



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 08.01.2016

C(2015) 9678 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

**Betreft: Steunmaatregel SA.36019 (2014/NN) – België
Financiering van de weginfrastructuur in de omgeving van een
vastgoedproject – Uplace**

Excellentie,

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 28 december 2012 (geregistreerd op 3 januari 2013) heeft de stad Leuven (hierna "de klager" genoemd) een klacht ingediend dat het Vlaamse Gewest onrechtmatige staatssteun in de vorm van overheidsfinanciering voor weginfrastructuur in het gebied Vilvoorde-Machelen toekent aan de Uplace-groep, een vastgoedconcern dat actief is in de bouw van winkelcentra en bedrijventerreinen.
- (2) De klacht werd, samen met een verzoek om inlichtingen, op 25 april 2013 aan de Belgische autoriteiten doorgezonden. De Commissie ontving het antwoord hierop op 29 mei 2013. Bij brief van 7 augustus 2013 stelde de Commissie de klager in kennis van haar voorlopige beoordeling dat de maatregel geen staatssteun vormt vanwege de algemene aard van de infrastructuur die de vermeende begunstigde geen exclusief voordeel verschaft. Op 4 september 2013 heeft de klager aanvullende argumenten ingediend, die op 22 november 2013 met een nieuw verzoek om inlichtingen naar de Belgische autoriteiten zijn doorgestuurd. Na een verlenging van de termijn antwoordde België hierop op 15 januari 2014.

Zijne Excellentie de Heer Didier REYNDERS
Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken
Karmelietenstraat 15
B - 1000 Brussel

Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefoon: 00-32 (0) 2 299.11.11.

- (3) Op 16 april 2015 werd een aanvullend verzoek om inlichtingen aan België gezonden. Op 30 april 2015 vond een bijeenkomst op technisch niveau plaats tussen de diensten van de Commissie en België. België heeft de gevraagde informatie op 18 mei 2015 ingediend.

2. BETROKKEN PARTIJEN

- (4) De vermeende begunstigde is Uplace, een groep van ondernemingen (hierna de "Uplace-groep" of "Uplace" genoemd) die bestaat uit Ushop nv¹, Uwork nv, Ustay nv en Utower nv, de project- en grondondernemingen ("*special purpose vehicles*") die samen 100 % van de grond bezitten, en Uplace nv en Oak Lane nv, ondernemingen die fungeren als ontwikkelaars van delen van het project.
- (5) Klager is de stad Leuven, die stelt dat het Vlaamse Gewest onrechtmatige staatssteun aan Uplace verleent door de financiering van de aanleg van wegen die uitsluitend Uplace ten goede komen, infrastructuur die zonder het Uplace-project niet zou worden aangelegd. De klacht is niet gericht tegen het Uplace-project als zodanig, maar tegen de overheidsfinanciering van infrastructuurwerken (zoals beschreven in punt (14) hieronder) rond en in de buurt van de site waar het Uplace-project zal worden gerealiseerd.

3. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

3.1 Reconversiegebied Vilvoorde-Machelen

- (6) Het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen (ongeveer 250 ha) is gelegen tussen de R22/Woluwelaan (O), de grens met het Brussels hoofdstedelijk Gewest (Z), het Zeekanaal (W) en het stadscentrum van Vilvoorde (N). Het gebied was ooit een zone met zeer veel industrie, maar de voorbije decennia werden veel bedrijven gesloten en had het gebied te kampen met een slecht imago door verloedering, vervuiling, achtergelaten zones en leegstand. In het gebied liggen tal van onbenutte brownfields².
- (7) Met het "Strategisch Actieplan voor Reconversie en Tewerkstelling" (START)³, dat op 10 december 2004 werd goedgekeurd, wilde de Vlaamse Regering de sociale en economische ontwikkeling in het gebied rond de nationale luchthaven Brussels Airport in Zaventem stimuleren en een signaal geven aan de plaatselijke bevolking, potentiële investeerders en werknemers dat zij de luchthaven wil uitbouwen tot een volwaardige luchthaven, als internationale poort in Vlaanderen. Als onderdeel hiervan werd tussen 2004 en 2008 een masterplan⁴ voor een grootschalig herontwikkelingsprogramma voor het gebied Vilvoorde-Machelen en in 2007 het

¹ Oorspronkelijk heette Ushop nv Ring Airway Park nv.

² Een brownfield wordt gedefinieerd als een geheel van verwaarloosde of onderbenutte gronden die zodanig zijn aangetast, dat zij kennelijk slechts gebruikt of opnieuw gebruikt kunnen worden door middel van structurele maatregelen.

³ "Strategisch Actieplan voor Reconversie en Tewerkstelling (START)" van 10 december 2004, beschikbaar op <http://docu.vlaamserand.be/ned/webpage.asp?WebpageId=691> (laatst geraadpleegd op 26.8.2015).

⁴ http://rsv.vlaanderen.be/Portals/121/documents/projecten/22%20Reconversie%20Vilvoorde-Machelen/200807_Vilvoorde-Machelen_Strategisch%20Masterplan.pdf (laatst geraadpleegd op 26.8.2015).

Decreet betreffende de Brownfieldconvenanten⁵ (hierna het "decreet van 2007" genoemd) goedgekeurd.

