



Brussel, 15.01.2016
C(2016) 107 final

<p>In de openbare versie van dit besluit zijn, overeenkomstig de artikelen 30 en 31 van 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 (niet-openbaarmaking van informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt), delen van de tekst weggelaten. Weggelaten delen zijn met vierkante haken [...] aangegeven.</p>	<p style="text-align: center;">OPENBARE VERSIE</p> <p>Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.</p>
---	---

**Betreft: Steunmaatregel SA.35905 (2016/C) (ex 2015/NN) (ex 2012/CP) – België
In de haven van Antwerpen actieve concessiehouders.**

Excellentie,

De Commissie stelt België ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten verstrekte informatie over bovengenoemde steunmaatregel, heeft besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden.

1. PROCEDURE

- (1) Op 17 december 2012 heeft de Commissie een klacht ontvangen van Katoen Natie NV (hierna "de klager" genoemd) inzake staatssteun die door België zou zijn verleend ten gunste van twee terminalbedrijven in de haven van Antwerpen, namelijk PSA Antwerp NV (hierna "PSA Antwerp" genoemd) en Antwerp Gateway NV (hierna "Antwerp Gateway" genoemd). Op 4 en 7 januari 2013 heeft de klager de Commissie aanvullende gegevens over de vermeende steun toegezonden.
- (2) Op 29 januari 2013 is de klacht aan België doorgezonden voor opmerkingen. Bij schrijven van 8 april 2013 heeft België de Commissie ervan in kennis gesteld dat

Zijne Excellentie de heer Didier REYNDERS
Minister van Buitenlandse Zaken
Karmelietenstraat 15
B - 1000 Brussel

de maatregel waarop de klacht betrekking heeft, volgens haar geen onrechtmatige steun inhoudt. Op 11 juli 2013 heeft België aanvullende informatie verstrekt.

- (3) Vervolgens heeft de Commissie België bij schrijven van 12 juli 2013 verzocht om nadere informatie, waarop België heeft geantwoord op 2 september 2013. Naar aanleiding van het verzoek van de Commissie van 4 maart 2014 heeft België aanvullende toelichtingen verstrekt op respectievelijk 6 maart 2014, 1 en 24 april 2014 en 19 mei 2014.
- (4) Op 11 augustus 2014 heeft de Commissie de klager een voorlopige beoordeling doen toekomen volgens welke de maatregel waarop de klacht betrekking heeft, op het eerste gezicht geen staatssteun vormde. Bij datzelfde schrijven zijn de opmerkingen van België over de klacht doorgezonden aan de klager.
- (5) Bij schrijven van 9 september 2014 heeft de klager bezwaar aangetekend tegen de voorlopige beoordeling en de Commissie in kennis gesteld van de nieuwe feiten van de zaak. Op 7 januari 2015 heeft België opmerkingen ingediend over de nieuwe door de klager verstrekte gegevens.

2. ACHTERGROND

2.1. De haven van Antwerpen, de klager en de vermeende begunstigden

- (6) De haven van Antwerpen is een van 's werelds belangrijkste containerhavens en Europa's op een na grootste containerhaven na Rotterdam¹. Vanwege haar ligging in het binnenland en de goede verbindingen met het achterland per spoor, over water en over de weg is Antwerpen een internationale hub voor logistieke, opslag- en overslagdiensten geworden.
- (7) De haven van Antwerpen wordt beheerd door het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (hierna "het GHA" genoemd), een publiekrechtelijke rechtspersoon². Het GHA is opgericht door de stad Antwerpen en wordt beheerd door een raad van bestuur, die voor ten minste de helft uit leden van de Antwerpse gemeenteraad bestaat. Het dagelijks bestuur wordt waargenomen door het directiecomité, dat is samengesteld uit werknemers van het GHA, die geen politiek mandaat mogen uitoefenen.
- (8) De klager is een in België gevestigde onderneming en is de moederonderneming van Seaport Terminal NV, die een terminal in het Vrasenedok in de haven van Antwerpen exploiteert. Het Vrasenedok wordt gebruikt voor diverse activiteiten, waaronder overlading (met een marginaal aandeel aan containers), opslag en distributie.
- (9) PSA Antwerp en Antwerp Gateway exploiteren containerterminals in het Deurganckdok in de haven van Antwerpen. PSA Antwerp maakt deel uit van de holding PSA International Pte Ltd, een van de grootste havengroepen wereldwijd,

¹ De haven van Antwerpen verwerkt jaarlijks 186 miljoen ton internationale zeevracht. Voor meer info: <http://www.portofantwerp.com/en/international-port>

² Het is een autonoom gemeentelijk havenbedrijf in de zin van het Vlaamse havendecreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van zeehavens.

met zetel in Singapore³. Antwerp Gateway maakt deel uit van DP World Group, met zetel in Dubai, in de Verenigde Arabische Emiraten, een van de grootste mariene terminalexploitanten wereldwijd⁴.

3. FEITEN VAN DE ZAAK

- (10) In 2004 heeft het GHA met PSA Antwerp en Antwerp Gateway concessieovereenkomsten gesloten voor de verlening van diensten in verband met de overlading van containers in het Deurganckdok in de haven van Antwerpen. De concessieovereenkomsten zijn gesloten voor een periode van 42 jaar, d.w.z. tot en met 2046.
- (11) In deze overeenkomsten zijn voor elk jaar de zogenoemde minimumtonnageverplichtingen vermeld (hierna "tonnageverplichtingen" genoemd). Als een concessiehouder de geldende tonnageverplichtingen niet haalt, moet hij aan het GHA een compensatie van 7,95 EUR betalen per gemiste "twenty-foot equivalent unit" (hierna "TEU"⁵ genoemd). De tonnageverplichtingen nemen in de periode van 2004 tot en met 2012 jaarlijks toe⁶; voor de resterende periode tot en met 2046 blijven ze ongewijzigd.
- (12) In de periode 2009 - 2012 hebben PSA Antwerp en Antwerp Gateway de in de concessieovereenkomsten vastgestelde tonnageverplichtingen niet gehaald en waren ze bijgevolg contractueel verplicht vergoedingen aan het GHA te betalen. Het GHA heeft voor die jaren echter geen vergoedingen geïnd bij PSA Antwerp en Antwerp Gateway.

Besluit van 2013

- (13) Op 26 maart 2013 heeft het GHA een besluit genomen waarbij het de voor PSA Antwerp en Antwerp Gateway geldende tonnageverplichtingen met terugwerkende kracht heeft aangepast voor de periode 2009-2012 (hierna "het besluit van 2013" genoemd)⁷. Volgens de aangepaste tonnageverplichtingen moet de groei van het overslagvolume minstens 25 % meer bedragen dan de gemiddelde groei van de Hamburg-Le Havre range. De aangepaste tonnageverplichtingen liggen aanzienlijk lager dan de oorspronkelijke bij de concessieovereenkomsten van 2004 opgelegde tonnageverplichtingen. Als gevolg daarvan is het bedrag van de door PSA Antwerp en Antwerp Gateway aan het GHA verschuldigde vergoeding aanzienlijk verlaagd (met ongeveer 80 %).
- (14) In tabel 1a en tabel 1b zijn de oorspronkelijke en de aangepaste tonnageverplichtingen weergegeven, alsook de daadwerkelijk gerealiseerde

³ Voor meer info: <http://www.psa-antwerp.be/en/content/about-psa-antwerp> en <https://www.globalpsa.com/heritage/>
⁴ <http://www.dpworld.be/Pages/default.aspx>

⁵ TEU is een eenheid voor vrachtcapaciteit die vaak wordt gebruikt om de capaciteit van containerschepen en containerterminals te omschrijven.

