen die in het inleidingsbesluit zijn geanalyseerd (maatregelen met betrekking tot (i) een nieuw opvangbekken voor brijnwater, (ii) investeringen in waterzuiveringsinstallaties, en (iii) de studie van de afvalberg van Cogulló). Zoals in overweging 15 is opgemerkt, heeft de Commissie in het inleidingsbesluit echter al geconcludeerd dat deze maatregelen geen staatssteun vormen en derhalve niet het voorwerp van de formele onderzoeksprocedure uitmaken. De opmerkingen van de belanghebbenden die uitsluitend betrekking hebben op de maatregelen die niet het voorwerp van het formele onderzoek zijn, worden dus irrelevant geacht voor het onderhavige besluit.

4. OPMERKINGEN VAN SPANJE

4.1. OPMERKINGEN BETREFFENDE HET INLEIDINGSBESLUIT

- (35) Wat maatregel 1 betreft, is Spanje van mening dat het bedrag van de garantie altijd passend is geweest en is vastgesteld in overeenstemming met de toepasselijke Spaanse en Uniewetgeving. Meer in het bijzonder betoogt Spanje dat de mogelijke inbreuken op de richtlijn winningsafval niet inhouden dat het garantiebedrag te laag is vastgesteld, zodat er geen sprake kan zijn van een inbreuk op de richtlijn.

⁽⁸⁾ Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194 van 25.7.1975, blz. 47).

- (36) Wat de vaststelling van het passende garantiebedrag betreft, wijst Spanje bovendien de verklaring van 2 oktober 2013 van mevrouw Assumpta Feran (de directrice van het voor milieuzaken verantwoordelijke directoraat bij de Generalitat de Catalunya) voor de milieucommissie van het Catalaanse parlement, waarin zij stelde dat de financiële garantie 200 miljoen EUR zou moeten bedragen, van de hand als niet overtuigend. Volgens Spanje is de verklaring afgelegd in de context van een debat tussen concurrerende politieke partijen en is ze dus door politieke overwegingen ingegeven. Spanje is ook van mening dat het arrest van 11 oktober 2011 van het Hoogge-rechtshof van Catalonië geen uitsluitsel geeft over de vaststelling van het passende garantiebedrag, omdat het Hof zelf heeft afgezien van de berekening ervan.
- (37) Voorts acht Spanje de studie die de klager heeft verstrekt en die de Commissie in overweging 71 van het inleidingsbesluit heeft aangehaald, onbetrouwbaar, omdat in die studie het passende garantiebedrag niet is berekend op basis van de criteria die in decreet 202/1994 van 14 juni 1994, d.w.z. de toepasselijke wetgeving met betrekking tot het garantiebedrag, zijn uiteengezet.
- (38) Daarnaast voert Spanje aan dat maatregel 1 Iberpotash geen selectief economisch voordeel oplevert. Elk vermeend voordeel is vastgesteld op basis van een juridisch kader dat in gelijke mate van toepassing was op alle potentiële concurrenten. Bovendien zijn de sites van Sallent en Súria de enige in Spanje die actief zijn, zodat Iberpotash geen voordeel kan hebben verkregen aangezien er op Spaans grondgebied geen vergelijkbare sites zijn.
- (39) Spanje voert aan dat er geen staatsmiddelen in het spel zijn omdat, indien mocht blijken dat het garantiebedrag ontoereikend is, Iberpotash verplicht blijft om het door de winningsactiviteiten aangetaste terrein te herstellen. Spanje kan de verplichting van Iberpotash afdwingen door beslag te leggen op haar rechten en eigendommen op Spaans grondgebied.
- (40) Tot slot merkt Spanje op dat maatregel 1 de mededinging niet vervalst noch het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt omdat de kosten die Iberpotash zou oplopen als het verplicht zou zijn een hoger garantie-bedrag te stellen, verwaarloosbaar zijn naar de normen van de potaswinningsindustrie.
- (41) Wat maatregel 4 betreft, betoogt Spanje dat Iberpotash geen economisch voordeel kan hebben verkregen omdat het op grond van het feit dat het geen vervuiler is niet verplicht was, krachtens de algemeen geldende Spaanse wetgeving, om de zoutstortplaats van Vilafruns af te dekken. Bovendien draagt Iberpotash de onderhoudskosten voor de afdekking van de stortplaats en dus zal Iberpotash, ook al heeft het dankzij de overheidsfinanciering de bouwkosten van de stortplaats bespaard, zich de komende decennia genoodzaakt zien veel meer geld uit te geven aan het onderhoud van de stortplaats, waardoor het elk dankzij de maatregel verkregen economisch voordeel verliest.
- (42) Spanje beweert dat maatregel 4 niet selectief kan zijn omdat Iberpotash de enige onderneming in Spanje is die actief is op het gebied van de winning van potas.
- (43) Bovendien heeft de maatregel geen verstorend effect op de mededinging tussen de lidstaten, aangezien het gewonnen zout wegens transportproblemen niet van een lidstaat naar een andere kan worden vervoerd.
- (44) Indien de Commissie ondanks het bovenstaande tot het besluit komt dat maatregel 4 staatssteun vormt, is Spanje van mening dat deze binnen de drempels voor de-minimissteun van de Verordeningen (EG) nr. 1998/2006 ⁽⁹⁾ en (EU) nr. 1407/2013 ⁽¹⁰⁾ van de Commissie valt.
- (45) Ten slotte vraagt Spanje dat maatregel 4 verenigbaar wordt verklaard op basis van de milieurichtsoeren van 2008 en met name gelet op het innovatieve karakter van de technologie die wordt gebruikt om de zoutstortplaats van Vilafruns af te dekken en die, in tegenstelling tot de technologie die in andere mijnbouwfaciliteiten wordt gebruikt, ook ontworpen is om te voorkomen dat het gestorte materiaal gaat lekken.

4.2. ANTWOORD VAN SPANJE OP DE DOOR BELANGHEBBENDEN INGEDIENDE OPMERKINGEN

- (46) Spanje heeft op de opmerkingen van de twee belanghebbenden over maatregel 1 gereageerd door nogmaals te wijzen op de administratieve procedure volgens Spaans recht voor de handhaving van de milieuverplichtingen van Iberpotash en op de terugbetaling door Iberpotash van elk bedrag dat Spanje uiteindelijk zou betalen mocht de garantie voor het milieuherstel onvoldoende blijken te zijn. De mogelijkheid om de verplichting van Iberpotash als zodanig af te dwingen, betekent dat er geen last is op de staatsbegroting en bijgevolg ook geen overdracht van staatsmiddelen.

⁽⁹⁾ Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5).

⁽¹⁰⁾ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1).

- (47) Spanje heeft gereageerd op de opmerkingen van de twee belanghebbenden over maatregel 4 door uit te leggen dat het besluit van de provinciale rechtbank van Barcelona van 22 februari 2016 een lijst omvatte van gebieden waar Iberpotash verplicht was milieuherstelmaatregelen uit te voeren, en dat de stortplaats van Vilafruns niet op die lijst voorkomt en er niet als een bron van verontreiniging in wordt vermeld. Bovendien werkten de op grond van het besluit veroordeelde personen voor de onderneming die de mijnen exploiteerde vóór de verwerving van de mijnconcessie door Iberpotash. Deze personen zijn overigens veroordeeld voor handelingen en nalatigheden die plaatsvonden lang voordat de stortplaats van Vilafruns werd afgedekt.
- (48) Spanje herhaalt ook zijn argumenten met betrekking tot het feit dat Iberpotash volgens de Spaanse wetgeving niet verplicht is om de stortplaats van Vilafruns af te dekken.
- (49) Ten slotte wijst Spanje erop dat de eerste belanghebbende benadrukt dat in geen enkel document met betrekking tot de overheidsfinanciering van de afdekking van de stortplaats het project als een „proefproject” wordt beschreven, maar dat hij desondanks niet betwist dat de voor de afdekking van de stortplaats gebruikte technologie uniek is en, in tegenstelling tot de technologie die in andere potasmijnen wordt gebruikt, ook ontworpen is om te voorkomen dat het gestorte materiaal gaat lekken. Het feit dat het woord „proefproject” niet wordt genoemd, sluit het innovatieve karakter van de gebruikte technologie niet uit.

5. BEOORDELING VAN DE STEUN

- (50) In dit besluit wordt eerst beoordeeld of de twee onderzochte maatregelen staatssteun ten gunste van Iberpotash inhouden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en vervolgens of deze steun, indien hij zou bestaan, rechtmatig en verenigbaar is met de interne markt.

5.1. BESTAAN VAN STAATSSTEUN

- (51) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (52) Om te kunnen uitmaken of er van staatssteun sprake is, moet de Commissie voor elk van de te beoordelen maatregelen nagaan of aan de cumulatieve criteria van artikel 107, lid 1, VWEU (d.w.z. overdracht van staatsmiddelen en toerekenbaarheid, selectief voordeel, mogelijke vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de EU) is voldaan.

5.1.1. MAATREGEL 1: VERLAAGDE FINANCIËLE GARANTIES

- (53) Krachtens de nationale wetgeving, en sinds 2014 ook krachtens het Unierecht in het geval van mijnen die op 1 mei 2008 al actief waren, zijn exploitanten van mijnbouwfaciliteiten verplicht een financiële garantie te stellen om te garanderen dat zij voldoende middelen opzij hebben staan om de kosten voor het herstel van hun sites na beëindiging van hun mijnbouwactiviteiten te dekken. Verder kunnen deze middelen krachtens de relevante nationale wetgeving door overheidsinstanties worden gebruikt om milieubeschermingsmaatregelen te financieren die de exploitanten verplicht zijn te nemen, maar die zij nalaten te nemen. De exploitant kan dergelijke garanties stellen in de vorm van een bankgarantie waarvoor hij een vergoeding (ook wel „premie” genoemd) betaalt. Volgens de aanklager heeft Iberpotash onrechtmatige en onverenigbare steun ontvangen doordat het bedrag van de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde financiële garantie zeer laag is.

5.1.1.1. *Selectief economisch voordeel*

- (54) De Commissie moet eerst beoordelen of de door de Spaanse autoriteiten vastgestelde financiële garanties inderdaad lager waren dan wat op grond van de toepasselijke regels in de desbetreffende periode vereist was. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van mogelijke staatssteun met betrekking tot deze specifieke maatregel. Indien daarentegen de hoogte van de garanties was vastgesteld overeenkomstig de toepasselijke regels, was Iberpotash behandeld als elke andere onderneming in een vergelijkbare situatie en was er geen reden geweest om aan te nemen dat Iberpotash selectief zou zijn bevoordeeld door de concrete toepassing in zijn geval van de regels voor het stellen van financiële garanties.

Toepasselijke wetgeving

- (55) Daarom is het noodzakelijk eerst een samenvatting te geven van de relevante Unie- en nationale regels voor het vaststellen van de financiële garanties.

- (56) In artikel 14 van de winningsrichtlijn wordt het volgende gesteld: „Voordat wordt begonnen met werkzaamheden waarbij afval in een afvalvoorziening wordt opgestapeld of gestort, verlangt de bevoegde autoriteit een financiële zekerheid of een equivalent daarvan”. Het doel van deze garantie is dat „alle verplichtingen die voortvloeien uit de vergunning die ingevolge deze richtlijn wordt verleend, inclusief bepalingen voor na de sluiting, worden nagekomen” en dat er „op elk moment middelen voorhanden zijn voor de rehabilitatie van het land dat door de afvalvoorziening is aangetast”.
- (57) Overeenkomstig artikel 14, lid 2, van de richtlijn moet de garantie worden berekend op basis van (i) de waarschijnlijke invloed van de afvalvoorziening op het milieu, en (ii) de aanneming dat onafhankelijke en deugdelijk gekwalificeerde derde partijen de noodzakelijke rehabilitatiewerkzaamheden zullen beoordelen en uitvoeren. De omvang van de garantie wordt periodiek aangepast, afhankelijk van elke rehabilitatiewerkzaamheid.
- (58) Wat de nationale regels betreft, is de richtlijn winningsafval omgezet in Spaans recht bij koninklijk besluit 975/2009 van 12 juni 2009 betreffende afvalbeheer bij de winning van delfstoffen en bescherming en rehabilitatie van door mijnbouwactiviteiten aangetaste gebieden („koninklijk besluit 975/2009”). Volgens de „disposición transitoria primera” van koninklijk besluit 975/2009 zouden de bepalingen van die wet betreffende financiële garanties (d.w.z. in het bijzonder artikel 43) met ingang van 1 mei 2014 van toepassing zijn op mijnsites die op 1 mei 2008 al actief waren (dus inclusief de mijnsites van Iberpotash).
- (59) Voordat koninklijk besluit 975/2009 tot omzetting van de richtlijn winningsafval van kracht werd, waren de vergunningen, herstelplannen en garanties voor mijnbouwbedrijven in de Catalaanse regio echter al onderworpen aan wet 12/1981 tot vaststelling van aanvullende maatregelen ter bescherming van natuurlijke gebieden die door mijnbouwactiviteiten worden aangetast („wet 12/1981”) ⁽¹¹⁾ en aan decreet 202/1994 tot vaststelling van de criteria voor het bepalen van de garanties in verband met de herstelprogramma's voor mijnbouwactiviteiten („decreet 202/1994”) ⁽¹²⁾. Overeenkomstig artikel 8, lid 2, van wet 12/1981 moet bij het vaststellen van de financiële garantie rekening worden gehouden met het gebied dat dient te worden hersteld en/of met de totale kosten van dat herstel. In artikel 2 van decreet 202/1994 wordt het garantiebepaald per hectare voor verschillende standaardherstelmaatregelen gekwantificeerd en is bepaald dat voor alle andere specifieke maatregelen rekening moet worden gehouden met de kosten ervan ⁽¹³⁾. Voorts is in artikel 3 van decreet 202/1994 bepaald dat voor mijnbouwactiviteiten die zich niet in natuurlijke gebieden van bijzonder belang situeren (dit omvat de sites van Iberpotash) het resulterende bedrag op basis van artikel 2 met 50 % moet worden verlaagd.

Bedragen van de voor Iberpotash vastgestelde financiële garanties

- (60) Op basis van deze nationale regels heeft Iberpotash twee vergunningen gekregen van de Generalitat de Catalunya: de eerste vergunning op 9 november 2006 voor de winning van potas op haar site in Súria, en de tweede op 28 april 2008 voor de winning van potas op haar site in Balsareny/Sallent. Deze vergunningen vormen individuele administratieve besluiten waarin de financiële garanties zijn vastgesteld op 1 130 128 EUR voor de site in Balsareny/Sallent en 773 682,28 EUR (verhoogd tot 828 013,24 EUR in 2008) voor de site in Súria. Deze bedragen van de garanties zijn pas in 2015 herzien, toen de Spaanse autoriteiten aanzienlijk hogere bedragen voorstelden, namelijk 6 979 471,83 EUR voor de site in Balsareny/Sallent (pas van toepassing na de goedkeuring door het Hooggerechtshof van Catalonië in december 2016 — zie hieronder) en 6 160 872,35 EUR voor de site in Súria (van toepassing vanaf mei 2015). De bedragen van de garanties zijn vastgesteld bij afzonderlijke en specifieke besluiten van de Generalitat ten aanzien van Iberpotash.

Bewijs dat de garantiebepaalden van Iberpotash lager zijn dan vereist

- (61) In dit verband moet worden benadrukt dat het eerst aan de bevoegde milieu-instanties is om de bedragen van de financiële garanties vast te stellen en goed te keuren overeenkomstig nationale of regionale regels die op de onderhavige zaak van toepassing zijn. Hoewel de Commissie verantwoordelijk is voor het waarborgen van de correcte omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijn winningsafval, die sinds 1 mei 2014 op de financiële garanties van Iberpotash van toepassing is, laat deze richtlijn de lidstaten een aanzienlijke vrijheid bij het bepalen van het exacte bedrag van de garanties. Om die reden heeft de Commissie geen eigen beoordeling van de correcte hoogte van de financiële garanties overeenkomstig de richtlijn winningsafval uitgevoerd, maar beperkt zij haar beoordeling tot het evalueren van het bestaande bewijs dat de financiële garanties ontoereikend zijn. Er zijn een aantal aanwijzingen dat het in 2006 en 2008 door de overheidsinstanties vastgestelde bedrag van de financiële garanties in feite lager was dan op grond van de toepasselijke wetgeving vereist.

⁽¹¹⁾ Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

⁽¹²⁾ Decreto 202/1994, de 14 de junio, por el que se establecen los criterios para la determinación de las fianzas relativas a los programas de restauración de actividades extractivas.

⁽¹³⁾ Zie artikel 2, lid 4, onder h), van decreet 202/1994.

- (62) Het belangrijkste is dat het Hooggerechtshof van Catalonië (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) op 11 oktober 2011 heeft geoordeeld dat het bedrag van de financiële garantie voor de afvalberg van Iberpotash op haar Balsareny/Sallent-site in Cogulló, namelijk 585 153 EUR, lager was dan vereist. In het arrest wordt geoordeeld dat het bedrag van de garantie niet in overeenstemming is met de bepalingen in nationale wet- en regelgeving, met name artikel 8, lid 2, van wet 12/1981 en decreet 202/1994. In het arrest wordt gesteld dat het Hof, zelfs bij gebreke van overtuigend bewijs („una prueba concluyente determinada”) van het juiste bedrag van de garantie, kan concluderen dat het op slechts 585 153 EUR vastgestelde garantiebedrag duidelijk niet in overeenstemming is met deze wettelijke bepalingen. Het Hof verklaart de garantie dus ontoereikend en niet in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving en gelast de Spaanse autoriteiten de hoogte van de financiële garantie opnieuw vast te stellen. Dit arrest werd in hoger beroep volledig bevestigd door het arrest van het Hooggerechtshof (Tribunal Supremo) van 9 juli 2014. Ten slotte heeft het Hooggerechtshof van Catalonië, zoals de Spaanse autoriteiten hebben opgemerkt, in zijn arrest van 14 december 2016 bevestigd dat een nieuw voorgesteld bedrag van 6 979 471,83 EUR voor de hele site in Balsareny/Sallent toereikend was.
- (63) In het licht van het nationale arrest van het Hooggerechtshof van Catalonië van 11 oktober 2011 waarin de relevante nationale regels op gezaghebbende wijze zijn uitgelegd, is de Commissie van oordeel dat het oorspronkelijke bedrag van de financiële garantie voor de site van Iberpotash in Balsareny/Sallent dat in 2006 werd vastgesteld op 1 130 128 EUR (inclusief 585 153 EUR voor de afvalberg van Cogulló) aanzienlijk ontoereikend was. In zijn conclusie van 2016 heeft het Hooggerechtshof van Catalonië bevestigd dat het totale bedrag voor Balsareny/Sallent in feite had moeten worden vastgesteld op een niveau dat ten minste zes keer zo hoog ligt, en hoogstwaarschijnlijk nog hoger voor de periode voorafgaand aan de aankondiging van het Plan Phoenix in 2011 — zie de overwegingen 73, 80 en 81 hieronder.
- (64) Hoewel er met betrekking tot de garantie voor de site in Súria geen gelijkaardige rechterlijke uitspraak is, is er overtuigend bewijs dat de conclusie dat het garantiebedrag duidelijk ontoereikend is even waarschijnlijk zou zijn geweest in geval van een gerechtelijke procedure. Het bedrag van de oorspronkelijke garantie van 773 682,28 EUR (verhoogd tot 828 013,24 EUR in 2008) weerspiegelt het feit dat de site in Súria kleiner is dan die in Balsareny/Sallent in termen van de massa van het geaccumuleerde afval en de totale oppervlakte van de afvalbergen⁽¹⁴⁾. Verder is de garantie voor Súria aanzienlijk verhoogd tot 6 160 872,35 EUR op hetzelfde moment als de garantie voor Balsareny/Sallent (d.w.z. pas na de uitspraak van de rechtbank en de bevestiging ervan in hoger beroep) en met een nog grotere factor (meer dan 7 keer hoger). Aangezien er geen andere factoren zijn die het verschil tussen de bedragen van de garanties voor Súria enerzijds en die voor Balsareny/Sallent anderzijds verklaren, kan het bedrag van de garantie voor Súria ook als ontoereikend worden beschouwd.
- (65) De Spaanse autoriteiten én Iberpotash bevestigen in hun opmerkingen dat het Hooggerechtshof van Catalonië heeft geoordeeld dat de garantie voor El Cogulló ontoereikend was. Zij trachten het arrest van de rechtbank af te zwakken door te stellen dat de rechtbank: (i) heeft erkend dat de situatie ten minste gedeeltelijk teruggaat tot 1929, (ii) heeft toegegeven dat ze geen sluitend bewijs heeft, en (iii) geen concrete inbreuk op een bepaalde rechtsnorm zou hebben vastgesteld. Geen van deze argumenten met betrekking tot het arrest doet echter afbreuk aan de conclusie dat de garantie ontoereikend is. Het feit dat de Spaanse autoriteiten het garantiebedrag na de bevestiging van het arrest in hoger beroep daadwerkelijk hebben herzien en ter goedkeuring aan de rechter hebben voorgelegd, bevestigt de relevantie van het arrest. Daarnaast wordt in het arrest van 11 oktober 2011 uitdrukkelijk verwezen naar de relevante wettelijke bepalingen van artikel 8, lid 2, van wet 12/1981 en decreet 202/1994.
- (66) Naast de gezaghebbende conclusie van een nationale rechtbank heeft het onderzoek verscheidene andere bewijzen aan het licht gebracht die de conclusie staven dat de oorspronkelijke hoogte van de financiële garanties te laag was.
- (67) Ten eerste hebben derden een officiële transcriptie van de hoorzitting voor de milieucommissie van het Catalaanse parlement van 2 oktober 2013 ingediend met uitdrukkelijke verklaringen van de directeur-generaal Milieu bij het Generalitat de Catalunya waarin werd gesteld dat de garanties duidelijk ontoereikend waren. De directeur-generaal heeft aangegeven dat het vereiste gegarandeerde bedrag mogelijk tot 200 miljoen EUR kan oplopen. Hoewel de transcriptie van een politieke discussie in het parlement geen enkele relevante rechtvaardiging voor het voorgeschoten bedrag bevat en dus behoedzaam moet worden behandeld, bevestigen de orde van grootte en het verschil met het werkelijke bedrag de conclusies van deskundigen op dit gebied, die het bedrag van de in 2006 en 2008 gestelde garanties als duidelijk ontoereikend hebben beschouwd.

⁽¹⁴⁾ Volgens de door de klager ingediende ERF-studie (zie overweging 68) had de actieve afvalberg in Balsareny/Sallent (El Cogulló) in 2011 een oppervlakte van 35 hectare en een afvalmassa van 41 Mt, terwijl de actieve afvalberg in Súria (El Fusteret) een oppervlakte van 27 hectare en afvalmassa van 22 Mt had.

- (68) Ten tweede heeft de klager een studie van augustus 2012 ingediend die hij door milieudeskundigen had laten uitvoeren („ERF-studie”). De studie bestaat uit een deskundigenonderzoek waarin uitgebreide bestaande informatie (juridisch, academisch of op basis van marktonderzoek) over het desbetreffende onderwerp is geanalyseerd en verzameld. De ERF-studie bevat een analyse van de bestaande situatie met betrekking tot de milieueffecten van de mijnsites van Iberpotash en voorspelde toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de totale hoeveelheid materiaal op de afvalbergen. De conclusie van de studie luidt dat de milieueffecten van de afvalbergen aanzienlijk waren en naar verwachting in de toekomst verder zullen toenemen.
- (69) Op basis van de beschikbare informatie wordt in de ERF-studie verwacht dat de hoeveelheid afval die tot het einde van de mijnbouwactiviteiten in 2035 op afvalbergen in Súria en Sallent zal terechtkomen zich als volgt zal ontwikkelen:

Tabel 1

Verwachte accumulatie van afval op de afvalbergen in Súria en Sallent

	Hoeveelheid in 2012 (in kt)	Jaarlijkse nettotoename van de hoeveelheid (in kt/jaar)	Hoeveelheid in 2035 (in kt)
Sallent	41 000	1 454	74 531
Súria	22 000	525	33 895
TOTAAL	63 000	1 979	108 426

- (70) Verder worden in de ERF-studie mogelijke opties voor het herstel van de afvalhopen geanalyseerd, waaronder: (i) gebruik van het afvalmateriaal om er de ondergrondse mijnen mee op te vullen, (ii) oplossing van het zout in de afvalbergen door er water in te pompen en het resulterende brijn naar de zee of in de ondergrond af te voeren, of (iii) afdekking van de afvalbergen met materiaal dat infiltratie van regenwater alsmede het lekken van zouten in het milieu voorkomt. In de studie wordt geconcludeerd dat voor de sites van Iberpotash de afdekking van de afvalbergen de meest geschikte methode is. Het betreft een vrij eenvoudige en bekende methode, aangezien ze reeds in een aantal gevallen is toegepast, zelfs door de Catalaanse autoriteiten zelf. Bovendien is het de meest geschikte methode voor herstel door overheidsdiensten ingeval de mijnbouwonderneming haar verplichtingen niet nakomt, omdat ze in tegenstelling tot andere methoden geen extra installatie van belangrijke industriële infrastructuur vereist. Bijgevolg is in de ERF-studie berekend hoeveel het herstel van de sites van Iberpotash door afdekking van de afvalbergen naar verwachting zal kosten.
- (71) De berekening van de verwachte kosten is gebaseerd op de analyse van de eenheidskosten van de afzonderlijke componenten van de afdekking van de afvalberg. Deze analyse is het resultaat van een marktonderzoek door de deskundigen bij leveranciers van verschillende betrokken werken en leveringen en is gebaseerd op de prijsgegevens voor 2012 die door het Catalaans Instituut voor Technologie en Bouw (Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya — ITeC) zijn gepubliceerd. Ter vergelijking worden in de studie ook de totale kosten van herstelwerkzaamheden voor verschillende herstelopties gebruikt, zoals geraamd in de studie die in 2001 door Symonds Group voor het directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie is uitgevoerd ⁽¹⁵⁾. In de studie is ook vermeld hoeveel het onderhoud en beheer van de afgedekte afvalbergen gedurende een periode van tien jaar na voltooiing van de afdekking zal kosten. Deze eenheidskosten worden vervolgens toegepast op de geschatte hoeveelheid afvalmateriaal op de afvalbergen op drie verschillende tijdstippen: (i) werkelijke hoeveelheden in 2012, (ii) verwachte hoeveelheden in 2015 (het jaar waarin naar verwachting de productie van zout uit het afvalmateriaal in een nieuwe fabriek in Súria van start zal gaan) en (iii) verwachte hoeveelheden in 2035 (wanneer de mijnbouwactiviteiten van Iberpotash volgens plan zullen worden stopgezet). De resulterende totale herstelkosten in deze perioden zijn in de volgende tabel samengevat:

Tabel 2

Geraamde herstelkosten volgens de ERF-studie

Jaar	Geraamde herstelkosten (in miljoenen EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Totaal
2012	24,8	46,2	71,0

⁽¹⁵⁾ Een studie naar de kosten voor de verbetering van het beheer van mijnafval, Symonds Group in samenwerking met COWI, rapport aan DG Milieu, Europese Commissie, eindverslag oktober 2001.