- (8) Op 16 december 2011 keurde de Vlaamse Regering ook een pakket maatregelen goed⁶ dat bedoeld was om het ruimere reconversiegebied te ontsluiten en de multimodale bereikbaarheid te verbeteren. Deze maatregelen hadden tot doel i) in meer en efficiëntere opties te voorzien inzake bereikbaarheid met het openbaar vervoer (trein, tram en bus), ii) in moderne en veilige infrastructuur te voorzien voor zwakke weggebruikers, en iii) de doorstroming van het verkeer en de verbinding van de Woluwelaan (R22) met de ring rond Brussel (R0) te optimaliseren.
- (9) Door het decreet van 2007 kunnen zogenaamde "brownfieldconvenanten"⁷ worden afgesloten voor via open en transparante aanbestedingsprocedures geselecteerde projecten die investeringen beogen voor de herontwikkeling van de brownfields in de regio. Op 6 augustus 2007 werd in het Belgisch Staatsblad een oproep gepubliceerd inzake het indienen van een aanvraag tot onderhandelingen omtrent de totstandkoming van een brownfieldconvenant. De Uplace-groep diende in december 2007 een aanvraag in.
- (10) Op 5 juni 2009 werd het Brownfieldconvenant met betrekking tot het Brownfieldproject "Uplace Machelen" (hierna "BCUM" genoemd) gesloten tussen de Vlaamse Regering, de provincie Vlaams-Brabant, de gemeente Machelen, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en de Uplace-groep. Het BCUM betreft de herontwikkeling van een onderbenutte site op een verwaarloosd stuk industriegrond die eigendom is van de Uplace-groep en in het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen ligt. In het bijzonder bevat het BCUM nadere gegevens over de bouw door de Uplace-groep van een complex van "beleveniswinkels" en ontspanningsfaciliteiten in het meest zuidelijke deel van het reconversiegebied en over door de verschillende autoriteiten geplande openbare werken in het gebied. Het BCUM werd op 21 mei 2010 en 13 februari 2015 gewijzigd. Bij het tweede addendum van 13 februari 2015⁸ werd ook een gecoördineerde versie⁹ gevoegd.

⁵ Het Decreet betreffende de Brownfieldconvenanten dat het Vlaamse Parlement op 30 maart 2007 heeft aangenomen, is aangevuld met een aantal uitvoeringsbesluiten: het Besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 betreffende de informatieplichten in het kader van Brownfieldconvenanten, het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot regeling van de bezwaren tegen erfdiensbaarheden tot openbaar nut voor de verwezenlijking van een Brownfieldproject, en het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2007 betreffende de vorm van het attest tot het verkrijgen van kosteloze registratie in het kader van een Brownfieldproject dat het voorwerp uitmaakt van een Brownfieldconvenant.

⁶ VR 2011 1612 DOC.1352/1, onder de ruime noemer "Flankerend beleid met betrekking tot het 'Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel'".

⁷ Een brownfieldconvenant is een overeenkomst naar burgerlijk recht tussen de Vlaamse Regering en de bij een brownfieldproject betrokken actoren en regisseurs (overheden die betrokken zijn bij het project in het kader van ruimtelijke planning, vergunningverlening, bodemsanering enz.). De naleving en handhaving van brownfieldconvenanten en de beëindiging ervan vallen onder de regels van het Burgerlijk Wetboek.

⁸ Het tweede addendum is hier te vinden (link laatst geraadpleegd op 9.9.2015): http://www.agentschapondernemen.be/sites/default/files/documenten/35_addendum_2.pdf.

⁹ De gecoördineerde versie is hier te vinden (link laatst geraadpleegd op 9.9.2015): http://www.agentschapondernemen.be/sites/default/files/documenten/35_gecoördineerde_versie_van_convenant.pdf.

3.2 Uplace-project

- (11) Het is de bedoeling dat het Uplace-project, dat niet het voorwerp van de klacht vormt, wordt gerealiseerd op gronden van ongeveer 190 000 m² die eigendom zijn van de Uplace-groep en in de directe omgeving van de Brusselse Ring (R0) in Machelen liggen (tussen de Beaulieustraat en de Nieuwbrugstraat en tussen de Rittwegerlaan en de Woluwelaan (R22)). Uplace wordt in artikel 2.4 van het BCUM omschreven als een gemengd stedelijk project dat een ervaringsbestemming zal creëren en dat de volgende functies combineert met het volgende aantal m²:
- 27 000 m² verhuurbare oppervlakte leisure, met inbegrip van restaurants en cafés;
 - 20 000 m² verhuurbare oppervlakte voor één of meerdere hotels;
 - 55 000 m² netto handelsoppervlakte retail, met onder meer vernieuwende Belgische merken, conceptwinkels en winkels met nieuwe merken op de Belgische markt;
 - 50 000 m² publieke ruimte, zoals plaza's, straten, pleinen, en ruimte voor recreatie; en
 - 40 000 m² verhuurbare oppervlakte kantoren, waarvan een nader te bepalen aantal m² in een landmarktoren aan het viaduct van Vilvoorde en de overige m² verspreid over de rest van het project.
- (12) Alle werken – met inbegrip van infrastructuurwerken – op de particuliere grond worden door de Uplace-groep gefinancierd.

3.3 Infrastructuurwerken in de omgeving van de Uplace-site

- (13) Omdat de site voor het Uplace-project en de ruimere regio niet voldoende waren aangesloten op het openbare wegennet, werden in het BCUM van 2009 infrastructuurwerken opgenomen die nodig zijn voor het verbinden met en het ontsluiten van de bredere regio rond het gebied Vilvoorde-Machelen. In 2009 hebben de partijen bij het BCUM ook een Principeovereenkomst Mobiliteit gesloten inzake ontsluitingswerken. In die Principeovereenkomst Mobiliteit werden details gegeven over de toegangen tot het Uplace-project vanaf de R22/Woluwelaan en de Beaulieustraat en werden de werken beschreven die nodig zijn voor de heraanleg van de R22/Woluwelaan, de voltooiing van de aansluiting tussen de R0-R22 en de E19 en de aanleg van infrastructuur voor voetgangers. Hierover werden in 2010 in een projectsamenwerkingsovereenkomst verdere afspraken gemaakt.
- (14) Op 17 juli 2015 werden de vroegere Principeovereenkomst Mobiliteit en projectsamenwerkingsovereenkomst vervangen door het Realisatieconvenant Mobiliteit. Daarin werden de bepalingen inzake de financiële bijdrage van Uplace voor de infrastructuurwerken bijgewerkt en alle werken die in de omgeving van Uplace moeten worden uitgevoerd, in detail omschreven. Meer bepaald zijn de werken in drie groepen maatregelen in te delen, zoals beschreven in artikel 1 van het Realisatieconvenant Mobiliteit:

- a) herinrichting Woluwelaan (R22)¹⁰ en projecttoegang:
- de voltooiing en ingebruikname van de verbindingswegen tussen de R0-R22 en de E19 om de doorstroming van het autoverkeer in het gebied en de verbinding van de R22/Woluwelaan met de ring rond Brussel (R0) te optimaliseren, wat onder het in het Realisatieconvenant Mobiliteit beschreven "deelproject 1" valt;
 - de heraanleg van de R22/Woluwelaan met bijzondere aandacht voor de zwakke weggebruikers en de vlotte doorgang van het verkeer en het openbaar vervoer (vrije bus- en/of trambaan), wat onder het in het Realisatieconvenant Mobiliteit beschreven "deelproject 2" valt;
 - de heraanleg van het kruispunt van de R22/Woluwelaan en de N21 (Haachtsesteenweg), wat onder het in het Realisatieconvenant Mobiliteit beschreven "deelproject 3" valt;
 - de heraanleg van het kruispunt van de R22/Woluwelaan en de Kerklaan in Machelen, wat onder het in het Realisatieconvenant Mobiliteit beschreven "deelproject 4" valt;
- b) aanpassingswerken omliggende straten en wandelpaden als doorstromingsbevorderende maatregelen met als doel het aandeel van het langzaam vervoer en het openbaar vervoer te verhogen ten behoeve van de zwakke weggebruikers en de bredere omgeving¹¹:
- de heraanleg van straten in de omgeving van de projectsite (Beaulieustraat, Rittwegerlaan, Nieuwbrugstraat, Nijverheidsstraat en Kerklaan);
 - de aanleg van een vlotte aansluiting voor het in- of uitrijdend verkeer van de projectsite naar de omliggende straten;
 - de aanleg van wandelpaden¹²:
 - 1) van de projectsite naar het nieuw aan te leggen station¹³; en
 - 2) van de projectsite naar de dorpskern van Machelen;
- c) openbaarvervoersmaatregelen¹⁴:
- een bediening van geregeld openbaar vervoer tussen het IC-station van Vilvoorde, de projectsite en de nationale luchthaven in Zaventem;
 - de aanleg en bediening met geregeld openbaar vervoer van het geplande GEN-station Kerklaan;

¹⁰ In detail beschreven in de artikelen 1.3 en 2.1-2.3 van het Realisatieconvenant Mobiliteit.

¹¹ Beschreven en uitgewerkt in de artikelen 1.1, 2.6 en 3 van het Realisatieconvenant Mobiliteit.

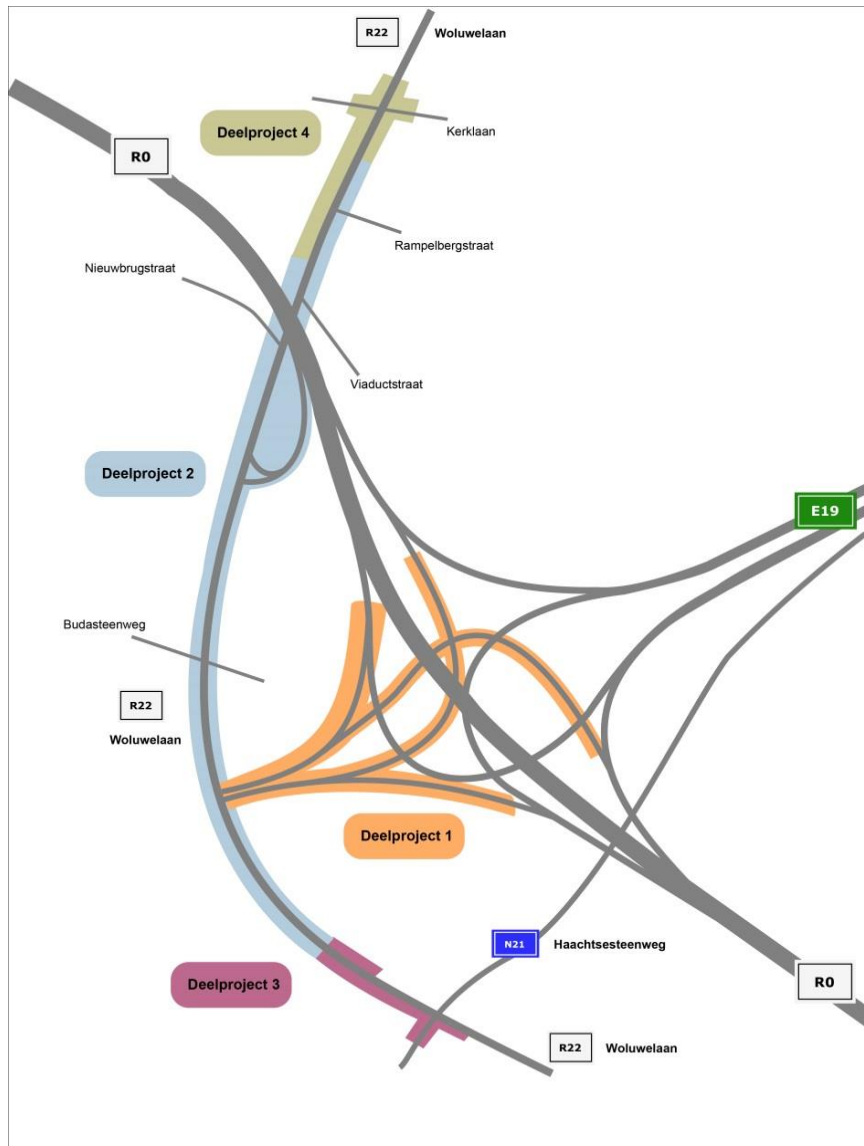
¹² Zie artikel 3.1 van het Realisatieconvenant Mobiliteit. Deze maatregel bestaat enerzijds uit het aanleggen, waar nodig, van een voetpad op het stuk van de Rittwegerlaan tussen de Nieuwbrugstraat en de Kerklaan, en anderzijds uit het aanleggen van een stuk van het wandelpad op de Kerklaan tussen de Rittwegerlaan en de Woluwelaan in het kader van de bredere heraanleg van de Kerklaan door de gemeente Machelen.

¹³ Het station ligt momenteel meer naar het zuiden, maar zal verplaatst worden naar de Kerklaan.