⁶ Voor PSA Antwerp waren de tonnageverplichtingen als volgt vastgesteld: in 2008 – 1 010 183 TEU, in 2009 – 1 522 103 TEU; in 2010 – 2 034 023 TEU; in 2011 – 2 447 751 TEU; vanaf 2012 tot het einde van de concessie – 2 559 600 TEU. Voor Antwerp Gateway waren de tonnageverplichtingen als volgt vastgesteld: in 2008 – 665 208 TEU; in 2009 – 1 023 583 TEU; in 2010 – 1 383 208 TEU; in 2011 – 1 595 167 TEU; vanaf 2012 – 1 755 000 TEU.

⁷ Overeenkomstig de punten 5.3 en 6.4 van het besluit van 2013 is over de tonnageverplichtingen overleg gepleegd binnen de raad van bestuur, maar de daadwerkelijke facturering van vergoedingen werd uitgesteld.

tonnage, de oorspronkelijk verschuldigde vergoeding en de uit hoofde van de aangepaste tonnageverplichtingen verschuldigde vergoeding.

Tabel 1a - PSA Antwerp

	Oorspronkelijk tonnageverplichtingen (TEU)	Aangepaste tonnageverplichtingen (TEU)	Daadwerkelijk gerealiseerde overslag (TEU)	Oorspronkelijk bedrag van de vergoeding (EUR)	Aangepast bedrag van de vergoeding (EUR)
2009	1 522 103	888 072	628 363	7 105 233,00	2 064 686,55
2010	2 034 023	1 017 553	583 364	11 532 739,00	3 451 802,55
2011	2 447 751	1 109 132	771 327	13 327 570,80	2 685 549,75
2012	2 559 600	1 106 304	949 041	12 803 944,05	1 250 240,85
				44 769 486,85	9 452 279,70

Tabel 1b - Antwerp Gateway

	Oorspronkelijke tonnageverplichtingen (TEU)	Aangepaste tonnageverplichtingen (TEU)	Daadwerkelijk gerealiseerde overslag (TEU)	Oorspronkelijk bedrag van de vergoeding (EUR)	Aangepast bedrag van de vergoeding (EUR)
2009	1 023 583	719 543	491 071	4 233 470,40	1 816 352,40
2010	1 383 208	824 453	618 727	6 077 624,00	1 635 521,70
2011	1 595 167	898 653	926 186	5 318 399,00	0
2012	1 755 000	896 362	825 607	7 388 674,35	562 502,25
				23 018 167,75	4 014 376,35

- (15) Na de vaststelling van het besluit van 2013 heeft het GHA facturen voor de aangepaste vergoeding toegezonden aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway. PSA Antwerp heeft die facturen betaald, maar Antwerp Gateway weigerde dit en werd bijgevolg door het GHA aangemaand te betalen, wat heeft geleid tot arbitrageprocedures die nog steeds hangende zijn.

Besluiten van 2014

- (16) Op 12 mei 2014 heeft het GHA twee besluiten genomen, Besluit nr. 141330 – Deurganckdok West en Besluit nr. 141345 – Deurganckdok Oost (hierna "de besluiten van 2014" genoemd), waarbij de concessieovereenkomsten met PSA Antwerp en Antwerp Gateway zijn gewijzigd.
- (17) Bij Besluit nr. 141330 - Deurganckdok West is de concessie van PSA Antwerp overgedragen aan PSA DGD. PSA DGD is een dochteronderneming van PSA Antwerp en Terminal Investment SA⁸ ("TIL"), een dochteronderneming van Mediterranean Shipping Company⁹ ("MSC"). PSA DGD mag haar concessie overdragen aan MSC PSA European Terminal (MPET), een joint venture van PSA Antwerp en MSC. MSC is ook actief in de haven van Antwerpen en maakt er gebruik van het Delwaidedok.
- (18) De tonnageverplichtingen van PSA DGD zijn als volgt vastgesteld: [...]*
- (19) Bij Besluit nr. 141345 - Deurganckdok Oost heeft het GHA een destijds ongebruikt terrein van ongeveer [...] m² van Antwerp Gateway voor een periode van zeven jaar overgedragen aan PSA DGD.
- (20) Met betrekking tot dit terrein zal voor PSA DGD een tonnageverplichting van [...] TEU gelden. [...]
- (21) De tonnageverplichtingen voor Antwerp Gateway zijn bij Besluit nr. 141345 - Deurganckdok Oost niet gewijzigd. De bij het besluit van 2013 aangepaste tonnageverplichtingen blijven derhalve van toepassing voor Antwerp Gateway, ongeacht de overdracht van het ongebruikte terrein aan PSA DGD.

4. DE KLACHT

- (22) Volgens de klager heeft het GHA door de retroactieve aanpassing van de tonnageverplichtingen (d.w.z. door de verlaging van het bedrag van de verschuldigde vergoeding) op basis van het besluit van 2013 aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway een selectief voordeel verschaft ten koste van andere in de haven van Antwerpen actieve terminalexploitanten.
- (23) Het bedrag aan staatssteun zou gelijk zijn aan de verlaging van het bedrag van de door PSA Antwerp en Antwerp Gateway ontvangen vergoeding. Alleen al voor de

* Vertrouwelijke informatie

⁸ Terminal Investment Limited SA (TIL) investeert in, ontwikkelt en beheert containerterminals over de hele wereld. Voor meer info: <http://www.tilgroup.com/about>

⁹ Mediterranean Shipping Company S.A. (MSC), gevestigd in Genève, Zwitserland, een particuliere scheepvaartmaatschappij. Voor meer info: <https://www.msc.com/>

jaren 2009-2012 zou het bedrag van de vermeende steun overeenkomen met 35 317 207,15 EUR voor PSA Antwerp en 19 003 791,4 voor Antwerp Gateway.

- (24) Voorts zijn de besluiten van het GHA volgens de klager toe te rekenen aan de Belgische Staat en is er een overdracht van staatsmiddelen mee gemoeid. Zij zouden ook de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Zij zouden bijgevolg staatssteun aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway vormen.

5. OPMERKINGEN VAN BELGIË

5.1. Staatsmiddelen

- (25) Hoewel het GHA een overheidsinstantie is die kan worden beschouwd als door de Staat gecontroleerd, dienen de middelen van deze instantie volgens België in het licht van de jurisprudentie in de zaak Stardust Marine¹⁰ niet als staatsmiddelen te worden beschouwd.
- (26) België voert met name de volgende argumenten aan: i) het GHA is een afzonderlijke juridische entiteit die niet is opgenomen in de structuur van het openbaar bestuur, ii) het heeft een eigen rechtspersoonlijkheid, los van de stad Antwerpen, waarvan het alle havengerelateerde activiteiten heeft overgenomen, iii) het door het Vlaamse Gewest uitgeoefende administratieve toezicht op het GHA is beperkt tot de controle op de rechtmatigheid van de door het GHA in het kader van het Vlaamse havendecreet¹¹ genomen besluiten, iv) het GHA heeft autonome bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van de havenrechten en de aan de concessiehouders in de haven van Antwerpen aangerekende concessievergoedingen en v) de haveninkomsten dienen uitsluitend bij het GHA te worden geïnd, met uitsluiting van alle andere overheidsinstanties, en het GHA heeft de exclusieve controle over deze inkomsten.