Jaar	Geraamde herstelkosten (in miljoenen EUR)		
	Súria	Balsareny/Sallent	Totaal
2015	26,9	52,3	79,2
2035	38,2	83,8	122,0

- (72) Op basis hiervan wordt in de ERF-studie gesteld dat het bedrag van de financiële garantie op basis van de nieuwe wettelijke voorschriften van koninklijk besluit 975/2009 zeker niet lager zou mogen zijn dan de basiskosten van herstel in 2012 ten bedrage van 71 miljoen EUR voor beide sites, en dat het passende bedrag van die financiële garantie, rekening houdend met de totale kosten in de toekomst, eerder rond de 100 miljoen EUR zou moeten liggen.
- (73) Tot slot wordt in de ERF-studie het effect geanalyseerd van de geplande winning en commercialisering van het zout in de afvalbergen op basis van het nieuwe aangekondigde Plan Phoenix dat in 2012 van start is gegaan. Rekening houdend met verschillende scenario's met betrekking tot de verwachte productie van potas en zout in de toekomst (met inbegrip van de meest ambitieuze plannen van Iberpotash om jaarlijks 1,5 miljoen ton zout te verkopen), wordt in de ERF-studie geconcludeerd dat het Plan Phoenix in elk van deze scenario's de jaarlijkse toename van de totale hoeveelheid afvalmateriaal op de sites van Iberpotash slechts zou vertragen, maar niet zou stoppen. In het meest optimistische scenario zou het Plan Phoenix leiden tot een vermindering van de totale hoeveelheid afvalmateriaal dat op de afvalbergen wordt gestort tot 1 213 kt per jaar (tegenover 1 979 kt per jaar zonder het Plan Phoenix). Daarom wordt in de ERF-studie gesteld dat hoewel het Plan Phoenix een merkbaar effect heeft doordat het de jaarlijkse accumulatie van afvalmateriaal met bijna 40 % vermindert, het plan niet als een op zichzelf staande herstelmaatregel kan worden beschouwd, maar veeleer als een mitigerende factor, aangezien het hoogstens zal leiden tot een vertraging van de groei van de bestaande afvalbergen, maar niet tot de eliminatie ervan.
- (74) Iberpotash betoogt dat de ERF-studie niet als basis voor de berekening van het garantiebedrag kan dienen omdat in de studie zelf wordt erkend dat ze niet op de relevante bepalingen van decreet 202/1994 is gebaseerd en omdat ze een aantal onnauwkeurige en onjuiste verklaringen en gegevens bevat.
- (75) De Commissie erkent dat de studie niet in overeenstemming is met de relevante bepalingen van decreet 202/1994 en dat er veeleer in wordt gefocust op de voorwaarden van koninklijk besluit 975/2009 tot omzetting van de richtlijn winningsafval, waarbij de nadruk ligt op de verwachte herstelkosten. De resultaten van de studie die de geraamde herstelkosten voor afzonderlijke sites van Iberpotash aangeven, zijn echter gebaseerd op een deugdelijke methode en redelijke veronderstellingen, zoals hierboven beschreven in de overwegingen 68 tot en met 73, en zijn dus inderdaad relevant voor de berekening van de garanties, ook in het kader van decreet 202/1994. Dit blijkt met name uit artikel 2, lid 4, onder h), van decreet 202/1994, waarin wordt verwezen naar de kosten van andere specifieke herstelmaatregelen die nodig kunnen zijn en waarin de berekening dus niet wordt beperkt tot de maatregelen die in de voorgaande punten van artikel 2 afzonderlijk zijn opgesomd ⁽¹⁶⁾.
- (76) Voorts blijkt de relevantie van de omvang van de schade aan het milieu en de verwachte herstelkosten ook, althans impliciet, uit de bewoordingen van het arrest van het Hooggerechtshof van Catalonië van 11 oktober 2011, waarin met betrekking tot het bedrag van de financiële garanties wordt gesteld dat: „de belangrijkste en centrale bepaling artikel 8.2 van wet nr. 12/1981 is [...] waarin is bepaald dat, wat het herstel betreft, het bedrag in ieder geval moet worden vastgesteld op basis van de te herstellen oppervlakte, de totale kosten van het herstel of beide criteria [...] („el precepto cardinal y central del caso es el artículo 8.2 de Ley 12/1981[...] al disponer que en cualquier caso, en lo referente a la restauración, la cuantía debe fijarse en función de la superficie afectada por la restauración, por el coste global de la restauración o por ambos aspectos conjuntamente [...]”)” en waarin vervolgens wordt geconcludeerd dat de vergunning niet in overeenstemming is met het toepasselijke recht, aangezien zij „de garanties in het onderhavige geval niet in overeenstemming met de wettelijke beperkingen heeft vastgesteld [...] („no ha establecido una fianza ajustada al caso en los límites legales [...]”)”. Ten slotte zijn dergelijke verwachte herstelkosten duidelijk relevant voor de berekening van de garantie overeenkomstig artikel 43 van koninklijk besluit 975/2009, dat sinds 1 mei 2014 op Iberpotash van toepassing is.
- (77) Bovendien merkt de Commissie op dat, afgezien van de algemene kritiek op de vermeende onnauwkeurige en onjuiste veronderstellingen van de ERF-studie, noch de Spaanse autoriteiten noch Iberpotash deze vermeende onnauwkeurigheden en onjuiste veronderstellingen identificeren, specifieke argumenten aanvoeren of een eigen alternatieve raming van de totale herstelkosten voor de sites van Iberpotash voorstellen.

⁽¹⁶⁾ De toepasselijkheid van artikel 2, lid 4, onder h), van decreet 202/1994 in dit verband lijkt ook te worden erkend door de opmerkingen van Iberpotash bij het inleidingsbesluit (zie met name punt 68 van de opmerkingen).

- (78) De Spaanse autoriteiten betogen dat de bedragen van de garanties in overeenstemming waren met de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria omdat bij de berekening ervan rekening is gehouden met de verwachte kosten volgens het toenmalige herstelplan. Bovendien heeft Iberpotash haar eigen deskundigenstudie ingediend om aan te tonen dat de garantie toereikend was met betrekking tot beide criteria die in de nationale wetgeving zijn aangegeven, namelijk de grootte van het betrokken gebied en de verwachte herstelkosten.
- (79) Zoals hierboven uiteengezet, werd de naleving van de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria echter duidelijk niet bevestigd door het arrest van het Hof. Bovendien waren de in het herstelplan opgenomen maatregelen waarmee in de door Iberpotash ingediende studie rekening is gehouden, beperkt tot de aanleg van perimetrische kanalen, verzamelbekkens voor het uit regenwater voortkomende brijn en soortgelijke maatregelen ter beperking van de verontreiniging. Deze maatregelen hebben echter duidelijk niet geleid tot een herstel van de afvalbergen op lange termijn. De studie bevat derhalve geen adequate herstelmaatregelen. Bij de berekening van de verwachte kosten zijn in de studie bijgevolg geen adequate herstelmaatregelen in aanmerking genomen of gekwantificeerd. Aangezien de verwachte werkelijke herstelkosten relevant zijn voor de berekening van de financiële garantie, zowel in het kader van de Catalaanse wetgeving (zie overweging 75) als van de wetgeving van de Unie, kunnen de conclusies van de door Iberpotash ingediende studie niet als basis dienen voor de berekening van het volledige en correcte bedrag van de garanties. Zoals niet alleen blijkt uit de ERF-studie, maar ook uit voorbeelden van vergelijkbare afvalbergen in Frankrijk of Duitsland⁽¹⁷⁾, omvat een dergelijk herstel normaliter ofwel (a) de totale verwijdering van de afvalberg (bijvoorbeeld door het afvalmateriaal te gebruiken voor de opvulling van ondergrondse mijnen), (b) de geleidelijke ontziltiging van de afvalberg door er water in te pompen en het resulterende brijn op te vangen, of (c) de permanente afdekking van de afvalberg. Deze passende herstelmaatregelen zijn echter aanzienlijk duurder dan de aanleg van perimetrische kanalen, verzamelbekkens voor het uit regenwater voortkomende brijn en soortgelijke maatregelen, die gericht zijn op het beperken van de verontreiniging. Dit blijkt ook uit de kosten voor de afdekking van de afvalberg in Vilafruns, die opliepen tot 7,9 miljoen EUR (exclusief de jaarlijkse onderhoudskosten). Aangezien Vilafruns met ongeveer 3 miljoen ton zoutmateriaal een kleine afvalberg is in vergelijking met de actieve afvalberg van El Cogulló (Balsareny/Salent) met 41 miljoen ton of die van Fusteret (Súria) met 22 miljoen ton, kunnen de totale kosten voor het herstel van deze actieve mijnen en het afdekken van de bijbehorende afvalbergen aanzienlijk hoger liggen dan de kosten voor Vilafruns.
- (80) Verder betoogt Iberpotash dat de hoeveelheid afval op de afvalbergen aanzienlijk zal afnemen als gevolg van haar in 2011 aangekondigde Plan Phoenix, dat erop gericht is het afval op de afvalbergen te verwerken om technisch zout te produceren dat bestemd is voor verkoop op de markt. In het kader van dit project is Iberpotash van plan een vacuümzoutfabriek te bouwen die zout onttrekt aan het tijdens haar mijnbouwactiviteiten geproduceerde afvalmateriaal en dit zout op de markt te verkopen. Iberpotash hoopt te beginnen met de verkoop van ongeveer 750 000 ton zout per jaar en is van plan die hoeveelheid op te trekken tot 1,5 miljoen ton zout per jaar.
- (81) Hoewel het plan om ten minste een deel van het afvalmateriaal te verwerken en op de markt te brengen in principe het volume en het zoutgehalte van de afvalbergen, en dus ook de verwachte kosten van het herstel ervan, zou kunnen verminderen, werd dit plan echter pas in 2011 door Iberpotash aangekondigd en is de implementatie ervan, die in 2012 van start ging, nog steeds lopende. Het Plan Phoenix had dus duidelijk niet in aanmerking mogen worden genomen bij de vaststelling van het bedrag van de garanties in 2006 en 2008, aangezien het op dat moment nog te onzeker was.

Conclusie betreffende het bestaan van een selectief economisch voordeel

- (82) Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het verzamelde bewijs en de ingediende deskundigenrapporten de conclusie van de nationale rechtbank bevestigen dat de oorspronkelijke bedragen van de financiële garanties duidelijk ontoereikend waren om een passend herstel te waarborgen.
- (83) De Commissie is dan ook van mening dat de financiële garanties die de Spaanse autoriteiten in 2006 en 2008 hebben vastgesteld, inderdaad lager waren dan het niveau dat normaal op grond van de toepasselijke nationale wetgeving vereist was. Iberpotash heeft derhalve een economisch voordeel ontvangen in de vorm van lagere bankkosten die jaarlijks voor de financiële garantie worden betaald. Aangezien Iberpotash stelt dat haar bankkosten voor de garanties 1 % van het bedrag van de garanties per jaar bedroegen, heeft het aanzienlijk lagere totaalbedrag van de garanties de door Iberpotash betaalde bankkosten dienovereenkomstig doen dalen, waardoor haar kosten lager uitvielen dan die van andere exploitanten wier garanties aan de wet moesten voldoen. De Commissie is derhalve van oordeel dat Iberpotash een economisch voordeel heeft genoten omdat de financiële garanties lager waren.
- (84) De stelling van de Spaanse autoriteiten en Iberpotash dat de overheid Iberpotash geen enkel voordeel of geen enkele voorkeursbehandeling heeft gegeven als gevolg van een strikte toepassing van de desbetreffende regels, kan

⁽¹⁷⁾ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Duitse mijnbouwonderneming K+S Kali GmbH over 2015, blz. 48 (<http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>), de voor afvalbergen in de Elzas gebruikte herstelmethoden zoals beschreven in het ACA-document dat als bijlage 2 bij de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten van 19 april 2016 is gevoegd, of het boek van de Duitse deskundige Henry Rauche: *Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>.

niet worden aanvaard aangezien hierboven is aangetoond dat deze besluiten van de overheid ertoe hebben geleid dat het niveau van de financiële garanties lager was dan normaal vereist. Voorts is het argument dat de Catalaanse wetgeving in feite strenger was dan soortgelijke regels op het niveau van de staat of in andere regio's van Spanje niet relevant, aangezien dergelijke kosten sitespecifiek zijn en de in acht te nemen regels betreffende de door Iberpotash te stellen financiële garanties de regels waren die van toepassing waren in Catalonië waar de afvalbergen zich bevonden. Iberpotash heeft van de overheid toestemming gekregen om lagere financiële garanties te handhaven dan normaal vereist door de Catalaanse wetgeving die op Iberpotash van toepassing was, en ontving zo een selectief voordeel in de vorm van lagere bankkosten voor de verlaagde garanties in vergelijking met andere exploitanten in een vergelijkbare positie.

- (85) De Commissie concludeert derhalve dat maatregel 1 Iberpotash een selectief economisch voordeel heeft opgeleverd.

5.1.1.2. *Overdracht van staatsmiddelen*

- (86) Wat het criterium staatsmiddelen betreft, betoogt de klager dat een te lage garantie die de volledige herstelkosten niet dekt een (mogelijke) overdracht van staatsmiddelen inhoudt. Het zou bestaan uit een risico dat, indien Iberpotash haar verplichtingen met betrekking tot het herstel van haar sites niet nakomt, de staat deze kosten zou moeten dragen. De klager verwijst naar het beschikking van de Commissie in de zaak Georgsmarienhütte ⁽¹⁸⁾, waarin de Commissie een vrijstelling van de milieuplichtingen van een staalproducent met betrekking tot de recycling en verwijdering van industrieel stof als staatssteun heeft beschouwd.
- (87) De Spaanse autoriteiten en Iberpotash voeren aan dat, zelfs indien de garantie lager zou zijn dan vereist, Iberpotash nog steeds de algemene verplichting zou hebben om haar sites te herstellen en de kosten van dat herstel zou moeten dragen. Deze kosten worden in geen geval beperkt door het bedrag van de financiële garantie. De staat ontslaat Iberpotash derhalve niet van haar financiële verplichtingen. Bovendien is het risico dat Iberpotash in de toekomst niet in staat zou zijn al deze kosten te dekken en dat de staat met staatsmiddelen zou moeten ingrijpen, uiterst gering en onwaarschijnlijk gezien de gezonde financiële situatie van de moederonderneming van Iberpotash. De Spaanse autoriteiten voeren aan dat ingeval Iberpotash in de toekomst deze verplichtingen niet nakomt, Iberpotash in Spanje voldoende activa heeft waarop de autoriteiten beslag zouden kunnen leggen om de herstelkosten te dekken.
- (88) De Commissie merkt op dat de betrokken garanties in dit geval niet worden getoetst aan staatssteunregels met betrekking tot het bedrag van de vergoeding die mogelijk wordt gederfd in het licht van het risico dat of de blootstelling die de garantiegiver (d.w.z. een particuliere bank en niet de staat) loopt, maar met betrekking tot het risico voor de staat indien het gegarandeerde bedrag lager is dan de werkelijke kosten van de milieuschade en indien de gegarandeerde onderneming de volledige herstelkosten niet betaalt of niet kan betalen.
- (89) Wat het door de klager aangehaalde precedent betreft, was de zaak-Georgsmarienhütte heel anders aangezien de deelstaat Nedersaksen duidelijk de verantwoordelijkheid voor de verwijdering van het stof op zich nam en daadwerkelijk 64,64 miljoen DEM voor de verwijdering heeft betaald. Dit is hier niet het geval, aangezien Iberpotash, ongeacht het bedrag van de garantie, verantwoordelijk blijft voor het herstel van haar mijnsites en de Spaanse autoriteiten zich tot nu toe niet hebben verbonden tot het betalen van herstelkosten in plaats van Iberpotash. De zaak-Georgsmarienhütte kan dus niet als precedent voor de onderhavige zaak dienen.
- (90) De financiële garantie van Iberpotash is gesteld in de vorm van een bankgarantie die niet vrij beschikbaar is voor de staat. Ze mag alleen worden gebruikt voor strikt bij wet vastgestelde maatregelen, met name voor de financiering van de verwijdering van afval, het herstel van de site en andere milieumaatregelen ingeval Iberpotash haar milieuplichtingen niet nakomt. De staat ontvangt geen rente op de bedragen van de garantie noch enig ander financieel voordeel dat ingeval van een lager bedrag van de garantie zou afnemen. Voorts heeft de staat zich tot dusver niet in een positie bevonden waarin hij van de garantie gebruik zou moeten maken voor een van de bovengenoemde doeleinden. Maar hoewel het verlaagde bedrag van de garantie tot nu toe geen daadwerkelijk effect op de staatsmiddelen heeft gehad, sluit dat feit op zich niet uit dat er een mogelijk effect op de staatsmiddelen bestaat als gevolg van het toegenomen risico dat de staat in de toekomst verplicht zal zijn staatsmiddelen uit te geven.
- (91) Het creëren van een concreet risico dat de staat in de toekomst een extra last kan worden opgelegd, volstaat immers om te voldoen aan het begrip staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ⁽¹⁹⁾. Het Hof van Justitie heeft ook geoordeeld dat het verband van een staatssteunmaatregel met, en het effect ervan op, staatsmiddelen niet direct hoeft te zijn om aan dit criterium te voldoen.

⁽¹⁸⁾ Beschikking 1999/227/EGKS van de Commissie van 29 juli 1998 inzake steun van de deelstaat Nedersaksen (Duitsland) aan Georgsmarienhütte GmbH (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 72).

⁽¹⁹⁾ Zie ook zaak C-200/97 Ecotrade, ECLI:EU:C:1998:579, in het bijzonder punt 41.

- (92) Dergelijke financiële garanties hebben juist tot doel ervoor te zorgen dat de mijnbouwbedrijven voldoende middelen opzij hebben staan om toekomstige herstellkosten te dekken, ongeacht hun financiële situatie in de (vaak vrij verre) toekomst. Het is dus duidelijk dat, indien het bedrag van de garantie aanzienlijk lager is dan de verwachte herstellkosten, er op zijn minst een verhoogd risico bestaat dat er in de toekomst een effect op de staatsmiddelen zal zijn. Dit risico van potentiële kosten voor de overheidsbegroting is duidelijk groter dan wanneer het gegarandeerde bedrag correct zou zijn vastgesteld in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving, rekening houdend met de verwachte herstellkosten. Indien deze middelen aanzienlijk lager zijn dan nodig, zouden de staatsmiddelen uiteindelijk een groter deel van deze kosten moeten dekken indien Iberpotash om welke reden dan ook niet bereid of in staat zou zijn dit te doen. Bovendien is het weinig waarschijnlijk dat, ingeval Iberpotash in de toekomst niet in staat zou zijn de herstellkosten te betalen, de vermeende mogelijkheid voor de Spaanse autoriteiten om activa van Iberpotash in beslag te nemen aanzienlijke extra middelen zal opleveren, aangezien de enige Spaanse activa van Iberpotash (en de gehele ICL-groep) haar potasmijnfaciliteiten zijn. Zodra de potasmijnen worden gesloten, is de waarde van deze activa echter twijfelachtig.
- (93) Het feit dat de staat verplicht zou zijn om voor eigen rekening in te grijpen ingeval Iberpotash niet bereid of in staat zou zijn de nodige herstelmaatregelen te nemen met betrekking tot haar afvalbergen, is duidelijk vastgelegd in de toepasselijke wetgeving.
- (94) Ten eerste kan de staat krachtens artikel 102 van wet 39/2015 ⁽²⁰⁾ maatregelen nemen in plaats van de partij die wettelijk verantwoordelijk is voor het nemen van dergelijke maatregelen. Spanje zou (i) Iberpotash moeten gelasten om specifieke maatregelen te nemen; (ii) Iberpotash ervan in kennis moeten stellen dat de overheid die maatregelen anders zelf zal nemen, en wat dat zal kosten; (iii) dergelijke maatregelen moeten uitvoeren; en (iv) de kosten moeten zien terug te vorderen van Iberpotash, wat per definitie niet mogelijk zal zijn indien Spanje de ontoereikende financiële garantie moet uitvoeren. Hoewel dit besluit formeel facultatief is, zou Spanje in het geval dat Iberpotash haar verplichtingen om haar faciliteiten te herstellen niet nakomt, geen andere keuze hebben dan de kosten van dergelijk herstel voor te schieten, omdat Spanje anders zijn eigen verplichtingen niet zou nakomen.
- (95) Ten tweede, zoals in overweging 13 is opgemerkt, is het mogelijk dat Spanje zijn verplichtingen uit hoofde van de richtlijn winningsafval en de kaderrichtlijn water niet nakomt. Mocht Iberpotash na uitputting van de delfstoffen zijn faciliteiten verlaten en ze niet herstellen, dan is er bijgevolg, gezien de ontoereikende garantie, maar één manier voor Spanje om zijn verplichtingen uit hoofde van deze richtlijnen na te komen en uiteindelijk te voorkomen dat het Europees Hof van Justitie dagelijkse dwangsommen oplegt, namelijk zelf betalen voor de verwijdering van de zoutstortplaatsen of een even doeltreffend herstel.
- (96) Ten derde kunnen de Spaanse autoriteiten krachtens de bepalingen van de Spaanse wet 27/2006 van 18 juli 2006 ⁽²¹⁾ worden verplicht hun verplichtingen uit hoofde van de milieuwetgeving na te komen. Elke niet-gouvernementele organisatie die aan de criteria van Wet 27/2006 voldoet, kan in geval van een milieu-inbreuk als bedoeld in artikel 18, lid 1, van Wet 27/2006 (met inbegrip van bijvoorbeeld inbreuken op de verplichtingen inzake waterbescherming), gerechtelijke stappen ondernemen om de overheid te dwingen haar milieuverplichtingen na te komen.
- (97) Ten vierde is in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽²²⁾ aangegeven dat wanneer een exploitant die verantwoordelijk is voor het nemen van herstelmaatregelen met betrekking tot milieuschade zijn verplichtingen niet nakomt, „de bevoegde instantie, als laatste redmiddel, zelf deze maatregelen nemen”. Evenzo kan de bevoegde instantie krachtens artikel 5, lid 3, preventieve maatregelen nemen om een onmiddellijke dreiging van milieuschade weg te nemen indien de betrokken exploitant nalaat dat te doen. Indien Iberpotash na de sluiting van haar mijnbouwactiviteiten niet de nodige herstelmaatregelen neemt, kunnen de niet-herstelde afvalbergen een onmiddellijke bedreiging voor het milieu vormen, waardoor corrigerende of preventieve maatregelen door de bevoegde overheidsinstanties als laatste redmiddel noodzakelijk zijn.
- (98) Ten slotte geven de Spaanse autoriteiten zelf aan ⁽²³⁾ dat indien de exploitant zijn verplichtingen niet nakomt, de Administración de la Generalitat krachtens artikel 9 van wet 12/1981 deze maatregelen op kosten van de exploitant kan laten uitvoeren. Zij geven aan dat de overheid in de praktijk de relevante maatregelen uitvoert die vervolgens worden gefinancierd uit de financiële garantie of, indien de garantie niet toereikend is, uit de verkoop van activa van de exploitant. Indien de financiële garantie aanzienlijk lager is dan vereist, loopt de overheid dus het risico dat de activa van de exploitant niet toereikend zijn om de door haar uitgevoerde relevante maatregelen

⁽²⁰⁾ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a99>

⁽²¹⁾ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁽²²⁾ Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PBL 143 van 30.4.2004, blz. 56).

⁽²³⁾ Zie met name punt 11 van de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten over opmerkingen van belanghebbenden die op 27 juli 2016 zijn ingediend.

te financieren. Dit bevestigt dat een te lage financiële garantie het risico vergroot dat de door de overheid genomen herstelmaatregelen niet voldoende door de activa van de exploitant gedekt zullen zijn (met name indien deze geen andere Spaanse activiteiten heeft zoals in het geval van Iberpotash) en uit de overheidsmiddelen zouden moeten worden betaald.

- (99) Als het niveau van garanties aanzienlijk lager is dan wettelijk vereist, wordt de staat dus blootgesteld aan een concreet risico dat zijn middelen extra worden belast. Het verhoogde risico van extra lasten voor de staat is dan ook voldoende concreet om ten minste een potentieel effect op de staatsmiddelen te hebben als gevolg van een veel te lage financiële garantie.
- (100) De hoogte van de door Iberpotash te stellen financiële garanties is vastgesteld bij de administratieve besluiten van Generalitat de Catalunya waarmee de vergunningen voor de exploitatie van haar potaswinningsactiviteiten zijn goedgekeurd. Aangezien het begrip „(lid)staat” voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU alle overheids-niveaus omvat, ongeacht of het om een nationale, regionale of lokale overheid gaat, is het besluit om de financiële garanties te verlagen aan de staat toe te rekenen.
- (101) De Commissie concludeert derhalve dat maatregel 1 een overdracht van staatsmiddelen inhoudt en aan de staat kan worden toegerekend.

5.1.1.3. *Mogelijke vervalsing van de mededinging*

- (102) De Commissie is van mening dat de lagere kosten van Iberpotash als gevolg van het feit dat de financiële garanties lager zijn dan wat de toepasselijke wetgeving voorschrijft, de mededinging kunnen vervalsen op de markten waarop Iberpotash actief is — hoofdzakelijk markten voor potas en zout. Zoals hieronder toegelicht (zie overweging 110 e.v.), bedroeg deze kostenvermindering gedurende de betrokken periode ongeveer 1,8 miljoen EUR, wat in tegenstelling tot wat de Spaanse autoriteiten beweren geen verwaarloosbaar bedrag is.
- (103) Bovendien sluit het feit dat Iberpotash de enige Spaanse potasproducent is een potentiële vervalsing van de mededinging niet uit, aangezien de relevante geografische markt duidelijk ruimer is dan de nationale Spaanse markt. De Commissie was reeds in 1993 van mening dat de potasmarkt ruimer was dan Spanje en ook Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en andere lidstaten uitgezonderd Duitsland ⁽²⁴⁾ omvat. Verder geeft Iberpotash in haar duurzaamheidsverslag van 2014 ⁽²⁵⁾ aan dat slechts 23 % van haar productie van potas en zout in Spanje wordt verkocht, terwijl 50 % naar andere Europese landen gaat, 18 % naar Zuid-Amerika wordt geëxporteerd en deels ook aan Noord-Amerika, Afrika en Azië wordt verkocht. In al deze regio's concurreert Iberpotash met andere producenten van potas en zout en deze concurrentie kan worden beïnvloed door de kunstmatig verlaagde kosten van Iberpotash.
- (104) Ten slotte wordt de potentiële vervalsing van de mededinging niet in twijfel getrokken door het argument van Iberpotash dat de hoogte van de financiële garanties niets verandert aan haar milieuverplichtingen (d.w.z. zorgen voor het herstel van haar sites en verontreiniging voorkomen) en dat het hoe dan ook voorzieningen ter dekking van mogelijke milieuverplichtingen moet aanhouden. Naast deze boekhoudkundige voorzieningen vertegenwoordigt de verplichting om specifieke financiële garanties te handhaven in overeenstemming met de relevante wetgeving in feite normale, maar specifieke exploitatiekosten die ten laste komen van Iberpotash — of een andere mijnbouwonderneming die aan dezelfde regels onderworpen is — als gevolg van vergoedingen die de bank aanrekent voor het vaststellen en handhaven van de garantie, en bijgevolg kan het te lage niveau ervan Iberpotash bevoordelen en de mededinging vervalsen.
- (105) De Commissie concludeert derhalve dat maatregel 1 de mededinging kan vervalsen.

5.1.1.4. *Ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer*

- (106) Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn de markten voor potas en zout duidelijk grensoverschrijdende markten. Zo exporteert Iberpotash 50 % van haar productie naar andere Europese landen. Het verlaagde niveau van de financiële garanties kan derhalve het handelsverkeer tussen de EU-lidstaten ongunstig beïnvloeden.

⁽²⁴⁾ Zie Beschikking 94/449/EG van de Commissie van 14 december 1993 inzake een procedure op grond van Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad (Zaak IV/M.308 — Kali + Salz/MdK/Treuhand) (PB L 186 van 21.7.1994, blz. 38).