¹⁴ Beschreven in de artikelen 1.2 en 4 van het Realisatieconvenant Mobiliteit.

- het voorzien in de vereiste infrastructuur en het verzekeren van een bediening van geregeld openbaar vervoer middels een ringtram op het tracé Jette-Vilvoorde-Nationale Luchthaven.

(15) De vier hierboven beschreven deelprojecten voor in het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen geplande infrastructuurwerken worden op onderstaand plan weergegeven:



(16) Van de in punt (14) hierboven beschreven maatregelen worden in artikel 1.4 van het Realisatieconvenant Mobiliteit bepaalde werken – allemaal op het gedeelte van de R22/Woluwelaan dat onder deelproject 2 valt – als "projectspecifiek" aangemerkt. Deze werken, die in het Realisatieconvenant Mobiliteit als projectspecifiek zijn aangemerkt, zullen integraal deel uitmaken van het openbaar domein voor zover gelegen op of boven het openbaar domein, dit is tot aan de grens met de private kavel van de ontwikkelaar. De zogenoemde projectspecifieke werken zijn de volgende:

- a) maatregelen die tot deelproject 2 behoren:
 - de ongelijkgrondse ontsluiting van en naar de projectsite via de brug K3 over de R22;

- de ongelijkgrondse kruising van de brug K3 via de bijhorende fietstunnel K4;
 - de ongelijkgrondse uitgang van de projectsite via de tunnel K5 naar de R22 (met inbegrip van invoegstro(o)k(en) richting het R22/R0-complex);
 - de bushalte, die later dienst zal doen als tramhalte, voorzien in beide richtingen ter hoogte van de ingang van de projectsite;
- b) het wandelpad van de projectsite naar het geplande GEN-station Kerklaan;
- c) het wandelpad van de dorpskern van Machelen naar de projectsite.
- (17) Alle wegenwerken die in de omgeving van Uplace gepland zijn als onderdeel van deelproject 1, 3 en 4 en alle werken die gepland zijn als onderdeel van deelproject 2 en niet als projectspecifiek zijn aangemerkt in het Realisatieconvenant Mobiliteit, worden in dat convenant algemene infrastructuurwerken of, in de context van Uplace, niet-projectspecifieke werken genoemd. Dit is het terminologische onderscheid dat de partijen bij het BCUM en het Realisatieconvenant Mobiliteit zelf maken.

3.4 Bijdrage van de Uplace-groep aan de financiering van de weginfrastructuur

- (18) Volgens de Belgische autoriteiten zijn projectontwikkelaars in principe verantwoordelijk voor de ontsluiting van hun project naar het openbare wegennet en moeten zij de kosten voor werken aan dergelijke verbindingen dragen. In sommige gevallen, met name bij omvangrijke projecten, moeten aanpassingen aan het wegennet gebeuren om te voorkomen dat er files of onveilige situaties voor fietsers en voetgangers ontstaan. Zulke aanpassingen komen niet alleen het project ten goede, maar hebben ook een gunstig effect op de algemene verkeerssituatie in dat gebied. Het Vlaamse Gewest heeft een kader gecreëerd waardoor de overheid een deel van deze kosten kan dragen door subsidies aan lokale overheden toe te kennen en/of kosten van ontwikkelaars te vergoeden. Als geen specifieke overeenkomsten worden gesloten, moet de ontwikkelaar de kosten dragen voor de ontsluiting van de projectsite naar het openbare wegennet.
- (19) In het Decreet van 20 april 2001¹⁵ en het Ministerieel besluit van 21 december 2001¹⁶ betreffende de mobiliteitsconvenants werden optionele regelingen opgenomen voor de uitvoering van het mobiliteitsbeleid, waarin wordt bepaald dat het gewest – tot een

¹⁵ Het Decreet betreffende de mobiliteitsconvenants van 20 april 2001 is hier te vinden: <http://www.mobielvlaanderen.be/overheden/artikel.php?nav=9&id=61> (link laatst geraadpleegd op 9.9.2015).

¹⁶ In het Ministerieel besluit van 21 december 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants werden specifieke modelovereenkomsten vastgesteld om de aanleg of de herinrichting van ontsluitingsinfrastructuur en de uitwerking van flankerende maatregelen te regelen. De versie van 2007 van dit besluit werd – zoals meermaals gewijzigd – gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 5.4.2007, blz. 19311, te vinden op (link laatst geraadpleegd op 9.9.2015): http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2007022232&table_name=wet.

bepaald maximum¹⁷ – een deel van de kosten kan betalen voor de aanpassingen die aan het weggennet moeten gebeuren voor projecten van bovenlokaal belang. Alle partijen die bij zulke projecten betrokken waren, werden aangemoedigd om een overeenkomst – op basis van het zogenaamde standaard module 14-convenant – te ondertekenen om de mobiliteitsaspecten van hun projecten te regelen. Die regelingen waren optioneel totdat op 25 januari 2013 bindende procedures¹⁸ werden goedgekeurd betreffende de werkwijze die moet worden gevolgd voor mobiliteitsovereenkomsten. Omdat op dat moment de bindende regels nog niet van kracht waren, hebben de partijen bij het BCUM ervoor gekozen om door middel van de Principeovereenkomst Mobiliteit van 2009 een akkoord te sluiten over de mobiliteitsafspraken in verband met het Uplace-project.