5.2. Het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (27) Als de besluiten van het GHA evenwel als toerekenbaar aan de Belgische Staat, en de middelen van het GHA als staatsmiddelen worden beschouwd, dan heeft het GHA volgens België gehandeld in overeenstemming met het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.

5.2.1. Besluit van 2013

- (28) In de eerste plaats benadrukt België dat de tonnageverplichtingen en de vergoedingen wegens het niet halen ervan integrerend deel uitmaken van de commerciële betrekkingen tussen de havenautoriteiten en de containerterminalexploitanten. Bij de beoordeling of de aanpassing van de tonnageverplichtingen, die heeft geleid tot de verlaging van de vergoeding, marktconform was, dient bijgevolg rekening te worden gehouden met de specifieke aard van die vergoeding. De vergoeding wegens het niet halen van de

¹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

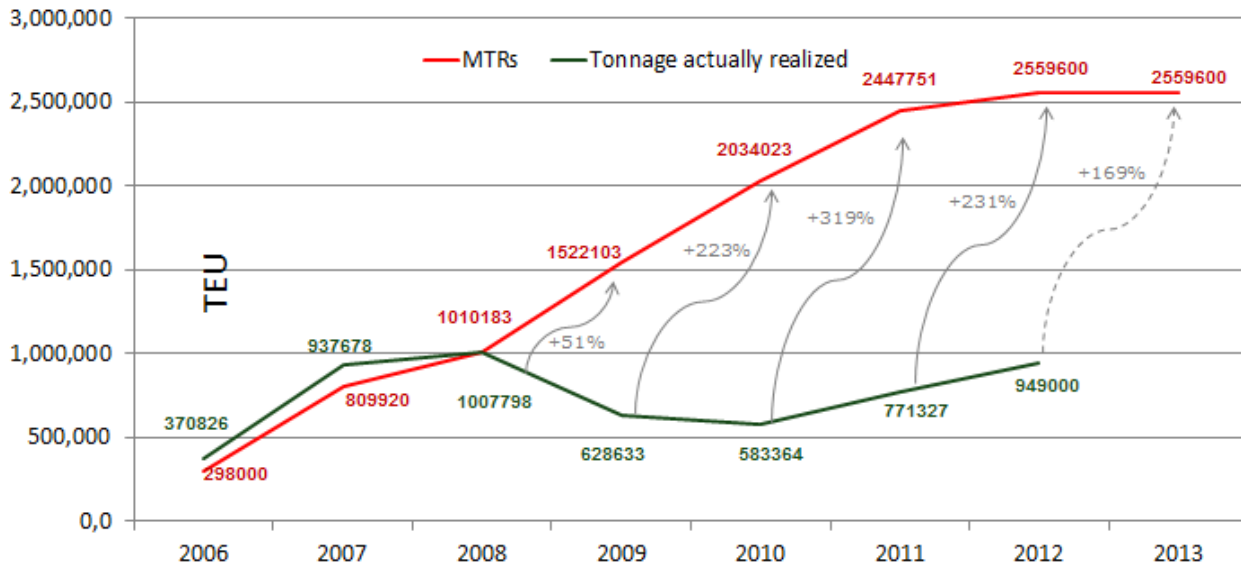
¹¹ Zie voetnoot 2.

tonnageverplichtingen is geen inkomstenbron, noch een rendement op investeringen of een betaling voor door het GHA verstrekte diensten/goederen, doch maakt deel uit van de commerciële voorwaarden van de concessieovereenkomsten om de containerterminalexploitanten aan te moedigen de dokken maximaal te benutten. Het is dan ook duidelijk dat de tonnageverplichtingen niet op een disproportioneel hoog niveau mogen worden vastgesteld.

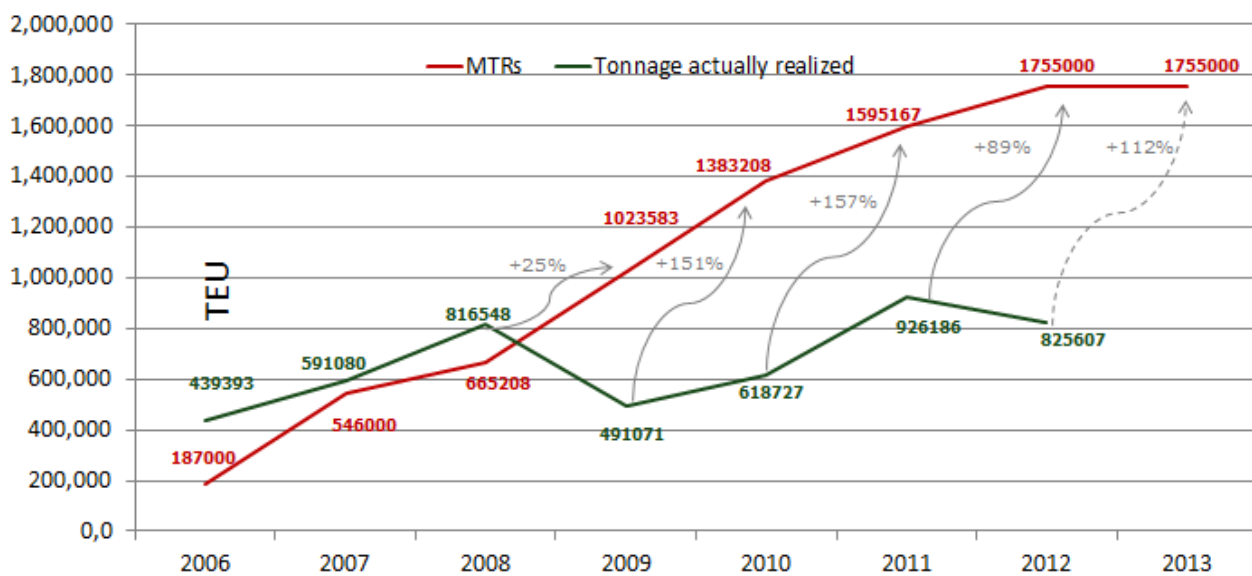
- (29) Voorts verklaart België dat de door het GHA in de concessieovereenkomsten met de terminalexploitanten opgelegde tonnageverplichtingen doorgaans worden vastgesteld op basis van historische verkeersgegevens en berekeningen waarbij rekening wordt gehouden met het aan het water gelegen terrein, het soort goederen, de lengte van de kaden, enz. In het geval van de concessieovereenkomsten met PSA Antwerp en Antwerp Gateway voor het Deurganckdok waren geen historische gegevens beschikbaar, aangezien de infrastructuur nieuw was en de markt snel evolueerde in termen van groei en overschakeling op het gebruik van containers. De tonnageverplichtingen voor de concessieovereenkomsten met PSA Antwerp en Antwerp Gateway waren gebaseerd op de op dat ogenblik geldende prognoses.
- (30) Volgens België werden de oorspronkelijke in 2004 met PSA Antwerp en Antwerp Gateway overeengekomen prognoses voor de tonnageverplichtingen ondermijnd door de gevolgen van de economische crisis van 2009. De omvang en de duur van de crisis waren niet te voorzien op het ogenblik van de sluiting van de concessieovereenkomsten. Tijdens de crisis van 2009-2012 is het containeroverslagvolume voor het eerst sinds lange tijd sterk en gedurende een lange periode gedaald. Daardoor hebben de meeste in de haven van Antwerpen actieve terminalexploitanten grote verliezen geleden en konden zij hun tonnageverplichtingen niet halen. Volgens België is het verkeer op het niveau van de haven van Antwerpen in haar geheel met 15,6 % gedaald; op het niveau van het Deurganckdok in de haven van Antwerpen was dit 38,6 %¹².
- (31) Bovendien golden in 2009 alleen voor PSA Antwerp en Antwerp Gateway jaarlijks toenemende progressieve tonnageverplichtingen. Voor andere concessiehouders in de haven van Antwerpen, waaronder de klager, golden vaste tonnageverplichtingen. Toen de markt zich uiteindelijk begon te herstellen, konden de marktdeelnemers wier tonnageverplichtingen op een vast niveau waren vastgesteld, hun streefcijfers bijgevolg halen. Voor PSA Antwerp en Antwerp Gateway was de situatie anders, aangezien hun tonnageverplichtingen jaarlijks bleven toenemen en zelfs het herstel van de markt hen niet in staat stelde hun tonnageverplichtingen te halen (zie grafiek 1a en 1b hieronder).