⁽²⁵⁾ Memoria de Sostenibilidad 2014, blz. 15, <http://www.icliberia.com/noticia/icl-iberia-presents-the-sustainability-report>

- (107) Het argument van Iberpotash dat de zoutmarkten vanwege de hoge transportkosten alleen nationaal of zelfs regionaal zijn, wordt dus niet gestaafd door de cijfers die Iberpotash in haar duurzaamheidsverslag van 2014 heeft verstrekt, aangezien 80 % van haar zoutproductie wordt geëxporteerd, niet alleen naar andere Europese landen maar ook naar Azië, Noord-Afrika en Amerika. Bovendien zijn de opmerkingen van Iberpotash over het inleidingsbesluit op dit punt tegenstrijdig, omdat enerzijds in wordt beweerd dat de zoutmarkt nationaal of zelfs regionaal is en anderzijds dat een Franse zoutproducent haar rechtstreekse concurrent is en Iberpotash probeert uit te sluiten van de markt.
- (108) De Commissie concludeert derhalve dat maatregel 1 het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

5.1.1.5. *Kwantificering van de steun*

- (109) Voor de vaststelling van het werkelijke steunbedrag moet eerst een ten minste bij benadering „correct” bedrag van de financiële garanties worden bepaald overeenkomstig de wettelijke voorschriften die in de betrokken periode golden. Het steunbedrag zou dan gelijk zijn aan het verschil tussen het verwachte bedrag aan bankkosten die Iberpotash had moeten betalen bij dit correct vastgestelde garantiebedrag en het werkelijke bedrag aan bankkosten die de onderneming heeft betaald.
- (110) De belanghebbende stelt dat het steunbedrag niet beperkt mag blijven tot de lagere bankkosten, maar ook de noodzaak moet omvatten om de bank voldoende zekerheden te verschaffen in de vorm van financiële reserves. Aangezien het bedrag van de hieronder geraamde „gecorrigeerde” garanties echter relatief bescheiden is gelet op de jaaromzet van Iberpotash (ongeveer 300 miljoen EUR) en de gehele ICL-groep (5,4 miljard USD), is het onwaarschijnlijk dat een hoger garantiebedrag aanzienlijke extra kosten voor de onderneming zou veroorzaken.
- (111) Gelet op het feit dat het Hooggerechtshof van Catalonië in december 2016 volgens de Spaanse autoriteiten heeft geoordeeld dat het verhoogde bedrag van 6 979 471,83 EUR voor de site in Balsareny/Sallent in overeenstemming is met de toepasselijke wetgeving, is de Commissie van mening dat het „correcte” bedrag van de garanties voor Balsareny/Sallent overeenkomt met dit momenteel van toepassing zijnde bedrag dat door de rechtbank is goedgekeurd.
- (112) Voorts is de Commissie naar analogie (zie ook overweging 64) van mening dat het verhoogde bedrag van 6 160 872,35 EUR voor de garantie voor Súría dat sinds 2015 van toepassing is, ook kan worden beschouwd als in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving. Hoewel er met betrekking tot deze site geen gezaghebbende gerechtelijke conclusie is, is het verhoogde bedrag van de garantie voor een kleinere site bij Súría in feite vrijwel vergelijkbaar met het goedgekeurde bedrag voor Balsareny/Sallent. Dit bevestigt dat het bedrag als toereikend en in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving kan worden beschouwd.
- (113) Derhalve komt het juiste bedrag van de garanties op dit moment overeen met in totaal 13 140 344,18 EUR.
- (114) Bij de berekening van dit bedrag wordt echter wel rekening gehouden met het Plan Phoenix dat in 2011 werd aangekondigd en sinds 2012 geleidelijk wordt uitgevoerd. Het plan voorziet onder meer in investeringen in een vacuümzoutfabriek om het in het afval van de potasmijn aanwezige zout te verwerken en te verkopen. Volgens het plan zou Iberpotash uiteindelijk ongeveer 1,5 miljoen ton zout per jaar moeten verkopen.
- (115) De Commissie is het met de ERF-studie eens dat het Plan Phoenix als zodanig niet als een herstelmaatregel kan worden beschouwd en in feite de toename van de afvalstortingen tijdens de exploitatie van de mijnen niet zou tegenhouden. De Commissie erkent echter ook de beweringen van Iberpotash en de Spaanse autoriteiten dat het plan van invloed is op de totale verwachte herstelkosten. In de ERF-studie is geen rekening gehouden met het feit dat de verwerking en verkoop van zout waarschijnlijk ook zullen worden voortgezet als de potasmijnbouwactiviteiten eenmaal zijn stopgezet. Het Plan Phoenix zal dus waarschijnlijk geleidelijk bijdragen aan de verwijdering van de afvalbergen in de toekomst en kan als zodanig in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van het passende niveau van de garanties, zoals het geval was voor de verhoogde garanties die in 2015 zijn voorgesteld en, althans voor Balsareny/Sallent, door de nationale rechtbank zijn bevestigd.
- (116) Dit betekent echter dat het huidige niveau van financiële garanties niet als toereikend kan worden beschouwd voor de periode voorafgaand aan de start van het Plan Phoenix in 2012. Het klopt dat Iberpotash vóór de aankondiging van het Plan Phoenix ook al vrij kleine hoeveelheden zout uit haar afvalbergen verwerkte en verkocht, maar het grootste deel van het zoutafval werd toch gewoon op de afvalbergen gestort in de hoop het in de toekomst commercieel te kunnen gebruiken ⁽²⁶⁾. Er was echter geen concreet plan voor hoe en wanneer de zoutverwerkingsfaciliteit zou moeten worden uitgebreid teneinde grotere hoeveelheden zoutafval op deze manier te verwijderen en zo een merkbaar effect op de toekomstige herstelkosten te sorteren. Wat de periode vóór de start van het Plan Phoenix betreft, dient derhalve geen rekening te worden gehouden met een dergelijke eerder hypothetische toekomstige vermindering van de afvalbergen als gevolg van de verwerking en verkoop van aanzienlijke hoeveelheden zout.
- (117) De Commissie moet dus andere beschikbare gegevens in overweging nemen om een schatting te maken van een bij benadering „correct” bedrag van de garanties in de periode 2006-2011 op basis van de op dat moment verwachte herstelkosten, zonder het effect van het Plan Phoenix.

⁽²⁶⁾ Zie de opmerkingen van Iberpotash over het inleidingsbesluit, punt 23.

- (118) Zoals hierboven reeds uiteengezet (zie de overwegingen 68 tot en met 81), zijn de meest betrouwbare ramingen van de totale verwachte herstelkosten (zonder Plan Phoenix) verstrekt in de door de klager ingediende ERF-studie. De Commissie acht de veronderstellingen in dit deskundigenverslag geloofwaardig, aangezien ze grotendeels gebaseerd zijn op marktonderzoek en vergelijkingen met soortgelijke sites elders in de wereld. De door Iberpotash verstrekte studie daarentegen kan, zoals hierboven uiteengezet, niet als een betrouwbare raming van de verwachte herstelkosten worden beschouwd, omdat er geen passende herstelmaatregelen in worden besproken (zie overweging 79).
- (119) In de ERF-studie worden de totale herstelkosten op ten minste 71 miljoen euro geraamd. Bovendien zijn alle andere indicaties van mogelijk correcte bedragen in de ERF-studie of uit andere bronnen (zie punt 5.1.1.1. hierboven) zelfs nog hoger. Daarom is de Commissie van mening dat, bij gebrek aan betere ramingen voor de periode 2006-2011, de relevante verwachte herstelkosten waarmee rekening moet worden gehouden 71 miljoen EUR bedragen (24,8 miljoen EUR voor Súría en 46,2 miljoen EUR voor Balsareny/Sallent).
- (120) Ten slotte moet volgens artikel 3 van decreet 202/1994 (de wetgeving die in die periode van toepassing was) het resulterende bedrag van de financiële garantie op basis van artikel 2 (d.w.z. op basis van de verwachte herstelkosten) met 50 % worden verlaagd voor mijnbouwactiviteiten die niet plaatsvinden in natuurlijke gebieden van bijzonder belang (omvat de sites van Iberpotash).
- (121) Derhalve is de Commissie op basis van de beschikbare gegevens van oordeel dat het „correcte” bedrag van de financiële garanties voor de mijnbouwactiviteiten van Iberpotash ten minste 12,4 miljoen EUR bedraagt voor Súría (voor de periode 2006-2011) en 23,1 miljoen EUR voor Balsareny/Sallent (voor de periode 2008-2011).
- (122) Volgens Iberpotash bedragen de huidige kosten van de garantie 1 % van het garantiebedrag per jaar. Op basis van de bovenstaande correcte garantiebedragen voor de twee betrokken perioden zou de totale steun die aan Iberpotash is verleend in de vorm van lagere garantievergoedingen dan elk jaar 1 % bedragen van het verschil tussen het „correcte” bedrag en het werkelijke bedrag dat voor dat jaar is vastgesteld, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 3

Berekening van het steunbedrag

(in duizenden EUR, afgerond)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Balsareny/Sallent											
— werkelijke garantie	—	—	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130	1 130
— „correcte” garantie	—	—	23 100	23 100	23 100	23 100	6 979	6 979	6 979	6 979	6 979
— verschil in vergoedingen	—	—	146,5 ⁽¹⁾	219,7	219,7	219,7	58,5	58,5	58,5	58,5	58,5
Súría											
— werkelijke garantie	774	774	828	828	828	828	828	828	828	828	6 161
— „correcte” garantie	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	12 400	6 160	6 160	6 160	6 160	6 160
— verschil in vergoedingen	9,7 ⁽²⁾	116,3	115,7	115,7	115,7	115,7	53,3	53,3	53,3	53,3 ⁽³⁾	0
Totaal verschil in vergoedingen voor Iberpotash	9,7	116,3	262,2	335,4	335,4	335,4	111,8	111,8	111,8	76,3	58,5

⁽¹⁾ Aangezien de garantie voor Balsareny/Sallent is vastgesteld in de op 29 april 2008 afgegeven vergunning, wordt het verschil in de garantievergoedingen voor Balsareny/Sallent in dit jaar berekend op 8/12 van het jaarbedrag.

⁽²⁾ Aangezien de garantie voor Súría is vastgesteld in de op 9 november 2006 afgegeven vergunning, wordt het verschil in garantievergoedingen voor Súría in dit jaar berekend als 1/12 van het jaarbedrag.

⁽³⁾ Aangezien de garantie voor Súría met ingang van mei 2015 is verhoogd tot het „correcte” bedrag, wordt het verschil in garantietarieven voor Súría in dit jaar berekend als 4/12 van het jaarbedrag.

- (123) Het totale bedrag aan steun dat aan Iberpotash is verleend in de vorm van lagere bankkosten voor het verlaagde niveau van de garanties voor de gehele periode 2006-2016 bedraagt derhalve 1 864 622 EUR.

Deze steun is verleend op het moment dat de verlaagde garanties werden vastgesteld in de door de Spaanse autoriteiten afgegeven milieuvergunningen, d.w.z. op 6 november 2006 voor Súría en op 29 april 2008 voor Balsareny/Sallent.

5.1.1.6. *Conclusie betreffende het bestaan van steun: maatregel 1*

- (124) In het licht van het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat maatregel 1 staatssteun vormt, en bijgevolg zal zij de rechtmatigheid van deze maatregel en de verenigbaarheid ervan met de interne markt beoordelen.

5.1.2. MAATREGEL 4: INVESTERINGEN TER AFDEKKING VAN DE AFVALBERG VAN VILAFRUNS

- (125) Op 17 december 2007 hebben het ministerie van Milieu van Spanje en de Generalitat de Catalunya een overeenkomst ondertekend waarin zij overeenkwamen om samen te werken aan, en de kosten te delen van, het project dat erop gericht is de afvalberg van Vilafruns af te dekken en zo de negatieve gevolgen voor het milieu te beperken. Het ministerie van Financiën heeft ermee ingestemd om 4 miljoen EUR bij te dragen aan de investeringskosten, terwijl de rest zou worden gedekt door de Agència Catalana del Agua, een overheidsbedrijf dat door de Generalitat de Catalunya wordt bestuurd. De werkzaamheden aan het project zijn in augustus 2008 gestart en hebben 18 maanden geduurd. De totale investeringskosten bedroegen 7 887 571 EUR en zijn volledig gedragen door de overheid, zoals overeengekomen in de overeenkomst van 2007.
- (126) Het project bestond erin de afvalberg van Vilafruns af te dekken met een ondoordringbaar laken („lámina impermeable”) dat de afvalberg zou afsluiten, ervoor zou zorgen dat het afvalzout niet in contact komt met water van buitenaf en aldus zou kunnen voorkomen dat er zout uit de berg gaat lekken. Het laken werd beschermd door geotextielfolie en bedekt met grond waarop vegetatie kan worden aangeplant bovenop de afgedekte berg.
- (127) De afvalberg van Vilafruns ligt op de terreinen en is eigendom van Iberpotash. Iberpotash verwierf de afvalberg in het kader van de verkoopovereenkomst van 21 oktober 1998 waarmee Iberpotash de mijnbouwactiviteiten in de Catalaanse regio heeft overgenomen van Sociedad Estatal de Participaciones Industriales — SEPI, een overheidsparticipatie van de Spaanse staat. Op het moment van de verwerving was de afvalberg al inactief aangezien de exploitatie van de mijn waartoe de afvalberg van Vilafruns behoorde al in 1973 werd stopgezet.

5.1.2.1. *Selectief economisch voordeel*

- (128) Zoals hierboven aangegeven, is de investering in de afdekking van de afvalberg van Vilafruns op de terreinen en in eigendom van Iberpotash volledig door de overheid gefinancierd. Iberpotash draagt alleen de onderhoudskosten van de installatie gedurende de levensduur ervan.
- (129) De in 2008-2009 gerealiseerde afdekking heeft betrekking op een afvalberg die eigendom is van Iberpotash sinds 1998, toen de site samen met andere potasmijnsites in de regio werd geprivatiseerd. De berg houdt verband met een mijn waarvan de activiteiten reeds in 1973 zijn stopgezet, en dus heeft Iberpotash de site overgenomen toen deze niet langer operationeel was. Iberpotash voert derhalve aan dat het noch krachtens de nationale wetgeving, noch krachtens de wetgeving van de Unie verplicht is maatregelen te nemen om verontreiniging vanuit de berg te voorkomen, aangezien Iberpotash niet de oorspronkelijke vervuiler is.
- (130) De Spaanse autoriteiten zijn het niet eens met deze argumenten van Iberpotash en stellen dat Iberpotash een algemene verplichting heeft om passende maatregelen te nemen ter voorkoming van verontreiniging vanuit de afvalberg die het in eigendom heeft en om de berg te beheren in overeenstemming met de toepasselijke wettelijke voorschriften. Iberpotash is dus aansprakelijk voor het nemen van maatregelen ter bescherming van het milieu die krachtens de relevante wetgeving vereist zijn, en ook voor alle milieuschade die door deze berg wordt veroorzaakt.
- (131) Voorts wijzen belanghebbenden in hun opmerkingen erop dat Iberpotash verantwoordelijk is voor het beheer van Vilafruns vanaf de overdracht van de mijnrechten aan Iberpotash. Deze verantwoordelijkheid was gebaseerd op de Spaanse wet 6/1993 van 15 juli 1993 betreffende afvalbeheer en op koninklijk besluit 1/2001 van 20 juli 2001 tot herschikking van de Spaanse waterwet. De belanghebbende stelt dat het feit dat Vilafruns niet meer actief was toen het door Iberpotash werd verworven, irrelevant is, aangezien elke houder van een mijnconcessie alle mijnafval in zijn geheel moet beheren, d.w.z. met inbegrip van alle afval dat vóór de verwerving van de concessie door de houder is geproduceerd.

- (132) De Commissie is van mening dat het feit dat de activiteiten van de mijn bij de afvalberg van Vilafruns al in 1973 zijn stopgezet niet uitsluit dat Iberpotash als eigenaar van die mijn verantwoordelijk is voor een passend herstel. Zoals de Spaanse autoriteiten hebben bevestigd, bevatten alle herstelplannen, met inbegrip van het plan van 2008, specifieke herstelmaatregelen die Iberpotash verplicht was te nemen met betrekking tot de afvalberg van Vilafruns. Volgens artikel 121 van de Spaanse mijnbouwwet van 1973 vormde het niet nakomen van de in het herstelplan opgenomen verplichtingen een ernstige inbreuk. Daarnaast bevestigen de Spaanse autoriteiten dat Iberpotash overeenkomstig de geldende wetgeving inzake waterbescherming altijd verplicht was de nodige maatregelen te nemen om waterverontreiniging door al haar installaties, met inbegrip van de afvalberg van Vilafruns, te voorkomen. De Commissie merkt ook op dat de exploitant overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn winningsafval alle nodige maatregelen dient te nemen om nadelige effecten op het milieu te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken, ook bij het beheer van een afvalvoorziening na de sluiting ervan.
- (133) Iberpotash beweert ook dat de verkoopovereenkomst voor de site een clausule bevat die kan worden geïnterpreteerd als een uitsluiting van de verantwoordelijkheid van Iberpotash die voortvloeit uit activiteiten van vóór 1997, met inbegrip van elke verantwoordelijkheid voor de afvalberg. Iberpotash verwijst in dit verband naar een arrest van het Hooggerechtshof van 14 mei 2009 waarin de bepaling in de verkoopovereenkomst wordt aangehaald die stelt dat de verkoper de koper schadeloos moet stellen voor alle verplichtingen die voortvloeien uit vorderingen van derden met betrekking tot feiten van vóór de overdracht die niet in de balans zijn weerspiegeld noch tijdens het due diligence-onderzoek duidelijk zijn geworden. Iberpotash voert aan dat de verplichtingen met betrekking tot het herstel van Vilafruns niet duidelijk waren vóór de verkoop en dat er in de balans geen voorzieningen voor waren opgenomen omdat er destijds geen dergelijke wettelijke verplichting bestond.
- (134) De Spaanse autoriteiten geven echter aan dat de aandelenverkoopovereenkomst van 1998 geen specifieke bepalingen bevatte die de verkoper zouden verplichten om na de overdracht van de aandelen verantwoordelijkheden van de koper over te nemen.
- (135) De Commissie merkt voorts op dat de in het arrest van het Hooggerechtshof aangehaalde bepaling eerder een standaard contractuele bepaling is die de verkoper beschermt tegen latere vorderingen van derden met betrekking tot feiten die tijdens de verkoop niet bekend waren. Iberpotash kan echter niet beweren dat ze niet op de hoogte was van de bestaande afvalberg van Vilafruns die in het kader van de transactie werd overgenomen en van de algemene verantwoordelijkheid van de afvalhouder om te zorgen voor een goed beheer van zijn afvalvoorzieningen. Het feit dat Iberpotash in verschillende herstelplannen milieuverplichtingen met betrekking tot de afvalberg van Vilafruns heeft aanvaard, bevestigt dat ze zich van deze verantwoordelijkheden bewust was.
- (136) De Commissie is derhalve van mening dat Iberpotash, als gevolg van de overname van de potasmijnbouwactiviteiten in Catalonië in 1998, verantwoordelijk was voor een goed beheer van de afvalberg van Vilafruns overeenkomstig de toepasselijke wettelijke voorschriften.
- (137) De Spaanse autoriteiten aanvaarden deze conclusie, maar stellen dat de afdekking van de afvalberg van Vilafruns niet onder de verplichtingen van Iberpotash viel. Volgens de Spaanse autoriteiten zouden de verplichtingen van Iberpotash zijn nagekomen door aanzienlijk goedkopere maatregelen die in haar oorspronkelijke herstelplan van 2008 waren opgenomen (namelijk de installatie van een buizenstelsel/afwateringssysteem en andere vormen van bescherming en herstel waarvan de totale kosten ongeveer [...] EUR (*) bedragen). Zij betogen daarom, samen met Iberpotash, dat de overheidsinvestering in de afdekking van de afvalberg geen economisch voordeel vormt voor Iberpotash omdat de door Iberpotash bespaarde kosten ([...] EUR) ruimschoots worden tenietgedaan door de onderhoudskosten die het gedurende de levensduur van de installatie moet betalen ([...] EUR alleen al voor de periode van maart 2015 tot maart 2016) en door de opportuniteitskosten omdat Iberpotash het zout van de afgedekte afvalberg van Vilafruns niet kan verwerken en verkopen, zoals het van plan is te doen voor haar andere afvalbergen ⁽²⁷⁾.
- (138) De Commissie is van oordeel dat het, ongeacht de omvang van de verplichtingen van Iberpotash met betrekking tot Vilafruns, niet aanvaardbaar is dat een overheidsinvestering van 7,9 miljoen EUR in een aanzienlijk betere milieubescherming die in beginsel neerkomt op het herstel van de mijnsite zonder investeringskosten voor Iberpotash inderdaad geen enkel economisch voordeel voor Iberpotash heeft opgeleverd. De afdekking van de afvalberg was erop gericht de verontreiniging veroorzaakt door lekken uit de afvalberg van Vilafruns aanzienlijk te verminderen. De alternatieve maatregelen zouden zonder steun niet voor een dergelijke goede en duurzame bescherming hebben gezorgd en zouden Iberpotash hebben blootgesteld aan het risico dat het de gevolgen van de verontreiniging zou moeten dragen (zoals blijkt uit de strafrechtelijke uitspraken van 18 december 2014 en 25 februari 2015 in verband met andere mijnsites — zie de overwegingen 27 en 94 van het inleidingsbesluit). De bouw van de uit overheidsmiddelen betaalde faciliteit stelde Iberpotash bijgevolg in staat om verontreiniging beter te voorkomen, haar milieurisico's voor de toekomst te verkleinen en een duurzaam herstel van de afvalberg te bewerkstelligen (in lijn met soortgelijke herstelwerkzaamheden aan bergen afvalzout in Frankrijk of Duitsland zoals in de overwegingen 26 en 32 uiteengezet). Iberpotash zou uiteindelijk verplicht zijn geweest om te zorgen voor een goed herstel van de afvalberg van Vilafruns.

(*) Vertrouwelijke informatie.

⁽²⁷⁾ Zie de opmerkingen van de Spaanse autoriteiten over het inleidingsbesluit, punt 55.

- (139) Ten slotte is de Commissie van mening dat de maatregel selectief is, aangezien hij specifiek gericht is op de overheidsfinanciering van de afdekking van de afvalberg van Vilafruns die eigendom is van Iberpotash. De Spaanse autoriteiten betogen dat de maatregel niet selectief kan zijn omdat Iberpotash de enige potasmijnbouwonderneming in Spanje is en er dus geen mogelijkheid bestaat om met andere ondernemingen te vergelijken. Het feit dat Iberpotash de enige potasmijnbouwonderneming in Spanje is, doet echter niets af aan de selectiviteit van de maatregel die duidelijk gericht is op een specifiek geïdentificeerde afvalvoorziening en niet op een andere.
- (140) De Commissie concludeert derhalve dat maatregel 4 Iberpotash een selectief economisch voordeel heeft opgeleverd.

5.1.2.2. *Overdracht van staatsmiddelen*

- (141) De totale investeringskosten voor de afdekking van de afvalberg van Vilafruns zijn betaald door de overheid — 4 miljoen EUR door het Spaanse ministerie van Milieu en de resterende 3 887 571 EUR door het Agencia Catalana del Agua, een overheidsbedrijf dat wordt bestuurd door de Generalitat de Catalunya — die aldus de verbintenis nakomt om de rest van de investeringskosten te dekken die de Generalitat de Catalunya in het verdrag van 17 december 2007 heeft aanvaard.
- (142) Noch de Spaanse autoriteiten, noch Iberpotash hebben beweerd dat er met betrekking tot deze maatregel geen sprake was van staatsmiddelen.
- (143) Bovendien is het besluit om overheidsfinanciering te verstrekken voor de afdekking van de afvalberg van Vilafruns genomen door het Spaanse ministerie van Milieu en de Generalitat de Catalunya en is dat besluit dus duidelijk aan de staat toe te rekenen.
- (144) De Commissie komt derhalve tot de conclusie dat maatregel 4 een overdracht van staatsmiddelen inhoudt en aan de staat moet worden toegerekend.

5.1.2.3. *Mogelijke vervalsing van de mededinging*

- (145) Zoals hierboven in detail is aangegeven (zie de overwegingen 103 en 105) concurreert Iberpotash met andere producenten van potas en zout. Het feit dat ten minste een deel van haar milieuverplichtingen met betrekking tot Vilafruns uit overheidsmiddelen is gefinancierd, kan derhalve de mededinging vervalsen door de kosten van Iberpotash kunstmatig te verlagen en aldus een onrechtmatig voordeel te verschaffen ten opzichte van haar concurrenten.
- (146) De Commissie concludeert derhalve dat maatregel 4 de mededinging kan vervalsen.

5.1.2.4. *Ongunstige beïnvloeding van het intracommunautaire handelsverkeer*

- (147) Zowel potas als zout wordt binnen de EU verhandeld (zie de overwegingen 106 en 107) en de Commissie concludeert derhalve dat maatregel 4 het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig beïnvloedt.

5.1.2.5. *Conclusie betreffende het bestaan van steun: maatregel 4*

- (148) In het licht van het bovenstaande komt de Commissie tot de conclusie dat maatregel 4 staatssteun ten bedrage van 7 887 571 EUR vormt, en bijgevolg zal zij de rechtmatigheid van deze maatregel en de verenigbaarheid ervan met de interne markt beoordelen.

5.2. RECHTMATIGHEID VAN DE STEUN

- (149) Zowel maatregel 1 als maatregel 4 is toegekend in strijd met de aanmeldings- en standstillverplichtingen van artikel 108, lid 3, VWEU. De Commissie is derhalve van mening dat beide maatregelen onrechtmatige staatssteun vormen.

5.3. VERENIGBAARHEID VAN DE STEUN

5.3.1. MAATREGEL 1: VERLAAGDE FINANCIËLE GARANTIES

- (150) Noch de Spaanse autoriteiten, noch Iberpotash beweert dat er redenen zijn om de steun in de vorm van financiële garanties die lager zijn dan wettelijk vereist, verenigbaar te verklaren met de interne markt.
- (151) De Commissie is van oordeel dat de maatregel exploitatiesteun ten gunste van Iberpotash vormt, omdat hij het mogelijk maakte dat de kosten van de garantievergoedingen in de lange periode tussen 2006 en 2016 lager uitvielen dan vereist.

- (152) De Commissie heeft geen enkele mogelijke verenigbaarheidsgrond gevonden voor dergelijke exploitatiesteun die is verleend zonder een duidelijke doelstelling van gemeenschappelijk belang na te streven, en concludeert derhalve dat de maatregel die bestaat in een verlaagd niveau van de financiële garanties van Iberpotash onverenigbare steun is in de vorm van lagere bankkosten als gevolg van het te lage niveau van de financiële garanties.