- (20) In het oorspronkelijke BCUM en de Principeovereenkomst Mobiliteit van 2009 werd een vaste investering van de ontwikkelaar overeengekomen die – op basis van de toen beschikbare informatie – voldoende was om alle kosten van de zogenaamde projectspecifieke infrastructurele maatregelen te dekken. De maximale bijdrage ten laste van de Uplace-groep voor die projectspecifieke maatregelen bedroeg 11,61 miljoen EUR (inclusief 21 % btw), zijnde 90 % van de bijdrage van de ontwikkelaar van in totaal 12,90 miljoen EUR. De resterende 10 % (1,29 miljoen EUR) zou worden aangewend voor de aanleg van wandelpaden van de projectsite naar het nieuwe station Kerklaan en de dorpskern van Machelen.
- (21) Na verdere uitwerking van de maatregelen in 2013 bleek dat dit bedrag niet meer volstond om de kosten integraal te vergoeden, maar wel het grootste deel ervan. Er werd een bijkomende analyse uitgevoerd die resulteerde in het Realisatieconvenant Mobiliteit (zie de punten (14) en (16) hierboven). In het Realisatieconvenant Mobiliteit werden de verschillende kwesties in verband met de infrastructuurwerken verduidelijkt en werden herziene en gedetailleerde ramingen van de kosten gegeven. In artikel 1.4 en artikel 5 van het Realisatieconvenant Mobiliteit is bepaald dat de Uplace-groep alle kosten van de "projectspecifieke" maatregelen, zoals opgesomd in het Realisatieconvenant Mobiliteit, op zich neemt, ongeacht de werkelijke kosten bij de uitvoering ervan. Op basis van een gedetailleerde raming werden de kosten van de projectspecifieke maatregelen op de datum van ondertekening van het Realisatieconvenant Mobiliteit geraamd op 14 052 430 EUR (incl. 21 % btw). Er werd overeengekomen dat de Uplace-groep voor de volle 100 % van deze kosten zal instaan, ook als bij effectieve uitvoering ervan blijkt dat de kosten hoger uitvallen. Daarnaast blijft er een vaste bijdrage van 1,29 miljoen EUR voor de wandelpaden¹⁹.

¹⁷ Volgens artikel 1, §1, van het module 14-convenant betaalt het gewest maximaal 40 % van de kosten voor de aanleg van nieuwe ontsluitingsinfrastructuur en maximaal 60 % van de kosten voor de herinrichting van bestaande infrastructuur.

¹⁸ Volgens artikel 45, §1, van het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 (Belgisch Staatsblad van 27.2.2013) bedraagt de subsidie van het gewest maximaal 40 % van de kostprijs voor de aanleg van de nieuwe ontsluitingsinfrastructuur, vanaf de rand van de zone in kwestie tot de aansluiting op de gewestweg en maximaal 60 % van de kostprijs voor de herinrichting van bestaande ontsluitingsinfrastructuur vanaf de rand van de zone in kwestie tot de aansluiting op de gewestweg.

¹⁹ De totale bijdrage – de vaste en de variabele – van de Uplace-groep bedraagt volgens het Realisatieconvenant Mobiliteit 15 342 430 EUR.

4. DE KLACHT

- (22) De klager stelt dat het Vlaamse Gewest onrechtmatige staatssteun aan de Uplace-groep verleent door de financiering van werken voor de aanleg van nieuwe toegangswegen en de modernisering van bestaande infrastructuur die zonder Uplace niet zouden worden uitgevoerd. Volgens de klacht komen de projecttoegang vanaf de Woluwelaan/R22 (bouw van brug K3 en tunnel K5), de heraanleg van de Woluwelaan/R22, de aanleg van de wandelpaden, de aanleg van de voetgangersbrug (brug K4), de voltooiing van de aansluiting tussen de R0-R22 en de E19 en de projecttoegang vanaf de Beaulieustraat enkel de Uplace-groep ten goede. Bij de financiering wordt gebruikgemaakt van overheidsmiddelen omdat de Vlaamse overheid de meeste kosten voor infrastructuurwerken zal dragen en wordt een economisch voordeel verleend dat enkel de Uplace-groep ten goede komt.
- (23) In zijn antwoord op de voorlopige beoordeling van de diensten van de Commissie in de brief van 7 augustus 2013 stelde de klager dat de infrastructuurwerken, met name de brug over de R22 (K3 en K4) en de tunnel naar het zuidelijke deel van de R22 (K5), enkel worden uitgevoerd om het verkeer op te vangen dat het Uplace-project zal genereren. Er werd ook aangevoerd dat, aangezien de vereiste vergunningen niet definitief en uitvoerbaar zijn geworden vóór 31 december 2011, zoals in artikel 5.1.5 van het BCUM was bepaald²⁰, de toezegging van de Uplace-groep om 12,9 miljoen EUR ter beschikking te stellen, niet langer bindend is en dat dit bedrag in elk geval niet alle kosten voor de aansluiting op het openbare wegennet zou dekken²¹.
- (24) Bovendien benadrukte de klager dat niet was voldaan aan het Decreet van 20 april 2001 betreffende de mobiliteitsconvenants en in het bijzonder het Ministerieel besluit van 21 december 2001 met het standaard module 14-convenant, omdat de regels inzake de financiële bijdrage van private maatschappelijke actoren waarvan de activiteiten belangrijke verkeersstromen genereren niet werden nageleefd.

5. STANDPUNT VAN DE BELGISCHE AUTORITEITEN

- (25) België heeft er daarentegen op gewezen dat er geen selectief voordeel wordt toegekend aan de Uplace-groep, omdat de meeste van de betrokken weginfrastructuurwerken van algemene aard zijn en niet uitsluitend Uplace ten goede komen, maar de hele regio Vilvoorde-Machelen. De Belgische autoriteiten legden uit dat dit gebied wordt geconfronteerd met druk verkeer en de wegen verzadigd zijn. Eén van de doelstellingen van de infrastructuurmaatregelen is het gebied op het hoofdwegennet aan te sluiten, zodat er een betere doorstroming van het verkeer is en de globale mobiliteit in de ruimere regio verbetert.

²⁰ Het in 2010 gewijzigde artikel 5 van het BCUM van 2009 werd op 13 februari 2015 nogmaals gewijzigd toen de onderdelen inzake mobiliteit in het Realisatieconvenant Mobiliteit van 17 juli 2015 werden opgenomen.

²¹ In het Realisatieconvenant Mobiliteit werd verduidelijkt dat de Uplace-groep zal instaan voor alle werkelijke kosten van de bouw; de beperkte vooraf bepaalde financiële toezegging die eerder werd onderhandeld, werd in het Realisatieconvenant Mobiliteit van 2015 weggelaten.