¹² Besluit van 26 maart 2013, punt 4.3.

Grafiek 1a - PSA Antwerp



Grafiek 1b - Antwerp Gateway



MTR's: tonnageverplichtingen

Tonnage actually realized: daadwerkelijk gerealiseerde tonnage

- (32) Voorts hebben de concurrenten van de haven van Antwerpen tegen de achtergrond van de economische crisis van 2009 volgens België diverse maatregelen vastgesteld om de impact ervan voor havengebruikers te verminderen

door bijvoorbeeld de havenrechten en/of de tonnageverplichtingen (voor zover opgelegd) te beperken¹³.

- (33) In het licht van het voorafgaande heeft het GHA het besluit van 2013 genomen. België legt uit dat de duur van het besluitvormingsproces dat aan de vaststelling van het besluit van 2013 voorafging, een afspiegeling is van de gefaseerde aanpak van het GHA, die nodig was om een meerjarig beeld van de markt te krijgen, een langetermijnvisie te ontwikkelen en duurzame langetermijnoplossingen te vinden.
- (34) Volgens België zou voorts elke marktdeelnemer in een markteconomie in de plaats van het GHA rekening hebben gehouden met het karakter van zijn belangrijkste klanten (PSA Antwerp en Antwerp Gateway) en met de belangen van de haven van Antwerpen op lange termijn. De haven van Antwerpen is onderhevig aan zware concurrentiedruk van andere havens in de Hamburg-Le Havre range, met name van de haven van Rotterdam. De aanpassing van de tonnageverplichtingen voor PSA Antwerp en Antwerp Gateway door het GHA was bijgevolg nodig om een ondermijning van de commerciële betrekkingen met de bestaande havengebruikers te vermijden, wat hen ertoe zou kunnen brengen hun activiteiten te verleggen naar een concurrerende haven.
- (35) Met betrekking tot terminalexploitanten benadrukt België met name dat het GHA rekening hield met het feit dat de in het Deurganckdok actieve terminalexploitanten in het verleden reeds beslissingen in verband met desinvesteringen in andere havens hadden genomen¹⁴, waaruit kan worden opgemaakt dat de desinvestering geen louter theoretisch scenario was. Het GHA nam in dit verband in aanmerking dat de betrokken terminalexploitanten een wereldwijd terminalnetwerk beheren. De resultaten en kostenstructuren van individuele terminals zijn bijgevolg veel sneller vergelijkbaar aan de hand van benchmarking, wat een volledige of gedeeltelijke desinvestering tot gevolg kan hebben.
- (36) Gelet op het voorafgaande hadden PSA Antwerp en Antwerp Gateway volgens België in een situatie van manifeste onderbenutting terecht kunnen komen. In dat geval zou het GHA, zoals bepaald in de concessieovereenkomsten, de concessies moeten overnemen en in bepaalde gevallen de extra financiële last moeten dragen¹⁵. De concessies zouden daardoor opnieuw moeten worden aanbesteed vanaf het begin, wat tijdverlies en een verlies van klanten voor de haven van Antwerpen met zich zou brengen. Gedurende een nieuwe aanbestedingsprocedure zouden de terminals geen concessievergoedingen genereren voor het GHA. Zelfs als zich nieuwe concessiehouders zouden aanmelden, kon niet zo maar worden aangenomen dat zij bereid zouden zijn eenzelfde oppervlakte te exploiteren of dezelfde concessievergoeding per m² te betalen als hun voorgangers. Voorts zou het GHA de terminal zonder de hijskranen hebben gekregen. Een nieuwe

¹³ Ter ondersteuning van dit argument citeert België een artikel van Theo Notteboom en Jean-Paul Rodriguez "*The corporate geography of global container terminal operators*", op 12 mei 2012 gepubliceerd in het *Maritime Policy & Management Journal*.

¹⁴ België heeft een persartikel verstrekt over de verkoop door DP World van haar bedrijfsonderdeel in Australië op 22 december 2010.

¹⁵ In bepaalde gevallen moet het GHA PSA Antwerp en Antwerp Gateway bij het intrekken van de concessie bijvoorbeeld compenseren voor bepaalde investeringen.

concessiehouder had dus eerst hijskranen moeten kopen, wat doorgaans een leveringsperiode van twee jaar veronderstelt. Gedurende de overgangsfase en de bouw van de nieuwe hijskranen zouden hoe dan ook geen scheepvaartmaatschappijen kunnen worden bediend. De inkomsten van het GHA uit havenheffingen zouden dan ook navenant dalen.

- (37) Tot slot voert België aan dat het GHA een ernstig risico op rechtszaken liep. Als het GHA PSA Antwerp en Antwerp Gateway had verzocht het volledige vergoedingsbedrag te betalen omdat ze de oorspronkelijk in de concessieovereenkomsten van 2004 vastgelegde tonnageverplichtingen niet hadden gehaald, dan zouden beide containerterminalexploitanten de bepalingen van de concessieovereenkomsten voor de nationale Belgische rechtbanken hebben aangevochten. Hun eisen zouden gebaseerd zijn geweest op de volgende argumenten: i) een duidelijk buitensporig vergoedingsbedrag in verhouding tot de mogelijke door het GHA geleden schade¹⁶ (zogenoemde "*boetebedingen*") en ii) een fundamentele verandering van de omstandigheden (de economische crisis van 2009)¹⁷. België heeft de Commissie brieven van PSA Antwerp en Antwerp Gateway van respectievelijk 19 februari 2013 en 23 februari 2013 toegezonden, waarin beide vermeende begunstigen hun juridisch standpunt duidelijk maken.