5.3.2. MAATREGEL 4: INVESTERING OM DE AFVALBERG VAN VILAFRUNS AF TE DEKKEN

- (153) De Spaanse autoriteiten voeren aan dat mocht de afdekking van de afvalberg van Vilafruns staatssteun vormen, deze verenigbaar zou zijn op basis van punt 3.1.1 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 betreffende milieusteun voor ondernemingen die verder gaan dan Unienormen of die bij ontstentenis van Unienormen het niveau van milieubescherming verhogen.
- (154) Zij stellen dat de afdekking van de afvalberg een proefproject is dat gericht is op het testen van een nieuwe technologie om lekken uit de berg afvalzout te voorkomen. De site van Vilafruns zou voor dit proefproject zijn gekozen vanwege zijn bijzondere kenmerken (kleinere omvang, ligging als eerste zoutberg die het meest stroomopwaarts van de rivier Llobregat ligt, en het feit dat de site al tientallen jaren inactief is). Het proefproject zou de autoriteiten gegevens over werkelijke resultaten verstrekken, wat de autoriteiten in staat zou stellen om het algemene probleem van bergen afvalzout in de regio beter aan te pakken. In dit verband wordt verwacht dat het project zal bijdragen tot het behoud, de bescherming en het herstel van het milieu in het stroomgebied van de rivier Llobregat en aldus een doelstelling van gemeenschappelijk belang nastreeft.
- (155) De Spaanse autoriteiten verklaren voorts dat het project deel uitmaakt van een algemeen plan voor een beter beheer van het Catalaanse waterbekken, dat diverse maatregelen omvat waarvan sommige uit overheidsmiddelen en andere uit particuliere middelen worden gefinancierd.
- (156) De Commissie is van mening dat de richtsnoeren milieusteun van 2008 inderdaad een basis vormen voor een beoordeling van de verenigbaarheid in de onderhavige zaak. Met name punt 205 van de richtsnoeren milieusteun van 2008, gelezen in samenhang met punt 248 van de richtsnoeren energie- en milieusteun van 2014 ⁽²⁸⁾, laat de Commissie toe de regels van de richtsnoeren milieusteun van 2008 toe te passen op onrechtmatige steun die in de periode 2009-2011 is verleend.
- (157) Volgens punt 3.1.1 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 wordt investeringssteun die ondernemingen in staat stelt om verder te gaan dan Unienormen voor milieubescherming of om het niveau van milieubescherming bij ontstentenis van Unienormen te verhogen, beschouwd als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag [nu artikel 107, lid 3, onder c), VWEU] mits aan de voorwaarden van de punten 74 tot en met 84 en punt 3.2 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 is voldaan.
- (158) De Unienormen voor het herstel van sites met winningsafval zijn vastgelegd in de richtlijn winningsafval. Overeenkomstig artikel 24, lid 4, van de richtlijn zijn de artikelen 5, 6, leden 3 tot en met 5, 7, 8, 12, leden 1 en 2, en 14, leden 1 tot en met 3, echter niet van toepassing op de afvalvoorzieningen die vóór 1 mei 2006 zijn gestopt met het aanvaarden van afval, wat het geval is voor de afvalberg van Vilafruns. Daarom zijn er in het onderhavige geval geen specifieke Unienormen die het niveau bepalen dat voor de afvalberg van Vilafruns in milieuopzicht moet worden bereikt.
- (159) Een van de belanghebbenden beweert dat Iberpotash reeds in 2008-2009 wettelijk verplicht was om ervoor te zorgen dat de afvalberg was afgedekt, zonder echter specifieke bewijzen voor die bewering te verstrekken. De Commissie is hoe dan ook van oordeel dat hoewel Iberpotash uiteindelijk verplicht zou zijn geweest om in de toekomst te zorgen voor een passend herstel van de afvalberg van Vilafruns, die verplichting in de periode 2008-2009 niet bestond en dat Iberpotash zonder de steun het beheer van de afvalberg had kunnen voortzetten door haar verplichtingen volgens het toepasselijke herstelplan na te komen.
- (160) Overeenkomstig punt 79 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 mag de steunintensiteit van dergelijke steun in het geval van grote ondernemingen niet groter zijn dan 50 % van de in aanmerking komende kosten. Wanneer de investering betrekking heeft op het verwerven van een eco-innovatief actief of het opstarten van een eco-innovatief project, kan de steunintensiteit met 10 procentpunt worden verhoogd, mits aan de voorwaarden van punt 78 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 is voldaan. Bovendien kan de steunintensiteit 100 % bedragen indien de investeringssteun wordt toegekend in het kader van een werkelijk concurrerende inschrijvingsprocedure op basis van duidelijke, transparante en niet-discriminerende criteria, die daadwerkelijk waarborgen dat de steun

⁽²⁸⁾ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1).

beperkt blijft tot het minimum dat noodzakelijk is om de milieuwinst te behalen (zie punt 77 van de richtsnoeren milieusteun van 2008). Deze inschrijvingsprocedure moet niet-discriminerend zijn en er moeten voldoende ondernemingen aan kunnen deelnemen. Bovendien moet het met de inschrijvingsprocedure verband houdende budget een bindende beperking zijn in die zin dat niet alle deelnemers steun kunnen krijgen.

- (161) Volgens punt 80 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 moeten de in aanmerking komende kosten worden beperkt tot de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om een hoger niveau van milieubescherming te bereiken, verlaagd met eventuele exploitatiebaten en verhoogd met eventuele exploitatiekosten gedurende de eerste vijf jaar. Bij ontstentenis van Unienormen bestaan deze extra investeringskosten uit de investeringskosten die noodzakelijk zijn om een milieubeschermingsniveau te bereiken dat hoger is dan het niveau dat de betrokken onderneming zonder milieusteun zou bereiken (zie punt 84, onder c), van de richtsnoeren milieusteun van 2008).
- (162) In het onderhavige geval voeren de Spaanse autoriteiten aan dat vóór de investering in de afdekking van de afvalberg, het toepasselijke herstelplan van Iberpotash specifieke herstelmaatregelen voor de afvalberg van Vilafruns omvatte die erop gericht waren lekken uit de afvalberg te beperken en zo de gevolgen voor het milieu tot een minimum te beperken. De verwachte kosten van deze maatregelen, die een contrafeitelijke situatie zonder staatssteun vormen overeenkomstig punt 81, onder a), van de richtsnoeren milieusteun van 2008, bedroegen [...] EUR. De Commissie is zich ervan bewust dat deze maatregelen door de Spaanse autoriteiten toereikend werden geacht om ervoor te zorgen dat de milieuverplichtingen die op dat moment van toepassing waren op de inactieve afvalberg van Vilafruns werden nagekomen.
- (163) Bovendien werd, zoals de Spaanse autoriteiten hebben uitgelegd, de afdekking van de afvalberg van Vilafruns beschouwd als een zogenaamd „proefproject” om in de praktijk na te gaan of deze herstelmethode geschikt is om de milieuproblemen van de regio Llobregat aan te pakken. De afdekking is dus niet uitgevoerd vanwege een wettelijke verplichting daartoe, maar veeleer in het licht van een meer algemeen openbaar belang om de meest geschikte herstelmethode te vinden die in de toekomst kan worden toegepast voor alle andere afvalbergen die het milieu in de regio aantasten.
- (164) De afdekking van de afvalberg van Vilafruns in 2008-2009 stelde Iberpotash dan ook in staat om het uit haar activiteiten voortvloeiende milieubeschermingsniveau bij ontstentenis van Unienormen te verhogen overeenkomstig punt 74, onder b), van de richtsnoeren milieusteun van 2008.
- (165) Gelet op het voorgaande zouden de extra investeringskosten voor het investeringsproject 7 887 571 EUR bedragen, verminderd met de kosten van [...] EUR in het contrafeitelijke scenario. Aangezien Vilafruns al een aantal jaren niet meer actief is, zijn er geen exploitatiebaten verbonden aan de afdekking van de afvalberg. Volgens de Spaanse autoriteiten bedroegen de exploitatiekosten voor het onderhoud van de installatie vorig jaar [...] EUR. In de veronderstelling dat de exploitatiekosten gedurende de eerste vijf jaar op dit niveau blijven, zouden de totale exploitatiekosten die bij de in aanmerking komende kosten moeten worden opgeteld [...] EUR bedragen. De totale in aanmerking komende kosten zouden dus 7 804 922,60 EUR bedragen ⁽²⁹⁾.
- (166) Aangezien de steun gelijk was aan de totale investeringskosten van 7 887 571 EUR, bedraagt hij meer dan 100 % van de in aanmerking komende kosten.
- (167) De Spaanse autoriteiten hebben niet aangetoond dat de afvalberg van Vilafruns op basis van duidelijke, transparante en niet-discriminerende criteria uit een groter aantal mogelijke andere projecten zou zijn geselecteerd in het kader van een werkelijk concurrerende inschrijvingsprocedure. In feite hebben de Spaanse autoriteiten de afvalberg alleen gekozen op grond van zijn kenmerken die geschikt werden geacht voor het project (zie overweging 154). Daarom kan punt 77 van de richtsnoeren milieusteun van 2008, waarin een steunintensiteit tot 100 % wordt toegestaan, niet worden toegepast in het onderhavige geval.
- (168) Voorts is de Commissie van mening dat de methode om een afvalberg te herstellen door deze af te dekken met een ondoordringbaar laken dat infiltratie van water voorkomt, niet kan worden beschouwd als een eco-innovatief project in de zin van punt 78 van de richtsnoeren milieusteun van 2008. Ondanks de argumenten van de Spaanse autoriteiten dat de afdekking uniek en innovatief is, kan deze methode om de volgende redenen niet als een nieuwe of aanzienlijk verbeterde methode worden beschouwd in vergelijking met de stand van de techniek in de bedrijfstak van de Unie.
- (169) Er kunnen technische verschillen zijn tussen de afdekking van Vilafruns en de afdekking in het geval van afvalbergen in de Elzas, zoals blijkt uit een technische bijdrage van Agencia Catalana del Agua. Er waren echter al

⁽²⁹⁾ D.w.z. 7 887 571 EUR min [...] EUR plus [...] EUR.

soortgelijke methoden gericht op de afdekking en afdichting van de afvalberg met ondoordringbaar materiaal gerealiseerd, met name in Duitsland. Volgens een boek van een Duitse deskundige die zich specifiek bezighoudt met beschikbare technologieën in de potasindustrie ⁽³⁰⁾, is er een ruime ervaring van dertig jaar met het afdekken van hele afvalbergen van potasmijnen in Duitsland, met als doel infiltratie van water in de berg te voorkomen en zo lekken tot een minimum te beperken. In het boek wordt gesteld dat experimenten met het afdekken van de afvalbergen in Duitsland dateren uit de jaren vijftig en dat vanaf de jaren zeventig, maar vooral sinds de jaren negentig, een aantal voornamelijk middelgrote afvalbergen in Duitsland zijn afgedekt, waarbij verschillende soorten materialen en technieken zijn uitgeprobeerd. In het jaarverslag 2015 van de Duitse potasmijnbouwonderneming K+S staat dat kleine en middelgrote bergen ongebruikte residuen zijn afgedekt in het kader van zijn oude strategie om de gevolgen op lange termijn voor natuur en milieu te voorkomen en tot een minimum te beperken. Momenteel worden in totaal 41 bergen ongebruikte residuen in Nedersaksen en 2 in Baden-Württemberg onderhouden. 15 van die bergen zijn beplant en nog eens 6 worden momenteel beplant ⁽³¹⁾.

- (170) Hoewel de technische details van deze projecten kunnen variëren afhankelijk van de specifieke omstandigheden van elke site, kan het project dus niet worden beschouwd als eco-innovatief overeenkomstig punt 3.1.1 van de richtsnoeren milieusteun van 2008.
- (171) De maximale steunintensiteit voor Iberpotash als grote onderneming bedraagt volgens punt 76 van de richtsnoeren milieusteun van 2008 dus 50 % van de in aanmerking komende kosten.
- (172) Derhalve bedraagt het maximale steunbedrag dat de Commissie overeenkomstig de richtsnoeren milieusteun van 2008 verenigbaar acht met de interne markt als investeringssteun die Iberpotash in staat stelt het niveau van milieubescherming te verhogen 3 902 461,30 EUR
- (173) Bijgevolg beschouwt de Commissie de rest van het totale steunbedrag voor deze maatregel (3 985 109,70 EUR) als onrechtmatige en onverenigbare steun.

6. TERUGVORDERING

- (174) Volgens het Verdrag en de vaste rechtspraak van het Hof, is de Commissie bevoegd om te besluiten dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen wanneer zij heeft vastgesteld dat deze onverenigbaar is met de interne markt ⁽³²⁾. Het Hof heeft verder steeds geoordeeld dat de verplichting van een lidstaat om steun die door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt wordt beschouwd, ongedaan te maken, bedoeld is om de vroegere toestand te herstellen ⁽³³⁾.
- (175) In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze doelstelling is bereikt zodra de begunstigde de onrechtmatig toegekende steun heeft terugbetaald, waardoor hij het marktvoordeel verliest dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld ⁽³⁴⁾.
- (176) In overeenstemming met de jurisprudentie is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 ⁽³⁵⁾ van de Raad het volgende bepaald: „Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...]”.
- (177) Aangezien de betrokken maatregelen:
- a) het totale bedrag aan steun die in het kader van maatregel 1 aan Iberpotash is verleend in de vorm van lagere bankkosten voor het verlaagde niveau van de garanties voor de periode 2006-2016 en die 1 864 622 EUR bedraagt, en

⁽³⁰⁾ Henry Rauche: Die Kaliindustrie im 21. Jahrhundert, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, <http://www.springer.com/de/book/9783662468333>. Een van de belanghebbenden heeft ons gewezen op het bestaan van dit boek. Het is geschreven door een expert met dertig jaar ervaring in de potasindustrie en geeft, ook volgens onafhankelijke beoordelingen (zie bijvoorbeeld <https://mining-report.de/blog/henry-rauche-die-kaliindustrie-im-21-jahrhundert/>), een uitgebreid overzicht van de modernste technieken en technologieën in de potasindustrie.

⁽³¹⁾ Jaarverslag 2015 van K+S, blz. 48, <http://www.k-plus-s.com/en/archiv/finanzberichte.html>

⁽³²⁾ Zie zaak C-70/72 Commissie/Duitsland [1973] ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

⁽³³⁾ Zie gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92 Spanje/Commissie [1994] ECLI:EU:C:1994:325, punt 75.

⁽³⁴⁾ Zie zaak C-75/97 België/Commissie [1999] ECLI:EU:C:1999:31, punten 64 en 65.

⁽³⁵⁾ 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).

- b) het deel van maatregel 4 dat verder gaat dan de maximale steunintensiteit voor investeringssteun die Iberpotash in staat stelt het niveau van milieubescherming te verhogen door de afvalberg van Vilafruns af te dekken en die 3 985 109,70 EUR bedraagt, zijn uitgevoerd in strijd met artikel 108 van het Verdrag en als onrechtmatige en onverenigbare steun moeten worden beschouwd, moeten zij worden teruggevorderd om de situatie die voorafgaand aan de toekenning ervan op de markt bestond, te herstellen. De terugvordering moet betrekking hebben op de periode die aanvangt op de dag dat het voordeel voor de begunstigde is ingegaan, dus de dag waarop hij over de steun kon beschikken, en eindigt bij de daadwerkelijke terugbetaling. Over de terug te betalen bedragen dient rente te worden betaald tot de dag van de daadwerkelijke terugbetaling.

7. CONCLUSIE

- (178) De Commissie is van oordeel dat Spanje de in het kader van maatregel 1 aan Iberpotash verleende steun in de vorm van te lage garantievergoedingen als gevolg van het te lage niveau van de garanties voor de periode 2006-2016 ten bedrage van 1 864 622 EUR onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Commissie is van oordeel dat deze steun onverenigbaar is met de interne markt en moet worden teruggevorderd.
- (179) De Commissie is van oordeel dat Spanje de investeringssteun die Iberpotash in staat stelt het niveau van milieubescherming te verhogen door de afvalberg van Vilafruns af te dekken (maatregel 4) onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (180) De Commissie is echter van oordeel dat een deel van maatregel 4 ten bedrage van 3 902 461,30 EUR verenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), aangezien het in overeenstemming is met de richtsnoeren milieusteun van 2008.
- (181) De Commissie is daarentegen van oordeel dat het resterende gedeelte van het totale steunbedrag voor maatregel 4 dat de maximaal toegestane steunintensiteit overschrijdt, namelijk 3 985 109,70 EUR, onverenigbaar is met de interne markt en moet worden teruggevorderd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De staatssteun ten gunste van Iberpotash in de vorm van te lage garantievergoedingen als gevolg van het te lage niveau van de garanties voor de periode 2006-2016 ten bedrage van 1 864 622 EUR, die Spanje onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is onverenigbaar met de interne markt.
2. De staatssteun voor het afdekken van de afvalberg van Vilafruns ten bedrage van 3 902 461,30 EUR die Spanje onrechtmatig aan Iberpotash heeft toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c).
3. Het resterende gedeelte van de staatssteun voor het afdekken van de afvalberg van Vilafruns ten bedrage van 3 985 109,70 EUR die Spanje onrechtmatig aan Iberpotash heeft toegekend in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1. Spanje vordert de in artikel 1, leden 1 en 3, bedoelde steun van de begunstigde terug.
2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigde ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ⁽³⁶⁾ en overeenkomstig Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie ⁽³⁷⁾ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004.

4. Spanje annuleert alle uitstaande betalingen van de in artikel 1, leden 1 en 3, bedoelde steun met ingang van de datum waarop dit besluit is vastgesteld.

Artikel 3

1. De terugvordering van de in artikel 1, leden 1 en 3, bedoelde steun geschiedt onmiddellijk en daadwerkelijk.
2. Spanje ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

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

- a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en rente);
- b) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
- c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde is gelast de steun terug te betalen.

2. Spanje houdt de Commissie op de hoogte van de voortgang van de voor de uitvoering van dit besluit genomen nationale maatregelen, totdat de in artikel 1, leden 1 en 3, bedoelde steun volledig is teruggevorderd. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt ook gedetailleerde informatie over de reeds van de begunstigde teruggevorderde steunbedragen en rente.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk Spanje.

Gedaan te Brussel, 31 augustus 2017.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

⁽³⁶⁾ 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).

⁽³⁷⁾ Verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 82 van 25.3.2008, blz. 1).

BESLUIT (EU) 2018/119 VAN DE COMMISSIE**van 18 september 2017****betreffende steunmaatregel SA.47702 (2017/C) (ex 2017/N) — Verenigd Koninkrijk****Alternatief pakket ter vervanging van de toezegging met betrekking tot de Royal Bank of Scotland om het bedrijfsonderdeel Rainbow af te stoten***(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 6184)***(Slechts de tekst in de Engelse 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 ⁽¹⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij besluit van 14 december 2009 ⁽²⁾ (hierna „het herstructureringsbesluit” genoemd) heeft de Commissie een aantal staatssteunmaatregelen ⁽³⁾ ten gunste van de Royal Bank of Scotland (hierna „RBS” genoemd) verenigbaar met de interne markt verklaard. Deze conclusie werd bereikt op basis van het herstructureringsplan (hierna „het herstructureringsplan” genoemd) en de toezeggingen (hierna „de toezeggingen” genoemd) van de Britse regering (hierna „de Britse autoriteiten” genoemd).
- (2) Bij besluit van 9 april 2014 ⁽⁴⁾ (hierna „het gewijzigde herstructureringsbesluit” genoemd) heeft de Commissie verklaard dat de aangemelde gewijzigde lijst van toezeggingen ⁽⁵⁾ (hierna „de gewijzigde toezeggingen” genoemd) geen staatssteun vormt. De gewijzigde toezeggingen doen ook geen afbreuk aan de conclusie in het herstructureringsbesluit dat de aan RBS verleende staatssteun op grond van artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verenigbaar is met de interne markt.
- (3) Sinds de goedkeuring van het gewijzigde herstructureringsbesluit hebben de diensten van de Commissie, de Britse autoriteiten en RBS (rechtstreeks of door middel van de overeenkomstig het herstructureringsbesluit benoemde aangewezen toezichthouder) regelmatig contact gehad in de vorm van bijeenkomsten, telefonische vergaderingen en de uitwisseling van e-mails en documenten.
- (4) Op 17 februari 2017 heeft Her Majesty's Treasury (hierna „HMT” genoemd) publiekelijk aangekondigd dat zij ernaar zou streven de toezegging om het bedrijfsonderdeel Rainbow af te stoten ⁽⁶⁾, formeel te wijzigen en te vervangen door een pakket maatregelen die de mededinging op de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment ⁽⁷⁾ (hierna „de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment” genoemd) moeten bevorderen.
- (5) Bij schrijven van 2 maart 2017 hebben de Britse autoriteiten de Commissie kennis gegeven van een formeel verzoek tot vervanging van de toezegging tot afstoting van Rainbow, zoals vastgelegd in het herstructureringsbesluit ⁽⁸⁾ en vervolgens gewijzigd in het gewijzigde herstructureringsbesluit ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ PB C 142 van 5.5.2017, blz. 8.⁽²⁾ PB C 119 van 7.5.2010, blz. 1.⁽³⁾ Zie voor een volledige lijst van de goedgekeurde staatssteunmaatregelen de overwegingen 31 tot en met 77 van het herstructureringsbesluit.⁽⁴⁾ PB C 24 van 23.1.2015, blz. 4.⁽⁵⁾ Zie voor een overzicht van de voorgestelde wijzigingen de overwegingen 27 tot en met 49 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.⁽⁶⁾ Overweging 73 van het herstructureringsbesluit⁽⁷⁾ Overeenkomstig overweging 73 van het herstructureringsbesluit wordt de bankenmarkt voor kmo's omschreven als het segment op de bankenmarkt dat ondernemingen omvat met een omzet van 25 miljoen GBP of minder en het mid-corporate segment als het segment dat ondernemingen omvat met een omzet tussen 25 miljoen en 1 miljard GBP.⁽⁸⁾ Overweging 93 van het herstructureringsbesluit.⁽⁹⁾ Overweging 28 en gewijzigde toezeggingen 3.1 en 3.2, punt A, van bijlage I bij het gewijzigde herstructureringsbesluit.

- (6) Bij schrijven van dinsdag 4 april 2017 (hierna „het inleidingsbesluit” genoemd) heeft de Commissie de Britse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU ten aanzien van dit verzoek in te leiden.
- (7) Op 5 mei 2017 is het inleidingsbesluit bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽¹⁰⁾. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken.
- (8) Op 8 mei 2017 hebben de Britse autoriteiten hun antwoord op het inleidingsbesluit ingediend.
- (9) In mei en juni 2017 heeft de Commissie opmerkingen van belanghebbenden ontvangen. Er hebben bijeenkomsten plaatsgevonden met enkele belanghebbenden om de ontvangen opmerkingen toe te lichten. De van de belanghebbenden ontvangen opmerkingen zijn door de Commissie aan de Britse autoriteiten ter kennis gebracht.
- (10) Op 22 juni 2017 hebben de Britse autoriteiten hun antwoord ingediend op de van belanghebbenden ontvangen opmerkingen en op de opmerkingen die waren ontvangen in het kader van een eigen markttest van de Britse autoriteiten ⁽¹¹⁾.
- (11) Bij schrijven van 28 juli 2017 hebben de Britse autoriteiten een geactualiseerde kennisgeving aan de Commissie toegezonden met een actualisering van het in de oorspronkelijke kennisgeving van 2 maart 2017 voorgestelde alternatieve pakket.

2. AANVULLENDE OPMERKING

- (12) Aangezien het Verenigd Koninkrijk op 29 maart 2017 ingevolge artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie kennis heeft gegeven van haar voornemen zich uit de Europese Unie terug te trekken, zullen de Verdragen niet meer van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk met ingang van de datum van inwerking-treding van het terugtrekkingsakkoord of, bij gebreke daarvan, na verloop van twee jaar na de kennisgeving, tenzij de Europese Raad met instemming van het Verenigd Koninkrijk tot verlenging van deze termijn besluit. Bijgevolg is dit besluit, onverminderd eventuele bepalingen van het terugtrekkingsakkoord, slechts van toepassing totdat het Verenigd Koninkrijk geen lidstaat meer is.

3. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL/STEUN

3.1. RBS EN DE TENUITVOERLEGGING VAN HET HERSTRUCTURERINGSPLAN EN HET GEWIJZIGDE HERSTRUCTURERINGSPLAN

3.1.1. RBS

- (13) RBS ⁽¹²⁾ is gevestigd in Edinburgh en is een van de grootste groepen op het gebied van financiële diensten in Europa, met klanten in de particuliere, de bedrijven- en de institutionele sector. Eind 2016 had de groep een balanstotaal van 799 miljard GBP ⁽¹³⁾ en een totaal aan risicogewogen activa (hierna „RWA” genoemd) ⁽¹⁴⁾ van 228 miljard GBP.
- (14) Een gedetailleerde beschrijving van de staatssteunmaatregelen ten gunste van RBS is te vinden in de overwegingen 31 tot en met 54 van het herstructureringsbesluit. In het gewijzigde herstructureringsbesluit ⁽¹⁵⁾ is aangegeven dat de enige nog niet beëindigde of terugbetaalde kapitaalsteunmaatregel in 2013 bestond in de herkapitalisatie in gewone aandelen en B-aandelen ⁽¹⁶⁾ ter waarde van 45,5 miljard GBP, die gerelateerd was aan het Dividend Access Share (hierna „DAS” genoemd) in handen van de staat. Het DAS was ingesteld om de Britse autoriteiten uitgebreidere dividendrechten te bieden.

⁽¹⁰⁾ Zie voetnoot 1.

⁽¹¹⁾ Deze markttest bevat interviews van de Britse autoriteiten met zes grote concurrerende instellingen, twaalf kleinere en zeven respondenten op het gebied van durfkapitaal en FinTech, alsmede in opdracht van RBS door Charterhouse uitgevoerd onderzoek naar het overstapgedrag van klanten uit de Williams & Glynn-kring. De grote concurrerende instellingen waren CYBG PLC, Co-op Bank, Handelsbanken, Metro Bank, Santander UK PLC en TSB Bank. De kleinere concurrerende instellingen waren Aldermore Group PLC, Allied Irish Bank, Atom Bank, Cumberland Building Society, Danske Bank, Monzo, OakNorth Bank, Paragon Bank PLC, Shawbrook Bank, Starling Bank, Tesco Bank en Virgin Money. De respondenten op het gebied van durfkapitaal en FinTech waren British Business Bank Investments Limited, Business Growth Fund, Funding Circle, Louise Beaumont (een onafhankelijke deskundige op het gebied van FinTech), Iwoca, Nesta en Transferwise.

⁽¹²⁾ Een gedetailleerde beschrijving van RBS wordt gegeven in de overwegingen 4 tot en met 11 van het gewijzigde herstructureringsbesluit. Pro-formakerncijfers van 2008 tot en met 2016 worden gegeven in de overwegingen 7 tot en met 10 van het inleidingsbesluit.

⁽¹³⁾ In het onderhavige besluit gebruikt de Commissie de door RBS in haar jaarverslag en jaarrekening voor het volledige jaar 2016 gepubliceerde resultaten.

⁽¹⁴⁾ RWA is een maatstaf voor de hoeveelheid activa van een bank, aangepast aan de risico's. Deze maatstaf wordt gebruikt om de kapitaalvereisten te bepalen.

⁽¹⁵⁾ Overweging 11 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.

⁽¹⁶⁾ Tier 1-kernkapitaal zonder stemrecht, zoals nader beschreven in overweging 38 van het herstructureringsbesluit.

- (15) In augustus 2015 verkochten de Britse autoriteiten 5,4 % van de bank ⁽¹⁷⁾. Dit was de eerste verkoop van overheidsaandelen in de RBS groep. In oktober 2015 werden alle B-aandelen omgezet naar gewone aandelen ⁽¹⁸⁾. Het DAS is ingetrokken nadat RBS in maart 2016 een slotdividend aan de Britse autoriteiten betaalde ⁽¹⁹⁾. Als gevolg van die maatregelen bezitten de Britse autoriteiten momenteel 8,4 miljard aan gewone aandelen in RBS, d.i. 71,2 % van het gewone aandelenkapitaal van het bedrijf ⁽²⁰⁾.