- (26) Niet alleen Uplace, maar ook andere projecten²² zullen van de verbinding met het wegennet profiteren. De infrastructuur zal op niet-discriminerende wijze voor iedereen vrij en gratis toegankelijk zijn. Zij zal zo de inwoners van Machelen en Vilvoorde, de bedrijven in de regio en de vele gebruikers uit de bredere omgeving en andere delen van België ten goede komen.
- (27) België heeft ook benadrukt dat het infrastructuurproject geen publiek-private samenwerking (PPS) is. De wegverbindingen zijn algemeen van aard en vallen binnen de overheidstaken van het Vlaamse Gewest waardoor de mobiliteit wordt verbeterd en de verkeersveiligheid wordt verhoogd, ook nadat de geplande ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten in het gebied zal zijn gerealiseerd.
- (28) Voorts ligt de locatie van het Uplace-project binnen een breder gebied waar het Vlaamse Gewest een herontwikkeling wil bewerkstelligen en ernstige mobiliteitsproblemen wil aanpakken, zoals de slechte bereikbaarheid met het openbaar vervoer en de files. De maatregelen ter ondersteuning van de herontwikkeling van het gebied werden reeds als noodzakelijk voorgesteld in START en in het in punt (7) hierboven genoemde masterplan.
- (29) Hoewel een deel van de infrastructuur een directe toegang tot de Uplace-site op het oog heeft en in het Realisatieconvenant Mobiliteit als projectspecifiek wordt aangemerkt, ambiert ze ook de ontsluiting van het gebied en een vlotte doorgang van het verkeer dat zich niet naar Uplace begeeft. De realisatie van deze infrastructurele maatregelen zal ervoor zorgen dat – gezien de ongelijkgrondse kruisingen met de Woluwelaan (R22) waarin voorzien wordt – er zo weinig mogelijk conflicten zijn met het doorgaand verkeer op de Woluwelaan (R22), zowel wat betreft het gemotoriseerde vervoer, het fietsverkeer als het openbaar vervoer. Deze kunstwerken zullen voor een vlottere en meer verkeersveilige afwikkeling zorgen voor alle weggebruikers van de Woluwelaan (R22). De term "projectspecifiek" zoals gebruikt in de antwoorden van de Belgische autoriteiten wanneer wordt verwezen naar de maatregelen K3, K4 en K5, moet dan ook met die kwalificatie in het achterhoofd gelezen worden.
- (30) De kosten voor de infrastructuurmaatregelen voor het ruimere reconversiegebied worden gedragen door het Vlaamse Gewest (AWV) voor de gewestwegen, door De Lijn voor de specifieke infrastructuur voor het openbaar vervoer (aanleg van bus-/trambanen), door de gemeente Machelen voor de gemeentewegen (groenvoorzieningen, voorzieningen voor voetgangers, bushaltes, geïntercepteerde gemeentewegen), door Water-link voor de aanleg van een gescheiden afwateringsstelsel en door de Uplace-groep die alle kosten zal dragen voor de in punt (16) hierboven beschreven projectspecifieke werken zoals bepaald in artikel 1.4 en artikel 5 van het Realisatieconvenant Mobiliteit.
- (31) Wat betreft de regeling van de mobiliteitsaspecten van het project hebben de Belgische autoriteiten benadrukt dat de overeenkomsten voor de toepassing van het mobiliteitsbeleid op basis van het Decreet van 20 april 2001 en het Ministerieel besluit

²² Zoals Vilvoorde Watersite, AZ Jan Portaels, Vilvoorde Stationsomgeving en Machelen Kerklaan.

van 21 december 2001 betreffende mobiliteitsconvenants facultatief waren en het Vlaamse Gewest niet verplicht was een mobiliteitsovereenkomst af te sluiten; in plaats van een standaard module 14-convenant tekenden de bij het Uplace-project betrokken partijen de Principeovereenkomst Mobiliteit en de projectsamenwerkingsovereenkomst, die in 2015 door het Realisatieconvenant Mobiliteit werden vervangen. België benadrukte ook dat de bindende regels die zijn opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 enkel gelden voor projecten sinds 1 maart 2013 en niet van toepassing zijn op het Uplace-project.

6. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

6.1 Toepassingsgebied van dit besluit

- (32) De Commissie stelt vast dat de klacht niet gericht is tegen de financiering van het Uplace-project als zodanig (werken die worden uitgevoerd op de particuliere grond die eigendom is van de Uplace-groep), maar tegen staatssteun die zou zijn verleend in de vorm van financiering van infrastructuurwerken op openbaar terrein in de directe omgeving van de projectsite. Zij stelt ook vast dat volgens de contractuele regelingen tussen de Uplace-groep en de betrokken overheden alle infrastructuurwerken op de particuliere grond door de Uplace-groep worden gefinancierd. Dit staatssteunbesluit heeft daarom alleen betrekking op de werken aan de openbare weginfrastructuur die in de omgeving van de Uplace-site worden uitgevoerd en waardoor de site en de ruimere regio op het openbare wegennet worden aangesloten.

6.2 Is er sprake van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?

- (33) In artikel 107, lid 1, van het 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*".
- (34) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet bijgevolg voldaan zijn aan de volgende cumulatieve voorwaarden: i) de maatregel moet aan de staat kunnen worden toegerekend en met staatsmiddelen bekostigd zijn; ii) hij moet een economisch voordeel voor de begunstigde onderneming inhouden; iii) dat voordeel moet selectief zijn; en iv) de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.
- (35) Bovendien zijn de staatssteunregels over het algemeen alleen van toepassing als de begunstigde van de steun een onderneming is, d.w.z. een entiteit die goederen of diensten op de markt aanbiedt en dus een economische activiteit uitoefent. Volgens

vaste rechtspraak is de bouw van infrastructuur die zakelijk zal worden geëxploiteerd ook een economische activiteit²³.