5.2.2. Besluiten van 2014

- (38) Volgens België heeft het GHA de besluiten van 2014 vastgesteld om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op de markt. In de haven van Antwerpen werd een aanzienlijke toename van de vracht verwacht na de tenuitvoerlegging van een operationele overeenkomst voor het delen van schepen, die op 18 juni 2013 is gesloten tussen de drie grootste maatschappijen voor maritiem containervervoer ter wereld: Maersk, MSC en CMA CGM (hierna "het P3-netwerk" genoemd). Hoewel het P3-netwerk uiteindelijk nooit ten uitvoer is gebracht, is een overeenkomst voor het delen van schepen tussen MSC en Maersk ("2M") van kracht geworden, wat extra verkeer naar de haven van Antwerpen met zich bracht.
- (39) In het licht van de nieuwe ontwikkelingen op de markt was MSC, die gebruik maakte van het Delwaidedok in de haven van Antwerpen, van mening dat de capaciteit van dit dok ontoereikend was om het toegenomen verkeer op te vangen, met name omdat het Delwaidedok niet kan worden gebruikt door "megaschepen". MSC heeft het GHA¹⁸ dan ook verzocht haar verkeer te verplaatsen van het Delwaidedok naar de westelijke zijde van het Deurganckdok, dat door PSA Antwerp werd geëxploiteerd.
- (40) Volgens België was de capaciteit van de westelijke zijde van het Deurganckdok ontoereikend om het toegenomen verkeer op te vangen. Het GHA besloot dan ook een extra oppervlakte van ongeveer [...] m² aan de oostelijke zijde van het

¹⁶ Volgens het Belgisch burgerlijk wetboek kunnen nationale rechtbanken boetebedingen beperken wanneer de vastgestelde vergoeding hoger is dan de potentiële schade of het potentiële verlies. Voorts kan een nationale rechtbank volgens de Belgische rechtspraak boetebedingen nietig verklaren als die duidelijk niet zijn bedoeld om de werkelijke schade of het werkelijke verlies te compenseren, doch louter repressief bedoeld zijn (zogenoemde "*zuivere boetebedingen*").

¹⁷ Volgens het Belgische recht kunnen de partijen bij een overeenkomst niet verlangen dat de overeenkomst volledig wordt uitgevoerd wanneer na sluiting ervan bepaalde gebeurtenissen plaatsvinden die niet konden worden voorzien en die niet toerekenbaar zijn aan een van de partijen.

¹⁸ België heeft de brief van MSC van 26 november 2013 aan de Commissie doen toekomen.

Deurganckdok voor een periode van 7 jaar exclusief aan PSA DGD over te dragen. Deze aanvullende oppervlakte was voordien aan Antwerp Gateway toegewezen, maar was niet langer in gebruik.

- (41) Aangezien MSC het GHA aanbod bij te dragen met verdere investeringen in de haven van Antwerpen, rekening houdend met schaalvoordelen en na een openbare raadpleging over de kwestie met de betrokken belanghebbenden¹⁹, heeft het GHA besloten de besluiten van 2014 vast te stellen.

6. OPMERKINGEN VAN DE KLAGER

- (42) De klager betwist het standpunt van België en stelt dat het besluit van 2013 en de besluiten van 2014 toerekenbaar zijn aan de Staat, en dat ze voorzien in de overdracht van staatsmiddelen.
- (43) Voorts heeft het GHA volgens de klager niet gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie.
- (44) In de eerste plaats zou een particuliere marktdeelnemer volgens de klager ernaar streven zo veel mogelijk winst te maken door de door PSA Antwerp en Antwerp Gateway verschuldigde vergoedingen zo snel mogelijk te innen. Het GHA heeft de door PSA Antwerp en Antwerp Gateway voor de periode 2009-2012 verschuldigde vergoeding echter nooit geïnd.
- (45) In de tweede plaats is de door het GHA aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway toegekende verlaging van de vergoedingen disproportioneel, aangezien de terugval van het verkeer in de haven van Antwerpen 16 % bedroeg, terwijl de verlaging van de vergoeding 80 % bedroeg van de vergoeding die contractueel was verschuldigd wegens het niet halen van de tonnageverplichtingen.
- (46) Ten derde wijst de klager erop dat het GHA zijn besluit van 2013 heeft gebaseerd op elementen die verder gaan dan louter commerciële overwegingen van een particuliere onderneming, zoals bijvoorbeeld ruimtegebruik, mobiliteit en duurzame werkgelegenheid²⁰.
- (47) Bovendien konden de verlagingen van de vergoedingen volgens de klager niet worden gerechtvaardigd door de economische belangen van de haven van Antwerpen op lange termijn. De verlaging van de vergoedingen zou niet tot gevolg hebben dat het maritieme verkeer in de haven van Antwerpen wordt gehouden. Integendeel, als containerterminalexploitanten niet het risico lopen vergoedingen te moeten betalen wegens het niet halen van hun tonnageverplichtingen in de haven van Antwerpen, kunnen zij ertoe worden gebracht hun verkeer te verleggen naar havens waar strikt de hand wordt gehouden aan de naleving van de tonnageverplichtingen, teneinde niet te worden beboet in laatstgenoemde havens.

¹⁹ België heeft de standaardbrief van de raad van bestuur aan de belanghebbenden van 4 december 2013 toegezonden aan de Commissie.

²⁰ Punt 7 van het besluit van 2013.

- (48) Tot slot wijst de klager erop dat de tonnageverplichtingen van vóór de crisis bij de besluiten van 2014 zijn heringevoerd voor PSA Antwerp, en stelt hij dat niet langer kan worden volgehouden dat de initiële tonnageverplichtingen onmogelijk kunnen worden gehaald door de financiële en economische crisis²¹, wat de argumentatie van België betreffende de aanpassing van tonnageverplichtingen op basis van het besluit van 2013 op losse schroeven zet.

7. BEOORDELING

7.1. De onderzochte maatregelen

- (49) Volgens de Commissie kunnen twee potentiële steunmaatregelen van de staten worden onderscheiden, die overeenkomen met de verschillende stappen die het GHA heeft ondernomen met betrekking tot de tonnageverplichtingen:
- i) met betrekking tot PSA Antwerp en Antwerp Gateway - de verlaging van de vergoeding wegens het niet halen van de tonnageverplichtingen in het kader van de concessieovereenkomsten met terugwerkende kracht tot 2009 op basis van het besluit van 2013 (maatregel 1);
 - ii) met betrekking tot Antwerp Gateway - de handhaving van de verlaagde vergoeding voor Antwerp Gateway op basis van Besluit nr. 141345 - Deurganckdock Oost van 2014 (maatregel 2).

7.2. Aanwezigheid van staatssteun

- (50) Op grond van artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (51) Om staatssteun in de zin van die bepaling te vormen, moet een maatregel derhalve voldoen aan de volgende cumulatieve voorwaarden:
- hij moet zijn bekostigd door de Staat of met staatsmiddelen;
 - hij moet de onderneming een selectief voordeel verschaffen door bepaalde ondernemingen of producties te begunstigen;
 - hij moet selectief van aard zijn;
 - hij moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

7.2.1. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

- (52) De Commissie merkt op dat het GHA door de Staat wordt gecontroleerd zoals beschreven in de overwegingen (7) en (2525). Aangezien het in overeenstemming

²¹ Besluit nr. 141330 – Deurganckdok West

met de vaste rechtspraak²² "op zich niet volstaat dat een openbaar bedrijf onder staatscontrole staat, om door dit bedrijf genomen maatregelen [...] aan de staat toe te rekenen", heeft de Commissie ook gekeken naar de intensiteit van het door de Staat op het beheer van het GHA uitgeoefende toezicht.

- (53) De Commissie merkt op dat het GHA, de autoriteit die de haven van Antwerpen beheert, onder het publiekrecht valt, is opgericht door de stad Antwerpen en wordt beheerd door de raad van bestuur, die voor ten minste de helft uit leden van de Antwerpse gemeenteraad bestaat. Bovendien wordt het GHA bestuursrechtelijk gecontroleerd door het Vlaamse Gewest, zoals beschreven in de overwegingen (7) en (26).
- (54) Voorts merkt de Commissie op dat het besluit van 2013 en de besluiten van 2014 zijn genomen door de raad van bestuur van het GHA. In het besluit van 2013 wordt meermaals verwezen naar analyses, besprekingen en besluiten van de raad van bestuur met betrekking tot de tonnageverplichtingen en de vergoedingen wegens het niet halen ervan. Bovendien is in punt 6.2 van het besluit van 2013 duidelijk vermeld dat de facturering van de verschuldigde vergoedingen een handeling is die niet onder het dagelijks beheer van het directiecomité valt. Het besluit van 2013 en Besluit nr. 141345 - Deurganckdock Oost van 2014 hadden dus niet kunnen worden genomen zonder de steun van de leden van de raad van bestuur die tegelijkertijd leden van de Antwerpse gemeenteraad zijn (zie overweging (7)).
- (55) Het overheidskarakter van het concessiebeheer van het GHA wordt ook benadrukt in punt 6.1 van Besluit nr. 141345 – Deurganckdok Oost, waarin is bepaald dat het GHA als autonoom gemeentelijk havenbedrijf in de zin van het Vlaamse havendecreet²³ is belast met het beheer en de exploitatie van de haven. In dit verband stelt het GHA overeenkomstig artikel 13 van het havendecreet het havendomein op basis van concessies ter beschikking van derden. De concessie wordt, gezien de bijzondere aard ervan, beheerst door de beginselen van het publiekrecht, en moeten worden gezien als een sui generis overeenkomst met een gemengd karakter: het betreft een administratieve overeenkomst waarbij de overheid een persoon het recht verleent om een gedeelte van het openbaar domein tijdelijk en op een wijze die het recht van anderen uitsluit, in gebruik te nemen; om redenen van openbaar belang kan het GHA de concessieovereenkomst evenwel eenzijdig moduleren²⁴.

²² Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Franse Republiek/Commissie (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 52.

²³ Zie voetnoot 2.

²⁴ Zie Besluit nr. 141345 – Deurganckdok Oost; bladzijden 27 en 28: "Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen is een autonoom gemeentelijk havenbedrijf dat volgens artikel 247bis van het Gemeentedecreet één van de havenbedrijven betreft in de zin van het Havendecreet. In toepassing van het Havendecreet (art. 2) is een havenbedrijf een publiekrechtelijke overheid die als taak heeft het beheer en de exploitatie van het havengebied en die de havenbestuurlijke bevoegdheden uitoefent overeenkomstig de bepalingen van het Havendecreet en andere toepasselijke bestuursrechtelijke principes. Binnen deze – decretale – context is het GHA als enige verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het openbaar en privaat havendomein. Overeenkomstig artikel 13 van het Havendecreet kan het havenbedrijf het havendomein ter beschikking stellen van derden voor hernieuwbare periodes van bepaalde duur. Het GHA hanteert hiervoor de decretaal aangehaalde rechtsfiguur van de domeinconcessie. De domeinconcessie wordt - gezien haar bijzondere aard - beheerst door dwingende principes van publiek recht. Het concessiebeleid kadert immers in het eigenlijke domeinbeheer, een taak die het GHA op grond van het Havendecreet decretaal/reglementair is opgedragen. De domeinconcessieovereenkomst wordt in beginsel aangemerkt als een sui generis overeenkomst met een

- (56) In bovenstaande beschrijving wordt duidelijk benadrukt dat het beheer van concessies door het GHA een regelgevende overheidstaak is die aan het GHA is toegewezen op grond van het publiekrecht, en dat een concessie een administratieve overeenkomst is die eenzijdig door het GHA kan worden gewijzigd wanneer het oordeelt dat dit in het openbaar belang is.
- (57) Gelet op het voorafgaande komt de Commissie tot de voorlopige conclusie dat de besluiten van het GHA toerekenbaar zijn aan de Belgische Staat.
- (58) Gelet op het feit dat de onderzochte maatregelen een potentieel verlies van middelen inhouden voor de haven van Antwerpen - een openbaar bedrijf - concludeert de Commissie dat de maatregelen met staatsmiddelen zijn bekostigd.

7.2.2. Selectiviteit

- (59) De Commissie is van mening dat de onderzochte maatregelen selectief van aard zijn, aangezien zij betrekking hebben op twee welbepaalde in de haven van Antwerpen actieve containerterminalexploitanten, namelijk PSA Antwerp en Antwerp Gateway.

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

- (60) De haven van Antwerpen is een internationale haven en een van Europa's belangrijkste hubs voor logistieke, opslag- en overslagdiensten. Beide vermeende begunstigden concurreren om containerverkeer met andere terminalexploitanten, met name in de Hamburg-Le Havre range; (zie de overwegingen (6) en (3434)).
- (61) Bijgevolg is de Commissie van mening dat, als de onderzochte maatregelen een economisch voordeel verschaffen aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway, zij de mededinging zouden verstoren of dreigen te verstoren, en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, aangezien elke overheidsmaatregel die de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming kan verbeteren ten opzichte van andere ondernemingen waarmee zij concurreert, deze voorwaarden vervult²⁵.

gemengd karakter. Het betreft een administratieve overeenkomst waarbij de overheid een persoon het recht verleent om een gedeelte van het openbaar domein tijdelijk en op een wijze die het recht van anderen uitsluit, in gebruik te nemen. Om redenen ontleend aan het openbaar belang kan de overheid de domeinconcessieovereenkomsten eenzijdig moduleren."

²⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris, C-730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11. Zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 15 juni 2000, Alzetta Mauro e.a./Commissie, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot 607/97, T-1/98, T-3/98 tot T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

7.2.4. Economisch voordeel

- (62) Tot slot moet de Commissie onderzoeken of de maatregelen PSA Antwerp en Antwerp Gateway een economisch voordeel verschaffen dat zij in normale marktomstandigheden niet zouden hebben verkregen.
- (63) Om voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU te bepalen of de verlaging van de vergoeding door het GHA PSA Antwerp en Antwerp Gateway een economisch voordeel verschaft, moet de Commissie vaststellen of het GHA zich heeft gedragen zoals een particuliere marktdeelnemer in een vergelijkbare situatie zou hebben gedaan. Volgens het beginsel van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie houdt een door de Staat uitgevoerde maatregel geen staatssteun in wanneer een particuliere investeerder van vergelijkbare omvang als de betrokken overheidsinstanties en handelend in normale marktomstandigheden in een markteconomie, er in soortgelijke omstandigheden toe had kunnen worden gebracht de desbetreffende maatregel voor de begunstigde ten uitvoer te leggen²⁶.
- (64) Zoals hierboven is uitgelegd, betwijfelt de Commissie in dit stadium van het onderzoek of een marktdeelnemer in een markteconomie de onderzochte maatregelen ten uitvoer zou hebben gelegd.
- (65) In de eerste plaats erkent de Commissie in overeenstemming met de vaste rechtspraak²⁷ dat de maatregelen moeten worden geanalyseerd in de context van de periode waarin zij zijn genomen. Voorts moet de Commissie ook rekening houden met andere elementen die van invloed kunnen zijn geweest op het besluitvormingsproces van het GHA.

Maatregel 1 - Besluit van 2013

- (66) De Commissie merkt op dat de gevolgen van de economische crisis van 2009 in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de marktconformiteit van maatregel 1. In het licht van de door België verstrekte informatie merkt de Commissie op dat progressieve tonnageverplichtingen, die in de periode 2004-2012 jaarlijks toenamen, in 2009 alleen voor PSA Antwerp en Antwerp Gateway golden, terwijl voor alle andere concessiehouders in de haven van Antwerpen, inclusief voor de klager, vaste tonnageverplichtingen golden (zie overweging (3131)). In de context van de economische crisis van 2009 was de situatie van PSA Antwerp en Antwerp Gateway bijgevolg specifiek, en verschillend van de andere in de haven van Antwerpen actieve marktdeelnemers.
- (67) Bovendien erkent de Commissie dat de ongekende gevolgen van de economische crisis van 2009 ondernemingen in alle sectoren van de economie heeft gedwongen hun gedrag aan te passen.

²⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punten 60 en 61; arrest van het Hof van Justitie van 6 maart 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, gevoegde zaken T-228/99 en T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57, punt 208.

²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Franse Republiek/Commissie (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 71. ("*... met betrekking tot de vraag of de staat zich als een voorzichtige investeerder in een markteconomie heeft gedragen, [...] moet worden uitgegaan van de periode waarin de financiële steunmaatregelen zijn genomen ...*").

- (68) Voorts merkt de Commissie op dat, naast de context van de economische crisis van 2009, ook de handhaving van de samenwerking met PSA Antwerp en Antwerp Gateway belangrijk was voor de belangen van de haven op lange termijn (zie overweging (3434)).
- (69) Ondanks deze argumenten betwijfelt de Commissie nog steeds of het GHA bij de tenuitvoerlegging van maatregel 1 heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie.
- (70) Met name meent de Commissie dat een rationele particuliere marktdeelnemer ernaar zou hebben gestreefd zo veel mogelijk winst (of zo weinig mogelijk verlies) te maken door de verschuldigde bedragen zo snel mogelijk te innen. In dit geval was er een aanzienlijke tijdspanne tussen het begin van de economische crisis in 2009 en het besluit van 2013, waarbij de kwestie van de niet-betaalde vergoedingen retroactief is aangepakt door ze aanzienlijk te verlagen (zie de overwegingen (12) en (4444)).
- (71) Met name is de kwestie van de tonnageverplichtingen, zoals aangegeven in punt 6.4 van het besluit van 2013, de afgelopen jaren meermaals besproken in de raad van bestuur van het GHA²⁸. Zoals beschreven in het besluit van 2013, heeft de raad van bestuur kwesties in verband met verkeer en de economische crisis besproken, maar de kwestie van het toezenden van een factuur voor de verschuldigde vergoedingen aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway wegens het niet halen van de tonnageverplichtingen kwam daarbij niet specifiek aan de orde. In punt 5.3 van het besluit van 2013 staat wel expliciet dat de facturering van de verschuldigde vergoedingen ondanks de lopende raadplegingen over de tonnageverplichtingen werd opgeschort²⁹.
- (72) Gelet op het voorafgaande betwijfelt de Commissie of een rationale particuliere marktdeelnemer zou hebben gewacht met een besluit betreffende de verlaging van de verschuldigde vergoedingen voor vier jaar.
- (73) Met betrekking tot de verlaging van de vergoeding zelf merkt de Commissie op dat, hoewel de daadwerkelijke terugval van het verkeer in het Deurganckdok in 2009 -38,6 % bedroeg (en niet -16 % zoals de klager aangeeft), de verlaging van de vergoeding ongeveer 80 % bedraagt (zie de overwegingen (30) en (4545)).
- (74) De Commissie betwijfelt bijgevolg of een rationele particuliere marktdeelnemer PSA Antwerp en Antwerp Gateway eenzelfde verlaging zou hebben toegekend als het GHA.
- (75) Aangezien de onderhandelingspositie van het GHA in sterke mate op de concessieovereenkomsten leek te zijn gebaseerd, lijkt dit een aanzienlijke verlaging. Aangezien de containerterminalexploitanten hun betrekkingen met het GHA niet eenzijdig konden beëindigen, terwijl het GHA de concessie geheel of

²⁸ Het punt stond op de agenda van de vergaderingen van de raad van bestuur van respectievelijk 12 mei en 1 september 2009, 29 juni en 5 oktober 2010, 1 februari, 11 oktober en 8 november 2011 en 3 juli, 4 september, 6 november en 18 november 2012.

²⁹ Met betrekking tot PSA Antwerp is in punt 4.3 van het besluit van 2013 bovendien vermeld dat was besloten de facturering op te schorten met het oog op verder onderzoek.

gedeeltelijk kon intrekken in geval van een duidelijke onderbenutting van de terminal, konden PSA Antwerp en Antwerp Gateway niet geloofwaardig dreigen de haven van Antwerpen te verlaten als de tonnageverplichtingen niet werden verlaagd of de vergoeding niet werd opgeschort (zie overweging (3636)).

- (76) Zoals ook de klager aangeeft, merkt de Commissie op dat PSA Antwerp en Antwerp Gateway, aangezien er geen risico bestond dat vergoedingen moesten worden betaald wegens het niet halen van de tonnageverplichtingen in de haven van Antwerpen, hun verkeer mogelijk hebben verlegd naar havens waar strikt de hand werd gehouden aan de naleving van de tonnageverplichtingen, om boetes in die havens te vermijden (zie overweging (4747)).
- (77) Volgens de Commissie wordt de marktconformiteit van maatregel 1 ook ter discussie gesteld door het feit dat in het besluit van 2013 rekening wordt gehouden met elementen zoals ruimtegebruik, mobiliteit en duurzame werkgelegenheid (zie overweging (4646)). Volgens vaste rechtspraak³⁰ moeten dergelijke niet-economische aspecten van zakelijke besluiten buiten beschouwing worden gelaten bij de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (78) Bovendien betwijfelt de Commissie of het GHA echt een ernstig risico liep dat PSA Antwerp en Antwerp Gateway een rechtszaak zouden beginnen zoals België aanvoert (zie overweging (3737)). Om het risico op rechtszaken te bewijzen, heeft België de Commissie brieven van PSA Antwerp en Antwerp Gateway doen toekomen waarin hun juridisch standpunt wordt uiteengezet. De Commissie merkt evenwel op dat de brieven dateren van 19 februari 2013 en 23 februari 2013, en bijgevolg door de vermeende begunstigen aan het GHA zijn toegezonden nadat de klacht in deze zaak op 29 januari 2013 aan België was doorgezonden voor opmerkingen.
- (79) In de voorlopige beoordeling van de Commissie worden dan ook vraagtekens geplaatst bij de conclusie dat het GHA wel degelijk een ernstig risico liep dat PSA Antwerp en Antwerp Gateway een rechtszaak zouden beginnen.
- (80) Gelet op het voorafgaande betwijfelt de Commissie nog steeds of het GHA bij de vaststelling van maatregel 1 heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie.

Maatregel 2 - Besluit nr. 141345 - Deurganckdock Oost

- (81) Met betrekking tot maatregel 2 neemt de Commissie nota van de verklaring in Besluit nr. 141330 – Deurganckdok West dat, gelet op de veranderingen op de markt met betrekking tot de rechtsoptvolger van PSA Antwerp – PSA DGD, niet langer kan worden volgehouden dat de initiële tonnageverplichtingen (d.w.z. de in de concessieovereenkomsten van 2004 vastgestelde tonnageverplichtingen) onmogelijk kunnen worden gehaald als gevolg van de financiële en economische crisis (zie overweging (4848)).

³⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, ECLI:EU:C:2012:318, punten 79 tot en met 81.

- (82) Aangezien het GHA zelf van mening was dat de situatie op de markt aanzienlijk was veranderd, betwijfelt de Commissie of de handhaving van het verlaagde vergoedingsbedrag bij het niet halen van de tonnageverplichtingen voor Antwerp Gateway op basis van Besluit nr. 141345 – Deurganckdok Oost als marktconform kan worden beschouwd.
- (83) Met name meent de Commissie dat de handhaving van de verlaagde vergoeding niet als noodzakelijk kan worden beschouwd om Antwerp Gateway te compenseren voor het tijdelijke verlies van haar concessie voor 7 jaar, aangezien Antwerp Gateway hoe dan ook niet daadwerkelijk gebruik maakte van dit deel van haar concessiegebied. Daarnaast zullen de verlaagde tonnageverplichtingen voor Antwerp Gateway (d.w.z. de verlaagde vergoeding) van kracht blijven tot en met 2042, dus veel langer dan de periode van 7 jaar waarin een deel van de concessie zou worden overgedragen.

Conclusie betreffende het economische voordeel

- (84) Op basis van de bovenstaande beoordeling is de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat maatregel 1 een voordeel voor PSA Antwerp en Antwerp Gateway inhoudt.
- (85) In dit stadium is de Commissie van mening dat maatregel 2 een einde stelt aan een mogelijk voordeel voor PSA Antwerp, aangezien de oorspronkelijke tonnageverplichtingen bij deze maatregel geleidelijk opnieuw worden ingevoerd³¹. Voor Antwerp Gateway daarentegen bleven de aangepaste tonnageverplichtingen gelden en zou nog steeds sprake zijn van een potentieel voordeel in verband met de verlaagde tonnageverplichtingen.

7.2.5. Conclusie betreffende de aanwezigheid van steun

- (86) Op basis van de bovenstaande argumenten betwijfelt de Commissie in dit stadium of het GHA bij de vaststelling van maatregel 1 daadwerkelijk heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie.
- (87) Voorts betwijfelt de Commissie of het GHA, mocht blijken dat het bij de vaststelling van maatregel 1 heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie, bij de vaststelling van maatregel 2 en de handhaving van de verlaagde vergoeding in overeenstemming met maatregel 1 met betrekking tot Antwerp Gateway heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie, gelet op het feit dat het initiële vergoedingsniveau van vóór de crisis opnieuw is ingevoerd voor de rechtsopvolger van PSA Antwerp, namelijk PSA DGD.
- (88) De Commissie vraagt zich bijgevolg af of het GHA aan PSA Antwerp en Antwerp Gateway geen selectief voordeel heeft verschaft dat afkomstig is van staatsmiddelen en dat de mededinging verstoort of dreigt te verstoren en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (89) De Commissie is in dit stadium derhalve van mening dat de hierboven beschreven maatregelen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen vormen.

³¹ Met betrekking tot haar rechtsopvolger PSA DGD.

7.3 Onrechtmatige steun

- (90) Als de onderzochte maatregelen staatssteun zouden inhouden, zouden zij door België zijn genomen in strijd met de verplichtingen ten aanzien van kennisgeving en standstill van artikel 108, lid 3, VWEU. De Commissie is in dit stadium derhalve van oordeel dat deze maatregelen als onrechtmatige staatssteun kunnen worden aangemerkt.

7.4 Verenigbaarheid met de interne markt

- (91) Voor zover de maatregelen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen, moet de Commissie beoordelen of die steun verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard.
- (92) Het is aan de lidstaat om mogelijke gronden voor de verenigbaarheid aan te dragen en aan te tonen dat aan de voorwaarden voor deze verenigbaarheid is voldaan³². België is echter van oordeel dat de maatregelen geen staatssteun vormen, en heeft bijgevolg geen gronden voor verenigbaarheid aangevoerd.
- (93) De Commissie is niettemin nagegaan of een van de mogelijke in het VWEU vastgelegde verenigbaarheidsgronden op het eerste gezicht van toepassing is.
- (94) De Commissie is met name nagegaan of de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU van toepassing kunnen zijn.
- (95) De uitzonderingen van artikel 107, lid 2, VWEU, die betrekking hebben op steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen en steunmaatregelen aan bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland, zijn in deze zaak niet van toepassing.
- (96) Krachtens artikel 107, lid 3, onder a), VWEU zijn steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, toegestaan, maar deze uitzondering lijkt in deze zaak niet van toepassing te zijn, aangezien het geen steun ter bevordering van de economische ontwikkeling in dergelijke streken in België betreft.
- (97) De maatregelen kunnen evenmin worden beschouwd als steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, zoals bedoeld in artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, noch als steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen zoals bedoeld in artikel 107, lid 3, onder d), VWEU.
- (98) Tot slot moeten de maatregelen worden onderzocht in het licht van artikel 107, lid 3, onder c), waarin is bepaald dat steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale

³² Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 28 april 1993, Italië/Commissie, C-364/90, ECLI:EU:C:1993:157, punt 20. Zie ook het arrest van het Gerecht van 27 september 2012, Italië/Commissie, T-257/10, ECLI:EU:T:2012:504, lid 135.

economieën te vergemakkelijken, zijn toegestaan mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. In dit stadium van het onderzoek heeft de Commissie twijfels over de mogelijke verenigbaarheid van de maatregel met de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder c). De Belgische autoriteiten hebben ook geen argumenten aangevoerd om aan te tonen dat deze uitzondering in deze zaak van toepassing kan zijn.

- (99) De Commissie is veeleer van oordeel dat de betrokken maatregelen resulteren in een verlichting van de lasten die normaal gesproken door PSA Antwerp en Antwerp Gateway moeten worden gedragen, en dat ze bijgevolg exploitatiesteun vormen. Dergelijke steun kan niet als verenigbaar met de interne markt worden aangemerkt, aangezien die er niet toe strekt de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken.
- (100) De Commissie is in dit stadium van oordeel dat de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU niet van toepassing zijn.

7.4.1 Conclusie betreffende de verenigbaarheid

- (101) In dit stadium heeft de Commissie bijgevolg twijfels ten aanzien van de verenigbaarheid van de maatregelen met de interne markt.

8. CONCLUSIE

In het licht van bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie, handelend volgens de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, België binnen een maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel. Zij verzoekt uw autoriteiten onverwijld een kopie van dit schrijven te doen toekomen aan de potbegünstigden van de steun.

Voorts deelt de Commissie België mee dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van dit schrijven en van een samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis zal stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de lidstaten van de EVA die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement van het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking.

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 ermee instemt dat dit schrijven in zijn geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek, waarin moet worden aangegeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
1049 Brussel
België

Faxnr.: +32 22961242

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

MARGRETHE Vestager
Lid van de Commissie

VOOR GELIJKLUIDEND AFSCHRIFT
Voor de secretaris-generaal

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur van de Griffie
EUROPESE COMMISSIE