3.1.2. TENUITVOERLEGGING VAN DE TOEZEGGINGEN EN DE GEWIJZIGDE TOEZEGGINGEN

- (16) De tenuitvoerlegging van de toezeggingen inzake de afstoting en op gedragsgebied, die heeft geleid tot het gewijzigde herstructureringsbesluit, is in detail beschreven in de overwegingen 12 tot en met 22 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.
- (17) De tenuitvoerlegging van de in het gewijzigde herstructureringsbesluit opgenomen toezeggingen wordt uiteengezet in de overwegingen 15 en 16 van het inleidingsbesluit. RBS heeft de afstotingen vóór de toegezegde termijn afgerond, met uitzondering van de toezegging inzake de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow.

3.2. DE TOEZEGGING TOT Afstoting VAN HET BEDRIJFSONDERDEEL RAINBOW

- (18) De toezeggingen en de gewijzigde toezeggingen bevatten de afstoting van meerdere bedrijfsonderdelen, waaronder het sectorgerelateerde bedrijfsonderdeel voor retail en kmo's van RBS in Engeland en Wales, het sectorgerelateerde bedrijfsonderdeel voor retail en kmo's van NatWest in Schotland, het bedrijfsonderdeel Direct SME en bepaalde mid-corporate klanten (hierna „het bedrijfsonderdeel Rainbow” genoemd). De in het herstructureringsbesluit opgenomen uiterlijke termijn was 31 december 2013. In het gewijzigd herstructureringsbesluit is de termijn verlengd tot 31 december 2017.
- (19) In haar beoordeling van de verenigbaarheid van de steun aan RBS in het herstructureringsbesluit merkt de Commissie op dat de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow heeft bijgedragen tot een beperking van de concurrentievervalsingen als gevolg van de steun op de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment in het Verenigd Koninkrijk.
- (20) De door RBS en de Britse autoriteiten gevolgde procedure voor de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow en de daarbij ondervonden problemen zijn in detail beschreven in de overwegingen 19 tot en met 25 van het inleidingsbesluit.
- (21) Bij schrijven van 2 maart 2017 hebben de Britse autoriteiten de Commissie kennis gegeven van het verzoek om de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow te vervangen door een alternatief pakket toezeggingen. Bij schrijven van 28 juli 2017 hebben de Britse autoriteiten een gewijzigde kennisgeving aan de Commissie toegezonden met een actualisering van het in de oorspronkelijke kennisgeving voorgestelde alternatieve pakket.

3.3. HET DOOR DE BRITSE AUTORITEITEN VOORGESTELDE GEACTUALISEERDE ALTERNATIEVE PAKKET

- (22) Volgens de Britse autoriteiten heeft het voorgestelde alternatieve pakket gezien de aan de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow verbonden problemen ⁽²¹⁾ tot doel een alternatief te vinden dat qua reikwijdte en impact ten minste gelijkwaardig is aan de oorspronkelijke toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow, en dat eveneens: i) sneller effect sorteert en concurrentievervalsingen derhalve doeltreffender beperkt; ii) rekening houdt met de huidige marktomstandigheden en de specifieke behoeften van „challenger entities” (hierna „concurrerende instellingen” genoemd) ⁽²²⁾ en van andere potentiële nieuwkomers op de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment in het Verenigd Koninkrijk, en iii) de levensvatbaarheid van RBS niet in gevaar brengt.
- (23) Het geactualiseerde alternatieve pakket omvat een reeks corrigerende gedragsmaatregelen en bestaat uit twee onderdelen:
- a) het „Capability and Innovation Fund” („maatregel A”), en
 - b) de „Incentivised Switching Scheme” („maatregel B”).

⁽¹⁷⁾ Persbericht HMT: <https://www.gov.uk/government/news/government-begins-sale-of-its-shares-in-the-royal-bank-of-scotland>

⁽¹⁸⁾ Persbericht HMT: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=580941>

⁽¹⁹⁾ Persbericht HMT: <http://otp.investis.com/clients/uk/rbs1/rns1/regulatory-story.aspx?cid=365&newsid=687910>

⁽²⁰⁾ Jaarverslag en jaarrekeningen van UK Financial Investments Ltd 2016/2017.

⁽²¹⁾ Zie de overwegingen 19 tot en met 25 van het inleidingsbesluit.

⁽²²⁾ Nieuwkomers op de financiële markt die concurreren met de vier gevestigde nationale banken, die op de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment in het Verenigd Koninkrijk het hoogste marktaandeel hebben (een gecombineerd marktaandeel van 82 % in 2015).

- (24) Er zou een onafhankelijk orgaan (hierna „het orgaan” genoemd) worden ingesteld om het „Capability and Innovation Fund” en de „Incentivised Switching Scheme” ⁽²³⁾ te beheren en te controleren.
- (25) Het geactualiseerde alternatieve pakket zou door RBS worden gefinancierd. De Britse autoriteiten ramen de totale kosten van het pakket voor RBS op ongeveer [0,5-1,5] miljard GBP, rekening houdend met de initiële kapitaal-kosten en de dalende inkomsten voor RBS ⁽²⁴⁾.

3.3.1. HET „CAPABILITY AND INNOVATION FUND” („MAATREGEL A”)

- (26) Aan het „Capability and Innovation Fund” zouden middelen ten bedrage van 425 miljoen GBP worden toegewezen, die zouden worden uitgekeerd aan subsidiabele banken om i) de nodige capaciteit te ontwikkelen om op het gebied van de levering van bancaire diensten aan kmo's te concurreren met RBS, en/of ii) de voor kmo's beschikbare financiële producten en diensten te ontwikkelen en te verbeteren. Investeringsprojecten die voor steun in aanmerking komen, moeten gericht zijn op de toegestane doelstellingen ⁽²⁵⁾.
- (27) Het „Capability and Innovation Fund” zou worden onderverdeeld in vier pools en de fondsen zouden ter beschikking worden gesteld zoals beschreven in tabel 1.

Tabel 1

Beschikbare subsidies voor het „Capability and Innovation Fund”

Groep	Doel	Beschikbare subsidies
A. Pool „geavanceerde capaciteit voor rekeningen-courant voor bedrijven” ⁽¹⁾ (280 miljoen GBP)	Het bevorderen van de ontwikkeling van een meer geavanceerd aanbod aan rekeningen-courant voor bedrijven en verwante productgroepen door banken die reeds een substantiële capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven hebben	1 × 120 miljoen GBP 1 × 100 miljoen GBP 1 × 60 miljoen GBP
B. Pool „capaciteitsontwikkeling voor rekeningen-courant voor bedrijven” (80 miljoen GBP)	Het bevorderen van de modernisering van het bestaande aanbod aan rekeningen-courant voor bedrijven of het ontwikkelen van nieuwe voorstellen	1 × 50 miljoen GBP 2 × 15 miljoen GBP
C. Pool „innovatieve leningen en betalingen” (40 miljoen GBP)	Het bevorderen van de ontwikkeling van nieuwe en bestaande krediet- en betalingsactiviteiten voor kmo's, met bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën op de betrokken markten	4 × 10 miljoen GBP
D. Fintech-innovatiefonds voor zakelijke banken (25 miljoen GBP)	Het bevorderen van de commercialisering van voor kmo's relevante financiële technologieën	5 × 5 miljoen GBP

⁽¹⁾ Onder rekening-courant voor bedrijven (Business Current Account, hierna „BCA” genoemd) wordt verstaan een rekening die eerder aan ondernemingen dan aan personen wordt aangeboden en die de mogelijkheid biedt deposito's aan te houden, betalingen te ontvangen en te verrichten via een cheque en/of een debetkaart, geldautomaten te gebruiken en regelmatige betalingen te verrichten via automatische afschrijving en/of vaste opdrachten. Rekeningen waarop geld als deposito wordt aangehouden in een andere munteenheid dan de officiële munteenheid van het Verenigd Koninkrijk of rekeningen waarop kredieten worden aangehouden en gesaldeerd met een hypotheekschuld of een lening (andere dan overschrijdingskredieten) zijn hier niet onder begrepen.

De hoogste uitkeringen uit het „Capability and Innovation Fund” zouden bestemd zijn voor banken die reeds beschikken over een sterke capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven. De drie hoogste toewijzingen zullen beschikbaar worden gesteld aan banken met een dergelijke capaciteit, om hun concurrentiepositie ten opzichte van RBS op het gebied van de levering van bancaire diensten en financiële producten aan kmo's te versterken. De toekenningscriteria voor de verschillende groepen worden nader beschreven in de overwegingen 28 tot en met 31.

- (28) De toekenningscriteria voor pool A: de pool staat open voor elke deposito-instelling:
- a) die rekeningen-courant voor bedrijven aanbiedt;

⁽²³⁾ Het orgaan zal worden ingesteld om de uitvoering van het alternatieve pakket te vergemakkelijken en hierop toezicht te houden. Het wordt geleid door de „Framework and State Aid Deed”, een akte die moet worden gesloten tussen HMT, het orgaan en RBS ter naleving van de toezeggingen.

⁽²⁴⁾ Rekening houdend met de initiële kapitaalkosten, de jaarlijkse kosten voor de exploitatie van het alternatieve pakket en het verlies aan inkomsten in verband met de overstap van klanten als gevolg van maatregel B, gecompenseerd door het vrijkomen van kapitaal van dergelijke klanten.

⁽²⁵⁾ Zie de overwegingen 37 en 38 van dit besluit.

- b) die door de Britse Prudential Regulation Authority erkend is om deposito's in ontvangst te nemen;
 - c) waarvan de hoofdmaatschappij of die zelf op het ogenblik van de aanvraag een in het Verenigd Koninkrijk, de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland gevestigde rechtspersoon is en een deposito-instelling of financiële holding is;
 - d) waarvan de brutoactiva in het Verenigd Koninkrijk volgens de laatst gepubliceerde geconsolideerde jaarrekeningen (of tussentijdse balans) minder dan 350 miljard GBP bedragen;
 - e) waarvan de inkomsten in het Verenigd Koninkrijk hoofdzakelijk betrekking hebben op het verstrekken van deposito-, krediet- of betalingsdiensten aan particulieren en bedrijven in het Verenigd Koninkrijk, en
 - f) die het voornemen kenbaar heeft gemaakt haar zakelijk aanbod aan kmo's uit te breiden door de ontwikkeling van nieuwe producten, de uitbreiding naar nieuwe geografische markten in het Verenigd Koninkrijk of nieuwe zakelijke segmenten en/of investeringen in het niveau van haar klantenservice.
- (29) De toekenningscriteria voor pool B zijn dezelfde als die voor pool A (zie overweging 28), behalve dat de instelling niet over een aanbod aan rekeningen-courant voor bedrijven hoeft te beschikken (al moet zij wel ten minste publiekelijk haar voornemen hiertoe kenbaar hebben gemaakt).
- (30) De toekenningscriteria voor pool C: deze pool zou open staan voor instellingen van pool A en pool B, alsook voor elke andere instelling:
- a) waarvan de hoofdmaatschappij of zij zelf op het ogenblik van de aanvraag in het Verenigd Koninkrijk, de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland is gevestigd;
 - b) die het grootste gedeelte van haar inkomsten (of als de instelling deel uitmaakt van een groep, van de inkomsten van die groep) verkrijgt uit de levering van financiële diensten aan particulieren en bedrijven, en
 - c) die krediet- of betalingsdiensten aan kmo's in het Verenigd Koninkrijk of internationale betalingsdiensten aan kmo's aanbiedt, of die het voornemen kenbaar heeft gemaakt haar zakelijk aanbod daarmee uit te breiden.
- (31) De toekenningscriteria voor pool D: deze pool zou open staan voor elke instelling:
- a) waarvan de hoofdmaatschappij of die zelf op het ogenblik van de aanvraag in het Verenigd Koninkrijk, de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland is gevestigd;
 - b) die hetzij financiële producten of diensten ontwikkelt die hoofdzakelijk voor kmo's in het Verenigd Koninkrijk zijn bestemd, hetzij producten of diensten levert aan kmo's in het Verenigd Koninkrijk, en
 - c) die in de drie jaar voorafgaand aan de datum van indiening van haar bedrijfsplan bij het orgaan ten minste 1 miljoen GBP aan kapitaal heeft aangetrokken.
- (32) Het „Capability and Innovation Fund” zou worden beheerd en gecontroleerd door het orgaan. Het orgaan moet onafhankelijk zijn van zowel RBS als van de Britse autoriteiten en zal beschikken over de bevoegdheden die nodig zijn voor het vervullen van haar taak om de aanvragen voor het „Capability and Innovation Fund” te verwerken, of de verwerking ervan te regelen, en toe te zien op het gebruik van de fondsen. Er zullen vier groepen waarborgen worden ingesteld met betrekking tot de inzet van fondsen door de ontvangende banken, die gedurende de hele levenscyclus van het fonds werkzaam zullen zijn: i) waarborgen voorafgaand aan de uitbetaling, ii) permanente verslaglegging en controle door het orgaan, iii) auditrecht van het orgaan en iv) recht van het orgaan om de fondsen terug te vorderen.
- (33) De eerste groep waarborgen heeft betrekking op de periode voorafgaand aan de uitbetaling. Aanvragers zullen bij het orgaan een bedrijfsplan moeten indienen dat op redelijk gedetailleerd niveau beschrijft hoe de aanvrager de toegekende fondsen wil inzetten. Het orgaan moet vervolgens elk onderdeel van het plan aan een aantal vooraf vastgestelde factoren toetsen en bepalen of het plan in overeenstemming is met de toegestane doelstellingen ⁽²⁶⁾.
- (34) De tweede groep waarborgen bestaat in de voortdurende verslaglegging en controle door het orgaan: ontvangers zullen gedurende 18 maanden op kwartaalbasis verslag doen aan het orgaan (het orgaan zal zijn eigen jaarverslag over het beheer van het fonds opstellen). Het verslag moet informatie bevatten over de manier waarop de ontvangen fondsen zijn aangewend, met inbegrip van het totale bedrag dat gedurende de laatste drie maanden is uitgegeven. In het geval van instellingen van de pools A, B en C moet het verslag het volgende bevatten:
- a) een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de kmo-bedrijfsactiviteiten van de instelling over het afgelopen jaar;

⁽²⁶⁾ Zie de overwegingen 37 en 38 van dit besluit.

- b) een overzicht en kwantificering van de in de betrokken bedrijfsactiviteit gedane investeringen in de afgelopen drie maanden en hoe die ontwikkelingen zich verhouden tot het bedrijfsplan;
 - c) informatie over de omvang van de kmo-bedrijfsactiviteiten van de instelling, met inbegrip van klantencijfers, cijfers over rekeningen-courant voor bedrijven en leningen- en depositosaldi;
 - d) een bevestiging dat onttrekkingen aan het „SME Capability Fund” zijn gebruikt voor de toegestane doelstellingen, en
 - e) andere tussen het orgaan en de begunstigde instelling overeengekomen punten.
- (35) De derde groep waarborgen bestaat uit het auditrecht van het orgaan: het orgaan zou de contractuele bevoegdheid hebben om een „gekwalificeerd persoon” ⁽²⁷⁾ te benoemen teneinde een onderzoek en audit uit te voeren naar het gebruik van fondsen door ontvangers wanneer het orgaan reden heeft om te betwijfelen dat de door de ontvanger uit hoofde van maatregel A ontvangen fondsen correct en volledig zijn ingezet.
- (36) De vierde groep waarborgen bestaat in het recht van het orgaan om fondsen terug te vorderen: als het orgaan (bijvoorbeeld naar aanleiding van een audit) van mening is dat er sprake is van een wezenlijke schending van de overeenkomst tussen het orgaan en de ontvanger, kan eerstgenoemde verzoeken om terugvordering van de reeds aan laatstgenoemde uitgekeerde fondsen. Hierbij kan het gaan om het gebruik van het subsidiebedrag voor andere dan de toegestane doelstellingen of voor verboden doelstellingen ⁽²⁸⁾: In dergelijke gevallen kan het orgaan van de ontvanger verlangen dat de schending ongedaan wordt gemaakt of verzoeken om (volledige of gedeeltelijke) terugbetaling van het financieringsbedrag.
- (37) In de bepalingen inzake het gebruik van fondsen van de pools A, B en C moet onder andere worden vastgelegd dat:
- a) de instelling de subsidie moet gebruiken voor doelstellingen die aantoonbaar verband houden met i) het verbeteren van de klantenresultaten voor kmo's, en/of ii) het uitbreiden van de bedrijfscapaciteit, het aanbod aan producten en/of de doelgroepen van de instelling, teneinde het aanbod voor kmo's te verbeteren (hierna de „overkoepelende principes” genoemd);
 - b) de subsidie door de instelling mag worden gebruikt ter dekking van haar kapitaaluitgaven of operationele uitgaven in verband met de volgende doelstellingen („toegestane doelstellingen”):
 - 1. de ontwikkeling van systemen en/of infrastructuur die vereist is voor de uitbreiding van ofwel i) in het geval van een instelling van pool A of B, de bancaire activiteiten voor kmo's, of ii) in het geval van een instelling van pool C, haar krediet- of betalingsactiviteiten voor kmo's („relevante bedrijfsactiviteit(en)”);
 - 2. de aanwerving en betaling van werknemers teneinde haar relevante bedrijfsactiviteit(en) uit te breiden en/of uit te voeren;
 - 3. het op de markt brengen van producten die verband houden met haar relevante bedrijfsactiviteit(en);
 - 4. de aankoop of de huur van bedrijfsruimten die nodig zijn voor de uitbreiding van haar relevante bedrijfsactiviteit(en), of
 - 5. enige andere doelstelling die (naar de mening van het orgaan) in overeenstemming is met de overkoepelende principes;
 - c) de subsidie mag door de instelling niet worden gebruikt voor een van de volgende verboden doelstellingen:
 - 1. de subsidiëring van tijdelijke prijsverlagingen voor bancaire producten en/of -diensten;
 - 2. de terugbetaling van een bestaande verplichting;
 - 3. de verstrekking van rechtstreekse financiering aan klanten;
 - 4. de financiering van kapitaaluitgaven en/of exploitatiekosten die het bedrijf vóór de datum van de aanvraag had gepland en a) die de onderneming zou doen ongeacht of er een bedrag uit het „Capability and Innovation Fund” wordt ontvangen, of b) die waren opgenomen in het bedrijfsplan van de onderneming vóór de datum van de aanvraag;
 - 5. de terugbetaling, op welke manier dan ook, van kapitaal aan bestaande aandeelhouders van de onderneming, of
 - 6. een doel dat niet in overeenstemming is met de overkoepelende principes en/of haar bedrijfsplan.

⁽²⁷⁾ Op dezelfde wijze als de gereglementeerde benoemingen uit hoofde van sectie 166 van de Financial Services and Markets Act van 2000.

⁽²⁸⁾ Zoals beschreven in de overwegingen 37 en 38.

- (38) In de bepalingen inzake het gebruik van fondsen van pool D moet onder andere worden vastgelegd dat:
- a) de instelling de subsidie moet gebruiken om FinTech-producten en -diensten ⁽²⁹⁾ te ontwikkelen, te verbeteren, te exploiteren en/of te commercialiseren (of dit te ondersteunen) en dat de subsidie door de instelling mag worden gebruikt om kapitaaluitgaven en exploitatiekosten te dekken in verband met de volgende doelstellingen („toegestane doelstellingen”):
 - 1. de ontwikkeling van systemen en/of infrastructuur die nodig zijn om het FinTech-product of de FinTech-dienst te ontwikkelen, te verbeteren, te exploiteren, uit te breiden en/of te commercialiseren;
 - 2. de aanwerving en betaling van werknemers om het FinTech-product of de FinTech-dienst te ontwikkelen, te verbeteren, te exploiteren, uit te breiden en/of te commercialiseren;
 - 3. het op de markt brengen van het FinTech-product of de FinTech-dienst, of
 - 4. elke andere doelstelling die (naar de mening van het orgaan) bijdraagt tot de ontwikkeling, de verbetering, de exploitatie, de uitbreiding en/of de commercialisering van het FinTech-product of de FinTech-dienst;
 - b) de subsidie mag door de instelling niet worden gebruikt voor de volgende verboden doelstellingen:
 - 1. de terugbetaling van een bestaande verplichting;
 - 2. de verstrekking van rechtstreeks financiering aan klanten;
 - 3. de terugbetaling, op welke manier ook, van kapitaal aan bestaande aandeelhouders van de onderneming, of
 - 4. een doel dat niet in overeenstemming is met haar bedrijfsplan.
- (39) De financiering voor de pools A, B en C zou plaatsvinden in fasen, zodat instellingen waarvan de aanvraag voor pool A niet wordt gehonoreerd, een aanvraag voor financiering uit pool B kunnen indienen, en instellingen waarvan de aanvraag voor pool B niet wordt gehonoreerd, een aanvraag voor financiering uit pool C kunnen aanvragen. Het financieringsproces voor pool D zal gelijk lopen met het gefaseerde financieringsproces voor de pools A, B en C.
- (40) Het orgaan zal het „Capability and Innovation Fund” voor de instellingen van de pools A en D op de markt brengen zodra dit redelijkerwijs mogelijk is na de oprichting ervan en de ondertekening van de Framework and State Aid Deed ⁽³⁰⁾. Voor instellingen van de pools B en C zal dit plaatsvinden respectievelijk drie en zes maanden nadat het „Capability and Innovation Fund” voor instellingen van pool A op de markt is gebracht.
- (41) De aanvraagtermijn voor fondsen van pool A loopt af binnen twee maanden nadat het fonds voor het eerst door het orgaan op de markt is gebracht, die voor pool B binnen vijf maanden na die datum afloopt en die voor pool C binnen acht maanden. De aanvraagtermijn voor pool D loopt gelijk met die voor fondsen van de pools A en C en verstrijkt uiterlijk zes maanden nadat het fonds voor het eerst door het orgaan op de markt is gebracht.
- (42) De bedoeling is dat het fonds na afloop van de „Incentivised Switching Scheme” wordt opgeheven (hoewel het onder vooraf bepaalde criteria kan worden verlengd, afhankelijk van de hoeveelheid resterende, nog niet uitbetaalde fondsen). De rechten en verplichtingen van het orgaan met betrekking tot de verslaglegging blijven echter van kracht tot drie maanden na de beëindiging van de laatste overeenkomst tussen het orgaan en een aan het „Capability and Innovation Fund” deelnemende begunstigde.
- (43) De kosten voor RBS van maatregel A bestaan uit de 425 miljoen GBP initiële kapitaalkosten, vermeerderd met de exploitatiekosten van het orgaan ⁽³¹⁾, die voor rekening van RBS zouden komen.

3.3.2. „INCENTIVISED SWITCHING SCHEME” („MAATREGEL B”)

- (44) Instellingen die in aanmerking komen voor deelname aan de „Incentivised Switching Scheme” (hierna „subsidiabele instellingen” genoemd), zijn deposito-instellingen die aan de volgende criteria voldoen:
- a) ze bieden rekeningen-courant voor bedrijven aan, of hebben publiekelijk aangegeven dit voornemens te zijn;
 - b) ze voldoen aan de criteria van overweging 28), onder b) tot en met f), voor een instelling van pool A, en
 - c) ze nemen deel aan de UK Current Account Switching Service (hierna „de CASS” genoemd) ⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Financiële technologie of „FinTech” is een sector die berust op het gebruik van software voor het verlenen van financiële diensten, zoals peer-to-peer-diensten, crowdsourcing enz.

⁽³⁰⁾ Zie voetnoot 23

⁽³¹⁾ De totale financiering van de oprichting en exploitatie van het orgaan zal 20 miljoen GBP bedragen.

⁽³²⁾ Een door Bacs Payment Schemes Limited ondersteunde dienst waarmee alle betalingsregelingen automatisch naar een nieuwe bank kunnen worden overgedragen en een bestaande rekening kan worden gesloten. Zie: <https://www.currentaccountswitch.co.uk>

- (45) De door RBS gefinancierde „Incentivised Switching Scheme” zou het orgaan financiering verstrekken om aan subsidiabele instellingen fondsen uit te keren die klanten met succes doen overstappen. Dit moet subsidiabele instellingen in staat stellen kmo-klanten van RBS te stimuleren hun rekeningen-courant voor bedrijven, deposito-rekeningen en leningen over te hevelen naar subsidiabele instellingen. Dit zou de vorm aannemen van een toezegging van RBS om:
- a) aan subsidiabele instellingen een premie (d.w.z. een monetaire stimulans) tot 225 miljoen GBP te betalen aan klanten die ermee instemmen hun rekeningen-courant voor bedrijven over te dragen („premies voor rekeningen-courant voor bedrijven”);
 - b) een aanvullend bedrag tot 50 miljoen GBP voor leninggerelateerde premies („premies voor leningen”) te betalen aan klanten die naast hun rekeningen-courant voor bedrijven ook een leenproduct overhevelen;
 - c) een aanvullend bedrag van 75 miljoen GBP van haar uitgaven vrij te maken dat eveneens beschikbaar zou zijn om het overstappen te vergemakkelijken (vergoeding van opzegkosten in verband met de overdracht van leningen of van andere kosten voor derden, zoals bijvoorbeeld juridische kosten).
- (46) De premies voor rekeningen-courant voor bedrijven en leningen zullen de subsidiabele instellingen in staat stellen aan RBS-klanten binnen de activiteitenkring van Williams & Glyn („W&G”) ⁽³³⁾ aantrekkelijke aanbiedingen of andere stimulansen te financieren, en hen ertoe aan te zetten over te stappen.
- (47) De aan de begunstigde instellingen uitgekeerde premies voor rekeningen-courant voor bedrijven zouden sterk progressief zijn zodat voldoende middelen beschikbaar zijn om zowel kleinere als grotere kmo-klanten aantrekkelijke stimulansen te bieden om over te stappen. De bedragen van de premies voor rekeningen-courant voor bedrijven die bij de aanvang van de regeling zouden worden aangeboden, zijn aangegeven in de tabel hieronder.

Tabel 2

Voorgestelde initiële bedragen van de premies voor rekeningen-courant voor bedrijven van de Incentivised Switching Scheme

Omzet van kmo-klant	Bedrag van de premie voor rekeningen-courant voor bedrijven (GPB)
< 15 000 GBP	750
15 000 GBP — 100 000 GBP	1 000
100 001 GBP — 1 000 000 GBP	3 000
1 000 001 GBP — 1 500 000 GBP	6 250
1 500 001 GBP — 2 000 000 GBP	13 125
2 000 001 GBP — 2 500 000 GBP	16 875
2 500 001 GBP — 7 500 000 GBP	25 000
> 7 500 000 GBP	50 000

- (48) De premies voor leningen zullen de subsidiabele banken in staat stellen de aan de klanten aangerekende rentetarieven voor leningen te verlagen, waardoor hun aanbod concurrerender wordt met behoud van een adequate kapitaalopbrengst. Wanneer een klant zijn primaire rekening-courant voor bedrijven en een leenproduct van RBS overhevelt, zal het orgaan aan de ontvangende instelling een aanvullende premie van 2,5 % van het overgedragen leensaldo uitkeren.
- (49) RBS zou zich richten op haar klanten binnen de activiteitenkring van W&G (die ongeveer 200 000 kmo-klanten telt), die informatie zouden krijgen over de voordelen van een overstap, alsook over mogelijke alternatieve concurrerende instellingen waartoe zij zich zouden kunnen richten.

⁽³³⁾ De termen „Rainbow” en „W&G” verwijzen naar dezelfde activiteitenkring als die in schema 2 van de herziene lijst van voorwaarden die bij het gewijzigde herstructureringsbesluit is gevoegd.