- (36) De bouw van infrastructuur voor activiteiten die de staat verricht bij de uitoefening van het overheidsgezag en die niet zakelijk wordt geëxploiteerd, wordt in beginsel uitgesloten van de toepassing van de staatssteunregels. Het ter beschikking stellen van goede en veilige wegverbindingen die niet zakelijk worden geëxploiteerd, maar die vrij en op niet-discriminerende wijze door de samenleving in haar geheel worden gebruikt, behoort tot de overheidstaken van de staat en wordt daarom vrijgesteld van de controle op staatssteun²⁴.
- (37) De infrastructuurwerken in deze zaak betreffen het openbare wegennet en de verbindingen tussen de projectsite en het openbare wegennet. Dat wegennet en die verbindingen zijn voor iedereen vrij toegankelijk en worden dus niet zakelijk geëxploiteerd.

6.2.1 Aanwezigheid van een selectief economisch voordeel en gebruik van staatsmiddelen

- (38) In omstandigheden zoals in deze zaak kan in twee situaties sprake zijn van een selectief voordeel met betrekking tot met staatsmiddelen gerealiseerde en gefinancierde infrastructuurwerken die niet zakelijk worden geëxploiteerd:
- als projectontwikkelaars volgens de regels die normaal voor het project gelden een deel van de kosten voor de algemene wegenwerken moeten dragen, kan sprake zijn van een selectief voordeel indien de ontwikkelaar minder betaalt dan wettelijk vereist is;
 - als de infrastructuur niet van algemene aard is, maar slechts één of een beperkt aantal vooraf bekende ondernemingen ten goede komt, en als ze zodanig op hun behoeften is toegesneden dat de onderneming(en) de kosten voor de infrastructuur normalerwijze zelf had(den) moeten dragen.
- (39) Derhalve moet worden vastgesteld of de infrastructuur op maat ontwikkeld is, d.w.z. zo ontworpen is om alleen in te spelen op de behoeften van een bepaalde, vooraf bepaalde eindgebruiker (begunstigde) die bij het begin van de werkzaamheden bekend was²⁵. Indien de infrastructuur voor verschillende toepassingen of gebruikers dient die

²³ Arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commissie, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, in hogere voorziening bevestigd door het Hof van Justitie op 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821.

²⁴ In het besluit van de Commissie van 27 maart 2014 betreffende steunmaatregel SA.36346 – Duitsland – GRW-regeling voor de ontsluiting van gronden voor industrieel en commercieel gebruik kwam de Commissie tot de conclusie dat activiteiten van de gemeente om ervoor te zorgen dat een terrein wordt aangesloten op openbare nutsvoorzieningen (water, gas, rioleringen en elektriciteit) en op vervoersnetwerken (spoorwegen en wegen) geen economische activiteiten zijn, maar tot de overheidstaken behoren, die bestaan uit het ter beschikking stellen van en toezicht houden op terreinen in overeenstemming met de plaatselijke plannen voor stedenbouw en ruimtelijke ordening.

²⁵ De begrippen "ontwikkeling op maat" en "speculatieve ontwikkeling" werden voor het eerst vastgesteld in overweging 24 van Beschikking van de Commissie van 22 december 1999 betreffende steunmaatregel nr. C 39/99 (ex E 2/97) van het Verenigd Koninkrijk – English Partnerships (EP) in het kader van het Partnerships Investment Programme (PIP), PB L 145 van 20.6.2000, blz. 27: van "ontwikkeling op maat" is

niet vooraf op exhaustieve wijze zijn vastgesteld, is de ontwikkeling ervan algemeen van aard.

Financiering van de projectspecifieke werken

- (40) Wat betreft de infrastructuur waarnaar in punt (16) hierboven wordt verwezen (die in het Realisatieconvenant Mobiliteit als projectspecifiek wordt aangemerkt) en die onder de in punt (14) opgesomde maatregelen valt, stelt de Commissie vast dat deze volledig door de Uplace-groep zal worden betaald. Voorts worden de in punt (18) hierboven vermelde verhoudingen voor de verdeling van de kosten voor de aanleg en herinrichting van infrastructuur vanaf de rand van de projectzone tot de aansluiting op de gewestweg (waarbij het gewest maximaal 60 % van de kostprijs draagt) ook gerespecteerd, aangezien de Uplace-groep instaat voor alle kosten van de werken vanaf de grens van de projectzone tot de openbare wegen.
- (41) Bijgevolg is het duidelijk dat de Belgische autoriteiten Uplace geen voordeel hebben verleend dat met staatsmiddelen is bekostigd en dat er daarom geen sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Financiering van de andere werken

- (42) Bij de financiering van de weginfrastructuurwerken in de omgeving van Uplace die worden beschreven in punt (14) (behalve de projectspecifieke werken) wordt daarentegen gebruikgemaakt van staatsmiddelen. Het Vlaamse Gewest financiert de aanleg van de gewestwegen en de gemeente Machelen betaalt de gemeentewegen.
- (43) Deze werken worden echter uitgevoerd op het publieke domein buiten de grenzen van het domein van het private project, zijn vrij toegankelijk en dienen doelstellingen van algemeen belang. De infrastructuur is niet uitsluitend voor Uplace ontworpen – en komt inderdaad niet uitsluitend Uplace ten goede. De eigenaars van het terrein waar de infrastructuur zal worden aangelegd zijn het Vlaamse Gewest voor de R22/Woluwelaan en de R0 en de gemeente Machelen voor de gemeentewegen²⁶. De Commissie stelt ook vast dat in het Masterplan Vilvoorde-Machelen²⁷ al sprake is van meer en efficiëntere opties inzake bereikbaarheid met het openbaar vervoer (trein, tram en bus), moderne en veilige infrastructuur voor zwakke weggebruikers en optimalisatie van de doorstroming van het verkeer en de verbinding van de Woluwelaan (R22) en de ring rond Brussel (R0)²⁸. Bovendien vallen de betrokken wegen onder de verantwoordelijkheid en het beheer van het Vlaamse Gewest; het zijn gereguleerde wegen die losstaan van het Uplace-project, die van algemene aard zijn, vrij toegankelijk zijn en niet economisch worden geëxploiteerd.
- (44) Uit de door de Belgische autoriteiten verstrekte inlichtingen blijkt dat de weginfrastructuurwerken zo ontworpen zijn dat voorrang wordt gegeven aan het

sprake "in gevallen waarin een ontwikkeling is ontworpen om aan de behoeften te voldoen van een eindgebruiker die bekend was op het moment dat met de ontwikkelingswerkzaamheden werd begonnen".

²⁶ Beaulieustraat, Nieuwbrugstraat en Rittwegerlaan.

²⁷ Zie voetnoot 4 en punt 7.

²⁸ Zie punt (7).

openbaar vervoer en dat de infrastructuur op niet-discriminerende wijze toegankelijk is voor alle gebruikers, zoals (maar niet uitsluitend) de bewoners en bedrijven in het gebied Vilvoorde-Machelen. Zij verbeteren niet alleen de toegang tot de Uplace-site met het openbaar vervoer, maar zij ontsluiten het reconversiegebied Vilvoorde-Machelen en bieden een oplossing voor de files en vervuiling, alsook voor problemen inzake verkeersveiligheid waarmee het gebied reeds wordt geconfronteerd. Tegelijk wordt zo het wegennet aangepast om het verwachte extra verkeer door de in het masterplan geplande en in punt (7) hierboven genoemde stedelijke ontwikkeling (waaronder, maar niet uitsluitend, het door Uplace gegenereerde extra verkeer) op te vangen. De maatregelen zijn bedoeld om de verkeersdoorstroming op de R22/Woluwelaan maximaal te vrijwaren, wat in het belang is van de mobiliteit in het ruimere gebied Vilvoorde-Machelen, en om het aandeel van het openbaar vervoer in de regio te vergroten.

- (45) De Commissie stelt ook vast dat er in België geen algemene regels zijn die bepalen dat projectontwikkelaars een deel van de kosten voor algemene infrastructuur moeten dragen.
- (46) Voorts wordt opgemerkt dat de in punt (14) hierboven beschreven infrastructuur, uitgezonderd de in punt (16) vermelde infrastructuur, zonder het Uplace-project toch zou worden aangelegd. Er wordt dus geen selectief economisch voordeel aan Uplace verleend met de financiering door de overheid van de infrastructuurwerken die in punt (14) worden opgesomd, omdat deze niet ten goede komen aan één bepaalde vooraf bekende onderneming.
- (47) Dit strookt met de beschikkingspraktijk van de Commissie en meer recente besluiten²⁹. Een vergelijkbare beoordeling werd ook bevestigd door het Hof van Justitie van de EU in de zaak Matra/Commissie, waarin een beschikking van de Commissie werd bevestigd inzake infrastructuur voor wegverbindingen naar een fabriek voor polyvalente wagens³⁰. Het is vaste rechtspraak dat alleen de gevolgen van

²⁹ Beschikkingen van de Commissie: van 20 juli 1999, PB L 137 van 8.6.2000, blz. 1, artikel 2 – Sangalli; PB C 37 van 3.2.2001, blz. 44 – Valmont Nederland; PB C 253 van 4.9.1999, blz. 4 – Lenzing Lycocell; PB C 108 van 17.4.1999, blz. 2 – haven van Ancona; PB C 369 van 24.12.1994, blz. 6 – Fritz Egger; besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel C 20/94 (NN 27/94) betreffende steun voor de ontwikkeling van de vestigingsplaats van de onderneming Kimberly-Clark-Industries, PB C 283 van 27.10.1995, blz. 2 en beschikking van de Commissie van 12 juli 2000 betreffende door Frankrijk verleende staatssteun ten behoeve van Scott Paper SA/Kimberly-Clark, PB L 12 van 15.1.2002, blz. 1, overwegingen 152-153; beschikking van de Commissie van 2 augustus 2002 betreffende diverse steunmaatregelen van Spanje ten gunste van het themapark "Terra Mítica SA" in Benidorm (Alicante), PB L 91 van 8.4.2003, blz. 23, overwegingen 62-67. De Commissie heeft ook geconcludeerd dat de verschillende met overheidsmiddelen gefinancierde infrastructuurprojecten in het pas uitgebreide industriepark waar de nieuwe Propapier-fabriek gevestigd is, niet uitsluitend bestemd zijn voor de papierfabriek, maar onder gelijke voorwaarden toegankelijk zijn voor alle potentiële klanten. Dit waren dus algemene infrastructuurmaatregelen die geen selectieve voordelen ten gunste van Propapier vormden. Besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.36147 – Vermeende infrastructuursteun voor Propapier PM2, gepubliceerd op 10.12.2014, overwegingen 151, 153 en 155.

³⁰ Arrest van 15 juni 1993 in zaak C-225/91, Matra SA / Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1993, blz. I-3203, punt 29.

de maatregel voor de onderneming relevant zijn, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel³¹.

6.2.2 Conclusie

- (48) Zoals hierboven vermeld, draagt de Uplace-groep alle kosten voor de bouw en de financiering van de in punt (16) hierboven genoemde infrastructuur die in het Realisatieconvenant Mobiliteit als projectspecifiek is aangemerkt. Uplace ontvangt dus geen voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd en deze maatregel valt daarom niet binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (49) De andere werken die in de omgeving van de Uplace-projectsite zijn gepland en die in punt (14) worden opgesomd, lijken van algemene aard te zijn en kunnen de Uplace-groep daarom geen specifiek voordeel verschaffen.
- (50) Omdat er geen sprake is van een selectief voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd, is niet voldaan aan alle cumulatieve voorwaarden voor staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Bijgevolg vormen de in de punten (14) en (16) hierboven beschreven infrastructuurwerken geen staatssteun voor Uplace.

7. BESLUIT

- (51) De Commissie heeft daarom besloten dat de bouw en de financiering van de infrastructuurwerken die in de klacht worden beschreven en waarnaar in de punten (14) en (16) hierboven wordt verwezen, geen staatssteun voor Uplace vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op internet: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of per faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
Madouplein 1
1049 Brussel BELGIË
Fax +32 22961242

Hoogachtend,

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER

³¹ Arrest van 2 juli 1974 in zaak 173/73, Italiaanse Republiek / Commissie, Jurispr. 1974, blz. 709, punt 13.

Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie
EUROPESE COMMISSIE