- (50) RBS zou de „Incentivised Switching Scheme” ongeveer drie maanden na de lancering van het pakket bekendmaken, en de premies zouden vanaf het tweede kwartaal van 2018 beschikbaar zijn (ongeveer drie maanden nadat RBS met de bekendmaking aan haar klanten is begonnen). De premies voor de „Incentivised Switching Scheme” zouden elk kwartaal worden uitgekeerd zolang er premies beschikbaar zijn. De premies zouden worden stopgezet wanneer een maximumbedrag van 225 miljoen GBP aan premies voor rekeningen-courant voor bedrijven is uitgekeerd, en hoe dan ook 18 maanden nadat RBS de „Incentivised Switching Scheme” bekend maakte (onder voorbehoud van een verlenging met maximaal twaalf maanden, zie overweging 51), onder d)).
- (51) Het orgaan zou behalve voor het „Capability and Innovation Fund” ook verantwoordelijk zijn voor het beheer van en de controle op de „Incentivised Switching Scheme”, en permanent toezicht houden op het gedrag van RBS ten aanzien van klanten en de interactie met hen. Dit houdt in dat het orgaan, onder voorbehoud van de toepasselijke wetgeving en de vereisten op het gebied van gegevensbescherming, de mogelijkheid moet hebben om:
- a) wijzigingen aan te brengen in het bedrag van de uitgekeerde premies teneinde ervoor te zorgen dat ze zo doelmatig mogelijk zijn;
 - b) de communicatiematerialen die RBS met betrekking tot de „Incentivised Switching Scheme” naar haar kmo-klanten moet sturen, goed te keuren;
 - c) RBS te verzoeken de frequentie van die communicatie op te voeren;
 - d) de voor de premies beschikbare termijn met maximaal twaalf maanden te verlengen indien minder dan [...] subsidiabele klanten ⁽³⁴⁾ zijn overgestapt (of het overstapproces hebben ingeleid) binnen [...] maanden na de aanvangsdatum van de „Incentivised Switching Scheme” (de „verlengde termijn voor de Incentivised Switching Scheme”), en
 - e) RBS te verplichten het klantenbestand waaraan dergelijke communicatiematerialen worden toegezonden, uit te breiden tot buiten de activiteitenkring van W&G indien binnen een gegeven tijdsbestek een gegeven aantal overstappers niet is behaald. Indien de activiteitenkring wordt uitgebreid, zal de „Incentivised Switching Scheme” het overstapaanbod richten op kmo's die goed zijn voor ongeveer [...] van het marktaandeel van rekeningen-courant voor bedrijven in het Verenigd Koninkrijk. De kring zal worden uitgebreid wanneer:
 1. [...] ⁽³⁵⁾;
 2. [...]
 3. [...]
- (52) Teneinde ervoor te zorgen dat RBS passende stimulansen heeft om de „Incentivised Switching Scheme” doeltreffend uit te voeren, zou RBS, ingeval minder dan [...] klanten zijn overgestapt en er aan het eind van de periode van [...] maanden (of, ingeval het orgaan besluit de betrokken periode te verlengen, op de datum waarop de verlengde periode afloopt) een onderbesteding in de dotaties is, verplicht zijn een vooraf vastgesteld aanvullend veelvoud (hierna „de multiplier” genoemd) van die onderbesteding aan het orgaan over te dragen, waarbij een maximum van 50 miljoen GBP geldt.
- (53) De multiplier is vastgesteld op [...] van de onderbesteding. Voor deze sanctie gelden de volgende voorwaarden:
- a) aangezien het succes van de „Incentivised Switching Scheme” zal afhangen van de mate waarin de subsidiabele instellingen in staat zijn aantrekkelijke voorstellen voor de kmo-klanten van RBS te doen, zou het orgaan over de bevoegdheid beschikken de multiplier te verlagen, voor zover het redelijkerwijs overtuigd is dat de onderbesteding het gevolg was van factoren buiten de controle van RBS;
 - b) met instemming van het orgaan kan RBS worden toegestaan de premies na een bepaalde termijn te herstructureren teneinde de doelmatigheid van de regeling te verbeteren en de kans op een sanctie te verminderen, en
 - c) indien i) het orgaan op de einddatum van de „Incentivised Switching Scheme” de activiteitenkring heeft uitgebreid; ii) er minder dan [...] klanten zijn overgestapt, en iii) het orgaan van mening is dat RBS klanten in de bredere pool niet actief heeft geïnformeerd over de „Incentivised Switching”, kan het orgaan de multiplier verhogen tot een percentage dat het passend acht, waarbij een maximum van 50 miljoen GBP geldt.
- (54) [...]
- (55) Wanneer de som van de onderbesteding en de multiplier (samen met eventuele teruggevorderde bedragen en niet-uitgekeerde bedragen uit het „Capability and Innovation Fund”) minder dan 5 miljoen GBP bedraagt, zal het orgaan de fondsen uitkeren aan liefdadigheidsinstellingen.

⁽³⁴⁾ Onder subsidiabele klant wordt verstaan een klant van het als W&G bekend staande bedrijfsonderdeel van RBS die een kmo is.

⁽³⁵⁾ [...] Bedrijfsgevoelige informatie.

- (56) RBS zal instemmen met niet-wervingsbepalingen in het kader van de „Incentivised Switching Scheme” die RBS en de leden van haar groep verbieden om i) bepaalde maatregelen te nemen die nadelige gevolgen voor de „Incentivised Switching Scheme” kunnen hebben, en ii) subsidiabele klanten (of klanten die zijn overgestapt naar een instelling die in aanmerking komt voor „incentivised switching”) te werven, over te halen of aan te moedigen om met betrekking tot een rekening-courant voor bedrijven of een lening klant van de groep te blijven, of om een rekening-courant voor bedrijven of een desbetreffende lening binnen bepaalde voorgeschreven termijnen over te dragen van een voor „incentivised switching” in aanmerking komende bank naar een lid van de groep.
- (57) Om het succes van de „Incentivised Switching Scheme” te bevorderen, zal RBS de aan de „Incentivised Switching Scheme” deelnemende banken de optie bieden om een agentuurovereenkomst („Inter-Bank Agency Deed”) te sluiten die de door hen in het kader van de „Incentivised Switching Scheme” aangetrokken klanten de mogelijkheid biedt gebruik te blijven maken van de diensten voor cashtransacties en chequetransacties in RBS-filialen (hierna de „regeling voor toegang tot filialen” genoemd). Deze toegang zal ten minste drie jaar vanaf de start van de „Incentivised Switching Scheme” onder redelijke en niet-discriminerende commerciële voorwaarden beschikbaar zijn voor subsidiabele klanten, waarbij de kosten voor rekening van de betrokken instelling zijn.
- (58) De initiële investeringskosten van maatregel B bedragen 350 miljoen GBP, vermeerderd met de uitvoeringskosten voor RBS en de permanente derving van toekomstige inkomsten voor RBS ⁽³⁶⁾.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN BRITSE AUTORITEITEN

4.1. ALGEMENE OPMERKINGEN OVER HET ALTERNATIEVE PAKKET

- (59) Het inleidingsbesluit bood belanghebbenden de mogelijkheid opmerkingen te maken over het voorstel van de Britse autoriteiten. Tijdens de raadplegingsfase is een groot aantal opmerkingen ontvangen. De opmerkingen hadden betrekking op het initiële alternatieve pakket zoals beschreven in de overwegingen 28 tot en met 68 van het inleidingsbesluit („initieel alternatief pakket” genoemd). Naar aanleiding van de opmerkingen van belanghebbenden en hun eigen markttest ⁽³⁷⁾ hebben de Britse autoriteiten het alternatieve pakket geactualiseerd, zoals beschreven in punt 2.3.
- (60) Gezien het grote aantal opmerkingen ⁽³⁸⁾ worden in dit deel slechts de belangrijkste, door meerdere belanghebbenden gedeelde opmerkingen weergegeven met het oog op de beoordeling van de gelijkwaardigheid van het alternatieve pakket aan de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow.

4.1.1. ALGEMENE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER HET ALTERNATIEVE PAKKET

- (61) De meeste belanghebbenden geven aan dat het initiële alternatieve pakket een aantal kenmerken heeft die de mededinging op de Britse kmo-markten kunnen bevorderen. Sommigen merkten op dat het alternatieve pakket een sneller effect op de mededinging zou hebben met minder uitvoeringsrisico, en meerdere concurrerende instellingen zal kunnen versterken (en niet slechts één zoals in het geval van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow).
- (62) Met betrekking tot het initiële alternatieve pakket in het algemeen wijzen enkele belanghebbenden erop dat:
- a) de totale omvang van het initiële alternatieve pakket niet toereikend is om een structurele verandering op de Britse kmo-markt, die wordt gekenmerkt door hoge overstapdrempels, teweeg te brengen;
 - b) een overdracht van rekeningen-courant voor bedrijven die overeenkomt met een marktaandeel van 2 % op de kmo-markt, niet dezelfde waarde heeft als de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow (dat overeenkomt met een marktaandeel van ruwweg 5 % in termen van aantal kmo-klanten);
 - c) een overdracht van rekeningen-courant voor bedrijven geen betrekking heeft op een overdracht van activa, en
 - d) het orgaan en zijn besluiten cruciaal zullen zijn voor het (mogelijke) succes van de alternatieve maatregelen. Het zal moeilijk zijn te garanderen dat het orgaan de nodige onpartijdigheid bezit.

⁽³⁶⁾ De Britse autoriteiten hebben de uitvoeringskosten voor RBS geraamd op 38 miljoen GBP en een aanvullende blijvende kostenpost door lagere winst op ongeveer [...] GBP per jaar.

⁽³⁷⁾ Zie voetnoot 11

⁽³⁸⁾ Er zijn opmerkingen ontvangen van Santander UK plc, CYBG plc, Metro Bank PLC, Aldermore Bank plc, Masthaven Bank Ltd, Paragon Bank plc, Secure Trust Bank plc, Shawbrook Bank Ltd, Virgin Money plc, OakNorth Bank Ltd, Cumberland Building Society, TIDE en RBS.

4.1.2. ALGEMENE OPMERKINGEN VAN DE BRITSE AUTORITEITEN OVER HET ALTERNATIEVE PAKKET EN
OVER DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (63) De Britse autoriteiten zijn van mening dat het alternatieve pakket ten minste gelijkwaardig is aan een afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow wat betreft de impact ervan op de beperking van mogelijke concurrentievervalsingen, en met meer zekerheid en ook sneller kan worden uitgevoerd dan een afstoting.
- (64) De Britse autoriteiten zijn van mening dat het alternatieve pakket als geheel is opgezet om op de markt de capaciteit te creëren om blijvend hogere overstapniveaus op de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment tot stand te brengen. Als grootste speler zal RBS de zwaarste lasten dragen. Hoewel het „Capability and Innovation Fund” minder gemakkelijk te kwantificeren is dan de voordelen van de „Incentivised Switching Scheme”, zal het het aanbod aan bancaire producten voor kmo's van meerdere banken versterken, en zo meer keuze op de markt brengen, een verscheidenheid aan bedrijfsmodellen creëren en overstappen stimuleren. Het zal ook de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsactiviteiten en nieuwe technologieën bespoedigen, waardoor kmo's minder afhankelijk worden van hun banken.
- (65) De Britse autoriteiten merken op dat het alternatieve pakket is opgezet om dezelfde doelstellingen te bereiken als de oorspronkelijke afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow:
- a) een vermindering van het marktaandeel van RBS: de tenuitvoerlegging van de „Incentivised Switching Scheme” en de verstrekking van fondsen om de bancaire capaciteit van kmo's te ontwikkelen zal kleinere concurrenten sterker maken en hen in staat stellen een grotere concurrentiedruk op RBS uit te oefenen;
 - b) een vermindering van het commercieel gewin door de ontvangen steun: het alternatieve pakket heeft aanzienlijke aanloopkosten met daarnaast blijvende gevolgen door een verminderde omzet vanwege een daling van het aantal kmo-kanten door de „Incentivised Switching Scheme”;
 - c) een overdracht van kmo-kanten: in tegenstelling tot een afstoting, die zou leiden tot de gedwongen overdracht van kmo-kanten die er niet voor kozen van bank te veranderen, moedigt de „Incentivised Switching Scheme” klanten aan zelf te beslissen om over te stappen. Mondige klanten zullen zich waarschijnlijk meer betrokken voelen bij hun nieuwe bank en in de toekomst opnieuw overstappen als ze bij een andere bank een beter aanbod kunnen krijgen, en
 - d) toegang tot filialen om kmo-kanten te bedienen: de regeling voor toegang tot filialen ondersteunt het overstappen van klanten van RBS naar concurrerende instellingen in het kader van de „Incentivised Switching Scheme”, aangezien deze klanten niets hoeven te veranderen aan hun dagelijkse kasverrichtingen.
- (66) Wat betreft de gevolgen van het alternatieve pakket voor het mid-corporate segment, houden de Britse autoriteiten ook rekening met het volgende:
- a) RBS heeft sinds het vierde kwartaal van 2010 [5-10] % van haar marktaandeel in het corporate segment verloren, waardoor het aandeel van [30-35] % op [20-25] % kwam te liggen. Het is niet langer de grootste bank voor klanten uit het mid-corporate segment in het Verenigd Koninkrijk. Deze daling van het marktaandeel overstijgt eveneens in aanzienlijke mate de met de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow beoogde daling van het marktaandeel ⁽³⁹⁾;
 - b) het „Capability and Innovation Fund” omvat een aantal zeer aanzienlijke subsidies om banken te ondersteunen bij de versterking van een gevestigd banksegment voor kmo's en om hun bestaande voorstellen voor zakelijk bankieren voor grote kmo's en het mid-corporate segment uit te breiden. De Britse autoriteiten verwachten dat een groot deel van deze ontwikkelingen zal leiden tot een versterking van de capaciteit van bepaalde banken om klanten uit het mid-corporate segment te bedienen en tot een toename van het totaal aantal banken dat vervolgens voorstellen voor mid-corporate klanten kan ontwikkelen en aanbieden;
 - c) de „Incentivised Switching Scheme” is gericht op de totstandbrenging van een verschuiving van grote kmo-kanten van RBS naar andere banken. Voor begunstigde banken zal het toegenomen aantal grote kmo-kanten een stimulans bieden om diensten voor grotere bedrijven, met inbegrip van het mid-corporate segment, te ontwikkelen. Daarnaast kan worden verwacht dat sommige grote kmo-kanten in de loop der tijd uitgroeien tot mid-corporate bedrijven, wat een verdere stimulans zal bieden om een relevant productaanbod te ontwikkelen;

⁽³⁹⁾ Door Charterhouse Research aan RBS verstrekt onderzoek waarin het marktaandeel voor bedrijven met een omzet van meer dan 25 miljoen GBP wordt gemeten.

- d) de CMA (Competition and Market Authority, de Britse mededingingsautoriteit) ⁽⁴⁰⁾ heeft vastgesteld dat kmo's met een omzet van meer dan 2 miljoen GBP over het algemeen in staat waren met hun banken te onderhandelen over de voorwaarden met betrekking tot prijs en dienstverlening. Wil dit een doelmatig middel voor het genereren van mededinging zijn, dan is het van essentieel belang dat deze klanten beschikken over levensvatbare alternatieve aanbieders. Door meer banken in staat te stellen capaciteiten voor het mid-corporate segment te creëren, zal de mededinging wezenlijk worden vergroot;
- e) vanwege de complexiteit van het bedienen van mid-corporate klanten voorzagen de voorstellen die RBS had ontvangen toen zij het bedrijfsonderdeel Rainbow ⁽⁴¹⁾ probeerde te verkopen in het verleden [...].
- (67) De Britse autoriteiten zijn van mening dat het alternatieve pakket aanvullende voordelen biedt ten opzichte van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow:
- a) geografisch toepassingsgebied: het alternatieve pakket zou gevolgen hebben voor de mededinging in het gehele Verenigd Koninkrijk, zonder geografische beperking;
- b) aanzienlijke gevolgen voor de markt: het alternatieve pakket zou bijdragen tot een structurele en langdurige verandering op de markt doordat het een aantal concurrerende instellingen helpt doeltreffender met de gevestigde banken te concurreren. Meer in het bijzonder:
- i) zal het „Capability and Innovation Fund” instellingen helpen hun capaciteit voor de dienstverlening aan kmo's en het mid-corporate segment te ontwikkelen, en tegelijk hun liquiditeit en financiële draagkracht verhogen. Het zal tevens de ontwikkeling van nieuwe door concurrerende instelling te gebruiken technologieën stimuleren;
- ii) zal de „Incentivised Switching Scheme” de voor de „Incentivised Switching” in aanmerking komende instellingen helpen zich blijvend te vestigen, dankzij een toename van hun klantenbestand;
- iii) zal de regeling voor toegang tot filialen subsidiabele instellingen in staat stellen de in het kader van de „Incentivised Switching Scheme” nieuw verworven kmo-klanten een fysieke dienstverlening te bieden, bijvoorbeeld door het leveren van diensten op het gebied van cash- en chequetransacties;
- c) behandeling door de de CMA (Competition and Market Authority, de Britse mededingingsautoriteit) van vastgestelde marktvraagstukken: het alternatieve pakket behandelt ook enkele cruciale marktvraagstukken die de CMA in haar recente onderzoek van de bankenmarkt voor kmo's in het Verenigd Koninkrijk heeft vastgesteld, waaronder:
- i) een laag niveau van betrokkenheid van klanten bij hun bankdiensten, een zwakke respons op variaties in prijs en kwaliteit en een gebrek aan stimulansen om klanten te doen overstappen;
- ii) een gebrek aan stimulansen voor banken om te investeren in het overhalen van klanten om over te stappen;
- iii) hoge klantverwervingskosten voor toetreding en expansie door concurrerende instellingen;
- iv) een gebrek aan technische innovatie en productinnovatie op het gebied van bancaire diensten aan kmo's;
- v) bedenkingen van concurrerende instellingen bij de kosten voor het opzetten en exploiteren van een netwerk van filialen;
- d) tijdschema en zekerheid van uitvoering: het alternatieve pakket kan sneller en met meer zekerheid worden uitgevoerd. De risico's en onzekerheden van een kapitaaltransactie, zoals die zich voordeden bij eerdere pogingen om het bedrijfsonderdeel Rainbow te verkopen, zouden hiermee vermeden worden;
- e) het wegnemen van de belemmeringen voor de Britse autoriteiten om uit te treden uit RBS: de Britse autoriteiten hebben publiekelijk hun voornemen geuit om door te gaan met de verkoop van hun aandeel in RBS en daardoor RBS weer in handen te geven van de particuliere sector. De overheersende problemen en vertragingen bij de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow (de enige toezegging tot afstoting waaraan nog niet is voldaan) hebben geleid tot onzekerheden die van invloed waren op de aantrekkelijkheid van RBS als beleggingsvoorstel. Het alternatieve pakket zou deze onzekerheden wegnemen.
- (68) Met betrekking tot de opmerkingen van belanghebbenden merken de Britse autoriteiten op dat:
- a) het marktaandeel van RBS is gedaald van [25-30] % in het vierde kwartaal van 2010 tot [20-25] % in het vierde kwartaal van 2016 ⁽⁴²⁾, wat een daling met [3-7] % voor die periode inhoudt. De van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow verwachte daling met 5 % is dus al overschreden wanneer het van de „Incentivised Switching Scheme” verwachte verlies aan marktaandeel wordt samengevoegd met het geconstateerde organische verlies aan marktaandeel van RBS sinds 2010;

⁽⁴⁰⁾ Hoofdverslag van het door CMA uitgevoerde marktonderzoek naar retail banking, bijlage A8.1 tot en met 16, grafiek 12

⁽⁴¹⁾ Zie ook overweging 25 van het inleidingsbesluit.

⁽⁴²⁾ Bron: Charterhouse Research Business Banking Survey Q4 2016 voor kmo's met een omzet tussen 0 en 25 miljoen GBP. Lopende gegevens over twaalf maanden. Gegevens gewogen naar regio en een voor bedrijven in het Verenigd Koninkrijk representatieve omzet. Geschatte totale marktomvang van [...].

- b) de Britse autoriteiten hebben een aantal wijzigingen in het voorgestelde pakket aangebracht om tegemoet te komen aan de belangrijkste door de belanghebbenden naar voren gebrachte punten. De Britse autoriteiten zijn van mening dat het geactualiseerde alternatieve pakket tegemoet komt aan de bezwaren van de derden, gelijkwaardig zal zijn aan de afstoting van het bedrijfs onderdeel Rainbow (wat betreft de impact ervan op zowel RBS als op de markt in zijn geheel) en doelmatig zal zijn in het bevorderen van de mededinging op het gebied van bancaire diensten aan kmo's in het Verenigd Koninkrijk;
- c) met betrekking tot de opmerking over de noodzaak om de onafhankelijkheid van het orgaan te waarborgen, merken de Britse autoriteiten op dat het orgaan gebonden zal zijn aan de Framework and State Aid Deed ⁽⁴³⁾, waarin de functies en taken van het orgaan zijn nader zijn bepaald en waarin de verplichtingen en beperkingen van het orgaan zijn vastgelegd. Bovendien mag de functie van directeur van het orgaan niet worden uitgeoefend in combinatie met een andere functie (met uitzondering van een niet-uitvoerende functie die geen voorzittersfunctie of een gelijkwaardige functie is), noch met een functie in het hoger management van een instelling in de publieke sector of als directeur of hoger manager van de RBS-groep, en evenmin als betrokken partij (of partner van een betrokken partij) van RBS.

4.2. OPMERKINGEN OVER HET „SME CAPABILITY FUND”

4.2.1. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER HET „SME CAPABILITY FUND”

- (69) In een aantal opmerkingen van belanghebbenden wordt aangegeven dat de omvang van het „SME Capability Fund” zou moeten worden verhoogd omdat dit de impact op de mededinging op de bankenmarkt voor kmo's zou vergroten.
- (70) In andere opmerkingen van belanghebbenden wordt aangegeven dat de versnippering van fondsen over een groot aantal banken, waardoor geen enkele bank een investering van betekenis kan doen, geen wezenlijk effect op de mededinging of de concentratie zal hebben. In plaats van te voorzien in gelijke uitkeringen binnen de respectieve pools, zou de omvang van de uitkeringen moeten variëren om rekening te houden met de feitelijke behoeften en de investeringsplannen van de aanvrager.
- (71) Een aantal belanghebbenden merkte ook op dat het „SME Capability Fund” verder zou moeten worden opengesteld voor instellingen die niet over een sterke capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven beschikken en dat niet-bancaire instellingen (bijv. bouwspaarkassen) ook van het „Capability Fund” zouden moeten kunnen profiteren.

4.2.2. OPMERKINGEN VAN DE BRITSE AUTORITEITEN OVER HET „SME CAPABILITY FUND” EN OVER DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (72) De Britse autoriteiten zijn van mening dat redelijkerwijs kan worden verwacht dat het „SME Capability Fund”, met name in combinatie met de „Incentivised Switching Scheme”, de marktaandeelen van de concurrerende instellingen zal doen toenemen en bijgevolg zal resulteren in een overeenkomstige daling van het marktaandeel van RBS.
- (73) De Britse autoriteiten zijn van mening dat het „Capability Fund” het marktaandeel van de concurrerende instellingen zal verhogen, aangezien het de financiële situatie van banken die toetreden tot de bankenmarkt voor kmo's (en, indien ze dat wensen, voor het mid-corporate segment) wezenlijk zal verbeteren en/of hun bestaande capaciteiten verder zal ontwikkelen. Ter illustratie van het onderliggende idee: een subsidie uit het fonds van 3 miljoen GBP kan een „borderline” project ten bedrage van 10 miljoen GBP rendabel maken doordat een investeringsrendement van een project dat lager is dan de kapitaalkosten, hierdoor op een levensvatbaar en duurzaam niveau komt te liggen.
- (74) Naar aanleiding van de opmerkingen van belanghebbenden hebben de Britse autoriteiten de volgende wijzigingen in het alternatieve pakket aangebracht:
 - a) de omvang van het „SME Capability Fund” waartoe de concurrerende instellingen toegang hebben, zal worden uitgebreid. De hoogste uitkeringen uit het „Capability and Innovation Fund” zullen bestemd zijn voor de concurrerende instellingen die reeds over een sterke capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven beschikken. Dit zal waarschijnlijk de grootste gevolgen hebben voor de mededinging op de bankenmarkt voor kmo's op zeer korte termijn, aangezien deze banken reeds tijd en geld hebben besteed aan de ontwikkeling van hun producten op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven en de bijbehorende distributie-infrastructuur;
 - b) het „SME Capability Fund” zal worden gecombineerd met het „Innovation Fund”. Het onderscheid tussen pools 1 en 2 zal worden opgeheven. De flexibiliteit wordt verhoogd om de toegang voor banken met een zwakke capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven en voor niet-banken tot aanzienlijke uitkeringen uit het „Capability and Innovation Fund” te verbeteren.

⁽⁴³⁾ Zie voetnoot 23

4.3. OPMERKINGEN OVER DE „INCENTIVISED SWITCHING SCHEME”

4.3.1. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER DE „INCENTIVISED SWITCHING SCHEME”

- (75) Enkele belanghebbenden vroegen zich af of de voorgestelde omvang van de premies genoeg klanten zou stimuleren om de inspanningen in verband met een overstap op te brengen. De ervaring leert dat klanten inert zijn, en er moet worden voorzien in een helder, naadloos overstapproces voor klanten. Om het overstappen te vergemakkelijken, zou RBS ook informatie over hun klanten moeten delen met de concurrerende instellingen (bijv. kredietachtergrond). Enkele belanghebbenden gaven ook aan dat achtergrondgegevens over klanten moeten worden verstrekt voor de beoordeling van hun kredietwaardigheid.
- (76) In een aantal opmerkingen wordt aangegeven dat de omvang van de premies zou moeten worden verhoogd om een overstap mogelijk te maken (en zou moeten worden gekoppeld aan de complexiteit en de grootte van de klant), wat zou inhouden dat de totale omvang van de „Incentivised Switching Scheme” aanzienlijk zou moeten worden verhoogd.
- (77) In sommige opmerkingen wordt aangegeven dat de looptijd van de „Incentivised Switching Scheme” lang genoeg zou moeten zijn om te waarborgen dat de factor tijd geen belangrijke belemmering vormt. Verder werd een automatische uitbreiding van de klantenkring (indien het gewenste overstapniveau niet wordt gehaald) ter sprake gebracht.
- (78) In verschillende opmerkingen werd voorgesteld het alternatieve pakket behalve op de overdracht van rekeningen-courant voor bedrijven ook te richten op de overdracht van leningen, aangezien door de focus op rekeningen-courant voor bedrijven geen aandacht wordt besteed aan de noodzaak voor meer concurrentie op de markt voor leningen aan kmo's. Het pakket zou te zeer zijn gericht op aanbieders van rekeningen-courant voor bedrijven. De markt voor leningen aan kmo's wordt als veel winstgeverder beschouwd dan die voor rekeningen-courant voor bedrijven, en ook op de markt voor kmo-leningen moeten concurrentievervalsingen worden weggewerkt. In de opmerkingen wordt verder ter sprake gebracht dat de concurrerende instellingen op dit moment in het nadeel zijn omdat de vier grootste banken een geavanceerd interneringsmodel mogen gebruiken in plaats van een gestandaardiseerd kapitaalmodel: hierdoor kunnen de vier banken betere tarieven voor leningen bieden dan de concurrerende instellingen.
- (79) In enkele opmerkingen wordt voorgesteld RBS te verplichten klanten af te stoten (met inbegrip van gedwongen verkopen van rekeningen-courant voor bedrijven en/of leningen) in plaats van klanten de mogelijkheid te bieden van bank te veranderen. In andere opmerkingen wordt voorgesteld dat RBS zich ertoe moet verbinden een minimumaantal netto rekeningen-courant voor bedrijven over te dragen en een boete voor niet-nakoming moet krijgen.
- (80) In een aantal opmerkingen wordt ook voorgesteld de „Incentivised Switching Scheme” pas van start te laten gaan nadat de begunstigden de via het „SME Capability Fund” verkregen investeringen hebben kunnen inzetten.

4.3.2. OPMERKINGEN VAN DE BRITSE AUTORITEITEN OVER DE „INCENTIVISED SWITCHING SCHEME” EN OVER DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (81) Met betrekking tot de in het initiële alternatieve pakket opgenomen „Incentivised Switching Scheme” zijn de Britse autoriteiten van mening dat:
- a) de huidige omvang van het fonds de capaciteit heeft om het huidige marktaandeel van RBS met meer dan 2 % te verminderen. De beoogde vermindering met 2 % was met name bedoeld om een hoger aantal grote kmo-klanten te stimuleren om over te stappen. Niets belet RBS-klanten te blijven overstappen naar concurrerende instellingen (zonder premie) en zo het marktaandeel van RBS verder te verlagen. Gezien de marketinginitiatieven van de concurrerende instellingen is de kans dat ze dit zullen doen, inderdaad veel groter;
 - b) de stimulansen in het kader van de „Incentivised Switching Scheme” waarschijnlijk veel groter zijn dan de momenteel op de markt beschikbare stimulansen. Bovendien wordt verwacht dat ze bovenop de reeds beschikbare stimulansen zullen worden uitgekeerd;
 - c) concurrerende instellingen hard om klanten zullen concurreren en een productaanbod zullen creëren dat voldoende aantrekkelijk is om klanten ertoe aan te zetten over te stappen. Er is duidelijk vraag naar deze klanten op de markt;
 - d) het sinds de invoering van de CASS in 2013 voor veel klanten gemakkelijker is geworden om over te stappen naar een concurrerende instelling in het Verenigd Koninkrijk. Klanten met rekeningen-courant voor bedrijven maken reeds gebruik van de CASS om over te stappen van RBS naar concurrerende instellingen;

- e) RBS de weerstand van klanten tegen een overstap tracht te verminderen/weg te nemen door zich te verbinden tot maatregelen die door de CMA ⁽⁴⁴⁾ als concurrerend zijn bestempeld, zoals het verstrekken van informatie over de CASS aan in aanmerking komende klanten, en het helpen van klanten met verzoeken om gegevens voor het openen van een rekening;
 - f) RBS zou worden verplicht om namens de concurrerende instellingen een bepaalde groep van zijn klanten te informeren (onder andere via marketingmateriaal) over de voordelen van een overstap, en
 - g) de „Incentivised Switching Scheme” verschillende ingebouwde veiligheidsmechanismen bevat om ervoor te zorgen dat er voldoende wordt overgestapt. Zo zou het orgaan dat op de regeling toeziet, de bevoegdheid hebben om i) RBS te verplichten de frequentie van de communicatie op te voeren, of ii) de termijn waarvoor premies beschikbaar zijn, met maximaal twaalf maanden te verlengen, of iii) de formule voor premies na verloop van tijd te herzien om de doelmatigheid van de regeling te verbeteren, en iv) RBS in geval van onderbesteding van de premies te verplichten de multiplicator over te dragen zoals aangegeven in de overwegingen 52 en 53.
- (82) Naar aanleiding van de opmerkingen van belanghebbenden stellen de Britse autoriteiten dat zij er vertrouwen in hebben dat met de voorgestelde financiële stimulansen voldoende kmo-klanten zullen overstappen, omdat:
- a) stimulansen klanten historisch gezien ertoe hebben aangezet over te stappen, zoals ook blijkt uit het eindverslag van het onderzoek van de CMA naar retail banking en het in opdracht van RBS door Charterhouse uitgevoerde onderzoek ⁽⁴⁵⁾ „[...]” ⁽⁴⁶⁾;
 - b) de kans op een soepel overstapproces voor klanten groot is, omdat de meeste klanten gebruikmaken van de „Incentivised Switching Scheme” om hun overdracht via de CASS te uit te voeren. Het delen van financiële klantgegevens of andere informatie over klanten zal waarschijnlijk evenwel worden beperkt door de gegevens-beschermingswetgeving;
 - c) een overstap van klanten uit de activiteitenkring van W&G niet minder waarschijnlijk is. RBS stelt dat de overstap- en verloopcijfers voor klanten van de W&G-kring grotendeels overeenkomen met die van de „vaste kern” van RBS, en dat er al sinds 2010 werd van uitgegaan dat W&G-klanten de RBS-groep zouden verlaten;
 - d) beschermingsmechanismen en antiontgaansmechanismen zijn ingesteld om ervoor te zorgen dat klanten overstappen. Het orgaan heeft de bevoegdheid om RBS een financiële sanctie op te leggen als de premies voor rekeningen-courant voor bedrijven niet volledig zijn opgebruikt tijdens de looptijd van de regeling (de multiplicator). Daarnaast zal het orgaan wijzigingen kunnen aanbrengen in de hoogte van de betaalde premies om ervoor te zorgen dat ze zo doelmatig mogelijk zijn, en RBS kunnen verplichten de frequentie van de marketingactiviteiten voor de regeling te verhogen. Bovendien zullen de reikwijdte en de duur van de regeling worden uitgebreid indien bepaalde overstapniveaus niet zijn gehaald.
- (83) Verder zijn de Britse autoriteiten naar aanleiding van de opmerkingen van belanghebbenden van mening dat:
- a) klanten hun overige bankproducten (bijvoorbeeld leningen) samen met hun rekeningen-courant voor bedrijven zouden overdragen. De CMA heeft vastgesteld dat „de meeste kmo's die op zoek zijn naar financiering, naar de bank gaan waar ze een rekening-courant voor bedrijven hebben [...] meer dan 90 % van de kmo's in het Verenigd Koninkrijk ging voor rekening-courantkredieten, leningen en creditcards naar de hoofdbank” ⁽⁴⁷⁾, en
 - b) dat autonome beslissingen van klanten om over te stappen, te verkiezen zijn boven gedwongen afstotingen, aangezien mondige klanten zich waarschijnlijk meer bij hun nieuwe bank betrokken zullen voelen, en in de toekomst opnieuw zullen overstappen als ze bij een andere bank een beter aanbod kunnen krijgen. Deze benadering wordt ook ondersteund in het eindverslag van het onderzoek van CMA naar retail banking, waarin wordt gesteld dat „afstoting kan leiden tot meer betrokkenheid van de klant op een tijdelijke overgangsbasis, met name bij die klanten die naar hun mening tegen hun wil zijn overgedragen aan een „nieuwe” bank, maar dat dit duidelijk niet de gewenste manier is om een grotere en duurzame betrokkenheid van de klant tot stand te brengen” ⁽⁴⁸⁾. In plaats daarvan stelde CMA vast dat niet-structurele maatregelen „die direct gericht zijn op de onderliggende oorzaken van de AEC — d.w.z. door de betrokkenheid van klanten te vergroten en overstappen te vergemakkelijken — veel meer kans van slagen hebben om de door ons vastgestelde concurrentievraagstukken aan te pakken [...]” ⁽⁴⁹⁾. De „Incentivised Switching Scheme” zal kmo-klanten bewust maken

⁽⁴⁴⁾ Eindverslag van het onderzoek van de CMA naar retail banking (9 augustus 2016): <https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-businesses-smes-in-the-uk>

⁽⁴⁵⁾ RBS gaf opdracht aan Charterhouse om onderzoek te doen bij in aanmerking komende kmo-klanten uit de activiteitenkring van W&G om te kijken hoe zij tegenover een overstap staan en in welke mate stimulansen van invloed zijn op de kans dat zij dit doen. Het onderzoek richtte zich op zakelijke klanten, die goed zijn voor [...] van de [...] klanten uit de kring van W&G. Het onderzoek was zowel kwantitatief (met een representatieve steekproef van [...] ondervraagde klanten) als kwalitatief ([...] diepte-interviews)

⁽⁴⁶⁾ Antwoord van RBS op het inleidingsbesluit, paragraaf 4.12.

⁽⁴⁷⁾ Eindverslag van het onderzoek van CMA naar retail banking, paragraaf 8.169.

⁽⁴⁸⁾ Eindverslag van het onderzoek van CMA naar retail banking, paragraaf 17.19.

⁽⁴⁹⁾ Eindverslag van het onderzoek van CMA naar retail banking, paragraaf 17.14.

van het bestaan van een groot aantal concurrerende instellingen door middel van gerichte marketing, en klanten aanmoedigen zich in de opties en merken van concurrerende instellingen te verdiepen alvorens een keuze te maken.

- (84) Naar aanleiding van de opmerkingen van belanghebbenden en hun eigen marktstudie hebben de Britse autoriteiten ook de volgende wijzigingen aangebracht in de „Incentivised Switching Scheme”:
- a) de totale omvang van de regeling zal van 175 miljoen GBP op 350 miljoen GBP worden gebracht, waarvan 225 miljoen GBP beschikbaar zal zijn voor premies voor rekeningen-courant voor bedrijven. Om tegemoet te komen aan de opmerking dat de regeling behalve op de overdracht van rekeningen-courant voor bedrijven ook moet zijn gericht op de overdracht van leningen, zal 50 miljoen GBP beschikbaar zijn voor leninggerelateerde premies. Er zou ook nog steeds 75 miljoen GBP beschikbaar zijn om het overstappen te vergemakkelijken (vergoeding van opzegkosten in verband met de overdracht van leningen of van andere kosten voor derden, zoals bijvoorbeeld juridische kosten);
 - b) via de uitbreiding van de omvang zal met de „Incentivised Switching Scheme” ook een overdracht van 3 % aan marktaandeel in plaats van de aanvankelijke 2 % worden nagestreefd, en
 - c) RBS zou de „Incentivised Switching Scheme” bekendmaken ongeveer drie maanden na de invoering van het pakket en nadat de eerste subsidies uit het capaciteitsfonds zijn toegewezen.

4.4. OPMERKINGEN OVER DE REGELING INZAKE TOEGANG TOT FILIALEN

4.4.1. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER DE REGELING INZAKE TOEGANG TOT FILIALEN

- (85) Een aantal belanghebbenden plaatste vraagtekens bij de voordelen die de regeling inzake toegang tot filialen zou hebben voor de mededinging op de bankenmarkt voor kmo's, en voerde aan dat het beheer en de financiering van de regeling een belasting zouden zijn voor de betrokken klanten en concurrerende instellingen en het orgaan onnodig kunnen afleiden.
- (86) Een klein aantal belanghebbenden stond positief tegenover de regeling inzake toegang tot filialen en meende er voordeel bij te hebben.

4.4.2. OPMERKINGEN VAN DE BRITSE AUTORITEITEN OVER DE REGELING INZAKE TOEGANG TOT FILIALEN EN OVER DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (87) Rekening houdend met de ontvangen opmerkingen dat de regeling inzake toegang tot filialen waarschijnlijk slechts van beperkt belang is voor de concurrerende instellingen, ook al is ze voor een aantal onder hen wel belangrijk, zal de regeling inzake toegang tot filialen worden gehandhaafd met de volgende herzieningen:
- a) de regeling inzake toegang tot filialen zal slechts openstaan voor klanten die zijn overgestapt in het kader van de „Incentivised Switching Scheme” (en voor zover de betreffende aan de „Incentivised Switching Scheme” deelnemende bank een agentuurovereenkomst (Inter-Bank Agency Deed) met RBS heeft gesloten);
 - b) banken zullen niet langer kosteloos toegang hebben tot filialen, maar aan hun in aanmerking komende klanten zal tegen redelijke en niet-discriminerende commerciële voorwaarden toegang worden geboden. Om de kosten hiervan te dekken, zullen banken geld uit het „Capability and Innovation Fund” en/of de uit hoofde van de „Incentivised Switching Scheme” ontvangen premies kunnen gebruiken. Het bespaarde bedrag is toegewezen aan andere aspecten van het alternatieve pakket.

4.5. OPMERKINGEN OVER HET „INNOVATION FUND”

4.5.1. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN OVER HET „INNOVATION FUND”

- (88) Enkele belanghebbenden waren kritisch over het voorgestelde „Innovation Fund”, omdat ze het onnodig vinden en denken dat het, gezien het langtermijnpkarakter ervan, geen noemenswaardige impact op de mededinging, noch gevolgen voor de positie van RBS op de Britse kmo-markt zou hebben. Ze voerden aan dat de financiering uit het „Innovation Fund” beter aan andere elementen van het pakket zou worden toegewezen.
- (89) Enkele opmerkingen over het „Innovation Fund” waren positief: het zou het innovatieproces in de kmo-banksector versnellen. Sommige belanghebbenden voerden ook aan dat banken en bouwspaarkassen eveneens toegang zouden moeten hebben tot de voordelen van deze financiering.

4.5.2. OPMERKINGEN VAN DE BRITSE AUTORITEITEN OVER HET „INNOVATION FUND” EN OVER OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (90) Naar aanleiding van de ontvangen opmerkingen zal het „Innovation Fund” worden samengevoegd met het „SME Capability Fund” teneinde een „Capability and Innovation Fund” te creëren. Dit is bedoeld om tegemoet te komen aan de bedenkingen bij het bestaan van twee afzonderlijke fondsen, door meer flexibiliteit te bieden wat betreft personen die een aanvraag mogen indienen en de manier waarop de fondsen worden toegewezen, waarbij de voordelen van de financiering van voor kmo's relevante innovaties behouden blijven.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL/STEUN

5.1. DE AANWEZIGHEID VAN STAATSSTEUN

- (91) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU zijn alle maatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, verboden. De Commissie stelt vast dat de Britse autoriteiten van mening zijn dat er geen aanvullende staatssteun zou worden toegekend als onderdeel van het geactualiseerde alternatieve pakket.
- (92) Om als staatssteun in de zin van die bepaling te worden aangemerkt, moet bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) de maatregel kent een voordeel toe aan de ontvanger; iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

5.1.1. MOGELIJKE STEUN AAN RBS

- (93) Het in punt 2.3 beschreven geactualiseerde alternatieve pakket vormt een financiële kostenpost voor RBS. Op basis van door de Britse autoriteiten verstrekte gegevens zouden de initiële kosten van het alternatieve pakket naar schatting ongeveer 833 miljoen GBP bedragen ⁽⁵⁰⁾, met een aanvullende blijvende kostenpost door gedeelde winsten ⁽⁵¹⁾. Er zullen geen staatsmiddelen van de staat naar RBS vloeien om deze maatregelen te bekostigen. De kosten van het geactualiseerde alternatieve pakket zullen volledig door RBS worden gedragen.
- (94) Aangezien het geactualiseerde alternatieve pakket geen staatsmiddelen met betrekking tot RBS inhoudt, hoeven de overige cumulatieve voorwaarden om een maatregel als staatssteun te kwalificeren, niet te worden beoordeeld. Het alternatieve pakket houdt derhalve geen nieuwe steun voor RBS in.

5.1.2. MOGELIJKE STEUN VOOR DE BEGUNSTIGDEN VAN HET ALTERNATIEVE PAKKET

- (95) De Commissie stelt vast dat er geen rechtstreeks verband is tussen de aan RBS in 2008 en 2009 verleende staatssteun en het in punt 2.3 beschreven geactualiseerde alternatieve pakket. In het kader van de procedure die heeft geleid tot het herstructureringsbesluit, deden de Britse autoriteiten inderdaad de toezegging om het bedrijfs-onderdeel Rainbow af te stoten, en de goedkeuring van de steun was op die toezegging gebaseerd. Het alternatieve pakket is acht jaar na de toekenning van de laatste kapitaalsteun aan RBS voorgesteld. Bijgevolg kan worden uitgesloten dat het alternatieve pakket rechtstreeks verband houdt met of wordt gefinancierd uit de steun voor RBS in 2008 en 2009.
- (96) Hierbij zij evenwel opgemerkt dat, zoals aangegeven in overweging 15, de staat nog 71,2 % van de aandelen van RBS in handen heeft. Dit wijst erop dat de financiële last van het alternatieve pakket indirect, doch grotendeels door de staat als grootste aandeelhouder van RBS wordt gedragen. Bovendien zijn de Britse autoriteiten nauw betrokken geweest bij het ontwerp van het alternatieve pakket, wat erop zou kunnen wijzen dat het ontwerp van het pakket toerekenbaar is aan de staat. Bovendien zou het alternatieve pakket een selectief voordeel kunnen verschaffen aan de ondernemingen die ervan kunnen profiteren. De maatregel is ook zo ontworpen dat de effecten ervan op de concurrerende instellingen zijn gericht.
- (97) Zelfs als het alternatieve pakket zou worden beschouwd als staatssteun aan de banken die ervan zouden profiteren, is de Commissie evenwel van mening dat het verenigbaar is als noodzakelijk onderdeel van de toezeggingen op basis waarvan de steunmaatregelen ten gunste van RBS als verenigbaar worden beschouwd op grond van het herstructureringsbesluit, het gewijzigde herstructureringsbesluit en het onderhavige besluit ⁽⁵²⁾.

5.1.3. CONCLUSIE OVER DE AANWEZIGHEID VAN NIEUWE STEUN

- (98) In het licht van de in punt 5.1.1. besproken elementen concludeert de Commissie dat het geactualiseerde alternatieve pakket geen nieuwe staatssteun aan RBS vormt.

⁽⁵⁰⁾ Dit omvat de initiële kapitaalkosten van 425 miljoen GBP van het „Capability and Innovation Fund” (overweging 43), de financiering voor de oprichting en exploitatie van het orgaan van 20 miljoen GBP (voetnoot 31), de initiële kapitaalkosten voor de „Incentivised Switching Scheme” van 350 miljoen GBP (overweging 13) en de geschatte exploitatiekosten voor de tenuitvoerlegging door RBS van 38 miljoen GBP (voetnoot 36).

⁽⁵¹⁾ De Britse autoriteiten schatten de blijvende kosten door lagere winst op ongeveer [...] GBP per jaar (voetnoot 36).

⁽⁵²⁾ Zoals geanalyseerd in punt 5.2 van het onderhavige besluit.

- (99) Zoals uitgelegd in punt 5.1.2. wordt dergelijke steun, voor zover het alternatieve pakket aangemerkt staatssteun aan de begunstigde banken vormt, op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU als verenigbaar met de interne markt beschouwd als noodzakelijk onderdeel van de toezeggingen op basis waarvan de aanvankelijke steunmaatregelen ten gunste van RBS in de onderhavige zaak als verenigbaar worden beschouwd. De verenigbaarheid van de bestaande steun aan RBS in het licht van de vervanging van de toezegging tot afstoting door het alternatieve pakket wordt geanalyseerd punt 5.2 van het onderhavige besluit.

5.2. VERENIGBAARHEID

- (100) Hoewel het geactualiseerde alternatieve pakket geen nieuwe staatssteun aan RBS lijkt in te houden, is de bestaande steun goedgekeurd op basis van, onder andere, de toezegging om het bedrijfsonderdeel Rainbow te verkopen. De Britse autoriteiten verzoeken nu die toezegging te vervangen door een toezegging om het geactualiseerde alternatieve pakket uit te voeren. De Commissie moet derhalve beoordelen of de voorgestelde vervanging de conclusie dat de bestaande steun aan RBS verenigbaar is met de interne markt, zou wijzigen.
- (101) Een herstructureringsbesluit, zoals het gewijzigde herstructureringsbesluit, kan in principe door de Commissie worden gewijzigd wanneer de wijziging is gebaseerd op nieuwe toezeggingen die als gelijkwaardig aan de oorspronkelijke toezeggingen kunnen worden aangemerkt ⁽⁵³⁾. In die situatie zouden de bestaande steunmaatregelen verenigbaar blijven in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU als het algemene evenwicht van het oorspronkelijke besluit intact blijft. Om het oorspronkelijke evenwicht in stand te houden, mag de vervanging van de toezegging tot afstoting door het alternatieve pakket geen negatieve invloed hebben op de levensvatbaarheid van de steunbegunstigde en moet het geheel van toezeggingen gelijkwaardig blijven wat de lastenverdeling en de compenserende maatregelen betreft, rekening houdend met de vereisten van de herstructureringsmededeling ⁽⁵⁴⁾.

5.2.1. LEVENSVATBAARHEID

- (102) De Commissie moet beoordelen of de aanpassingen in de gewijzigde toezeggingen iets veranderen aan de in het gewijzigde herstructureringsbesluit getrokken conclusie met betrekking tot de vraag of RBS haar levensvatbaarheid kan herstellen zonder verdere staatssteun.
- (103) Volgens de door de Britse autoriteiten ingediende schatting (zie tabel 3) zijn de kosten van het alternatieve pakket niet hoger dan de kosten van het continueren van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow. De Commissie is derhalve van mening dat een overstap naar het alternatieve pakket geen noemenswaardige invloed zou hebben op de levensvatbaarheid van RBS.
- (104) Hierbij zij ook opgemerkt dat het bedrijfsonderdeel Rainbow zelf geen verliesgevende bank is ⁽⁵⁵⁾. Bijgevolg zouden de aanpassingen in de gewijzigde toezeggingen om RBS toe te staan het bedrijfsonderdeel Rainbow te behouden, geen negatieve gevolgen hebben voor de winstgevendheid van RBS.
- (105) De Commissie concludeert voorlopig dat de door de Britse autoriteiten voorgestelde wijzigingen de levensvatbaarheid van RBS niet in gevaar brengen.
- (106) RBS heeft sinds 2008 aanzienlijke aan de gewone aandeelhouders toe te rekenen verliezen geleden ⁽⁵⁶⁾, die hoofdzakelijk het gevolg zijn van de opeenstapeling van grote eenmalige posten zoals boeten en schikkingen voor fouten in het verleden en misleidende verkoop van bepaalde producten, herstructureringskosten en hogere verliezen dan verwacht op niet-kernactiva. De Commissie moet derhalve onderzoeken of haar conclusie dat RBS opnieuw winstgevend en levensvatbaar kan worden zonder verdere staatssteun, nog steeds geldt.
- (107) De Commissie merkt op dat de resultaten van RBS voor het eerste halfjaar van 2017 wijzen op een grotere winstgevendheid ⁽⁵⁷⁾. RBS meldde voor het eerste halfjaar van 2017 een bedrijfsresultaat van 939 miljoen GBP voor gewone aandeelhouders.
- (108) De Tier 1-kernkapitaalratio's zijn sinds 2013 verder verbeterd en het bedrijfsresultaat van de kernactiviteiten is positief gebleven zoals beschreven in overweging 11 van het inleidingsbesluit.
- (109) De Commissie is derhalve van mening dat de voorgestelde wijzigingen de in het gewijzigde herstructureringsbesluit getrokken conclusie met betrekking tot het vermogen van RBS om haar levensvatbaarheid te herstellen, niet ter discussie stellen.

⁽⁵³⁾ Overweging 65 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.

⁽⁵⁴⁾ Mededeling van de Commissie betreffende het herstel van de levensvatbaarheid en de beoordeling van de herstructureringsmaatregelen in de financiële sector in de huidige crisis met inachtneming van de staatssteunregels (PB C 195 van 19.8.2009, blz. 9).

⁽⁵⁵⁾ Het bedrijfsresultaat van W&G bedroeg 345 miljoen GBP in 2016, 431 miljoen GBP in 2015 en 467 miljoen GBP in 2014 (bron: sectorale analyse van de RBS-jaarverslagen).

⁽⁵⁶⁾ Overweging 10 van het inleidingsbesluit.

⁽⁵⁷⁾ <http://investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/rbs-group-announcement-04-08-2017.pdf>

5.2.2. LASTENVERDELING

- (110) Het gewijzigde herstructureringsbesluit geeft aan dat de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow was bedoeld als maatregel om de concurrentieverstoringen te beperken en geen maatregel tot lastenverdeling was, noch een maatregel ter beperking van de herstructureringskosten ⁽⁵⁸⁾. Als zodanig is het geactualiseerde alternatieve pakket niet van invloed op de eerdere door de Commissie uitgevoerde beoordeling van de lastenverdeling.
- (111) De gemelde wijzigingen zijn derhalve niet van invloed op de in het herstructureringsbesluit en het gewijzigde herstructureringsbesluit uitgevoerde beoordeling van de lastenverdeling.

5.2.3. MAATREGELEN TER BEPERKING VAN CONCURRENTIEVERSTORINGEN

- (112) In overeenstemming met het gewijzigde herstructureringsbesluit ⁽⁵⁹⁾ was de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow in de eerste plaats bedoeld om de concurrentieverstoring die de steun aan RBS had kunnen veroorzaken, te beperken. Meer specifiek was de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow bedoeld om te vermijden dat het zeer hoge in 2008 en 2009 aan RBS toegekende bedrag aan staatssteun zou leiden tot een buitensporige concurrentieverstoring op de Britse markt voor bancaire diensten aan kmo- en mid-corporate klanten, waarop RBS marktleider was ⁽⁶⁰⁾. Om te voorkomen dat de positie van RBS op die markt verder zou worden versterkt en de mededinging op die markt daardoor zou afnemen, deden de Britse autoriteiten de toezegging dat RBS een instelling met een marktaandeel van 5 % op de markt van kmo- en mid-corporate klanten in het Verenigd Koninkrijk zou afstoten ⁽⁶¹⁾.
- (113) Het alternatieve pakket zoals beschreven in punt 3.3 heeft tot doel de concurrentieverstoring op dezelfde wijze aan te pakken als de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow waarvoor het in de plaats komt.
- (114) De Commissie moet derhalve beoordelen of het geactualiseerde alternatieve pakket gelijkwaardig is aan de toezegging tot afstoting waarvoor het in de plaats zal komen.

5.2.3.1. *Ontwerp van individuele maatregelen*

- (115) Het alternatieve pakket bestaat grotendeels uit twee afzonderlijke maatregelen. De Commissie is voornemens de gelijkwaardigheid zowel op elk afzonderlijk niveau als op het niveau van het pakket te beoordelen.

„Capability and Innovation Fund”

- (116) De Commissie merkt op dat de verstrekking van middelen uit het „Capability and Innovation Fund” ⁽⁶²⁾ aan zogeheten concurrerende instellingen ter verhoging van hun capaciteit voor het aanbieden van kmo-bankdiensten de mededinging op de bankenmarkt voor kmo's waarschijnlijk zal bevorderen.
- (117) Op basis van de door de Commissie naar aanleiding van het inleidingsbesluit ontvangen opmerkingen van belanghebbenden stelt de Commissie vast dat de verdeling van de fondsen over verschillende subsidiebedragen van maximaal 120 miljoen GBP het aanbod aan bancaire producten van meerdere instellingen kan versterken en meer keuzemogelijkheden op de markt kan bieden.
- (118) De door de belanghebbenden getoonde belangstelling en de van hen ontvangen feedback over hoe zij de eventueel uit het „Capability and Innovation Fund” ontvangen fondsen zouden gebruiken, zijn een extra garantie dat het „Capability Fund” een positieve impact zal hebben op de mededinging op de markt.
- (119) Op basis van de van belanghebbenden ontvangen opmerkingen komt de omvang van de subsidies in grote mate overeen met de omvang die sommige belanghebbenden hebben aangegeven nodig te hebben om te worden gestimuleerd te investeren in hun kmo-bankcapaciteit. Er zal worden geconcentreerd om de uitkeringen uit de fondsen, waarbij de meeste financiering naar die banken zal gaan die het meest concurrentiebevorderende voorstel aan het orgaan kunnen voorleggen. De Commissie is van oordeel dat de omvang van de subsidies uit het „Capability and Innovation Fund” passend is en dat de mededinging een grotere impact op de markt zal hebben.

⁽⁵⁸⁾ Overweging 78 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.

⁽⁵⁹⁾ Overweging 82 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.

⁽⁶⁰⁾ Overweging 238 van het herstructureringsbesluit.

⁽⁶¹⁾ Overweging 29 van het gewijzigde herstructureringsbesluit.

⁽⁶²⁾ Zoals gedetailleerd beschreven in de overwegingen 26 en 43 van dit besluit.

- (120) De Commissie merkt op dat de middelen uit het „Capability and Innovation Fund” voor een totaalbedrag van 425 miljoen GBP zijn geconcentreerd rond vier grote subsidies, die samen 330 miljoen GBP bedragen. Er bestaat inderdaad een grote kloof tussen het marktaandeel van de vier leidende kmo-banken in het Verenigd Koninkrijk ⁽⁶³⁾ en de concurrerende instellingen. Voorts zijn er binnen de concurrerende instellingen grote verschillen tussen banken die reeds actief zijn op het gebied van bankdiensten voor kmo's en die welke pas tot de markt zijn toegetreden of slechts over een beperkt productaanbod beschikken, en die zich vaak richten tot de kleinste kmo's. De afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow had tot doel een bank voor kmo's en het mid-corporate segment te creëren die weliswaar kleiner was dan de vier leidende kmo-banken, maar nog steeds groot genoeg zou zijn om de concurrentie met hen aan te gaan. De toewijzing van het grootste deel van de fondsen aan de weinige concurrerende instellingen die reeds een sterke capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven voor kmo's hebben, zal waarschijnlijk de grootste gevolgen voor de mededinging op de markt hebben en met grotere zekerheid leiden tot een aanzienlijke versterking van de positie van één of meer instellingen. Dit zou de gelijkwaardigheid met de gevolgen die de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow zou hebben gehad, doen toenemen in vergelijking met een alternatief pakket dat zou zijn gericht op nieuwkomers of banken die slechts een beperkt aanbod aan bankproducten voor kmo's aanbieden en zich vaak uitsluitend tot de kleinste kmo's richten.
- (121) Volgens de van belanghebbenden ontvangen opmerkingen is het voor concurrerende instellingen belangrijk om eerst extra capaciteit op te bouwen ter ondersteuning van de inspanningen om W&G-kanten te overtuigen over te stappen via de „Incentivised Switching”. Volgens de Commissie biedt de termijn van drie maanden na de toekenning van een subsidie uit het „Capability and Innovation Fund” de concurrerende instellingen de mogelijkheid hun aanvullende investeringen te plannen en uit te voeren, zonder dat de tenuitvoerlegging van de „Incentivised Switching Scheme” onnodig vertraging oploopt.

Incentivised Switching

- (122) De Commissie merkt op dat de „Incentivised Switching Scheme” ⁽⁶⁴⁾ zal leiden tot een toename van de mededinging op de bankenmarkt voor kmo's, doordat klanten van RBS naar concurrerende instellingen worden overgedragen. De tenuitvoerlegging van de „Incentivised Switching Scheme” beoogt de overdracht van klanten voor drie procentpunten van het marktaandeel van RBS op de bankenmarkt voor kmo's in het Verenigd Koninkrijk (berekend op basis van het aantal kmo's).
- (123) Qua aantal overgedragen kmo's zou de „Incentivised Switching Scheme” kunnen leiden tot een vermindering van het marktaandeel van RBS met meer dan drie procentpunten, maar in dat geval zou de portefeuille van overstappende klanten een hoger aandeel kleinere kmo's bevatten. Aangezien het voor maatregel B beschikbare bedrag voor financiering aan een maximum gebonden is, houdt het overstappen van meer klanten inderdaad in dat de premies gemiddeld lager moeten zijn en dat de overgedragen klanten zeer kleine kmo's zouden moeten zijn, wat niet het doel van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow was. Concluderend moet bij de beoordeling van de gelijkwaardigheid in aanmerking worden genomen dat de „Incentivised Switching Scheme” zo is opgezet dat de overdracht van het marktaandeel van RBS is beperkt tot drie procentpunten.
- (124) Met betrekking tot de kans dat de verlaging met drie procentpunten wordt gehaald, merkt de Commissie op dat het door de concurrerende instellingen gecreëerde aanbod aantrekkelijk genoeg zal moeten zijn om zo veel mogelijk klanten te overtuigen over te stappen. Gelet op de van belanghebbenden ontvangen opmerkingen, de in het in opdracht van RBS door Charterhouse uitgevoerde onderzoek ⁽⁶⁵⁾ vermelde hoogte van de premies en de verhoogde financiering die beschikbaar is voor maatregel B, is de Commissie van mening dat de regeling nu omvangrijk genoeg is om aan te zetten tot een overdracht van klanten die overeenkomt met een marktaandeel van drie procentpunten.
- (125) Volgens de Commissie vormen de verlenging van de duur, de uitbreiding van de activiteitenkring en de multiplicator zoals beschreven in de overwegingen 52 en 53 een extra garantie dat een overdracht van een marktaandeel van RBS van drie procentpunten kan worden bereikt.
- (126) De Commissie is voorts van mening dat rekeningen-courant voor bedrijven een „gateway”-product zijn voor kmo's, die zich in het algemeen tot de aanbieder van hun rekening-courant voor bedrijven zullen richten wanneer ze op zoek zijn naar andere bancaire diensten zoals bijvoorbeeld leningen ⁽⁶⁶⁾. De Commissie is derhalve van mening dat de stimulansen voor het overhevelen van zakelijke lopende rekeningen de klanten tevens stimuleren om leenproducten over te hevelen.

⁽⁶³⁾ RBS, Lloyds Banking Group, HSBC en Barclays.

⁽⁶⁴⁾ De „Incentivised Switching Scheme” wordt gedetailleerd beschreven in de overwegingen 44 tot en met 58 van het onderhavige besluit.

⁽⁶⁵⁾ Zoals beschreven in overweging 82, onder a), en voetnoot 45.

⁽⁶⁶⁾ Zoals beschreven in overweging 83, onder a).

- (127) De Commissie merkt op dat de in overweging 48 beschreven premies voor leningen de concurrerende instellingen in staat zouden stellen kmo-kanten verder te stimuleren om naast hun rekeningen-courant voor bedrijven ook andere producten over te dragen. De hoogte van de premie voor de lening verkleint tevens het door de belanghebbenden gemelde nadeel in verband met het gebruik van het gestandaardiseerd kapitaalmodel ⁽⁶⁷⁾. Volgens de Commissie is dit een extra garantie dat het alternatieve pakket gelijkwaardig is aan de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow, waarbij die leningen zouden zijn overgedragen aan een potentiële koper.
- (128) De Commissie merkt tevens op dat het bedrag van 75 miljoen GBP dat is vrijgemaakt om het overstappen te helpen vergemakkelijken (vergoeding van opzegkosten in verband met de overdracht van leningen of van andere kosten voor derden, zoals bijvoorbeeld juridische kosten) en dat de CASS de drempel voor klanten om over te stappen naar de concurrerende instellingen zal verlagen.
- (129) De Commissie is tevens van mening dat de bevoegdheden en het toezicht van het orgaan ⁽⁶⁸⁾ ervoor zorgen dat de „Incentivised Switching Scheme” na de invoering van de regeling verder kan worden aangepast aan de signalen van de markt.
- (130) De Commissie vindt het niet problematisch dat de toegang tot filialen van RBS (zoals beschreven in overweging 57) niet langer als een kosteloos aanbod zou worden voorgesteld, zoals was voorzien in de initiële versie van het alternatieve pakket. De gevestigde concurrerende instellingen voor kmo's hadden inderdaad aangegeven dat ze een dergelijke toegang niet nodig hebben om met de vier leidende kmo-banken te kunnen concurreren. Door de fondsen die aanvankelijk waren toegewezen aan de (aanvankelijk kosteloze) regeling voor toegang tot filialen, te gebruiken voor de maatregelen A en B, worden de fondsen van het alternatieve pakket efficiënter ingezet om hetzelfde effect te bereiken als met de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow.
- (131) Op basis van de wijzigingen die zijn aangebracht in de „Incentivised Switching Scheme”, de in de regeling opgenomen waarborgen en de van belanghebbenden ontvangen opmerkingen concludeert de Commissie dat de „Incentivised Switching Scheme” een overdracht van drie procentpunten marktaandeel van RBS naar alle waarschijnlijkheid zal realiseren.

5.2.3.2. *Algemene gelijkwaardigheid van het pakket met de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow*

- (132) Zoals aangegeven in het inleidingsbesluit ⁽⁶⁹⁾ zijn er verschillende manieren om de gelijkwaardigheid van het alternatieve pakket te beoordelen. In een contrafeitelijk scenario kan de impact van het alternatieve pakket worden vergeleken met de verwachte impact van een verkoop van het bedrijfsonderdeel Rainbow aan een koper uit de sector als die nu zou plaatsvinden („afstoting van Rainbow” in tabel 3) of met de verwachte impact van een afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow volgens het herstructureringsbesluit („besluit doelstelling 2009” in tabel 3). Wat betreft de gebruikte indicator, kan de gelijkwaardigheid met verschillende indicatoren worden gemeten, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aandeel van RBS op de kmo-markt, de financiële uitgaven voor RBS en de omvang van de overgedragen activa en passiva.
- (133) Tabel 3 vergelijkt de drie scenario's aan de hand van verschillende indicatoren.

Tabel 3

Vergelijking van drie scenario's aan de hand van verschillende indicatoren

	Besluit doelstelling 2009	Afstoting Rainbow	Geactualiseerd alternatief pakket
Motivatatie toezegging	Beperking van de concurrentievervalsing op de Britse kmo-markt	Beperking van de concurrentievervalsing op de Britse kmo-markt	Beperking van de concurrentievervalsing op de Britse kmo-markt
Verlies marktaandeel RBS op de Britse kmo-markt ⁽¹⁾	5 %	[0-5] % [[5-10]]	3 % [[5-10]]
Totaal kapitaalverlies ⁽²⁾	GBP [...]	GBP [...] [GBP [...]]	GBP [...] [GBP [...]]

⁽⁶⁷⁾ Zoals beschreven in overweging 78.

⁽⁶⁸⁾ Zoals beschreven in overweging 51.

⁽⁶⁹⁾ Zoals beschreven in de overwegingen 122 en 123 van het inleidingsbesluit.

	Besluit doelstelling 2009	Afstoting Rainbow	Geactualiseerd alternatief pakket
CET1 Ratio Impact	n.v.t.	[...] %	[...] %
Totale overdracht van activa	20 miljard GBP	[15-25] miljard GBP	[0-5] miljard GBP

(¹) Cijfers tussen haakjes voor de afstoting van Rainbow en het geactualiseerde alternatieve pakket zijn inclusief het verlies aan marktaandeel sinds het vierde kwartaal van 2011.

(²) Cijfers tussen haakjes voor de afstoting van Rainbow en het geactualiseerde alternatieve pakket zijn inclusief [1 tot 3] miljard GBP aan reeds gemaakte kosten.

- (134) De motivatie achter de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow in het herstructureringsbesluit en het gewijzigde herstructureringsbesluit is de beperking van de concurrentievervalsing op de bankenmarkt voor kmo's en het mid-corporate segment in het Verenigd Koninkrijk. De Britse autoriteiten hebben het alternatieve pakket ontworpen om dezelfde onderliggende doelstelling te bereiken.
- (135) De alternatieven kunnen worden vergeleken aan de hand van de gevolgen voor het marktaandeel van RBS op de Britse kmo-markt. Volgens het herstructureringsbesluit zou de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow naar verwachting leiden tot een verlies aan marktaandeel van 5 % zoals beschreven in overweging 112 van het inleidingsbesluit. Het alternatieve pakket zou eveneens moeten leiden tot een verlies aan marktaandeel. Dit zou maximaal 3 % bedragen als alleen de „Incentivised Switching Scheme” in aanmerking wordt genomen. De Commissie is van mening dat de impact van het „Capability and Innovation Fund” eveneens voldoende significant zal zijn om kmo's in staat te stellen over te stappen van RBS en van andere banken. Dit is echter moeilijk te kwantificeren.
- (136) Zoals door de Britse autoriteiten is aangegeven (⁷⁰), is het redelijk rekening te houden met het feit dat RBS sinds het herstructureringsbesluit marktaandeel op de Britse kmo-markt heeft verloren. De Britse autoriteiten verwezen daarbij naar een gegevensverstrekker. Helaas is de gegevensverstrekker pas in het vierde kwartaal van 2010 begonnen met marktaandeelberekeningen. Bijgevolg is er geen consistente tijdreeks die de periode 2008 of 2009 tot nu bestrijkt. Volgens de door de verstrekker berekende gegevens had RBS in het vierde kwartaal van 2010 (eerste gegevenspunt) een marktaandeel van [25-30] % op de markt voor kmo's met een omzet tot 25 miljoen GBP. Volgens die gegevens verloor RBS tussen het vierde kwartaal van 2010 en het vierde kwartaal van 2016 [3-7] % aan marktaandeel op de markt voor kmo's met een omzet tot 25 miljoen GBP (⁷¹). De Commissie is van mening dat het voorzichtiger is zich te baseren op het verlies aan marktaandeel sinds het vierde kwartaal van 2011 ([0-5] %) in plaats van op het verlies aan marktaandeel sinds het vierde kwartaal van 2010 ([3-7] %) omdat het eerste gegevenspunt (vierde kwartaal van 2010) een hoger marktaandeel geeft dan wat ten tijde van het herstructureringsbesluit door andere bronnen was opgegeven en derhalve niet kan worden uitgesloten dat het een eenmalige piek betreft die geen correcte weergave is van het beginpunt in 2008-2009. De Commissie is derhalve van mening dat het reeds verloren marktaandeel in het Britse kmo-marktsegment voorzichtig kan worden becijferd op [0-5] %.
- (137) De in het herstructureringsbesluit verwachte daling met 5 % in het marktaandeel van RBS wordt overschreden wanneer het van het alternatieve pakket verwachte verlies aan marktaandeel (tot 3 % voor maatregel B alleen al) wordt opgeteld bij het vastgestelde verlies aan marktaandeel van [0-5] %.
- (138) Op basis van de analyse in de overwegingen 122 tot en met 131 oordeelt de Commissie dat een overdracht van 3 % aan marktaandeel in termen van kmo-kanten door het alternatieve pakket naar alle waarschijnlijkheid zal worden gehaald.
- (139) De Commissie is derhalve van mening dat het in 2009 ten tijde van het herstructureringsbesluit verwachte verlies aan marktaandeel voor kmo's met het alternatieve pakket kan worden bereikt.
- (140) De Commissie merkt op dat maatregel A gericht is op kmo-kanten, maar dat het mid-corporate segment niet wordt uitgesloten als begunstigde van het alternatieve pakket. Het „Capability and Innovation Fund” zal banken de mogelijkheid bieden hun bestaande aanbod op het gebied van zakelijk bankieren voor grotere kmo's en bijgevolg ook voor het mid-corporate segment te versterken en uit te breiden. Een van de banken gaf bijvoorbeeld in haar opmerkingen naar aanleiding van het inleidingsbesluit aan dat ze tot 25 miljoen GBP zou investeren in een geavanceerd platform voor zakelijk internetbankieren dat geavanceerde digitale mogelijkheden biedt (met inbegrip van FX en internationale betaalmogelijkheden) aan kleine, middelgrote en grote ondernemingen. Deze bank verwachtte tevens dat verdere investeringsplannen met een waarde tot 50 miljoen GBP haar zouden helpen alle marktsegmenten te bedienen.

(⁷⁰) Zie overweging 68

(⁷¹) Gebaseerd op door de Britse autoriteiten verstrekte gegevens van Charterhouse Research (zie voetnoot 42).

- (141) De Commissie is tevens van mening dat de „Incentivised Switching Scheme” (met hoge premies voor de grotere, complexere kmo's) een extra stimulans zal zijn voor concurrerende instellingen om hun producten en diensten voor die grotere kmo's verder te verbeteren. Die concurrerende instellingen zullen bijgevolg ook hun capaciteit om mid-corporate klanten te bedienen, versterken.
- (142) De Commissie stelt tevens vast dat de subsidies en premies van de maatregelen A en B geconcentreerd zijn bij enkele concurrerende instellingen die reeds een sterke capaciteit op het gebied van rekeningen-courant voor bedrijven voor kmo's hebben. Dit zullen ook de banken zijn die waarschijnlijk zullen proberen te concurreren om mid-corporate klanten.
- (143) Volgens de door de verstrekker berekende gegevens had RBS in het vierde kwartaal van 2010 (eerste gegevenspunt) een marktaandeel van [30-35] % op de markt voor ondernemingen met een omzet van meer dan 25 miljoen GBP ⁽⁷²⁾. Volgens die gegevens verloor RBS [5-10] % aan marktaandeel tussen het vierde kwartaal van 2010 en het tweede kwartaal van 2017 op de markt voor kmo's met een omzet tot 25 miljoen GBP ⁽⁷³⁾. Net zoals bij het kmo-marktsegment is de Commissie van mening dat het voorzichtiger is zich te baseren op het verlies aan marktaandeel van het vierde kwartaal van 2011 in plaats van op het verlies aan marktaandeel van het vierde kwartaal van 2010. De Commissie merkt op dat het vastgestelde verlies aan marktaandeel van RBS op de markt voor ondernemingen van het vierde kwartaal van 2011 tot en met het vierde kwartaal van 2016 ([0-5] %) overeenkomt met dat voor kmo's ([0-5] %). Het vastgestelde marktverlies is zelfs nog hoger wanneer het marktverlies van het vierde kwartaal van 2011 tot en met het tweede kwartaal van 2017 ([5-10] %) in aanmerking wordt genomen.
- (144) De Commissie merkt tevens op dat het mid-corporate segment vaak complexere en gevarieerdere bancaire producten nodig heeft. Slechts een zeer beperkt aantal concurrerende instellingen heeft echt blijk gegeven van belangstelling voor die klanten ⁽⁷⁴⁾, aangezien de meeste banken niet beschikken over de capaciteit om die producten op een winstgevende manier te ontwikkelen. De Commissie denkt tevens dat het redelijk is de Britse opmerkingen in overweging 66, onder e), in aanmerking te nemen, waarin wordt opgemerkt dat de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow een beperktere en/of meer onzekere impact op de mededinging in het mid-corporate segment zou hebben gehad dan in het kmo-segment.
- (145) Hoewel de concurrentievervalsing moeilijker te kwantificeren is vanwege de indirecte impact van het alternatieve pakket op het mid-corporate segment, is de Commissie van mening dat het alternatieve pakket samen met het vastgestelde marktverlies waarschijnlijk een impact op de concurrentie voor het mid-corporate segment zal hebben die ten minste gelijkwaardig is aan de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow. De Commissie concludeert derhalve dat de maatregelen A en B ook rekening houden met de concurrentievervalsing voor het mid-corporate segment.
- (146) Met betrekking tot zowel mid-corporate als kmo-klanten kan het geschatte totale kapitaalverlies van de verschillende scenario's ook worden gebruikt om de gelijkwaardigheid tussen de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow en het alternatieve pakket te vergelijken.
- (147) Het herstructureringsbesluit bevatte geen schatting van de kapitaalkosten van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow. Het is echter redelijk zich te baseren op de schatting van de kapitaalkosten die de eventuele verkoop van het bedrijfsonderdeel Rainbow zou genereren, zoals becijferd door de Britse autoriteiten.
- (148) De kosten die RBS sinds 2009 heeft gemaakt om te voldoen aan de toezegging tot afstoting, bedragen [1-3] miljard GBP ⁽⁷⁵⁾. Het betreft verschillende soorten kosten, voor het grootste deel technologische kosten voor het opzetten van een afzonderlijk IT-platform voor het bedrijfsonderdeel Rainbow.
- (149) Het directe kapitaalverlies ⁽⁷⁶⁾ van het alternatieve pakket is lager dan wanneer de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow wordt voortgezet. Bovendien is, wanneer de reeds door RBS gemaakte kosten worden meegerekend, het alternatieve pakket duidelijk duurder dan wat impliciet werd voorzien in het herstructureringsbesluit ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷²⁾ De Commissie merkt op dat er geen afzonderlijke gegevens voor het mid-corporate segment beschikbaar zijn en dat derhalve het marktaandeel voor klanten van meer dan 25 miljoen GBP is gebruikt als marktaandeelindicator.

⁽⁷³⁾ Gebaseerd op door de Britse autoriteiten verstrekte gegevens van Charterhouse Research.

⁽⁷⁴⁾ Als deel van de na het inleidingsbesluit ontvangen terugkoppeling.

⁽⁷⁵⁾ Een externe consultant stelde het bedrag van [1-3] miljard GBP af op de werkelijke onder het W&G-programma geboekte kosten.

⁽⁷⁶⁾ Tabel 3 geeft het directe totale kapitaalverlies van de verschillende alternatieven aan. Het totale kapitaalverlies, wanneer de reeds door RBS gemaakte kosten van [1-3] miljard GBP worden meegerekend, is tussen haakjes aangegeven.

⁽⁷⁷⁾ Het herstructureringsbesluit bevatte geen schatting van de kapitaalkosten van de afstoting van Rainbow. Het lijkt echter redelijk zich te baseren op de schatting van de kapitaalkosten die de eventuele verkoop van Rainbow zou genereren, zoals becijferd door de Britse autoriteiten. De kosten die RBS sinds 2009 heeft gemaakt om te voldoen aan de toezegging tot afstoting bedragen [1-3] miljard GBP. Wanneer de totale kosten van [1-3] miljard GBP worden meegerekend, overschrijdt het totale kapitaalverlies van [...] miljard GBP tot [...] miljard GBP in aanzienlijke mate de kapitaalkosten die het verlies van Rainbow gegenereerd zou hebben.

- (150) Concluderend kan worden gesteld dat wanneer die indicator wordt gebruikt, het alternatieve pakket in tegenstelling tot wat de Britse autoriteiten beweren, geen verlichting van de financiële last voor RBS inhoudt ten opzichte van wat in het herstructureringsbesluit was geschetst; integendeel, het is zelfs aanzienlijk duurder.
- (151) De impact van de CET1-ratio kan ook worden gebruikt om de verschillende scenario's te vergelijken. Het verschil tussen de indicator van de CET1-ratio en de indicator van het kapitaalverlies is dat bij de eerste ook rekening wordt gehouden met de vermindering van risicogewogen activa: Als een scenario resulteert in een grotere daling van risicogewogen activa heeft dit — voor een gegeven kapitaalverlies — een minder negatief effect op de CET1-ratio.
- (152) De CET1-cijfers zijn verstrekt door de Britse autoriteiten. Tabel 3 laat zien dat de CET1-impact van het alternatieve pakket significanter is. Dit lijkt het gevolg te zijn van het feit dat hier sprake is van een geringer verlies aan activa. Bijgevolg heeft het pakket ondanks het lagere kapitaalverlies een iets groter negatief effect op de CET1-ratio.
- (153) De alternatieve scenario's kunnen ook met betrekking tot de totale activa worden vergeleken. De impact van het alternatieve pakket op de totale activa is significant kleiner dan bij de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow.
- (154) De toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow was gericht op de afstoting van een levensvatbare bank. Om een levensvatbare bank te zijn, moest het bedrijfsonderdeel Rainbow beschikken over voldoende inkomensgenererende activa en klanten om de kosten van haar grote netwerk aan filialen en infrastructuur te kunnen dragen. De bedrijfsactiviteiten van Rainbow omvatten derhalve, naast leningen en deposito's voor kmo's, die centraal stonden in de maatregel ter bevordering van de mededinging op de kmo-markt, ook een hoog bedrag aan retailleningen en -deposito's.
- (155) Het alternatieve pakket voorziet niet in de overdracht van activa en passiva van particulieren- en andere niet-kmo's. Het is gericht op het bewerkstelligen van een overdracht van een deel van de kmo-klanten, met hun activa (leningen) en passiva (deposito's). Het alternatieve pakket is derhalve veel kleiner in termen van overgedragen activa, maar poogt een vergelijkbaar resultaat op de Britse bankenmarkt voor kmo's te realiseren.

5.2.3.3. *Conclusie inzake het geactualiseerde alternatieve pakket*

- (156) Sinds de datum van het herstructureringsbesluit (14 december 2009) heeft RBS echt geprobeerd het bedrijfsonderdeel Rainbow af te stoten, zoals blijkt uit de opeenvolgende procedures die zijn ingeleid, en de aanzienlijke financiële en personele middelen die zijn ingezet voor de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow.
- (157) Daardoor heeft RBS aanzienlijke kosten gemaakt (met name de geschatte kosten voor de poging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow, zoals beschreven in overweging 148).
- (158) De Commissie stelt eveneens vast dat het alternatieve pakket de aan RBS gestelde eisen niet lijkt te verlichten. In termen van kosten zou het alternatieve pakket, boven op de reeds in het verleden door RBS gedragen kosten, een extra financiële last voor RBS vormen. De cumulatieve kosten sinds 2009 zouden aanzienlijk hoger zijn dan impliciet was voorzien in het herstructureringsbesluit.
- (159) Het alternatieve pakket zal in combinatie met de verloren marktaandeelen leiden tot een totale daling van het marktaandeel van RBS op de kmo-markt die ten minste gelijkwaardig is aan die waarvan werd uitgegaan in het herstructureringsbesluit. De vrees dat de zeer omvangrijke steun van 2008-2009 door RBS zou worden gebruikt om haar marktaandeel op de reeds geconcentreerde kmo-markt te consolideren of te doen groeien, zou dus op dezelfde wijze worden weggenomen als wanneer de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow had plaatsgevonden zoals voorzien in het herstructureringsbesluit.
- (160) De Commissie is derhalve van mening dat, met het oog op het bereiken van het beoogde effect op de mededinging, het alternatieve pakket gelijkwaardig is aan de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow.
- (161) De Commissie merkt tevens op dat RBS alle toezeggingen en gewijzigde toezeggingen van het herstructureringsbesluit en het gewijzigde herstructureringsbesluit (afgezien van de afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow) ten uitvoer heeft gelegd. De aangemelde vervanging van één enkele toezegging tot afstoting vindt derhalve plaats in de context van een correcte uitvoering van de rest van het herstructureringsplan.

6. CONCLUSIE

- (162) Op basis van de voorafgaande beoordeling zijn de door de Commissie in het inleidingsbesluit geuite twijfels ten aanzien van de gelijkwaardigheid van het alternatieve pakket weggenomen. De wijziging in de toezeggingen heeft geen gevolgen voor de conclusie in het herstructureringsbesluit en het gewijzigde herstructureringsbesluit, en de aan RBS verleende staatssteun moet derhalve op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar met de interne markt worden verklaard.

- (163) Voorts concludeert de Commissie dat de mogelijke staatssteun aan begunstigden van het alternatieve pakket verenigbaar met de interne markt moet worden verklaard als noodzakelijk onderdeel van de toezeggingen op basis waarvan de steunmaatregelen ten gunste van RBS verenigbaar met de interne markt zijn verklaard,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De vervanging van de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow door het door het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot RBS aangemelde alternatieve pakket is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag. De vervanging van de toezegging tot afstoting van het bedrijfsonderdeel Rainbow door het alternatieve pakket wordt bijgevolg goedgekeurd.

Artikel 2

De mogelijke staatssteun aan begunstigden van het alternatieve pakket is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel, 18 september 2017.

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER

Lid van de Commissie

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



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL