



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.10.2014
C(2014) 6849 final

OPENBARE VERSIE

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

BESLUIT VAN DE COMMISSIE
van 1 oktober 2014
BETREFFENDE DE MAATREGELEN
SA.14093 (C76/2002)
door België ten uitvoer gelegd
ten faveure van Brussels South Charleroi Airport en Ryanair

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

BESLUIT VAN DE COMMISSIE	1
1. De procedure	5
2. Schets van de context van de hier te onderzoeken maatregelen	8
2.1. Oprichting van BSCA en SOWAER - Overzicht van de toezeggingen van het Waals Gewest en SOWAER ten aanzien van Brussels South Charleroi Airport.....	8
2.1.1. De staatshervorming van 1980.....	8
2.1.2. De oprichting van BSCA en de overeenkomst Gewest/BSCA van 1991	8
2.1.3. De maatregelen met betrekking tot de uitkering van de subsidie "brandbestrijding-onderhoud" door het Gewest aan BSCA in de periode 1997-2002.....	9
2.1.4. De pijlers van het investeringsplan voor de luchthaven van Charleroi in 1999-2000.....	10
2.1.5. De oprichting van SOWAER op 1 juli 2001.....	12
2.1.6. Overeenkomst SOWAER/BSCA van 15 april 2002 en wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA	13
2.1.7. Herziening van 3 april 2003 van het investeringsprogramma	13
2.1.8. Overeenkomst SOWAER/BSCA van 4 april 2006 en wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA.....	14
2.1.9. Wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA	14
2.2. De ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi	15
2.3. Het statuut en de aandelenverhouding in BSCA	15
3. Beschrijving van de maatregelen	17
3.1. De maatregelen van het Gewest en SOWAER ten faveure van BSCA	18
3.1.1. De terbeschikkingstelling van gronden en infrastructuurvoorzieningen van de luchthaven van Charleroi, met inbegrip van dankzij het investeringsprogramma tot stand gekomen infrastructuurvoorzieningen, en het verrichten van bepaalde diensten waaronder met name de grote reparaties aan de infrastructuur, in ruil voor een concessievergoeding.....	18
3.1.2. De gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit	22
3.1.3. De door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging.....	25
3.2. De maatregelen van het Gewest en SOWAER ten faveure van Ryanair	26
3.2.1. De overeenkomsten van 2001	26
3.2.2. Het ministerieel besluit van 11 juni 2004 en de brief van BSCA van 24 juni 2004	28
3.2.3. De wijzigingsclausule van 2005.....	29
3.2.4. De wijzigingsclausule van 2010.....	30
3.2.5. De overdracht van de Promocy-aandelen van BSCA	31
4. Opmerkingen van belanghebbenden	31
4.1. Opmerkingen van belanghebbenden ten aanzien van de maatregelen ten faveure van BSCA.....	31
4.1.1. Brussels Airport Company	31
4.1.2. Brussels Airlines	35
4.1.3. Board of Airline Representatives (BAR)	39
4.1.4. Association of European Airlines (AEA)	40
4.1.5. Air France.....	41
4.1.6. BSCA	41
4.2. Opmerkingen van belanghebbenden ten aanzien van de maatregelen ten faveure van Ryanair	42
4.2.1. Britannia.....	42
4.2.2. Scandinavian Airlines (SAS)	43

4.2.3.	KLM Royal Dutch Airlines.....	43
4.2.4.	Air France.....	43
4.2.5.	Austrian Airlines	44
4.2.6.	Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport de Charleroi-Gosselies (ARACH)	44
4.2.7.	Belanghebbende A	44
4.2.8.	Belanghebbende B	44
4.2.9.	Brussels International Airport Company (BIAC), thans Brussels Airport Company (BAC)	46
4.2.10.	Belanghebbende C.....	46
4.2.11.	Brussels Airlines.....	47
4.2.12.	BSCA.....	49
4.2.13.	Ryanair	49
4.2.14.	TBI.....	49
4.2.15.	H.R.L. Morrison & Co	49
5.	De opmerkingen van België.....	50
5.1.	Opmerkingen van België ten aanzien van de maatregelen ten faveure van BSCA.....	50
5.1.1.	Geen staatssteun voor BSCA	50
5.1.2.	De verenigbaarheid van de steun ten faveure van BSCA	62
5.2.	De opmerkingen van België ten aanzien van de maatregelen ten faveure van Ryanair..	67
5.3.	De opmerkingen van België ten aanzien van de verjaringstermijn.....	67
5.4.	Opmerkingen van België met betrekking tot de schending van het gewettigd vertrouwen.....	68
6.	Beoordeling van de maatregelen.....	70
6.1.	De vraag of er sprake is van staatssteun ten faveure van BSCA.....	70
6.1.1.	Het begrip "onderneming" in de zin van artikel 107 VWEU.....	70
6.1.2.	Selectief voordeel.....	81
6.1.3.	Gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid van de maatregelen aan de Staat	98
6.1.4.	Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.....	100
6.1.5.	Conclusie over het bestaan van steun voor BSCA.....	100
6.2.	De vraag of er sprake is van staatssteun ten faveure van Ryanair.....	100
6.2.1.	Toerekenbaarheid aan de Staat van de wijzigingsclausule van 2010	100
6.2.2.	Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie ..	103
6.2.3.	Conclusie over de vraag of er sprake is van staatssteun ten faveure van Ryanair ...	127
6.3.	De verenigbaarheid van de steun ten faveure van BSCA met de interne markt	127
6.3.1.	De verenigbaarheid op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.....	128
6.3.2.	De verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU.....	128
6.4.	De toepasselijkheid van de verjaringstermijn op de steun ten faveure van BSCA ...	142
6.4.1.	Wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002.....	143
6.4.2.	Wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA ..	144
6.4.3.	Wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA	145
6.4.4.	Conclusie.....	145
6.5.	De toepasselijkheid van het beginsel van het gewettigd vertrouwen op de gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit .	145
6.5.1.	Geen precieze toezeggingen.....	146
6.5.2.	Voorzienbaarheid van de verandering van de gedragslijn	146

7.	Conclusie en kwantificering van de van BSCA terug te vorderen steun	147
7.1.	Onrechtmatig ten uitvoer gelegde steun ten faveure van BSCA.....	147
7.2.	De terug te vorderen steun.....	152

BESLUIT VAN DE COMMISSIE
van 1 oktober 2014
BETREFFENDE DE MAATREGELLEN
SA.14093 (C 76/2002)

door België ten uitvoer gelegd
ten faveure van Brussels South Charleroi Airport en Ryanair

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea¹,

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken², en gezien deze opmerkingen,

OVERWEGENDE HETGEEN VOLGT:

1. DE PROCEDURE

- (1) Naar aanleiding van in juli 2001 in de Belgische pers verschenen informatie en na een klacht in januari 2002 is de Commissie meegedeeld dat België aan luchtvaartmaatschappij Ryanair Ltd (hierna "Ryanair" genoemd) steunmaatregelen had toegekend voor de exploitatie van luchtdiensten op de luchthaven van Charleroi. Bij brieven van 21 november 2001, 13 juni 2002 en 4 juli 2002 en naar aanleiding van een bijeenkomst op 9 oktober 2002 heeft België de Commissie in dat verband informatie verstrekt.
- (2) Bij brief van 11 december 2002³ (hierna "het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd) heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van deze maatregelen de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden (hierna "de formele onderzoeksprocedure" genoemd). Op 14 februari 2003 heeft België zijn opmerkingen ingediend.
- (3) Het besluit tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁴. De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken maatregelen binnen één maand vanaf de datum van die bekendmaking te maken.
- (4) De Commissie heeft van belanghebbenden opmerkingen ontvangen. Zij heeft deze opmerkingen bij brieven van 19 maart en 22 april 2003 aan België gezonden om België de

¹ Met ingang van 1.12.2009 zijn de artikelen 87 en 88 VEG respectievelijk de artikelen 107 en 108 VWEU geworden. De bepalingen in beide Verdragen zijn inhoudelijk identiek. In het kader van dit besluit moeten verwijzingen naar de artikelen 107 en 108 VWEU waar nodig worden begrepen als verwijzingen naar, respectievelijk, de artikelen 87 en 88 VEG. Met het VWEU werden ook enkele terminologische wijzigingen ingevoerd, zoals de vervanging van "Gemeenschap" door "Unie", van "gemeenschappelijke markt" door "interne markt" en van "Gerecht van eerste aanleg" door "Gerecht". In dit besluit wordt de terminologie van het VWEU aangehouden.

² PB C 248 van 17.8.2012, blz. 1.

³ SG (2002) D/233141.

⁴ PB C 18 van 25.1.2003, blz. 3.

gelegenheid te bieden daarbij zijn opmerkingen te maken. De Commissie heeft de opmerkingen van België ontvangen bij brieven van 16 en van 27 mei 2003.

- (5) Op verzoek van de Commissie hebben drie bijeenkomsten met de Belgische autoriteiten plaatsgevonden, namelijk op 24 juni 2003 en op 23 en 25 juli 2003. Na die bijeenkomsten is de door de Commissie gevraagde aanvullende informatie op 27 augustus 2003 ingediend.
- (6) Op 19 december 2003 heeft België de Commissie een brief met aanvullende inlichtingen gezonden. In die brief vroegen de Belgische autoriteiten om een nieuwe bijeenkomst met de Commissie; die bijeenkomst heeft op 16 januari 2004 plaatsgevonden.
- (7) Op 12 februari 2004 heeft de Commissie een gedeeltelijk negatieve eindbeschikking gegeven⁵ (hierna "de beschikking van 2004" genoemd).
- (8) Die beschikking werd nietig verklaard door een arrest van het Gerecht van 17 december 2008⁶ (hierna "het arrest van 2008" genoemd), waardoor de Commissie een nieuw eindbesluit met betrekking tot de betrokken maatregelen moest vaststellen. Het Gerecht was van oordeel dat de Commissie blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te weigeren de door het Waals Gewest (hierna ook "het Gewest" genoemd) en de exploitant van de luchthaven van Charleroi, Brussels South Charleroi Airport NV (hierna "BSCA" genoemd), aan Ryanair verleende voordelen samen te onderzoeken en na te gaan of die twee entiteiten zich, samen beschouwd, als rationele marktdeelnemers in een markteconomie hadden gedragen. Door het arrest van 2008 moest de formele onderzoeksprocedure die met de eindbeschikking van 2004 was afgesloten, opnieuw worden geopend.
- (9) Bij brief van 23 juli 2010 heeft de Commissie België en de partijen die in het kader van de op 11 december 2002 ingeleide formele onderzoeksprocedure opmerkingen hadden gemaakt, de mogelijkheid gegeven om nieuwe opmerkingen te maken in het kader van de formele onderzoeksprocedure die na het arrest van 2008 opnieuw was ingeleid. Op verzoek van de Commissie van 20 april 2011 hebben de Belgische autoriteiten bij brieven van 14 juli en 21 september 2011 aanvullende inlichtingen gezonden.
- (10) Bij brief van 21 maart 2012 heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit om de formele onderzoeksprocedure uit te breiden naar nieuwe maatregelen (hierna "het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure" genoemd).
- (11) Dat besluit tot uitbreiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*⁷. De Commissie nodigde belanghebbenden uit hun opmerkingen over de betrokken maatregelen te maken.
- (12) Op 22 mei 2012 heeft België zijn opmerkingen ingediend. Deze opmerkingen van 22 mei 2012 bevatten niet de overzichtstabel van bijlage I bij het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure. Deze tabel werd op 5 juni 2012 ingediend.
- (13) Op 9 augustus 2012 heeft de Commissie om aanvullende gegevens verzocht met betrekking tot de lasten die op de Société Wallonne des Aéroports (hierna "SOWAER" genoemd) drukken door haar investeringen voor de luchthaven van Charleroi en haar taken ten behoeve van BSCA. Op 3 september 2012 hebben de Belgische autoriteiten de jaarrekeningen van SOWAER voor de periode 2001-2004 ingediend, terwijl zij op 9 en 18 oktober aanvullende gegevens verschaften.

⁵ PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1.

⁶ Arrest van het Gerecht van 17 december 2008, Ryanair Ltd/Commissie, T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585.

⁷ PB C 248 van 17.8.2012, blz. 1.

- (14) Op 26 oktober 2012 heeft de Commissie na een bijeenkomst om aanvullende gegevens verzocht. Op 9 november 2012 heeft België deze gegevens verschaft.
- (15) De Commissie heeft van de volgende belanghebbenden opmerkingen ontvangen:
- op 14 september 2012 opmerkingen van belanghebbende C;
 - op 17 september 2012 opmerkingen van de Board of Airline Representatives (BAR), alsmede de opmerkingen van Air France, van de Association of European Airlines (AEA) en van Brussels Airport Company (BAC);
 - op 18 september 2012 opmerkingen van Brussels Airlines;
 - op 4 oktober 2012 opmerkingen van BSCA;
 - op 3 oktober 2012 opmerkingen van Ryanair, waarin werd verwezen naar de opmerkingen die op 30 september 2011, 13 april 2012 en 4 juli 2012 waren ingediend. Ryanair heeft aanvullende opmerkingen ingediend op 10 april 2013, 20 december 2013, en 17 en 31 januari 2014.
- (16) De Commissie heeft deze opmerkingen naar België doorgeleid op 2 juli en 29 oktober 2012, 3 mei 2013, 22 januari en 24 februari 2014, om België in de gelegenheid te stellen daarbij opmerkingen te maken. De Commissie heeft de opmerkingen van België ontvangen bij brieven van 17 juli 2012, 14 december 2012 en 5 juni 2013.
- (17) Op 14 januari 2014 heeft de Commissie België om aanvullende gegevens verzocht, met name om het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie te kunnen toepassen op de maatregelen ten faveure van BSCA. België heeft hierop geantwoord bij brieven van 7 en 24 februari 2014. Aangezien deze antwoorden echter onvolledig waren, heeft de Commissie België op 10 maart 2014 een rappelbrief gezonden, waarin werd aangegeven welke antwoorden ontbraken en werd gevraagd om die vragen te beantwoorden. Op 24 maart 2014 heeft België aanvullende elementen verschaft.
- (18) Op 7 februari 2014 heeft de Commissie België om aanvullende gegevens gevraagd, met name wat betreft de maatregelen ten faveure van Ryanair. Op 18 en 24 maart 2014 heeft België een deel van de antwoorden op de vragen ingediend.
- (19) Op 7 februari 2014 vond op de luchthaven van Charleroi ook een bijeenkomst plaats tussen de vertegenwoordigers van het Waals Gewest, SOWAER en BSCA, enerzijds, en de diensten van de Commissie, anderzijds.
- (20) Op 25 februari en 11 maart 2014 heeft de Commissie België om aanvullende gegevens verzocht en met name om toelichting bij de elementen die België op 7 en 24 februari 2014 had aangedragen met betrekking tot de maatregelen van het Gewest en SOWAER ten faveure van BSCA. België heeft hierop geantwoord bij brieven van 25 maart en 4 april 2014 (de bijlagen bij deze brief kwamen op 9 april 2014 in).
- (21) Op 17 en 19 maart 2014 heeft de Commissie, na de vaststelling van de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen⁸ (hierna "de richtsnoeren luchtvaartsteun" genoemd), België en de belanghebbenden gevraagd hun opmerkingen te maken over de toepassing van de nieuwe richtsnoeren in deze zaak. Voorts werd op 15 april 2014 een mededeling bekendgemaakt waarin de lidstaten en belanghebbenden werd verzocht hun opmerkingen te maken, onder meer in de onderhavige zaak, in het licht van de inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun. De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van Brussels Airport Company, van Brussels Airlines, van de Board of Airlines Representatives, van Air France, en van de vereniging Transport &

⁸ PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

Environnement. Op 26 mei 2014 heeft zij deze opmerkingen doorgezonden naar België. Op 26 juni 2014 heeft België zijn opmerkingen in dat verband gemaakt.

- (22) Op 11 april 2014 vond een nieuwe bijeenkomst plaats tussen de diensten van de Commissie, enerzijds, en België, BSCA en SOWAER, anderzijds. Na deze bijeenkomst heeft België documenten ingediend, samen met een notitie van 5 mei 2014 betreffende openbare-diensttaken waarmee BSCA is belast.
- (23) Op 5 mei 2014 heeft de Commissie België een nieuw verzoek om inlichtingen gezonden, waarop België op 13 mei 2014 heeft geantwoord.
- (24) Bij brief van 7 mei 2014 heeft België erin toegestemd dat de Commissie in het kader van deze zaak, rekening houdende met de toezegging van de diensten van de Commissie om zo snel als mogelijk een Nederlandse vertaling van het besluit mee te delen, bij wijze van uitzondering, in het Frans overeenkomstig artikel 297 VWEU kennis kon geven van het besluit. België heeft ermee ingestemd dat alleen de tekst van het besluit in de Franse taal authentiek is en dat het besluit in werking treedt bij de kennisgeving ervan in het Frans.
- (25) Op 2 juli 2014 heeft Brussels Airlines een geactualiseerde versie meegedeeld van de opmerkingen die zij op 25 september 2013 had ingediend na de bekendmaking van de ontwerp-versie van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun. Deze opmerkingen zijn op 4 juli 2014 naar België doorgeleid, en op 18 juli 2014 heeft België zijn opmerkingen meegedeeld.

2. SCHETS VAN DE CONTEXT VAN DE HIER TE ONDERZOEKEN MAATREGELEN

2.1. Oprichting van BSCA en SOWAER - Overzicht van de toezeggingen van het Waals Gewest en SOWAER ten aanzien van Brussels South Charleroi Airport

2.1.1. De staatshervorming van 1980

- (26) Door de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben de Gewesten in België de nodige bevoegdheden gekregen voor de uitrusting en exploitatie van de openbare luchthavens en vliegvelden op hun grondgebied, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal (Brussels Airport) waarvoor de Belgische federale overheid de betrokken bevoegdheden heeft behouden.
- (27) Volgens België⁹ heeft de Waalse regering toen besloten om het economische potentieel van dit soort vervoersinfrastructuur te benutten en om geleidelijk aan de vereiste investeringen uit te voeren. Op 2 mei 1989 heeft de Waalse regering een notitie van de minister van Transport bekrachtigd waarin was bepaald: "De belangrijkste doelstelling van de Waalse Executieve is dus om er alles aan te doen om te bewerkstelligen dat de Waalse luchthavens en vliegvelden snel hun break-even-point bereiken. Om dat doel te bereiken moeten verschillende acties tegelijkertijd uitgevoerd worden en met name op het gebied van de infrastructuur."

2.1.2. De oprichting van BSCA en de overeenkomst Gewest/BSCA van 1991

- (28) In 1991 heeft het Gewest BSCA opgericht om de luchthaven van Charleroi-Brussel-Zuid (hierna "de luchthaven van Charleroi" genoemd) te beheren.
- (29) Bij overeenkomst (*convention*) van 9 juli 1991 (hierna "de overeenkomst Gewest/BSCA" genoemd) heeft het Gewest aan BSCA voor een periode van 50 jaar verleend:

⁹ Notitie van België van 24.2.2014.

- een dienstenconcessie voor het zakelijke beheer van het openbaar domein van de luchthaven van Charleroi;
 - een domaniale concessie betreffende het permanente en exclusieve gebruik van het luchthaventerrein.
- (30) De overeenkomst Gewest/BSCA - met inbegrip van het daaraan gehechte lastenboek (hierna "het bestek" genoemd) - legt de verdeling van de lasten tussen het Waals Gewest en BSCA vast:
- a) voor de dienstenconcessie is in de overeenkomst Gewest/BSCA¹⁰ bepaald dat BSCA de verplichtingen met betrekking tot het technische en zakelijke beheer van de luchthavenzone "voor haar rekening neemt". Niettemin zal het Gewest, op grond van artikel 25 van het bestek, tot en met 1 januari 1997 "de kosten van brandbestrijdings¹¹- en onderhoudsdiensten¹²" voor zijn rekening nemen;
 - b) voor de domaniale concessie is in de overeenkomst bepaald dat het Gewest is belast met het bouwrijp maken en met alle werkzaamheden voor de inrichting, installatie en uitrusting van de in concessie gegeven zone¹³, terwijl BSCA verantwoordelijk blijft voor de schoonmaak en het onderhoud van de in concessie gegeven zone¹⁴. In het bestek¹⁵ is voorts een jaarprogramma of meerjarenprogramma voor uitrusting opgenomen, dat door BSCA wordt voorgesteld en in samenspraak met het Gewest wordt vastgelegd en waarvan de financiering ten laste komt van de concessieverlenende autoriteit.
- (31) Wat de vergoedingen betreft is in de overeenkomst het volgende bepaald¹⁶:
- BSCA wordt gemachtigd tot inning van de luchthavengelden en alle vergoedingen voor alle diensten die zij dient te verrichten;
 - in ruil voor de concessie betaalt BSCA aan het Gewest een jaarlijkse vergoeding van 35% van de in het jaar voordien geïnde luchthavengelden. Deze vergoeding gaat naar een fonds dat bestemd is voor de financiële regeling van door de exploitatie van de luchthaven ontstane milieuproblemen.

2.1.3. *De maatregelen met betrekking tot de uitkering van de subsidie "brandbestrijding-onderhoud" door het Gewest aan BSCA in de periode 1997-2002*

- (32) Volgens wijzigingsclausule (*avenant*) nr. 2 bij het bestek wordt de tenlasteneming van de "kosten van de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten" door het Gewest verlengd tot en

¹⁰ Artikel 3.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA.

¹¹ Volgens artikel 12 van het bestek wordt de brandbestrijdingsdienst gedefinieerd aan de hand van de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

¹² Op grond van de artikelen 12 en 19 van het bestek wordt de onderhoudsdienst gedefinieerd als "de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbanen, de omgeving van de luchthaven, de voertuigen, enz." en als "het onderhoud van de terreinen, gebouwen en installaties, de werken en voorzieningen die in de concessie zijn opgenomen of ter beschikking gesteld zodat zij steeds geschikt zijn voor het gebruik waarvoor zij zijn bestemd".

¹³ Artikel 10.1 van de overeenkomst Gewest/BSCA.

¹⁴ Volgens artikel 13.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA blijft BSCA verantwoordelijk voor de schoonmaak en het onderhoud van de in concessie gegeven zone. Zij moet ook alle nodige kleine of grote reparaties voor haar rekening nemen. Niettemin is in wijzigingsclausule (*avenant*) nr. 1 bij de overeenkomst de verantwoordelijkheid van BSCA beperkt tot uitsluitend grote reparaties die nodig zijn door gebrek aan dringend onderhoud.

¹⁵ Artikel 22 van het aan de overeenkomst Gewest/BSCA gehechte bestek.

¹⁶ Artikel 18 van de overeenkomst Gewest/BSCA.

met 1 januari 2000.

- (33) Het Gewest heeft ook de kosten van de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten voor 2000¹⁷ en 2001¹⁸ ten laste genomen.
- (34) Wat het jaar 2002 betreft, heeft België aangevoerd dat het weliswaar steeds de bedoeling was dat het Gewest een vergoeding zou blijven toekennen voor deze kosten, maar dat de oprichting van SOWAER en het uitwerken van een nieuw rechtskader tot vertraging hebben geleid bij het formaliseren van de verlenging van deze compensatie. Volgens België werd het behoud van deze tenlasteneming bevestigd door een brief van BSCA van 5 juli 2001 aan de Waalse overheidsdienst voor Transport en Uitrusting, waarin de krachtlijnen van het budget 2002 van BSCA werden geschetst met betrekking tot de kosten van die diensten, na een telefoongesprek waarin de tenlasteneming van die diensten door het Gewest voor 2002 werd bevestigd.

2.1.4. *De pijlers van het investeringsplan voor de luchthaven van Charleroi in 1999-2000*

- (35) Eind van de jaren 1990 voerden externe consultants een reeks studies uit over de mogelijkheden om de luchthaven van Charleroi uit te bouwen. Zo liet het Gewest door Tractebel een strategische studie uitvoeren over de uitbouw van de luchthaven van Charleroi; deze werd in april 2000 afgerond¹⁹. Tegelijkertijd was er een studie van Roland Berger International Management Consultant van juli 2000 over de ontwikkeling van een luchthavenstrategie voor Wallonië²⁰. Tenslotte liet Grands Travaux de Marseille (GTM), in het kader van onderhandelingen met het Gewest vanaf begin 2001 met het oog op een eventuele toetreding tot het kapitaal van BSCA, een studie uitvoeren over het ontwikkelingspotentieel van de luchthaven²¹.
- (36) Volgens België stond zelfs vóór die studies en door de technische restricties van de bestaande infrastructuur²² vast dat een nieuwe terminal moest worden gebouwd in de zone

¹⁷ Op grond van het decreet van 16 december 1999 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2000 en het besluit van de Waalse regering van 27 september 2000 tot toekenning van een exploitatiesubsidie aan BSCA ter dekking van de uitgaven voor brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten op de luchthaven van Charleroi voor het jaar 2000.

¹⁸ Op grond van het decreet van 14 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2001 en het besluit van de Waalse regering van 4 oktober 2001 tot toekenning van een exploitatiesubsidie aan BSCA ter dekking van de uitgaven voor brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten op de luchthaven van Charleroi voor het jaar 2001.

¹⁹ Deze studie betrof het plan voor de ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi-Brussel-Zuid op middellange (5 jaar) en lange termijn (20 jaar). Daarin was sprake van het project voor een nieuwe terminal-noord en werd een precieze beschrijving gegeven van de voorgestelde investeringen.

²⁰ Deze studie belichtte de potentiële niches voor de luchthaven van Charleroi en met name het scenario van een basis voor een lagekostenmaatschappij, waarbij Ryanair werd genoemd. In die studie werden de investeringen becijferd die moesten worden uitgevoerd om de luchthaven uit te bouwen: het systeem van start-/landingsbanen, de onteigeningen, de saneringen en diverse netwerken, de graafwerkzaamheden, de nieuwe terminal, parkeerplaatsen, ontsluiting en particuliere toegang tot de luchthaven, aansluiting op het wegennet e.a., brandstoffen, controletoren, rollend materieel enz.

²¹ Deze studie bevestigde het segment waarin de luchthaven van Charleroi zich kon ontwikkelen: de lagekostenmaatschappijen, de regionale maatschappijen en de chartermaatschappijen. Deze studie bevestigde dat Ryanair een kans bood om het verkeersvolume op korte termijn snel te ontwikkelen met vijf vliegtuigen die daar hun basis hebben. Ook onderzocht deze studie de technische voorwaarden met betrekking tot de komst van luchtvaartmaatschappijen easyJet en Go en regionale maatschappijen en chartermaatschappijen.

²² Deze technische restricties hielden verband met de noodzaak te beschikken over een Instrument Landing System (ILS) van categorie III dat landen bij slechte zichtbaarheid mogelijk maakt. Dit was een onmisbaar element om luchtvaartmaatschappijen waarvan vliegtuigen daar gebaseerd waren, en lijnvluchten te kunnen ontvangen. Toentertijd strekte het project van de economische activiteitenzone Aéroport de Charleroi zich in

noord van de site. Een aantal gronden was al onteigend door de intercommunale Igretec die belast was met de oprichting van de Aéroport. Het Gewest heeft in de jaren 1990 zelf onteigeningen doorgevoerd en de intercommunale heeft in 1999 aan het Gewest de gronden afgestaan die zij zelf had onteigend. Op deze gronden werd de nieuwe passagiersterminal gebouwd, die thans in gebruik is.

- (37) Op een bijeenkomst van 20 juli 2000 heeft het Waals Gewest de krachtlijnen goedgekeurd van een kaderovereenkomst betreffende een meerjareninvesteringsprogramma op de luchthaven van Charleroi, waarin met name sprake is van "het concept van een nieuwe passagiersterminal", voor een totaal budget van 113,74 miljoen EUR.

Tabel 1: Infrastructuurinvesteringen volgens de kaderovereenkomst van 20 juli 2000 (x mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal (BEF)	Totaal (EUR)
Gronden	145					38			183	4,54
Infrastructuur	340	613	601	1 044	412	100	923	372	4 405	109,20

- (38) Op 8 november 2000 heeft het Gewest een besluit vastgesteld op grond van zijn besluit van 20 juli 2000, waarmee de aannames van het meerjareninvesteringsprogramma werden gewijzigd en de totale kostprijs van de investeringen op 121 miljoen EUR werd gebracht. Niettemin is het volgens de aan dat besluit gehechte notitie zo dat "de investeringen voor de nieuwe terminal en de daarbij behorende infrastructuur pas zullen worden uitgevoerd afhankelijk van de ontwikkeling van de specifieke behoeften. De tenlasteneming van die investeringen moet immers worden onderzocht afhankelijk van de ontwikkeling van de activiteiten." In de notitie wordt ook een raming gemaakt van de voor dat stadium door een nieuwe terminal ontstane kosten: "indien de reële behoeften van de luchthaven dat vereisen (...) zou de bouw van de nieuwe terminal en de daarbij behorende infrastructuur kunnen resulteren in een investering in een grootteorde van 1 514 miljoen BEF" (of ongeveer 37,5 miljoen EUR), zonder dat evenwel details worden gegeven over het tijdsschema voor de tenuitvoerlegging van dat bedrag (zie tabel 9). Op dat tijdstip waren de concrete financieringsvoorwaarden voor het investeringsprogramma van de luchthaven van Charleroi nog niet vastgelegd²³.

zijn initiële versie veel verder naar het zuiden uit, hetgeen de uitbouw van luchthaveninfrastructuur onmogelijk had gemaakt.

²³ Toen werd gedacht aan een financiële maatregel van de Société Régionale Wallonne du Transport (SRWT), een idee dat uiteindelijk werd opgegeven. In diezelfde notitie staat ook te lezen dat "de bestaande teksten (concessieovereenkomst, bestek en aangehechte protocollen) dus dienen te worden aangepast afhankelijk van de nieuwe formule die voor de financiering van de investeringen zal worden gekozen".

Tabel 2: Infrastructuurinvesteringen volgens de bij het besluit van 8 november 2000 gevoegde notitie (x mln)

	2000	2001	2002	2003	2004	Nà 2004	Totaal (BEF)	Totaal (EUR)
Totaal A	93	160	15		38		306	7,59
Totaal B	12	729	709	548	319	743	3 060	75,86
Terminal	0	0	1 514				1 514	37,53
Totaal	105	889	2 238	548	357	743	4 880	120,97

A: Directe financiering door het Gewest - B: Investeringsubsidies.

2.1.5. De oprichting van SOWAER op 1 juli 2001

- (39) Op 1 juli 2001 heeft het Gewest een vennootschap opgericht die onder haar uitsluitende zeggenschap staat, de Société Wallonne des Aéroports (SOWAER), die de luchthaveninfrastructuur in het Gewest moest ontwikkelen, deze voorzieningen ter beschikking moet stellen aan de exploitanten van de betrokken luchthavens en deze operationeel moet houden door het grote onderhoud en de grote reparaties voor haar rekening te nemen.
- (40) Voordien had het Gewest in een besluit van 23 mei 2011 "tot invoering van een financieel mechanisme en de oprichting van een gespecialiseerde vennootschap" de statuten en het financieel plan van SOWAER voor de periode 2011-2004 goedgekeurd²⁴, en met name een totaal investeringsbedrag voor de luchthaven van Charleroi van 3 753 miljoen BEF (ongeveer 93 miljoen EUR), waarvan 28 miljoen EUR bestemd was voor de nieuwe terminal (zie tabel 3).

Tabel 3: Infrastructuurinvesteringen volgens het op 23 mei 2001 door het Gewest goedgekeurde financieel plan van SOWAER (x mln)

	2001	2002	2003	2004	Totaal (BEF)	Totaal (EUR)
Gronden	253	15	0	38	306	7,59
Infrastructuur	741	709	548	319	2 317	57,44
Terminal	10	500	500	120	1 130	28,01
Totaal	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

- (41) Een gedetailleerd plan met daarin de laatste ontwikkelingen van de investeringsprogramma's voor Luik en Charleroi is in maart 2002 aan de raad van bestuur van SOWAER voorgelegd²⁵. Dit plan is nadien regelmatig opnieuw geactualiseerd (ongeveer eenmaal per jaar).
- (42) Nog steeds volgens het op 23 mei 2001 goedgekeurde financieel plan van SOWAER is de bijdrage aan het milieufonds voor 2002 gemaximeerd op 75 miljoen BEF

²⁴ Meegedeeld als bijlage 19 bij de brief van België van 26.8.2013.

²⁵ Meegedeeld als bijlage 2 bij de brief van België van 24.1.2014.

(1,86 miljoen EUR). Dit financieel plan voerde het saldo van het milieufonds ook op als opbrengsten van SOWAER, uit hoofde van de haar toevertrouwde taken.

2.1.6. Overeenkomst SOWAER/BSCA van 15 april 2002 en wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA

- (43) Op 15 april 2002 heeft SOWAER, die op 29 maart 2002 de in 1991 aan BSCA toegekende domaniale concessie had overgenomen, een domaniale subconcessieovereenkomst gesloten met BSCA (hierna "overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002" genoemd), op grond waarvan:
- a) BSCA voor de periode tot 2040 het exclusieve gebruik van de luchthavenzone heeft ten behoeve van haar bedrijfsactiviteiten. SOWAER zegt toe om in die zone van de luchthaven een investeringsprogramma uit te voeren (hierna "het investeringsprogramma" genoemd), dat in de overeenkomst SOWAER/BSCA nader is uiteengezet en identiek is aan het in overweging (40) genoemde programma. Daarnaast zegt SOWAER toe om de grote reparaties en het grote onderhoud uit te voeren met betrekking tot de gronden, gebouwen en infrastructuur;
 - b) in ruil voor de terbeschikkingstelling van de luchthavenzone, de uitvoering het investeringsprogramma en de uitvoering van de grote onderhoudswerkzaamheden moet BSCA een concessievergoeding betalen bestaande uit:
 - een jaarlijks variabel gedeelte van 35% van de luchthavengelden met een plafond dat mettertijd moest veranderen (hierna "de gemaximeerde variabele vergoeding" genoemd);
 - een jaarlijkse vaste vergoeding die ook mettertijd kan veranderen (hierna "de vaste vergoeding" genoemd).
- (44) Nagenoeg tezelfdertijd zijn het Gewest en BSCA op 29 maart 2002 een wijzigingsclausule overeengekomen tot wijziging van de overeenkomst Gewest/BSCA. Volgens deze wijzigingsclausule (wijzigingsclausule nr. 3 bij de overeenkomst Gewest/BSCA)²⁶ verbond het Gewest zich ertoe om aan BSCA uit te keren:
- een subsidie om de kosten te helpen dragen die ontstaan door de terbeschikkingstelling door SOWAER van gronden, gebouwen en infrastructuur op de luchthaven. Deze subsidie kwam overeen met de in overweging (43) bedoelde vaste vergoeding, zodat BSCA uiteindelijk alleen de gemaximeerde variabele vergoeding hoefde te dragen;
 - een subsidie waarmee de uitgaven (lasten en investeringen) werden terugbetaald die BSCA voor de diensten "onderhoud en brandbestrijding" moest doen; Met wijzigingsclausule nr. 3 werd ook artikel 25 van het bestek gewijzigd, doordat met name werd bepaald dat in de resultatenrekening voor de diensten "onderhoud en brandbestrijding" ook de investeringskosten en/of afschrijvingslasten voor investeringen worden opgenomen.

2.1.7. Herziening van 3 april 2003 van het investeringsprogramma

- (45) Op 3 april 2003 heeft de Waalse regering akte genomen van een herziening van het investeringsprogramma. Deze herziening hield onder meer in dat de capaciteit van de nieuwe terminal werd aangepast ten opzichte van de capaciteit waartoe in de initiële versie van het investeringsprogramma was besloten. Toen werd namelijk besloten om een

²⁶ Artikel 3.2.2 van wijzigingsclausule nr. 3 bij de overeenkomst Gewest/BSCA van 29 maart 2002.

terminal met een capaciteit van 3 miljoen passagiers - in plaats van 2 miljoen passagiers - te bouwen, alsmede een parking voor auto's die groter was dan aanvankelijk gepland. Deze herziening vertegenwoordigde een bedrag van 33 miljoen EUR bijkomende investeringen.

2.1.8. Overeenkomst SOWAER/BSCA van 4 april 2006 en wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA

- (46) De overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 werd op 4 april 2006 vervangen door een nieuwe overeenkomst (hierna "de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2006" genoemd). In deze laatste zijn in wezen de bepalingen van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 overgenomen, evenwel met de precisering van de inhoud van bepaalde diensten die SOWAER aan BSCA levert, naast de diensten die in de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 zijn vastgelegd. Bovendien wordt met deze overeenkomst ook de berekeningsmethode aangepast van de concessievergoedingen die BSCA aan SOWAER verschuldigd is.
- (47) Parallel hiermee werd op 10 maart 2006 de overeenkomst Gewest/BSCA gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 5. In artikel 3.2.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA is voortaan bepaald dat:
- een vergoeding van het Gewest wordt betaald voor de kosten die BSCA maakt ten behoeve van de diensten met betrekking tot de brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite;
 - deze vergoeding gemaximeerd is. Het maximum dat voor 2006 is vastgesteld op 5 744 000 EUR, wordt jaarlijks geïndexeerd.
- (48) In die wijzigingsclausule is voorts bepaald dat het bedrag van de financiële vergoeding vóór juli 2009 moet worden herzien.

2.1.9. Wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA

- (49) Op 15 januari 2008 is de overeenkomst Gewest/BSCA nogmaals gewijzigd (wijzigingsclausule nr. 6). Op grond van die wijziging:
- belast het Gewest BSCA niet alleen met het verrichten van de diensten inzake brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, maar ook met diensten met betrekking tot de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten²⁷, de marshalling²⁸ en de beveiliging²⁹ (deze taken werden voordien rechtstreeks door het Gewest uitgevoerd)³⁰;

²⁷ Deze taak omvat: i) het verzamelen van alle gegevens over vliegtuigbewegingen; ii) het verzamelen van diverse documenten van vliegtuigen, en iii) de planning en het beheer van de parkeerplaatsen voor vliegtuigen.

²⁸ Het met handsignalen naar een parkeerplaats loodsen van vliegtuigen.

²⁹ De diensten inzake beveiliging omvatten "beveiligingsonderzoek, camerabewaking, surveillancerondes en -patrouilles, toegangscontroles en het uitgeven van bezoekerspassen". De beveiligingstaken zijn toevertrouwd aan BSCA Security, een onderneming die voor 51% in handen is van het Waals Gewest en voor 49% van BSCA.

³⁰ De beveiligings- en veiligheidstaken op de luchthaven van Charleroi zijn aan BSCA toevertrouwd op grond van het decreet van 19 december 2007 tot wijziging van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens. Voorts worden, op grond van datzelfde decreet, de veiligheidstaken door BSCA toevertrouwd aan BSCA Security, een daartoe opgerichte naamloze vennootschap, waarvan het kapitaal voor 49% in handen is van BSCA en voor 51% van het Gewest.

* Deze informatie valt onder de geheimhoudingsplicht.

- vanaf dat ogenblik dekt de gewestsubsidie niet alleen de kosten van BSCA met betrekking tot de brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite (met behoud van het plafond), maar ook de kosten met betrekking tot beveiliging, de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van voorziene vluchten en de marshalling.

2.2. De ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi

- (50) De luchthaven van Charleroi had vóór 1 mei 1997 amper regelmatige gebruikers; van toen af aan ontving zij de luchtvaartmaatschappij Ryanair, aanvankelijk voor de exploitatie van één verbinding, Dublin-Charleroi. In april 2001 opende Ryanair in Charleroi zijn eerste basis op het Europese vasteland, door er eerst twee vliegtuigen te stationeren en door nieuwe bestemmingen aan te vliegen (Shannon, Glasgow, Pisa, Venetië en Carcassone).
- (51) Tussen 2000 en 2013 is het aantal passagiers op Charleroi toegenomen van rond 200 000 tot bijna 7 miljoen.

Tabel 4: Overzicht jaarlijks aantal passagiers op de luchthaven van Charleroi

Jaar	Passagiers	Jaar	Passagiers
2000	255 317	2007	2 458 980
2001	773 431	2008	2 957 026
2002	1 271 596	2009	3 937 187
2003	1 804 287	2010	5 195 372
2004	2 034 140	2011	5 901 007
2005	1 873 651	2012	6 156 427
2006	2 166 915	2013	6 786 979

- (52) Ryanair is steeds goed geweest voor meer dan [70-80]*% van de verkeersstroom op de luchthaven van Charleroi.

2.3. Het statuut en de aandelenverhouding in BSCA

- (53) Sinds 2001 is de aandelenverhouding binnen BSCA herhaaldelijk veranderd. Eind 2000 was BSCA namelijk voor meer dan 80% in handen van Sambrinvest³¹ - en in mindere mate van Cockerill Sambre, Igretec³² en enkele andere aandeelhouders.
- (54) Een eerste herschikking vond plaats op grond van een besluit van de Waalse regering van

³¹ Sambrinvest is een risicokapitaalverschaffer die actief is in de regio-Charleroi-Thuin. Zijn doel is het begeleiden en de ontwikkeling van kmo's. Tot 2012 was Sambrinvest voor 50% in handen van het Waals Gewest.

³² Igretec staat voor Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Etudes Techniques et Economiques. Deze intercommunale is betrokken bij de ontwikkeling en reconversie van Charleroi door de uitbouw van de luchthaven, de naburige Aéroport, en de inrichting van bedrijventerreinen. In Igretec werken 68 gemeenten samen, in hoofdzaak uit de provincie Henegouwen. Zij heeft de minister-president van het Waals Gewest als voorzitter.

8 februari 2001. Met dat besluit werd Sogepa³³, een vennootschap onder de zeggenschap van het Gewest, belast met de overname van de 2 680 aandelen-BSCA (of 43,79% van het kapitaal) die in handen waren van Sambrinvest, van de door BSCA zelf gehouden aandelen en van de aandelen die "particuliere aandeelhouders" wilden verkopen. Voorts heeft de regering in diezelfde overeenkomst de voor het luchthavenbeheer verantwoordelijke minister belast met "de opstelling van een overeenkomst tussen de aandeelhouders SOWAER, Sambrinvest en eventueel Igretec, waarin de verdeling van de bevoegdheden binnen BSCA, zowel in de algemene vergadering als in de raad van bestuur en het directiecomité, zal worden geregeld".

- (55) De Waalse regering besloot ook om parallel een kapitaalverhoging van BSCA door te voeren: het beginsel van deze herkapitalisatie duikt in mei 2001 op in een besluit van de Waalse regering³⁴. Deze kapitaalverhoging voor in totaal 3 941 300 EUR vond op 3 december 2002 plaats; SOWAER bracht 3 808 660 EUR in contanten in, in ruil voor 49,23% van de aandelen in het kapitaal van BSCA.

³³ De Société Wallonne de Gestion et de Participation (hierna "Sogepa" genoemd) is het financiële vehikel bij uitstek van het Waals Gewest voor steunverlening aan ondernemingen in een transitieproces. Zij is actief via kredieten of kapitaalverschaffing en beheer van deelnemingen, obligaties, voorschotten of belangen die het Waals Gewest of zijzelf in deze ondernemingen houdt via de haar door de regering opgedragen taken.

³⁴ Besluit van 23 mei 2001 betreffende de ontwikkeling van luchthavens, de uitbouw van een financieel mechanisme en de oprichting van een gespecialiseerde vennootschap. Met dat besluit hecht de Waalse regering haar goedkeuring aan de statuten van SOWAER en het financieringsplan, de budgettaire ramingen en de beheersstructuur van de onderneming. De regering verzoekt Sogepa om SOWAER op te richten en bepaalt dat "de financiering van milieumaatregelen, met uitzondering van isolatiewerkzaamheden, door SOWAER, in overleg met de concessiehouders, onderzocht zal worden".

Tabel 5: Evolutie van de aandelenverhouding binnen BSCA (in %)³⁵

Jaar	BSCA	SOWAER	Sogepa	Sambrinvest	Igretec	Belgian Airports	Overige
2000	6,21	-	0,00	82,84	2,29	0,00	8,66
2001	0,00	-	55,07	39,05	2,29	0,00	3,59
2002	0,00	49,23	27,01	19,16	2,32	0,00	2,28
2003	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2004	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2005	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2006	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2007	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2008	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2009	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2010	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2011	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2012	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2013	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67

Percentages telkens per 31 december van het betrokken jaar.

- (56) Tussen 2002 en 2008 beheerde SOWAER een aandeel van ongeveer 49% van het kapitaal van BSCA. Volgens de Belgische autoriteiten vond dit beheer plaats voor rekening van de Waalse regering.
- (57) In 2009 heeft BSCA zijn kapitaal opengesteld voor een particuliere partner. Het Belgian Airports-consortium (hierna "Belgian Airports" genoemd), bestaande uit de Italiaanse groep SAVE en de Belgische Gemeentelijke Holding NV³⁶ heeft zo 27,65% van de aandelen van de luchthavenexploitant in handen gekregen. Belgian Airports beschikt over een vetorecht voor een aantal belangrijke besluiten, onder meer ook de zakelijke overeenkomsten met Ryanair.

3. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

- (58) Dit besluit ziet op twee soorten maatregelen:
- de maatregelen van het Gewest en SOWAER ten faveure van BSCA (deel 3.1);
 - de maatregelen van het Gewest, SOWAER en BSCA ten faveure van Ryanair (deel 3.2).

³⁵ Brieven van de Belgische autoriteiten van 21.9.2011 en 6.2.2014.

³⁶ Deze vennootschap is in 2011 vereffend.

3.1. De maatregelen van het Gewest en SOWAER ten faveure van BSCA

(59) De procedure betreft de volgende maatregelen ten faveure van BSCA:

- op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA en de investeringsbesluiten, de terbeschikkingstelling aan BSCA van gronden en infrastructuurvoorzieningen van de luchthaven van Charleroi en de uitvoering van een investeringsprogramma om deze te moderniseren en uit te breiden, alsmede het verrichten van bepaalde diensten door SOWAER met inbegrip van de grote reparaties aan de infrastructuur, in ruil voor een door BSCA verschuldigde vergoeding (deel 3.1.1);
- op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA de toekenning door het Gewest van een subsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit (cf. deel 3.1.2), en
- de intekening door SOWAER op 3 december 2002 op een verhoging van het maatschappelijk kapitaal van BSCA (deel 3.1.3).

3.1.1. *De terbeschikkingstelling van gronden en infrastructuurvoorzieningen van de luchthaven van Charleroi, met inbegrip van dankzij het investeringsprogramma tot stand gekomen infrastructuurvoorzieningen, en het verrichten van bepaalde diensten waaronder met name de grote reparaties aan de infrastructuur, in ruil voor een concessievergoeding*

3.1.1.1. De terbeschikkingstelling van gronden en infrastructuurvoorzieningen van de luchthaven van Charleroi, met inbegrip van dankzij het investeringsprogramma tot stand gekomen infrastructuurvoorzieningen

(60) Op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 neemt SOWAER de volgende maatregelen:

- zij kent BSCA voor de periode tot 2040 een domaniale subconcessie toe voor het permanente en exclusieve gebruik van de luchthavenzone ten behoeve van haar bedrijfsactiviteiten;
- zij stelt BSCA nieuwe investeringen ter beschikking. Het investeringsprogramma dat met name bestaat uit de bouw van een nieuwe terminal, de verlenging van de start-/landingsbaan, de aanleg van een taxibaan en parkeerplaats voor bijkomende vliegtuigen en uitrusting voor naderingsverkeersleiding, vertegenwoordigt een bedrag van 93 miljoen EUR³⁷;

Tabel 6: Investeringsprogramma gehecht aan de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 (x mln)

	2001	2002	2003	2004	Totaal (BEF)	Totaal (EUR)
Gronden	253	15	0	38	306	7,59
Infrastructuur	741	709	548	319	2 317	57,44
Terminal	10	500	500	120	1 130	28,01
Totaal	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

- zij voert de grote reparaties en het grote onderhoud uit voor de luchthavengronden, -

³⁷ Dit programma is identiek aan het in overweging 41 bedoelde programma.

gebouwen en -infrastructuur die zich in de in concessie gegeven zone bevinden.

- (61) Het investeringsprogramma werd jaarlijks herzien. Bij deze herzieningen ging het zowel om aanpassingen in verband met de meerkosten waarmee in april 2002 niet was gerekend, als om besluiten over nieuwe investeringen. Met name heeft de Waalse regering op 3 april 2003 kennis genomen van een herziening van het investeringsprogramma dat door de raad van bestuur van SOWAER was goedgekeurd. Bij deze herziening³⁸ ging het met name om een nieuwe terminal met een capaciteit die veel groter was dan aanvankelijk was gepland (3 miljoen in plaats van 2 miljoen passagiers) en een parking voor auto's die veel groter was dan aanvankelijk was gepland. Deze herziening betekende voor 33 miljoen EUR bijkomende investeringen.
- (62) Het investeringsprogramma is tot en met 2009 jaarlijks herzien³⁹. De totale kostprijs van het investeringsprogramma van SOWAER in Charleroi voor de periode 2002-2010, bedraagt volgens de aanpassingen van de laatste bijwerking ervan door de raad van bestuur van SOWAER in 2009, 219 103 435 EUR⁴⁰. Ook al draagt dit investeringsprogramma de titel "investeringsprogramma 2002-2010", toch lopen de uitgaven daarin door tot 2017.

³⁸ Volgens de notitie van SOWAER van 3 april 2003 aan de Waalse regering zou het investeringsprogramma, door deze herziening, toenemen van 93 tot 150,8 miljoen EUR, of een toename met 57,8 miljoen EUR, als volgt verdeeld:

- a) 33 miljoen EUR voor de uitbreiding van de passagiersterminal ten opzichte van de vroegere plannen;
- b) 3 miljoen EUR voor de tweede fase van de bouw van de controletoren;
- c) 2 miljoen EUR voor het beveiligings- en veiligheidsprogramma;
- d) 1,6 miljoen EUR voor de overname door SOWAER van het uitstaande begrotingsbedrag;
- e) 1,5 miljoen EUR voor het opnieuw actualiseren van de aankoop van gronden rond de luchthaven;
- f) 12 miljoen EUR als provisies voor eventuele verrekeningen en overlopende rekeningen;
- g) 4,8 miljoen EUR als "wijzigingen" aangemerkt.

³⁹ Cf. notitie van België van 6.2.2014.

⁴⁰ Dit bedrag omvat niet het verplichte programma aanvullende investeringen (dat in dit besluit niet wordt onderzocht) en de investeringen die BSCA zelf financiert.

Tabel 7: Totale kostprijs van het investeringsprogramma van SOWAER in Charleroi, volgens de herziening van 2009 door de raad van bestuur van SOWAER (in EUR)⁴¹

<u>Soort investering</u>	
Klassieke investeringen	[180 000 000 - 210 000 000]
<i>waarvan gronden</i>	[4 000 000 – 5 000 000]
<i>waarvan parkeerplaatsen vliegtuigen</i>	[36 000 000-40 000 000]
<i>waarvan nieuwe terminal</i>	[80 000 000 – 100 000 000]
<i>waarvan controletoren</i>	[10 000 000-13 000 000]
Toezeggingen uit het verleden	[1 000 000 – 2 000 000]
Opbrengstgenererende investeringen	[3 000 000 – 4 000 000]
Beveiliging - Veiligheid - Milieu	[8 000 000-11 000 000]
Buitengewoon onderhoud	[4 000 000 – 6 000 000]
Totaal	219 103 435

- (63) Naast de op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2006 uit te voeren grote reparaties en het grote onderhoud, heeft SOWAER toegezegd om bijkomende diensten te verrichten voor rekening van BSCA, met name allerlei adviesdiensten (juridisch, ecologisch, financieel, administratief enz.), de analyse en de aanbevelingen met betrekking tot de geluidsoverlast rond de luchthaven en de uitwerking en de actualisering van een geografisch informatiesysteem (GIS).

3.1.1.2. Door BSCA aan SOWAER verschuldigde concessievergoeding

- (64) In ruil voor de in deel 3.1.1.1 beschreven elementen betaalt BSCA aan SOWAER een concessievergoeding.

(i) Contractuele bepalingen

a. Periode van 15 april 2002 tot en met 31 december 2005

- (65) Op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 betaalt BSCA aan het Gewest een concessievergoeding bestaande uit:
- een jaarlijks variabel bedrag ("de gemaximeerde variabele vergoeding") ten belope van 35% van de in het betrokken jaar geïnde luchthavengelden, voor 2002 gemaximeerd op 883 689 EUR, bedrag dat in de periode 2003-2006 jaarlijks met 2% toeneemt. Dit maximum wordt in 2007 op 2 650 000 EUR gebracht en neemt daarna

⁴¹ Bron : Bijlage 7 bij de brief van de Belgische autoriteiten van 21.9.2011.

met 2% per jaar toe, om vanaf 2015 opnieuw te worden aangepast⁴². Deze vergoeding gaat naar een fonds dat bestemd is voor de financiële regeling van door de exploitatie van de luchthaven ontstane milieuproblemen;

- een jaarlijkse vaste vergoeding ("de vaste vergoeding") die voor 2002 op 9 371 000 EUR is vastgesteld en vervolgens wordt geïndexeerd. Dit bedrag wordt vanaf 2010 opgetrokken naar 13 525 000 EUR en vervolgens geïndexeerd⁴³.

(66) Niettemin ontvangt BSCA, volgens de concessieovereenkomst Gewest/BSCA als gewijzigd op 29 maart 2002, van het Gewest een subsidie die haar in staat moet stellen "openbare-dienstaken in het kader van de exploitatie van de luchthaven van Charleroi op zich te nemen, namelijk de kosten voor het gebruik van de door SOWAER aan haar ter beschikking gestelde luchthaventerreinen, -gebouwen en -infrastructuur". Deze subsidie is gelijk aan de gemaximeerde vaste vergoeding, zodat alleen de gemaximeerde variabele vergoeding daadwerkelijk ten laste valt van BSCA. Bovendien is BSCA, op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 15 april 2002, van de betaling van de vaste vergoeding vrijgesteld indien zij de gewestsubsidie niet ontvangt⁴⁴.

b. De periode vanaf 1 januari 2006

(67) De overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 is herzien door de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2006, die per 1 januari 2006 van toepassing is. Volgens deze overeenkomst⁴⁵ betaalt BSCA aan SOWAER:

- een variabel bedrag, bepaald op 1,5 EUR per passagier en 8 EUR per ton vracht, geïndexeerd op basis van de Belgische consumptieprijsindex⁴⁶. Dit variabele bedrag is contractueel gemaximeerd op 956 533 EUR⁴⁷ voor 2006, en nadien op 2 651 067 EUR vanaf 2007, waarbij dit bedrag vanaf 2008 met 2% per jaar wordt verhoogd;
- een jaarlijks vast bedrag van 10 094 000 EUR, verhoogd met 2% per jaar.

(68) Parallel hiermee werden met de overeenkomst van 10 maart 2006 tussen het Gewest en BSCA betreffende de dienstenconcessie de voorwaarden van de gewestsubsidie ten behoeve van het vaste gedeelte van de door BSCA aan SOWAER verschuldigde vergoedingen⁴⁸ gewijzigd en werd de in overweging (66) ci-dessus⁴⁹ bedoelde vrijstellingsclausule overgenomen.

(69) Ten slotte zijn BSCA en SOWAER, met wijzigingsclausule nr. 1 van 27 mei 2009 bij de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2006, overeengekomen dat BSCA vanaf 2009 een

⁴² Artikel 11 van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002.

⁴³ Artikel 11 van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002.

⁴⁴ In artikel 11.3 van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 is bepaald: "BSCA zal een vrijstelling van betaling van de vaste vergoeding genieten ten belope van het bedrag van de subsidie van het Waals Gewest die zij niet of niet meer ontvangt, vanwege een oorzaak buiten haar fout of wil om."

⁴⁵ Artikel 12 van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2006.

⁴⁶ De jaarlijkse indexering gaat in vanaf 2007. Dit bedrag wordt berekend aan de hand van de Belgische consumptieprijsindex.

⁴⁷ Het plafond van 956 533 EUR stemt overeen met het plafond van 883 689 EUR (vastgesteld in de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002) verhoogd met 2% per jaar.

⁴⁸ Volgens deze wijzigingsclausule is de financiële vergoeding van het Gewest aan BSCA niet langer uitsluitend bestemd voor "de kosten voor het gebruik van de door SOWAER ter beschikking gestelde luchthaventerreinen, -gebouwen en -infrastructuurvoorzieningen bij het verrichten van diensten inzake brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite". Deze bedragen zijn dus in de begroting van het Gewest opgenomen onder de titel "Subsidie waarmee BSCA de publieke taken in het kader van luchthavenexploitatie moet kunnen uitvoeren".

⁴⁹ In artikel 12.3 van de dienstenovereenkomst van 4 april 2006 is bepaald: "BSCA zal een vrijstelling van betaling van de prijs van de diensten genieten ten belope van het bedrag van de subsidie van het Waals Gewest die zij niet of niet meer ontvangt, vanwege een oorzaak buiten haar fout of wil om".

jaarlijks bijkomend bedrag van [...] EUR per extra vierkante meter aan SOAWAER betaalt⁵⁰ met het oog op de verwerving van nieuwe gronden door SOWAER en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van het toepassingsgebied van de dienstenovereenkomst. Deze bijkomende bedragen waren als volgt: 1 206 EUR in 2010, 1 230 EUR in 2011, 1 255 EUR in 2012 en 1 280 EUR in 2013⁵¹.

(ii) Door BSCA aan SOWAER betaalde vergoedingen

(70) In het licht van deze elementen wordt in tabel 8 een overzicht gegeven van de bedragen van de vergoedingen die BSCA daadwerkelijk aan SOWAER heeft betaald. Hierbij is rekening gehouden met de vergoedingen die het Gewest aan BSCA heeft betaald voor de overdracht aan SOWAER.

Tabel 8: Door BSCA aan SOWAER betaalde vergoedingen (in EUR)⁵²

Jaar	Vast gedeelte	Variabel gedeelte	Totale vergoedingen	Nettovergoedingen
2002	9 371 000	883 689	10 254 689	883 689
2003	9 558 420	901 363	10 459 783	901 363
2004	9 749 588	919 390	10 668 978	919 390
2005	9 944 580	937 778	10 882 358	937 778
2006	10 094 000	956 532	11 050 532	956 532
2007	10 262 000	2 651 067	12 913 067	2 651 067
2008	10 478 000	2 704 088	13 182 088	2 704 088
2009	10 150 000	2 758 170	12 908 761	2 758 761
2010	10 150 000	2 813 333	12 964 539	2 814 539
2011	10 353 000	2 869 600	13 223 830	2 870 830
2012	10 353 000	2 926 992	13 281 247	2 928 247
2013	10 353 000	2 985 532	13 339 812	2 986 812

Naast het vaste en variabele gedeelte omvatten de totale vergoedingen ook het bijkomende bedrag in verband met de in overweging (69) bedoelde uitbreiding van het toepassingsgebied van de dienstenovereenkomst vanaf 2009. Bij de nettovergoedingen is rekening gehouden met de gewestsubsidie voor BSCA.

3.1.2. De gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit

3.1.2.1. Contractuele bepalingen

(a) De periode van 29 maart 2002 tot en met 31 december 2005

(71) Wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA wijzigt

⁵⁰ Dit bedrag wordt jaarlijks met 2% geïndexeerd. Het geldt voor de oppervlakten die aan de subconcessie zijn toegevoegd vanaf de verwerving ervan door SOWAER.

⁵¹ Bijlage 2 bij de brief van België van 24.2.2014.

⁵² Bijlage 2 bij de brief van België van 24.2.2014.

artikel 3.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA en bepaalt dat het Waals Gewest de uitgaven met betrekking tot de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten vergoedt:

- de brandbestrijdingsdienst wordt gedefinieerd aan de hand van de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)⁵³;
- de onderhoudsdienst wordt gedefinieerd als "de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbanen, de omgeving van de luchthaven, de voertuigen enz."⁵⁴ en als "het onderhoud van de terreinen, gebouwen en installaties, de werken en voorzieningen die in de concessie zijn opgenomen of ter beschikking gesteld zodat zij steeds geschikt zijn voor het gebruik waarvoor zij zijn bestemd"⁵⁵.

(72) Wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 wijzigt ook artikel 25 van het bestek en bepaalt dat de concessiehouder aan de concessieverlenende instantie het budget voorlegt voor de rubrieken brandbestrijding en onderhoud, en dat hij een gescheiden exploitatierekening bijhoudt die steeds door de concessieverlenende instantie kan worden onderzocht en gecontroleerd:

"Worden met name op deze exploitatierekening geboekt:

- de totale kosten van het personeel belast met de brandbestrijding en het onderhoud van de luchthavensite en het kader voor dit personeel, met inbegrip van de werkgeversbijdragen en de daarbij behorende voorzieningen (nieuwe activiteiten);
- de kosten van diverse diensten en goederen (met inbegrip van eventuele diensten in onderaanneming);
- de investeringskosten en/of afschrijvingslasten van investeringen⁵⁶;
- de eventuele uitgaven voor uitbestede onderhouds- en brandbestrijdingsdiensten."

(b) De periode van 10 maart 2006 tot en met 31 december 2007

(73) Met wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA wordt artikel 3.2.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA als volgt gewijzigd: "In de begroting van het Waals Gewest worden jaarlijks opgenomen: (...) de financiële vergoeding die het Waals Gewest aan BSCA toekent voor het verrichten van diensten met betrekking tot brandbestrijding, de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, met inachtneming van de voorwaarden die in artikel 25 van het aan deze overeenkomst gehechte bestek zijn vastgesteld".

(74) Met wijzigingsclausule nr. 5 wordt ook artikel 25 van het bestek gewijzigd. In het gewijzigde artikel 25 is bepaald: "De diensten die verband houden met de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, waaronder het regelmatige onderhoud van de luchthavensite, de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbaan, de omgeving van de luchthaven en de voertuigen, kleine asfalteringswerken, regelmatig onderhoud en reparatie van de start- en landingsbaan en van de toegangen, het operationele onderhoud van de verlichting en de bebakening van de start- en landingsbaan, maaiwerkzaamheden, het verwijderen van rubbersporen op (de markeringen van) de start- en landingsbaan, het sneeuwvrij maken en elke andere dienst die de veiligheid verzekert van het luchtverkeer op de grond, van de luchthavensite en de infrastructuur, met uitzondering van de handelsruimten van de

⁵³ Artikel 12 van het bestek.

⁵⁴ Artikel 12 van het bestek.

⁵⁵ Artikel 19 van het bestek.

⁵⁶ De investeringskosten en/of afschrijvingslasten van investeringen werden niet vermeld in vroegere documenten.

luchthavenzone".

- (75) Op grond van artikel 25 van het bestek wordt de financiële vergoeding voor 2006 gemaximeerd op 5 744 000 EUR. Dit plafond wordt tot en met 31 december 2009 jaarlijks geïndexeerd. Het bedrag van deze financiële vergoeding dient uiterlijk in het tweede halfjaar van 2009 te worden herzien.
- (76) Voort is in artikel 25.7 van het bestek, ingevoegd bij wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006, bepaald dat het bedrag van de vergoeding niet hoger mag liggen dan de reële kosten van BSCA en dat iedere overcompensatie van de kosten in de begroting zal worden gecompenseerd op de budgettaire inschrijving van het jaar daarop.

(c) De periode vanaf 1 januari 2008

- (77) Wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de concessieovereenkomst Gewest/BSCA wijzigt artikel 25.1 van het bestek en breidt de diensten met de uitvoering waarvan BSCA is belast⁵⁷, uit met de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling.
- (78) De follow-up en de registratie van de vluchten bestaan uit het aanvullen van de databank van de Waalse administratie met de vluchtgegevens (aantal passagiers, registratienummer, naam van de piloot, type toestel, aard van de vlucht, herkomst, gewicht van het vliegtuig enz.). De vluchtplanning betreft de communicatie, de vluchtschema's, de slots, de radioberichten en het beheer van de parkeerplaatsen voor vliegtuigen. De follow-up en de registratie en de planning van vluchten worden verzorgd door het "navigatiebureau".
- (79) Marshalling omvat twee taken: marshalling op "stand" door de zonecoördinator bij de aankomst van een vliegtuig, en "follow me"-marshalling waarbij het vliegtuig wordt geloodst door een voertuig dat uitsluitend wordt gebruikt voor piloten die de luchthaven niet kennen (zakenvluchten) of grote vliegtuigen (code D). Op de luchthaven van Charleroi is dit aantal operaties zeer beperkt (maximaal 100 per jaar).
- (80) De beveiligingsdiensten worden in artikel 25.2 van het bestek, gewijzigd door wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008, als volgt omschreven: "beveiligingsonderzoek, camerabewaking, surveillancerondes en -patrouilles, toegangscontroles en het uitgeven van bezoekerspassen". BSCA heeft het verrichten van deze beveiligingsdiensten toevertrouwd aan de publiekrechtelijke naamloze vennootschap BSCA Security. De taken van BSCA Security zijn vastgesteld aan de hand van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens en vliegvelden⁵⁸. BSCA Security is voor 51% in handen van het Waals Gewest en voor 49% in handen van BSCA.
- (81) De concrete voorwaarden voor de financiële vergoeding zijn in het gewijzigde artikel 25.1 van het bestek als volgt bepaald:
- voor de diensten met betrekking tot brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite neemt het Gewest de kosten ten laste met betrekking tot de uitvoering ervan, volgens dezelfde concrete voorwaarden als die welke in wijzigingsclausule nr. 5 zijn vastgesteld (cf. overweging (75)) en dit tot en met 31 december 2009. De partijen moeten het bedrag van de vergoeding uiterlijk in de loop van het tweede halfjaar 2009 opnieuw bezien;
 - voor de diensten met betrekking tot de follow-up en de vluchtregistratie, de planning

⁵⁷ De diensten inzake brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite.

⁵⁸ Bijlage 10 bij de brief van België van 5.2.14 bevat de statuten van BSCA Security.

van voorziene vluchten, de marshalling en de beveiliging⁵⁹ neemt het Gewest voor 2008 en 2009 de kosten van deze diensten voor zijn rekening. Vanaf 1 januari 2010 wordt het ten laste genomen bedrag gemaximeerd op de geïndexeerde vergoeding die het jaar voordien werd uitgekeerd.

- (82) Artikel 25.7 van het bestek werd gewijzigd en bepaalt dat het bedrag van de vergoeding niet hoger mag zijn dan de reële kosten die BSCA moet maken, na aftrek van eventuele heffingen die bij de gebruikers ten behoeve van die diensten worden geïnd.

3.1.2.2. Het bedrag van de subsidie van het Waals Gewest

- (83) Tabel 9 geeft een overzicht van de subsidies van het Waals Gewest aan BSCA en BSCA Security, ongerekend de "openbare dienst"-subsidie ter compensatie van de jaarlijkse vaste vergoeding.

Tabel 9: Gewestsubsidies aan BSCA of BSCA Security⁶⁰ in de periode 2001-2013 (ongerekend de "openbare dienst"-subsidie ter compensatie van de jaarlijkse vaste vergoeding)⁶¹

	Brandbestrijding, veiligheid, onderhoud	Beveiliging en veiligheid	Navigatiebureau, incl. marshalling	Totaal
2001	2 892 612	-	-	2 892 612
2002	3 201 000	-	-	3 201 000
2003	4 184 964	-	-	4 184 964
2004	5 182 000	-	-	5 182 000
2005	5 525 000	-	-	5 525 000
2006	5 774 000	-	-	5 774 000
2007	5 774 000	-	-	5 774 000
2008	5 993 000	9 233 984	317 000	15 544 054
2009	6 148 000	13 512 788	417 324	20 078 112
2010	6 148 000	13 596 515	419 909	20 164 424
2011	6 148 000	13 703 323	533 323	20 384 646
2012	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
2013	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
Totaal	69 266 576	78 073 852	2 596 388	149 936 816

3.1.3. De door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging

- (84) In het kader van de uitbreidingsplannen van BSCA, en met name de onderhandelingen in 2001 over overeenkomsten met Ryanair, staat in een strategienota die op de raad van bestuur van BSCA op 31 juli 2001 werd ingediend, te lezen: "BSCA zou aan het eind van

⁵⁹ In de betrokken alinea is ook sprake van de diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite.

⁶⁰ De subsidie ten behoeve van beveiliging en veiligheid wordt aan BSCA Security uitgekeerd.

⁶¹ Bron: bijlage 9 bij de brief van België van 6.2.2014, voor de Giro-subsidie aangepast door het antwoord van België van 25.3.2014.

de komende drie jaar voor 164 miljoen verliezen opstapelen. Haar eigen vermogen per 31.12.2003 zou dan gedaald zijn tot 23 miljoen [Belgische] frank, d.w.z. minder dan 20 % van het huidige kapitaal van 153 miljoen [Belgische] frank. Daarom moet er een kapitaalverhoging met 5 miljoen EUR komen om te voorkomen dat men in een hachelijke situatie terechtkomt."

- (85) In zijn besluit van 23 mei 2001 over het financieel plan van SOWAER had het Gewest namelijk het beginsel bekrachtigd van opeenvolgende kapitaalinjecties in de ondernemingen voor het beheer van de Waalse luchthavens⁶². In het financieel plan van SOWAER werd toen gerekend met "een deelneming in BSCA van +/- 60 miljoen BEF en vervolgens, gespreid over 3 jaar, 3-maal 30 miljoen (600 miljoen kapitaal en een 25%-deelneming van SOWAER, of 150 miljoen)", of een kapitaalverhoging van 3,718 miljoen EUR, gespreid over drie jaar.
- (86) De kapitaalverhoging vond uiteindelijk in één keer plaats, op 3 december 2002. Het geplaatste kapitaal is volledig volgestort: SOWAER bracht dus 3,809 miljoen EUR in contanten in, in ruil voor 49,23% van de aandelen in het kapitaal van BSCA⁶³.

3.2. De maatregelen van het Gewest en SOWAER ten faveure van Ryanair⁶⁴

3.2.1. De overeenkomsten van 2001

- (87) Hierna wordt de term "de overeenkomsten van 2001" gebruikt voor het geheel bestaande uit:
- de toezegging van de Waalse regering van 6 november 2001;
 - het contract tussen BSCA en Ryanair van 2 december 2001 (hierna "het contract van 2001" genoemd), en
 - de Promocy-overeenkomst van 12 december 2001 en het contract tussen Promocy en Leading Verge van 31 januari 2002, maatregelen waartoe werd besloten op de raad van bestuur van BSCA van 31 juli 2001⁶⁵.

3.2.1.1. De toezegging van de Waalse regering van 6 november 2001

- (88) Op 6 november 2001 heeft het Gewest een overeenkomst met Ryanair gesloten. In die overeenkomst werd voor Ryanair een landingsvergoeding van 1 EUR per vertrekkende passagier vastgesteld, of een korting van 50% op de landingsvergoeding zoals de Waalse regering die had bepaald en bekendgemaakt en die resulteerde uit een andere berekeningsmethode⁶⁶ (toentertijd werden de aan luchtvaartmaatschappijen berekende luchthavengelden bepaald volgens een door de Waalse regering - en niet door BSCA - vastgesteld en bekendgemaakt tariefschema). Voorts had het Gewest zich ertoe verbonden om Ryanair de verliezen te vergoeden die de maatschappij rechtstreeks zou lijden door een

⁶² Volgens het financieel plan "zal de voor BSCA en SAB beoogde ontwikkeling aanzienlijke verhogingen van het eigen vermogen vergen (bovenop de externe financiering) en dus een strikte follow-up door SOWAER".

⁶³ Op de andere bij de kapitaalverhoging uitgegeven aandelen werd voor in totaal zo'n 133 000 EUR ingeschreven door een aantal minderheidsaandeelhouders: SONACA, Carolo Parking en Igretec.

⁶⁴ Op 6.7.2012 heeft BSCA een nieuwe overeenkomst met Ryanair gesloten. Aangezien deze overeenkomst niet voorkomt bij de in het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure noch bij de in het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure genoemde maatregelen, wordt deze in dit besluit niet onderzocht.

⁶⁵ Gegevens meegedeeld tijdens de bijeenkomst van 24.6.2003 van de diensten van de Commissie en de Belgische autoriteiten.

⁶⁶ Terwijl de landingsrechten volgens het algemeen geldende systeem werden berekend op basis van het gewicht in ton van de vliegtuigen, werden zij voor Ryanair op een andere manier berekend en geheven per instappende passagier.

eventuele wijziging van de hoogte van de luchthavengelden of de openingstijden van de luchthaven in de periode 2001-2006, tenzij die wijzigingen waren opgelegd door de Europese Unie, de federale overheid, de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) of andere eisen van internationaal recht.

3.2.1.2. Het contract van 2001, met inbegrip van de bepalingen betreffende Promocy

- (89) Op grond van het contract van 2001 tussen BSCA en Ryanair bepaalde BSCA voor grondafhandelingsdiensten ten behoeve van Ryanair een tarief van 1 EUR per passagier⁶⁷, of tienmaal lager dan het in 2001 door BSCA voor de overige gebruikers aangekondigde tarief.
- (90) Voorts zegde BSCA toe om financieel en door diverse diensten bij te dragen in de onkosten voor de opening van een Ryanair-basis in Charleroi⁶⁸. Deze bijdrage was als volgt:
- 250 000 EUR voor de hotelkosten en kosten van levensonderhoud voor het personeel van Ryanair;
 - 160 000 EUR voor elke nieuw geopende route, met maximaal drie routes per gestationeerd vliegtuig, of een maximum van 1 920 000 EUR;
 - 768 000 EUR als bijdrage in de kosten van aanwerving en opleiding van piloten en bemanningen voor de nieuwe bestemmingen die vanuit de luchthaven worden bediend;
 - 4 000 EUR voor de aankoop van kantooruitrusting.
- (91) Tegelijk moest BSCA aan Ryanair kosteloos 100 m² kantoorruimte en 100 m² *engineering store* ter beschikking stellen, en een niet-exclusief toegangsrecht tot een opleidingsruimte garanderen. Ook moest BSCA zich inspannen om ervoor te zorgen dat Ryanair tegen weinig of geen kosten van een hangar voor vliegtuigonderhoud kon gebruikmaken.
- (92) Daarnaast hadden Ryanair en BSCA, volgens de voorwaarden van het contract van 2001, een gemeenschappelijke onderneming voor commerciële promotie opgericht onder de naam Société de Promotion de Brussels South Charleroi Airport (hierna "Promocy" genoemd). Het maatschappelijke doel van Promocy was de ontwikkeling van Charleroi en de regio-Charleroi door de zakelijke exploitatie van de luchthaven⁶⁹ (zo financierde Promocy bijvoorbeeld een deel van de tickets van Ryanair tegen promotietarieven). BSCA en Ryanair moesten in gelijke verhouding bijdragen tot het functioneren van Promocy⁷⁰. Zodoende hebben BSCA en Ryanair in gelijke verhouding ingetekend op het maatschappelijke kapitaal van Promocy, dat in totaal 62 500 EUR bedroeg. Daarnaast stortten BSCA en Ryanair elk een bijdrage van 4 EUR per passagier die Ryanair vanaf de luchthaven van Charleroi vervoerde.
- (93) In tabel 10 wordt een overzicht gegeven van de vergoedingen per vertrekkende passagier zoals die op grond van het contract van 2001 van toepassing waren op de operaties van Ryanair, en van de bijdragen in de financiering van Promocy.

⁶⁷ Punt 1.3 van het contract tussen BSCA en Ryanair van 2.12.2001.

⁶⁸ Punt 1.5 van het contract tussen BSCA en Ryanair van 2.12.2001.

⁶⁹ Punt 4 van bijlage C bij het contract tussen BSCA en Ryanair van 2.12.2001.

⁷⁰ Punt 1.6 en bijlage C bij het contract tussen BSCA en Ryanair van 2.12.2001.

Tabel 10: Door Ryanair volgens het contract van 2001 verschuldigde vergoedingen⁷¹

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Landings-vergoeding	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Vergoeding per passagier	7	7	7,38	7,5	7,88	8	8	8	8	8	8	8
Grond-afhandeling	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Promocy	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Netto betaald door Ryanair	5	5	5,58	5,76	6,14	6,26	6,52	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6

De tarieven van het contract van 2001, telkens aangepast per 1 april, zijn hier geprorateerd om een vergelijking op jaarbasis (1 januari - 31 december) mogelijk te maken.

- (94) In ruil daarvoor heeft Ryanair zich jegens BSCA ertoe verbonden een bepaald aantal vliegtuigen (tussen twee en vier) in Charleroi te stationeren en ten minste drie rotaties per dag en per vliegtuig vanuit Charleroi uit te voeren gedurende de contractperiode van 15 jaar (2001-2016). Zo garandeerde de Ierse luchtvaartmaatschappij aan de luchthavenexploitant een passagiersstroom die hem uitzicht bood op opbrengsten, in het kader van luchthavengelden of van niet-luchtvaartgebonden activiteiten. In het contract was bepaald dat, indien Ryanair in de eerste vijf jaar van het contract zou ophouden vanuit Charleroi te opereren, de maatschappij BSCA de deelneming in de uitgaven met betrekking tot de openstelling van de basis van Ryanair en de marketingbijdrage moest terugbetalen. Vanaf het vijfde jaar van de contractperiode wordt het terug te betalen degressief vastgesteld⁷².

3.2.2. *Het ministerieel besluit van 11 juni 2004 en de brief van BSCA van 24 juni 2004*

- (95) Volgens België waren de overeenkomsten van 2001, op grond van het nationale recht, door de beschikking van 2004 de facto nietig geworden. Ook had het Gewest op 11 juni 2004 besloten een ministerieel besluit vast te stellen tot vermindering, bij wijze van promotie, van de bijdragen die verschuldigd zijn voor de landing van luchtvaartuigen op de luchthaven van Charleroi. Dat besluit is van kracht geworden met terugwerkende kracht tot 13 februari 2004. In dat besluit werd, bij wijze van promotie, voor alle luchtvaartmaatschappijen de bijdrage voor de landing van een luchtvaartuig dat een regelmatige lijn bedient, op 1 EUR per passagier vastgelegd (d.w.z. het tarief dat Ryanair op grond van de overeenkomsten van 2001 had genoten). Deze algemene verlaging gold slechts voor een periode van zesentwintig maanden vanaf de inwerkingtreding van het ministerieel besluit.

⁷¹ Vergoedingen per vertrekkende passagier, volgens de gegevens verschaft in het antwoord van de Belgische autoriteiten van 14.7.2011. De vergoedingen voor de jaren 2001 tot en met 2003 zijn identiek aan die van 2004.

⁷² Artikel 2 van het contract van 2001

- (96) Bij brief van 24 juni 2004⁷³ heeft BSCA zich tegenover Ryanair ertoe verbonden om de voorwaarden van de overeenkomsten van 2001 te blijven toepassen tot en met 31 maart 2006, waarbij zij de maatschappij met name een totale kostprijs voor het gebruik van de diensten van de luchthaven van 5 EUR per vertrekkende passagier garandeerde, hetgeen overeenstemde met het niveau dat volgens de overeenkomsten van 2001 was bereikt indien die overeenkomsten ook in 2005 en 2006 waren toegepast (zie tabel 10). Voorwaarde voor dit voorlopige zakelijke kader was wel dat een plafond van 2 miljoen passagiers per jaar voor de totale luchthavenactiviteiten niet werd overschreden⁷⁴; niettemin bleven, ondanks een lichte overschrijding van dit plafond in 2004⁷⁵, de voorwaarden voor Ryanair ongewijzigd in 2004 en 2005.

3.2.3. De wijzigingsclausule van 2005

- (97) Bij decreet van 3 februari 2005 heeft het Gewest aan de luchthavenexploitanten, waaronder BSCA⁷⁶, de bevoegdheid verleend om de tarieven voor de luchthavengelden vast te stellen.
- (98) Vanaf 1 april 2006 werd het algemene tarief van de door BSCA berekende landingsvergoeding op 2 EUR per vertrekkende passagier gebracht; dit tarief van 2 EUR wordt geïndexeerd. Daarnaast is een systeem van jaarlijkse kortingen afhankelijk van het aantal vertrekkende passagiers opgezet volgens tabel 11.

Tabel 11: Kortingen op de landingsvergoedingen vanaf 1 april 2006 van toepassing op alle op de luchthaven van Charleroi actieve luchtvaartmaatschappijen⁷⁷

Korting op jaarbasis		
Kortingpercentage	Vanaf aantal vertrekkende passagiers	Tot aantal vertrekkende passagiers
0%	0	15 000
5%	15 001	35 000
10%	35 001	50 000
25%	50 001	100 000
35%	100 001	200 000
50%	200 001	-

- (99) Op 9 december 2005 deed BSCA aan Ryanair, dat daarmee heeft ingestemd, een voorstel voor een nieuwe zakelijke overeenkomst van 9 december 2005 (hierna "de wijzigingsclausule van 2005" genoemd) voor de periode van 1 april 2006 tot en met 31

⁷³ Brief aan de Commissie meegedeeld bij brief van de Belgische autoriteiten van 13.9.2004. Deze brief kwam er na een Memorandum of Intent (MoI) dat op 8.4.2004 werd overeengekomen.

⁷⁴ Punt 3b van de brief van 24.6.2004.

⁷⁵ Het aantal passagiers op de luchthaven bedroeg in 2004 in totaal 2 034 140 (zie tabel 1).

⁷⁶ De artikelen 35 en 36 van het programmadecreet van 3 februari 2005 betreffende de economische heropleving en de administratieve vereenvoudiging. Deze bepalingen zijn voor de luchthaven van Charleroi omgezet bij wijzigingsclausule nr. 4 bij de concessieovereenkomst van 1991 tussen het Gewest en BSCA, waar in artikel 1 is bepaald dat "de concessiehouder het bedrag vaststelt van de heffingen voor het gebruik van de door hem beheerde luchthaven en dat bij de gebruikers int".

⁷⁷ Brief van de Belgische autoriteiten van 14.7.2011 en <http://www.charleroi-airport.com/nl/b2b/luchthaven-vergoedingen-voor-lijnvluhten/lijnvluhtencharters/index.html>

december 2015.

(100) In die wijzigingsclausule van 2005 is bepaald dat:

- de door Ryanair verschuldigde landingsvergoedingen worden berekend op basis van het algemene tarief, dat voorziet in een korting van 50% vanaf 200 000 passagiers (cf.tabel 11);
- de grondafhandelingstarieven voor de operaties van Ryanair voor de periode tot 2015 worden vastgesteld volgens tabel 12;
- Ryanair een nieuwe vergoeding, een zgn. *infrastructure access fee*, verschuldigd is;
- het contract niet langer in betalingen van BSCA aan Promocyt voorziet.

Tabel 12: Door Ryanair volgens de wijzigingsclausule van 2005 verschuldigde vergoedingen⁷⁸

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Landingsvergoeding			[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Vergoeding per passagier			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grondafhandeling			[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]
Infrastructure access			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Netto betaald door Ryanair			[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]
Verschil met contract van 2001			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]

De bedragen voor de landingsvergoedingen zijn gebaseerd op de passagiersprognoses van Ryanair bij de ondertekening van de wijzigingsclausule van 2005.

- (101) De Commissie tekent aan dat de bedragen die Ryanair overeenkomstig tabel 12 per passagier betaalt, met uitzondering van het jaar [...], identiek zijn aan de bedragen die in het contract van 2001 waren bepaald⁷⁹ (cf.tabel 10).
- (102) Ten slotte is in het contract van 2005 bepaald dat gedurende een periode van ten minste zes maanden na de ingebruikneming van de nieuwe terminal Ryanair in Charleroi vier vliegtuigen stationeert met ten minste [25-32] rotaties per dag. Anders moet Ryanair een toeslag betalen van [10-25]%.

3.2.4. De wijzigingsclausule van 2010

- (103) Per 1 januari 2009 heeft BSCA een bijkomende vergoeding per passagier ingevoerd, die verschuldigd is door alle luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven van Charleroi actief

⁷⁸ Vergoedingen per vertrekkende passagier, volgens de gegevens verschaft in het antwoord van de Belgische autoriteiten van 14.7.2001.

⁷⁹ In de prognoses van het Gewest wordt geen rekening gehouden met de jaarlijkse indexering van de landingsvergoeding, noch met een toename van het aantal Ryanair-passagiers tot boven 1,75 miljoen; deze beide correcties hebben een tegengesteld effect op het reële bedrag van de per passagier door Ryanair betaalde vergoedingen.

zijn: de vergoeding ten behoeve van passagiers met beperkte mobiliteit (*Passengers with Reduced Mobility*) (hierna "de PRM-vergoeding" genoemd). Met wijzigingsclausule nr. 7 bij de overeenkomst Gewest/BSCA wordt BSCA namelijk gemachtigd om dit soort vergoeding vast te stellen, hetgeen volgens België in overeenstemming is met het Unierecht⁸⁰. De PRM-vergoeding is bepaald op 0,195 EUR per vertrekkende passagier in 2009⁸¹.

- (104) Op 6 december 2010 is per briefwisseling tussen BSCA en Ryanair een wijzigingsclausule bij het contract tussen BSCA en Ryanair gesloten (hierna "de wijzigingsclausule van 2010" genoemd). Daarin wordt voorzien in:
- een afwijking van het algemene tarief van de PRM-vergoeding, waardoor Ryanair [0,10-0,30] EUR per passagier zal betalen voor het jaar lopend van 1 februari 2009 tot en met 31 januari 2010. Bovendien is in de indexeringsvoorwaarden voor de PRM-vergoeding voorzien in een tariefkorting die evenredig is aan de toename van het door Ryanair gegenereerde passagiersvolume⁸²;
 - een korting van [0,10-0,50] EUR per passagier voor Ryanair op de grondafhandelingstarieven.

3.2.5. De overdracht van de Promocy-aandelen van BSCA

- (105) Op 31 maart 2010 heeft BSCA haar 50%-belang in Promocy aan Ryanair overgedragen⁸³. BSCA heeft haar aandelen verkocht tegen hun boekhoudkundige waarde, voor een bedrag van in totaal 31 100 EUR (of 100 EUR per aandeel). Alle risico's en verplichtingen zijn aan de enige aandeelhouder, in casu Ryanair, overgedragen.
- (106) Volgens België bedroeg de kasstroom van Promocy op het tijdstip van deze overdracht 261 073 EUR (saldo activa, verminderd met het kapitaal en de wettelijke reserve)⁸⁴. BSCA heeft dus de helft van het kapitaal van Promocy overgedragen tegen een prijs die ver onder de helft van de waarde van de kasstroom ligt.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

4.1. Opmerkingen van belanghebbenden ten aanzien van de maatregelen ten faveure van BSCA

4.1.1. Brussels Airport Company

a) Opmerkingen ingekomen in september 2012 na de vaststelling van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

- (107) Brussels Airport Company (hierna "BAC" genoemd) is van mening dat alle maatregelen ten behoeve van BSCA zoals die in het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

⁸⁰ Verordening (EG) nr. 1107/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen (PB L 204 van 26.7.2006, blz. 1).

⁸¹ Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd, zie <http://www.charleroi-airport.com/nl/b2b/luchthaven-vergoedingen-voor-lijnvluchten/lijnvluchtencharters/index.html>

⁸² PRM-vergoeding jaar N+1 = [0,10-0,30] EUR * Ryanair-passagiers 2009 / Ryanair-passagiers jaar N. In 2009 beliep het aantal Ryanair-passagiers 3 289 725.

⁸³ Promocy was de gemeenschappelijke onderneming die BSCA en Ryanair hadden opgericht op grond van de overeenkomsten van 2001.

⁸⁴ Antwoord van België van 18.3.2014 met als titel "Réponse à la demande d'informations de la Commission du 7 février 2014" (antwoord op vraag 18).

zijn beschreven, staatssteun vormen die niet met de interne markt verenigbaar mag worden verklaard.

- (108) Volgens BAC is ten aanzien van geen van de in het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure beschreven investeringen een juridisch bindend besluit genomen vóór 12 december 2000.
- (109) BAC is van mening dat het bij geen van de infrastructuurinvesteringen om de uitoefening van overheidsbevoegdheden ging, omdat het steeds elementen betrof die van essentieel belang zijn voor de economische activiteiten van de exploitant, met inbegrip van de werkzaamheden om het functioneren van de luchthaven te verbeteren (zoals de landingssystemen of de verlenging van de start- en landingsbaan) of om zijn economische ontwikkeling te stimuleren (parkings voor auto's, toegangswegen of onderhoudshallen).

(i) Betaling van de concessie en de infrastructuur door BSCA

- (110) BAC betoogt dat geen van de aan BSCA toegekende maatregelen zoals die in het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure zijn beschreven, in overeenstemming zijn met het beginsel van de investeerder in een markteconomie (MEIP). In het licht van de in de sector geldende praktijk ligt het rendement op investering (ROI) dat het Gewest/SOWAER ontvangt, duidelijk lager dan het rendement waarmee een particuliere investeerder zou rekenen⁸⁵.
- (111) Volgens BAC bleef geen van de investeringsmaatregelen voor BSCA tot het noodzakelijke minimum beperkt. Dit valt te verklaren doordat het bedrag dat BSCA in de periode 2002-2010 voor de concessie en de infrastructuur betaalde, afgezien van een verhoging in 2007, ongewijzigd is gebleven, terwijl het aantal passagiers en de inkomsten in diezelfde periode zijn toegenomen. Daardoor is de netto gemiddelde waarde van de infrastructuur voor BSCA toegenomen, terwijl haar netto gemiddelde betalingen zijn gedaald.

(ii) Diensten van SOWAER aan BSCA en door het Gewest vergoede diensten

- (112) Wat de diensten van SOWAER aan BSCA en de door het Gewest aan BSCA vergoede diensten betreft, verklaart BAC dat de Belgische overheid, afgezien van de overheidstaken zoals politie- en douanediensten, bij geen enkele andere activiteit op Brussels Airport betrokken is. BAC draagt de kosten van de brandbestrijdings-, veiligheids- en onderhoudsdiensten. De diensten inzake follow-up, registratie en planning van vluchten worden rechtstreeks aan Belgocontrol betaald door de luchtvaartmaatschappijen die van Brussels Airport gebruikmaken. Op de luchthaven van Charleroi hoeven de luchtvaartmaatschappijen niet te betalen om deze diensten te kunnen krijgen. Als dusdanig houden de door het Waals Gewest aan BSCA vergoede diensten geen verband met de uitoefening van overheidsbevoegdheden.
- (113) BAC is van mening dat deze diensten geen diensten van algemeen economisch belang

⁸⁵ BAC voert aan dat een particuliere investeerder zou inzetten op een rendement op investering (ROI) van ten minste 14 miljoen EUR (5%) op de investering van 281 miljoen EUR die SOWAER in de infrastructuur van BSCA doet. SOWAER heeft in 2009 evenwel slechts een rendement van 0,66% na vennootschapsbelasting ontvangen en het Waals Gewest noch SOWAER hebben in de periode 2002-2007 andere inkomsten (zoals dividend) ontvangen. In de periode 2007-2009 bedroeg het uitgekeerde dividend minder dan 400 000 EUR en in 2010 kreeg het Waals Gewest een dividend van 4,66 miljoen EUR uitgekeerd. Voorts vertegenwoordigden de infrastructuuruitgaven van BSCA ten opzichte van de inkomsten in 2009 slechts 6,7%, terwijl zij normaal gesproken tot de belangrijkste uitgavenposten van de luchthaven zouden moeten zijn. Zo bedragen de jaarlijkse afschrijvingskosten van BAC 30% van haar jaarlijkse inkomsten.

(DAEB's) vormen, omdat zij inherent verband houden met de exploitatie van een luchthaven en de essentiële aspecten van de economische activiteiten van een luchthaven en niet voldoen aan de criteria van het Altmark-arrest.

- (114) BAC is van mening dat de vergoedingen die BSCA in het kader van die diensten zijn betaald, niet met het beginsel van een investeerder in een markteconomie in overeenstemming zijn en exploitatiesteun vormen. Aangezien de betalingen van BSCA aan het Gewest voor het gebruik van de infrastructuur lager liggen dan hetgeen een particuliere investeerder als acceptabel had beschouwd, zou dit soort investeerder niet instemmen met bijkomende betalingen voor diensten zonder dat hij een daarmee overeenstemmend rendement krijgt.
- (115) BAC beklemtoont dat exploitatiesteun alleen in uitzonderlijke omstandigheden en op strikte voorwaarden in achterstandsgebieden verenigbaar kan worden verklaard. Geen van die voorwaarden is vervuld in het geval van de luchthaven van Charleroi en de steun kan niet als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

(iii) De deelneming van SOWAER in de kapitaalverhoging van BSCA

- (116) BAC betwijfelt dat de kapitaalverhoging van BSCA van 3 december 2002 in overeenstemming met het beginsel van de investeerder in een markteconomie is verlopen. BAC beklemtoont daarnaast dat, om te kunnen beoordelen of een particuliere investeerder tot een kapitaalverhoging was overgegaan, geen rekening zou mogen worden gehouden met de overige steunmaatregelen die BSCA heeft genoten.

(iv) Beïnvloeding van de mededinging

- (117) BAC voert aan dat de luchthaven van Charleroi dankzij de steunmaatregelen haar concurrentiepositie ten opzichte van andere luchthavens en andere vervoersvormen (zoals de hogesnelheidstrein) heeft kunnen versterken, omdat BSCA daardoor vrij lage luchthavengelden kon berekenen. Een en ander resulteert in een forse kloof tussen de luchthavengelden in Brussel en die in Charleroi, met name als gevolg van de verschillen tussen de vergoedingen per passagier en de veiligheidsvergoedingen. De luchthavengelden die BSCA berekent, liggen onder het markt-tarief ten opzichte van Brussels Airport en andere vergelijkbare luchthavens in het verzorgingsgebied van de luchthaven van Charleroi (zoals Eindhoven, Rijsel en Keulen/Bonn).
- (118) Volgens BAC heeft dit verschil in de periode 2004-2011 tot een verlies van 2,5 miljoen passagiers geleid. De bloei van de luchthaven van Charleroi is niet uitsluitend toe te schrijven aan het bijkomende verkeersvolume dat Brussels Airport niet had gegenereerd, zoals blijkt uit het feit dat de jaarlijkse gemiddelde groei voor een referentiegroep van Europese luchthavens 20,5% bedroeg voor de periode 2005-2011, terwijl het verkeersvolume in Brussel constant is gebleven. Voorts verliep de uitbreiding van het aantal bestemmingen en de vluchtfrequenties in Charleroi parallel met het schrappen of verminderen van frequenties in Brussel voor die bestemmingen.

(b) Opmerkingen ingekomen in mei 2014 na de bekendmaking van de richtsnoeren luchtvaartsteun

- (119) BAC is van mening dat zowel de investeringssteun als de exploitatiesteun die BSCA heeft gekregen, staatssteun zijn die niet als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. De inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun versterkt volgens BAC alleen maar deze conclusie.

(i) Investeringssteun

- (120) BAC is van mening dat de investeringssteun die BSCA heeft gekregen, staatssteun vormt die als onverenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd omdat deze steun niet evenredig was aan doelstellingen van gemeenschappelijk belang (op Brussels Airport was

er immers geen congestie) en niet tot het noodzakelijke minimum beperkt bleef.

(ii) Exploitatiesteun

1. Aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

(121) Volgens BAC was het besluit tot inleiding van de procedure in hoofdzaak toegespitst op de verschillende behandeling bij de financiering van deze activiteiten tussen Charleroi en andere ondernemingen binnen dezelfde lidstaat en andere luchthavens zoals Brussels Airport. In dat verband is BAC van mening dat de vergoeding die het Waals Gewest aan BSCA voor de kosten van deze diensten betaalt, staatssteun vormt en een discriminatie tussen BAC en BSCA binnen België, omdat BAC deze kosten zelf heeft moeten dragen.

2. De verenigbaarheid van de steunmaatregelen overeenkomstig artikel 107, lid 3, VWEU

(122) In punt 137 van de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen⁸⁶ ("de richtsnoeren luchtvaartsteun") is bepaald dat een aantal criteria vervuld moet zijn om exploitatiesteun uit het verleden als verenigbaar met de interne markt te beschouwen. Volgens BAC voldoet de exploitatiesteun die BSCA heeft gekregen, niet aan deze criteria.

a. De steun draagt niet bij tot verwezenlijking van een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

(123) Zijn Charleroi en Brussels Airport concurrenten binnen hetzelfde verzorgingsgebied, dan heeft de steun voor BSCA, volgens BAC, namelijk geleid tot dubbel gebruik van de in België beschikbare luchthavencapaciteit. Zo zou de capaciteit van Charleroi zijn uitgebreid, terwijl die van Brussels Airport nog niet verzadigd was. In 2012 bedroeg het aantal passagiers op Charleroi en Brussels Airport samen 25,4 miljoen, een aantal dat nog onder de maximale capaciteit ligt die Brussels Airport kan opvangen.

b. Geen noodzaak van overheidsmaatregelen

(124) BAC beklemtoont dat het jaarlijkse aantal passagiers van Charleroi in 2001-2002 meer dan 1 miljoen bedroeg en in 2008-2009 meer dan 3 miljoen. In het licht van de categorieën die in de richtsnoeren luchtvaartsteun zijn bepaald, had BSCA het merendeel van de kosten of zelfs alle kosten die op de luchthaven van Charleroi zijn ontstaan tijdens de periode waarop het onderzoek van de Commissie ziet, zelf moeten dragen.

(125) Volgens BAC mag geen enkele exploitatiesteun aan BSCA worden toegekend vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun, omdat het jaarlijkse aantal passagiers sinds 2009 de drempel van 3 miljoen ver heeft overschreden.

c. De steun is geen geschikt instrument en het bedrag ervan is onevenredig

(126) Volgens BAC hadden de bedragen die BSCA voor de volgende diensten betaalde, geschikter kunnen zijn: het bedrag voor de terbeschikkingstelling van luchthaveninfrastructuur, het bedrag in ruil voor de diensten van SOWAER, of nog de vergoeding van bepaalde diensten door het Waals Gewest. Volgens BAC bleef de aan BSCA verleende staatssteun niet tot het noodzakelijke minimum beperkt en hadden het Waals Gewest en SOWAER de beschikking over beleidsmaatregelen die de mededinging minder verstoorden.

⁸⁶ PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

d. De steun beïnvloedt de mededinging en het handelsverkeer ongunstig

- (127) Vooraf beklemtoont BAC dat, in tegenstelling tot wat in punt 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt aanbevolen, in het businessplan van BSCA de kwestie van de impact van de ontwikkeling van hun activiteiten op het verkeersvolume van Brussels Airport niet is bestudeerd.
- (128) Daarnaast vestigt BAC de aandacht van de Commissie op het feit dat de zaak in kwestie niet valt te vergelijken met die van de luchthaven van Groningen waar de Commissie exploitatiesteun als verenigbaar met de interne markt heeft beschouwd. Immers, in die zaak heeft de Commissie de noodzaak erkend van een bestrijding van de congestie op de luchthaven Schiphol en het feit dat de beide luchthavens voldoende ver van elkaar verwijderd waren. Deze beide elementen spelen in deze zaak niet.
- (129) Deze steun waarmee BSCA het bedrag van de luchthavengelden kunstmatig heeft kunnen verlagen, heeft voor BAC de volgende negatieve effecten gehad: een significante daling van het aantal passagiers en een vermindering van de frequenties of zelfs de schrapping van routes waarop ook vanaf de luchthaven van Charleroi wordt gevlogen.
- (130) Wat de daling van het aantal passagiers op Brussels Airport betreft, beklemtoont BAC dat dit in wezen is terug te voeren op een fenomeen van absorptie van haar klanten door BSCA. Daardoor komt het, volgens BAC, dat daar waar de meeste Europese luchthavens hun passagiersaantallen in de periode 2005-2013 hebben zien stijgen, de passagiersaantallen op Brussels Airport zijn gestagneerd, terwijl tezelfdertijd het passagiersaantal op Charleroi is toegenomen.
- (131) Volgens BAC valt dit fenomeen van absorptie van klanten ook te verklaren door het schrappen van verbindingen op Brussels Airport en door de verlaging van de frequentie van een aantal vluchten. BAC ziet met name een verband met de vluchten die op Brussels Airport zijn geschrapt nadat gelijkwaardige vluchten vanaf de luchthaven van Charleroi waren opgezet.
- (132) BAC vraagt dat de Commissie in haar nieuwe besluit over deze steun, aansluitend bij de drempels in de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun, verklaart dat: i) geen exploitatie- en investeringssteun meer aan BSCA mag worden verleend vanaf de datum van inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun, en ii) de luchthavendiensten op Charleroi voldoende worden belast om de gegenereerde marginale kosten te dekken.

4.1.2. *Brussels Airlines*

(a) Het bestaan van steun voor BSCA

(i) Economische activiteit

- (133) Brussels Airlines verklaart dat de brandbestrijdings-, onderhouds-, beveiligings- en veiligheidsdiensten, maar ook de diensten met betrekking tot landen en opstijgen en infrastructuur niet tot de publieke taak behoren, maar deel uitmaken van de economische activiteit bestaande uit het beheer van een luchthaven - en dat zij dus geen discriminerende subsidie mogen krijgen. Deze diensten kunnen niet als diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) worden beschouwd. Brussels Airlines betoogt dat andere sectoren in het Waals Gewest hun eigen brandbestrijdingsdiensten zelf financieren, net zoals ook het geval is op Brussels Airport. Aangezien het Waals Gewest de veiligheidskosten op de luchthaven van Charleroi dekt, vordert BSCA deze niet in bij de luchtvaartmaatschappijen, terwijl Brussels Airport op dat punt geen enkele compensatie ontvangt. De passagiers die vanuit Brussel vertrekken, moeten ook een vergoeding aan de Belgische autoriteit voor de burgerluchtvaart betalen, hetgeen niet het geval is voor

passagiers die vanaf de luchthaven van Charleroi vertrekken.

(ii) Voordeel

- (134) Brussels Airlines denkt niet dat Gewest/SOWAER bij hun steunverlening aan BSCA hebben gehandeld als een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie. De winstgevendheid van BSCA lijkt te zijn opgeblazen door de subsidies, de toelagen en compenserende maatregelen, waarzonder de winstmarge van de onderneming steeds negatief was geweest. Brussels Airlines vraagt zich ook af of de gecombineerde winstgevendheid van BSCA en SOWAER aansluit bij marktgerichte praktijken. Brussels Airlines voert aan dat het Gewest niet heeft gehandeld als een particuliere investeerder, omdat dit soort investeerder niet in een structureel verliesgevende onderneming zou investeren.

(iii) Concurrentieverstorings

- (135) Toen in de periode 2004-2012 het aantal passagiers op kortereafstandsvluchten op Charleroi was verdrievoudigd, is datzelfde aantal op Brussels Airport gestagneerd, aangezien het aantal passagiers in 2012 er gelijk was aan dat van 2004. Brussels Airlines voegt nog toe dat zijzelf haar aantal passagiers van [...] miljoen naar [...] miljoen zag gaan. In het licht van deze vaststellingen en alles samen bezien, concludeert Brussels Airlines uit het feit dat het aantal passagiers op luchthavens met 34% is toegenomen, dat alle groei naar de luchthaven van Charleroi is gegaan. Brussels Airlines constateert dat in de periode 2004-2007 andere Europese luchthavens sterk zijn gegroeid (met meer dan 20%), maar dat de groei op Charleroi niet uitsluitend valt te verklaren door een toename van het verkeersvolume, maar ook door het feit dat een groot aantal passagiers dat doorgaans Brussels Airport gebruikte, nu de voorkeur gaf aan de luchthaven van Charleroi. Volgens ramingen van Brussels Airlines zouden zo [...] miljoen passagiers per jaar verloren zijn gegaan aan de luchthaven van Charleroi, of naar raming meer dan [...] miljoen EUR inkomsten per jaar.

(b) Rechtsgrondslag voor de verenigbaarheidsbeoordeling van de steun aan BSCA

- (136) Volgens Brussels Airlines beschikt de Commissie niet over een rechtsgrondslag om exploitatiesteun goed te keuren die i) is toegekend vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun en ii) met de interne markt onverenigbaar was op het tijdstip van de toekenning ervan. De richtsnoeren luchtvaartsteun met terugwerkende kracht toepassen zou indruisen tegen de algemene rechtsbeginselen en met name, zoals in deze zaak het geval is, wanneer de omstandigheden om exploitatiesteun goed te keuren verhoudingsgewijs minder streng zijn dan in het verleden.
- (137) In de eerste plaats staan de Europese rechtsbeginselen van de rechtszekerheid en het verbod van terugwerkende kracht eraan in de weg dat Uniewetgeving van kracht wordt vóór de bekendmaking ervan, tenzij in uitzonderlijke omstandigheden. In dit geval is, volgens Brussels Airlines, geen sprake van uitzonderlijke omstandigheden.
- (138) In de tweede plaats wordt in de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, verklaard dat de Commissie onrechtmatige steun steeds dient te toetsen aan de juridische instrumenten die van kracht waren op het ogenblik waarop de steun werd verleend. Bijgevolg kan de Commissie, volgens Brussels Airlines, niet afwijken van haar eigen regels zonder in te gaan tegen algemene rechtsbeginselen (gelijke behandeling, gewettigd vertrouwen). Volgens Brussels Airlines is er dus geen rechtmatige reden om die mededeling in deze zaak niet toe te passen.
- (139) Ten slotte is exploitatiesteun, naar zijn aard, onverenigbaar met de interne markt. Volgens

Brussels Airlines was dit beginsel duidelijk geformuleerd in de richtsnoeren van 2005.

- (140) Brussels Airlines acht de aanpak van de Commissie in deze zaak des te meer onaanvaardbaar omdat:
- de Commissie voordien de betrokken maatregelen die Charleroi had genoten, heeft verboden;
 - de Commissie in haar besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure de reeks maatregelen waarop de onderzoeksprocedure ziet, heeft uitgebreid, en
 - volgens dat besluit tot uitbreiding van de procedure de onderzochte maatregelen duidelijk onverenigbaar zijn met de interne markt.
- (141) Bijgevolg waren het Waals Gewest en BSCA, volgens Brussels Airlines, perfect op de hoogte van de geldende regels inzake staatssteun. De steun verbieden zou bijgevolg niet indruisen tegen het vertrouwensbeginsel. Integendeel, het zou onrechtvaardig zijn om retroactief hun onrechtmatig handelen ten nadele van derden, en met name ten nadele van derden die zich aan de regels hebben gehouden, te rechtvaardigen. De afweging tussen de belangen die hier spelen, vereist duidelijk dat de betrokken steunmaatregelen worden verboden.
- (142) Volgens Brussels Airlines erkent de Commissie, door retroactief de richtsnoeren luchtvaartsteun toe te passen op exploitatiesteun uit het verleden die manifest onverenigbaar is, impliciet dat er sprake is van onverenigbaarheid.
- (c) De verenigbaarheid van de steun voor BSCA op grond van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun
 - (i) Doelstelling van algemeen belang
- (143) Brussels Airlines vestigt de aandacht van de Commissie op het feit dat de positieve effecten die van het overheidsbeleid inzake steun worden verwacht - zoals de ontwikkeling en toegankelijkheid van regio's - onzeker zijn.
- (144) Het verschijnsel van de kannibalisering van bestaande luchthavens door regionale luchthavens brengt volgens Brussels Airlines diverse andere negatieve effecten met zich mee:
- in de eerste plaats is er sprake van ondoelmatige duplicering van infrastructuur, omdat capaciteit wordt gecreëerd terwijl nog andere capaciteit beschikbaar is. Ter onderbouwing van dit argument beklemtoont Brussels Airlines dat in de betrokken periode (2000-2012) de op Brussels Airport beschikbare capaciteit voldoende was om meer passagiers te kunnen ontvangen. Zo bedroeg in 2011 de verwerkingscapaciteit van Brussels Airport maximaal 28 miljoen passagiers, terwijl slechts 18,8 miljoen passagiers van de luchthaven gebruikmaakten. Tegelijkertijd verwerkte de luchthaven van Charleroi 5,9 miljoen passagiers bij een verwerkingscapaciteit van 6 tot 7 miljoen passagiers. In 2011 bedroeg de totale capaciteit van de beide luchthavens 24,7 miljoen passagiers, of een totale capaciteit die lager ligt dan de maximale capaciteit van Brussels Airport alleen;
 - in de tweede plaats beklemtoont Brussels Airlines dat de uitbouw van de activiteiten van de luchthaven van Charleroi ten koste van de activiteiten op Brussels Airport en van Brussels Airlines, een negatief sociaaleconomisch effect heeft gehad. Brussels Airlines vergelijkt de directe en indirecte toegevoegde waarde van de luchthavens van Brussel en Charleroi in de periode 2007-2009. De toegevoegde waarde van de luchthaven van Charleroi zou 38 miljoen EUR bedragen, terwijl die van Brussels Airport 358 miljoen EUR zou bedragen. Brussels Airlines verwijst ook naar het aantal banen dat in de periode 2007-2009 direct en indirect door de beide luchthavens werd

gecreëerd. Nam het aantal banen op de luchthaven van Charleroi in die periode toe met 589 VTE's (voltijdequivalenten), dan is het aantal banen op Brussels Airport met 1 057 gedaald. Ook al is het aantal passagiers op de luchthaven van Charleroi, in tegenstelling tot Brussels Airport, in de periode 2007-2009 sterk toegenomen, toch is het aantal directe en indirecte banen niet zo sterk toegenomen dat daarmee de afname van de banen op Brussels Airport werd gecompenseerd;

- ten slotte heeft het fenomeen van de kannibalisering, volgens Brussels Airlines, een negatief effect gehad op de winstgevendheid van de traditionele luchtvaartmaatschappijen - ten voordele van de lagekostenmaatschappijen waarvan de winstgevendheid in hoofdzaak door subsidies valt te verklaren. Volgens Brussels Airlines was de gemiddelde winstgevendheid bij de Association of European Airlines (AEA) in de betrokken periode gering of zelfs negatief (met een winst vóór rente en belastingen (EBIT) van 0,9 miljard EUR in 2000 en -0,4 miljard EUR in 2012), terwijl de winstgevendheid van Ryanair substantieel is (met een winst vóór rente en belastingen (EBIT) van 84 miljoen EUR in 2000 en 617 miljoen EUR in 2012). Toch is deze winstgevendheid, volgens Brussels Airlines, toegenomen door de subsidies die naar de luchthavens gaan. Volgens Brussels Airlines zou zonder deze steun (die voor 2011 op 720 miljoen EUR wordt geraamd) de winstgevendheid van Ryanair fors zijn verminderd of zelfs negatief zijn.

(145) Bovendien beklemtoont Brussels Airlines dat de exploitatiesteun werd toegekend aan de luchthaven van Charleroi terwijl i) deze luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied als Brussels Airport ligt en ii) op de luchthaven van Brussels Airport nog capaciteit beschikbaar is. Bijgevolg had, volgens Brussels Airlines, een businessplan dat gebaseerd was op prognoses voor passagiers- en vrachtstromen, moeten aangeven wat het verwachte effect was van de uitbouw van deze luchthaven op het verkeer naar Brussels Airport. Brussels Airlines beklemtoont dat dit soort beoordeling nooit is uitgevoerd. Hoe dan ook zou, mocht dit soort beoordeling zijn gemaakt, daaruit zijn gebleken dat een toename van het verkeer naar de luchthaven van Charleroi ten koste zou gaan van het verkeer naar Brussels Airport. Volgens Brussels Airlines zou deze uitkomst overeenstemmen met de werkelijkheid: een stijging van het marktaandeel van de luchthaven van Charleroi, dat samenhangt met een daling van het marktaandeel van Brussels Airport en een vermindering van de frequenties en/of schrapping van diverse routes van Brussels Airlines. Bijgevolg herhaalt Brussels Airlines dat de exploitatiesteun voor BSCA niet heeft bijgedragen tot het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang. Integendeel, deze maatregelen hebben juist geleid tot een slecht gebruik en verspilling van middelen.

(ii) De noodzaak van de steun

(146) Brussels Airlines herhaalt dat luchthavens, willen zij volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun luchthavens exploitatiesteun kunnen krijgen, een verkeersvolume van maximaal 3 miljoen passagiers per jaar mogen hebben. Brussels Airlines beklemtoont dat dit plafond vanaf 2009 werd overschreden. Voorts constateert Brussels Airlines dat de exploitatiesteun die BSCA heeft genoten, tussen 2002 en 2008 niet is geëvolueerd terwijl BSCA - in theorie - in staat moest zijn om een steeds toenemend deel van haar exploitatiekosten te dekken. Bovendien had de luchthaven van Charleroi vanaf 2009 in staat moeten zijn om haar exploitatiekosten te dekken en kwam zij niet in aanmerking om verdere exploitatiesteun te ontvangen.

(iii) Steun geen geschikt instrument

(147) Volgens Brussels Airlines is het, zelfs indien kon worden aangetoond dat de exploitatiesteun voor de luchthaven van Charleroi in 2008 nog noodzakelijk was, dan weer zeker dat de overheidsfinanciering van BSCA door middel van staatssteun een ongeschikt

beleid was omdat de luchthaven van Charleroi niet winstgevend was. Bovendien, zo beklemtoont Brussels Airlines, zijn alle betrokken maatregelen ongeschikte instrumenten omdat het Waals Gewest, voor zover haar bekend, niet heeft geprobeerd om a priori zijn steunmaatregelen te vergelijken met maatregelen die de mededinging minder zouden verstoren.

(iv) Concurrentieverstoring

- (148) Brussels Airlines herhaalt dat de luchthaven van Charleroi in hetzelfde verzorgingsgebied ligt als Brussels Airport en dat op die luchthaven in de onderzochte periode nog capaciteit beschikbaar was. Bovendien is het, zo beklemtoont Brussels Airlines, zo dat het aantal passagiers op de luchthaven van Charleroi is toegenomen, terwijl het aantal passagiers op Brussels Airport de voorbije jaren is gestagneerd of zelfs afgenomen, ondanks het feit dat het vliegverkeer in alle Europese landen over het algemeen is toegenomen.

4.1.3. *Board of Airline Representatives (BAR)*

(a) Opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

- (149) De Board of Airline Representatives (hierna "BAR" genoemd) voert aan dat op Brussels Airport de kosten voor terminaldiensten (vergoedingen), de veiligheidskosten, bepaalde beveiligingskosten en de kosten voor de brandbestrijdingsdiensten ten laste vallen van de gebruikers ervan, terwijl deze kosten op de regionale luchthavens voor rekening komen van de luchthavenautoriteiten of de regionale overheden. Volgens BAR gaat het hier om een substantieel voordeel voor de regionale luchthavens.

(b) Opmerkingen naar aanleiding van de bekendmaking van de richtsnoeren luchtvaartsteun

(i) De concurrentieverstoring veroorzaakt door de exploitatiesteun voor BSCA

- (150) BAR herhaalt kort de aard van de betrokken steunmaatregelen: exploitatiesteun die BSCA van het Waals Gewest heeft ontvangen en "die waarschijnlijk - ten minste gedeeltelijk - aan Ryanair is doorgegeven".
- (151) BAR klaagt aan dat de Commissie door aan te kondigen dat zij de in de richtsnoeren luchtvaartsteun geformuleerde beginselen wilde gaan toepassen "op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (...) voor luchthavens, zelfs indien de steun vóór 4 april 2014 (...) werd verleend", ingaat tegen het beginsel van de rechtszekerheid en een benadering hanteert die indruist tegen de benadering die zij in 2002 voorstond in haar mededeling betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, omdat, zo nog steeds BAR, daarin wordt aangegeven dat steun moet worden getoetst "aan de bepalingen die van kracht waren op het ogenblik waarop de steun werd verleend". Bovendien is BAR van mening dat deze beleidswijziging van de Commissie ook indruist tegen het motiveringsbeginsel, omdat de Commissie niet uitlegt waarom de evolutie van de luchtvaartsector een impact zou hebben op het onderzoek van exploitatiesteun uit het verleden, noch waarom een en ander alleen geldt voor dit soort steun en niet ook voor aanloopsteun of investeringssteun uit het verleden. In dat verband beklemtoont BAR dat, mocht de Commissie de steun uit het verleden met de interne markt verenigbaar verklaren - terwijl zij deze voordien anders had beoordeeld - , zulks niet alleen zou indruisen tegen de hier genoemde algemene beginselen, maar ook tegen de beginselen van behoorlijk bestuur en gewettigd vertrouwen.
- (152) De betrokken steunmaatregelen, met inbegrip van de steun aan BSCA uit het verleden, zijn volgens BAR onverenigbaar met de interne markt, zelfs gezien in het licht van de

bepalingen van de richtsnoeren luchtvaartsteun, en wel hierom:

- de steunmaatregelen zijn niet noodzakelijk: BSCA heeft de drempel van 1 miljoen passagiers overschreden, aangezien zij nu 6 miljoen passagiers ontvangt. Zij moet dan ook in staat zijn om haar exploitatiekosten te kunnen dragen. Hoe dan ook kan de exploitatiesteun niet verenigbaar worden verklaard omdat BSCA 3 miljoen passagiers verwerkte, noch was deze steun noodzakelijk in de voorafgaande periode omdat BSCA in staat had moeten zijn haar exploitatiekosten te dragen;
- de steun is concurrentieverstorend: aangezien BSCA in hetzelfde verzorgingsgebied ligt als Brussels Airport waar nog reservecapaciteit beschikbaar was, had het Waals Gewest volgens BAR hiermee bij de steunverlening rekening moeten houden, hetgeen niet is gebeurd.

(ii) Verdere opmerkingen over eerlijke concurrentievoorwaarden

- (153) Indien BSCA vindt dat de steun voor het verrichten van bepaalde publieke diensten aan de luchthaven goedkeuring moet krijgen, dan moeten deze diensten volgens BAR worden vergeleken met de diensten op Brussels Airport. Toch, zo beklemtoont BAR, worden bepaalde diensten voor BSCA als publieke diensten beschouwd, terwijl dat op Brussels Airport niet het geval is.
- (154) BAR beklemtoont dat de inning van luchthavengelden niet mag leiden tot een situatie waarbij tussen de gebruikers wordt gediscrimineerd. Met name wijst BAR op de kortingen die Ryanair op de luchthavengelden krijgt en die andere op deze luchthaven gevestigde maatschappijen niet krijgen, en op het feit dat de luchthavengelden op Brussels Airport veel hoger zijn.
- (155) BAR herhaalt dat sinds de privatisering van Brussels Airport de door de luchthaven verrichte diensten uitdrukkelijk niet meer worden beschouwd als behorend tot de overheid. Deze activiteiten zijn de "gereguleerde activiteiten" waarvoor de door de gebruikers van of passagiers op de luchthaven verschuldigde vergoedingen worden gecontroleerd door middel van een formule.
- (156) Voorts vestigt BAR de aandacht van de Commissie op de hypothese van kruissubsidiëring omdat Ryanair zowel actief is op de luchthaven van Charleroi als op Brussels Airport. Mocht deze hypothese bevestiging vinden, zou er duidelijk sprake zijn van concurrentieverstoring.

4.1.4. *Association of European Airlines (AEA)*

(a) Opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

- (157) Association of European Airlines (hierna "AEA" genoemd) voert aan dat de subsidies die regionale luchthavens krijgen, alleen kunnen worden geaccepteerd indien deze, zonder discriminatie, ten goede komen aan de gebruikers van de luchthaven en geen verstoringen veroorzaken tussen de luchthavens binnen eenzelfde verzorgingsgebied. AEA erkent dat de luchthavens hun infrastructuur kunnen aanpassen om te voldoen aan de behoeften van specifieke gebruikers, zolang de beginselen van transparantie, de verhouding tot de kosten en het verbod op discriminatie in acht worden genomen.

4.1.5. *Air France*

(a) Opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

- (158) Air France vraagt de Commissie om geen toestemming te geven voor de maatregelen die de onderneming beschouwt als exploitatiesteun die de concurrentie tussen luchtvervoerders en tussen luchthavens vervalst. Volgens Air France moet de Commissie een uitgebreide vergelijking maken tussen de op de luchthaven van Charleroi berekende vergoedingen en de vergoedingen op luchthavens binnen hetzelfde verzorgingsgebied, met name op Brussels Airport.
- (159) Voorts betwist Air France de retroactieve toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun op zaken betreffende exploitatiesteun voor luchthavens, zelfs indien die steun werd uitgekeerd vóór de bekendmaking van de richtsnoeren, om meerdere redenen:
- volgens Air France begunstigt de retroactieve toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun de spelers die zich niet aan de regels houden, door gedragingen te rechtvaardigen die op het tijdstip dat deze ten uitvoer werden uitgebracht, niet in overeenstemming waren met de toentertijd geldende regels. Integendeel, deze benadering bestraft de spelers die zich hebben gehouden aan de vorige richtsnoeren door geen overheidsmiddelen te aanvaarden;
 - de retroactieve toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun op exploitatiesteun voor luchthavens druist in tegen de algemene rechtsbeginselen en de Europese rechtspraak.
- (160) Volgens Air France zouden de nieuwe richtsnoeren ertoe leiden dat de nieuwe spelers worden begunstigd ten koste van de historische spelers. Immers, door toe te staan dat een nieuwe luchtvaartmaatschappij niet de incrementele kosten van haar activiteiten hoeft te betalen, worden de historische spelers op de luchthaven die hogere vergoedingen verschuldigd zijn, gediscrimineerd.
- (161) Ten slotte herhaalt Air France dat de voorwaarde dat de infrastructuur van een luchthaven zonder discriminatie toegankelijk moet zijn, in theorie misschien gemakkelijk lijkt te kunnen worden vervuld, maar dat de praktijk anders uitpakt, omdat bepaalde exploitatiemodellen bewust worden benadeeld.

4.1.6. *BSCA*

(a) Opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

- (162) BSCA verzoekt de Commissie haar onderzoek af te sluiten, omdat er geen sprake is van staatssteun voor BSCA of haar zakelijke partners.
- (163) In de eerste plaats is BSCA van mening dat de tijd die sinds de aanvang van de zaak is verlopen, gewettigd vertrouwen heeft doen ontstaan in hoofde van BSCA en haar gebruikers. BSCA herhaalt dat de Commissie reeds bij haar eerste onderzoek dat op de beschikking van 2004 is uitgelopen, in kennis was gesteld van het mechanisme dat het Waals Gewest en BSCA in 1991 hadden uitgewerkt in het kader van de concessieovereenkomst en de latere wijzigingen daarvan. BSCA vecht dan ook de uitbreiding van de reeks maatregelen waarop het onderzoek van de Commissie ziet, aan.
- (164) BSCA vestigt de aandacht van de Commissie op het belang van regionale luchthavens voor de sociaaleconomische ontwikkeling, de toegankelijkheid van de regio en het toerisme. Met de liberalisering van het luchtvervoer is volgens BSCA een nieuwe

categorie passagiers ontstaan die gericht zijn op citytrips en korte reizen om familieredenen, en hebben ook nieuwe lowcostbedrijfsmodellen het licht gezien, die op deze nieuwe vraag inspelen. BSCA vindt dan ook dat zij slechts in zeer geringe mate met Brussels Airport concurreert. In dat verband beklemtoont BSCA dat de opening in het verleden van een verbinding tussen Dublin en de luchthaven Charleroi-Brussel-Zuid een wel zeer beperkte impact heeft gehad op Brussels Airport.⁸⁷ BSCA verdedigt haar succes door het dynamische beleid dat de Waalse overheid de afgelopen jaren heeft gevoerd en door de flexibiliteit van haar infrastructuur en het dynamisme van de teams op de luchthaven.

- (165) Wat de diensten van algemeen belang betreft, herhaalt BSCA dat zij sinds 1991 een vergoeding ontvangt voor de diensten van algemeen belang zoals die zijn gedefinieerd in artikel 25 van het met de Waalse overheid overeengekomen bestek. BSCA betwist de analyse die de Commissie in haar besluit van 21 maart 2012 heeft gemaakt, waarbij zij het niet-economische karakter van die activiteit heeft weerlegd. De luchthavenexploitant is van mening dat de Commissie hier terugkomt op haar bestaande beschikkingspraktijk en tegelijk voorbijgaat aan de internationale en Europese regelgeving inzake beveiliging en veiligheid in de transportsector. BSCA herhaalt dat de overdracht van deze diensten van algemeen belang die voordien door de overheidsdiensten werden verricht, was ingegeven door de zorg om goed beheer en flexibiliteit. Zo is de vergoeding door de Waalse overheid gemaximeerd, gerechtvaardigd op basis van de kosten en levert zij BSCA geen enkel voordeel op. Een controlesysteem is opgezet om iedere vorm van overcompensatie te vermijden.
- (166) Ten aanzien van de kapitaalverhoging herhaalt BSCA dat de Commissie geen enkele twijfel had geformuleerd bij haar eerste onderzoek en is BSCA van mening dat deze maatregel in overeenstemming is met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie. De luchthavenexploitant voegt daaraan toe dat tot deze kapitaalverhoging werd besloten op basis van een geloofwaardig en realistisch businessplan en dat die operatie was ingegeven door de behoeften in het kader van de forse uitbouw van haar activiteiten. In dat verband beklemtoont BSCA dat de Commissie in 2004 had aangetekend dat de voor 2003 verwachte resultaten hoger uitkwamen dan de resultaten waarmee volgens het businessplan 2001 was gerekend. Ook het aantal via BSCA verwerkte passagiers en de exploitatieopbrengsten in 2011 liggen hoger dan de ramingen uit datzelfde businessplan. Ten slotte zou, volgens BSCA, SOWAER dankzij de uitbouw van de activiteiten van BSCA in partnerschap met Ryanair de door BSCA behaalde goede resultaten hebben kunnen benutten om een substantiële meerwaarde te behalen bij de verkoop van een deel van haar aandelen in 2009.

4.2. Opmerkingen van belanghebbenden ten aanzien van de maatregelen ten faveure van Ryanair

4.2.1. Britannia

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (167) Volgens de luchtvaartmaatschappij Britannia is het normaal dat luchthavens marketingsteun en kortingen kunnen toekennen afhankelijk van de door de maatschappijen aangebrachte aantallen passagiers, vooral als het om luchthavens gaat die hun naam nog niet echt gevestigd hebben. Deze voordelen moeten echter evenredig,

⁸⁷ Beschikking 2004/393/EG van de Commissie van 12 februari 2004 betreffende de voordelen die het Waals Gewest en Brussels South Charleroi Airport hebben verleend aan de luchtvaartmaatschappij Ryanair bij haar vestiging in Charleroi (PB L 137 van 30.4.2004, blz. 1), overweging 300.

realistisch en in duur beperkt zijn. Britannia maakt zich zorgen over de ongelijkheid die in het onderhavige geval tussen concurrerende luchtvaartmaatschappijen is gecreëerd. De luchthavengelden zijn ongelijk en onrealistisch, terwijl de lagekostenmaatschappijen toch op dezelfde manier als de andere luchtvaartmaatschappijen gebruikmaken van de start- en landingsbanen, de terminals of de veiligheidsvoorzieningen.

4.2.2. *Scandinavian Airlines (SAS)*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (168) Scandinavian Airlines (SAS) wijst erop dat door de deregulering van het Europese luchtruim een scherpe concurrentie tussen de traditionele luchtvaartmaatschappijen is ontstaan en dat er ook nieuwe maatschappijen konden ontstaan die nieuwe ondernemingsconcepten hebben ontwikkeld. Het is van fundamenteel belang dat deze concurrentie in overeenstemming is met een reguleringsacquis dat transparant en zonder discriminatie wordt toegepast.

4.2.3. *KLM Royal Dutch Airlines*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (169) KLM Royal Dutch Airlines (KLM) merkt op dat de lagekostenmaatschappijen en de traditionele luchtvaartmaatschappijen elk verschillende producten aanbieden en dat zij elk hun "reden van bestaan" hebben, zowel op commercieel als op operationeel niveau. Lagekostenmaatschappijen mijden doorgaans de grote luchthavens, waarvan de logistieke voorzieningen zeer omslachtig kunnen zijn en de kosten voor het gebruik ervan hoog: deze maatschappijen kiezen voor regionale bases waar zij snelle rotaties tegen lagere tarieven kunnen uitvoeren. Deze ontwikkelingen hoeven niet ter discussie te worden gesteld, maar zij kunnen steunverlening niet rechtvaardigen. Volgens KLM gaan de voordelen die Ryanair in Charleroi krijgt, veel verder dan hetgeen in het kader van artikel 107, lid 1, VWEU is toegestaan, en doet de tegenprestatie van Ryanair - namelijk dat op de luchthaven van Charleroi een aantal vliegtuigen wordt gestationeerd - daaraan niet af.

4.2.4. *Air France*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (170) Volgens Air France vormt de verlaging van de lasten van Ryanair en het feit dat het Waals Gewest en BSCA die voor hun rekening nemen, een nadeel voor de concurrenten van Ryanair die verbindingen op de interne markt verzorgen. Dankzij de korting op de landingsvergoeding kan Ryanair haar exploitatiekosten beperken waardoor zij feitelijk concurrerder wordt dan haar concurrenten, niet alleen op de vluchten die zij exploiteert vanuit of naar Charleroi, maar ook op het hele Ryanair-netwerk. Deze schadevergoeding waartoe het Waals Gewest zich heeft verbonden, wordt ook aangemerkt als een voordeel dat aan Ryanair stabiele exploitatievoorwaarden garandeert terwijl "de praktijk van het gebruik van om het even welke luchthaven aantoont dat het zakelijke kader en het regelgevingskader nooit vaststaan. Het bedrag van de luchthavengelden kan dan ook gemakkelijk stijgen als de beheerder zich gedwongen ziet specifieke maatregelen te financieren, eventueel ten behoeve van andere vervoermaatschappijen die zich in Charleroi willen vestigen; verder kunnen ook de ontwikkelingen op het gebied van milieumaatregelen aanleiding geven tot wijziging van de voorwaarden voor het gebruik van een luchthaven."

4.2.5. *Austrian Airlines*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (171) Volgens Austrian Airlines heeft de komst van lagekostenmaatschappijen tot een subsidiewedloop geleid tussen de luchthavens en de regio's welke die maatschappijen willen aantrekken. Door deze ontwikkelingen wordt het beginsel van de betaling voor de terbeschikkingstelling van infrastructuur opnieuw ter discussie gesteld, terwijl het om een van de basisregels uit de burgerluchtvaart gaat. De toegekende steun is niet degressief, staat los van het door Ryanair geboekte succes op de verbindingen die de maatschappij verzorgt, en komt slechts aan één enkele luchtvaartmaatschappij ten goede, hetgeen tot discriminatie leidt. Austrian Airlines concludeert dat "samenwerkingsformules", zoals die tussen Ryanair en het Waals Gewest, tot ernstige verstoringen van de concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen leiden en grotendeels onverenigbaar zijn met het goed functioneren van de interne luchtvaartmarkt.

4.2.6. *Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport de Charleroi-Gosselies (ARACH)*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (172) Het verontrust de vereniging van omwonenden ARACH dat financiële steun voor Ryanair leidt tot een "ongebreedelde ontwikkeling van de luchthaven" in een stedelijk gebied, en dat "wij ons als burgers en belastingbetalers zorgen maken over betwistbare overheidssteun voor een particuliere onderneming, omdat het een verkeerd gebruik van de begrotingsmiddelen van het Waals Gewest betreft".

4.2.7. *Belanghebbende A*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (173) Belanghebbende A verklaart "zeer verontrust" te zijn over de door de decentrale overheden verleende subsidies die de concurrentie tussen de verschillende vervoersvormen ongunstig beïnvloeden: "Zo krijgt Ryanair met name overheidssubsidies voor de verbinding Charleroi-Londen, terwijl de Eurostar, die door de NMBS, de Britse spoorwegen en de SNCF gezamenlijk wordt geëxploiteerd, geen steun krijgt. Toch zijn beide vervoersvormen directe concurrenten op de verbinding Brussel-Londen. De spoorwegondernemingen moeten zelf zorgen voor het onderhoud van de verbinding, de aanschaf van materieel en voor de tractie, moeten zelf de heffingen voor infrastructuur en voor de tunnel betalen, enz. Er is dan ook geen sprake meer van gelijke behandeling van concurrenten."

4.2.8. *Belanghebbende B*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (174) Belanghebbende B voert aan dat Ryanair dankzij de voordelen die zij krijgt, haar kostenstructuur lichter ziet worden, zodat zij lagere tarieven kan berekenen. Deze praktijken werken negatief uit op de mededingingsvoorwaarden waarop deze maatschappijen voor vluchten vanuit Charleroi of vanuit Brussels Airport opereren, ongeacht de geëxploiteerde vliegroutes. De concurrentie tussen de zogenaamde lagekostenmaatschappijen moet niet alleen per route worden geanalyseerd. Voor veel reizigers zijn de bestemmingen Venetië of Barcelona substitueerbaar. De concurrentie speelt dus op alle routes.
- (175) Volgens deze maatschappij bedragen de directe kosten bij vertrek vanuit Brussel

32,14 EUR per passagier - tegenover 5 EUR voor Ryanair bij vertrek uit Charleroi⁸⁸.

- (176) Deze belanghebbende wijst erop dat, zelfs indien de grondafhandelingsdiensten voor Ryanair beperkter zijn dan voor andere luchtvaartmaatschappijen, een zeer groot aantal grondafhandelingsdiensten toch noodzakelijk zijn voor alle luchtvaartmaatschappijen. Het feit dat de grondafhandelingsmarkt op Brussels Airport open staat voor concurrentie, betekent dat de afhandelingskosten op Brussels Airport normaal gesproken niet veel hoger zouden mogen zijn dan op de luchthaven van Charleroi. De afhandelingskosten zijn op de kleine luchthavens doorgaans hoger dan op de grote luchthavens aangezien de ondernemingen doorgaans niet de kritische massa bereiken om schaalvoordelen te kunnen bereiken. Volgens deze belanghebbende bespaarde Ryanair in 2003 een bedrag van 17 miljoen EUR op de reële grondafhandelingskosten en de landingsvergoeding. Ook blijkt BSCA geen rekening te hebben gehouden met de effecten van Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap⁸⁹: de luchthaven zou vrij snel het aantal van 2 miljoen passagiers per jaar moeten bereiken en BSCA moet dan de richtlijn toepassen en de grondafhandelingsmarkt openstellen voor andere ondernemingen.
- (177) Volgens Belanghebbende B zou BSCA niet hebben gehandeld als particuliere investeerder in een markteconomie, maar uit politieke en sociale overwegingen, op instructie van het Waals Gewest. Het contract van vijftien jaar zal BSCA waarschijnlijk niet de mogelijkheid bieden om tot een winstgevende onderneming uit te groeien en wellicht blijft zij er met exploitatieproblemen te maken hebben. Een terugtrekking van Ryanair kan het vooruitzicht op een rendement op investering in gevaar brengen⁹⁰.
- (178) BSCA zou bijdragen van het Waals Gewest krijgen, ongeacht of het nu gaat om 65% van de opbrengst van de luchthavengelden of om de kosteloze terbeschikkingstelling van de infrastructuur, terwijl het Waals Gewest een bijdrage aan SOWAER betaalt. In beginsel moet elke bijdrage van het Waals Gewest beperkt blijven tot het vergoeden van de kosten met betrekking tot de openbare-dienstverplichtingen die op BSCA drukken, en op dat punt bestaat er weinig duidelijkheid.
- (179) Voor deze maatschappij, die erkent soms ook marketingvoordelen te hebben genoten voor het lanceren van nieuwe bestemmingen, maar nooit kortingen te hebben gekregen op de luchthavengelden of de grondafhandelingskosten, gaan de voordelen die Ryanair in Charleroi zijn verleend, veel verder dan wat gangbaar is. Zij meent nochtans vergelijkbare zakelijke risico's te hebben genomen door zich op Brussels Airport te vestigen toen de concurrentie van Sabena zeer sterk was.
- (180) Het feit dat bepaalde andere luchthavenexploitanten Ryanair voordelen verlenen, zou niet relevant zijn om aan te tonen dat de luchthaven van Charleroi als particuliere investeerder in een markteconomie heeft gehandeld. De onderneming verwijst hiervoor naar het arrest-Steinike&Weinlig⁹¹.

⁸⁸ Directe kosten per vliegtuig en per rotatie bij vertrek vanuit Brussels Airport met inbegrip van landingsvergoedingen, passagiersvergoedingen, andere heffingen en afhandelingskosten. Bij een voor 2003 voorzien passagiersaantal van 1,7 miljoen passagiers bedraagt het verschil in kostprijs 23 miljoen EUR.

⁸⁹ PB L 272 van 25.10.1996, blz. 36. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

⁹⁰ De onderneming haalt het voorbeeld aan van het Ierse Shannon. Shannon heeft Ryanair gedurende enige tijd voordelen verleend die niet zijn verlengd. Daarop besliste Ryanair haar activiteiten naar een andere luchthaven over te brengen en Shannon heeft het redelijkerwijs te verwachten rendement op investering niet behaald.

⁹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 1977, Steinike & Weinling, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punt 24: "Overwegende dat een lidstaat zich ter rechtvaardiging van een eventuele schending van een uit het Verdrag voortvloeiende verplichting in verband met het verbod van artikel 92 niet kan beroepen op het

4.2.9. *Brussels International Airport Company (BIAC), thans Brussels Airport Company (BAC)*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure)

- (181) Volgens Brussels Airport Company (hierna "BAC" genoemd) zou BSCA niet als een particuliere investeerder hebben gehandeld omdat de verleende voordelen door hun omvang verschillen van de door andere luchthavens verleende voordelen⁹². Het feit dat Ryanair voordelen van andere luchthavens krijgt, zou hoe dan ook niet relevant zijn, omdat deze eveneens staatssteun zouden kunnen vormen.
- (182) Deze belanghebbende wijst de Commissie op een aantal factoren waarmee bij de analyse van een mogelijk herstel van de winstgevendheid van BSCA rekening moet worden gehouden en die winst op middellange termijn lijken uit te sluiten.
- (183) BSCA heeft in december 2002 een herkapitalisatie door het Waals Gewest gekregen van 4 miljoen EUR.
- BSCA "geniet voor de periode 2001-2006 vrijstelling van de helft van haar aan het Waals Gewest te betalen vergoeding. Hierbij gaat het om een voordeel van 1 miljoen EUR per jaar, dat BSCA echter vanaf 2007 moet terugbetalen";
 - de Commissie zou rekening moeten houden met het bedrag van de kosten voor de uitbreiding van de luchthaven van Charleroi, die op 95 miljoen EUR worden geraamd, en met de financieringswijze. Indien BSCA deze uitbreidingswerkzaamheden niet voor haar rekening neemt, dient te worden nagegaan op welke voorwaarden het Waals Gewest deze infrastructuur aan BSCA ter beschikking stelt. Deze belanghebbende betwijfelt of de luchthaven met de bestaande infrastructuur voldoende passagiers kan verwerken om het financiële evenwicht van BSCA te verzekeren;
 - het Waals Gewest stelt de uitrusting en het personeel dat nodig is voor de verschillende aspecten van de beveiliging op de luchthaven van Charleroi (nl. de controle van de passagiers en van hun bagage vóór het inschepen) kosteloos ter beschikking van BSCA, terwijl "de kosten van de beveiliging doorgaans worden betaald door de gebruikers van de luchthaven, hetzij door een beveiligingsvergoeding die aan de luchthavenexploitant wordt betaald, hetzij door een heffing ingeval die diensten door de overheid worden verricht".

4.2.10. *Belanghebbende C*

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure)

- (184) Belanghebbende C is van mening dat de voordelen die het Waals Gewest aan BSCA en Ryanair verleent, de concurrentie verstoren en dat de luchthaven van Charleroi en Brussels Airport op dezelfde markt actief zijn.
- (185) Belanghebbende C kritiseert de banden tussen het Waals Gewest, BSCA en Ryanair en de verschillen die daaruit voortvloeien wat betreft de vergoedingen die luchtvaartmaatschappijen in Brussel en Charleroi verschuldigd zijn. Meer bepaald is het zo dat: i) de onderhoudsvergoedingen niet worden doorberekend aan de gebruikers, maar

feit dat andere lidstaten die verplichting evenmin nakomen; dat de gevolgen van meerdere distorsies van de mededinging in het handelsverkeer tussen de lidstaten elkaar niet opheffen, doch juist een cumulatief effect hebben, waardoor de nadelige uitwerking ervan op de gemeenschappelijke markt nog wordt versterkt".

⁹² De tarieven van Frankfurt-Hahn en Londen Stansted zouden hoger zijn en de kortingen lager, terwijl Ryanair 49 bestemmingen vanuit Londen opereert en 15 vanuit Frankfurt-Hahn, tegenover 9 vanuit Charleroi.

door het Waals Gewest worden vergoed; ii) de landingsrechten Ryanair begunstigen; [...].

- (186) Belanghebbende C voert ook aan dat Ryanair niet betaalt voor diensten die tot het normale luchthavenbeheer behoren, zoals brandbestrijdingsdiensten, de uitbouw en aanleg van infrastructuur, en passagiersvergoedingen.

4.2.11. *Brussels Airlines*

(a) De vraag of er sprake is van staatssteun

(i) Selectief voordeel

- (187) Volgens Brussels Airlines genoot Ryanair een selectief voordeel ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen.
- (188) Immers, de steun van het Gewest en SOWAER aan BSCA doet de exploitatiekosten van deze laatste dalen waardoor deze de luchtvaartmaatschappijen - waaronder Ryanair - lagere vergoedingen kan berekenen, hetgeen ook de exploitatiekosten van deze luchtvaartmaatschappijen doet dalen. Meer bepaald is het zo dat BSCA, omdat het Waals Gewest de veiligheidskosten op de luchthaven van Charleroi dekt, deze kosten niet doorberekent aan de luchtvaartmaatschappijen, terwijl Brussels Airport op dat punt geen enkele compensatie ontvangt. Brussels Airlines is van mening dat het totale financiële steunprogramma van het Gewest voor BSCA mee in rekening moet worden genomen bij het beoordelen van de zakelijke verhoudingen tussen BSCA en Ryanair.
- (189) Ryanair heeft ook rechtstreekse financiële maatregelen genoten zoals aanloopsteun en bijdragen voor marketingactiviteiten. Brussels Airlines vraagt zich af of deze steun in overeenstemming is met de voorwaarden van de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 en of het evenredigheids- en transparantiebeginsel wel in acht zijn genomen.
- (190) Brussels Airlines is van oordeel dat door het cumulatieve effect van al deze maatregelen het onmogelijk is om te concluderen dat BSCA zich gedraagt als een particuliere investeerder. Brussels Airlines verzoekt de Commissie dan ook deze maatregelen niet afzonderlijk te onderzoeken, maar wel als één geheel.

1. Benchmarking

- (191) Volgens Brussels Airlines lagen de vergoedingen die BSCA in de betrokken periode bij Ryanair inde, veel lager dan de vergoedingen die andere luchtvaartmaatschappijen op vergelijkbare luchthavens betaalden.
- (192) Brussels Airlines neemt hier als benchmark de luchthavengelden van een reeks andere luchthavens in het verzorgingsgebied van Charleroi (Eindhoven, Rijsel en Keulen/Bonn) of van vergelijkbare grootte (Marseille, Porto en Bologna) en concludeert dat de luchthavengelden die op de luchthaven van Charleroi worden berekend, niet in overeenstemming zijn met de luchthavengelden die een particuliere investeerder in een markteconomie had berekend.
- (193) Ook is Brussels Airlines van mening dat Brussels Airport een goede benchmark is om het discriminerende karakter van de luchthavengelden te beoordelen: de beide luchthavens liggen immers in hetzelfde verzorgingsgebied en krijgen te maken met dezelfde economische omgeving. Bovendien kan Brussels Airport haar vaste kosten op meer luchtvaartmaatschappijen verhalen, hetgeen het argument ontkracht dat de luchthavengelden die Brussels Airport berekent, noodzakelijkerwijs hoger zijn door de grootte van die luchthaven. Een vergelijking levert een groot verschil op tussen de hoogte van de luchthavengelden in Brussel en die in Charleroi, zelfs rekening houdende met de bijkomende diensten die, als gevolg van de verschillende zakelijke modellen van de luchtvaartmaatschappijen, op Brussels Airport worden aangeboden.

2. Kostendekkendheid

- (194) Volgens Brussels Airlines toont BSCA niet aan dat zij, toen tot de betrokken overeenkomsten (van 2001 en de aanpassingen die daarop volgden) werd besloten, in staat was om de door deze overeenkomsten ontstane kosten te dekken, voor de hele looptijd van deze overeenkomsten, en op middellange termijn daarmee toch een redelijke winst te behalen. Bijgevolg heeft BSCA niet gehandeld als een particuliere investeerder in een markteconomie.
- (195) Brussels Airlines voert aan dat de winstmarge van BSCA veel lager is dan die van andere luchthavens in de Unie. In 2006 en 2007 beliep de gemiddelde winstmarge van diverse luchthavens in de Unie tussen 7 en 9%. De winstmarges van BSCA/SOWAER, gecorrigeerd voor de subsidies, zijn duidelijk negatief en stemmen dus niet overeen met de zo-even genoemde marges, hetgeen wijst op praktijken die niet marktgericht zijn.
- (196) Brussels Airlines vraagt zich af of schaalvoordelen de korting van 50% kunnen rechtvaardigen die Ryanair op deze vergoedingen krijgt. De vergoedingen per passagier, per passagier met beperkte mobiliteit (PRM) en voor grondafhandeling blijken onbestaande of uiterst laag te zijn, terwijl het om kosten gaat die doorgaans door de luchtvaartmaatschappijen worden gedragen.
- (197) Volgens Brussels Airlines moeten de investerings- en exploitatiekosten die niet door BSCA werden gedragen, in rekening worden genomen bij het beoordelen van de steun aan Ryanair.
- (198) Brussels Airlines vraagt zich af of BSCA een correcte prognose heeft gemaakt van de inkomsten- en uitgavenramingen van de luchthaven voor de volledige duur van de overeenkomsten met Ryanair.
- (199) In ruil voor de kortingen op de vergoedingen kon Ryanair aan BSCA geen verkeersvolume garanderen dat gelijkwaardige inkomsten zou opleveren die in verhouding staan tot de kosten verbonden aan de voordelen voor Ryanair.
- (200) Bijgevolg zijn de betrokken maatregelen volgens Brussels Airlines niet in overeenstemming met het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie, vormen zij staatssteun en krijgt Ryanair daarmee een selectief voordeel verleend.

(ii) Concurrentieverstoringen

- (201) Brussels Airlines betoogt dat de steun negatief uitwerkt op de luchtvaartmaatschappijen die vanaf Brussels Airport opereren. Dankzij de steun kan BSCA lagere vergoedingen berekenen en kan zij zo de kosten verlagen van luchtvaartmaatschappijen die vanaf de luchthaven van Charleroi opereren. Deze maatschappijen kunnen dan als prijsbreker optreden tegenover hun concurrenten die vanaf andere luchthavens opereren. Daarom heeft de Europese markt voor punt-tot-punt-verbindingen vanuit België zich verplaatst naar Charleroi. Alleen Charleroi heeft zijn verkeersstromen in dit segment zien toenemen. Het aantal passagiers op Brussels Airport is de voorbije jaren gestagneerd, terwijl overal elders in Europa het vliegverkeer is toegenomen. Met andere woorden komt, volgens Brussels Airlines, de toename van het lokale verkeer volledig aan Charleroi ten goede.
- (202) Brussels Airlines herhaalt dat het gevestigd is op Brussels Airport, luchthaven waarvan het verzorgingsgebied vrijwel volledig samenvalt met dat van Charleroi. Bijgevolg concurreert Brussels Airlines rechtstreeks met Ryanair: zij opereren in hetzelfde verzorgingsgebied en trekken dezelfde klanten aan. Op de Uniemarkt bieden Brussels Airlines en Ryanair hetzelfde soort diensten aan (punt-tot-punt-verbindingen) en zij vliegen dezelfde bestemmingen aan. Van de door Brussels Airlines aangevlogen bestemmingen vallen er 60 samen met door Ryanair aangevlogen bestemmingen. Voor 46 bestemmingen concurreert Brussels Airlines met Ryanair op 16 bestemmingen in dezelfde

luchthaven en op 12 bestemmingen in een luchthaven binnen hetzelfde verzorgingsgebied.

- (203) Het gevolg van deze situatie is dat Brussels Airlines bepaalde verbindingen heeft moeten sluiten die ook door Ryanair werden bediend (7 sinds 2007) en dat zij op bepaalde verbindingen de vluchtfrequentie heeft moeten verminderen (op 14 bestemmingen). In de periode 2004-2012 is het marktaandeel van Brussels Airlines gedaald van [...]% naar [...]%. Het marktaandeel van de maatschappij blijft dalen ten voordele van Charleroi, waarvan het marktaandeel is gestegen van [...]% naar [...]%.

(b) Onverenigbaarheid met de interne markt

- (204) Voor Brussels Airlines draagt het merendeel van de steunmaatregelen voor Ryanair niet bij tot de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang. Bovendien werden deze steunmaatregelen zodanig ten uitvoer gebracht dat zij resulteerden in concurrentievervalsing die ingaat tegen het gemeenschappelijke belang. Bijgevolg is de steun voor Ryanair, volgens Brussels Airlines, onverenigbaar met de interne markt.

4.2.12. BSCA

(opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure)

- (205) Volgens BSCA vormt het zakelijke kader met Ryanair geenszins steun ten faveure van Ryanair. Immers, de resultaten van dit partnerschap laten duidelijk de winstgevendheid van dit economische model zien. Daarnaast voert BSCA aan dat zij haar activiteiten volledig autonoom uitvoert zonder directe of indirecte bemoeienis van de Waalse regering, met name de onderhandelingen over zakelijke contracten met luchtvaartmaatschappijen.

4.2.13. Ryanair

- (206) Ryanair voert aan dat de overeenkomsten tussen Ryanair, BSCA en het Waals Gewest geen staatssteunelementen bevatten, om drie redenen: i) het criterium van een particuliere investeerder in een markteconomie is van toepassing; ii) er is geen sprake van selectiviteit, en iii) de overeenkomsten leiden niet tot vervalsing van de mededinging.

4.2.14. TBI

- (207) Volgens TBI vallen de overeenkomsten met de luchthaven van Charleroi te vergelijken met de regelingen die TBI met Ryanair en andere lagekostenmaatschappijen is aangegaan, met name op de luchthaven van Stockholm Skavsta Airport. Het verlenen van korting op landingsvergoedingen en de grondafhandelingskosten is een gangbare zakelijke praktijk om de maatschappijen die grote aantallen passagiers kunnen aanbrenge, aan te trekken. Bijdragen in de vorm van vergoeding van hotelkosten, opleidingskosten van personeel of marketingkosten moeten worden vergeleken met de gedane investering en met het risico voor de vervoersmaatschappij. De "marketing"-bijdragen komen de luchthaven ten goede: het imago van de luchthaven verbetert en het aantal passagiers stijgt. TBI biedt dit soort bijdragen vooral aan wanneer een maatschappij een nieuwe dienst instelt of de frequentie van bepaalde vluchten op een bepaalde route verhoogt.

4.2.15. H.R.L. Morrison & Co

- (208) Volgens H.R.L. Morrison zou een particuliere investeerder de aanpak van de luchthaven van Charleroi kunnen toepassen. Hij zou zijn aanbod kunnen baseren op een aantal bepalende factoren: het aantal passagiers dat een maatschappij de luchthaven kan aanbrenge; de bereidheid van de maatschappij om zich op lange termijn vast te leggen via contracten; de specifieke behoeften van de maatschappij; het tijdschema van de vliegtuigbewegingen, in samenhang met de luchthavenactiviteit (het bestaande verkeer);

de behoeften op het gebied van middelen voor de terminal en de grondafhandeling. Hij zou de verwachte opbrengst berekenen van de overeenkomst met Ryanair in haar geheel (en niet voor de verschillende onderdelen afzonderlijk). De opbrengst van die transactie zou over een periode van ongeveer 20 jaar moeten worden gezien, waarbij de activiteiten na 3 tot 5 jaar zouden moeten toenemen. Ingeval het een overeenkomst van 15 jaar betreft, kan deze volgens de aandeelhouders van Morrison zakelijk aanvaardbaar zijn indien ongeveer 5 jaar na ondertekening van de overeenkomst een rendement op investering wordt behaald.

5. DE OPMERKINGEN VAN BELGIË

5.1. Opmerkingen van België ten aanzien van de maatregelen ten faveure van BSCA

5.1.1. *Geen staatssteun voor BSCA*

5.1.1.1. Opmerkingen van België naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure

(a) De terbeschikkingstelling van infrastructuur door SOWAER

(i) Argument van België ten principale: de goedkeuring van het investeringsprogramma door de Waalse regering dateert van vóór 12 december 2000

(209) Volgens België heeft de Waalse regering in juli 2000 tot het investeringsprogramma besloten en dit besluit in november 2000 bevestigd - dus vóór het arrest-Aéroports de Paris⁹³. Welnu, dit arrest is het tijdstip vanaf wanneer de VWEU-regels betreffende staatssteun van toepassing zijn op de financiering van luchthavens.

(210) In de kaderovereenkomst van 20 juli 2000 waarin de voorwaarden zijn aangegeven voor de uitbouw van de regionale luchthavens en de daarmee verband houdende milieumaatregelen, komt de overeenstemming tot uiting die binnen de Waalse regering is bereikt en waarmee het Gewest zich ertoe verbonden heeft om een deel van zijn budget uit te trekken voor de uitbouw van haar infrastructuur op de luchthaven Brussel-Zuid-Charleroi. Met het besluit van 8 november 2000 wordt het besluit van 20 juli 2000 ten uitvoer gelegd door de voordien vastgelegde kaderovereenkomst om te zetten in een meerjareninvesteringsprogramma. De beide besluiten moeten dus tezamen worden gezien, waarbij het tweede besluit het eerste besluit aanvult en preciseert, met name wat betreft het concrete tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de financiële maatregelen waartoe is beslist.

1. Weerlegging van een aantal elementen uit het besluit van de Commissie van 2012 tot uitbreiding van de procedure

a. Geen toezegging tegenover een derde

(211) In het kader van die besluiten valt geen derde-begunstigde te noemen, aangezien het Gewest zijn investeringen voor zichzelf vastlegt. Volgens België is de formulering van deze beide besluiten dus minder formalistisch dan in het kader van een besluit tot steunverlening ten gunste van een derde. Voor het toekennen van steun aan een derde had het Gewest het beginsel en de investeringsbedragen op dezelfde manier vastgesteld, zonder bijkomend procedure, afgezien evenwel van de toezegging met een brief tot

⁹³ Arrest van het Gerecht van 12 december 2000, Aéroports de Paris / Commissie, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290.

kennisgeving van het regeringsbesluit, die in dit geval niet dienstig is.

- (212) Dit vormgebrek houdt, volgens België, echter niet in dat deze besluiten geen dwingend karakter zouden hebben. De vastgestelde besluiten mogen dan tot het Gewest zijn gericht, de vaststelling van een regeringsbesluit doet een verbintenis ontstaan in hoofde van de regering. De omstandigheid dat deze verbintenis eenzijdig is, is niet specifiek voor deze zaak. Tot iedere financiële maatregel wordt, ongeacht de begunstigen ervan, steeds besloten door een eenzijdige administratieve handeling van de overheid die deze toestaat, handeling die zij steeds zelf kan handhaven, wijzigen of intrekken.
- (213) Bijgevolg is geen enkel formele toekenningsbrief voor een begunstigde onderneming opgesteld, terwijl overeenkomstig het arrest-Fleuren Compost⁹⁴ precies dit besluit als het juridisch bindende besluit moet worden beschouwd waarmee de bevoegde instanties steun toezeggen, en dat bijgevolg als datum van toekenning van de steun geldt. Bij gebreke van dit soort document is de enig mogelijke datum de datum van de regeringsbesluiten waarmee tot de investering werd besloten (beginsel, bedragen en tijdschema).
- b. De besluiten van 2000 zijn onherroepelijk, duidelijk en definitief
- (214) België geeft aan dat, volgens de Commissie, de besluiten van 20 juli en 8 november 2000 nadien ingrijpend zijn gewijzigd en dus niet onherroepelijk, duidelijk en definitief zijn.
- (215) Volgens België gaat het er hier om te onderscheiden tussen de besluiten die voorzien in nieuwe investeringen, die overeenstemmen met nieuwe projecten, en de besluiten waarmee de investeringen waartoe voordien was besloten, concreet worden uitgevoerd of ten uitvoer gebracht door middel van, in voorkomend geval, bepaalde aanpassingen.
- (216) In deze zaak blijkt het dwingende en onherroepelijke karakter van de besluiten van juli en november 2000, volgens België, uit het feit dat nadien geen enkel nieuw financieringsbesluit werd genomen. De enige besluiten die Wallonië en nadien SOWAER hebben genomen, hadden tot doel de financieringsbehoeften toe te passen en ten uitvoer te leggen overeenkomstig de regeringsbesluiten van juli en november 2000.
- (217) De latere aanpassingen van de bedragen van de vastgelegde investeringen zijn dus geen nieuwe investeringsbesluiten, maar de noodzakelijke aanpassing, afhankelijk van de algemene ontwikkeling van de toestand, van hetgeen reeds in juli en november 2000 was goedgekeurd. Bepaalde bedragen uit de kaderovereenkomst en het financieringsprogramma moesten nadien namelijk opnieuw worden bezien, met name door de stijging van de kosten van de grondstoffen, de verfijning van de vereiste investeringen via technische studies, de technische restricties met betrekking tot de vergunningverlening of de uitkomst van de organisatie van aanbestedingen. Volgens België kunnen deze budgettaire of technische aanpassingen geen substantiële wijzigingen vormen.
- (218) Ook had de regering, omdat zij zich bewust was van de beperkingen van een raming van dit soort investeringen, van bij de aanvang ermee gerekend dat bepaalde posten (zoals de bouw van een nieuwe terminal) opnieuw konden worden bezien "afhankelijk van de reële activiteit van de luchthaven" of voor zover zij "afhankelijk waren van de reële behoeften van de luchthaven". Aangezien de reële activiteit en de reële behoeften van de luchthaven noodzakelijkerwijs evolueren in het kader van een overeenkomst die en een investeringsprogramma dat meerdere jaren bestrijkt, was het volgens België logisch dat de regering bepaalde posten had becijferd, ermee rekening houdende dat deze factoren voortdurend aan evolutie onderhevig zijn.

⁹⁴ Arrest van het Gerecht van 14 januari 2004, Fleuren Compost BV / Commissie, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punt 62.

- (219) In werkelijkheid was, volgens België, de wil van de regering om haar toezeggingen, zelfs rekening houdende met latere verfijningen, van bij de aanvang vast te leggen en te becijferen, aanwezig van bij de goedkeuring van de kaderovereenkomst van 20 juli 2000 en de goedkeuring van het investeringsprogramma van 8 november 2000. De aanpassingen die nadien aan deze besluiten plaatsvonden, kunnen niet afdoen aan het dwingende karakter van de verbintenis die de regering op dat moment is aangegaan.
- (220) Subsidiair, indien bepaalde aanpassingen zodanig ingrijpend mochten zijn dat het in werkelijkheid om nieuwe investeringen zou blijken te gaan en niet langer om een latere aanpassing van een reeds goedgekeurde investering - quod non -, kan alleen deze investering, op zich beschouwd, worden aangemerkt als daterend van na de besluiten van 20 juli en 8 november 2000.
- (221) Volgens België is het zo dat, wil de nieuwe beoordeling van deze investering ook met zich meebrengen dat zij wordt geherkwalificeerd als nieuwe investering, de doorgevoerde aanpassing niet alleen moet zien op de omvang, maar ook op de aard van de vastgelegde investering. Deze aanpassing moet zodanig zijn dat kan worden verklaard dat het project dat op het tijdstip van de besluiten van juli en november 2000 werd overwogen, in geen geval verband kon houden met het project zoals het nadien concreet is gefinancierd en verwezenlijkt, ongeacht de rechtmatige ontwikkeling van de algemene situatie. Zo zou bijvoorbeeld een "aanvullende" investering, die niet te verantwoorden is door de latere aanpassing aan de reële behoeften van de luchthaven, maar waartoe is besloten om te kunnen voorzien in bijkomende infrastructuurvoorzieningen bovenop die waartoe in juli en november 2000 werd besloten, kunnen worden beschouwd - ten belope van uitsluitend dit aanvullende gedeelte - als een nieuwe investering waartoe werd besloten buiten de kaderovereenkomst
- (222) In concreto, wanneer is gebleken dat bepaalde posten waren onderschat of niet binnen de opgelegde termijn konden worden uitgevoerd, waren alle uitgevoerde investeringen in beginsel reeds vastgelegd door de besluiten van juli en november 2000. Indien de bedragen nadien zijn gewijzigd, dan gebeurde dit onder druk van nieuwe elementen in het dossier, die op het tijdstip dat de besluiten werden genomen, nauwelijks of niet te voorzien vielen.

2. Argumenten van België gebaseerd op een analyse van de besluiten van 2000

- (223) Volgens België bevestigt de analyse van de besluiten van 20 juli 2000 en 8 november 2000 het juridisch dwingende karakter van de daarin vervatte toezeggingen.
- a. Het besluit van de Waalse regering van 20 juli 2000 tot goedkeuring van de kaderovereenkomst
- (224) De kaderovereenkomst en het investeringsprogramma stemmen overeen met echte besluiten, die voor de regering het effect van een vaste toezegging hebben. Overigens heeft de omstandigheid dat het om een besluit met als titel "kaderovereenkomst" gaat, de Commissie niet belet om in een eerder besluit te oordelen dat het om een juridisch bindend besluit ging en om de datum van ondertekening van dat besluit te beschouwen als die van de toekenning van steun⁹⁵.
- (225) Volgens België gaat de kaderovereenkomst van juli 2000 veel verder dan een beginselovereenkomst, maar legt deze concreet de toerekening van de investeringen vast.

⁹⁵ Beschikking 2008/948/EG van de Commissie van 23 juli 2008 betreffende maatregelen van Duitsland ten gunste van DHL en Flughafen Leipzig/Halle GmbH - Steunmaatregel C 48/06 (ex N 227/06) (PB L 346 van 23.12.2008, blz. 1), overweging 291.

De bestedingsposten staan reeds vast en ook de investeringsuitgaven zijn reeds becijferd, zodat de uitgaven onmiddellijk ten laste van de begroting kunnen komen.

- (226) Bovendien heeft de regering ervoor gezorgd om te vermelden dat "een ad-hoc-financieringsmechanisme" diende te worden uitgewerkt. Daaruit blijkt dat de regering reeds dacht aan het opzetten van een nieuwe publieke speler, belast met luchthaveninfrastructuur.
- (227) In het financieel plan van SOWAER dat op 23 mei 2001 door de regering is goedgekeurd, en dat bevestigt dat SOWAER de besluiten van de regering van juli en november 2000 uitvoert, wordt verwezen naar de kaderovereenkomst van 20 juli 2000, hetgeen iedere twijfel wegneemt ten aanzien van de door Wallonië aangegane verbintenissen.
- (228) Volgens België is deze concrete handelwijze trouwens niet wezenlijk vergeleken met de principiële goedkeuring van het investeringsprogramma, die in deze zaak de fundamentele kwestie is. De oprichting van SOWAER is namelijk geen uitvoeringsmaatregel van de besluiten van juli en november 2000, aangezien het hier alleen om een Waals financieel vehikel gaat. Indien het concrete financiële mechanisme voor de tenuitvoerlegging van de investeringen waartoe het Gewest had besloten, nog na de besluiten van juli en november 2000 had moeten worden vastgelegd, dan zouden de toezeggingen van de Waalse overheid wel reëel zijn geweest en bepalend zijn geweest voor het financiële mechanisme dat werd gekozen.
- b. Het besluit van 8 november 2000 van de Waalse regering houdende uitvoering van de kaderovereenkomst van 20 juli 2000 en tot goedkeuring van het meerjareninvesteringsprogramma van de luchthaven Brussel-Zuid-Charleroi
- (229) Op 8 november 2000 heeft de Waalse regering een besluit goedgekeurd tot uitvoering van haar besluit van 20 juli 2000. Bij die gelegenheid werd het "fysieke meerjareninvesteringsprogramma 2000-2004 voor de luchthaven Brussel-Zuid-Charleroi en het daarbij behorende financieel plan" goedgekeurd. Voor iedere in de door de regering goedgekeurde notitie beschreven investering is een raming gemaakt en de kosten ervan zijn nauwkeurig vastgesteld.
- (230) Concluderend, volgens België dateert het investeringsprogramma 2001-2010 voor de luchthaven Brussel-Zuid-Charleroi wel degelijk van vóór 12 december 2000, de datum waarop het arrest-Aéroports de Paris werd gewezen.
- (ii) Subsidiair argument van België: de financiering van de infrastructuur is in overeenstemming met het criterium van de particuliere investeerder
- (231) Hoe dan ook is de financiering van de infrastructuur op de luchthaven van Charleroi, volgens België, in overeenstemming met het criterium van de particuliere investeerder.
- (232) Om dat aan te tonen, heeft België een tabel verschaft met over de periode 2002-2036 de kasstromen voor de investeringen ten behoeve van de nieuwe terminal en de parking voor auto's⁹⁶. Van die investeringsbedragen heeft het slechts 89,7% van de investeringen voor de parking en 28,1% van de investeringen voor de nieuwe terminal in aanmerking genomen, omdat het vond dat de overige investeringen bestemd waren voor niet-economische activiteiten. Daarnaast nam België aan dat de overheidsfinanciering van diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) - en bij uitbreiding van infrastructuur ten behoeve van dit soort activiteiten - was toegestaan op grond van de Europese regelgeving inzake staatssteun. Uit dit alles concludeert België dat, afgezien van de door het Gewest aan BSCA toegekende compensatie ter dekking van het deel van de

⁹⁶ Cf. bijlage 3 bij de op 23.5.2012 door België gezonden opmerkingen.

vergoedingen bestemd voor de infrastructuur ten behoeve van diensten van algemeen belang, het rendement van de financiering van die infrastructuur bijna 2% bedroeg. Bijgevolg wordt de infrastructuur niet ter beschikking gesteld tegen een tarief dat onder de waarde ervan ligt.

(b) Diensten van SOWAER ten faveure van BSCA

(233) België beklemtoont dat een aanzienlijk deel van de bruto onderhouds- en reparatiekosten verband houdt met de infrastructuur ten behoeve van niet-economische activiteiten.

(c) Financiering van een deel van de kosten van diensten van algemeen belang door het Gewest

(234) Vanaf 1991 is het beginsel van de boekhoudkundige scheiding voor de identificering van de door de vergoeding gedekte kosten vastgelegd in artikel 25 van het bestek.

(i) Ten principale: de financiering van niet-economische activiteiten

1. De brandbestrijdingsdiensten

(235) Volgens België vormen de brandbestrijdingsdiensten niet-economische activiteiten omdat het activiteiten betreft die verband houden met overheidsbevoegdheden.

2. De diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond

(236) Volgens België behoren ook de diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond tot de overheidstaken.

(237) De Commissie heeft, volgens België, namelijk in haar beschikking van 23 juli 2008 met betrekking tot de luchthaven Leipzig/Halle zelf erkend dat de diensten met betrekking tot de operationele veiligheid niet-economische activiteiten waren⁹⁷. Welnu, uit de lijst van infrastructuurvoorzieningen met betrekking tot de operationele veiligheid die de Duitse overheid had verschaft en die in de tabel in overweging 58 van diezelfde beschikking is weergegeven, blijkt dat het bij deze infrastructuurvoorzieningen gaat om voorzieningen die van onmisbaar belang zijn voor de veiligheid van het luchtverkeer op de grond: installaties voor ononderbroken stroomvoorziening (USP), transformatorstations, bebakening van de landings- en startbaan, bebakening van de platforms enz. Zoals gezegd, dit standpunt van de Commissie is door het Gerecht bekrachtigd in zijn arrest in de zaak-Freistaat Sachsen/Commissie⁹⁸, naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring dat tegen voornoemde beschikking van de Commissie was ingesteld.

(238) Uit de beschrijving van de diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite die in wijzigingsclausule nr. 5 bij de concessieovereenkomst van 9 juli 1991 en in het op 10 maart 2006 overeengekomen bestek wordt gegeven, blijkt dat de bedoelde kosten - d.w.z. het regelmatige onderhoud van de luchthavensite met het oog op de veiligheid, het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbaan, de omgeving van de luchthaven en de voertuigen, kleine asfalteringswerken, regelmatig onderhoud en reparatie van de start- en landingsbaan en van de toegangen, het operationele onderhoud van de verlichting en de bebakening van de start- en landingsbaan, maaiwerkzaamheden, het verwijderen van rubbersporen op (de markeringen van) de start- en landingsbaan, en het sneeuwvrij maken - wel degelijk overeenstemmen met de diensten met betrekking tot de operationele veiligheid die door de Commissie in haar beschikking betreffende de luchthaven van Leipzig/Halle werden

⁹⁷ Beschikking 2008/948/EG, overweging 182.

⁹⁸ Arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen e.a. / Commissie, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, punt 225.

geaccepteerd als niet-economische diensten.

3. De beveiligingsdiensten

- (239) Volgens België gaat het bij de beveiligingsdiensten om taken van overheidsgezag, omdat het taken betreft die vanouds door de Staat worden uitgeoefend. Ter staving van zijn argumentatie haalt België Europese verordeningen en de beschikking van de Commissie betreffende de luchthaven van Leipzig/Halle⁹⁹ aan.

4. De diensten voor de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling

- (240) Volgens België zijn de taken van de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling essentiële onderdelen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart en betreft het dus taken van overheidsgezag omdat het om fundamentele onderdelen van de veiligheid op een luchthaven gaat.

5. Conclusies betreffende de door BSCA op verzoek van Wallonië verrichte diensten van algemeen belang

- (241) Uit het voorgaande volgt dat, volgens België, alle diensten van algemeen belang die in artikel 25 van het bestek zijn omschreven en waarvoor het Gewest aan BSCA een vergoeding toekent, niet-economische activiteiten vormen die, overeenkomstig de beschikkingspraktijk van de Commissie en de Europese rechtspraak, van de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU zijn uitgesloten.

- (242) België beklemtoont dat deze diensten voordien werden verricht door de Waalse overheidsdiensten: vóór 1991 wat betreft de "brandbestrijdings-onderhouds"-diensten en vóór 2008 wat betreft de beveiliging en de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling.

- (243) Door deze diensten te verrichten is BSCA gewoon in de plaats getreden van de verplichtingen die overheden worden opgelegd uit hoofde van internationale verplichtingen die voortvloeien uit de ICAO-normen of overeenkomstig Europese verordeningen.

(ii) Subsidiair: de financiering van economische activiteiten van algemeen belang in overeenstemming met het Altmark-arrest

- (244) Volgens België zal de Commissie, wanneer zij zou oordelen dat bepaalde van de hier genoemde activiteiten economische activiteiten vormen, moeten constateren dat de financiering van die activiteiten compensaties vormen die geen steun vormen op grond van de criteria van het Altmark-arrest¹⁰⁰. Met deze compensaties worden immers de criteria in acht genomen die in het Altmark-arrest zijn geformuleerd om het bestaan van staatssteun te kunnen uitsluiten.

1. Bestaan van duidelijk omschreven openbare-dienstverplichtingen

- (245) Volgens België wordt met de hier onderzochte maatregelen, die verband houden met de beveiliging en veiligheid van de burgerluchtvaart en luchthavenactiviteiten, een algemeen belang nagestreefd. In artikel 25 van het aan de concessieovereenkomst van 9 juli 1991 gehechte bestek worden de verplichtingen omschreven die op BSCA rusten in het kader van de beveiligings- en veiligheidstaken. Volgens dat artikel worden die diensten "door de concessiehouder in het algemeen belang verricht". Uit die bepaling blijkt dat Wallonië de concessiehouder heeft belast met de uitvoering van die diensten en daartoe dus heeft

⁹⁹ Beschikking 2008/948/EG, overweging 182.

¹⁰⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

gemachtigd.

2. Objectief en transparant omschreven compensatieparameters

- (246) De compensatieparameters worden objectief en transparant omschreven in artikel 25 van het bestek, dat bepaalt dat BSCA een gescheiden exploitatierekening moet voeren voor de in datzelfde artikel bedoelde artikelen.
- (247) Voor de kosten die niet volledig zijn toe te rekenen aan een dienst van algemeen belang, vindt een evenredige toerekening plaats op basis van het percentage van de voor de dienst van algemeen belang ingezette personeelsleden, het percentage van de voor die diensten bestemde oppervlakte of andere objectieve criteria die door het Gewest worden toegestaan.
- (248) Voor de arbeidsplaatsen met betrekking tot de brandbestrijding is sinds 2006 en voor de diensten met betrekking tot de beveiliging, het navigatiebureau en de marshalling is sinds 2010 de compensatie gemaximeerd op een in het artikel 25 van het bestek genoemd bedrag (indexeerbaar). Hoe dan ook kan het compensatiebedrag niet hoger zijn dan de reële kosten die BSCA voor deze diensten moet maken.
- (249) Bijgevolg zijn de compensatieparameters vooraf en in detail vastgesteld, waardoor dus aan het tweede Altmark-criterium wordt voldaan.

3. De compensatie beperkt tot de gemaakte kosten

- (250) Volgens België zijn er verschillende mechanismen om overcompensatie te vermijden:
- voordat de compensatie werd gemaximeerd, kon dankzij de precieze omschrijving van de door Wallonië in aanmerking genomen kosten en het beginsel van de boekhoudkundige scheiding iedere vorm van overcompensatie worden vermeden. Voorts werd een controlemechanisme uitgewerkt om het door BSCA ingediende budget te controleren en erop toe te zien dat er geen sprake was van overcompensatie nadat het compensatiebedrag was vrijgegeven;
 - sinds 2006 mag het bedrag van de maatregel ten behoeve van diensten met betrekking tot brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite niet meer dan 5 774 000 EUR (jaarlijks indexeerbaar) bedragen;
 - de compensatie ten behoeve van de diensten met betrekking tot de beveiliging, het navigatiebureau en de marshalling is vanaf 2010 beperkt tot een bedrag dat overeenstemt met de kostprijs van die diensten in 2009, jaarlijks indexeerbaar.
- (251) Voorts is in artikel 25 bepaald dat hoe dan ook het ontvangen bedrag niet hoger mag liggen dan de reëel gemaakte kosten en dat, mocht er sprake zijn van overcompensatie, automatisch een mechanisme voor budgettaire compensatie wordt toegepast op het budget van het jaar nadien. BSCA stelt namelijk vooraf een budget op dat door de Waalse overheidsdiensten wordt gecontroleerd. De Waalse overheidsdiensten voeren jaarlijks ook controles ter plaatse uit om zich ervan te vergewissen dat BSCA de bepalingen van artikel 25 van het bestek naleeft.

4. Vergelijking met een vergelijkbare, goed beheerde en goed uitgeruste onderneming

- (252) Volgens België hoeft er voor BSCA geen vergelijking te worden gemaakt met een andere goed uitgeruste en goed beheerde onderneming omdat duidelijk sprake is van een goed uitgeruste en goed beheerde onderneming.
- (253) BSCA voldoet aan de boekhoudkundige en internationale normen en aan alle kengetallen uit de mededeling van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van

algemeen economisch belang verleende compensatie maken duidelijk dat het een doelmatig gerunde onderneming betreft. De onderneming heeft in 2009 zo trouwens particuliere investeerders kunnen aantrekken in het kader van de gedeeltelijke privatisering van BSCA.

- (254) Het feit dat BSCA een goed beheerde en afdoende uitgeruste onderneming is, valt vooral na te gaan aan de hand van de constante vooruitgang van haar financiële resultaten sinds 2000. Behaalde BSCA in 2000 nog een omzet van 7 578 000 EUR, dan bedroeg deze in 2010 namelijk 81 387 000 EUR. Het is trouwens helder dat, mocht BSCA geen goed beheerde en goed uitgeruste onderneming zijn, de luchthaven van Charleroi in de periode 1997-2011 niet de opvallende aangroei van haar passagiersaantallen had gekend (van 211 065 passagiers tot 5 901 007 passagiers).
- (255) Ten slotte blijkt uit het financieringsmechanisme dat werd uitgewerkt, dat de compensatie die BSCA wordt uitgekeerd, per definitie lager ligt dan de marktprijs voor de volledige reeks diensten waarmee zij is belast, aangezien deze compensatie sinds 2006 gemaximeerd is wat betreft de diensten voor brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite en sinds 2010 wat betreft de beveiligingsdiensten.

(d) De kapitaalverhoging van BSCA door SOWAER in 2002

- (256) Volgens België heeft de Commissie vóór het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure nimmer voorbehoud gemaakt bij de kapitaalverhoging van BSCA. Integendeel, zij heeft uitdrukkelijk erkend dat het een transactie betrof die overeenkomstig het criterium van de particuliere investeerder is verlopen (zie overweging 132 van de beschikking van 2004).
- (257) De meest recente cijfers laten zien dat BSCA winst heeft geboekt, waardoor zij alleen al in 2010 voor 6 505 595 EUR aan haar publieke en particuliere aandeelhouders heeft kunnen uitkeren. De resultaten voor de afgelopen vijf jaar worden in de onderstaande tabel gepresenteerd.

RESULTATENREKENING	2011	2010	2009	2008	2007
(x mln EUR)					
Bedrijfsopbrengsten	53 618	48 533	35 434	27 002	19 543
Winst over het boekjaar	11 310	9 994	4 445	1 915	1 968
Vergoeding van het kapitaal	6 815	6 506	387	387	387

- (258) De kapitaalverhoging door SOWAER heeft een interne opbrengstvoet (IRR) van 26,09%, hetgeen vergelijkbaar is met de raming die Deloitte & Touche in 2003 maakte - en ook de geloofwaardigheid van deze analyse bevestigt. Rekening houdende met het voorgaande dient te worden opgemerkt dat een particuliere investeerder deze investering zonder enige twijfel had gedaan.
- (259) De beoordeling die de Commissie van de kapitaalverhoging maakte, "dat deze twijfel wordt versterkt door de vaststelling dat BSCA niet de kosten hoefde te dragen van de haar door Sowaer ter beschikking gestelde infrastructuur en geleverde diverse diensten", berust bovendien op een onjuiste rechtsopvatting. De Commissie moet immers op elk van de verschillende maatregelen afzonderlijk de vereiste criteria toepassen om deze op hun respectieve rechtmatigheid te toetsen en voor elk van die maatregelen nagaan of er sprake is van steun en, zo ja, of de steun al dan niet verenigbaar is met de interne markt. De idee achter de kapitaalverhoging van BSCA is immers duidelijk verschillend van de

doelstelling van een terbeschikkingstelling van luchthaveninfrastructuur, zeker in de toenmalige context. De Commissie kan de beide soorten maatregelen dan ook niet als één geheel behandelen om deze op hun totale winstgevendheid te beoordelen.

5.1.1.2. Opmerkingen van België bij de na het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure ingekomen opmerkingen van derden

(a) De door BSCA betaalde concessievergoeding

- (260) In reactie op de opmerkingen van BAC wat betreft de vergoedingen die BSCA voor het gebruik van de infrastructuur betaalt, merkt België op dat een aantal van de door BAC vermelde vergoedingen niet relevant zijn voor Charleroi, en met name:
- de *slot coordination fee* omdat er geen congestie is op de luchthaven van Charleroi;
 - de *terminal navigation charge* die niet verplicht is voor regionale luchthavens met minder dan 50 000 commerciële vliegbewegingen.
- (261) Voorts is het, volgens België, in tegenstelling tot wat Brussels Airport Company beweert, zo dat voor de gecentraliseerde infrastructuur van de grondafhandelingsbedrijven wel degelijk een vergoeding wordt geëist door BSCA in haar hoedanigheid van infrastructuurbeheerder, met inbegrip van BSCA als afhandelaar. Dit soort vergoeding is opgenomen in het contract tussen BSCA en Ryanair.
- (262) Deze door de federale overheidsdiensten opgelegde vergoeding van 0,18 EUR per passagier valt dus onder de bevoegdheid van de federale overheid - en niet die van BSCA.
- (263) De PRM-vergoeding is vastgesteld op basis van de reëel gemaakte kosten van BSCA. In dit verband is het, volgens België, voldoende om de omvang van de infrastructuur op de luchthaven van Charleroi en die op Brussels Airlines te vergelijken, om te beseffen dat voor het beheer van deze dienst voor mensen met een verminderde mobiliteit in Charleroi veel lagere kosten moeten worden gemaakt dan in Brussel, alleen al door het aantal kilometer dat moet worden afgelegd om het vliegtuig te bereiken of de terminal te verlaten.
- (264) Daarnaast erkent België dat het correct is dat BSCA momenteel geen beveiligingsvergoeding oplegt. Voor deze taak die met de uitoefening van overheidsbevoegdheden verband houdt, wordt door Wallonië een vergoeding verstrekt, maar deze vergoeding is in het kader van de concessieovereenkomst tussen BSCA en Wallonië gemaximeerd en de kosten die boven dat plafond uitkomen, vallen ten laste van BSCA. Niets verplicht BSCA echter om deze kosten via een vergoeding door te berekenen aan de passagiers.
- (265) Wat de parkeervergoedingen betreft, zijn de gegevens in de door Brussels Airport Company meegedeelde tabel onjuist omdat daar staat aangegeven dat er op de luchthaven van Charleroi geen parkeervergoedingen bestaan, hetgeen fout is: uit de tarieven die op website van BSCA zijn gepubliceerd, blijkt duidelijk het bestaan van deze vergoedingen, naar rato van 1,98 EUR per dag (24 uur) en per ton.

(b) De financiering van diensten van algemeen belang

- (266) Diverse derden die opmerkingen hebben gemaakt, en inzonderheid Brussels Airlines en Brussels Airport Company, hebben opmerkingen gemaakt ten aanzien van de financiering van door BSCA voor Wallonië verrichte diensten van algemeen belang en bestrijden dat bepaalde van de diensten van BSCA - veiligheid, beveiliging, brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite - activiteiten kunnen vormen die zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU.

(i) Opmerking over de vergelijking tussen de luchthaven van Charleroi en Brussels Airport Company

- (267) Brussels Airlines en Brussels Airport Company verklaren dat op Brussels Airport de kosten van deze verschillende diensten niet door de bevoegde overheden worden gedragen - in casu de federale overheid - en lijken daaruit het bestaan van staatssteun ten faveure van de luchthaven van Charleroi af te leiden.
- (268) In dat verband dient te worden gepreciseerd dat in België niet alle luchthavens onder dezelfde overheid vallen, aangezien de regionale luchthavens vallen onder het Gewest op wiens grondgebied zij zijn gevestigd, en dat Brussels Airport onder de bevoegdheid van de federale overheid valt¹⁰¹. De bevoegdheid van elke overheid voor de luchthavens die hem zijn toevertrouwd, is duidelijk bevestigd bij de regionalisering van het beheer van de luchthavens (met uitzondering van Brussels Airport) door het samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat die optreedt voor de Nationale Maatschappij der luchtwege (NMLW)^{102 103} en de Gewesten, die er geen twijfel over laat bestaan: "de Gewesten [zijn], vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet volledig verantwoordelijk voor de hen overgedragen bevoegdheden. Zij zijn dan ook gemachtigd, vanaf die datum, de hun passende maatregelen te treffen, waarvoor zij derhalve ook de volledige verantwoordelijkheid zullen dragen."
- (269) De luchthaven van Charleroi valt dus onder de Waalse regelgeving, terwijl Brussels Airport onder de regelgeving van de federale overheid valt. In concreto heeft het Waals Gewest, in het kader van zijn regelgevingsbevoegdheid, ervoor gekozen om een deel van de kosten van bepaalde diensten te financieren. De omstandigheid dat identieke diensten in één geval door een overheid worden gedragen en in een ander geval door de exploitant, heeft echter geen invloed op de kwalificatie ervan als economische of niet-economische activiteiten.
- (270) In het Vlaams Gewest worden bepaalde van hier onderzochte diensten overigens rechtstreeks door de gewestelijke overheidsdiensten verricht - en worden zij dus rechtstreeks door het Gewest gedragen. Dit is met name het geval voor alle kosten in verband met de luchthavenbeveiliging en -veiligheid op de luchthavens van Antwerpen en Oostende, ongeacht het activiteitenvolume van deze luchthavens.

(ii) De brandbestrijdingsdiensten

- (271) Wat meer bepaald de brandbestrijdingsdiensten betreft, verklaart Brussels Airlines dat andere ondernemingen die in Wallonië zijn gevestigd en onder de Seveso-richtlijn¹⁰⁴ vallen, de kosten moeten dragen van hun brandbestrijdingsdienst, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Total-vestiging in Feluy, en dat op Brussels Airport deze diensten niet worden gefinancierd door het Vlaams Gewest of de federale overheid.
- (272) Volgens België is deze vergelijking met ondernemingen die onder de Seveso-richtlijn vallen, niet relevant omdat uit de bewoording van die richtlijn blijkt dat de lidstaten aan de ondernemingen die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen¹⁰⁵, opleggen om zelf maatregelen te treffen om brand te voorkomen. Daarentegen wordt de verplichting om op een luchthaven brandbestrijdingsdiensten te organiseren, opgelegd door een internationale overeenkomst van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en rust zij rechtstreeks op de lidstaten.

¹⁰¹ Artikel 6, lid 1, punt X, sub 7°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, Belgisch Staatsblad van 15.8.1980, blz. 9434.

¹⁰² Thans Belgocontrol.

¹⁰³ Belgisch Staatsblad van 9.3.1990, blz. 4439.

¹⁰⁴ Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PB L 10 van 14.1.1997, blz. 13) ("Seveso-richtlijn").

¹⁰⁵ Hetgeen niet het geval is bij luchthavens.

(273) Overigens heeft zowel de Europese Commissie als het Gerecht bevestigd dat brandbestrijdingsdiensten overheidstaken vormen die van het toepassingsbereik van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen worden uitgesloten.

(iii) De diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite

(274) Brussels Airlines betwist ook de kwalificatie van de onderhoudsdiensten die in dit geval overeenstemmen met de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, als niet-economische activiteiten. In dat verband volstaat Brussels Airlines ermee te beklemtonen dat dit soort diensten deel uitmaakt van de exploitatie van een luchthaven - en dus economische activiteiten zijn.

(275) Het feit dat de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit vormt, staat thans vast. Niettemin zijn bepaalde activiteiten van het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU uitgesloten omdat zij onder de uitoefening van overheidsgezag vallen of omdat zij, naar hun aard, niet-economische activiteiten zijn en dit ondanks, zoals Brussels Airlines aanstipt, het feit dat zij van onmisbaar belang zijn voor de exploitatie van de luchthaven. Zo moet, zelfs al ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat de exploitatie van een luchthaven (een economische activiteit) inhoudt dat moet worden voorzien in een douanediens om de identiteit van passagiers te controleren, toch worden opgemerkt dat dit soort diensten behoort tot de vanouds aan de Staat voorbehouden overheidsbevoegdheden en dat het een niet-economische activiteit betreft. Bijgevolg is de omstandigheid dat de diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite van essentieel belang zijn voor de exploitatie van een luchthaven, niet voldoende om deze activiteiten hun karakter van niet-economische activiteit te doen verliezen.

(276) Welnu, zoals de Commissie in haar hier reeds aangehaalde beschikking over de luchthaven van Leipzig/Halle heeft opgemerkt: "bepaalde kosten [vallen] binnen de openbare taak. Bij deze kosten gaat het om veiligheids- en politietaken, maatregelen inzake brandveiligheid en openbare veiligheid, de operationele veiligheid, de Deutsche Wetterdienst en de Deutsche Flugsicherung"¹⁰⁶. In zijn opmerkingen naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de formele onderzoeksprocedure heeft België herhaald dat uit diezelfde beschikking blijkt dat de diensten met betrekking tot "de operationele veiligheid" alles omvatten wat nodig is voor de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite: stroomvoorziening, bebakening van de landings- en startbaan, bebakening van de platforms enz. Het is precies het onderhoud van deze verschillende taken waarvan hier sprake is.

(iv) De veiligheids- en beveiligingsdiensten in het algemeen

(277) Ten slotte vecht Brussels Airlines de kwalificatie van de veiligheids- en beveiligingsdiensten in het algemeen als "niet-economisch" aan. Brussels Airlines lijkt hier de taken van de follow-up, de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling tot de diensten voor veiligheidsdiensten te hebben gerekend.

(278) Brussels Airlines betwist meer bepaald dat de taken van de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling onder Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart¹⁰⁷ vallen, waar "beveiliging van de luchtvaart" wordt omschreven als "de combinatie van maatregelen en menselijke en [materiële]

¹⁰⁶ Beschikking 2008/948/EG, overweging 182.

¹⁰⁷ PB L 355 van 30.12.2002, blz. 1.

hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden".

- (279) De Waalse overheid heeft de activiteiten van de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling evenwel nooit beschouwd als verband houdend met de beveiliging van de luchthaven. Zij acht deze activiteiten juist van essentieel belang voor de veiligheid op een luchthaven en verwijst op dat punt naar de toelichting die zij op dit punt reeds heeft verschaft in haar antwoord op het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure.
- (280) Wat betreft de opmerking van Brussels Airport Company met betrekking tot het feit dat de luchtvaartmaatschappijen die vanaf Brussel vliegen, een vergoeding verschuldigd zijn voor diensten van Belgocontrol inzake de follow-up van de vluchtregistratie en de planning van de vluchten, gaat het andermaal om een argument dat is gebaseerd op de financieringsbron van een dienst die niet zou volstaan om die dienst als niet-economisch aan te merken.
- (281) België merkt trouwens op dat tot de kosteloosheid van bepaalde diensten van Belgocontrol op de regionale luchthavens werd besloten sinds het zo-even genoemde samenwerkingsakkoord van 1989, dat bepaalde: "de Gewesten [zullen] kosteloos beroep kunnen doen op de bijstand van de centrale diensten van de [N.M.L.W.] op het vlak van de toepassing van internationale normen en aanbevelingen inzake burgerluchtvaart"¹⁰⁸. Deze kosteloze dienstverlening werd beperkt tot het activiteitsniveau van de Waalse luchthavens in 1989, waarbij alle diensten die dat niveau overschreden ten laste van Wallonië zouden vallen.
- (282) Zowel uit de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 als uit de specifieke Uniewetgeving inzake luchtvaartdiensten volgt dat deze diensten niet-economische activiteiten zijn die buiten het toepassingsgebied van artikel 107, lid 1, VWEU vallen. Het betreft immers een van de concrete aspecten van de regionalisering van de exploitatie van luchthavens niet zijnde Brussels Airport.
- (283) Uit het voorgaande volgt, volgens België, dat door geen van de opmerkingen van Brussels Airlines en Brussels Airport Company ter discussie kan worden gesteld dat de taken met betrekking tot brandbestrijding, de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, de beveiliging en de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten, en de marshalling en de beveiliging, niet-economische activiteiten vormen.

5.1.1.3. Opmerkingen van België naar aanleiding van de opmerkingen van derden na de bekendmaking van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun

- (284) België heeft met name opmerkingen gemaakt met betrekking tot de door de maatregelen ten faveure van BSCA veroorzaakte ongunstige beïnvloeding van de mededinging nadat opmerkingen van derden waren ingekomen na de bekendmaking van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun.
- (285) De derden (BAC en Brussels Airlines) zijn van mening dat BSCA dankzij de steun "kunstmatig laag gehouden" vergoedingen heeft kunnen berekenen en dat er dus een aanzienlijk verschil is tussen de vergoedingen van BSCA en die van andere luchthavens. Deze praktijk zou een daling van het aantal passagiers op Brussels Airport hebben veroorzaakt.
- (286) België betwist bepaalde door Brussels Airlines meegedeelde cijfergegevens. Wat bijvoorbeeld de vergelijking tussen de tarieven van Brussels Airport Company en BSCA

¹⁰⁸ Artikel 5.1.

betreft, beklemtoont België dat "Brussels Airlines tarieven opneemt die niet gelden voor de luchtvaartmaatschappijen, maar voor de grondafhandeling". De door Brussels Airlines verschaft tabel zou niet de vergelijkbare door BSCA berekende kosten bevatten. Hetzelfde zou gelden voor andere door de federale overheid opgelegde kosten.

- (287) Volgens België moet dezelfde voorzichtigheid worden gehanteerd ten aanzien van de tabellen met een vergelijking tussen verschillende luchthavens. Zo neemt Brussels Airlines in de kolom "passenger charges or fee" voor de luchthaven Marseille Provence een vergoeding van 13,47 EUR op die volgens België in werkelijkheid zou overeenstemmen met "een door de overheid opgelegde beveiligingsvergoeding en niet met een ten laste van passagiers vallende vergoeding in de zin van luchthavengelden".
- (288) Wat betreft het feit dat het handelsverkeer niet wordt beïnvloed, verwijst België de Commissie naar zijn opmerkingen van 23 mei 2012 en zijn mededeling van 12 december 2012 wat betreft de verschillen tussen de luchthavens van Brussels Airport en Charleroi.
- (289) Wat betreft de negatieve effecten op de op Brussels Airport gevestigde luchtvaartmaatschappijen beklemtoont België een aantal elementen:
- Brussels Airlines zou niet langer vliegen op bepaalde bestemmingen zoals Palermo, Krakau en Sevilla. Dit is inderdaad zo, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met het feit dat deze bestemmingen nadien (vanaf 2014) opnieuw zijn geopend;
 - beklemtoont Brussels Airport Company dat de vluchten op Nador en Tanger (Marokko) vanaf Brussels Airport zijn verminderd doordat Jetairfly diezelfde bestemmingen nu bedient vanaf Charleroi, dan herhaalt België dat ook Air Arabia op die bestemmingen vliegt vanaf Brussels Airport;
 - wat de vluchten naar Istanbul betreft, beklemtoont België dat Brussels Airport de frequentie van de vluchten naar deze bestemming heeft opgedreven nadat de luchtvaartmaatschappij Pegasus, die op Turkije vliegt, naar Charleroi was verhuisd;
 - tenslotte beklemtoont België dat de luchthaven van Charleroi ook de frequentie van een aantal vluchten heeft zien verminderen of bepaalde bestemmingen heeft zien verdwijnen doordat maatschappijen bepaalde vluchten naar Brussels Airport hadden verplaatst. Zo heeft Charleroi drie vluchten per week naar Casablanca verloren aan Brussels Airport doordat Air Arabia deze vluchten naar Brussel heeft verhuisd.
- (290) België herhaalt dat Ryanair zich recentelijk op Brussels Airport heeft gevestigd, hetgeen bewijst dat de hoogte van de vergoedingen geen beletsel vormde voor deze nieuwe ontwikkeling van Ryanair. Niettemin herhaalt België dat de concurrentie tussen de luchthaven van Charleroi en Brussels Airport beperkt is, en dit voor duidelijk omschreven segmenten zoals charter- en lagekostenvluchten.
- (291) Voorts hekelt België de opvatting dat alleen de zakelijke strategie van BSCA op het punt van de vergoedingen het succes van de luchthaven van Charleroi verklaart. Deze opvatting gaat voorbij aan de werkelijkheid die een volledige nieuwe lagekostenmarkt heeft zien ontstaan die inspeelt op een nieuwe vraag. In dat verband herhaalt Wallonië dat tot vóór enkele jaren 40% van de passagiers op Charleroi voor het eerst het vliegtuig nam hetgeen aantoonde dat zij niet zijn "afgesnoept" van Brussels Airport.

5.1.2. De verenigbaarheid van de steun ten faveure van BSCA

- 5.1.2.1. Opmerkingen van België betreffende de verenigbaarheid van de maatregelen ten faveure van BSCA beoordeeld in het licht van de richtsnoeren luchtvaartsteun

(292) Volgens België¹⁰⁹ zou, in het onwaarschijnlijke geval dat de Commissie oordeelt dat BSCA steun heeft gekregen, deze steun moeten worden gekwalificeerd als exploitatiesteun die kan worden goedgekeurd in het kader van de richtsnoeren luchtvaartsteun. De voorwaarden immers om dit soort steun goed te keuren zoals die in punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun zijn vastgesteld, zijn: bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang; de noodzaak van de steun; staatssteun als een geschikt beleidsinstrument; het bestaan van een stimulerend effect, de evenredigheid van de steun en geen ongunstig effect op de mededinging.

(a) Bijdrage aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang

(293) De ontwikkeling van de luchthavens van het Waals Gewest maakt deel uit van een algemene strategie van economische en sociale ontwikkeling van de betrokken regio's die sinds 1989 ten uitvoer wordt gebracht. Wallonië heeft diverse documenten en studies verschaft waaruit blijkt dat deze doelstelling werd nagestreefd.

(294) Bovendien had, zoals blijkt uit de studies die het Waals Gewest en BSCA in 2000-2001 hebben laten maken, Brussels Airport toentertijd het verzadigingspunt bereikt en kon de luchthaven van Charleroi dus worden ingepast in een doelstelling van strijd tegen de congestie.

(295) Overigens blijkt uit de verschillende studies die het Waals Gewest en BSCA hebben laten maken, dat er voor de luchthaven van Charleroi een reële behoefte bestond in de lagekostensegmenten. Deze vraag werd in de feiten bevestigd door het succes van de luchthaven en het was dus gerechtvaardigd om de luchthaven van Charleroi zich te laten ontwikkelen rekening houdende met de densiteit van haar dichtbevolkte verzorgingsgebied en haar ligging in het hart van Europa.

(296) De ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi toonde aan dat het niet om een financiering van onrendabele activiteiten ging, omdat de luchthaven erin slaagde om vanaf 2004 winstgevend te worden. Het businessplan van BSCA van 2001 rekende met een herstel van de winstgevendheid in 2005 (dus één jaar later), hetgeen het voorzichtige en redelijke karakter van dat plan aantoont.

(297) Volgens België mag, wanneer de parallelle ontwikkeling van de passagiersaantallen op Brussels Airport en de luchthaven van Charleroi wordt onderzocht, worden geconcludeerd dat de eventuele impact van Charleroi op Brussels Airport marginaal was. De ontwikkeling van Brussels Airport werd afgeremd door het faillissement van Sabena in november 2001 - en niet door de gelijktijdige ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi. Ter herinnering, uit een studie door BSCA van 2001 blijkt dat 40% van deze passagiers voor het eerst het vliegtuig neemt, hetgeen bewijst dat een aanzienlijk deel van het passagiersaantal niet werd "afgesnoept" van Brussels Airport. Bovendien bestaat een ander significant deel van de passagiers uit mensen die een citytrip maken en besluiten korte verplaatsingen te maken die zij zonder de aantrekkelijke tarieven niet hadden gemaakt. Tot voor kort had Brussels Airport het lagekostensegment weinig of niet ontwikkeld. Zo heeft easyJet zijn eerste bestemmingen vanaf Brussels Airport in 2007 geopend.

(b) De noodzaak van de steun

(298) De eventuele steun die de Commissie zou constateren, was beslist noodzakelijk om deze doelstelling van economische en regionale ontwikkeling te behalen.

(c) De steun een geschikt instrument

¹⁰⁹ Antwoord 15 van de brief van België van 24.2.2014.

(299) De financiële tenlasteneming van de kosten met betrekking tot taken van algemeen belang waarmee het Gewest BSCA heeft belast, vormde het geschiktste middel om de reeds genoemde doelstelling van algemeen belang te behalen. Er bestaan geen andere beleids- of steuninstrumenten waarmee deze doelstelling kan worden behaald.

(d) Stimulerend effect

(300) Overigens speelde er een stimulerend effect omdat het, zonder deze financiering, niet mogelijk was geweest om de ontwikkeling van de activiteiten van de luchthaven te verzekeren, noch om deze omvang te bereiken waardoor de mobiliteit van de Europese burgers kon worden verbeterd en dankzij de activiteiten van de luchthaven de economische en regionale ontwikkeling kon worden verzekerd. België wijst de Commissie op het aantal passagiers dat BSCA tijdens de beschouwde periode verwerkte. De luchthaven van Charleroi was in deze periode trouwens een luchthaven van categorie D, die de mededinging niet kon vervalsen. De steun spoort bovendien met de doelstelling van de richtsnoeren luchtvaartsteun: op termijn de winstgevendheid van regionale luchthavens verzekeren.

(e) De evenredigheid van de steun

(301) Ten slotte is de steun evenredig. Allereerst is de vergoeding voor de taken van algemeen belang zoals die is bepaald in artikel 25 van het overeengekomen bestek dat aan de dienstenovereenkomst tussen het Waals Gewest en BSCA is gehecht, gemaximeerd zodat bij overschrijding van het plafond - hetgeen het geval is voor het gedeelte van de vergoeding ten behoeve van de brandbestrijding en de beveiliging van het luchtverkeer op de grond - de kosten door BSCA moeten worden gefinancierd. De eventuele steun in het kader van de door SOWAER verrichte diensten betreft een marginaal bedrag.

(302) Rekening houdende met het beperkte bedrag van het gedeelte van de steun in het kader van deze vergoedingen ten behoeve van diensten van algemeen belang die de Commissie ter discussie kan stellen, en rekening houdende met de doelstelling van deze diensten, dient dit evenredigheids criterium als zijnde vervuld te worden beschouwd.

(f) Geen negatief effect op de mededinging

(303) Wat betreft het ontbreken of vermijden van een negatief effect op de mededinging, moet de Commissie van het ogenblik van de toekenning van de overheidsfinanciering uitgaan om deze voorwaarde te toetsen. Er kan niet worden geconcludeerd dat op het ogenblik van deze steunverlening er een ongewenste beïnvloeding van de mededinging was. Zoals dit aan de Europese Commissie is aangetoond, ging de ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi niet ten koste van andere luchthavens. Deze activiteiten vloeien voort uit de totstandbrenging van een nieuwe markt in een specifiek segment dat niet of erg weinig was ontwikkeld op Brussels Airport.

(304) Zoals gezegd, toonden twee studies van onafhankelijke deskundigen (Roland Berger International Management Consultant en Grands Travaux de Marseille (GTM)) aan dat de verzadiging van Brussels Airport nakend was en dat er in termen van klanten geen overlapping was tussen de beide luchthavens. De luchtvaartmaatschappijen die Brussels Airport aandeden, hadden toentertijd geen belangstelling voor de luchthaven van Charleroi, terwijl Ryanair, de voornaamste gebruiker van de luchthaven van Charleroi, in die periode geen strategie had om zich op hoofdluchthavens te vestigen.

(305) Overigens bevatte de kaderovereenkomst van 20 juli 2000 van het Waals Gewest, als uitgebreid bij besluit van 8 november 2000, de doelstelling om "een beleid te voeren dat een doelmatige samenwerking met de exploitanten van de luchthaven Brussel-Nationaal

mogelijk maakt"¹¹⁰.

- (306) Bovendien werd de luchthaven van Charleroi benadeeld door de bestuursrechtelijke restricties inzake haar dwingende openingstijden. In 2000 was de luchthaven geopend tussen 7.00 u en 22.00 u. Deze openingstijden zijn licht aangepast, zodat ze lopen van 6.30 u tot 23.00 u, om de gestationeerde vliegtuigen te kunnen ontvangen.
- (307) Overigens had de luchthaven van Charleroi in 2000 te maken met een aanzienlijk imagoprobleem zoals bleek uit de studies van Grands Travaux de Marseille (GTM) en van Roland Berger. De infrastructuurvoorzieningen waren schamel, beperkt en weinig uitgebreid. De luchthaven bood slechts één enkele lijnvlucht en enkele chartervluchten in de zomer. De luchthaven van Charleroi kon toen niet worden beschouwd als een luchthaven die de concurrentie met Brussels Airport aankon.
- (308) Ten slotte was Brussels Airport bevoorrecht in termen van infrastructuur (meerdere terminals, meerdere start- en landingsbanen enz.) en toegankelijkheid dankzij haar ligging dicht bij de hoofdstad en haar spoorverbinding, die de luchthaven van Charleroi niet heeft.

5.1.2.2. Opmerkingen van België over de verenigbaarheid van de terbeschikkingstelling van de infrastructuur in het licht van artikel 106, lid 2, VWEU

- (309) Bij deze opmerkingen ging het om de verenigbaarheid van:
- de terbeschikkingstelling van de infrastructuur getoetst aan de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 (deze zijn vervangen door de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014);
 - de financiering van een deel van de kosten van de diensten van algemeen belang getoetst aan artikel 106, lid 2, VWEU.
- (310) Wat betreft de verenigbaarheid van de financiering van een deel van de kosten van de diensten van algemeen belang in het licht van artikel 106, lid 2, VWEU betoogt België dat deze financiering in overeenstemming is met:
- artikel 106, lid 2, VWEU voor de periode vóór 19 december 2005;
 - de beschikking van de Commissie van 28 november 2005 voor de periode van 19 december 2005 tot en met 31 januari 2012, en
 - de kaderregeling van 20 december 2011 voor de periode ná 31 januari 2012.
- (311) Volgens België dient, wanneer de Commissie mocht oordelen dat niet alle voorwaarden van het Altmark-arrest vervuld waren, de vergoeding voor de diensten van algemeen belang te worden toegestaan op grond van de beschikking van 28 november 2005¹¹¹.
- (312) Voor de maatregelen die werden toegekend vóór 19 december 2005 - dus vóór de inwerkingtreding van de beschikking van 28 november 2005 - dient de verenigbaarheid rechtstreeks op artikel 106, lid 2, VWEU te worden gebaseerd. Uit de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie¹¹² volgt dat de voorwaarden van artikel 106, lid 2, VWEU samenvallen met de voorwaarden van Beschikking 2005/842/EG van

¹¹⁰ Notitie op 8.11.2000 door de Waalse regering goedgekeurd, blz. 2.

¹¹¹ Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67).

¹¹² Besluit van de Commissie van 28 oktober 2009 betreffende steunmaatregel NN 54/2009 (ex CP 244/2005) – België - Financiering van openbare ziekenhuizen van het IRIS-netwerk van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (PB C 74 van 24.3.2010, blz. 1).

28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend¹¹³. De verenigbaarheid van de vóór 19 december 2005 toegekende maatregelen kan dus, in samenhang met de maatregelen die nadien overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU, werden toegekend, worden getoetst aan dezelfde basiscriteria als die welke in Beschikking 2005/842/EG zijn geformuleerd.

- (313) Wat betreft de maatregelen die sinds 19 december 2005 werden toegekend, deze vallen binnen het toepassingsgebied van Beschikking 2005/842/EG indien het gaat om compensaties voor de openbare dienst toegekend aan ondernemingen met een gemiddelde jaaromzet, vóór belasting, van minder dan 100 miljoen EUR gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de betrokken dienst is toegewezen, mits het jaarlijkse compensatiebedrag minder dan 30 miljoen EUR bedraagt¹¹⁴. BSCA heeft echter op geen enkel ogenblik een jaaromzet van meer dan 100 miljoen EUR behaald. Het spreekt, volgens België, trouwens voor zich dat de compensatie van eventuele diensten van algemeen belang die door de Commissie als economisch zouden worden gekwalificeerd, het plafond van 30 miljoen EUR bijverre na niet zouden bereiken. Bijgevolg valt deze compensatie duidelijk binnen het toepassingsgebied van Beschikking 2005/842/EG.
- (314) Op grond van Beschikking 2005/842/EG zijn de maatregelen die binnen het toepassingsgebied van die beschikking vallen, verenigbaar indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden.

(a) De belasting met de dienst

- (315) België vindt dat het bestaan van openbare-dienstverplichtingen heeft aangetoond toen het heeft "aangetoond" dat het eerste criterium van het Altmark-arrest vervuld was (cf. deel 5.1.1.1(c)(ii)). Bovendien zijn de parameters voor de berekening van de compensatie en de concrete voorwaarden om iedere vorm van overcompensatie te voorkomen, uitdrukkelijk aangegeven toen België heeft aangetoond dat het derde en het vierde Altmark-criterium was vervuld.

(b) De compensatie

- (316) België herhaalt dat de Waalse maatregel gemaximeerd is sinds 2006 wat betreft de brandbestrijdingsdiensten, de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite en sinds 2010 wat betreft de beveiligingsdiensten, het navigatiebureau en de marshalling. Aan de hand van de analytische boekhouding die BSCA heeft opgezet, kan de inachtneming van dit criterium worden aangetoond.

(c) De boekhoudkundige scheiding

- (317) Volgens België wordt de boekhoudkundige scheiding geborgd door de toepassing van artikel 25 van het bestek waarin is bepaald dat "de concessiehouder een gescheiden exploitatierekening bijhoudt voor de diensten. Van deze rekening kan te allen tijde een controle ter plaatse plaatsvinden door de concessieverlenende instantie." Een en ander wordt trouwens bevestigd door het document uit bijlage 8.

¹¹³ Beschikking 2005/842/EG.

¹¹⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie "Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and of the Community Framework for State aid in the form of public service compensation", SEC(2007) 1516 definitief, blz. 6.

(d) De controle op overcompensatie

- (318) Wallonië heeft de mogelijkheid om, op grond van artikel 25 van het bestek, te allen tijde de rekeningen van BSCA met betrekking tot de diensten van algemeen belang te controleren. Zo voeren de Waalse overheidsdiensten jaarlijks een controle ter plaatse uit om de boekhoudkundige verantwoordingsstukken te onderzoeken die als basis dienen voor de schuldvordering die BSCA indient met het oog op het verkrijgen van de compensatie voor de diensten van algemeen belang.

(e) Conclusie

- (319) Uit het voorgaande volgt dat de financiering van de diensten van algemeen belang die de Commissie als economisch kan kwalificeren, op basis van Beschikking 2005/842/EG verenigbaar kan worden verklaard.

5.2. De opmerkingen van België ten aanzien van de maatregelen ten faveure van Ryanair

- (320) Na het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure en na het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure heeft België opmerkingen gemaakt die moesten aantonen dat de maatregelen ten faveure van Ryanair die in dit besluit worden onderzocht, geen staatssteun vormen.

5.3. De opmerkingen van België ten aanzien van de verjaringstermijn

- (321) Volgens de opmerkingen die België naar aanleiding van het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure heeft geformuleerd, zou, in de aanname dat de financiering van diensten van algemeen belang staatssteun vormt, daarvoor de verjaringstermijn van artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹¹⁵ (hierna "de procedureverordening" genoemd) van toepassing zijn.
- (322) Volgens die bepaling begint de verjaringstermijn namelijk te lopen op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde onderneming wordt toegekend. Overeenkomstig de Uniewetgeving¹¹⁶ en de beschikkingspraktijk van de Commissie¹¹⁷ dient de Commissie een maatregel te beoordelen aan de hand van de regels die van toepassing zijn op het ogenblik dat de steun wordt toegekend, "dat wil zeggen het moment waarop het wettelijk bindend besluit wordt genomen op basis waarvan de begunstigde het recht krijgt om steun te ontvangen". De Unierechtspraak bevestigt dat de datum van toekenning van steun overeenstemt met de datum van "het juridisch bindende besluit waarmee de bevoegde [nationale] instanties steun toezeggen"¹¹⁸. Het juridische besluit krijgt zijn bindende karakter vanaf de dag waarop de Staat, krachtens het interne recht, verplicht is zijn toezegging op basis van het betrokken besluit na te komen. Voordien zou het slechts om intentieverklaringen gaan¹¹⁹.
- (323) Uit het voorgaande volgt dat de dag waarop de compensatie voor de door BSCA verrichte

¹¹⁵ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

¹¹⁶ Zie overweging 10 bij Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5).

¹¹⁷ Besluit van de Commissie van 1 augustus 2006 tot vaststelling van de richtsnoeren voor de afsluiting van bijstandspakketten (2000-2006) uit de Structuurfondsen, COM(2006) 3424, niet bekendgemaakt, site: europa.com.

¹¹⁸ Zaak T-109/01, Fleuren Compost BV, reeds aangehaald, punt 74.

¹¹⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 15 februari 2001, Oostenrijk/Commissie, C-99/98, ECLI:EU:C:2001:94, punten 34, 35 en 38.

diensten van algemeen belang werd toegekend, 9 juli 1991 is, namelijk de datum van de concessieovereenkomst en het bestek die de rechtsgrondslag vormen voor deze compensatie waaraan het Gewest gebonden is. Sinds die datum rust, ondanks de vaststelling van diverse bepalingen die niets afdoen aan het beginsel dat het Gewest verplicht is deze uitgaven te vergoeden, de betaling van deze compensatie op Wallonië. Alleen de enkele, in wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bedoelde niet-economische diensten zouden niet door deze verjaring worden getroffen. Het uitgangspunt voor de verjaringstermijn van tien jaar is dus 9 juli 1991.

- (324) Geen enkele maatregel van de Commissie met betrekking tot de compensatie ontvangen voor door BSCA verrichte diensten van algemeen belang, heeft deze termijn van tien jaar gestuit, zoals vereist door artikel 15 van de procedureverordening - zodat deze termijn in juli 2001 is verstreken. Niettegenstaande het feit dat deze compensatie niet formeel is vastgelegd in de overeenkomst voor de periode 2000-2001, hadden de partijen (Wallonië en BSCA) steeds het voornemen gehad om deze voor onbepaalde duur voort te zetten, voornemen dat bevestigd werd door de tenlasteneming van deze kosten voor die periode en concreet gestalte kreeg in de wijzigingsclausule van 2002, zodat het uitgangspunt van de verjaringstermijn niet ter discussie wordt gesteld.
- (325) Alleen de brief van de Commissie van 24 april 2002, die met name vragen over de financiering van BSCA bevat - en die dus indirect de tenlasteneming van de kosten van de diensten van algemeen belang kon betreffen -, zou de verjaringstermijn hebben kunnen stuiten. Na dit verzoek heeft de Waalse overheid nadere toelichting verschaft en de Commissie heeft op geen enkel ogenblik de rechtmatigheid van deze financiering ter discussie gesteld.
- (326) Uit het voorgaande volgt dan ook dat, zelfs in de aanname dat de compensaties die werden betaald ten behoeve van de diensten van algemeen belang, staatssteun vormen - quod non - de bevoegdheden van de Commissie om de steun terug te vorderen, zijn verjaard op grond van artikel 15 van de procedureverordening.

5.4. Opmerkingen van België met betrekking tot de schending van het gewettigd vertrouwen

- (327) Na het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure heeft België opmerkingen gemaakt met betrekking tot de toepassing van het vertrouwensbeginsel op de subsidie die het Gewest voor bepaalde diensten ten behoeve van de luchthavenactiviteit heeft verschaft.
- (328) Volgens de rechtspraak van het Hof met betrekking tot staatssteun dient de Commissie ambtshalve de uitzonderlijke omstandigheden in aanmerking te nemen die rechtvaardigen dat zij, overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de procedureverordening, afziet van terugvordering van onrechtmatig toegekende steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht, zoals het gewettigd vertrouwen van de begunstigen.
- (329) Zoals advocaat-generaal Philippe Léger heeft samengevat, is de schending van dit beginsel toegelaten wanneer de volgende drie voorwaarden zijn vervuld: *"Ten eerste moet er sprake zijn van een handeling of gedraging van de instellingen van de Gemeenschap waardoor dat vertrouwen kon worden opgewekt. (...). Verder mag de betrokken persoon de wijziging van de eerdere gedragslijn van de communautaire instellingen niet kunnen voorzien. (...) Ten slotte mag het door de bestreden handeling nagestreefde gemeenschapsbelang geen rechtvaardigingsgrond zijn voor de schending van het gewettigd vertrouwen van de betrokkenen. (...)"*.
- (330) Volgens België zijn de drie voorwaarden uit de voorgaande overweging, met name wat betreft de subsidie die het Gewest heeft uitgekeerd voor bepaalde diensten met betrekking

tot de luchthavenactiviteit, vervuld.

- (331) De Commissie heeft de subsidie van het Gewest voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit in het kader van haar eerste onderzoek onderzocht en heeft in dat verband geen bezwaar gemaakt in haar beschikking van 2004. In die beschikking van 2004 vermeldt de Commissie uitdrukkelijk dat zij "[niet] bestrijdt dat de Waalse autoriteiten wettelijk gerechtigd zijn de kosten voor onderhoud-brandbestrijding op zich te blijven nemen"¹²⁰. Deze onderhoudsdiensten die toentertijd door BSCA voor haar rekening werden genomen, waren als volgt gedefinieerd: "De concessiehouder moet in het kader van de dienstenconcessie ook zorgen voor het onderhoud van de terreinen, gebouwen en installaties, de werken en voorzieningen die in de concessie zijn opgenomen of ter beschikking gesteld zodat zij steeds geschikt zijn voor het gebruik waarvoor zij zijn bestemd." In diezelfde zin merkte de Commissie in overweging 352 van haar beschikking van 2004 op: "Voor een deel van de lasten van die luchthavens, of het nu particuliere of openbare luchthavens zijn, worden vaak vergoedingen van overheidswege betaald, voor taken op het gebied van veiligheid of beveiliging, of andere bijdragen in de kosten die op zichzelf geen betrekking hebben op economische levensvatbaarheid maar die nodig blijven voor de exploitatie van die luchthavens. Het kan gaan om werkzaamheden op het gebied van de luchtverkeersleiding, politietaken, brandbestrijding enz."
- (332) België beklemtoont trouwens dat de nietigverklaring door het Gerecht op geen enkele wijze betrekking had op dit aspect van de beschikking van 2004.
- (333) Het concludeert daaruit dat de drie in overweging 330 geformuleerde voorwaarden vervuld zijn.
- (334) In de eerste plaats heeft de beschikking van de Commissie van 2004, en het ontbreken van enige kritiek van het Gerecht op dit punt, "een situatie geschapen die een dergelijk vertrouwen kan opwekken". BSCA heeft, volgens België, immers nauwkeurige toezeggingen gekregen dat de tenlasteneming van de kosten van de diensten van algemeen belang geen staatssteun kon vormen, gelet op het feit dat in de beschikking van 2004 op dit punt geen bezwaar werd geformuleerd. Dit gewettigde vertrouwen werd overigens nog versterkt door de vaste beschikkingspraktijk van de Commissie op dit punt, met name het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten zoals dat met name in de beschikking betreffende de luchthaven Leipzig-Halle werd herhaald.
- (335) In de tweede plaats kon BSCA "de wijziging van de eerdere gedragslijn van de communautaire instellingen niet voorzien". Volgens België is er immers geen element waardoor BSCA zou kunnen denken dat de Commissie in 2012 een maatregel ten aanzien waarvan zij in 2004 geen voorbehoud had gemaakt en die het Gerecht in 2008 niet ter discussie had gesteld, opnieuw zou gaan onderzoeken.
- (336) In de derde plaats prevaleert het Uniebelang niet op het belang van BSCA "bij handhaving van de situatie die [z]ij als stabiel kon beschouwen". Volgens België zou voor BSCA namelijk aanzienlijke schade ontstaan door een besluit waarin de Commissie de terugvordering gelast van de subsidies die BSCA heeft ontvangen in ruil voor het verrichten van diensten van algemeen belang.
- (337) Geconcludeerd moet worden dat, volgens België, deze financiële vergoedingen, die van fundamenteel belang zij voor het verzekeren van de beveiliging en de veiligheid op de luchthavensite en de luchthavenactiviteit, na de beschikking van 2004 zijn gehandhaafd en uitgebreid, met name op grond van het gewettigde vertrouwen dat ontstaan was door de houding van de Commissie volgens wie de financiering van diensten van algemeen belang

¹²⁰ Overweging 214 van de beschikking van 2004.

geen staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU vormde. Rekening houdende met het gewettigde vertrouwen dat de Commissie in hoofde van BSCA heeft gewekt, kan de Commissie, mocht zij oordelen dat de betrokken subsidies staatssteun vormen, op grond van artikel 15 van de procedureverordening de terugvordering ervan niet vorderen.

6. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

- (338) Volgens 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.
- (339) Een maatregel kwalificeert dus als staatssteun indien elk van de volgende voorwaarden is vervuld: 1) de begunstigde of begunstigden is of zijn ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU; 2) met de maatregel wordt de begunstigde ervan een selectief voordeel verleend; 3) de maatregel wordt bekostigd uit staatsmiddelen en is aan de Staat toe te rekenen, en 4) de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (340) In dit hoofdstuk gaat de Commissie eerst na of de in hoofdstuk 3 beschreven maatregelen steun voor BSCA en/of Ryanair kunnen vormen, waarna zij ingaat op de vraag van de verenigbaarheid van de vastgestelde steun met de interne markt, de toepasselijkheid van de verjaringstermijn en het vertrouwensbeginsel.

6.1. De vraag of er sprake is van staatssteun ten faveure van BSCA

6.1.1. Het begrip "onderneming" in de zin van artikel 107 VWEU

- (341) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU moet een maatregel, wil deze als staatssteun worden aangemerkt, "bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen".
- (342) Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dient een onderneming te worden omschreven als elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd¹²¹. Voorts is het vaste rechtspraak van het Hof dat onder een "economische activiteit" wordt verstaan elke activiteit bestaande in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt¹²².
- (343) In zijn arrest in de zaak-Aéroports de Paris heeft het Gerecht geconcludeerd dat de exploitatie van een luchthaven, die de levering van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen en de verschillende dienstverleners op een luchthaven omvat, een economische activiteit is.
- (344) In zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle¹²³ heeft het Gerecht bevestigd dat de exploitatie van een luchthaven tegen een vergoeding een economische activiteit is, waarvan de aanleg van luchthaveninfrastructuur onlosmakelijk deel uitmaakt¹²⁴.

¹²¹ Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a. / Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, C-180/98 tot en met C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

¹²² Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36; gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavel Pavlov e.a., reeds aangehaald, punt 75.

¹²³ Gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt en Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH / Commissie, reeds aangehaald, punten 102 e.v.

¹²⁴ Gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle, reeds aangehaald, punten 93, 95, 100 en 119. Zie ook zaak T-128/98, Aéroports de Paris / Commissie, reeds aangehaald, bevestigd door het arrest

Aangezien een luchthavenexploitant, ongeacht zijn rechtsvorm en de wijze waarop deze wordt gefinancierd, dus een economische activiteit uitoefent, vormt deze een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en valt hij dus onder de VWEU-regels inzake staatssteun¹²⁵. Ook heeft het Gerecht bevestigd dat de gevolgen - en niet de doelstellingen van het regionale beleid, het economische beleid en het vervoersbeleid die met de aanleg of de uitbouw van luchthaveninfrastructuur worden nagestreefd - relevant zijn om te bepalen of er sprake is van een economische activiteit.

- (345) Het antwoord op de vraag of er voor bepaalde diensten een markt bestaat, kan afhangen van de wijze waarop die diensten in de betrokken lidstaat zijn georganiseerd¹²⁶. De staatssteunregels zijn alleen van toepassing wanneer een bepaalde activiteit in een marktomgeving wordt aangeboden. Het economische karakter van bepaalde diensten kan dus verschillen van lidstaat tot lidstaat. Bovendien kan, door politieke keuzes of als gevolg van economische ontwikkelingen, de classificatie van een bepaalde dienst mettertijd veranderen.
- (346) Zo was het tot het arrest-Aéroports de Paris¹²⁷ vaste beschikkingspraktijk van de Commissie om de uitbouw en exploitatie van luchthaveninfrastructuur niet te beschouwen als een economische activiteit die onder de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU kon vallen. Na dat arrest heeft de Commissie geconstateerd dat deze activiteit, door de geleidelijke vrijmaking van de markt, een economische activiteit was geworden. Ook moet, zoals in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2014¹²⁸ in de punten 28 en 29 wordt aangegeven, "vanaf de datum waarop het arrest-Aéroports de Paris is geweest (12 december 2000), de exploitatie en de aanleg van luchthaveninfrastructuur worden beschouwd als een taak die binnen het staatssteuntoezicht valt. Omgekeerd konden overheidsinstanties, door de onzekerheid die vóór het arrest-Aéroports de Paris bestond, met recht aannemen dat de financiering van luchthaveninfrastructuur geen staatssteun vormde en dat deze maatregelen dan ook niet bij de Commissie hoefden te worden aangemeld. Hieruit volgt dat de Commissie, op grond van de staatssteunregels, dit soort financieringsmaatregelen nu niet ter discussie kan stellen wanneer deze vóór het arrest-Aéroports de Paris werden verleend."
- (347) Bijgevolg dient te worden nagegaan of de maatregelen van BSCA ten behoeve van de exploitatie en de bouw van luchthaveninfrastructuur werden verleend vóór of ná 12 december 2000, de datum van het arrest-Aéroports de Paris.
- (348) Bovendien gelden, zelfs na het arrest-Aéroports de Paris, zoals wordt herhaald in de punten 34 en 35 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, niet alle activiteiten van een luchthavenexploitant noodzakelijkerwijs als economisch van aard. Zo heeft het Hof bevestigd dat de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsbevoegdheden, niet economisch van aard zijn¹²⁹. Op een luchthaven worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen

van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617, en door het arrest in zaak T-196/04, Ryanair Ltd/Commissie, reeds aangehaald, punt 88.

¹²⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 17 februari 1993, Christian Poucet / Assurances générales de France en Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon en D. Pistre / Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava), gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63.

¹²⁶ Gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Poucet en Pistre, reeds aangehaald.

¹²⁷ Zaak T-128/98, Aéroports de Paris / Commissie, reeds aangehaald.

¹²⁸ PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

¹²⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 19 januari 1994, SAT Fluggesellschaft mbH / Eurocontrol, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punt 30, en arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, SELEX Sistemi Integrati SpA / Commissie en Eurocontrol, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, punt 71.

wederrechtelijke daden, en de investeringen in infrastructuur en uitrusting die nodig zijn om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben.

(349) Concluderend, dient te worden uitgemaakt welke maatregelen ná 12 december 2000 aan BSCA zijn verleend en dienen de maatregelen te worden uitgesloten ten behoeve van activiteiten die in de regel onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsbevoegdheden.

6.1.1.1. De terbeschikkingstelling van gronden en infrastructuurvoorzieningen van de luchthaven van Charleroi, met inbegrip van dankzij het investeringsprogramma tot stand gekomen infrastructuurvoorzieningen, en het verrichten van bepaalde diensten waaronder met name de grote reparaties aan de infrastructuur - in ruil voor een concessievergoeding

(350) In dit deel gaat de Commissie na:

- of de maatregel, met inbegrip van de terbeschikkingstelling van volgens het investeringsplan uitgevoerde infrastructuurvoorzieningen, vóór het arrest-Aéroports de Paris is toegekend, en
- welke investeringen en welke diensten van SOWAER van het onderzoek moeten worden uitgesloten wegens het niet-economische karakter ervan.

(a) Is de maatregel, met inbegrip van de terbeschikkingstelling van volgens het investeringsplan uitgevoerde infrastructuurvoorzieningen, vóór het arrest-Aéroports de Paris toegekend?

(351) Zoals herhaald in de overwegingen (344) e.v. mag de bouw van luchthaveninfrastructuur in beginsel niet los worden gezien van de economische activiteit van de exploitatie van de luchthaven.

(352) Wat betreft de bouw van de infrastructuur van de luchthaven van Charleroi die is opgenomen in het meerjareninvesteringsprogramma zijn de Belgische autoriteiten evenwel van mening dat tot het investeringsplan werd besloten vóór 12 december 2000, de datum van het arrest-Aéroports de Paris. De argumenten van België, die in deel 5.1.1.1(a)(i) werden gepresenteerd, beogen vooral de strekking en de juistheid te weerleggen van de voorlopige argumenten die de Commissie in haar besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure had ontwikkeld, als zouden de kaderovereenkomst van 20 juli 2000 en het besluit van de Waalse regering van 8 november 2000 (hierna tezamen "de besluiten van 2000" genoemd) voor het Gewest geen verbintenis tegenover een derde inhouden en geen onherroepelijk, duidelijk en definitief karakter hebben.

(353) De Commissie is niettemin van oordeel dat het besluit om de infrastructuurvoorzieningen, met inbegrip van de nieuwe infrastructuur die werd goedgekeurd en uitgevoerd dankzij het investeringsprogramma, ter beschikking van BSCA te stellen en bepaalde diensten te verrichten in ruil voor een vergoeding, niet werd toegekend door de besluiten van 2000, maar door de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002, en wel hierom.

(354) Het relevante criterium om de datum te bepalen waarop een eventuele steunmaatregel geacht wordt te zijn verleend, is de datum van het juridisch bindende besluit waarin de overheidsinstanties toezeggen de betrokken maatregel aan de begunstigde ervan te verlenen¹³⁰.

¹³⁰ Voetnoot 29 van de richtsnoeren luchtvaartsteun. Zie ook arrest van het Gerecht van 12 december 1996, Compagnie nationale Air France / Commissie, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punt 79; zaak T-109/01, Fleuren Compost BV, reeds aangehaald, punt 74; arrest van het Gerecht van 2 december 2008, Nuova Agricast Srl en Cofra Srl / Commissie, gevoegde zaken T-362/05 en T-363/05, ECLI:EU:T:2008:541,

- (355) In deze zaak is de Commissie van mening dat:
- de begunstigde van de eventuele steun BSCA is, en
 - dat de overheidsinstanties die de steun hebben verleend, het Gewest en/of SOWAER zijn. Immers, zoals reeds in overweging (39) van dit besluit werd aangegeven en door België zelf werd erkend¹³¹, is SOWAER het vehikel dat het Gewest heeft opgericht en onder zijn uitsluitende zeggenschap heeft geplaatst, om de luchthaveninfrastructuur van Wallonië te ontwikkelen en om deze infrastructuur ter beschikking te stellen van de exploitanten van de betrokken luchthavens. SOWAER kan, evenals het Gewest, staatssteun verlenen.
- (356) Vóór de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 beschikte BSCA over geen enkele toezegging van het Gewest of SOWAER ten aanzien van de uitvoering van het investeringsprogramma.
- (357) België erkent immers dat geen formele brief voor de toekenning van steun is opgesteld ten behoeve van BSCA. Niettemin deden deze besluiten van 2000, volgens België, ondanks het feit dat deze tot het Gewest zelf waren gericht, een toezegging tot stand komen in hoofde van de regering. België vindt dat de omstandigheid dat deze verbintenis eenzijdig is, niet specifiek voor deze zaak. Volgens België wordt tot iedere financiële maatregel, ongeacht de begunstigden ervan, steeds besloten door een eenzijdige administratieve handeling van de overheid die deze toestaat, handeling die zij steeds zelf kan handhaven, wijzigen of intrekken.
- (358) De Commissie tekent aan dat de besluiten van 2000 niet werden bekendgemaakt of ter kennis gebracht van BSCA. Vóór de ondertekening van de overeenkomst SOWAER/BSCA kon het Gewest te allen tijde het investeringsprogramma aanpassen, door een nieuw eenzijdig besluit vast te stellen, of zelf volledig afzien van dat programma, zonder dat dit soort besluit afbreuk zou doen aan de rechten van BSCA.
- (359) Overigens omvatte dit investeringsprogramma, zoals aangegeven in het besluit van 2012 tot uitbreiding van de procedure, elementen van onzekerheid wat betreft het financiële mechanisme en de bedragen. Deze bedragen konden namelijk worden aangepast naargelang de evolutie van de behoeften. Zo moest de nieuwe terminal Noord moduleerbaar zijn en de bouw ervan "noodzakelijkerwijs geleidelijk te gebeuren en plaats te vinden afhankelijk van de ontwikkeling van de reële activiteit van de luchthaven en de operationele behoeften die daaruit voortvloeien". Bovendien werd de toen overwogen financieringsformule - een maatregel van de Société Régionale Wallonne du Transport - uiteindelijk opgegeven ten voordele van de financiering door SOWAER, een nieuw vehikel dat pas vanaf zijn oprichting per 1 juli 2001 financiële middelen ontving en dan nog voor slechts 75 miljoen EUR.
- (360) Daarentegen heeft SOWAER, aangezien het investeringsprogramma was opgenomen in de overeenkomst SOWAER/BSCA, zich tegenover BSCA ertoe verbonden om gronden en infrastructuur, met inbegrip van volgens het investeringsprogramma uit te bouwen infrastructuur, ter beschikking te stellen van BSCA en bepaalde diensten te verrichten, in ruil voor een concessievergoeding, en dat zij anders haar contractuele verplichtingen niet zou nakomen.
- (361) De Commissie is overigens van mening dat de toezegging van SOWAER om een investeringsprogramma uit te voeren en bepaalde diensten te verrichten, moet worden

punt 80, en arrest van het Gerecht van 30 november 2009, Frankrijk en France Télécom SA / Commissie, gevoegde zaken T-427/04 en T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, punt 321.

¹³¹ Cf. overweging 228 van dit besluit.

onderzocht tezamen met de toezegging van BSCA om een concessievergoeding te betalen. Het valt niet uit te maken of de voornemens van het Gewest om infrastructuur, met inbegrip van volgens het investeringsprogramma uit te bouwen infrastructuur, ter beschikking te stellen van BSCA en bepaalde diensten te verrichten, steun vormen, zolang niet bekend is hoe hoog de vergoeding is die BSCA in ruil daarvoor moet betalen.

- (362) De Commissie concludeert dat de maatregel die erin bestaat om infrastructuur, met inbegrip van de nieuwe infrastructuur die SOWAER toezegt te bouwen, ter beschikking te stellen en in ruil voor een concessievergoeding bepaalde diensten te verrichten, is toegekend met de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002. De maatregel dateert dus van ná het arrest-Aéroports de Paris.
- (363) Voorts dient te worden herhaald dat het in de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 opgenomen investeringsprogramma ingrijpend is gewijzigd door het besluit van de Waalse regering van 3 april 2003. Immers, op grond van het besluit van 3 april 2003, heeft de Waalse regering nota genomen van een herziening van het investeringsprogramma¹³², waardoor het investeringsbedrag steeg van 93 miljoen EUR tot bijna 151 miljoen EUR, of een verhoging met 57,8 miljoen EUR, waarvan 33 miljoen EUR voor de nieuwe terminal. De Commissie is van mening dat deze herziening van het investeringsprogramma een substantiële aanpassing vormt en dus een nieuwe maatregel die potentieel nieuwe staatssteun ten faveure van BSCA kan vormen - bovenop de potentiële steun die reeds werd toegekend met de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002. Aangezien deze maatregel resulteert uit een besluit van 3 april 2003, vormt deze maatregel een nieuwe maatregel, die werd vastgesteld na het arrest-Aéroports de Paris - en is deze dus onderworpen aan de regels die voor staatssteun gelden.

(b) Wegens hun niet-economische karakter van het onderzoek uit te sluiten investeringen en diensten

- (364) Zoals in de punten 34 en 35 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt herhaald, zijn niet alle activiteiten van een luchthavenexploitant noodzakelijkerwijs economisch van aard. Zo heeft het Hof bevestigd dat de activiteiten die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsbevoegdheden, niet economisch van aard zijn¹³³. Bij dit soort activiteiten gaat het met name om de beveiliging, luchtverkeersleiding, politietaken en douane¹³⁴.
- (365) De Commissie is van oordeel dat de investeringen in en grote reparaties aan luchtvaartgebonden activa (zoals bijvoorbeeld de controletoren), de brandbestrijding bij luchtvaartuigen, de beveiliging (in de zin van beveiliging tegen wederrechtelijke daden), de politie en de douane niet-economisch van aard kunnen zijn. Aangezien in deze zaak de diensten voor de luchtverkeersleiding, de brandbestrijding bij luchtvaartuigen, de beveiliging, de politie en de douane niet volgens een marktlogica zijn georganiseerd, is de

¹³² Volgens een notitie van SOWAER van 3.4.2003 aan de Waalse regering zou het investeringsprogramma door deze herziening toenemen van 93 tot 150,8 miljoen EUR, of een toename met 57,8 miljoen EUR, als volgt verdeeld:

- a) 33 miljoen EUR voor de uitbreiding van de passagiersterminal ten opzichte van de vroegere plannen;
- b) 3 miljoen EUR voor de tweede fase van de bouw van de controletoren;
- c) 2 miljoen EUR voor het beveiligings- en veiligheidsprogramma;
- d) 1,6 miljoen EUR voor de overname door SOWAER van het uitstaande begrotingsbedrag;
- e) 1,5 miljoen EUR voor het opnieuw actualiseren van de aankoop van gronden rond de luchthaven;
- f) 12 miljoen EUR als provisies voor eventuele verrekeningen en overlopende rekeningen;
- g) 4,8 miljoen EUR als "wijzigingen" aangemerkt.

¹³³ Zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH / Eurocontrol, reeds aangehaald, punt 30, en zaak C-113/07 P, SELEX Sistemi Integrati SpA / Commissie en Eurocontrol, reeds aangehaald, punt 71.

¹³⁴ Punt 35 van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

Commissie van mening dat de investeringen in en grote reparaties aan de activa met betrekking tot deze diensten niet-economisch van aard zijn. Meer bepaald kan de afsluiting van het gedeelte van de luchthavensite dat men betreedt na de politiecontrole, en het gedeelte van de site waar de vliegtuigen staan, worden beschouwd als een niet-economische activiteit aangezien het hier om beveiliging gaat.

- (366) De Commissie beschouwt ook de kosten met betrekking tot de investeringen en het onderhoud van de gebouwen en de uitrusting die zowel voor economische als voor niet-economische activiteiten worden gebruikt, als niet-economisch naar rato van het gebruik ervan voor een niet-economische activiteit. Meer bepaald kan 7% van de kosten voor de investeringen in de nieuwe terminal als niet-economisch van aard worden beschouwd, aangezien 7% van de oppervlakte van de terminal wordt ingenomen door de politie- en douanediensden, de medewerkers die passagiers en bagage fouilleren, en de medewerkers van de Waalse overheidsdienst die met de veiligheid op de site belast zijn.
- (367) Daarentegen beschouwt de Commissie de investeringen in en de grote reparaties aan het Instrument Landing System (ILS) van categorie III¹³⁵ en de bebakening van de start- en landingsbaan als economisch. Deze kosten houden immers geen verband met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, maar zijn inherent verbonden aan de commerciële exploitatie van de infrastructuur, die erin bestaat om deze voorzieningen in bevredigende veiligheidsomstandigheden beschikbaar te stellen aan de luchtvaartmaatschappijen. Meer bepaald maakt het verzekeren van de veiligheid van het luchtverkeer op de grond (ook bij het landen en opstijgen) integrerend deel uit van de commerciële exploitatie van de luchthaven en is dit dus economisch van aard. In haar recente besluit betreffende de luchthaven van Marseille Provence¹³⁶ heeft de Commissie trouwens de operationele veiligheid uitgesloten van de reeks "niet-economische" activiteiten.
- (368) Ook is de Commissie van mening dat de investeringen met betrekking tot de branddetectie in de parkings voor passagiers economisch van aard zijn. Deze kosten houden immers geen verband met de uitoefening van overheidsbevoegdheden, maar zijn inherent verbonden aan de commerciële exploitatie van de parking voor passagiers.
- (369) Bovendien dient de Commissie, zoals in punt 36 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt herhaald, zich ervan te vergewissen dat de financiering van niet-economische activiteiten uitsluitend dient voor het compenseren van de kosten die deze doen ontstaan - en niet is bestemd voor economische activiteiten¹³⁷. Anders zou de financiering daarvan kunnen ontsnappen aan de regels inzake staatssteun.
- (370) SOWAER neemt de uitvoering van de investeringen en de grote reparaties rechtstreeks voor haar rekening. Voor de financiering van deze kosten wordt dus aan BSCA geen subsidie uitgekeerd, die deze voor economische activiteiten zou kunnen gebruiken.
- (371) Ten slotte moet de Commissie zich, zoals herhaald in punt 37 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, ervan vergewissen dat de financiering van de niet-economische

¹³⁵ Radionavigatiesysteem dat instrumentennadering bij slechte weersomstandigheden mogelijk maakt.

¹³⁶ Besluit van de Commissie van 20 februari 2014 betreffende steunmaatregel SA.22932 (2011/C – ex-NN 37/07) – Frankrijk - Staatssteun voor de luchthaven Marseille-Provence en de van die luchthaven gebruikmakende luchtvaartmaatschappijen.

¹³⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 18 maart 1997, Diego Cali & Figli Srl / Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), C-343/95, ECLI:EU:C:1997:160; besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N 309/2002 - Frankrijk - Veiligheid van de luchtvaart - schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 (PB C 148 van 25.6.2003, blz. 7), en besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N 438/2002 - België - Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken (PB C 284 van 21.11.2002, blz. 2).

activiteiten niet tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens leidt. Anders zou de financiering daarvan kunnen ontsnappen aan de regels inzake staatssteun.

- (372) Zoals België heeft aangegeven, voert SOWAER de investeringen en de grote reparaties op niet-discriminerende wijze uit voor de luchthavens waarmee zij belast is, d.w.z. de luchthavens van het Waals Gewest.
- (373) Zoals in overweging (26) van dit besluit werd herhaald, hebben de Belgische Gewesten de nodige bevoegdheden gekregen voor de uitrusting en de exploitatie van de openbare luchthavens op hun grondgebied, met uitzondering van Brussels Airport. Gelet op dit rechtskader is de Commissie van mening dat het relevante niveau voor het beoordelen van de vraag of er al dan niet sprake is van discriminatie bij de financiering van investeringen en dienstverlening door SOWAER, het Gewest is - en niet de federale Staat. Aangezien SOWAER de investeringen en de grote reparaties zonder discriminatie uitvoert op de twee belangrijkste Waalse luchthavens (Luik en Charleroi), is de conclusie van de Commissie dan ook dat er geen sprake is van ongeoorloofde discriminatie tussen de luchthavens.
- (374) De financiering van de in overweging (365) beschreven niet-economische activiteit kwalificeert dus niet als staatssteun - en wordt hier dus uitgesloten van het verdere onderzoek.

6.1.1.2. De gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit

- (375) Zoals in deel 5.1.1.1(c)(i) werd aangegeven, is België van mening dat de taken waarvoor het Gewest een subsidie uitkeert, deel uitmaken van de uitoefening van overheidsbevoegdheden en bijgevolg geen economische activiteit vormen.
- (376) Om te kunnen inschatten in hoeverre de subsidie betrekking heeft op niet-economische activiteiten - en dus van het staatssteuntoezicht dient te worden uitgesloten - moet hier hetzelfde onderzoek worden uitgevoerd als in deel 6.1.1.1(b).

(a) Brandbestrijding en beveiliging

- (377) Zoals reeds in overweging (365) werd aangegeven, is de Commissie van mening dat in deze zaak de activiteiten met betrekking tot brandbestrijding bij luchtvaartuigen en de beveiliging¹³⁸ geen economische activiteiten vormen.
- (i) De toepassing van punt 36 van de richtsnoeren luchtvaartsteun

- (378) Zoals in punt 36 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt herhaald, dient de Commissie, zelfs wanneer een activiteit als niet-economisch wordt beschouwd, zich ervan te vergewissen dat de financiering van niet-economische activiteiten uitsluitend dient voor het compenseren van de kosten die deze doen ontstaan - en niet is bestemd voor economische activiteiten¹³⁹. Anders zou de financiering daarvan kunnen ontsnappen aan de regels inzake staatssteun.

¹³⁸ Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart wordt onder "beveiliging van de luchtvaart" verstaan "de combinatie van maatregelen en menselijke en [materiële] hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden". De gemeenschappelijke basisnormen inzake beveiliging van de luchtvaart zijn gebaseerd op de aanbevelingen van Document 30 van de Europese Burgerluchtvaartconferentie (ECAC) en zijn vastgesteld in de bijlage bij Verordening (EG) nr. 2320/2002.

¹³⁹ Zaak C-343/95, Diego Calì & Figli / SEPG, reeds aangehaald; besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N 309/2002 - Frankrijk - Veiligheid van de luchtvaart, reeds aangehaald, en besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N 438/2002 - België - Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken, reeds aangehaald.

1. De brandbestrijding

- (379) Wat de brandbestrijding betreft, wijst de Commissie erop dat, op grond van artikel 25 van het aan de overeenkomst Gewest/BSCA van 1991 gehechte bestek, BSCA, om het Gewest de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten ten laste te laten nemen, een gescheiden exploitatierekening bijhoudt die steeds door de concessieverlenende instantie kan worden onderzocht en gecontroleerd.
- (380) Bovendien vindt, overeenkomstig artikel 3.2.3 van de overeenkomst Gewest/BSCA gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002, de terugbetaling van de uitgaven met betrekking tot de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten plaats in twaalf tranches, waarbij de uitkering van de twaalfde tranche plaatsvindt na ontvangst en goedkeuring door de minister van een rapport met een uittreksel uit de jaarrekeningen van BSCA dat de nodige verantwoordingsstukken bevat volgens hetzelfde schema als verlangd voor de voorlopige begroting, d.w.z. op basis van de rubrieken zoals die in artikel 25 van het bestek zijn vastgesteld.
- (381) Ten slotte is, voor de periode ná 10 maart 2006, in artikel 25.7 van het bestek, ingevoegd bij wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006, bepaald dat het bedrag van de vergoeding voor de diensten inzake brandbestrijding, de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite niet hoger mag liggen dan de reële kosten van BSCA en dat iedere overcompensatie van de kosten in de begroting zal worden gecompenseerd op de budgettaire inschrijving van het jaar daarop.
- (382) De Commissie is van mening dat deze bepalingen afdoende zijn om te kunnen concluderen dat sinds wijzigingsclausule nr. 3 van 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA de vergoeding die het Gewest uitkeert voor de kosten met betrekking tot de brandbestrijding, evenredig is en niet is gebruikt om economische activiteiten te subsidiëren.

2. De beveiliging

- (383) De beveiliging is toegevoegd aan de activiteiten waarvoor BSCA op grond van wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 een vergoeding ontvangt. De beveiligingstaken worden omschreven als "alle maatregelen en menselijke en materiële hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden"¹⁴⁰. De diensten inzake beveiliging omvatten "beveiligingsonderzoek, camerabewaking, surveillancerondes en -patrouilles, toegangscontroles en het uitgeven van bezoekerspassen"¹⁴¹.
- (384) In artikel 25.7 van het bestek, gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 is bepaald: "het bedrag van de financiële vergoeding ter dekking van de uitgaven die voor het verrichten van de diensten zijn gemaakt, mag niet hoger zijn dan de reële kosten die de concessiehouder in het kader van die diensten moet maken, na aftrek van eventuele heffingen die bij de gebruikers ter dekking van die dienstverlening worden geïnd. Iedere overcompensatie van die kosten zal in de begroting worden gecompenseerd op de budgettaire inschrijving van het jaar daarop."
- (385) De Commissie is van mening dat deze bepalingen afdoende zijn om te kunnen concluderen dat de vergoeding voor de kosten met betrekking tot de beveiliging evenredig is en niet is gebruikt om economische activiteiten te subsidiëren.

¹⁴⁰ Van wijzigingsclausule nr. 6 bij de overeenkomst Gewest/BSCA integrerend deel uitmakende bijlage.

¹⁴¹ Artikel 25.2 van het bestek, gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA.

(ii) De toepassing van punt 37 van de richtsnoeren luchtvaartsteun

- (386) De Commissie moet zich, zoals herhaald in punt 37 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, ervan vergewissen dat de financiering van de niet-economische activiteiten niet tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens leidt. Anders zou de financiering daarvan kunnen ontsnappen aan de regels inzake staatssteun.
- (387) Zoals België heeft aangegeven, worden de niet-economische activiteiten van de beide grote Waalse luchthavens (Luik en Charleroi) zonder discriminatie gefinancierd door het Gewest.
- (388) Zoals in overweging (26) van dit besluit werd herhaald, hebben de Belgische gewesten de nodige bevoegdheden gekregen voor de uitrusting en de exploitatie van de openbare luchthavens op hun grondgebied, met uitzondering van Brussels Airport. Gelet op dit rechtskader is de Commissie van mening dat het relevante niveau voor het beoordelen van de vraag of er al dan niet sprake is van discriminatie bij de financiering van bepaalde niet-economische diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit, het Gewest is - en niet de federale Staat. Aangezien de activiteiten van de beide grote Waalse luchthavens (Luik en Charleroi) zonder discriminatie door het Gewest worden gefinancierd, concludeert de Commissie dan ook dat er geen sprake is van ongeoorloofde discriminatie tussen de luchthavens.
- (389) De vergoeding voor de activiteiten van BSCA met betrekking tot de brandbestrijding en de beveiliging kwalificeert dus niet als staatssteun - en wordt hier dus uitgesloten van het verdere onderzoek.

(b) Onderhoud / veiligheid van het luchtverkeer op de grond

- (390) In dit deel gaat de Commissie na of de volgende diensten door hun niet-economische karakter buiten het toepassingsgebied van de regels inzake staatssteun kunnen vallen:
- de "onderhoudsdiensten" zoals omschreven in de artikelen 12 en 19 van het aan de overeenkomst Gewest/BSCA gehechte bestek, en
 - de "diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond" zoals omschreven in artikel 25 van het bestek gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006.
- (391) Zoals aangegeven in overweging (71), wordt de onderhoudsdienst gedefinieerd als "de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbanen, de omgeving van de luchthaven, de voertuigen, enz."¹⁴² en als "het onderhoud van de terreinen, gebouwen en installaties, de werken en voorzieningen die in de concessie zijn opgenomen of ter beschikking gesteld zodat zij altijd geschikt zijn voor het gebruik waarvoor zij zijn bestemd"¹⁴³.
- (392) Zoals aangegeven in de overwegingen (73) en (74), werden met wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 artikel 3.2.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA en artikel 25 van het bestek gewijzigd. Op grond van die wijzigingen betaalt het Gewest aan BSCA een vergoeding voor de kosten die deze maakt ten behoeve van de diensten inzake brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite. In het gewijzigde artikel 25 van het bestek is bepaald: "de diensten die verband houden met de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, waaronder het regelmatige onderhoud van de luchthavensite, de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbaan, de omgeving van

¹⁴² Artikel 12 van het bestek.

¹⁴³ Artikel 19 van het bestek.

de luchthaven en de voertuigen, kleine asfalteringswerken, regelmatig onderhoud en reparatie van de start- en landingsbaan en van de toegangen, het operationele onderhoud van de verlichting en de bebakening van de start- en landingsbaan, maaiwerkzaamheden, het verwijderen van rubbersporen op (de markeringen van) de start- en landingsbaan, het sneeuwvrij maken en elke andere dienst die de veiligheid verzekert van het luchtverkeer op de grond, van de luchthavensite en de infrastructuur, met uitzondering van de handelsruimten van de luchthavenzone".

- (393) De Commissie tekent aan dat de definitie van de "diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite" waarvoor BSCA vanaf 10 maart 2006 een vergoeding ontvangt, grotendeels overlapt met de definitie van de "onderhoudsdiensten" waarvoor BSCA vóór 10 maart 2006 een vergoeding ontving. Om te kunnen bepalen of deze diensten economische diensten vormen, zal zij deze hier tezamen onderzoeken.
- (394) De Commissie is van mening dat deze diensten - of het nu gaat om het regelmatige onderhoud van de luchthavensite, het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbaan, de omgeving van de luchthaven en de voertuigen, kleine asfalteringswerken, regelmatig onderhoud en reparatie van de start- en landingsbaan en van de toegangen, het operationele onderhoud van de verlichting en de bebakening van de start- en landingsbaan, maaiwerkzaamheden, het verwijderen van rubbersporen op (de markeringen van) de start- en landingsbaan, het sneeuwvrij maken en elke andere dienst die de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite verzekert - niet onder de uitoefening van overheidsbevoegdheden vallen. Deze diensten zijn met name te onderscheiden van de beveiligingsdiensten. Zij zijn inherent verbonden aan de commerciële exploitatie van de luchthaven, hetgeen betekent dat de luchthavensite, met inbegrip van de start- en landingsbanen, vrij goed wordt onderhouden om het landen en opstijgen van vliegtuigen in voldoende veilige omstandigheden mogelijk te maken. Met dit soort diensten is geen enkele uitoefening van overheidsbevoegdheden gemeoid.
- (395) De Commissie heeft, volgens België (cf. overweging (237)), in haar beschikking van 23 juli 2008 met betrekking tot de luchthaven Leipzig/Halle zelf erkend dat de diensten met betrekking tot de operationele veiligheid niet-economische activiteiten waren¹⁴⁴. Welnu, uit de lijst van infrastructuurvoorzieningen met betrekking tot de operationele veiligheid die de Duitse overheid heeft verschaft, blijkt dat het bij deze infrastructuur gaat om voorzieningen die van onmisbaar belang zijn voor de veiligheid van het luchtverkeer op de grond: installaties voor ononderbroken stroomvoorziening (USP), transformatorstations, bebakening van de landings- en startbaan, bebakening van de platforms enz. Volgens België is dit standpunt van de Commissie door het Gerecht bekrachtigd in zijn arrest in de zaak-Freistaat Sachsen/Commissie¹⁴⁵, naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring dat tegen voornoemde beschikking van de Commissie was ingesteld.
- (396) De Commissie betwist dat uit de overwegingen 182 en 183 van de beschikking in de zaak van de luchthaven Leipzig/Halle mag worden afgeleid dat de Commissie in het verleden heeft geoordeeld dat taken die vergelijkbaar zijn met het onderhoud en de veiligheid van het luchtverkeer zoals die in de overeenkomst Gewest/BSCA zijn omschreven, behoren tot de uitoefening van overheidsbevoegdheden, en wel hierom.
- (397) In de eerste plaats zijn de kosten voor onderhoud en veiligheid van het luchtverkeer zoals die in de overeenkomst Gewest/BSCA zijn omschreven, veel ruimer dan de kosten met betrekking tot de operationele veiligheid waarop de beschikking in de zaak van de

¹⁴⁴ Beschikking 2008/948/EG, overweging 182.

¹⁴⁵ Gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen e.a. / Commissie, reeds aangehaald, punt 225.

luchthaven Leipzig/Halle zag. Deze kosten bestaan uit de installatie voor ononderbroken stroomvoorziening, het transformatorstation, de hoogspanningskabels en de bebakening van de landings- en startbaan. Bij de kosten van het onderhoud en de veiligheid van het luchtverkeer zoals die in overeenkomst Gewest/BSCA zijn omschreven, gaat het om "het regelmatige onderhoud van de luchthavensite, de technische dienst voor het onderhoud van de gebouwen, de start- en landingsbaan, de omgeving van de luchthaven en de voertuigen, kleine asfalteringswerken, regelmatig onderhoud en reparatie van de start- en landingsbaan en van de toegangen, het operationele onderhoud van de verlichting en de bebakening van de start- en landingsbaan, maaiwerkzaamheden, het verwijderen van rubbersporen op (de markeringen van) de start- en landingsbaan, het sneeuwvrij maken en elke andere dienst die de veiligheid verzekert van het luchtverkeer op de grond, van de luchthavensite en de infrastructuur, met uitzondering van de handelsruimtes in de luchthavenzone".

- (398) In de tweede plaats wijst de Commissie erop dat, anders dan België betoogt, de Commissie niet heeft geconcludeerd dat de taken van operationele veiligheid waarop de beschikking in de zaak van de luchthaven Leipzig/Halle zag, taken vormen die onder de uitoefening van overheidsbevoegdheden vallen. Immers in overweging 182 van die beschikking is de Commissie van mening dat "kan worden vastgesteld dat in dit geval bepaalde kosten binnen de openbare taak vallen" (nadruk toegevoegd). In overweging van diezelfde beschikking oordeelt de Commissie dat "zolang deze taken [...] binnen de openbare taak vallen", de maatregelen niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt (nadruk toegevoegd). Zij voegt daaraan toe dat "zelfs wanneer de Commissie de door Duitsland ontwikkelde argumentatie volgt als zouden die kosten op geen enkele wijze als staatssteun kunnen worden aangemerkt, zulks niets aff[doet] aan het uiteindelijke oordeel over deze zaak" (nadruk toegevoegd). In de betrokken overwegingen heeft de Commissie de stelling van Duitsland als zouden bepaalde taken, met inbegrip van de taken van operationele veiligheid, taken zijn die tot de uitoefening van overheidsbevoegdheden behoren, dus niet bevestigd of ontkracht, maar heeft zij aangegeven dat zij daarover geen standpunt hoefde in te nemen, aangezien, zelfs in de aanname dat de maatregel steun vormde, deze steun zou zijn toegestaan.
- (399) In de derde plaats wijst de Commissie erop dat het Gerecht in zijn arrest betreffende de beschikking van de Commissie in de zaak van de luchthaven Leipzig/Halle, anders dan België beweert, in punt 225 dit beweerd standpunt van de Commissie niet heeft bekrachtigd. Het Gerecht heeft immers de overwegingen 182 en 183 van die beschikking van de Commissie overgenomen om het standpunt van de Commissie in herinnering te brengen en heeft geconcludeerd dat de Commissie van oordeel was dat het niet nodig was zich definitief uit te spreken over deze kwestie (de vraag namelijk of de argumentatie van de Duitse autoriteiten diende te worden gevolgd als zou de tenlasteneming van de betrokken kosten in geen geval kwalificeren als staatssteun).
- (400) De Commissie concludeert uit dit alles dat de "onderhoudsdiensten", zoals die in de artikelen 12 en 19 van het aan de overeenkomst Gewest/BSCA gehechte bestek zijn omschreven, en de "diensten met betrekking tot de veiligheid van het luchtverkeer op de grond", zoals die in artikel 25 van het bestek gewijzigd door wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 zijn omschreven, diensten van economische aard vormen. De financiering daarvan valt dus wél onder de voor staatssteun geldende regels.

(c) De follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling

- (401) In dit deel gaat de Commissie na of de volgende diensten, met de uitvoering waarvan BSCA is belast en waarvoor BSCA een vergoeding ontvangt op grond van wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008, door hun niet-economische karakter buiten

het toepassingsgebied van de regels inzake staatssteun kunnen vallen:

- de follow-up en de vluchtregistratie¹⁴⁶ en de planning van de voorziene vluchten¹⁴⁷, en
- de marshalling¹⁴⁸.

- (402) Volgens België (cf. overweging (240)) zijn de taken van de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van de voorziene vluchten en de marshalling essentiële onderdelen van de veiligheid van de burgerluchtvaart en betreft het dus taken van overheidsgezag omdat het om fundamentele onderdelen van de veiligheid op een luchthaven gaat.
- (403) De Commissie is van mening dat de taken waarvoor een vergoeding wordt toegekend, activiteiten zijn die onlosmakelijk verbonden zijn met de economische activiteit van luchthavenexploitant BSCA. Deze taken kunnen niet in verband worden gebracht met de beveiligingstaken in de zin van beveiliging tegen wederrechtelijke daden, noch met enige activiteiten waarmee de uitoefening van overheidsbevoegdheden gemoeid is.
- (404) De Commissie concludeert uit een en ander dat de follow-up en de vluchtregistratie en de planning van de voorziene vluchten en de marshalling diensten van economische aard vormen. De financiering daarvan valt dus wel onder de voor staatssteun geldende regels.

6.1.1.3. De door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging

- (405) Aangezien de kapitaalverhoging, ten aanzien waarvan de formele onderzoeksprocedure loopt, in 2002 - dus nà het arrest-Aéroports de Paris¹⁴⁹ - door SOWAER werd onderschreven ten gunste van BSCA, ontsnapt zij niet aan het staatssteuntoezicht van de Commissie (cf. overweging (346)).

6.1.2. *Selectief voordeel*

- (406) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun is aan te merken, moet dus worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Het bestaan van een economisch voordeel kan worden uitgesloten wanneer de betrokken maatregelen economische transacties van overheidsinstanties of overheidsbedrijven zijn die onder normale marktvoorwaarden plaatsvinden¹⁵⁰. Het komt er in deze zaak dus op aan om te bepalen of in vergelijkbare omstandigheden een particuliere investeerder, uitgaande van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectoraal beleid, aan dezelfde transacties had deelgenomen als die welke met de maatregel zijn toegekend (hierna "het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie" genoemd). De aanwezigheid van een economisch voordeel kan ook worden uitgesloten wanneer de betrokken maatregelen financiële compensaties vormen die aan de betrokken ondernemingen worden toegekend om hen in staat te stellen een

¹⁴⁶ De follow-up en de vluchtregistratie bestaan uit het aanvullen van de databank van de Waalse administratie met de vluchtgegevens (aantal passagiers, registratienummer, naam van de piloot, type toestel, aard van de vlucht, herkomst, gewicht van het vliegtuig enz.)

¹⁴⁷ De vluchtplanning betreft de communicatie, de vluchtschema's, de slots, de radioberichten en het beheer van de standplaatsen voor vliegtuigen.

¹⁴⁸ Marshalling omvat twee taken: i) marshalling op "stand" door de zonecoördinator bij de aankomst van een vliegtuig, en ii) "follow me"-marshalling waarbij het vliegtuig wordt geloodst door een voertuig dat uitsluitend wordt gebruikt voor piloten die de luchthaven niet kennen (zakenvluchten) of grote vliegtuigen (code D).

¹⁴⁹ Zaak T-128/98, Aéroports de Paris / Commissie, reeds aangehaald.

¹⁵⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a. / La Poste e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60, en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

dienst van algemeen economisch belang (DAEB) te beheren, mits die compensaties voldoen aan elk van de voorwaarden uit het Altmark-arrest¹⁵¹. In het navolgende zal de Commissie de betrokken maatregelen eerst aan de Altmark-criteria toetsen en vervolgens aan het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.

6.1.2.1. De toepassing van de Altmark-criteria

- (407) Allereerst dient de stelling van België uit deel 5.1.1.1(c)(ii) te worden onderzocht dat de subsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavendiensten - in de aanname dat een deel van deze diensten economisch van aard is - op grond van het Altmark-arrest¹⁵² geen voordeel voor BSCA vormt.
- (408) Volgens de analyse van de Commissie in deel 6.1.1 is een deel van de diensten waarvoor de subsidie werd uitgekeerd, niet economisch van aard (bijvoorbeeld de brandbestrijdings- en beveiligingsdiensten) en zal zij het gedeelte van de subsidie waarmee de kosten van die diensten worden vergoed, van haar onderzoek uitsluiten.
- (409) Daarentegen is de Commissie van oordeel dat een ander deel van de diensten waarvoor de subsidie wordt uitgekeerd, economisch van aard is, zoals het onderhoud en de reparatie van zakelijk geëxploiteerde infrastructuur of nog de marshalling.
- (410) De Commissie is van oordeel dat België een kennelijke beoordelingsfout maakt door deze diensten aan te merken als diensten van algemeen economisch belang. Immers, zoals herhaald in punt 47 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie¹⁵³, dient, algemeen genomen, onder "bijzondere taak van openbaardienstverlening" te worden verstaan, het verrichten van diensten die een onderneming, indien zij zich door haar eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren. In punt 50 van diezelfde mededeling is de Commissie van oordeel dat diensten, willen deze als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt, moeten zijn gericht op burgers of in het belang moeten zijn van de samenleving als geheel. In deze zaak worden de betrokken economische diensten niet verricht in het belang van de burgers, maar uitsluitend om BSCA in staat te stellen een luchthavendienst te verrichten. Zij zijn dus onlosmakelijk verbonden met de economische activiteit van de exploitatie van de luchthaven.
- (411) BSCA is trouwens niet geselecteerd volgens een procedure die voldoet aan de voorwaarde van het vierde Altmark-criterium.
- (412) Bovendien heeft België niet het bewijs geleverd dat het subsidiebedrag werd vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en afdoende uitgeruste onderneming zou hebben gemaakt om deze openbare-dienstverplichtingen uit te voeren. De argumenten van België zijn immers ontoereikend:
- volgens België blijkt het doelmatige beheer van BSCA uit de in de overweging 410 genoemde mededeling aangehaalde kengetallen (cf. overweging 253), zonder evenwel de aard en de waarde van die kengetallen te vermelden;
 - België voegt daaraan toe dat de onderneming in 2009 dankzij dit goede beheer particuliere investeerders heeft kunnen aantrekken in het kader van de gedeeltelijke

¹⁵¹ Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, reeds aangehaald.

¹⁵² Zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, reeds aangehaald.

¹⁵³ PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

privatisering van BSCA. De Commissie beklemtoont niettemin dat, mochten de investeerders beslissen om tot het kapitaal van BSCA toe te treden (waarbij zij ook een vetorecht zouden krijgen voor belangrijke beslissingen), dit misschien komt door het bestaan van de steun, waardoor zij kunnen hopen dat BSCA een aanzienlijk verkeersvolume zal aantrekken - en dus hoge winsten zal genereren - in plaats van door een goed beheer. In dat verband kan trouwens worden herhaald dat particuliere investeerders deelnemingen kunnen nemen in slecht beheerde ondernemingen die zij hopen te saneren zodra zij de volledige of gedeelde zeggenschap over de betrokken onderneming hebben, zoals het geval is voor de particuliere investeerder van BSCA die een vetorecht heeft voor de belangrijke beslissingen;

- evenmin is het voldoende dat de omzet of het verkeersvolume van de luchthaven van Charleroi toeneemt om daaruit, zoals België doet (cf. overweging (254)), af te leiden dat de luchthaven goed wordt beheerd. Deze stijging van de omzet en het verkeersvolume kan ook voortvloeien uit de steun waarmee BSCA luchtvaartmaatschappijen zeer gunstige voorwaarden kan bieden - en zo verkeersvolume kan aantrekken;
- ten slotte kan het argument van België als "blijkt uit het uitgewerkte financieringsmechanisme dat de aan BSCA uitgekeerde compensatie per definitie lager ligt dan de marktprijs voor de volledige reeks diensten waarmee zij is belast, aangezien deze compensatie sinds 2006 gemaximeerd is voor de diensten voor brandbestrijding en de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite en sinds 2010 voor de beveiligingsdiensten" (cf. overweging (255)), evenmin aantonen dat BSCA doelmatig wordt beheerd, maar alleen - eventueel - aantonen dat er geen sprake is van overcompensatie.

(413) Geconcludeerd moet worden dat ten minste het eerste en het vierde Altmark-criterium niet zijn vervuld. Bijgevolg kan de Commissie niet, op grond van het Altmark-arrest, uitsluiten dat de gewestsubsidie ten behoeve van diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit een voordeel vormt.

6.1.2.2. Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie

(414) Ten aanzien van de vraag welke entiteit de maatregel toekent, is de Commissie van oordeel dat de maatregelen van i) het Gewest, als eigenaar van de gronden van de luchthavenzone, en ii) SOWAER, de onderneming onder de uitsluitende zeggenschap van het Waals Gewest, als houder van de domaniale concessie van de luchthavenzone, als eigenaar van de op het luchthavendomein aangelegde infrastructuur en als de entiteit waaraan het Gewest taken heeft opgedragen, tezamen moeten worden beoordeeld, omdat zij op dezelfde activiteit en dezelfde luchthaven betrekking hebben. In deze omstandigheden blijkt SOWAER bij deze exercitie immers een tussenpersoon van het Gewest te zijn. Bijgevolg zal de Commissie, om na te gaan of met de in deel 3.1 genoemde maatregelen al dan niet een economisch voordeel aan BSCA wordt verleend, het geheel bestaande uit het Gewest en SOWAER (hierna "de entiteit Gewest-SOWAER" genoemd) beschouwen als de entiteit die de maatregel toekent.

(415) Daarom is de Commissie van mening dat zij het samenstel van de toezeggingen van de entiteit Gewest-SOWAER moet onderzoeken wanneer daarmee de elementen van de opzet van de concessie (terbeschikkingstelling van infrastructuurvoorzieningen, met inbegrip van de uitbouw van het investeringsprogramma en de tenlasteneming van grote reparaties, concessievergoeding, subsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthaven voor zover deze diensten economisch van aard zijn) worden gewijzigd en deze nagenoeg gelijktijdig verlopen en verweven zijn.

- (416) De Commissie zal het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie dus toepassen op de volgende vier groepen maatregelen die achtereenvolgens zijn genomen:
- de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 en de wijziging van 29 maart 2002 aan de overeenkomst Gewest/BSCA (hierna tezamen "de overeenkomsten van 2002" genoemd);
 - het besluit van de Waalse regering van 3 april 2003 om een terminal te bouwen met een veel grotere capaciteit dan aanvankelijk gepland (3 miljoen passagiers in plaats van 2 miljoen) en om een veel grotere capaciteit te voorzien voor de parkings voor auto's (hierna "het investeringsbesluit van 2003" genoemd);
 - de dienstenovereenkomst van 4 april 2006 tussen SOWAER en BSCA en de wijziging van 10 maart 2006 aan de overeenkomst Gewest/BSCA (hierna tezamen "de overeenkomsten van 2006" genoemd);
 - de wijziging van 15 januari 2008 aan de overeenkomst Gewest/BSCA (hierna "de aanpassing van 2008" genoemd).
- (417) De Commissie zal ook het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toepassen op de kapitaalverhoging van BSCA die SOWAER in december 2002 heeft onderschreven.
- (418) Voor elk van deze maatregelen zal de Commissie, mochten deze een voordeel blijken te zijn, nagaan of dit voordeel selectief is.
- (a) Het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toegepast op de maatregelen met betrekking tot de terbeschikkingstelling van infrastructuurvoorzieningen, met inbegrip van de uitvoering van nieuwe investeringen en grote reparaties, en op de toekenning van een subsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthaven
 - (i) De overeenkomsten van 2002
 - 1. Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie
 - a. Algemene beginselen van toepassing op de vier maatregelen
- (419) Zoals herhaald in punt 51 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, dient het onderzoek naar de inachtneming van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie te zijn gebaseerd op vooraf gemaakte winstgevendheidsprognoses voor de entiteit die de financiering verleent¹⁵⁴.
- (420) De Commissie merkt op dat het Gewest geen businessplan heeft verschaft waaruit de voor het Gewest en/of SOWAER verwachte rendement blijkt van de investeringen die geprogrammeerd stonden op het tijdstip dat voor de uitvoering van elk van die investeringen de bindende besluiten werden genomen. Het ontbreken van een businessplan vormt een aanwijzing dat het Gewest en/of SOWAER bij het vaststellen van de maatregelen ten faveure van BSCA niet handelden volgens de logica van een marktdeelnemer in een markteconomie.
- (421) Voorts merkt de Commissie op dat de rapporten die ter onderbouwing van de besluiten van de Waalse regering werden verschaft, het belang van die investeringen verantwoord door de positieve impact van de ontwikkeling van de luchthaven op de economie en de

¹⁵⁴ Zie Besluit 2013/664/EU van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.23324 - C 25/07 (ex NN 26/07) - Finland Finavia, Airpro en Ryanair op de Luchthaven Tampere-Pirkkala (PB L 309 van 19.11.2013, blz. 27).

werkgelegenheid in Charleroi en de regio-Charleroi¹⁵⁵. De Commissie herhaalt evenwel dat, volgens vaste rechtspraak, overwegingen van regionale ontwikkeling niet in aanmerking mogen worden genomen voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie¹⁵⁶.

- (422) Ondanks het ontbreken van een businessplan van het Gewest en/of SOWAER is de Commissie ook nagegaan of voor de entiteit Gewest-SOWAER de netto contante waarde van elke in overweging (416) genoemde groep maatregelen positief was. Indien de netto contante waarde van een maatregel positief is, betekent dit namelijk dat de betrokken maatregel winstgevend is voor de betrokken marktdeelnemer.
- (423) De netto contante waarde is berekend door de geactualiseerde som te maken van de totale financiële stromen (opbrengsten minus kosten) voor de entiteit Gewest-SOWAER die voor elke groep maatregel konden worden verwacht op het tijdstip van de toekenning ervan.
- (424) De disconteringsvoet die voor het berekenen van de netto contante waarde werd gehanteerd, is vastgesteld door de kapitaalkosten te bepalen voor de entiteit die de maatregel toekende, op het tijdstip van de toekenning ervan. De kapitaalkosten van een entiteit hangen af van haar financieringsstructuur, met name in termen van eigen vermogen en vreemd vermogen. In deze zaak is het grootste deel van de lasten van het project die drukken op de entiteit Gewest-SOWAER, afkomstig van de door SOWAER gefinancierde investeringen. Daarom heeft de Commissie besloten de kapitaalkosten van de entiteit die de maatregel toekent, te beoordelen aan de hand van de kapitaalkosten die worden vermeld in de balans van SOWAER, het financieringsvehikel dat is gekozen door de entiteit Gewest-SOWAER, en door de voorwaarden waarop deze toegang heeft tot de kapitaalmarkten.
- b. Het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toegepast op de overeenkomsten van 2002
- (425) Op grond van de overeenkomsten van 2002 heeft de entiteit Gewest-SOWAER besloten om, in ruil voor een concessievergoeding, aan BSCA de gronden en de infrastructuur van de luchthaven van Charleroi ter beschikking te stellen, waarbij zij zich ertoe verbond om deze infrastructuur uit te bouwen overeenkomstig het aan de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 gehechte investeringsprogramma, het grote onderhoud en de grote reparaties uit te voeren, en BSCA een subsidie te verlenen ten behoeve van bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit.
- (426) In het nulscenario (*counterfactual*) had de entiteit Gewest-SOWAER de overeenkomsten van 2002 niet ondertekend zodat zij ook geen nieuwe zware investeringen op zich nam, noch de "brandbestrijdings-onderhouds"-subsidie zou toekennen. De Commissie is ervan uitgegaan dat in dit nulscenario zonder steun de luchthaven waarschijnlijk in bedrijf was gebleven, zij het in veel mindere mate, rekening houdende met de noodzaak van de in de overeenkomsten van 2002 vastgestelde investeringen die een forse toename van het verkeersvolume op de luchthaven moesten mogelijk maken. Dit nulscenario zou een licht positieve netto contante waarde opleveren, waarvan geen enkele betrouwbare raming is te maken, met name omdat het zeer moeilijk zou zijn om een raming te maken van wat het zonder de overeenkomsten van 2002 te verwachten verkeersvolume zou zijn, en van de bedragen van de concessievergoeding die de entiteit Gewest-SOWAER van BSCA zou krijgen. Bij haar berekeningen van de netto contante waarde heeft de Commissie dus

¹⁵⁵ Cf. de notitie van 8.11.2000 van de minister van Economie van de Waalse regering.

¹⁵⁶ Arrest van het Gerecht van 21 januari 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH en Lech-Stahlwerke GmbH / Commissie, gevoegde zaken T-129/95, T-2/96 en T-97/96, ECLI:EU:T:1999:7, punt 120.

aangenomen dat in het nulscenario de netto contante waarde nul is. Indien in dit scenario de netto contante waarde van de overeenkomsten van 2002 negatief is, is dat a fortiori het geval in de aanname waarbij de netto contante waarde van het nulscenario positief is. Dit is dus een voor de entiteit Gewest-SOWAER en BSCA gunstige aanname.

- i. De voor de berekening van de netto contante waarde van de maatregel van 2002 in aanmerking genomen kosten en opbrengsten

(427) Met het oog op de berekening van de netto contante waarde van de overeenkomsten van 2002 voor de entiteit Gewest-SOWAER heeft de Commissie bepaald met welke kosten en opbrengsten de entiteit Gewest-SOWAER op basis van die overeenkomsten kon rekenen, waarbij werden meegerekend:

- voor de periode 2002-2015:

- de verwachte kostprijs van de investeringen (cf. tabel 13) en de diensten van economische aard die SOWAER moest leveren, alsmede het deel van de gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit dat wordt uitgekeerd voor diensten van economische aard;
- de verwachte opbrengsten uit de concessievergoeding die BSCA aan SOWAER verschuldigd is;

- voor de periode 2016-2040:

- de waarde van de na 2015 van het project verwachte kasstromen. De waarde van de na 2015 van het project verwachte kasstromen is geraamd aan de hand van het Perpetuity Growth Model met een groeivoet van 2%, die het over die periode verwachte inflatiepercentage weergeeft¹⁵⁷.

(428) Deze gegevens zijn gebaseerd op de prognoses waarover het Gewest en SOWAER in 2002 beschikten, met name wat betreft het verkeersvolume en de kosten. De Commissie heeft dus geen rekening gehouden met de uit de hand lopende kosten van het investeringsprogramma die niet te voorspellen vielen toen in april 2002 het besluit werd genomen om zich te committeren aan het programma (bijvoorbeeld de toename van de bouwkosten en de uit de hand lopende kosten in verband met de stabiliteit van de ondergrond waren niet bekend toen het investeringsprogramma werd uitgewerkt).

(429) Evenmin heeft de Commissie met de waarde van de gronden en de infrastructuur rekening gehouden bij de berekening van de netto contante waarde, noch bij de berekening in het scenario dat de overeenkomsten van 2002 werden gesloten noch in het nulscenario. De berekening van de netto contante waarde is namelijk gebaseerd op de toekomstige kasstromen waarmee in 2002 werd gerekend.

(430) Ten slotte is geen rekening gehouden met de eventuele meerwaarden in termen van kapitaal en dividend uitgekeerd aan SOWAER op grond van haar deelneming in het kapitaal van BSCA. Immers, zoals het Hof heeft verklaard¹⁵⁸, "[moet], om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun is aan te merken, dus worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. In het kader van dit onderzoek, staat het aan de nationale rechter om uit te maken wat de normale vergoeding voor de betrokken prestaties is." De Commissie is van oordeel dat het feit dat in deze zaak infrastructuur

¹⁵⁷ Deze groeivoet van 2% wordt zelf gehanteerd in de opeenvolgende overeenkomsten tussen de entiteit Gewest-SOWAER en BSCA, bijvoorbeeld voor de groeivoet van het plafond van de variabele vergoeding.

¹⁵⁸ Zaak C-39/94, SFEI e.a. / La Poste e.a., reeds aangehaald, punten 60 en 61.

tegen een tarief onder het markttarief ter beschikking werd gesteld, voor BSCA een voordeel vormt, zelfs in de aanname dat SOWAER hoopt haar verlies terug te verdienen door de waardestijging van het kapitaal dat zij houdt of de dividenden die zij zal ontvangen. De Commissie stipt overigens de effecten op de mededinging aan van een benadering waarbij de eventuele waardetoeename in termen van kapitaal en dividenden mee in rekening wordt genomen. Extreem gesteld zou dit scenario ertoe leiden dat een overheid een concessievergoeding van nul kan eisen van een luchthaven waarvan zij de aandeelhouder is (aangezien die overheid kan rekenen met een dividend en/of waardestijging van haar aandelen), zonder dat dit steun zou vormen. Hierdoor zou de betrokken luchthaven zeer lage tariefvoorwaarden kunnen bieden aan luchtvaartmaatschappijen en zou er een concurrentievervalsing ontstaan met name ten opzichte van de particuliere luchthavens.

- (431) De onderstaande tabel geeft de kosten van de investeringen van economische aard die de Commissie in aanmerking heeft genomen voor het berekenen van de netto contante waarde van de maatregel van 2002.

Bij het aanmaken van deze tabel is de Commissie uitgegaan van het investeringsprogramma voor de luchthaven van Charleroi dat aan de overeenkomst SOWAER/BSCA van 15 april 2002 was gehecht. Hoewel dit programma een bijlage bij die overeenkomst SOWAER/BSCA van 15 april 2002 is, vermeldt het niet de investeringen die vanaf 15 april 2002 nog moeten worden uitgevoerd, maar wel alle investeringen die vanaf 1 januari 2001 uitgevoerd hadden moeten zijn of nog moesten worden uitgevoerd. Om te bepalen welke investeringen per 15 april 2002 nog moesten worden uitgevoerd, heeft de Commissie de in 2001 en 2002 geplande investeringen overgedragen naar 2002¹⁵⁹ en heeft zij op dit bedrag de per 15 april 2002 reeds uitgevoerde investeringen in mindering gebracht¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Zoals die voorkomen in het investeringsprogramma voor de luchthaven van Charleroi dat aan de overeenkomst SOWAER/BSCA van 15.4.2002 is gehecht.

¹⁶⁰ Zoals meegedeeld door BSCA.

Tabel 13: Kostprijs van de per 15 april 2002 nog uit te voeren investeringen (x mln EUR)

	2002	2003	2004	2002+2003+2004
<i>Onteigeningen (rest 1ste fase)</i>	0,55	0,00	0,00	0,55
<i>Verwerving nieuwe gronden</i>	3,59	0,00	0,00	3,59
<i>Saldo nieuwe gronden</i>	0,00	0,00	0,94	0,94
<i>Renovatie SABCA</i>	1,39	0,00	0,00	1,39
<i>Afrekening, regularisatie en diversen</i>	1,12	0,00	0,00	1,12
Subtotaal	6,64	0,00	0,94	7,59
<i>Renovatie technische en administratieve ruimten</i>	1,55	0,00	0,00	1,55
<i>Afsluiting luchthavensite</i>	0,27	0,00	0,00	0,27
<i>Bebakening nadering en taxibaan</i>	0,42	0,00	0,00	0,42
<i>Herstel goten</i>	0,27	0,00	0,00	0,27
<i>Uitbreiding kerosinedepot</i>	0,27	0,00	0,00	0,27
<i>Afvalverwijdering</i>	0,12	0,00	0,00	0,12
<i>Herstel taxibaan zuid</i>	0,50	0,00	0,00	0,50
<i>Parking begraafplaats</i>	0,03	0,00	0,00	0,03
<i>Branddetectie ondergrondse parkeergarage passagiers</i>	0,17	0,00	0,00	0,17
<i>Afvoer/afvalwaterzuivering</i>	5,18	0,00	0,00	5,18
<i>Energie- en telecomuitrusting</i>	2,01	0,00	0,00	2,01
<i>Technische tunnel</i>	0,74	0,45	0,00	1,19
<i>Dienstweg</i>	0,00	0,00	0,82	0,82
<i>Ophogingen op de site</i>	6,20	1,86	0,62	8,68
<i>Verlenging start- en landingsbaan</i>	9,92	2,48	0,00	12,39
<i>Taxibaan noord en uitgang landingsbaan</i>	2,48	3,72	1,02	7,21
<i>Parkeerplaats vliegtuigen en oplaadpunt</i>	4,96	2,48	0,00	7,44
<i>Navigatiebijstand</i>	0,00	0,50	3,07	3,57
<i>Brandstofhangar assistentie</i>	0,25	1,61	0,00	1,86
<i>Controletoren</i>	0,00	0,25	0,25	0,50
<i>Gebouwen kantoren + vracht</i>	0,00	0,25	2,13	2,38
Subtotaal	35,33	13,58	7,91	56,82
Nieuwe terminal	12,64	12,39	2,97	28,01
TOTAAL	54,62	25,98	11,82	92,42

Vervolgens heeft de Commissie van deze investeringen alleen dat gedeelte overgehouden waarvan zij meent dat het met de economische activiteiten in verband kan worden gebracht. Uitgesloten werden dus:

- de afsluiting van het gedeelte van de luchthavensite dat men betreft na de politiecontrole, en waar met name de vliegtuigen staan (zie de toelichting in overweging (365));
- de controletoren (zie de toelichting in overweging (365)), en

- 7% van de investeringskosten van de nieuwe terminal (zie de toelichting in overweging (366)).

Zodoende komt de Commissie uit op het volgende investeringsplan:

Tabel 14: Kostprijs van de investeringen voor de activiteiten van economische aard, door de Commissie in aanmerking genomen voor het berekenen van de netto contante waarde van de maatregel van 2002 (x mln EUR)

	Economisch gedeelte	2002	2003	2004	2002+2003+2004
<i>Onteigeningen (rest 1ste fase)</i>	100 %	0,55	0,00	0,00	0,55
<i>Verwerving nieuwe gronden</i>	100 %	3,59	0,00	0,00	3,59
<i>Saldo nieuwe gronden</i>	100 %	0,00	0,00	0,94	0,94
<i>Renovatie SABCA</i>	100 %	1,39	0,00	0,00	1,39
<i>Afrekening, regularisatie en diversen</i>	100 %	1,12	0,00	0,00	1,12
Subtotaal		6,64	0,00	0,94	7,59
<i>Renovatie technische en administratieve ruimten</i>	100 %	1,55	0,00	0,00	1,55
<i>Afsluiting luchthavensite</i>	0%	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Bebakening nadering en taxibaan</i>	100 %	0,42	0,00	0,00	0,42
<i>Herstel goten</i>	100 %	0,27	0,00	0,00	0,27
<i>Uitbreiding kerosinedepot</i>	100 %	0,27	0,00	0,00	0,27
<i>Afvalverwijdering</i>	100 %	0,12	0,00	0,00	0,12
<i>Herstel taxibaan zuid</i>	100 %	0,50	0,00	0,00	0,50
<i>Parking begraafplaats</i>	100 %	0,03	0,00	0,00	0,03
<i>Branddetectie ondergrondse parkeergarage passagiers</i>	100 %	0,17	0,00	0,00	0,17
<i>Afvoer/afvalwaterzuivering</i>	100 %	5,18	0,00	0,00	5,18
<i>Energie- en telecomuitrusting</i>	100 %	2,01	0,00	0,00	2,01
<i>Technische tunnel</i>	100 %	0,74	0,45	0,00	1,19
<i>Dienstweg</i>	100 %	0,00	0,00	0,82	0,82
<i>Ophogingen op de site</i>	100 %	6,20	1,86	0,62	8,68
<i>Verlenging start- en landingsbaan</i>	100 %	9,92	2,48	0,00	12,39
<i>Taxibaan noord en uitgang landingsbaan</i>	100 %	2,48	3,72	1,02	7,21
<i>Parkeerplaats vliegtuigen en oplaadpunt</i>	100 %	4,96	2,48	0,00	7,44
<i>Navigatiebijstand</i>	100 %	0,00	0,50	3,07	3,57
<i>Brandstof hangar assistentie</i>	100 %	0,25	1,61	0,00	1,86
<i>Controletoeren</i>	0 %	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Gebouwen kantoren + vracht</i>	100 %	0,00	0,25	2,13	2,38
Subtotaal		35,06	13,34	7,66	56,06
<i>Nieuwe terminal</i>	93 %	11,76	11,53	2,77	26,05
TOTAAL		53,46	24,86	11,37	89,69

Volgens de berekeningen van de Commissie vertegenwoordigden de investeringen voor de aanvankelijk geplande activiteiten van economische aard 89,69 miljoen EUR, of 97% van de aanvankelijk geplande investeringen.

(432) Aan die investeringen moeten nog de aan de economische activiteiten van de luchthaven van Charleroi toe te schrijven onderhoudskosten en de exploitatiekosten van SOWAER

worden toegevoegd, zoals die zijn vastgesteld door de entiteit Gewest-SOWAER¹⁶¹. Aangezien 97% van de aanvankelijk geplande investeringen bestemd was voor de economische activiteiten¹⁶², heeft de Commissie de onderhoudskosten en de exploitatiekosten op bladzijde 10 van het aan het besluit van het Gewest van 23 mei 2001 gehechte businessplan van SOWAER vermenigvuldigd met 0,97. Wat de exploitatiekosten betreft, is de Commissie, op grond van de door het Gewest verschaftte inlichtingen, van mening dat 29% van de kosten voor de luchthavens van Charleroi en Luik aan de luchthaven van Charleroi zijn toe te rekenen.

Tabel 15: Som van de aan de economische activiteiten van de luchthaven van Charleroi toe te rekenen onderhoudskosten (A) en de exploitatiekosten (B) van SOWAER (x mln EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A	0,84	0,84	0,84	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41
B	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,60	0,61
A+B	1,31	1,32	1,33	2,06	2,07	2,08	2,09	2,10	2,96	2,97	2,98	2,99	3,00	3,01

- (433) Daarbij dient ook het gedeelte van de subsidie "brandbestrijding-onderhoud" te worden gevoegd dat aan de economische activiteiten valt toe te rekenen. De Commissie schat dat 10% van de uitgaven die door de subsidie "brandbestrijding-onderhoud" worden vergoed, zoals die zijn opgenomen in het businessplan van BSCA voor 2002, economisch van aard zijn.

Tabel 16: Deel van de subsidie "brandbestrijding-onderhoud" ter vergoeding van economische activiteiten (x mln EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,33	0,34	0,35	0,39	0,40	0,44	0,44	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54

- (434) Om te bepalen welke uitgaande kasstromen in aanmerking moeten worden genomen voor de berekening van de netto contante waarde van de maatregel van 2002, heeft de Commissie dus de onderste lijnen van tabel 14, tabel 15 en tabel 16 samengeteld.

Tabel 17: Uitgaande kasstromen tot 2015, door de Commissie in aanmerking genomen voor het berekenen van de netto contante waarde van de maatregel van 2002 (x mln EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
55,10	26,53	13,05	2,45	2,47	2,52	2,53	2,58	3,44	3,46	3,48	3,50	3,52	3,54

- (435) Om de netto contante waarde van het project te berekenen, dienen de verwachte opbrengsten te worden bepaald. Deze verwachte opbrengsten bestaan uit het variabele gedeelte van de concessievergoeding van BSCA, zoals die is vastgesteld in artikel 11.1 van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002: 35% van de luchtvaartgebonden inkomsten van BSCA, met een in de tijd evoluerend maximum. Gelet op de prognoses voor de luchtvaartgebonden inkomsten kon ermee worden gerekend dat de variabele

¹⁶¹ Cf. blz. 10 van het aan het besluit van het Waals Gewest van 23 mei 2001 gehechte businessplan van SOWAER.

¹⁶² Cf. overweging (431) in fine.

vergoeding tot 2015 zou zijn gemaximeerd. Dit plafond was vastgesteld op 883 689 EUR in 2002, een bedrag dat tot in 2006 met 2% per jaar kon worden verhoogd en dat vervolgens in 2007 moest worden gebracht op 2 651 067 EUR, waarna dit bedrag dan weer met 2% per jaar werd verhoogd. Vanaf 2015 zouden deze bedragen volgens de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 opnieuw worden gezien. De Commissie is uitgegaan van de hypothese dat dit plafond vanaf 2015 zou worden geschrapt (indien de Commissie de hypothese zou hanteren dat het plafond na 2015 behouden zou blijven, zou zij voor de maatregel uitkomen op een netto contante waarde die lager ligt dan de uitkomst die zij heeft verkregen).

Tabel 18: Inkomende kasstromen tot 2015, door de Commissie in aanmerking genomen voor het berekenen van de netto contante waarde van de maatregel van 2002 (x mln EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,88	0,90	0,92	0,94	0,96	2,65	2,70	2,76	2,81	2,87	2,93	2,99	3,05	3,11

- (436) De Commissie heeft de nettokasstromen berekend (inkomende minus uitgaande stromen) die zij in aanmerking heeft genomen bij het berekenen van de netto contante waarde van de maatregel van 2002, door het verschil te maken tussen de onderste lijn van tabel 18 en van tabel 17.

Tabel 19: Netto kasstromen (inkomend minus uitgaand) tot 2015, door de Commissie in aanmerking genomen voor het berekenen van de netto contante waarde van de maatregel van 2002 (x mln EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-54,21	-25,63	-12,13	-1,52	-1,51	0,13	0,17	0,18	-0,63	-0,59	-0,56	-0,52	-0,48	-0,44

ii. Bij de berekening van de netto contante waarde van de maatregel van 2002 gehanteerde disconteringsvoet

- (437) Zoals uiteengezet in overweging (424), heeft de Commissie, met het oog op het bepalen van de disconteringsvoet, een raming gemaakt van de gewogen gemiddelde vermogenskosten (*Weighted Average Cost of Capital*) (hierna "WACC" genoemd) voor SOWAER op het tijdstip dat de maatregel werd toegekend. Deze raming is gemaakt op basis van de volgende gegevens en hypothesen:

- een verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen van 30% bij SOWAER¹⁶³ - en dus een aandeel van het vreemd vermogen in de financiering (r_D) van 23%;
- een kostprijs vóór belastingen van het vreemd vermogen (k_D) gelijk aan de kostprijs vóór belastingen van het gewogen gemiddelde van het vreemd vermogen van SOWAER in 2002, nl. tussen 4,9% en 5,5%;
- een risicopremie (Δk) van 5,51%¹⁶⁴;
- een beta¹⁶⁵ van tussen 0,91 en 1,23¹⁶⁶;

¹⁶³ Het betreft hier een ex-post-analyse op basis van de balans van SOWAER voor 2002. De ratio vreemd vermogen/eigen vermogen van bedrijven in de luchtvaartsector bedraagt gemiddeld 35% volgens prof. A. Damodaran; zie 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

¹⁶⁴ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

- voor de kostprijs van het eigen vermogen: een kostprijs vóór belastingen van risicovrij belegd vermogen (r_f) van tussen 5,16% en 5,37%¹⁶⁷;
- een belastingpercentage (t) van 40,2%.

Op basis van deze gegevens en hypothesen kan de Commissie de gewogen gemiddelde kosten van vermogen (C) berekenen volgens de onderstaande klassieke formule:

$$C = (1 - r_D) * k_E + r_D * k_D$$

waarbij de vermogenskosten (k_E) worden verkregen via het Capital Asset Pricing Model (CAPM), volgens de formule:

$$k_E = r_f + \beta * \Delta k$$

Op basis van deze formule en de bovenstaande hypothesen vindt de Commissie een disconteringsvoet van 9% een redelijk percentage.

iii. Uitkomst van de berekening van de netto contante waarde

- (438) De in tabel 19 vermelde nettokasstromen, gediscoteerd tegen 9%, vertegenwoordigen een netto contante waarde van -83,7 miljoen EUR.
- (439) Voor de berekening van de netto contante waarde over de hele looptijd van de concessie, dient in 2015 een restwaarde te worden toegekend aan het project. Dit gebeurt door vanaf 2015 een kasstroom aan te nemen die gelijk is aan het gemiddelde over de periode 2013-2015, jaarlijks toenemend met 2%. Voor zover de aanname is dat het plafond voor het variabele gedeelte van de concessievergoeding vanaf 2016 wordt geschrapt, zijn de waarden waarmee moet worden gerekend, de kasstromen zonder het plafond van de periode 2013-2015. Op basis van deze aannames heeft de Commissie voor het project een restwaarde in 2015 berekend die kan worden geraamd op 8,07 miljoen EUR.
- (440) De netto contante waarde van de maatregel van 2002 belooft -75,63 miljoen EUR. Omdat deze netto contante waarde negatief is, concludeert de Commissie dat de overeenkomsten van 2002 niet in overeenstemming zijn met het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie en dat BSCA daarmee een voordeel verleend krijgt ten opzichte van haar concurrenten.

2. Selectiviteit

- (441) Op grond van de overeenkomsten van 2002 heeft de entiteit Gewest-SOWAER besloten om aan BSCA de gronden en de infrastructuur van de luchthaven van Charleroi ter beschikking te stellen, waarbij zij zich ertoe verbond om deze infrastructuur uit te bouwen overeenkomstig het aan de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 gehechte investeringsprogramma, het grote onderhoud en de grote reparaties uit te voeren, en BSCA een subsidie te verlenen ten behoeve van bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit - in ruil voor een concessievergoeding die lager ligt dan hetgeen een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie had geëist.
- (442) De Commissie tekent aan dat de maatregel uitsluitend aan BSCA is toegekend.
- (443) Het is inderdaad zo dat, zoals België aangeeft¹⁶⁸, er op gewestniveau geen sprake is van

¹⁶⁵ De beta-coëfficiënt is een sleutelfactor in het waarderingmodel van financiële activa. Deze meet de relatieve winstgevendheid van een actief ten opzichte van de markt.

¹⁶⁶ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

¹⁶⁷ De rente op Belgische tienjaarsobligaties in april 2002.

¹⁶⁸ Notitie van België met als titel "Réponse de la Wallonie à la demande d'informations du 14 janvier 2014 " (vraag 13), bij de Commissie ingekomen op 7.2.2014.

discriminatie wat betreft de subsidie ten behoeve van bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit¹⁶⁹. De beveiligings- en veiligheidstaken op de luchthavens die aan het Vlaams Gewest toebehoren, worden, volgens België, door het Vlaams Gewest uitgevoerd.

- (444) Niettemin wil de Commissie het volgende opmerken.
- (445) In de eerste plaats dient, aangezien het voordeel wordt verleend doordat de concessievergoeding lager is dan een particuliere marktdeelnemer voor de terbeschikkingstelling van infrastructuur, de dienstverrichtingen en de subsidie had geëist, te worden nagegaan of met de maatregel aan BSCA een selectief voordeel wordt verleend. In dat verband is het enkele feit dat de subsidie zonder discriminatie door het Gewest wordt toegekend aan andere luchthavens die het beheert, niet voldoende. Aangetoond dient te worden dat het Gewest dezelfde maatregel heeft toegekend aan de andere luchthavens die zij beheert, waarbij zij op dezelfde voorwaarden als die welke BSCA heeft gekregen, instemt met een vergoeding onder de marktvergoeding. België heeft dit bewijs niet geleverd.
- (446) Zelfs in de aanname dat België een en ander had kunnen aantonen, merkt de Commissie op dat dit soort maatregel, hoe dan ook, daarom niet minder een selectief voordeel aan BSCA toekent omdat deze maatregel ten goede zou komen aan één economische sector in het bijzonder (in casu de sector van het luchthavenbeheer) en dus geen algemene maatregel zou zijn¹⁷⁰. Met name de exploitanten van andere vervoersvormen genieten dit soort voordeel niet.
- (447) Derhalve concludeert de Commissie dat met de maatregel een selectief voordeel aan BSCA wordt toegekend.

(ii) Het investeringsbesluit van 2003

1. Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (448) Het Gewest had zich tot het programma van 2002 kunnen beperken. Tegenover het besluit van april 2003 staat dus een nulscenario waarbij het aan de overeenkomst SOWAER/BSCA gehechte investeringsprogramma wordt aangehouden. De kosten van het investeringsbesluit van 2003 voor de entiteit Gewest-SOWAER stemmen dus overeen met de kosten die bovenop de verwachte kosten van het "investeringsprogramma" van 2002 komen.
- (449) Om na te gaan of een marktdeelnemer het investeringsbesluit van 2003 had genomen, dient te worden nagegaan of de netto contante waarde van de maatregel van 2003 positief is.
- (450) De verschillen tussen het plan van 2003 en dat van 2002 betreffen zowel de prognoses inzake investeringen als het verwachte aantal passagiers.
- (451) Wat de investeringen betreft, constateert de Commissie een verschil voor de posten "nieuwe terminal" en "parking", zowel in termen van bedragen als investeringsdata. De verhoging van de investeringen voor de parking en de terminal vonden plaats, respectievelijk, in 2002 in het initiële investeringsplan en in 2004 in het investeringsplan van 2003. De Commissie constateert dus dat er tussen de beide plannen een verschuiving met twee jaar is wat betreft investeringen. Overigens schat de Commissie, op basis van de door België verschaftte gegevens, dat het economische gedeelte van de investeringen in de

¹⁶⁹ België noemt deze diensten "niet-economische diensten".

¹⁷⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173-73, ECLI:EU:C:1974:71.

parking en de terminal 93% bedraagt. Het bedrag van de bijkomende investeringen als gevolg van de maatregel van 2003 stemt dus overeen met de onderstaande vergelijking.

Tabel 20: Bedrag bijkomende investeringen (met verschuiving van twee jaar) resulterend uit de maatregel van 2003 (x mln EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007
Nieuwe terminal	1,6	14	17	9,4	-
Parking auto's	0,8	6	6	5	1,2
Totaal	2,4	20	23	14,4	1,2
Economisch gedeelte	2,23	18,60	21,39	13,39	1,12
	2001	2002	2003	2004	2005
Investeringen volgens het plan 2001/2002	0,23	11,53	11,53	2,77	0,00
Bedrag bijkomende investeringen (met verschuiving van 2 jaar)	2,00	7,07	9,86	10,63	1,12

- (452) Wat het passagiersaantal betreft, constateert de Commissie een verschil tussen het aantal passagiers dat voor 2003 werd verwacht in 2002 (1,47 miljoen) en in 2003 (1,7 miljoen). De Commissie is dus van mening dat ermee werd gerekend dat de bijkomende investeringen over de hele periode 16% (1,7/1,47) extra passagiers zouden opleveren. Dit extra aantal passagiers zou voor de periode 2003-2015 niet meer inkomsten opleveren, omdat ermee werd gerekend dat het plafond voor de variabele concessievergoeding voor die jaren reeds zou worden bereikt. Toch heeft deze toename van het verkeersvolume vanaf 2016 een impact op de inkomsten - en dus op de restwaarde van de luchthaven in 2015.
- (453) Zoals uiteengezet in overweging (424), heeft de Commissie een raming gemaakt van de WACC voor SOWAER op het tijdstip dat de maatregel werd toegekend. Deze raming is gemaakt op basis van de volgende gegevens en hypothesen:
- een verhouding vreemd vermogen/eigen vermogen van 30% bij SOWAER¹⁷¹ - en dus een aandeel van het vreemd vermogen in de financiering (r_D) van 23%;
 - een kostprijs vóór belastingen van het vreemd vermogen (k_D) gelijk aan de kostprijs vóór belastingen van het gewogen gemiddelde van het vreemd vermogen van SOWAER in 2002, nl. tussen 4,9% en 5,5%;
 - een risicopremie (Δk) van 5,64 %¹⁷²;
 - een beta van tussen 0,91 en 1,25¹⁷³;

¹⁷¹ Het betreft hier een ex-post-analyse op basis van de balans van SOWAER voor 2002. De ratio vreemd vermogen/eigen vermogen van bedrijven in de luchtvaartsector bedraagt gemiddeld 35% volgens prof. A. Damodaran; zie 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

¹⁷² Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

- voor de kostprijs van het eigen vermogen: een kostprijs vóór belastingen van risicovrij belegd vermogen (r_f) van tussen 4,3 % en 4,7%¹⁷⁴;
- een belastingpercentage (t) van 33,99%.

Op basis van deze gegevens en hypothesen kan de Commissie de gewogen gemiddelde vermogenskosten berekenen volgens de onderstaande klassieke formule:

$$C = (1 - r_D) * k_E + r_D * k_D$$

waarbij de vermogenskosten (k_E) worden verkregen via het Capital Asset Pricing Model (CAPM), volgens de formule:

$$k_E = r_f + \beta * \Delta k$$

Op basis van deze formule en de bovenstaande hypothesen vindt de Commissie een disconteringsvoet van 9,5 % een redelijk percentage.

- (454) Rekening houdende met de investeringen over de periode 2003-2007 en de verwachte inkomsten in de vorm van de restwaarde in 2015, levert de berekening van de netto contante waarde op basis van een WACC van 9,5% een bedrag op van -19,81 miljoen EUR. Het investeringsbesluit van 2003 is dus, net zomin als dat van 2002, in overeenstemming met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.

2. Selectiviteit

- (455) De Commissie tekent aan dat de maatregel uitsluitend aan BSCA is toegekend. Derhalve concludeert de Commissie dat met de maatregel een selectief voordeel aan BSCA wordt toegekend.

(iii) De overeenkomsten van 2006

- (456) Met de overeenkomsten van 2006:

- werd de reeks diensten waarvoor BSCA van het Gewest een subsidie ontvangt, gewijzigd en werd een plafond ingesteld voor deze subsidie, en
- werd de berekeningswijze van het variabele bedrag van de concessievergoeding aangepast, met behoud van het plafond op het niveau dat door de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 was vastgesteld.

- (457) Wat betreft de van de maatregelen van 2006 verwachte kosten, kon, door het invoeren van een plafond voor de gewestsubsidie, dankzij deze maatregelen van 2006, ook uit ex-ante-perspectief, de toename van de subsidie worden beperkt, zodat de kosten voor de entiteit Gewest-SOWAER werden verlaagd ten opzichte van de vroegere situatie.

- (458) Wat betreft de van de maatregelen verwachte opbrengsten, dient te worden aangetekend dat, volgens België, werd besloten om de berekeningswijze van de variabele concessievergoeding zodanig aan te passen dat de luchthavenexploitanten (en dus BSCA) die net het recht hadden gekregen om de hoogte van de luchthavengelden vast te stellen, de aan SOWAER verschuldigde bedragen niet konden verlagen (tot dan toe was deze vergoeding gebaseerd op de luchthavengelden). Volgens België wilden SOWAER en BSCA niet dat de overeenkomsten van 2006 het door de overeenkomsten van 2002 tot stand gebrachte financiële evenwicht zouden verstoren. Dit is de reden waarom:

- het plafond van de maatregelen ongewijzigd is gebleven;

¹⁷³ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

¹⁷⁴ De rente op Belgische tienjaarsobligaties in april 2003.

- een vrijwaringsclausule werd opgenomen, waarin werd bepaald dat "in uitzonderlijke omstandigheden of bij wetswijziging (...), buiten de wil van de partijen, en waardoor de opzet van de overeenkomst ingrijpend zou veranderen ten koste van een van de partijen (...), de partijen billijke aanpassingen aan de overeenkomst zullen proberen aan te brengen om het evenwicht te herstellen in hun wederzijdse prestaties, met behoud van respectieve belangen, in overleg met het Waals Gewest".

- (459) De Commissie is van mening dat het voor SOWAER namelijk redelijk was geweest om met BSCA te onderhandelen over een aanpassing van de berekeningswijze van het variabele bedrag van de concessievergoeding, zodat BSCA de hoogte van de variabele concessievergoeding niet kon doen dalen door de luchthavengelden te verminderen¹⁷⁵. Bovendien merkt de Commissie op dat, zonder vracht, met de maatregelen van 2006 het plafond werd bereikt bij 637 689 passagiers in 2006 en bij 1 737 378 passagiers in 2007, terwijl de luchthaven van Charleroi in 2006 reeds 2 170 000 passagiers had. Derhalve moest het mogelijk zijn om door het plafond voor het variabele bedrag van de concessievergoeding ongewijzigd te laten, het niveau van de opbrengsten voor SOWAER te handhaven. In uitzonderlijke omstandigheden die tot een daling van het variabele bedrag van de concessievergoeding leiden, kon SOWAER met BSCA opnieuw gaan onderhandelen om tot de aanpassingen te komen om het evenwicht in de wederzijdse prestaties te herstellen. De maatregelen van 2006 moesten de opbrengsten voor de entiteit Gewest-SOWAER dus niet a priori doen dalen.
- (460) Met de maatregelen van 2006 moest het dus a priori mogelijk zijn om de kosten voor de entiteit Gewest-SOWAER te beperken (cf. overweging (457)) en toch de opbrengsten van de entiteit Gewest-SOWAER te handhaven (cf. overweging (459)). De Commissie concludeert hieruit dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Bijgevolg vormen zij geen staatssteun. Deze maatregel wordt dus uitgesloten van het verdere onderzoek.

(iv) De aanpassing van 2008 aan de overeenkomst Gewest/BSCA

- (461) Met de aanpassing van 15 januari 2008 aan de overeenkomst Gewest/BSCA ontstond voor het Gewest de verbintenis om nieuwe diensten van economische aard (marshalling enz.) voor zijn rekening te nemen door middel van de subsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit. Deze activiteiten kwamen voordien rechtstreeks ten laste van het Gewest.
- (462) Volgens België had de entiteit Gewest-SOWAER belang bij deze overdracht van bevoegdheden, ook al verbond zij zich ertoe om de desbetreffende kosten voor haar rekening te nemen, omdat zij een daling van de kosten kon verwachten doordat deze diensten door BSCA zouden worden verricht - en niet rechtstreeks door het Gewest.
- (463) Ter staving hiervan haalt België de toelichting bij het ontwerp-decreet¹⁷⁶ aan waarmee de lasten van de beveiligings- en veiligheidstaken aan BSCA worden overgedragen, alsmede een rapport van het Waals Parlement van 6 december 2007 met betrekking tot ditzelfde decreet.
- (464) In de toelichting bij het ontwerp-decreet worden de doelstellingen genoemd van de overdracht van de beveiligings- en veiligheidstaken aan de exploitanten van de Waalse luchthavens:
- schaalvoordelen tot stand brengen;

¹⁷⁵ Terwijl bijvoorbeeld de handlingvergoedingen werden verhoogd om de totale opbrengsten te handhaven.

¹⁷⁶ Decreet van 19 december 2007 tot wijziging van het decreet van 23 juni 1994 betreffende de oprichting en de uitbating van de onder het Waalse Gewest ressorterende luchthavens.

- de investeringen door het Gewest rendabeler maken;
 - de exploitanten responsabiliseren voor het beheer en de financiering van de uitvoering van de operationele taken;
 - de diensten van de genoemde dochterondernemingen fiscaal optimaliseren.
- (465) Wat dit laatste punt betreft, heeft België verklaard dat het erom ging de btw over de diensten van onderaannemer BSCA-Security (de beveiligingstaken) te recupereren, btw die het Gewest, in tegenstelling tot BSCA, niet kon recupereren.
- (466) België haalt ook een rapport van het Waals Parlement¹⁷⁷ aan over het ontwerp-decreet, waarin de minister van Huisvesting, Vervoer en Ruimtelijke Ontwikkeling van het Waals Gewest verklaart dat:
- de potentiële gecumuleerde winst van de "eenheid van bestuur"¹⁷⁸ voor de Waalse begroting voor de periode tot 2015 ligt tussen 12 miljoen EUR (scenario van constant beleid) en 32 miljoen EUR (scenario gebaseerd op de indienstneming van nieuwe medewerkers in plaats van outsourcing);
 - wat de btw betreft, met de nieuwe structureren de btw zal kunnen worden gerecupereerd (jaarlijks 21% van 7 miljoen EUR).
- (467) Ten slotte verschillen, volgens België, de diensten met betrekking tot de beveiligingscontroles sterk van het tijdstip van de dag en van het seizoen, afhankelijk van het aantal passagiers dat de luchthaven gebruikt. Wanneer deze taken onder het Gewest zouden vallen, zou het Gewest een continue aanwezigheid moeten verzekeren, zelfs wanneer er minder activiteiten zijn, omdat het Gewest, naar eigen zeggen, daartoe verplicht is door het ambtenarenstatuut. Daarentegen zijn de arbeidstijden van de werknemers van BSCA en onderaannemer BSCA-Security moduleerbaar, afhankelijk van de activiteit op de luchthaven.
- (468) De Commissie is van mening dat een redelijke marktdeelnemer in een markteconomie daadwerkelijk van BSCA had kunnen verlangen dat zij deze activiteiten zou uitvoeren tegen vergoeding van de daardoor ontstane kosten (in plaats van deze activiteiten zelf te blijven uitvoeren), voor zover hij daarvan een daling van deze kosten kon verwachten. De door België verschaft elementen zijn voldoende om aan te tonen dat dit soort daling van de kosten van de maatregel mocht worden verwacht. De Commissie concludeert uit dit alles dat de maatregel in overeenstemming is met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie en dat deze dus bijgevolg geen staatssteun vormt. Deze maatregel wordt dus uitgesloten van het verdere onderzoek.
- (b) Het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie toegepast op de in december 2002 door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging van BSCA
- (469) Op 3 december 2002 heeft SOWAER een bedrag van 3 808 660 EUR ingebracht met het oog op de verwerving van 6 143 aandelen-BSCA, goed voor 49,23% van het kapitaal van BSCA, of 620 EUR per aandeel.
- (470) In zijn analyse van het businessplan van 2002 heeft consultant Deloitte & Touche aangevoerd dat de entiteit Gewest-SOWAER had gehandeld als een voorzichtige

¹⁷⁷ *Rapport présenté au nom de la Commission de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie et du logement du Parlement wallon par M. E Stoffels le 6 décembre 2007 sur le projet de décret modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne.*

¹⁷⁸ Met eenheid van bestuur (*unicité de gestion*) wordt bedoeld dat luchthavenexploitanten de volledige controle krijgen over de afhandeling van de klant, met inbegrip van de beveiligings- en veiligheidstaken.

investeerder, aangezien de in BSCA geïnvesteerde middelen, gelet op de voor de periode 2001-2010 voor BSCA verwachte resultaten, een rendement op investering (ROI) van een grootteorde van 27% moesten opleveren¹⁷⁹.

- (471) Volgens de berekeningen van de Commissie op basis van het businessplan van BSCA van 2001, bedroeg de netto contante waarde van BSCA, na de kapitaalinjectie, 65,6 miljoen EUR. Rekening houdende met het totale aantal aandelen na de kapitaalinjectie, stemt deze netto contante waarde overeen met een waarde van 5 287 EUR per aandeel, duidelijk hoger dan de prijs van 620 EUR per aandeel die werd betaald.
- (472) Deze elementen lijken er dus op te wijzen dat de kapitaalverhoging die SOWAER in december 2002 heeft onderschreven, in overeenstemming is met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. De Commissie meent evenwel niet te kunnen uitsluiten dat met deze kapitaalverhoging een economisch voordeel aan BSCA is verleend. Zij wijst er namelijk op dat deze kapitaalverhoging plaatsvond kort vóór de toekenning van de overeenkomsten van 2002 en dat bovendien de verliezen van BSCA - de reden waarom de kapitaalinjectie noodzakelijk was geworden - verband hielden met het algemene economische opzet van het door de overeenkomsten van 2002 opgezette systeem. Met deze overeenkomsten is echter wel een voordeel aan BSCA verleend. Bijgevolg sluit de Commissie niet uit dat ook met de kapitaalinjectie van 2001 mogelijk een economisch voordeel aan BSCA is verleend. Mocht er sprake zijn van een dergelijk voordeel, dan is dit alleen aan BSCA verleend en is het bijgevolg selectief.

6.1.3. Gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid van de maatregelen aan de Staat

- (473) In dit deel gaat de Commissie na of de overeenkomsten van 2002, de kapitaalverhoging van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 maatregelen zijn die werden bekostigd uit staatsmiddelen. Met het oog daarop zal de Commissie nagaan i) of de middelen van het Gewest en SOWAER staatsmiddelen zijn, en ii) of de besluiten van SOWAER met betrekking tot deze maatregelen aan de overheid zijn toe te rekenen.

6.1.3.1. Staatsmiddelen

- (474) De middelen waarover het Waals Gewest als decentrale overheid beschikt¹⁸⁰, vormen staatsmiddelen.
- (475) Aangezien SOWAER voor 100% eigendom was van het Gewest en onder de uitsluitende zeggenschap van het Gewest stond, vormen de middelen waarover zij ter vervulling van de haar door het Gewest opgedragen taken beschikt, staatsmiddelen.
- (476) Bijgevolg zijn de aan BSCA toegekende middelen bekostigd uit staatsmiddelen.

6.1.3.2. Toerekenbaarheid van de maatregelen aan de Staat

- (477) Aangezien het Waals Gewest een decentrale overheid is¹⁸¹, vallen de besluiten die het neemt, aan de Staat toe te rekenen.

¹⁷⁹ Volgens het rapport van Deloitte & Touche "blijkt uit deze analyse dat de gemiddelde jaarlijkse rentabiliteit van de geïnvesteerde middelen op basis van het gecorrigeerde businessplan en over een verwachte periode van tien jaar 27% bedraagt", en dat "dit rendement vergeleken moet worden met een percentage voor het marktrisico voor dit soort activiteiten van 15% per jaar."

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

¹⁸¹ Gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais en Communauté d'agglomération du Douaisis / Commissie, reeds aangehaald, punt 108.

(478) Wat de besluiten van SOWAER betreft, is de Commissie, met name op grond van het arrest-Stardust Marine¹⁸², van oordeel dat de toerekenbaarheid van die besluiten kan worden vastgesteld op basis van de volgende elementen:

(a) Algemene elementen

- zoals in de overweging bij de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 wordt opgemerkt, is SOWAER een "gespecialiseerde vennootschap die, in gemachtigde opdracht, handelt namens het Waals Gewest";
- SOWAER is voor 100% eigendom van het Waals Gewest en staat onder de uitsluitende zeggenschap van het Gewest;
- haar raad van bestuur bestaat uitsluitend uit vertegenwoordigers van het Gewest;
- SOWAER is door het Gewest met name belast met de uitvoering, voor rekening en onder controle van het Gewest, van de investeringsprogramma's die de Waalse regering heeft goedgekeurd;
- zoals België heeft aangegeven¹⁸³, keurt de Waalse regering, als 100%-aandeelhouder van SOWAER, het investeringsprogramma goed en ziet zij toe op de uitvoering ervan;
- SOWAER beheert, voor rekening van het Waals Gewest, de financiële participaties in de luchthavenexploitanten (waaronder BSCA), dit met het oog op het verzekeren van de overheidsparticipatie in die exploitanten en de overeenstemming van hun strategie met de grote lijnen die door de Waalse regering zijn uitgezet.

(b) Specifieke elementen van de hier te onderzoeken maatregelen

(i) De overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002

(479) Bij besluit van 23 mei 2001 heeft de Waalse regering het financieel plan van SOWAER goedgekeurd. Dit financieel plan bevat een investeringsprogramma voor de luchthaven van Charleroi. Dit plan is ook gehecht aan de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002.

(480) Wat betreft het bedrag van de vergoeding die ten laste van BSCA blijft voor de terbeschikkingstelling van de infrastructuur en de tenlasteneming van bepaalde diensten, dit bedrag is afhankelijk van de gewestsubsidie voor BSCA die de vaste vergoeding voor haar rekening neemt.

(ii) Het investeringsbesluit van 2003

(481) Bij besluit van 3 april 2003 heeft de Waalse regering akte genomen van het investeringsprogramma van 2003.

(iii) De door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging van 2002

(482) In zijn besluit van 23 mei 2001 over het financieel plan van SOWAER had het Gewest het beginsel bekrachtigd van opeenvolgende kapitaalinjecties in de ondernemingen voor het beheer van de Waalse luchthavens¹⁸⁴. In het financieel plan van SOWAER werd toen gerekend met "een deelneming in BSCA van +/- 60 miljoen BEF en vervolgens, gespreid over 3 jaar, 3-maal 30 miljoen (600 miljoen kapitaal en een 25%-deelneming van SOWAER, of 150 miljoen", of een kapitaalverhoging van 3,718 miljoen EUR gespreid over drie jaar.

¹⁸² Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie ("Stardust Marine"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

¹⁸³ Notitie van België van 21.9.2011 (vraag nr. 2).

¹⁸⁴ Volgens het financieel plan "zal de voor BSCA en SAB beoogde ontwikkeling aanzienlijke verhogingen van het eigen vermogen vergen (bovenop de externe financiering) en dus een strikte follow-up door SOWAER".

- (483) Uit het voorgaande concludeert de Commissie dat de overeenkomsten van 2002, de kapitaalverhoging van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 maatregelen vormen die aan de Staat vallen toe te rekenen.

6.1.4. Verstoring van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (484) BSCA concurreert, als exploitant van de luchthaven van Charleroi, met de exploitanten van andere luchthavens die hetzelfde verzorgingsgebied bedienen. De Commissie tekent met name aan dat Brussels Airport op 69 km rijden ligt, de luchthaven van Luik op 78 km, die van Lille-Lesquin op 121 km en die van Maastricht-Aachen op 126 km¹⁸⁵. Deze luchthavens die concurreren met Charleroi, liggen in België of in andere lidstaten.
- (485) De website van BSCA bevestigt deze internationale dimensie van de luchthaven van Charleroi: de luchthaven van Charleroi "is gelegen op 45 min. van het centrum van Brussel, ten zuiden van Nederland, ten noordwesten van Frankrijk, Luxemburg en ten westen van Duitsland. Grote steden als Keulen, Parijs en Amsterdam liggen op ongeveer 2 uur rijden"; haar verzorgingsgebied telt "5 miljoen inwoners binne[n] een straal van 1 uur en meer dan 15 miljoen binne[n] een straal van 2 uur".¹⁸⁶
- (486) De maatregelen ten faveure van BSCA stimuleren, voor zover daarmee een economisch voordeel aan deze onderneming wordt verleend, de luchtvaartmaatschappijen en de passagiers om voor de luchthaven van Charleroi - en dus de exploitant ervan (BSCA) - te kiezen in plaats van voor de andere luchthavens die hetzelfde verzorgingsgebied bedienen, met inbegrip van luchthavens in andere lidstaten. Deze maatregelen dreigen dus de mededinging tussen luchthavenexploitanten te vervalsen en beïnvloeden het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig.

6.1.5. Conclusie over het bestaan van steun voor BSCA

- (487) In het licht van het voorgaande is de Commissie van mening dat de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 staatssteun ten faveure van BSCA vormen. De Commissie sluit niet dat de kapitaalverhoging van BSCA die SOWAER in 2002 heeft onderschreven, ook staatssteun ten faveure van BSCA kan vormen.

6.2. De vraag of er sprake is van staatssteun ten faveure van Ryanair

- (488) Om na te gaan of de maatregelen ten faveure van Ryanair staatssteun vormen, zal de Commissie eerst nagaan of de wijzigingsclausule van 2010 aan de Staat valt toe te rekenen (deel 6.2.1), waarna zij zal onderzoeken of met de andere maatregelen ten faveure van Ryanair een voordeel wordt verleend aan Ryanair (deel 6.2.2).

6.2.1. Toerekenbaarheid aan de Staat van de wijzigingsclausule van 2010

- (489) In dit deel zal de Commissie nagaan of het overeenkomen van de wijzigingsclausule van 2010 aan de Staat valt toe te rekenen. Zo heeft het Hof heeft in het arrest-Stardust Marine verklaard¹⁸⁷: "Dat een openbaar bedrijf onder staatscontrole staat, volstaat op zich dus niet om door dit bedrijf genomen maatregelen [...] aan de staat toe te rekenen. Daarnaast dient te worden nagegaan of de overheid op een of andere manier bij de vaststelling van de maatregelen was betrokken." In datzelfde arrest-Stardust Marine wordt ook verklaard dat "de toerekenbaarheid aan de staat van een door een openbaar bedrijf genomen

¹⁸⁵ Afstanden berekend volgens <https://maps.google.com>

¹⁸⁶ <http://www.charleroi-airport.com/nl/de-luchthaven/ligging-en-invloedszone/index.html>

¹⁸⁷ Zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie ("Stardust Marine"), reeds aangehaald.

steunmaatregel kan worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze maatregel is genomen".

(a) Eigendom van het kapitaal en het stemrecht verbonden aan de door de onderneming uitgegeven aandelen

(490) Op 6 december 2010, toen de wijzigingsclausule van 2010 bij het contract met Ryanair werd overeengekomen, was het kapitaal van BSCA als volgt verdeeld:

- 22,56% in handen van SOWAER, een vennootschap die volledige eigendom is van en onder de uitsluitende zeggenschap staat van het Gewest;
- 27,65% in handen van Sogepa, het financiële vehikel bij uitstrek van het Waals Gewest voor steunverlening aan ondernemingen in een transitieproces, een vennootschap die volledige eigendom is van en onder de uitsluitende zeggenschap staat van het Gewest;
- 19,16% in handen van Sambrinvest, een risicokapitaalverschaffer die voor 50% in handen is van het Gewest en die onder de gezamenlijke zeggenschap staat van het Gewest en particuliere aandeelhouders¹⁸⁸;
- 2,32% in handen van de intercommunale Igretec;
- 27,65% in handen van Belgian Airport, een volledig particuliere vennootschap, bestaande uit de Italiaanse groep SAVE en de Belgische Gemeentelijke Holding NV;
- aangezien SOWAER en Sogepa meer dan de helft van de aandelen-BSCA bezaten en volledig eigendom van het Gewest waren, hield de overheid de meerderheid van het kapitaal van BSCA en beschikte zij over de meerderheid van de aan die aandelen verbonden stemrechten.

(b) De mogelijkheid om meer dan de helft van de leden van het bestuursorgaan te benoemen

(491) Op het ogenblik dat de wijzigingsclausule van 6 december 2010 werd overeengekomen, was in de geldende statuten van BSCA het volgende bepaald¹⁸⁹:

"De raad van bestuur van BSCA is samengesteld uit maximaal 19 leden:

- i) 12 bestuurders benoemd op voorstel van de aandeelhouders van categorie A¹⁹⁰;
- ii) 4 bestuurders benoemd op voorstel van de aandeelhouders van categorie C¹⁹¹;
- iii) 3 onafhankelijke bestuurders van wie 2 benoemd op voorstel van de aandeelhouders van categorie A wier kandidatuur vooraf door het Gewest moet zijn goedgekeurd, en 1 onafhankelijke bestuurder op voorstel van de aandeelhouders van categorie C (...).

Wat betreft de in punt i) bedoelde 12 bestuurders, twee daarvan worden voorgesteld door Sambrinvest, één door Igretec en twee door Sogepa (...)

De kandidaturen die worden voorgesteld door de aandeelhouders van categorie A moeten steeds de voorafgaande goedkeuring krijgen van het Waals Gewest, met uitzondering evenwel van de kandidaturen voorgesteld door Igretec, Sambrinvest, Sogepa".

(492) Een meerderheid van de bestuurders (12 op 19) wordt dus benoemd:

¹⁸⁸ Cf. notitie van België van 13.5.2014 (antwoord op vraag 1).

¹⁸⁹ Artikel 11 van de statuten van BSCA van 10.12.2009.

¹⁹⁰ In artikel 5 van de statuten is bepaald: "Aandeelhouder van categorie A kan alleen het Waals Gewest zijn, of iedere gespecialiseerde en door deze laatste, door de naamloze vennootschap Sambrinvest, door Sogepa of door Igretec opgerichte vennootschap."

¹⁹¹ In artikel 5 van de statuten is bepaald: "Aandeelhouder van categorie C kan alleen Belgian Airports zijn en de entiteiten waaraan Belgian Airports deze aandelen vrij kan overdragen."

- ofwel met de instemming van het Gewest (9 bestuurders, van wie 7 van categorie A en 2 onafhankelijke bestuurders),
- ofwel op voorstel van entiteiten die onder de uitsluitende zeggenschap van het Gewest staan (3 bestuurders benoemd op voorstel van Igretec en Sogepa).

(493) Zelfs wanneer de beide onafhankelijke bestuurders niet worden meegerekend, blijft het nog steeds zo dat een meerderheid van de bestuurders (10) wordt benoemd met de instemming van het Gewest (7) of op voorstel van entiteiten onder de uitsluitende zeggenschap van het Gewest (3).

(494) De drie criteria uit de Transparantierichtlijn waren dus vervuld op het ogenblik dat de wijzigingsclausule van 2010 werd overeengekomen. Niettemin kan op basis van deze criteria alleen het bestaan van een dominerende invloed van de overheid worden vermoed. Zoals in artikel 2 van de Transparantierichtlijn is aangegeven, moeten ook de geldende regels worden onderzocht om na te gaan of de overheid een dominerende invloed had.

(c) De geldende regels voor het bepalen van de vraag of de overheid een dominerende invloed had

(495) In artikel 4.2.3 van de aandeelhoudersovereenkomst van juni 2009 tussen SOWAER, Sogepa, Sambrinvest en Igretec, enerzijds, en Belgian Airports (SAVE), anderzijds, zoals weerspiegeld in artikel 16 van de statuten van BSCA die van toepassing waren op het tijdstip dat de wijzigingsclausule van 2010 werd overeengekomen, is bepaald dat de bestuurders van categorie C, die op voorstel van Belgian Airports worden benoemd, over een vetorecht beschikken voor bepaalde soorten besluiten:

" (...) De besluiten van de raad van bestuur worden genomen bij gewone meerderheid, afgezien van de besluiten op de volgende gebieden, waarvoor daarnaast de instemming van alle bestuurders C is vereist:

- i) alle aanpassingen aan het businessplan;
- ii) de vaststelling van nieuwe businessplannen na afloop van het businessplan 2009-2012 en alle aanpassingen daaraan;
- iii) alle besluiten die afwijken van het geldende businessplan zonder dat zij dit formeel wijzigen;
- iv) de vaststelling van het jaarbudget van de vennootschap (met name wat betreft de ontwikkelingen, investeringen, projecten, studies, uitrusting, indirecte kosten en personeel) en alle aanpassingen daaraan ten bedrage van meer dan 100 000 EUR;
- v) het aan de algemene vergadering voor te leggen voorstel om het dividendbeleid te wijzigen;
- vi) de goedkeuring van alle contracten of akkoorden tussen de vennootschap en het Waals Gewest of iedere vennootschap die rechtstreeks of indirect onder de zeggenschap van deze laatste staat;
- vii) de betrekkingen tussen de vennootschap en Ryanair;
- viii) de aanstelling en het ontslag van de gedelegeerd bestuurder;
- ix) alle besluiten van de vennootschap met betrekking tot of betreffende feiten genoemd in een klacht die Belgian Airports bij SOWAER indient overeenkomstig de overeenkomsten inzake aandelenoverdracht;
- x) alle besluiten met betrekking de betrekkingen tussen BSCA en BSCA Security op het gebied van beveiliging (security), en
- xi) (...) het sluiten, de aanpassing van de voorwaarden, de opzegging of de ontbinding van

iedere joint-venture en strategische samenwerking met partijen niet zijnde de aandeelhouders van SAVE of de met hen verbonden vennootschappen".

- (496) De Commissie concludeert dat op het tijdstip dat de wijzigingsclausule van 2010 werd overeengekomen, geen enkel belangrijk besluit over de bedrijfsvoering van BSCA kon worden genomen zonder de instemming van Belgian Airports. BSCA stond dus onder de gezamenlijke zeggenschap van particuliere en publieke aandeelhouders en stond dus niet onder de dominerende invloed van uitsluitend publieke aandeelhouders.
- (497) In dat verband dient te worden aangetekend dat het vetorecht van Belgian Airports betrekking heeft op de betrekkingen tussen BSCA en Ryanair (cf. punt iv) in overweging (495)). Zonder de instemming van Belgian Airports had BSCA dus niet de mogelijkheid om eventuele instructies van overheden toe te passen ten aanzien van het overeenkomen van de wijzigingsclausule van 2010.
- (498) Bovendien blijkt uit het onderzoek van de notulen van de raden van bestuur met betrekking tot het overeenkomen van de wijzigingsclausule van 2010, met name de notulen van de bijeenkomsten van 25 februari en 29 april 2010, niet het bestaan van dit soort instructies.
- (499) Op zijn bijeenkomst van 25 februari 2010 heeft de raad van bestuur van BSCA eenparig ingestemd met het voorstel voor een akkoord met Ryanair.
- (500) De Commissie concludeert uit dit alles dat het besluit van BSCA om de wijzigingsclausule van 2010 bij het contract met Ryanair overeen te komen, niet aan de Staat valt toe te rekenen.

6.2.2. *Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie*

- (501) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun is aan te merken, dient te worden vastgesteld of de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen¹⁹².
- (502) Om te bepalen of met i) de akkoorden van 2001, ii) het ministerieel besluit van 11 juni 2004 en de brief van BSCA van 24 juni 2004, iii) de wijzigingsclausule van 2005, en iv) de overdracht door BSCA van haar aandelen-Promocy, een voordeel aan Ryanair is verleend, heeft de Commissie onderzocht of de entiteit die deze maatregelen heeft toegekend, bij de vaststelling daarvan heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie.

6.2.2.1. *Bepaling van de entiteit die de maatregelen heeft toegekend*

- (503) In punt 102 van zijn arrest van 17 december 2008 betreffende de beschikking van 2004 heeft het Gerecht geconcludeerd dat "de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te weigeren de door het Waals Gewest en BSCA verleende voordelen samen te onderzoeken en het beginsel van de particuliere investeerder in een markteconomie op de door het Waals Gewest genomen maatregelen toe te passen, ondanks de economische betrekkingen die deze twee entiteiten met elkaar verbinden".
- (504) Met het oog op de toepassing van het criterium van de particuliere investeerder in een markteconomie op i) de akkoorden van 2001, ii) het ministerieel besluit van 11 juni 2004 en de brief van BSCA van 24 juni 2004, iii) de wijzigingsclausule van 2005, en iv) de overdracht door BSCA van haar aandelen-Promocy, zal de Commissie dus nagaan of, gezien deze economische en organieke banden tussen Gewest-SOWAER en BSCA op het

¹⁹² Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

tijdstip dat deze maatregelen werden toegekend¹⁹³, de entiteit die de maatregel toekent, het uit het Gewest, SOWAER en BSCA bestaande geheel (hierna tezamen "de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA" genoemd) is.

- (505) Bijgevolg dienen de beide contracten van 2001 te worden beschouwd als één maatregel (hierna "de contracten van 2001" genoemd). Evenzo dienen het ministerieel besluit van 11 juni 2004 en de brief van 24 juni 2004 (hierna tezamen "het voorlopige zakelijke kader van 2004" genoemd) als één maatregel te worden beschouwd.
- (506) Dit betekent ook dat, met het oog op de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, de financiële stromen tussen de drie entiteiten zullen worden ongedaan gemaakt en hun rekeningen zullen worden geconsolideerd.

6.2.2.2. Toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie

- (507) Om te bepalen of de in deel 3.2 genoemde maatregelen in overeenstemming zijn met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, heeft de Commissie overeenkomstig punt 53 van de richtsnoeren luchtvaartsteun¹⁹⁴ onderzocht:
- a) of het tarief dat voor de luchthavendiensten werd berekend, overeenstemt met het markttarief, dan wel
- b) of aan de hand van een ex-ante-analyse kan worden aangetoond dat de akkoorden met Ryanair voor de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA tot een positieve marginale bijdrage in de opbrengsten moesten leiden.
- (a) De op Charleroi voor de luchthavendiensten berekende tarieven vergeleken met het markttarief
- (508) De Commissie heeft sterke twijfel dat momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een betrouwbaar "markttarief" te kunnen vaststellen voor diensten van luchthavenexploitanten.
- (509) Immers, de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie door gebruikmaking van een op andere vergelijkbare markten waargenomen gemiddeld tarief kan sluitende conclusies opleveren wanneer redelijkerwijs een markttarief kan worden vastgesteld of afgeleid uit andere marktindicatoren. Deze methode is echter niet even relevant in het geval van luchthavendiensten. Kosten en opbrengsten zijn namelijk op elke luchthaven meestal weer anders opgebouwd. Deze kosten en opbrengsten zijn afhankelijk van de mate van ontwikkeling van de luchthaven, het aantal luchtvaartmaatschappijen dat op de luchthaven vliegt, de beschikbare capaciteit in termen van passagiersaantallen, de toestand van de infrastructuur, het regelgevingskader dat per lidstaat kan verschillen, en de historische schulden en verplichtingen van de luchthaven.¹⁹⁵
- (510) Bovendien maakt de liberalisering van de markt van het luchtvervoer iedere vergelijkende analyse complexer. Zoals de onderhavige zaak duidelijk maakt, berusten de zakelijke praktijken tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen niet noodzakelijk op een lijst van publieke tarieven voor individuele diensten. Deze zakelijke betrekkingen kunnen namelijk een breed scala bestrijken. Daarbij gaat het ook om het delen van de risico's in termen van benutting en de commerciële en de daarbij behorende financiële

¹⁹³ Meer bepaald was BSCA een overheidsbedrijf op het tijdstip dat deze maatregelen werden toegekend.

¹⁹⁴ PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

¹⁹⁵ Zie Besluit 2011/60/EU van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C 12/08 (ex NN 74/07) - Slowakije - Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24), overwegingen 88 en 89.

verantwoordelijkheden, een veralgemening van de stimuleringsmechanismen (bijvoorbeeld in de vorm van kortingen afhankelijk van het aantal verbindingen of vervoerde passagiers), en variaties inzake risicodeling tijdens de duur van het contract. Bijgevolg zijn deze transacties onderling niet goed te vergelijken op basis van een tarief per rotatie of per passagier.

- (511) Ryanair betoogt dat het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie kan worden toegepast door zich te baseren op een vergelijking met de zakelijke praktijken van andere Europese luchthavens. Ryanair steunt daarvoor op een studie van Oxera van 2 oktober 2011, waarin de luchthavens van Glasgow Prestwick en Liverpool John Lennon als benchmarks worden voorgesteld.
- (512) De Commissie heeft ernstige twijfel over de relevantie van deze beide benchmarks voor de beoordeling van de situatie van de luchthaven van Charleroi, omdat de opbrengstenstructuur van de luchthaven van Glasgow Prestwick grotendeels berust op vracht, die op Charleroi ontbreekt. Bovendien zouden de beide luchthavens de afgelopen jaren overheidsfinanciering hebben ontvangen.
- (513) Daarnaast omvatten de hier te analyseren transacties, zoals hier reeds werd aangetoond, meerdere "tarieven", met name de verschillende luchthavengelden, de prijs van de grondafhandelingsdiensten en (voor sommige maatregelen) de bijdragen aan Promocy, die met marketinginitiatieven was belast. Elk van deze transacties doet zo een complex geheel van financiële stromen ontstaan tussen de luchthavenexploitant en de luchtvaartmaatschappij en haar dochterondernemingen.
- (514) Zodoende zou een vergelijking van uitsluitend de door BSCA aan Ryanair berekende luchthavengelden met de luchthavengelden die de benchmarkluchthavens berekenen, geen nuttige indicatie opleveren ten aanzien van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie. Om een vergelijkende methode te kunnen toepassen die validiteit heeft ten aanzien van de hier te beoordelen transacties, zou ten minste bij de luchthavens uit de steekproef een reeks vergelijkbare transacties moeten worden gevonden, die met name gelijkwaardige marketingdiensten en gelijkwaardige grondafhandelingsdiensten omvat. De zoektocht naar die steekproef van vergelijkbare transacties zou onuitvoerbaar blijken te zijn, zo complex en specifiek immers zijn de transacties die hier worden beoordeeld, te meer daar de tarieven van grondafhandelings- en marketingdiensten zelden worden openbaargemaakt en dus moeilijk toegankelijk zouden zijn om een vergelijkingsbasis te kunnen maken.
- (515) Ten slotte zou de Commissie, in de aanname dat, op basis van een valide vergelijkende analyse, de betrokken "tarieven" voor de verschillende hier te onderzoeken transacties gelijkwaardig zijn aan of hoger dan de "markttarieven" die zijn bepaald aan de hand van een vergelijkende steekproef van transacties, daaruit toch niet kunnen concluderen dat deze transacties marktconform zijn indien op het tijdstip dat deze werden afgesproken, de luchthavenexploitant mocht verwachten dat deze transacties marginale kosten opleveren die hoger zijn dan de marginale opbrengsten. Een marktdeelnemer in een markteconomie zou er namelijk geen belang bij hebben om goederen of diensten tegen "markttarief" aan te bieden wanneer deze handelwijze een incrementeel verlies zou opleveren.
- (516) De Commissie acht het dienstig om in het kader van deze analyse eraan te herinneren dat, na de vaststelling van de richtsnoeren luchtvaartsteun, zowel België als belanghebbenden werd verzocht opmerkingen te maken ten aanzien van de toepassing op deze zaak van de bepalingen van deze richtsnoeren. In dit geval hebben België noch belanghebbenden, met uitzondering van Ryanair, de benadering van de Commissie ten gronde betwist dat, aangezien het onmogelijk is een geschikte benchmark te bepalen voor het vaststellen van een betrouwbaar markttarief voor de diensten die luchthavens aan luchtvaartmaatschappijen leveren, het meest relevante criterium voor de beoordeling van

de regelingen die de beide partijen zijn aangegaan, een analyse vooraf is van de incrementele winstgevendheid ervan.

(b) Winstgevendheidsanalyse vooraf van de maatregelen

- (517) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de benadering die in de richtsnoeren luchtvaartsteun in het algemeen wordt voorgestaan voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie op de betrekkingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen - de voorafgaande analyse van de marginale winstgevendheid -, in deze zaak dient te worden toegepast. Deze benadering wordt gerechtvaardigd door het feit dat een luchthavenexploitant een objectief belang kan hebben bij het aangaan van een transactie met een luchtvaartmaatschappij zodra hij redelijkerwijs mag verwachten dat deze transactie zijn winst verbetert (of zijn verliezen beperkt) ten opzichte van het nulscenario waarin deze transactie niet was aangegaan¹⁹⁶, en dit ongeacht iedere vergelijking met de voorwaarden die luchtvaartmaatschappijen van andere luchthavenexploitanten aangeboden krijgen of nog met de voorwaarden die dezelfde exploitant aan andere luchtvaartmaatschappijen aanbiedt.
- (518) In punt 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun is aangegeven: "De Commissie is van mening dat regelingen die luchtvaartmaatschappijen en een luchthaven aangaan, geacht kunnen worden in overeenstemming te zijn met het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie wanneer zij, vooraf beschouwd, incrementeel bijdragen aan de winstgevendheid van de luchthaven. De luchthaven dient aan te tonen dat zij, wanneer zij een regeling met een luchtvaartmaatschappij treft (...), gedurende de looptijd van de regeling in staat is alle door de regeling met een luchtvaartmaatschappij ontstane kosten te dekken met een redelijke winstmarge op basis van stevige vooruitzichten op middellange termijn."¹⁹⁷
- (519) De Commissie beklemtoont dat het in punt 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun geformuleerde criterium de weerspiegeling is van de logica achter het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, maar dat dit criterium, dat verwijst naar de regelingen aangegaan tussen luchthavens en specifieke luchtvaartmaatschappijen - eerder dan naar een algemeen businessplan zoals doorgaans het geval is bij de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie -, pas recentelijk nader is uitgewerkt. De Commissie geeft derhalve toe dat het voor de lidstaten en de betrokken marktdeelnemers misschien moeilijk is om documenten te verstrekken die dateren van het tijdstip waarop de maatregel werd toegekend en die nauwkeurig beantwoorden aan de vereisten van punt 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, terwijl deze regelingen al vele jaren geleden zijn aangegaan. De Commissie zal met deze overwegingen rekening houden wanneer zij het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie zal toepassen op de akkoorden met Ryanair.
- (520) Volgens punt 64 van de richtsnoeren luchtvaartsteun "[dienen], om te kunnen beoordelen of een regeling die een luchthaven met een luchtvaartmaatschappij is aangegaan, in overeenstemming is met het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, naast de luchthavengelden, ook de verwachte niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij in aanmerking te worden genomen, ongerekend kortingen, marketingsteun of stimuleringsregelingen. Evenzo dient rekening te worden gehouden met alle incrementele kosten die de luchthaven naar verwachting met betrekking tot de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij moet maken. (...) Daarentegen hoeven kosten die de luchthaven, ongeacht de met de

¹⁹⁶ Met andere woorden, indien de van deze transactie verwachte marginale winstgevendheid positief was.

¹⁹⁷ (De voetnoten zijn hier niet weergegeven.)

luchtvaartmaatschappij aangegane regeling, hoe dan ook had moeten maken, niet in aanmerking te worden genomen bij de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie." (De voetnoten zijn hier niet weergegeven.)

- (521) Voorts is in punt 66 van diezelfde richtsnoeren luchtvaartsteun bepaald: "Wanneer de Commissie regelingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet beoordelen, zal zij ook rekening houden met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als deel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden."¹⁹⁸
- (522) De Commissie heeft het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie dus, overeenkomstig de zo-even beschreven beginselen, toegepast op de volgende maatregelen.

(i) De contracten van 2001

- (523) Om na te gaan of de contracten van 2001, vooraf beschouwd, bijdroegen aan de winstgevendheid van de entiteit die de steun toekende overeenkomstig punt 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, is de Commissie nagegaan of de netto contante waarde van de contracten van 2001 positief was voor de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA. Het nulscenario is een situatie waarin de contracten van 2001 niet waren gesloten en waarin de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA ervoor had geopteerd om af te zien van de opbrengsten afkomstig van het door de betrokken contracten gegenereerde bijkomende verkeersvolume, en om niet de door datzelfde verkeersvolume ontstane kosten te dragen.

Reconstructie van een incrementeel businessplan

- (524) Vóór de overeenkomsten van 2001 had BSCA een businessplan opgesteld. Maar een deel van dit businessplan betrof niet alleen de opbrengsten afkomstig uit het door Ryanair gegenereerde verkeersvolume, maar ook de opbrengsten afkomstig van het door de overige luchtvaartmaatschappijen gegenereerde verkeersvolume. Daartegenover staat dat in het plan alleen de opbrengsten en kosten van BSCA worden genoemd, terwijl voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie de conclusie moet zijn dat de entiteit die de contracten van 2001 met Ryanair heeft gesloten, de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA is. Dit businessplan kan dus worden gebruikt als een gegevensbron, maar moet worden omgewerkt om het te kunnen gebruiken voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.
- (525) De Commissie heeft dus, met het oog op een beoordeling van de van deze contracten verwachte winstgevendheid, een reconstructie gemaakt van wat een businessplan van de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA was geweest waarbij dit plan alleen de opbrengsten en kosten van de marginale kosten van de met deze contracten verband houdende economische activiteiten omvat. Met het oog daarop heeft de Commissie het algemene businessplan van BSCA (d.w.z. dat alle activiteiten van de luchthaven bestrijkt en niet het specifieke effect van de contracten van 2001) dat beschikbaar is vóór de sluiting van de contracten van 2001, als uitgangspunt genomen. Op basis van dit algemene businessplan heeft de Commissie een incrementeel businessplan geconstrueerd waarin alleen de marginale economische activiteiten voorkomen (d.w.z. uitsluitend rekening houdende met de opbrengsten en kosten die verband houden met het verkeersvolume van Ryanair), waarbij het verkeersvolume, de marginale kosten en opbrengsten werden afgezonderd die van de contracten met Ryanair mochten worden verwacht op het tijdstip dat deze werden gesloten¹⁹⁹. Vervolgens heeft de Commissie hieruit een businessplan afgeleid voor de

¹⁹⁸ Punt 66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

¹⁹⁹ Voor de incrementele exploitatiekosten (personeel, diverse aankopen) heeft de Commissie gebruikgemaakt van de gegevens voor de totale kosten van de businessplannen en een regressieanalyse toegepast waarmee

entiteit Gewest-SOWAER-BSCA door toevoeging van de kosten en marginale opbrengsten van het Gewest en SOWAER die met deze contracten verband hielden, en door de interne stromen binnen de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA te neutraliseren.

Verwachte marginale kosten

Verwachte marginale investeringskosten

- (526) Om te bepalen of een deel van de investeringskosten in aanmerking diende te worden genomen bij de als gevolg van de contracten van 2001 verwachte marginale investeringskosten, is de Commissie, overeenkomstig punt 64 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, nagegaan of tot het investeringsprogramma voor de luchthaven van Charleroi werd besloten in samenhang met de contracten van 2001, dan wel los van die akkoorden.
- (527) De Commissie tekent aan dat het Gewest, sinds het eind van de jaren 1990 - dus vóór de ondertekening van de contracten van 2001 - de luchthaven wilde ontwikkelen om de economische activiteit op zijn grondgebied uit te breiden. Zo erkent het Waals Parlement in zijn regionale beleidsverklaring van 15 juli 1999 dat de regionale luchthavens voor het Waals Gewest belangrijke aantrekkingspolen zijn voor de economische ontwikkeling en het scheppen van banen²⁰⁰. In een notitie van 8 november 2000 voor de Waalse regering (een informatienotitie voor de Waalse regering met het oog op een besluit tot goedkeuring van het investeringsprogramma) beklemtoont de minister voor Economie dat het "om de luchthaven haar rol van regionale economische hefboom te laten spelen, belangrijk is om haar in het kader van een globale ontwikkeling uit te rusten met een volledige infrastructuur".
- (528) Volgens België stond vanaf eind de jaren 1990 (en dus vóór de akkoorden van 2001) door technische restricties van de bestaande infrastructuur²⁰¹ vast dat een nieuwe terminal moest worden gebouwd in de zone noord van de site. Bepaalde gronden waren al onteigend door de intercommunale Igretec die belast was met de oprichting van de Aéroport. Het Gewest had in de jaren 1990 zelf onteigeningen doorgevoerd en de intercommunale had in 1999 aan het Gewest de gronden afgestaan die zij zelf had onteigend. Op deze gronden werd de nieuwe passagiersterminal gebouwd.
- (529) Op een bijeenkomst van 20 juli 2000 heeft het Waals Gewest de krachtlijnen goedgekeurd van een kaderovereenkomst betreffende een meerjareninvesteringsprogramma op de luchthaven van Charleroi, waarin met name sprake is van "het concept van een nieuwe passagiersterminal", voor een totaal budget van 113,74 miljoen EUR. Op 8 november 2000 heeft het Gewest een besluit vastgesteld op grond van zijn besluit van 20 juli 2000, waarmee de aannames van het meerjareninvesteringsprogramma werden gewijzigd. Zelfs al was het Gewest niet juridisch gebonden door deze besluiten, toch laten deze besluiten zien dat het Gewest lang vóór de ondertekening van de contracten van 2001 de basis had gelegd voor het investeringsprogramma.
- (530) Het besluit van 8 november 2000 was met name gebaseerd op een notitie van de minister

een inschatting kan worden gemaakt van de wijze waarop deze kostenposten evolueren afhankelijk van het verkeersvolume.

²⁰⁰ Bron: notitie van de Waalse regering gehecht aan de notulen van de bijeenkomst van de Waalse regering van 8.11.2000.

²⁰¹ Deze technische restricties hielden verband met de noodzaak te beschikken over een Instrument Landing System (ILS) van categorie III dat landen bij slechte zichtbaarheid mogelijk maakt. Dit was een onmisbaar element om luchtvaartmaatschappijen waarvan vliegtuigen daar gebaseerd waren, en lijnvluchten te kunnen ontvangen. Toentertijd strekte het project van de economische activiteitenzone Aéroport zich in zijn initiële versie veel verder naar het zuiden uit, hetgeen de uitbouw van luchthaveninfrastructuur onmogelijk had gemaakt.

van Economie, waarin werd verwezen naar twee studies die eind jaren 1990 - begin jaren 2000 waren uitgevoerd in opdracht van het Gewest:

- een studie van de International Air Transport Association (IATA): deze studie legde drie opties vast voor de ontwikkeling van het passagiersverkeer op de luchthaven van Charleroi, gebaseerd op groeiscenario's van het aantal passagiers voor lijnvluchten, chartervluchten en zakenvluchten;

- een studie door Tractebel, die in april 2000 werd afgerond: deze studie moest een plan uitwerken voor de uitbouw van de infrastructuur op basis van de zakelijke scenario's ("high scenario") van de IATA-studie.

In de synthese van deze studies die de minister aan de Waalse regering presenteerde, wordt verwezen naar de algemene scenario's voor het verkeersvolume, die niet worden voorgesteld als gebonden aan een maatschappij of een toekomstig contract in het bijzonder.

- (531) Op 31 juli 2011 werd op de raad van bestuur van BSCA, samen met het businessplan van BSCA van 2001, een "strategische oriëntatienota" gepresenteerd. Volgens die notitie moest BSCA inzetten op lagekostenmaatschappijen en eventueel luchtvaartmaatschappijen uit Oost-Europa. In die notitie werd beklemtoond dat het voor BSCA van essentieel belang was om (naast Ryanair) nieuwe luchtvaartmaatschappijen aan te trekken en dat Charleroi zich moest positioneren als een potentiële bestemming voor de nieuwe bases die de lagekostenmaatschappijen in de toekomst zouden openen.
- (532) Uit het businessplan van BSCA van 2001 blijkt ook dat de investeringen, en met name de bouw van de nieuwe terminal, niet alleen werden overwogen om te voldoen aan de behoeften van Ryanair, maar ook om te voldoen aan de behoeften van alle luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven van Charleroi zou kunnen aantrekken. Volgens dit businessplan zou het aantal passagiers dat met Ryanair vertrekt, tegen 2015 naar verwachting slechts toenemen van 360 000 passagiers tot 700 000 passagiers (cf. de tabel in overweging (536)). Deze aangroei zou in hoofdzaak in de periode 2001-2003 plaatsvinden, dus vóór de opening van de nieuwe terminal, die toentertijd voor 2005 gepland stond. Het Gewest en BSCA verwachtten dus dat de toename van het verkeersvolume die dankzij deze investeringen mogelijk werd gemaakt, voor rekening zou komen van andere luchtvaartmaatschappijen dan Ryanair.
- (533) Het Gewest en BSCA hebben de investeringen dus niet uitgevoerd om specifiek het aantal passagiers van Ryanair te laten aangroeien, maar om een belangrijk potentieel inzake verkeersvolume, dat niet specifiek met één luchtvaartmaatschappij verband houdt, waar te kunnen maken. De Commissie concludeert uit een en ander dat deze investeringen niet specifiek aan Ryanair zijn toe te schrijven. Bijgevolg is het niet relevant om de incrementele investeringskosten toe te schrijven aan de contracten van 2001.

Verwachte marginale exploitatiekosten

- (534) De marginale exploitatiekosten die van de contracten van 2001 worden verwacht, zijn gelijk aan de verwachte exploitatiekosten die rechtstreeks aan Ryanair zijn toe te schrijven, waarbij de Commissie een deel van de verwachte indirecte exploitatiekosten optelt in verhouding tot het passagiersaandeel van Ryanair in het totale passagiersaantal. De Commissie beklemtoont dat, wanneer in dit scenario de netto contante waarde van de contracten van 2001 positief is, dat a fortiori het geval zou zijn wanneer de verwachte marginale exploitatiekosten, zoals voorgesteld in de door Ryanair ingediende Oxera-studie, waren bepaald via lineaire regressie.

Verwachte marginale inkomsten

- (535) Tegen het advies van Ryanair in, werd bij de analyse van de Commissie iedere restwaarde van het contract met Ryanair uitgesloten, omdat het langetermijneffect van de reclame op het totale verkeersvolume op Charleroi weinig is onderbouwd en moeilijk te meten valt.

De netto contante waarde van de contracten van 2001

- (536) De uitkomsten van de berekening van de netto contante waarde worden in tabel 21 gepresenteerd. Daaruit blijkt dat Ryanair een positieve incrementele bijdrage levert voor alle beschouwde jaren:

Tabel 21: Van de maatregel van 2001 verwachte kasstromen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal vertrekkende Ryanair-passagiers	360 000	600 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Totaal aantal vertrekkende passagiers	384 400	627 800	732 800	797 800	867 800	931 034	1 078 275	1 208 523	1 333 779	1 459 042	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Inkomsten per vertrekkende passagier															
Passagiersheffing	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Instapheffing	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Brandstof	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]
Free shop	[3-4]	[3-4]	[3-4]	[3-4]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Overige handelszaken	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Horeca	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Parking	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]
Handling	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Provisie/verkoop	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Totaal	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]
Kosten per vertrekkende passagier															
Bijdrage promotie	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Aankopen Free shop	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Milieufonds															
Overige goederen en diensten	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salarissen en sociale-zekerheidsbijdragen	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]

Subtotaal	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]
"Marketing-bijdrage"	1,21	1,23	1,7	0,55	0,23	0,23	0,23	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]
Totale inkomsten per vertrekkende Ryanair-passagier	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]
Totale kosten per vertrekkende Ryanair-passagier	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]
Incrementele bijdrage per Ryanair-passagier	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]
Totale incrementele bijdrage Ryanair (x mln EUR)	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]

- (537) Aangezien de incrementele bijdrage van Ryanair positief is voor alle beschouwde jaren, zal de netto contante waarde van het contract noodzakelijkerwijs positief zijn, ongeacht de gekozen WACC.
- (538) Ter illustratie heeft de Commissie niettemin de netto contante waarde berekend, op basis van een gemiddelde kostprijs tussen 8,7 en 9%. De disconteringsvoet voor het berekenen van de netto contante waarde is de WACC van de steuntoekennende entiteit op het tijdstip van de toekenning van de steun. In dit geval hebben de opbrengsten en kosten met betrekking tot het contract met Ryanair een impact op de boekhouding van BSCA. De Commissie heeft er dus voor geopteerd om als disconteringsvoet de kapitaalkosten van BSCA te gebruiken. De berekening van de WACC voor BSCA is gebaseerd op de volgende aannames:
- financiering uitsluitend uit eigen vermogen;
 - een risicopremie van 5,51 %²⁰²;
 - een beta van 0,69²⁰³;
 - kostprijs vóór belastingen van risicovrij belegd vermogen van tussen 4,9 % en 5,2%, en
 - een belastingpercentage van 40,2%.
- (539) Zo komt de Commissie, op basis van het gemiddelde percentage tussen 8,7 % en 9% (zijnde 8,85%), tot de conclusie dat de netto contante waarde positief was en dat zij 19,5 miljoen EUR bedroeg.

Tabel 22: Netto contante waarde van de maatregel van 2001 (x mln EUR)

	Disconteringsvoet van 8,85 %
Netto contante waarde	19,5

Deze positieve netto contante waarde, alsmede de positieve bijdrage voor alle jaren, laten zien dat mocht worden verwacht dat de contracten van 2001 de winstgevendheid van de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA zouden doen toenemen.

- (540) Ten aanzien van de toezegging van het Gewest om Ryanair schadeloos te stellen voor de verliezen die de luchtvaartmaatschappij zou lijden door een eventuele aanpassing van de luchthavengelden of de openingstijden van de luchthaven in de periode 2001-2016, merkt de Commissie op dat deze schadevergoeding niet hoger kan uitkomen dan het rechtstreeks door deze aanpassing veroorzaakte verlies voor Ryanair. Bijgevolg zou Ryanair, in de aanname dat het Gewest op grond van deze bepaling een schadevergoeding uitkeert, niet in een gunstigere situatie verkeren dan die waarin zij had verkeerd indien het Gewest zijn toezegging niet zou nakomen. Met deze bepaling wordt dus geen bijkomend voordeel aan Ryanair verleend.
- (541) Overigens zijn deze akkoorden, in overeenstemming met punt 66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die - ten minste op lange termijn - tot winstgevendheid moet leiden. De strategie van BSCA bestond erin om het verkeer op de luchthaven van Charleroi te ontwikkelen, ten einde met name haar opbrengsten te verhogen en zo beter haar vaste kosten te dekken en winstgevend te worden. Met het oog daarop heeft BSCA besloten om

²⁰² Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

²⁰³ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

zich toe te leggen op het segment van de punt-tot-punt-vluchten op korte en middellange afstand, met name op de lagekostenvluchten. BSCA stelde deze strategie op de studies waarvoor eind jaren 1990 opdracht was gegeven aan externe consultants. Volgens een aantal van deze studies²⁰⁴ had de luchthaven van Charleroi comparatieve voordelen om zich in dit segment verder te ontwikkelen, met name haar lage kosten. Zodoende had BSCA zich, volgens een "strategische oriëntatienota" van BSCA van 31 juli 2001, ten doel gesteld om tegen 2010 een passagiersaantal van 2,5 tot 3 miljoen te bereiken²⁰⁵, hetgeen, volgens die notitie, "niet utopisch lijkt, rekening houdende met de inplanting van de basis van Ryanair en de toename van het luchtvervoer". De akkoorden van 2001 zijn dus onderdeel van deze strategie van groei van het verkeersvolume en van de opbrengsten.

(542) Aangezien het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie werd gerespecteerd, vormen de contracten van 2001 geen staatssteun.

(ii) Het voorlopige zakelijke kader van 2004

(543) Om na te gaan of het zakelijke kader van 2004, vooraf beschouwd, bijdroeg aan de winstgevendheid van de entiteit die de steun toekende overeenkomstig punt 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, is de Commissie nagegaan of de netto contante waarde van het zakelijke kader van 2004 positief was voor de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA. Het alternatieve scenario voor het besluit om het zakelijke kader van 2004 vast te stellen, is dat er geen contract met Ryanair is en dat dus wordt verzaakt aan de incrementele opbrengsten en kosten in verband met het verkeersvolume van Ryanair.

(544) Op 22 januari 2004 - voordat het voorlopige zakelijke kader van 2004 werd afgesloten - heeft BSCA zijn businessplan geactualiseerd. Volgens België was het businessplan opgesteld in de nasleep van de beschikking van 2004, om het nieuwe voorstel dat Ryanair moest worden gedaan, te kunnen valideren²⁰⁶. Maar een deel van dit businessplan betreft niet alleen de opbrengsten afkomstig uit het door Ryanair gegenereerde verkeersvolume, maar ook de opbrengsten afkomstig van het door de overige luchtvaartmaatschappijen gegenereerde verkeersvolume. Daartegenover staat dat in het plan alleen de opbrengsten en kosten van BSCA worden genoemd, terwijl voor de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie de conclusie moet zijn dat de entiteit die het voorlopige zakelijke kader van 2004 met Ryanair heeft gesloten, de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA is.

(545) De Commissie heeft dus een reconstructie gemaakt van een businessplan voor de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA dat alleen de opbrengsten en kosten van de met het voorlopige zakelijke kader van 2004 verband houdende economische activiteiten omvat. Met het oog daarop heeft zij het algemene businessplan van BSCA van 22 januari 2004 als uitgangspunt genomen en heeft zij dezelfde methodiek toegepast als die welke zij voor de contracten van 2001 heeft gebruikt en die in overweging (525) wordt beschreven.

(546) Om de aan het voorlopige zakelijke kader van 2004 toe te schrijven marginale kosten te kunnen bepalen, is de Commissie met name nagegaan of het Gewest, SOWAER of BSCA ermee hadden moeten rekenen dat zij als gevolg van dit zakelijke kader van 2004 bepaalde investeringen zouden moeten doen. Zoals gezegd, is het zakelijke kader van 2004 uitgewerkt om de juridische lacune te dichten die was ontstaan door de nietigverklaring van de contracten van 2001 als gevolg van de beschikking van de Commissie van 2004. Op grond van dit zakelijke kader hoefde de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA geen nieuwe investeringen te doen. Tot de investeringen van de overeenkomst SOWAER/BSCA van

²⁰⁴ IATA, Roland Berger international, en de studie in opdracht van Grands Travaux de Marseille (GTM).

²⁰⁵ Dit aantal omvat de passagiers bij vertrek en bij aankomst.

²⁰⁶ Antwoord van België van 18.3.2014 aan de Commissie (antwoord op vraag nr. 10).

2002 en de investeringen van 2003 was al beslist en de werkzaamheden waren van start gegaan. Bovendien was, zoals aangegeven in overweging (533), het investeringsprogramma uit de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 waarschijnlijk ook zonder de contracten met Ryanair vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de herziening van het investeringsprogramma in 2003, die spoorde met dezelfde logica van uitbouw van de luchthaven met - indien mogelijk - een (in termen van luchtvaartmaatschappijen) gediversifieerde klantenbasis. De Commissie concludeert uit een en ander dat het niet relevant is om kosten van incrementele investeringen toe te schrijven aan het voorlopige zakelijke kader van 2004.

- (547) Op basis van deze hypothesen heeft de Commissie bepaald dat de relevante kasstromen voor de analyse van de winstgevendheid van het zakelijke kader van 2004 als volgt zijn:

Tabel 23: Van de maatregel van 2004 verwachte kasstromen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal vertrekkende Ryanair-passagiers	1 033 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941
Totaal aantal vertrekkende passagiers	1 099 944	1 292 535	1 295 174	1 346 381	1 397 587	1 448 794	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Inkomsten per vertrekkende passagier												
Passagiersheffing	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Instapheffing	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Handling	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Brandstof	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Handelsconcessies	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]
Totaal	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Kosten per vertrekkende passagier												
Bijdrage promotie	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Overige goederen en diensten	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salarissen en socialezekerheidsbijdragen	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Subtotaal	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Aanloopkosten	0,34	0,18	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Totale inkomsten per vertrekkende Ryanair-passagier	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Totale kosten per vertrekkende Ryanair-passagier	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Incrementele bijdrage per Ryanair-passagier	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]
Totale incrementele bijdrage Ryanair (x mln EUR)	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]

- (548) Uit deze stromen blijkt dat Ryanair een positieve incrementele bijdrage levert voor alle beschouwde jaren. Zodoende heeft het zakelijke kader noodzakelijkerwijs een positieve netto contante waarde, ongeacht de gekozen WACC.
- (549) Niettemin heeft de Commissie, om de netto contante waarde van de maatregel 2004 ter illustratie te berekenen, de te hanteren disconteringsvoet bepaald. Dit percentage is de WACC van de steuntoekennende entiteit op het tijdstip van de toekenning van de steun. Zoals in overweging (538) werd aangegeven, heeft de Commissie gerekend met de WACC van BSCA. Op basis van de volgende aannames heeft de Commissie deze kostprijs berekend op 9,7%:
- financiering uitsluitend uit eigen vermogen;
 - een risicopremie van 5,72 %²⁰⁷;
 - een beta van 0,95²⁰⁸;
 - kostprijs vóór belastingen van risicovrij belegd vermogen van tussen 4,2 % en 4,4%.
- (550) De onderstaande tabel presenteert de uitkomsten van de berekening van de netto contante waarde van het zakelijke kader van 2004, op basis van een disconteringsvoet van 9,7%.

Tabel 24: Netto contante waarde van de maatregel van 2004 (x mln EUR)

	Disconteringsvoet van 9,7 %
Netto contante waarde	53

Deze positieve netto contante waarde laat zien dat mocht worden verwacht dat het zakelijke kader van 2004 de winstgevendheid van de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA zou doen toenemen.

- (551) Volgens punt 66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun moeten de akkoorden onderdeel zijn van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die - ten minste op lange termijn - tot winstgevendheid moet leiden. In dat verband heeft de raad van bestuur van BSCA op zijn bijeenkomst van 15 april 2004 kennis genomen van de voorstellen die Ryanair waren gedaan en opdracht gegeven aan "de gedelegeerd bestuurder om het businessplan van BSCA te valideren en de mogelijke consequenties van de betrokken voorstellen te meten. (...) De algemene analyse moet ook in alle opzichten bevestiging bieden dat het voortbestaan en de toekomst van de luchthaven onder geen beding in gevaar komen en dat BSCA op lange termijn over de nodige speelruimte beschikt om haar ontwikkeling te kunnen voortzetten." Op de volgende bijeenkomst van 6 mei 2004 "heeft de raad van bestuur geconstateerd dat de voorstellen die recentelijk in Dublin met de vertegenwoordigers van Ryanair werden besproken, ervoor kunnen zorgen dat, rekening houdende met de voorzienbare ontwikkeling van de luchthaven, in Charleroi de activiteiten van Ryanair behouden blijven op de voorwaarden van het initiële businessplan (...)". Aangezien het initiële businessplan zelf onderdeel is van een ontwikkelingsstrategie voor de lange termijn, concludeert de Commissie hieruit dat het zakelijke kader van 2004 onderdeel was van diezelfde strategie.
- (552) Aangezien het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie werd gerespecteerd, vormt het zakelijke kader van 2004 geen staatssteun.

²⁰⁷ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

²⁰⁸ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

(iii) Het contract van 2005

- (553) Om na te gaan of het contract van 2005, vooraf beschouwd, bijdroeg aan de winstgevendheid van de entiteit die de steun toekende overeenkomstig punt 63 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, is de Commissie nagegaan of de netto contante waarde van het contract van 2005 positief was voor de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA. Het alternatieve scenario is dat er na afloop van de geldigheidsduur van de brief van 24 juni 2004 van BSCA aan Ryanair (in maart 2006) niet langer een akkoord is met Ryanair.
- (554) Om de netto contante waarde te berekenen, heeft de Commissie dus een reconstructie gemaakt van een businessplan voor de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA dat alleen de opbrengsten en kosten van de met het contract van 2005 verband houdende economische activiteiten omvat. Met het oog daarop heeft de Commissie als uitgangspunt het algemene businessplan van BSCA van 22 januari 2004 genomen, dat volgens België was opgesteld in de nasleep van de beschikking van 2004, om het nieuwe voorstel dat Ryanair moest worden gedaan, te kunnen bekrachtigen en dat heeft geresulteerd in het voorstel dat Ryanair op 9 december 2005 werd gezonden²⁰⁹. De Commissie heeft vervolgens dezelfde methodiek toegepast als die welke voor de contracten van 2001 werd gebruikt en die in overweging (524) werd beschreven.
- (555) Om de aan het contract van 2005 toe te schrijven marginale kosten te kunnen bepalen, is de Commissie met name nagegaan of het Gewest, SOWAER of BSCA ermee hadden moeten rekenen dat zij als gevolg van dit contract van 2005 bepaalde investeringen zouden moeten doen. Op grond van dit contract hoefde de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA geen nieuwe investeringen te doen. Tot de investeringen van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 en de investeringen van 2003 was al beslist en de werkzaamheden waren van start gegaan. Bovendien was, zoals aangegeven in overweging 533, het investeringsprogramma uit de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 waarschijnlijk vastgesteld, ook zonder de contracten met Ryanair. Hetzelfde geldt voor de herziening van het investeringsprogramma in 2003, die spoorde met dezelfde logica van uitbouw van de luchthaven met - indien mogelijk - een (in termen van luchtvaartmaatschappijen) gediversifieerde klantenbasis. De Commissie concludeert uit een en ander dat het niet relevant is om kosten van incrementele investeringen toe te schrijven aan het contract van 2005.
- (556) Op basis van deze hypothesen heeft de Commissie bepaald dat de relevante kasstromen voor de analyse van de winstgevendheid van het contract van 2005 als volgt zijn.

Tabel 25: Van de maatregel van 2005 verwachte kasstromen

²⁰⁹ Antwoord van België van 18.3.2014 met als titel "Réponse à la demande d'informations de la Commission du 7 février 2014" (antwoord op vraag 10).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aantal vertrekkende Ryanair-passagiers	1 155 498	1 258 976	1 499 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999
Totaal aantal vertrekkende passagiers	1 226 732	1 381 415	1 644 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635
Inkomsten per vertrekkende passagier										
Passagiersheffing	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Landingsvergoeding	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Handelsconcessies	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]
Handling	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
Brandstof	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]

Infrastructure access fee	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Totaal	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]
Kosten per vertrekkende passagier										
Bijdrage promotie	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aankopen Free shop										
Milieufonds										
Overige goederen en diensten	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salarissen en socialezekerheidsbijdragen	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Aanloopkosten	0,05									

Subtotaal	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]
Vaste kosten per passagier	[0-0,1]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale kosten per vertrekkende passagier	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]
Totale incrementele bijdrage per Ryanair-passagier vóór investeringen (in EUR)	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Totale incrementele bijdrage Ryanair vóór investeringen (x mln EUR)	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]

- (557) Deze stromen laten voor Ryanair een positieve incrementele bijdrage zien voor alle beschouwde jaren. Zodoende heeft het contract van 2005 noodzakelijkerwijs een positieve netto contante waarde, ongeacht de gekozen WACC.
- (558) Niettemin heeft de Commissie, om de netto contante waarde van de maatregel 2005 ter illustratie te berekenen, de te hanteren disconteringsvoet bepaald. Dit percentage is de WACC van de steuntoekennende entiteit op het tijdstip van de toekenning van de steun. Zoals in overweging (538) werd aangegeven, heeft de Commissie gerekend met de WACC van BSCA. Op basis van de volgende aannames heeft de Commissie deze kostprijs berekend op 9,3 %:
- financiering uitsluitend uit eigen vermogen;
 - een risicopremie van 5,74 %²¹⁰;
 - een beta van 0,97²¹¹;
 - kostprijs vóór belastingen van risicovrij belegd vermogen van tussen 3,5 % en 3,9%.
- (559) De onderstaande tabel presenteert de uitkomsten van de berekening van de netto contante waarde van het contract van 2005, op basis van een disconteringsvoet van 9,3 %.

Tabel 26: Netto contante waarde van de maatregel van 2005 (x mln EUR)

	Disconteringsvoet van 9,3 %
Netto contante waarde	80,6

Deze positieve netto contante waarde laat zien dat mocht worden verwacht dat het zakelijke kader van 2005 de winstgevendheid van de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA zou doen toenemen.

- (560) Wat betreft de voorwaarden van punt 66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun dat het akkoord onderdeel moet zijn van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die - ten minste op lange termijn - tot winstgevendheid moet leiden, wordt in een notitie van 8 december 2005 die moest dienen om de raad van bestuur van BSCA het zakelijke voorstel te presenteren dat BSCA aan Ryanair zou doen, aangegeven dat het voorstel berust op een businessplan voor de periode 2006-2015. De raad van bestuur wordt gevraagd zich ervan te vergewissen dat dit plan een acceptabele winstgevendheid oplevert die voldoende is om de fluctuaties op te vangen die in de toekomst worden verwacht en verband houden met de budgettaire ramingen (een voetnoot geeft aan dat het businessplan is opgesteld aan de hand van benaderende kosten- en inkomstenramingen). BSCA herhaalt dat de tarieven die voor grondafhandeling (*handling*) worden berekend, "het mogelijk moeten maken de kosten te dekken en een redelijke winstmarge te boeken". Verderop in de notitie geeft BSCA aan dat "de kosten voor grondafhandeling en de beheersing ervan de sluitsteen zijn van het voorstel aan Ryanair. Een aanzienlijk deel van deze kosten is vast of semi-variabel en de kosten per passagier zijn bijgevolg gekoppeld aan het volume verwerkte passagiers. In het zakelijke voorstel (aan Ryanair) is een minimumaantal rotaties vastgesteld en de niet-naleving van dit minimumaantal zou BSCA heel zeker een verlies op de handlingactiviteit opleveren. Sancties zijn vastgesteld om dit te verhelpen." Uit deze elementen concludeert de Commissie dat, zelfs indien het zo is dat het zakelijke voorstel van BSCA aan Ryanair in de ogen van BSCA bepaalde risico's

²¹⁰ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

²¹¹ Bron: prof. A. Damodaran 'Risk Premiums for Other Markets' 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>)

inhield - met name het risico dat de winstgevendheid onvoldoende zou zijn in het scenario waarbij het verkeersvolume van Ryanair lager dan verwacht zou zijn -, dit voorstel niettemin was gebaseerd op een ontwikkelingsstrategie waarmee BSCA hoopte om, dankzij het verkeersvolume dat Ryanair zou aandragen, haar kosten per passagier te verlagen en zo een voldoende winstmarge te kunnen boeken.

- (561) Aangezien het criterium van de particuliere marktdeelnemer werd gerespecteerd, vormt het contract van 2005 geen staatssteun.

(iv) De overdracht van Promocy-aandelen van BSCA aan Ryanair

- (562) Op 31 maart 2010 heeft BSCA haar 50%-belang in Promocy aan Ryanair overgedragen. BSCA heeft de aandelen verkocht tegen hun boekwaarde (100 EUR per aandeel) voor een totaalbedrag van 31 100 EUR. Alle risico's en plichten van BSCA als Promocy-aandeelhouder zijn aan Ryanair overgedragen.
- (563) Bij deze overdracht bedroeg de kasstroom van Promocy 261 073 EUR (saldo activa, verminderd met het kapitaal en de wettelijke reserve)²¹². BSCA heeft haar aandelen-Promocy dus aan Ryanair overgedragen voor een bedrag dat 99 436 EUR lager lag dan de helft van de kasstroom van Promocy op het tijdstip van de overdracht.
- (564) Niettemin beklemt België dat er op het tijdstip van de overdracht een fiscaal geschil bestond. BSCA had daarvan de helft moeten dragen indien zij haar aandelen-Promocy had gehouden. Daarom heeft BSCA, volgens België, besloten haar aandelen tegen boekwaarde te verkopen.
- (565) België heeft een aan de raad van bestuur van BSCA gerichte memo van 24 februari 2010 van de financieel directeur van BSCA meegedeeld, waarin deze aanbeveelt om de overdracht door BSCA van haar aandelen-Promocy tegen boekwaarde te bekrachtigen. In die memo wordt herhaald dat Promocy sinds de sluiting van het nieuwe contract met Ryanair in 2005 geen activiteiten meer had. Na de inleiding van een opsporingsonderzoek en vervolgens een gerechtelijke procedure met betrekking tot voornoemd geschil, was besloten om de zaak-Promocy voorlopig te laten rusten. Sindsdien hadden BSCA en Ryanair, omdat er weinig beweging zat in dit gerechtelijke dossier, besloten om Promocy te vereffenen. Volgens de memo had BSCA toen aan Ryanair voorgesteld om het netto-actief, dat toen ongeveer 350 000 EUR bedroeg, te verdelen. Ryanair had aangegeven er de voorkeur aan te geven om het netto-actief "op te maken" met een laatste reeks marketingoperaties. Omdat er een gerechtelijke procedure liep, heeft BSCA zich verzet tegen de hervatting van deze marketingoperaties. Om uit de impasse te komen, heeft BSCA aan Ryanair voorgesteld om haar aandelen aan Ryanair over te dragen tegen boekwaarde (31 100 EUR), en dit op basis van een ondertekende overeenkomst met onmiddellijk ontslag van BSCA als beheerder van Promocy. In de memo was aangegeven dat de revisoren en de raadsliden van BSCA hiermee hadden ingestemd, "omdat zij zich, net zoals wij, bewust zijn dat dit waarschijnlijk de enige uitweg is". De auteur van de memo deed de raad van bestuur de aanbeveling om de overdrachtstransactie te bekrachtigen, hetgeen deze laatste eenparig heeft gedaan.
- (566) De Commissie is van mening dat België afdoende elementen heeft aangedragen met betrekking tot het bestaan van het geschil en de reikwijdte ervan, door de Commissie de berichten van wijziging van de fiscus mee te delen²¹³.

²¹² Antwoord van België van 18.3.2014 met als titel "Réponse à la demande d'informations de la Commission du 7 février 2014" (antwoord op vraag 18).

²¹³ Deze berichten van wijziging van de fiscus zijn op 22.7.2014 door België aan de Commissie meegedeeld. Promocy heeft deze berichten van wijziging ontvangen na de aandelenoverdracht. Zij betreffen de boekjaren 2003, 2004, 2005 en 2006 en slaan op een totaalbedrag van ongeveer 15 miljoen EUR.

(567) Daarom is de Commissie van mening dat BSCA heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie door zich te verzetten tegen de hervatting van de marketingoperaties en door Ryanair voor te stellen haar aandelen tegen boekwaarde aan de maatschappij over te dragen om uit de impasse te geraken. De maatregel vormt dus geen staatssteun.

(v) De wijzigingsclausule van 2010

(568) In deel 6.2.1 heeft de Commissie aangetoond dat de middelen van BSCA, toen de wijzigingsclausule van 2010 werd overeengekomen, geen overheidsmiddelen waren en dat bovendien het besluit van BSCA om de wijzigingsclausule van 2010 overeen te komen, niet aan de Staat viel toe te rekenen.

(569) Niettemin dient, in de aanname dat deze conclusie van de Commissie als ongegrond zou worden beschouwd - en dat de wijzigingsclausule van 2010 wel degelijk uit staatsmiddelen is toegekend en dat het besluit om de wijzigingsclausule van 2010 toe te kennen aan de Staat viel toe te rekenen -, te worden onderzocht of met de wijzigingsclausule van 2010 een voordeel aan Ryanair is verleend.

(570) In dat geval zou het relevant zijn om de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA te beschouwen als de entiteit die de maatregel heeft toegekend. Bijgevolg dient te worden onderzocht of de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA bij het overeenkomen van de wijzigingsclausule van 2010 heeft gehandeld als een marktdeelnemer in een markteconomie.

(571) In de wijzigingsclausule van 2010 wordt voorzien in:

- een afwijking van het algemene tarief van de PRM-vergoeding, waardoor Ryanair [0,10-0,30] EUR per passagier zal betalen voor het jaar lopend van 1 februari 2009 tot en met 31 januari 2010. Bovendien is in de indexeringsvoorwaarden voor de PRM-vergoeding voorzien in een tariefkorting die evenredig is aan de toename van het door Ryanair gegenereerde verkeersvolume²¹⁴;
- een korting op de grondafhandelingstarieven voor Ryanair van [0,10-0,50] EUR per passagier.

(572) Volgens België is deze wijzigingsclausule het resultaat van onderhandelingen die tussen BSCA en Ryanair werden gevoerd nadat de kosten van de grondafhandelingsdiensten voor BSCA waren gedaald doordat Ryanair nieuwe procedures had ingevoerd zoals de betaling voor ruimbagage (hetgeen het volume in te checken bagage aanzienlijk heeft doen dalen) en het verplicht on-line inchecken van bagage. BSCA heeft, volgens België, besloten om de winst van deze kostendaling met Ryanair te delen in ruil voor de toezegging van Ryanair om nog eens vier vliegtuigen in Charleroi te stationeren.

(573) De ondertekening van de wijzigingsclausule van 6 december 2010 kwam er in de volgende omstandigheden:

- Ryanair heeft nieuwe procedures ingevoerd zoals het verplicht on-line inchecken (*web check-in*) en de betaling voor ruimbagage, waardoor de hoeveelheid in te checken bagage is gedaald en BSCA besparingen kon behalen;
- in mei 2009 overlegt BSCA met Ryanair over een eventuele uitbreiding van het aantal vliegtuigen en een verlaging van de vergoeding voor de grondafhandeling (*handling*) nadat Ryanair nieuwe procedures heeft ingevoerd;
- op 30 november 2009 schrijft Ryanair aan BSCA²¹⁵ met het voorstel een akkoord te

²¹⁴ PRM-vergoeding jaar N+1 = [0,10-0,30] EUR * Ryanair-passagiers 2009 / Ryanair-passagiers jaar N. In 2009 beliep het aantal Ryanair-passagiers 3 289 725.

²¹⁵ Brief van Ryanair aan BSCA van 30.11.2009, die op 22.7.2014 door België is meegedeeld.

sluiten over een verlaging met [0,10-0,50] EUR van de grondafhandelingsvergoedingen, hetgeen overeenstemt met de helft van de besparingen die BSCA behaalt dankzij de invoering van de nieuwe procedures bij Ryanair. Ryanair geeft bovendien aan dat zij niet voor de PRM-passagiers wil betalen. Ryanair bevestigt ook dat zij op Charleroi wil uitbreiden;

- op 2 december 2009 schrijft de voorzitter van BSCA aan Ryanair dat hij, voordat hij de mogelijkheid onderzoekt om de maatschappij nieuwe slots toe te kennen, aan de raad van bestuur van BSCA het verzoek van Ryanair om een verlaging van de grondafhandelingsvergoedingen zal voorleggen;
- daarop kwam er, volgens België, een mondeling akkoord over de uitbreiding en over de verlagingen van de kosten (België geeft niet aan of er in dit stadium een schriftelijk contract is geweest, gelet op de noodzaak om het dossier op de raad van bestuur te behandelen en gelet op de lopende discussie over de PRM-vergoeding);
- op 8 januari 2010 zendt de financieel directeur van BSCA aan de raad van bestuur van BSCA een interne notitie en financiële documenten om het belang aan te tonen van de komst van vier bijkomende vliegtuigen tegen de overeengekomen voorwaarden (d.w.z. een korting van [0,10-0,50] EUR per passagier voor de grondafhandeling). Bij deze documenten gaat het om:
 - een voorlopige resultatenrekening die de impact op het resultaat laat zien van het feit dat Ryanair vier bijkomende vliegtuigen in Charleroi stationeert;
 - een spreadsheet waarmee BSCA haar onderhandelingsmarge kan bepalen voor het toekennen aan Ryanair van een bijkomende korting op de grondafhandelingsvergoedingen, en tegelijk toch voldoende winstgevendheid voor de grondafhandeling te behouden en de opbrengsten uit de niet-luchtvaartgebonden commerciële activiteiten (Duty Free, horeca, parkings, bus ...) verder te doen toenemen;
- op 24 februari 2010 stemt Ryanair uiteindelijk ermee in om per vertrekkende passagier een PRM-vergoeding van [0,10-0,30] EUR te betalen, mits dat bedrag in de komende jaren wordt verlaagd in verhouding tot de toename van het verkeer van Ryanair op Charleroi;
- op 29 april 2010 wordt de ontwerp-wijzigingsclausule besproken binnen de raad van bestuur van BSCA. De algemeen directeur van BSCA geeft aan dat de wijzigingsclausule reeds van toepassing is (de komst van 4 vliegtuigen voor het zomerseizoen 2010);
- op 6 december 2010 bekrachtigen BSCA en Ryanair de wijzigingsclausule van 2010, die reeds van toepassing was.

1. De door BSCA toegekende korting van [0,10-0,50] EUR op de grondafhandelingsvergoeding

(574) In de eerste plaats beklemtoont de Commissie dat deze korting niet de helft vertegenwoordigt van de besparingen die BSCA behaalt dankzij de procedures die Ryanair heeft ingevoerd. De Commissie wijst er ook op dat Ryanair de omvang kende²¹⁶ van de besparingen die BSCA zou behalen, hetgeen de onderhandelingen voor BSCA bemoeilijkte.

(575) In de tweede plaats geeft de Commissie toe dat het voor BSCA des te moeilijker was om

²¹⁶ Cf. brief van Ryanair van 30.11.2009.

deze korting te weigeren, omdat Ryanair overwoog om vier bijkomende vliegtuigen in Charleroi te stationeren. Aangezien Ryanair in 2009 een volume van 3 289 725 passagiers vertegenwoordigde en in de aanname dat de helft van deze passagiers vertrekkende passagiers waren, vertegenwoordigde de korting van [0,10-0,50] EUR per vertrekkende passagier voor BSCA een inkomstenderving van [500 000-2 000 000] EUR, veel minder dus dan de toename van de EBIT²¹⁷ met [3 000 000-7 000 000] EUR die volgens de berekeningen van BSCA van de vier bijkomende vliegtuigen mocht worden verwacht²¹⁸.

2. De korting voor Ryanair van [0,10-0,30] EUR op de PRM-vergoeding

- (576) België heeft aangevoerd dat Verordening (EG) nr. 1107/2006 van 5 juli 2006 voorziet in de mogelijkheid (niét de verplichting) om een PRM-vergoeding in te voeren om de kosten die voor luchthavens ontstaan, te recupereren²¹⁹. Volgens België was het voor BSCA uiterst moeilijk om deze vergoeding aan de luchtvaartmaatschappijen op te leggen. BSCA heeft geprobeerd om Ryanair te doen bijdragen in de kosten van de organisatie van de PRM-dienst, maar Ryanair heeft steeds geweigerd om de door BSCA geplande vergoeding te betalen, omdat zij het bedrag ervan om een aantal redenen betwistte²²⁰. Volgens België kon dankzij de wijzigingsclausule van 2010 een akkoord met Ryanair worden bereikt over de betaling van een PRM-vergoeding, voor een bedrag dat weliswaar lager lag dan het algemene tarief, maar toch niet nul bedroeg.
- (577) De Commissie merkt op dat Ryanair tot in 2010 geen PRM-vergoeding betaalde en dat BSCA niet bij machte leek om Ryanair de betaling van dit soort vergoeding op te leggen. Bijgevolg zou een akkoord, zelfs over een verlaagd bedrag, de winstgevendheid van BSCA verbeteren.
- (578) Daarnaast merkt de Commissie op dat een korting van [0,10-0,30] EUR per vertrekkende passagier voor BSCA een derving van ongeveer [100 000-300 000] EUR inkomsten betekende²²¹. Samen met de korting van [0,10-0,50] EUR per vertrekkende passagier op de grondafhandelingskosten kwamen de in totaal door BSCA gederfde inkomsten uit op

²¹⁷ EBIT = Earnings before interest and taxes.

²¹⁸ Cf. voorlopige resultatenrekening meegedeeld aan de raad van bestuur van BSCA.

²¹⁹ In artikel 8, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1107/2006 inzake de rechten van gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit die per luchtvervoer reizen is bepaald: "Het beheersorgaan van een luchthaven mag met het oog op de financiering van deze bijstand op niet-discriminatoire basis een specifieke heffing opleggen aan de luchthavengebruikers."

²²⁰ Het gaat om deze vier redenen:

- het aantal PRM-passagiers aan boord is bij Ryanair beperkt tot vier (op grond van de door de Ierse met veiligheid belaste autoriteiten voor het gebruikte vliegtuigtype afgegeven vergunning), terwijl de andere luchtvaartmaatschappijen die op Brussel-Charleroi-Zuid vliegen geen maximaal aantal PRM-passagiers per vlucht hebben bepaald;
- Ryanair legt de verplichting op om de aanwezigheid van een PRM aan boord 48 uur vooraf aan te kondigen, anders kan deze dienst niet worden verzekerd. De andere maatschappijen leggen niet dit soort verplichtingen op, hetgeen veronderstelt dat wanneer deze voorafgaande aankondiging niet plaatsvindt, de kosten ten laste vallen van BSCA en een en ander dus bijkomende kosten voor BSCA met zich meebrengt;
- doordat Ryanair de aankomst- en vertrektijden naleeft, kan deze dienst veel efficiënter worden georganiseerd;
- dankzij de heldere en door Ryanair breed toegepast procedure voor PRM-passagiers (die minstens 1.40 u vóór het vertrek van de vlucht op de luchthaven moeten aankomen) kan deze dienst voor BSCA worden geoptimaliseerd en kunnen dan ook de kosten, vergeleken met die van andere luchtvaartmaatschappijen, worden verlaagd.

²²¹ Rekening houdende met het feit dat Ryanair in 2009 goed was voor 3 289 725 passagiers en in de aanname dat de helft van deze passagiers vertrekkende passagiers waren.

ongeveer [0,6-2,3] miljoen EUR, dus veel minder dan de toename van de EBIT²²² met [3-7] miljoen EUR die volgens de berekeningen van BSCA mocht worden verwacht van de vier bijkomende vliegtuigen²²³.

- (579) Wat betreft de voorwaarde uit punt 66 van de richtsnoeren luchtvaartsteun dat het akkoord onderdeel moet zijn van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die tot winstgevendheid moet leiden, blijkt de wijzigingsclausule van 2010 een betrekkelijk beperkte aanpassing te zijn van het akkoord van 2005 - en geen herziening van dat akkoord -, dat zelf gebaseerd was op een ontwikkelingsstrategie waarmee BSCA hoopte om, dankzij de door Ryanair aangebrachte verkeersstroom, haar luchtvaartgebonden en niet-luchtvaartgebonden inkomsten te laten groeien, en tegelijk haar kosten per passagier te doen dalen - en zo op min of meer lange termijn een voldoende winstmarge te behalen.
- (580) In de aanname dat zou worden geconcludeerd dat de wijzigingsclausule van 2010 uit staatsmiddelen werd bekostigd en dat het besluit om de wijzigingsclausule van 2010 toe te kennen, aan de Staat viel toe te rekenen, zou moeten worden geconcludeerd dat de entiteit Gewest-SOWAER-BSCA zich als marktdeelnemer in een markteconomie heeft gedragen door de wijzigingsclausule van 2010 overeen te komen en dat deze wijzigingsclausule geen staatssteun vormt.

6.2.3. Conclusie over de vraag of er sprake is van staatssteun ten faveure van Ryanair

- (581) De Commissie concludeert dat:
- de wijzigingsclausule van 2010 niet met staatsmiddelen werd bekostigd en dat het besluit om de wijzigingsclausule 2010 toe te staan niet aan de Staat viel toe te rekenen;
 - i) de akkoorden van 2001, ii) het ministerieel besluit van 11 juni 2004 en de brief van BSCA van 24 juni 2004, iii) de wijzigingsclausule van 2005, en iv) de overdracht door BSCA van haar aandelen-Promocy in overeenstemming zijn met het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie.

De maatregelen ten faveure van Ryanair vormen dus geen staatssteun.

6.3. De verenigbaarheid van de steun ten faveure van BSCA met de interne markt

- (582) Zoals in overweging (487) werd geconcludeerd, vormen de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 staatssteun ten faveure van BSCA. Deze steun vloeit voort uit het feit dat de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 resulteren in een veel te lage concessievergoeding voor de infrastructuur die de entiteit Gewest-SOWAER aan BSCA ter beschikking stelt, de diensten die worden verleend en de subsidies die worden toegekend, en dit tot het aflopen van de domaniale subconcessie die BSCA heeft gekregen, d.w.z. tot en met 2040. Dankzij deze steun kan BSCA haar exploitatiekosten verminderen, in casu de concessievergoeding. Deze maatregelen vormen dus exploitatiesteun, die zij vanaf 2002 heeft ontvangen en zal blijven ontvangen tot en met 2040 indien geen corrigerende maatregelen worden genomen om de berekeningswijze van de concessievergoeding aan te passen. Overigens dient, ter weerlegging van de stelling dat deze steun investeringssteun zou kunnen vormen, te worden herhaald dat het aan SOWAER - en niet aan BSCA - staat om het aan de overeenkomst SOWAER/BSCA gehechte investeringsprogramma uit te voeren en te financieren en dat SOWAER eigenaar

²²² EBIT = Earnings before interest and taxes.

²²³ Cf. voorlopige resultatenrekening meegedeeld aan de raad van bestuur van BSCA.

is van de gebouwen en de infrastructuur waaraan deze investeringen plaatsvinden. De steun die de Commissie heeft geïdentificeerd, dient dus niet om de investeringskosten te verlichten die BSCA normaal gesproken zou moeten dragen, en vormt dus geen investeringssteun, maar exploitatiesteun.

- (583) Dit deel is bedoeld om na te gaan of deze exploitatiesteun ten faveure van BSCA verenigbaar kan zijn met de interne markt. Voorts sluit de Commissie, zoals werd geconcludeerd in overweging (487), niet uit dat de kapitaalverhoging van BSCA die SOWAER in 2002 heeft onderschreven, ook staatssteun ten faveure van BSCA kan vormen. Wat een kapitaalverhoging betreft, mocht deze maatregel steun vormen, dan is het eveneens exploitatiesteun. In het navolgende zal de Commissie deze kapitaalverhoging in haar beoordeling van de verenigbaarheid betrekken, in de aanname dat het hier steun betreft.

6.3.1. De verenigbaarheid op grond van artikel 106, lid 2, VWEU

- (584) Volgens België (cf. deel 5.1.2.2) is de gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit, in de aanname dat de Commissie zou oordelen dat deze steun vormt, hoe dan ook met de interne markt verenigbaar op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.
- (585) In overweging (410) heeft de Commissie de redenen uiteengezet waarom zij van mening is dat de economische diensten waarvoor het Gewest een subsidie uitkeert, niet als diensten van algemeen economisch belang (DAEB's) kunnen worden aangemerkt.
- (586) Daarenboven is de Commissie van mening dat de uit de overeenkomsten van 2002 resulterende maatregel in zijn geheel dient te worden onderzocht (de concessievergoeding die onder het marktconforme tarief ligt, rekening houdende met de door het Gewest aan BSCA uitgekeerde subsidie) - en niet uitsluitend de verenigbaarheid van de gewestsubsidie.
- (587) De Commissie concludeert dat de maatregelen ten faveure van BSCA niet als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd op grond van artikel 106, lid 2, VWEU, of op grond van beschikkingen, besluiten en kaderregelingen die op artikel 106, lid 2, VWEU zijn gebaseerd.

6.3.2. De verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, VWEU

- (588) Overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kunnen steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.
- (589) Op grond van punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun die sinds 4 april 2014 van kracht zijn, zal de Commissie "de in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanvragen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun) voor luchthavens, zelfs indien de steun vóór 4 april 2014 en vóór het begin van de overgangperiode werd verleend".
- (590) Volgens bepaalde partijen zou de toepassing van de richtsnoeren luchtvaartsteun op steun die vóór de inwerkingtreding van die richtsnoeren is toegekend, in strijd zijn met algemene rechtsbeginselen (cf. deel 4.1.2(b))

- (591) In dat verband beklemtoont de Commissie dat het Hof in zijn arrest-Vizcaya²²⁴ heeft opgemerkt dat:
- de toepassing van nieuwe regels op een steunmaatregel die ten uitvoer is gelegd zonder te zijn aangemeld, niet onder een verworven rechtspositie valt, maar onder een bestaande situatie;
 - voor een doeltreffende toepassing van de Unieregels de Commissie op elk moment haar beoordeling aan de eisen van dit beleid moet kunnen aanpassen, en
 - een lidstaat die een steunregeling niet bij de Commissie heeft aangemeld, redelijkerwijs niet kan verwachten dat die regeling wordt beoordeeld in het licht van de regels die van toepassing waren op het ogenblik dat de regeling werd vastgesteld.
- Het Hof concludeert hieruit dat de Commissie in de betrokken zaken het verbod van terugwerkende kracht niet heeft geschonden, noch het beginsel van de rechtszekerheid, door de nieuwe regels toe te passen om een maatregel die ten uitvoer was gelegd zonder dat deze werd aangemeld, op zijn verenigbaarheid te beoordelen.
- (592) De Commissie merkt op dat, evenals in de zaak-Vizcaya, de steun ten faveure van BSCA ten uitvoer is gelegd zonder te zijn aangemeld. Zij is van mening dat de toepassing van punt 172 van de richtsnoeren luchtvaartsteun op de betrokken maatregelen niet in strijd is met de algemene rechtsbeginselen.
- (593) Op grond van punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun "[kan] exploitatiesteun die is toegekend vóór het begin van de overgangperiode (daaronder begrepen de steun uitgekeerd vóór 4 april 2014) verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten, mits de in deel 5.1.2 genoemde voorwaarden zijn vervuld, met uitzondering van de punten 115, 119, 121, 122, 123, 126 tot en met 130, 132, 133 en 134. Met name zal de Commissie, bij het beoordelen van de verenigbaarheid van vóór 4 april 2014 verleende exploitatiesteun, rekening houden met de verstoringen van de mededinging."
- (594) Om de ontwikkeling van de luchtvaartsector te bevorderen, wordt in de richtsnoeren luchtvaartsteun dus een onderscheid gemaakt tussen steun die vóór de aanvang van de overgangperiode werd toegekend (met inbegrip van de vóór 4 april 2014 uitgekeerde steun), en steun die nadien werd toegekend.
- (595) De voorwaarden die in deel 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun zijn geformuleerd, zijn als volgt:
- bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang;
 - noodzaak van de overheidsmaatregel;
 - de staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument;
 - aanwezigheid van een stimulerend effect;
 - evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum), en
 - vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer.
- (596) De Commissie zal dus nagegaan of de steunmaatregelen die BSCA werden toegekend - de overeenkomsten van 2002, het investeringsbesluit en de door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging van BSCA (steeds in de aanname dat deze laatste maatregel staatssteun

²²⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 9 juni 2011, Territorio Histórico de Vizcaya - Diputación Foral de Vizcaya e.a. / Commissie, gevoegde zaken C-465/09 P tot C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372.

vormt) - aan elk van deze voorwaarden voldoen.

6.3.2.1. Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

(597) In punt 113 van de richtsnoeren luchtvaartsteun worden de volgende doelstellingen van algemeen belang genoemd:

"a) de mobiliteit van burgers in de Unie verbeteren en regio's beter helpen te ontsluiten door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de Unie;

b) de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de Unie bestrijden;

c) de regionale ontwikkeling bevorderen."

(598) In dit geval werd de steun toegekend om de regionale ontwikkeling te bevorderen. De rapporten die ter onderbouwing van de besluiten van de Waalse regering werden verschaft, verantwoorden namelijk het belang van die investeringen door de positieve impact van de ontwikkeling van de luchthaven op de economie en de werkgelegenheid in Charleroi en de regio-Charleroi²²⁵. Geconfronteerd met de reconversie van het oude industriebekken van de regio-Charleroi, wordt de luchthavensite er genoemd als een nieuwe ontwikkelingspool waarin onderzoek en ontwikkeling, speerpuntsectoren en openheid naar de Europese economie samenkomen. In de notitie van de minister aan de regering staat te lezen: "Met zijn gewestelijke beleidsverklaring van 15 juli 1999 erkent het Waals Parlement dat de regionale luchthavens voor het Waals Gewest belangrijke polen voor economische ontwikkeling en banencreatie zijn, die zowel uit oogpunt van economie, milieu als vervoer moeten worden gezien. De belangrijkste doelstellingen zijn:

- bijzondere steun geven aan de ontwikkeling van economische activiteiten, bij voorkeur in synergie met luchthavenactiviteiten (...) zodat de publieke opdracht van infrastructuurbouwer wordt overgenomen door het particuliere initiatief, dat banen genereert;
- inzetten op een strategische integratie van luchthavenactiviteiten met andere netwerken voor personen- en goederenvervoer;
- (...)
- de milieubescherming versterken en de strijd tegen geluidsoverlast opdrijven.

(...) Wil de luchthaven dus haar rol van regionale economische hefboom kunnen spelen, moet zij met een volledige infrastructuur worden uitgerust in het kader van een algemeen ontwikkelingsplan."

(599) Deze notitie geeft ook een synthese van de resultaten van diverse studies die werden uitgevoerd om het beleid voor de uitbouw van Waalse luchthavens te sturen. De studie van Tractebel maakt voor de doelstellingen van 1 miljoen passagiers en 2 miljoen passagiers een raming van de economische effecten en de banen die worden gegenereerd. Daaruit blijkt dat 1 miljoen passagiers 6 364 banen opleveren en dat 2 miljoen passagiers 8 090 banen opleveren.

(600) In de aanname dat de door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging steun zou vormen, diende deze kapitaalverhoging om BSCA in staat te stellen een eventueel faillissement af te wenden, zodat BSCA haar activiteiten kan voortzetten en zo de in de voorgaande overweging beschreven doelstelling van algemeen belang kan behalen.

(601) Op basis van de thans beschikbare gegevens merkt de Commissie op dat de steun de

²²⁵ Zie bijv. de aan het besluit van 8 november 2000 gehechte notitie voor de Waalse regering, blz. 9 e.v.

ontwikkeling van de regio-Charleroi daadwerkelijk ten goede is gekomen doordat hij de omvorming van een bescheiden luchthaven naar een grote regionale luchthaven met meer dan 7 miljoen passagiers per jaar mogelijk maakt, en zo zorgde voor aanzienlijke economische activiteiten op en rond de luchthaven. In termen van werkgelegenheid konden, volgens een studie van de Nationale Bank van België op basis van gegevens over 2009, dankzij de luchthaven van Charleroi 1 323 rechtstreekse banen (VTE's) en 1 525 indirecte banen (VTE's) worden geschapen.

- (602) De Commissie is van mening dat de steun heeft bijgedragen tot een duidelijk omschreven doelstelling van algemeen belang: de economische ontwikkeling van Charleroi en de regio-Charleroi.
- (603) Niettemin dient, overeenkomstig punt 114 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, te worden nagegaan of de steun niet het naast elkaar bestaan van niet-winstgevende luchthavens bevordert.
- (604) In deze zaak is de Commissie van mening dat de vooruitzichten inzake gebruik van de luchthaven, zoals die blijken uit de studies die werden uitgevoerd in de periode 2000-2001²²⁶ - dus kort voordat de maatregelen werden vastgesteld -, voldoende zijn om deze investeringen te verantwoorden. Uit deze studies blijkt namelijk dat er een vraag bestond naar de luchthaven van Charleroi, met name in het lagekostensegment, een segment waarin Brussels Airport toentertijd niet actief was. De ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi en de winstgevendheid van exploitant BSCA bevestigen a posteriori het bestaan van die ontwikkelingsvooruitzichten. Zo behaalde BSCA eind 2013 een winst van het boekjaar vóór belasting van 14,86 miljoen EUR, of meer dan het bedrag dat zij dat jaar aan staatssteun had ontvangen (de steunbedragen zijn aangegeven in tabel 34).
- (605) Het is inderdaad zo dat, zoals ook werd aangegeven in overweging (484) en nader uitgewerkt in overweging (626), het verzorgingsgebied van de luchthaven van Charleroi grotendeels overlapt met het verzorgingsgebied van Brussels Airport. Zoals in de overwegingen (627) tot en met (641) werd aangetoond, hebben de steunmaatregelen aanzienlijke concurrentievervalsingen veroorzaakt, die ongunstig uitwerkten op de groei van het aantal passagiers op Brussels Airport in het segment van de punt-tot-punt-vluchten op korte en middellange afstand. Welnu, Brussels Airport beschikt over onbenutte capaciteit (volgens luchthavenexploitant BAC bedraagt de capaciteit van Brussels Airport 28 miljoen passagiers).
- (606) Niettemin is, sinds de steunverlening aan BSCA in 2002 en 2003, het passagiersvolume op Brussels Airport steeds boven 14 miljoen passagiers gebleven, de helft van de theoretische capaciteit. Sinds 2002²²⁷ zijn deze passagiersaantallen (behalve in 2009) blijven groeien, ook al is deze groei bescheiden gebleven in vergelijking met die van de luchthaven van Charleroi.

²²⁶ Strategische studie van Tractebel over de ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi, afgesloten in april 2000; studie van Roland Berger over de ontwikkeling van een luchthavenstrategie voor Wallonië, juli 2000, en studie in opdracht van Grands travaux de Marseille (GTM) over de potentiële ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi.

²²⁷ Na het faillissement van Sabena eind 2001 is het passagiersaantal op Brussels Airport gegaan van 19,7 miljoen in 2001 naar 14,4 miljoen in 2002.

Tabel 27: Evolutie passagiersaantallen op Brussels Airport en op Charleroi (x mln)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brussels Airport	14,4	15,2	15,6	16,1	16,7	17,8	18,5	17	17,1	18,8	18,9	19,1
Charleroi	1,3	1,8	2,0	1,9	2,2	2,5	3,0	3,9	5,2	5,9	6,5	6,8

Bron: brusselsairport.be en charleroi-airport.com

De EBIT²²⁸ van BAC is zeker sinds 2006 positief [...].

- (607) De Commissie constateert dus dat de steun voor BSCA weliswaar ongunstig uitwerkte op de groei van het aantal passagiers op Brussels Airport en - door het bestaan van schaalvoordelen - de winstgevendheid van BAC heeft verlaagd, maar dat deze toch niet heeft geleid tot het naast elkaar bestaan van niet-winstgevende luchthavens. Dit valt te verklaren door met name de hoge bevolkingsdichtheid²²⁹ en de sterke vraag naar luchtvervoersdiensten²³⁰ in de verzorgingsgebieden van de luchthaven van Charleroi en Brussels Airport, die het mogelijk maken dat beide luchthavens winstgevend zijn.

6.3.2.2. Noodzaak van de overheidsmaatregel

- (608) Zoals in de punten 116 en 118 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt aangegeven "[dient] staatssteun te zijn gericht op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen. (...) In de huidige marktomstandigheden zal de behoefte aan overheidsmiddelen voor het financieren van exploitatiekosten, als gevolg van de hoge vaste kosten, variëren afhankelijk van de grootte van een luchthaven, en zal deze behoefte in de regel groter zijn voor kleinere luchthavens." De Commissie is van mening dat luchthavens die tussen 1 en 3 miljoen passagiers per jaar verwerken, "doorgaans in staat [zouden] moeten zijn het leeuwendeel van hun exploitatiekosten te dekken", en dat luchthavens met meer dan 3 miljoen passagiers per jaar "wat de exploitatie betreft meestal winstgevend [zijn] en in staat [zouden] moeten zijn hun exploitatiekosten te dekken".
- (609) De Commissie tekent echter aan dat punt 119 van de richtsnoeren luchtvaartsteun waarin wordt opgemerkt: "Daarom is de Commissie van oordeel dat de jaarlijkse passagiersstroom van de luchthaven niet meer dan 3 miljoen passagiers mag bedragen, wil deze voor exploitatiesteun in aanmerking kunnen komen"²³¹, niet geldt voor steun die vóór

²²⁸ De EBIT (Earnings Before Interest and Taxes) is een maatstaf voor de operationele inkomsten van een onderneming, vóór aftrek van rente en belasting.

²²⁹ Het verzorgingsgebied van de beide luchthavens omvat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met 1,2 miljoen inwoners en een bevolkingsdichtheid van 7 250 inwoners/km². De bevolkingsdichtheid van België (dat zeker niet precies samenvalt met het verzorgingsgebied van de beide luchthavens) is met 364 inwoners/km² een van de hoogste ter wereld.

²³⁰ Het verzorgingsgebied van de beide luchthavens is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Brussel is de zetel van Europese instellingen, internationale organisaties en multinationals, hetgeen een sterke vraag naar luchtvervoersdiensten creëert. Bovendien ligt het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner in België (dat zeker niet precies samenvalt met het verzorgingsgebied van de beide luchthavens), uitgedrukt in koopkrachtstandaard (KKS), 20% hoger dan het gemiddelde van de Europese Unie (bron: Eurostat).

²³¹ Het daadwerkelijke gemiddelde aantal passagiers per jaar gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het jaar waarin de steun wordt aangemeld of, in het geval van niet-aangemelde steun, daadwerkelijk wordt uitgekeerd. In het geval van een nieuw gebouwde passagiersluchthaven dient het verwachte gemiddelde aantal passagiers gedurende de twee boekjaren na de aanvang van de exploitatie van commercieel reizigersverkeer in aanmerking te worden genomen. Voor deze plafonds wordt gerekend met enkele reizen (trajecten); dit betekent bijvoorbeeld dat een passagier die van en naar de luchthaven vliegt, tweemaal wordt geteld. Deze plafonds gelden voor individuele routes. Indien een luchthaven deel uitmaakt van een groep van luchthavens, wordt de passagiersstroom bepaald op basis van iedere luchthaven afzonderlijk.

4 april 2014 werd toegekend.

- (610) Op het ogenblik dat in 2002 en 2003 tot de maatregelen werd besloten, lag het passagiersaantal op de luchthaven van Charleroi tussen 1 en 2 miljoen passagiers. Het businessplan van BSCA van 2002 rekende ermee dat het passagiersaantal in 2011 boven 3 miljoen passagiers zou uitkomen.
- (611) In het businessplan van BSCA van 2002 werd ermee gerekend dat BSCA, zelfs met de steun, pas in 2005 winstgevend zou worden (BSCA is in feite in 2004 winstgevend geworden). Zodoende hadden het Gewest en SOWAER, indien de concessievergoeding gelijk was aan een vergoeding tegen marktconform tarief, ermee kunnen rekenen dat BSCA ten minste in de eerste jaren exploitatietekorten zou opstapelen en in financiële moeilijkheden zou verkeren, hetgeen het functioneren van de luchthaven van Charleroi en haar uitbouw in het gedrang kon brengen, en bijgevolg het nastreven van de met de steun beoogde economische ontwikkeling. Evenzo had BSCA, zonder de kapitaalverhoging van 2002, met zodanige financiële problemen te maken gekregen dat het functioneren en de uitbouw van de luchthaven van Charleroi in het gedrang zouden komen. Bovendien had BSCA, zonder de steun, van Ryanair en andere luchtvaartmaatschappijen veel hogere luchthavengelden moeten eisen, om haar financiële evenwicht te verzekeren. In dat scenario bestond de mogelijkheid dat Ryanair, de belangrijkste klant van BSCA, zou besluiten om haar basis van Charleroi te verplaatsen naar een andere luchthaven, of haar activiteiten in Charleroi fors in te krimpen, hetgeen eveneens de uitbouw van de luchthaven en de effecten die het Gewest daarvan in termen van economische ontwikkeling verwachtte, in het gedrang had gebracht.
- (612) Op grond van het businessplan van 2002 is de Commissie van mening dat de steun uit 2002 en 2003 noodzakelijk was.

6.3.2.3. De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument

- (613) Volgens punt 120 van de richtsnoeren luchtvaartsteun "[moeten] de lidstaten aantonen dat de steun geschikt is om de beoogde doelstelling te behalen of om de problemen weg te werken waarvoor de steun een oplossing moet bieden. Een steunmaatregel zal alleen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien dezelfde doelstelling niet met minder versturende beleids- of steuninstrumenten kan worden verwezenlijkt."
- (614) In de geest van de punten 121, 122 en 123 van de richtsnoeren luchtvaartsteun - en zelfs indien die punten niet formeel op de huidige zaak van toepassing zijn - kan worden onderzocht of er een beleidsinstrument bestaat waarmee dezelfde doelstelling behaald kan worden, die het doelmatige beheer van de luchthaven nog meer zou bevorderen. De instrumenten waarbij vooraf het steunbedrag wordt vastgelegd zodat de voorzienbare financieringskloof wordt gedicht, zijn voorbeelden van instrumenten die het doelmatige beheer van een luchthaven stimuleren.
- (615) De concessievergoeding die BSCA verschuldigd is, wordt vooraf vastgesteld en stimuleert BSCA dus om de luchthaven doelmatig te beheren. Daartegenover staat dan weer dat de gewestsubsidie voor diensten weliswaar afhankelijk is van de gemaakte kosten - en niet van een vooraf vastgelegd vast bedrag -, maar dat het gedeelte van deze subsidie met betrekking tot de diensten van economische aard betrekkelijk laag blijft. Evenzo is de kapitaalverhoging van 2002 een geïsoleerde maatregel die dus niet voortvloeit uit een vooraf bepaald vast bedrag, maar vertegenwoordigt zij een betrekkelijk beperkt bedrag vergeleken met de steunbedragen die voortvloeien uit de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003. Bijgevolg concludeert de Commissie dat de aan BSCA verleende steun de prikkels voor BSCA behoudt om de luchthaven doelmatig te beheren, en dat deze een geschikt beleidsinstrument vormt.

6.3.2.4. Aanwezigheid van een stimulerend effect

- (616) Volgens punt 124 van de richtsnoeren luchtvaartsteun "[heeft] exploitatiesteun een stimulerend effect indien te verwachten valt dat, zonder de exploitatiesteun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen".
- (617) Dankzij de steun voor BSCA kon de luchthaven van Charleroi worden gemoderniseerd en haar capaciteit worden uitgebreid, terwijl de exploitatiekosten van BSCA toch op een niveau gehandhaafd bleven dat BSCA, zonder belangrijke financiële problemen te ondervinden, aantrekkelijke voorwaarden kon aanbieden en handhaven voor de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaakten, met name Ryanair. Immers, zoals in overweging (611) werd aangegeven, had BSCA - zonder de steun - van Ryanair en de andere luchtvaartmaatschappijen veel hogere luchthavengelden moeten eisen. In dat scenario bestond de mogelijkheid dat Ryanair, de voornaamste klant van BSCA, zou besluiten om haar basis van Charleroi over te brengen naar een andere luchthaven, of haar activiteiten op die luchthaven gevoelig in te krimpen.
- (618) De Commissie concludeert uit een en ander dat - zonder de steun - de omvang van de economische activiteiten van de luchthaven van Charleroi waarschijnlijk aanzienlijk zou zijn gekrompen. De Commissie is dan ook van oordeel dat de steun een stimulerend effect heeft gehad.

6.3.2.5. Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot het noodzakelijke minimum)

- (619) Volgens punt 125 van de richtsnoeren luchtvaartsteun is het zo dat "wil exploitatiesteun voor luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt zijn tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden."
- (620) Om te bepalen of de steun evenredig is, dient te worden nagegaan of BSCA op grond van haar businessplan (waarin de steun is verwerkt) mocht rekenen op een winst die niet hoger zou liggen dan een redelijke winst.
- (621) Het businessplan van BSCA van 2002 laat voor de periode 2002-2015 een rendement op eigen vermogen (ROE) van 8,3% zien en een Return on Invested Capital (ROIC) van 9,6%. Omdat de Commissie, met het oog op de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie, van mening was dat in 2002 een rendement op eigen vermogen van 9% mocht worden verwacht²³², concludeert zij dat de vooraf verwachte winst een redelijk niveau niet overschreed. Aangezien de steun bedoeld was om ervoor te zorgen dat BSCA deze kosten kon dekken en een winst behaalde die een redelijk niveau niet overschreed, kan de steun uit 2002 en 2003 als evenredig worden beschouwd.

6.3.2.6. Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer

- (622) In punt 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt voor de steun die vóór 4 april 2004 werd verleend, het belang onderstreept van de beoordeling van de steun in termen van concurrentievervalsingen. Daar wordt namelijk aangegeven: "Met name zal de Commissie, bij het beoordelen van de verenigbaarheid van vóór 4 april 2014 verleende exploitatiesteun, rekening houden met de verstoringen van de mededinging."
- (623) Overigens is in punt 131 van de richtsnoeren luchtvaartsteun aangegeven: "Bij het beoordelen van de verenigbaarheid van exploitatiesteun zal de Commissie rekening

²³² Meer bepaald is een disconteringsvoet van 9% gehanteerd (cf. overweging (437)); deze was gebaseerd op een WACC van 9%, die zelf berust op een rendement op eigen vermogen van 9%, aangezien SOWAER geen schulden had.

houden met de concurrentieverstoringsen en de gevolgen voor het handelsverkeer. Wanneer een luchthaven is gevestigd in hetzelfde verzorgingsgebied als een andere luchthaven met reservecapaciteit, moet het ondernemingsplan, op basis van deugdelijke prognoses voor passagiers- en vrachtstromen, aangeven wat het verwachte effect op het verkeer op de andere luchthavens in datzelfde verzorgingsgebied is."

(a) Bepaling van het verzorgingsgebied en van de concurrerende luchthavens

- (624) Volgens België strekt het verzorgingsgebied van de luchthaven van Charleroi zich uit over een gebied in een straal van twee uur rijden en omvat het 15 miljoen potentiële klanten van lagekostenmaatschappijen. Deze zone omvat België, het noorden van Frankrijk, het zuiden van Nederland, het noorden van Luxemburg en het uiterste westen van Duitsland.
- (625) In de buurt van Charleroi bevinden zich meerdere luchthavens waarvan het verzorgingsgebied overlapt met dat van Charleroi. Luik (op 49 min. rijden en op 78 km) - waarbij wel moet worden aangetekend dat de luchthaven van Luik in vracht is gespecialiseerd -, Rijsel (1.12 u rijden en op 121 km) en vooral Brussels Airport (46 min. rijden en op 69 km²³³)²³⁴.
- (626) Het verzorgingsgebied van de luchthaven van Charleroi overlapt grotendeels met het verzorgingsgebied van Brussels Airport. De overlappende zone omvat met name het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de dichtstbevolkte zone in het overlappende gebied, met 1,2 miljoen inwoners. Zelfs al ligt de luchthaven van Charleroi verder af van Brussel dan Brussels Airport, toch is de reistijd van het centrum van Brussel naar Charleroi met de auto slechts ongeveer 30 minuten langer vergeleken met het traject naar Brussels Airport.

Tabel 28: Afstanden en reistijden tussen het centrum van Brussel en de luchthavens van Charleroi en Brussels Airport

Van het centrum van Brussel naar ...	Charleroi	Brussels Airport
Afstand	46 km	12 km
Auto	45 min	16 min
Bus	45 min	18 min
Trein	50 min (<i>via Charleroi Zuid</i>)	17 min

Bron: Besluit van de Commissie van 27 februari 2013 in zaak M.6663 Ryanair / Aer Lingus III

(b) Analyse van de door de steun veroorzaakte concurrentieverstoringsen

- (627) De concurrentieverstoringsen die de steun veroorzaakte, kunnen het gevolg zijn van het feit dat:
- BSCA luchtvaartmaatschappijen naar Charleroi haalt die de luchthaven zonder de steun niet had kunnen aantrekken en die hun middelen (vliegtuigen, bemanning) hadden kunnen toewijzen aan andere luchthavens, met name die in de directe omgeving, zoals Brussels Airport;
 - de steun de gedragingen van bepaalde passagiers kan beïnvloeden, namelijk de passagiers die, rekening houdende met de eisen met betrekking tot hun punt van vertrek en bestemming, kunnen kiezen tussen een dienst die Charleroi als punt van

²³³ Ter vergelijking: de afstand tussen de luchthaven Frankfurt Hahn en de hoofdluchthaven Frankfurt am Main bedraagt 120 km.

²³⁴ Tijden en afstanden berekend volgens <https://maps.google.com>

vertrek of bestemming heeft, en een dienst die Brussels Airport als punt van vertrek of bestemming heeft. Deze passagiers worden namelijk mogelijk aangetrokken door de lage tarieven van luchtvaartmaatschappijen die in Charleroi actief zijn (tarieven die - zonder de steun voor BSCA - hoger hadden kunnen zijn) - ten koste van de maatschappijen die op Brussels Airport actief zijn.

(i) Onderzoek van de substitueerbaarheid van de diensten van de luchthaven van Charleroi en van Brussels Airport

(628) Volgens België moet de Commissie, wat betreft het ontbreken of vermijden van een negatief effect op de mededinging op het ogenblik van de toekenning van de overheidsfinanciering uitgaan om na te gaan of deze voorwaarde is vervuld. Nog steeds volgens België vloeit de ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi voort uit de uitbouw van een nieuwe markt voor een specifiek segment dat, toen de steun werd toegekend, niet of zeer weinig ontwikkeld was op Brussels Airport: het lagekostensegment. Bovendien toonden twee studies van onafhankelijke deskundigen (Roland Berger International Management Consultant en Grands Travaux de Marseille (GTM)) aan dat de verzadiging van Brussels Airport dreigde en dat er in termen van klanten geen overlapping was tussen de beide luchthavens. De luchtvaartmaatschappijen die Brussels Airport aandeden, hadden toentertijd geen belangstelling voor de luchthaven van Charleroi, terwijl Ryanair, de voornaamste gebruiker van de luchthaven van Charleroi, in die periode geen strategie had om zich op hoofdluchthavens te vestigen. In 2000 had de luchthaven van Charleroi te maken met een aanzienlijk imago-probleem zoals bleek uit de studies van GTM en Roland Berger International Management Consultant. De infrastructuurvoorzieningen waren schamel, beperkt en weinig uitgebreid. De luchthaven bood slechts één enkele lijnvlucht en enkele chartervluchten in de zomer. Bijgevolg kon de luchthaven van Charleroi, volgens België, toentertijd niet worden beschouwd als een luchthaven die de concurrentie met Brussels Airport aankon. Ten slotte was Brussels Airport bevoorrecht in termen van infrastructuur (meerdere terminals, meerdere start- en landingsbanen enz.) en toegankelijkheid dankzij haar ligging dicht bij de hoofdstad en haar spoorverbinding, die de luchthaven van Charleroi niet heeft.

(629) Ten aanzien van deze opmerkingen van België merkt de Commissie het volgende op:

- zelfs in de aanname dat, met het oog op de verenigbaarheidsbeoordeling, het onderzoek naar de effecten van de steun in termen van concurrentievervalsing het tijdstip van de steuntoekenning in aanmerking moet nemen, dient niettemin te worden gekeken naar de effecten van de steun op korte en lange termijn zoals die op het tijdstip van de toekenning van de steun vielen te voorzien. Op het tijdstip van de toekenning van de steun viel te voorzien dat BSCA dankzij de steun zeer gunstige tarieven zou kunnen aanbieden voor de diensten die zij met name dankzij de investeringen van SOWAER zou kunnen aanbieden, investeringen waarmee de capaciteit van de luchthaven van Charleroi aanzienlijk werd uitgebreid. In dat verband kan worden herhaald dat in het businessplan van 2002 werd gerekend met een sterke toename van het verkeersvolume op de luchthaven van Charleroi, dat moest toenemen van 1,2 miljoen passagiers in 2002 tot bijna 3 miljoen passagiers in 2010. Toen de steun aan BSCA werd toegekend, was het dus duidelijk dat BSCA zich dankzij de steun sterk zou kunnen ontwikkelen en dat niet viel uit te sluiten dat deze ontwikkeling deels ten koste zou gaan van concurrerende luchthavens, met name Brussels Airport;
- volgens België zat Brussels Airport, op het ogenblik dat de studies van Roland Berger International Management Consultant en GTM werden uitgevoerd, dicht bij het verzadigingspunt. De Commissie merkt niettemin op dat op het ogenblik dat de maatregelen werden toegekend - april 2002 en april 2003 - de luchtvaartmaatschappij

Sabena failliet was verklaard en dat het verkeersvolume op Brussels Airport al sterk te lijden had van dit faillissement, met een daling van het aantal passagiers van 19,7 miljoen in 2001 naar 14,4 miljoen in 2002. Op het tijdstip dat de maatregelen werden toegekend, zat Brussels Airport dus niet dicht bij het verzadigingspunt.

- (630) Wat de kwestie van de substitueerbaarheid van de diensten van de luchthaven van Charleroi en van Brussels Airport betreft, erkent de Commissie dat de beide luchthavens niet volkomen substitueerbaar zijn:
- door de relatieve afstand van Charleroi ten opzichte van het centrum van de Brusselse agglomeratie en door haar lagekostenprofiel (als gevolg van haar infrastructuur en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken en de diensten die zij aanbiedt) vormt de luchthaven van Charleroi voor bepaalde categorieën passagiers (met name de zakenreizigers voor wie de factor "tijd" zwaarder weegt) geen alternatief voor Brussels Airport;
 - de luchthaven van Charleroi heeft een profiel van "punt-tot-punt"-luchthaven voor de vluchten op de korte afstand, waardoor zij op Brussels Airport geen valabel alternatief kan zijn voor luchtvaartmaatschappijen zoals Brussels Airlines die langeafstandsvluchten opereren en/of die gebruikmaken van het "hub-and-spoke"-model waarbij transitpassagiers met een netwerk van korte- en middellangeafstandsvluchten naar een hub worden gebracht om vandaar een langeafstandnetwerk te gebruiken;
 - de kans is gering dat Brussels Airport voor bepaalde categorieën passagiers die erg gevoelig zijn voor de prijs, een geloofwaardig alternatief is.
- (631) Niettemin is er een gedeeltelijk overlapping tussen het aanbod van de beide luchthavens. Deze overlapping was misschien minder groot toen de steun werd toegekend, maar bestond toch al. Bovendien kon worden voorzien dat het aanbod van de beide luchthavens door de steun nog meer zou gaan concurreren. Zo biedt de luchthaven van Charleroi vluchten aan die een deel van de klanten van Brussels Airport kunnen interesseren die korte- en middellangeafstandsvluchten nemen. De onderstaande gegevens laten de ontwikkeling zien in het aantal verbindingen vanaf de luchthaven van Charleroi, en voor welke daarvan vanaf Brussels Airport een verbinding naar dezelfde bestemming werd aangeboden.

Tabel 29: Verbindingen vanaf de luchthaven van Charleroi en verbindingen waarvoor dezelfde bestemming ook vanaf Brussels Airport wordt aangevlogen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal verbindingen vanaf de luchthaven van Charleroi	7	9	11	17	14	26	33	52	67	84	91	97	102
waarvan verbindingen waarbij dezelfde bestemming ook wordt aangevlogen vanaf Brussels Airport	5	5	7	9	9	16	21	32	38	53	60	63	63

Bron: bijlage 11 van de brief van België van 7 februari 2014

(632) De verbindingen waarvoor op de luchthaven van Charleroi en Brussels Airport een gelijkwaardig aanbod bestaat, zijn dus sterk toegenomen (van 5 in 2002 tot 63 in 2013), hetgeen voor sterke concurrentiedruk op Brussels Airport heeft gezorgd.

(ii) Onderzoek naar de effecten van de steun

(633) Volgens de exploitant van Brussels Airport (BAC) zou, rekening houdende met deze sterke overlapping tussen de verbindingen vanaf de luchthaven van Charleroi en bestemmingen aangevlogen vanaf Brussels Airport, het effect van de steun, die BSCA in staat stelt luchtvaartmaatschappijen bijzonder aantrekkelijke tarieven te bieden, zeer groot zijn voor Brussels Airport. De concurrentieverstoring zou met name sterk zijn voor de kortereafstandsvluchten, omdat luchthavengelden een verhoudingsgewijs sterkere impact hebben op de tarieven voor kortereafstandsvluchten dan die voor langereafstandsvluchten.

(634) In tabel 30 wordt de ontwikkeling getoond van het aantal vertrekkende en aankomende passagiers op kortereafstandsvluchten in Charleroi en op Brussels Airport (Brussels Airport en Charleroi concurreren namelijk niet op de langereafstandsvluchten, omdat dit soort vluchten niet op Charleroi wordt aangeboden).

Tabel 30: Evolutie passagiersaantallen (x mln) op de kortereafstandsvluchten bij vertrek en aankomst op Brussels Airport (BRU) en Charleroi (CRL)

	BRU		CRL		BRU+CRL	
	Markt kortereafstandsvluchten (aantal passagiers x mln)	Jaarlijkse ontwikkeling (%)	Markt kortereafstandsvluchten (aantal passagiers x mln)	Jaarlijkse ontwikkeling (%)	Markt kortereafstandsvluchten (aantal passagiers x mln)	Jaarlijkse ontwikkeling (%)
2004	11,8		2,0		13,8	
2005	12,2	4%	1,9	-5%	14,1	2%
2006	12,5	3%	2,2	16%	14,7	4%
2007	13,4	8%	2,4	9%	15,8	7%
2008	13,2	-1%	2,9	21%	16,1	2%
2009	11,7	-11%	3,9	35%	15,6	-3%
2010	11,3	-3%	5,2	33%	16,5	6%
2011	12,2	7%	5,9	14%	18,1	9%
2012	12,1	-1%	6,5	10%	18,6	3%
2013	12,4	3%	6,8	4%	19,2	3%

Bron: Opmerkingen BAC van 8.5.2014

- (635) Uit de tabel in overweging 634 blijkt dat daar waar het verkeersvolume op Charleroi in 2004 slechts 17% bedroeg van het verkeersvolume op Brussels Airport voor de kortereafstandsvluchten, dat in 2013 bijna 55% bedroeg. De groei van de luchthaven van Charleroi was bijzonder sterk in de periode 2008-2010, terwijl het verkeersvolume voor de kortereafstandsvluchten op Brussels Airport afnam. Deze belangrijke ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi in de periode 2008-2010 valt ten dele te verklaren door de opening van de nieuwe terminal in 2008, die door SOWAER werd gefinancierd en waarvan in het onderhavige besluit is komen vast te staan dat BSCA daarvoor niet de marktprijs betaalde.
- (636) Volgens BAC betekende deze situatie dat zij 2,5 miljoen passagiers misliep, of een verlies van 50 miljoen EUR per jaar. Volgens de ramingen van BAC gaat het bij de 4 miljoen bijkomende passagiers op Charleroi in 2011 ten opzichte van 2005, waarschijnlijk slechts om 1,5 miljoen nieuwe klanten, terwijl het bij de 2,5 miljoen andere passagiers gaat om passagiers zijn die onder andere omstandigheden naar Brussels Airport waren gekomen of daar waren gebleven.

(iii) Conclusie

- (637) De Commissie constateert dat:
- de luchthaven van Charleroi en Brussels Airport met elkaar concurreren voor bepaalde punt-tot-punt-vluchten op de korte en middellange afstand en voor bepaalde gebruikers;
 - er geen congestie is op Brussels Airport;

- BSCA dankzij de steun luchtvaartmaatschappijen bijzonder aantrekkelijke tarieven voor haar luchthavendiensten kon aanbieden. De Commissie is van oordeel dat BSCA - zonder de steun - waarschijnlijk niet in staat was geweest om van Ryanair te verkrijgen dat zij een aanzienlijk aantal vluchten naar de luchthaven van Charleroi bracht. De ontwikkeling van de luchthaven van Charleroi was des te sterker omdat het Gewest had besloten om aanzienlijk in de luchthaven te investeren en zo haar capaciteit uit te breiden: zodoende is de luchthaven gegaan van een theoretische capaciteit van 1 miljoen passagiers voordat de investeringen werden uitgevoerd op grond van de maatregelen van 2002 en 2003, naar een theoretische capaciteit van 3 miljoen passagiers na de investeringen (hierbij moet worden aangetekend dat de reële capaciteit in feite groter was, zoals blijkt uit de cijfers over het verkeersvolume op de luchthaven van Charleroi, omdat een overschrijding van de nominale capaciteit van een terminal doorgaans mogelijk is door het comfortniveau van de passagiers te verlagen en/of door enkele aanpassingen uit te voeren die geen forse investeringen vergen).

- (638) De Commissie concludeert uit een en ander dat de steun aanzienlijke concurrentievervalsingen heeft veroorzaakt die ten koste gingen van de luchthavens die met de luchthaven van Charleroi concurreren, in de eerste plaats Brussels Airport. Wat de kapitaalverhoging van 2002 betreft, deze heeft, in de aanname dat deze steun vormt, tot deze vervalsingen bijgedragen omdat zij BSCA voor financiële problemen heeft behoed en haar in staat heeft gesteld om de luchthaven van Charleroi uit te bouwen. Dit aandeel in de concurrentievervalsingen is echter gering, aangezien het om een geïsoleerde maatregel gaat, voor een beperkt bedrag vergeleken met de steunbedragen die resulteren uit de andere hier te onderzoeken maatregelen, en die bovendien plaatsvond in de aanvangsfase van de uitbouw van de luchthaven, toen het verkeersvolume daar nog bescheiden was in vergelijking met dat op Brussels Airport.
- (639) De Commissie merkt op dat het verkeersvolume op de luchthaven van Charleroi meer dan vervijfvoudigd is sinds de steun werd toegekend²³⁵ (deze groei ligt veel hoger dan de gemiddelde groei van luchthavens), terwijl het verkeersvolume op Brussels Airport in het segment van de punt-tot-punt-vluchten op korte en middellange afstand sinds 2004 is gestagneerd. Een en ander bevestigt a posteriori dat een deel van de groei van de luchthaven van Charleroi ten koste is gegaan van de groei van Brussels Airport. Voorts merkt de Commissie op dat het concurrentie-effect van de luchthaven van Charleroi vanaf 2008 bijzonder sterk was dankzij de toename van de capaciteit met name door de investeringen van SOWAER.
- (640) Ook merkt de Commissie op dat Brussels Airport sinds begin 2014 Ryanair ontvangt en groeit in het lagekostensegment. De luchthaven ontving reeds Vueling. De concurrentie tussen de beide luchthavens dreigt in de toekomst dus nog toe te nemen, omdat de beide luchthavens dezelfde luchtvaartmaatschappijen en dezelfde klantensegmenten kunnen aantrekken.
- (641) Op basis van al deze elementen concludeert de Commissie dat de steun aanzienlijke concurrentievervalsingen heeft veroorzaakt doordat de exploitatiekosten van BSCA werden verlaagd door middel van abnormaal lage concessievergoedingen. Deze vervalsingen bleven weliswaar beperkt tijdens de eerste jaren na de toekenning van de betrokken maatregelen (2002 en 2003), omdat de investeringen nog niet volledig waren uitgevoerd en de luchthaven van Charleroi nog een beperkt verkeersvolume had, maar zijn

²³⁵ Cf. Tabel 4: Overzicht jaarlijks aantal passagiers op de luchthaven van Charleroi tabel 4: Overzicht jaarlijks aantal passagiers op de luchthaven van Charleroi.

nadien toegenomen en zijn thans zeer significant.

6.3.2.7. Conclusie betreffende de verenigbaarheid van de steun ten faveure van BSCA op grond van artikel 107, lid 3, VWEU

- (642) De Commissie concludeert dat de steun ten faveure van BSCA heeft bijgedragen tot de regionale economische ontwikkeling, maar dat deze aanzienlijke en toenemende effecten heeft gehad op de met de luchthaven van Charleroi concurrerende luchthavens, en met name op Brussels Airport.
- (643) De Commissie merkt op dat indien de steun was toegekend nà de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun (nà 4 april 2014), deze steun niet als verenigbaar met de interne markt zou kunnen worden beschouwd. Immers in punt 119 van de richtsnoeren luchtvaartsteun is bepaald dat "de jaarlijkse passagiersstroom van de luchthaven niet meer dan 3 miljoen passagiers mag bedragen, wil deze voor exploitatiesteun in aanmerking kunnen komen".
- (644) Deze steun werd toegekend vóór 4 april 2014 en punt 119 van de richtsnoeren luchtvaartsteun is niet van toepassing. Niettemin dient de Commissie, volgens diezelfde richtsnoeren luchtvaartsteun, de onrechtmatige exploitatiesteun voor luchthavens te onderzoeken rekening houdende met de door deze steun veroorzaakte concurrentievervalsingen²³⁶. Volgens de Commissie houdt dit vereiste in dat zij zich over de steun moet uitspreken in het licht van zowel de positieve effecten ervan wat betreft de daarmee nagestreefde doelstelling van algemeen belang als de negatieve effecten ervan op de mededinging en het handelsverkeer. In deze zaak is komen vast te staan dat de steun een aanzienlijk positief effect heeft gehad op de economische ontwikkeling van Charleroi en de regio-Charleroi, hetgeen kan worden erkend als een doelstelling van algemeen belang die exploitatiesteun rechtvaardigt, maar dat de steun ook aanzienlijk geworden negatieve effecten heeft gehad, die mettertijd zijn toegenomen en zeer groot zijn geworden.
- (645) In concreto is de Commissie van oordeel dat, aangezien de - aanvankelijk beperkte - negatieve effecten van de steun in de loop van de tijd steeds zijn blijven toenemen om een veel te grote omvang te krijgen, de entiteit Gewest-SOWAER vanaf een bepaald moment had moeten eisen dat BSCA een concessievergoeding betaalde die overeenstemde met de hoogte die bij de toekenning van de kwestieuze maatregelen (in 2002 en 2003) was vastgesteld indien de entiteit Gewest-SOWAER zich ten aanzien van BSCA had gedragen als een marktdeelnemer in een markteconomie die zijn infrastructuurvoorzieningen met winstoogmerk ter beschikking stelt. BSCA zou dan exploitatiesteun hebben gekregen in de vorm van een concessievergoeding die, bij wijze van overgangsmaatregel, veel te laag was geweest tot het betrokken tijdstip, maar niet nadien.
- (646) De Commissie is van mening dat, om de negatieve effecten van de steun op de mededinging en het handelsverkeer tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, zodat de steun verenigbaar is met de interne markt, deze benadering a posteriori ten uitvoer dient te worden gebracht, in de vorm van i) de terugvordering van BSCA van de steun die zij vanaf de kwestieuze datum heeft ontvangen, en ii) een aanpassing van de berekeningswijze van de concessievergoeding voor de periode na de vaststelling van dit besluit en dit tot het aflopen van de concessie die BSCA geniet, zodat BSCA in die periode aan de entiteit Gewest-SOWAER een concessievergoeding betaalt die overeenstemt met de hoogte die bij de toekenning van de betrokken maatregelen in 2002 en 2003 was vastgesteld indien de entiteit Gewest-SOWAER zich ten aanzien van BSCA als een marktdeelnemer in een markteconomie had gedragen.

²³⁶ Zie de punten 131 en 137 van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

- (647) De betrokken datum die resulteert uit een afweging van de positieve effecten op de lokale economische ontwikkeling en de negatieve effecten op de mededinging, kan niet uitsluitend resulteren uit een methode voor economische analyse, maar vooronderstelt noodzakelijkerwijs dat de Commissie gebruikmaakt van de aanzienlijke beoordelingsvrijheid waarover zij beschikt op het punt van de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt.
- (648) In dat verband tekent de Commissie aan dat de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun op 4 april 2014 een belangrijke ontwikkeling is op het gebied van overheidssteun voor luchthavens omdat de lidstaten, volgens de richtsnoeren luchtvaartsteun, vanaf die datum geen nieuwe exploitatiesteun meer mogen toekennen aan luchthavens met meer dan 3 miljoen passagiers. Deze bepaling is duidelijk bedoeld om - vanaf 4 april 2014 - de negatieve effecten van exploitatiesteun voor luchthavens te beperken. De Commissie is van mening dat deze datum ook in de onderhavige zaak een geschikt uitgangspunt is en dat deze kan worden beschouwd als het ogenblik vanaf wanneer BSCA niet langer een veel te lage concessievergoeding op grond van de maatregelen van 2002 en 2003 zou moeten betalen. Wat betreft de kapitaalverhoging van 2002 is de Commissie van mening dat, gelet op hetgeen in overweging (638) werd gezegd en op het feit dat de maatregel werd toegekend vóór 4 april 2014, in de aanname dat deze maatregel staatssteun vormt, deze steun verenigbaar is met de interne markt.
- (649) Concluderend is de Commissie van mening dat:
- de maatregelen die België, op grond van de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003, ten faveure van BSCA ten uitvoer heeft gelegd, staatssteun vormen die op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU tot en met 3 april 2014 verenigbaar is met de interne markt, en vanaf 4 april 2014 staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt;
 - de op 3 december 2002 door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging van BSCA, in de aanname dat deze staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, staatssteun is die met de interne markt verenigbaar is op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

6.4. De toepasselijkheid van de verjaringstermijn op de steun ten faveure van BSCA

- (650) In artikel 15 van de procedureverordening is bepaald dat voor de terugvordering van staatssteun een verjaringstermijn van tien jaar geldt. De verjaringstermijn begint te lopen op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde onderneming wordt toegekend.
- (651) Volgens België geldt voor de subsidie die het Gewest aan BSCA heeft uitgekeerd ten behoeve van bepaalde diensten van BSCA met betrekking tot de luchthavenactiviteit, de verjaring van artikel 15 van de procedureverordening. Deze subsidie zou volgens België immers zijn toegekend op 9 juli 1991, toen de overeenkomst Gewest/BSCA en het daaraan gehechte bestek waren overeengekomen. Volgens België rust sinds die datum, ondanks de goedkeuring van diverse bepalingen die niets afdoen aan het beginsel dat het Gewest verplicht is deze kosten te vergoeden, de betaling van deze subsidie op het Gewest. Alleen de weinige in wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bedoelde niet-economische diensten zouden niet door deze verjaring worden getroffen.
- (652) In de eerste plaats herhaalt de Commissie dat zij, zoals uiteengezet in overweging (415), meent de subsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit te moeten onderzoeken in samenhang met de andere onderdelen van de opzet van de concessie (terbeschikkingstelling van infrastructuur en concessievergoeding).

- (653) Zelfs in de aanname dat de door het Gewest voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit uitgekeerde subsidie los van de overeenkomst SOWAER/BSCA kan worden onderzocht, weerlegt de Commissie niettemin de zienswijze dat de maatregelen waarmee deze subsidie werd toegekend, geen substantiële wijziging zouden hebben ondergaan. Integendeel, de Commissie is van mening dat elk van de drie navolgende aanpassingen de maatregel substantieel hebben gewijzigd.

6.4.1. Wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002

- (654) De Commissie merkt op dat, op grond van artikel 25 van het aan de overeenkomst Gewest/BSCA van 9 juli 1991 gehechte bestek, het Gewest slechts voor een overgangperiode de kosten van de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten voor zijn rekening nam.
- (655) Deze overgangperiode werd op grond van wijzigingsclausule nr. 2 bij het aan de overeenkomst gehechte bestek verlengd tot en met 1 januari 2000.
- (656) Wat de jaren 2000 en 2001 betreft, heeft het Waals Gewest de subsidies voor de "brandbestrijdings- en onderhouds"-kosten aan BSCA uitgekeerd op basis van rechtsgrondslagen die van de overeenkomst Gewest/BSCA verschillen²³⁷, waarbij de betrokken besluiten het Gewest tegenover BSCA slechts bonden voor de jaren 2000 en 2001.
- (657) Wat het jaar 2002 betreft, heeft België aangevoerd dat het weliswaar steeds de bedoeling was dat het Gewest een vergoeding zou blijven toekennen voor deze kosten, maar dat de oprichting van SOWAER en het uitwerken van een nieuw rechtskader tot vertraging hebben geleid bij het formaliseren van de verlenging van deze compensatie. Volgens België werd het behoud van deze tenlasteneming bevestigd door een brief van BSCA van 5 juli 2001 aan de Waalse overheidsdienst voor Transport en Uitrusting, waarin de krachtlijnen van het budget 2002 van BSCA werden geschetst met betrekking tot de kosten van die diensten, na een telefoongesprek waarin, volgens België, het Gewest de tenlasteneming van die diensten voor 2002 had bevestigd.
- (658) Zoals aangegeven in de overwegingen (71) en (72), wijzigt wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA artikel 3.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA en bepaalt zij dat het Waals Gewest de uitgaven met betrekking tot de diensten voor brandbestrijding en onderhoud vergoedt. Wijzigingsclausule nr. 3 wijzigt ook artikel 25 van het bestek en bepaalt dat de concessiehouder aan de concessieverlenende instantie het budget voorlegt voor de rubrieken brandbestrijding en onderhoud en dat hij een gescheiden exploitatierekening bijhoudt die steeds door de concessieverlenende instantie kan worden onderzocht en gecontroleerd.
- (659) De Commissie is van mening dat wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA de maatregel wezenlijk verandert. Immers, wijzigingsclausule nr. 3 doet voor het Gewest de toezegging ontstaan om de kosten voor brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten ten laste te nemen, terwijl er geen schriftelijke toezegging van het Gewest bestond ten aanzien van de sinds 1 januari 2002 door BSCA

²³⁷ Voor het jaar 2000: het decreet van 16 december 1999 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2000 en het besluit van de Waalse regering van 27 september 2000 tot toekenning van een exploitatiesubsidie aan BSCA ter dekking van de uitgaven voor brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten op de luchthaven van Charleroi voor het jaar 2000.
Voor het jaar 2001: het decreet van 14 december 2000 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 2001 en het besluit van de Waalse regering van 4 oktober 2001 tot toekenning van een exploitatiesubsidie aan BSCA ter dekking van de uitgaven voor brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten op de luchthaven van Charleroi voor het jaar 2001.

uitgegeven bedragen.

- (660) Bovendien wordt door wijzigingsclausule nr. 3 artikel 3.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA gewijzigd en wordt daarin bepaald dat het Gewest de aan de brandbestrijdings- en onderhoudsdiensten verbonden uitgaven (kosten en investeringen) terugbetaalt. Wijzigingsclausule nr. 3 wijzigt ook artikel 25 van het bestek en bepaalt dat de concessiehouder aan de concessieverlenende instantie het budget voorlegt voor de rubrieken brandbestrijding en onderhoud en dat hij een gescheiden exploitatierekening bijhoudt die steeds door de concessieverlenende instantie kan worden onderzocht en gecontroleerd. In dat verband beklemtoont de Commissie dat in wijzigingsclausule nr. 3 is bepaald dat in de resultatenrekening ook de investeringskosten en/of afschrijvingslasten voor investeringen worden opgenomen, terwijl dat voordien niet het geval was.
- (661) Op basis van deze elementen is de Commissie van oordeel dat de door het Gewest aan BSCA uitgekeerde subsidie voor bepaalde diensten van BSCA met betrekking tot de luchthavenactiviteit is ingesteld, of hoe dan ook ingrijpend gewijzigd, met wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2003 bij de overeenkomst Gewest/BSCA.

6.4.2. *Wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA*

- (662) Met de volgende bepalingen werd wijzigingsclausule nr. 3 ingrijpend gewijzigd door wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA:
- op grond van artikel 3.2.2 van de overeenkomst Gewest/BSCA, gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 5, vergoedt het Gewest de uitgaven van BSCA ten behoeve van "de diensten voor brandbestrijding, de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en de luchthavensite", terwijl het Gewest voordien de uitgaven van BSCA ten behoeve van de "onderhouds- en brandbestrijdings"-diensten vergoedde. Volgens België moest deze nieuwe formulering de kosten die het Waals Gewest vergoedt, nauwkeuriger afbakenen, maar had deze geen wezenlijke invloed op de groep diensten die ten laste werd genomen. De Commissie merkt niettemin op dat, zelfs ingeval geen rekening werd gehouden met de verandering van de benaming van de diensten waarvoor BSCA een vergoeding ontvangt, de nadere bijzonderheden van de uitgaven die op grond van artikel 25 van het bestek, gewijzigd bij wijzigingsclausule nr. 5, verschillen, doordat bepaalde uitgaven zijn opgenomen die voordien niet werden vermeld, namelijk "de diensten die verband houden met de veiligheid van het luchtverkeer op de grond en op de luchthavensite, waaronder het regelmatige onderhoud van de luchthavensite, (...), kleine asfalteringswerken, regelmatig onderhoud en reparatie van de start- en landingsbaan en van de toegangen, het operationele onderhoud van de verlichting en de bebakening van de start- en landingsbaan, maaierwerkzaamheden, het verwijderen van rubbersporen op (de markeringen van) de start- en landingsbaan, het sneeuwvrij maken en elke andere dienst die de veiligheid verzekert van het luchtverkeer op de grond, van de luchthavensite en de infrastructuur, met uitzondering van de handelsruimten van de luchthavenzone";
 - de subsidie is gemaximeerd, terwijl dat voordien niet het geval was. Dit plafond geldt van zodra wijzigingsclausule nr. 5 in werking treedt - en heeft dus een impact op het bedrag van de subsidie die het Gewest vanaf het eerste jaar aan BSCA uitkeert;
 - het bedrag van de subsidie moet vóór juli 2009 worden herzien²³⁸.
- (663) Op grond van deze verschillende elementen is de Commissie van mening dat de maatregel

²³⁸ Deze herziening heeft uiteindelijk pas in 2013 plaatsgevonden. Niettemin is met de invoering van een herzieningsdatum de maatregel aanzienlijk gewijzigd.

wezenlijk is aangetast met de goedkeuring van wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA.

6.4.3. *Wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA*

- (664) Met wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA is wijzigingsclausule nr. 5 substantieel gewijzigd doordat de reeks diensten waarvoor het Gewest aan BSCA subsidie verleent, gevoelig werd uitgebreid, omdat deze diensten voortaan ook de follow-up en de vluchtregistratie, de planning van voorziene vluchten, de marshalling en de beveiliging omvatten. Zoals echter in deel 6.1.1 is uiteengezet, is de Commissie van mening dat deze diensten, met uitzondering van de beveiligingsdiensten, diensten van economische aard vormen.

6.4.4. *Conclusie*

- (665) De Commissie concludeert uit dit alles dat de subsidie die het Gewest aan BSCA voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit uitkeerde, niet kan worden beschouwd als een maatregel die sinds 1991 ononderbroken van kracht is geweest en geen enkele ingrijpende wijziging heeft ondergaan. De uitkering van deze subsidie is gebaseerd op meerdere nieuwe maatregelen die achtereenvolgens van toepassing waren. De maatregelen die in dit besluit werden onderzocht, zijn: a) wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst Gewest/BSCA; b) wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart 2006 bij de overeenkomst Gewest/BSCA, en c) wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst Gewest/BSCA.
- (666) Voor de maatregelen sub a), b) en c), kan de verjaringstermijn van tien jaar niet gelden, omdat minder dan tien jaar is verlopen sinds het tijdstip van toekenning ervan en 20 april 2011, datum waarop de Commissie België haar eerste verzoek om inlichtingen met betrekking tot de steun ten faveure van BSCA heeft gezonden. Zoals evenwel in artikel 15 van de procedureverordening is aangegeven, wordt de verjaring ten aanzien van de onrechtmatige steun gestuit door elke maatregel van de Commissie of een op haar verzoek optredende lidstaat. De conclusie van de Commissie is dan ook dat de verjaring overeenkomstig artikel 15 van de procedureverordening niet van toepassing is op de in dit besluit onderzochte steun ten faveure van BSCA.

6.5. De toepasselijkheid van het beginsel van het gewettigd vertrouwen op de gewestsubsidie voor bepaalde diensten met betrekking tot de luchthavenactiviteit

- (667) In artikel 14, lid 1, van de procedureverordening is bepaald: "De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht." Met name kan de Commissie niet de terugvordering eisen van steun waarvoor, ook al werd deze toegekend binnen de periode van tien jaar die in artikel 15, lid 1, van de procedureverordening is bepaald, - in hoofde van de begunstigde ervan - sprake is van gewettigd vertrouwen dat voortvloeit uit handelingen of standpunten van de Commissie in het verleden.
- (668) Zoals aangegeven in deel 5.4 van dit besluit, voert België aan dat een terugvordering van de gewestsubsidie voor bepaalde diensten ten behoeve van de luchthavenactiviteit, in strijd zou zijn met het vertrouwensbeginsel.
- (669) Het Hof heeft echter verklaard dat de begunstigde van onrechtmatige steun zich in

beginsel niet kan beroepen op een gewettigd vertrouwen²³⁹. De begunstigde had er zich namelijk moeten van vergewissen dat de steun die hem was toegekend, was aangemeld bij en goedgekeurd door de Commissie. In dit verband herhaalt de Commissie dat de steun ten faveure van BSCA niet bij de Commissie is aangemeld.

6.5.1. *Geen precieze toezeggingen*

- (670) Bovendien kan, zoals het Hof heeft verklaard²⁴⁰, niemand schending van het vertrouwensbeginsel stellen "wanneer de administratie hem geen precieze toezeggingen heeft gedaan".
- (671) België betoogt dat, aangezien de Commissie in haar beschikking van 2004 geen melding van een grief had gemaakt, BSCA precieze toezeggingen heeft gekregen dat de subsidie geen staatssteun kon vormen. België beroept zich met name op overweging 214 van de beschikking van 2004 waar de Commissie aangeeft dat zij "[niet] bestrijdt dat de Waalse autoriteiten wettelijk gerechtigd zijn de kosten voor onderhoud-brandbestrijding op zich te blijven nemen". Het geeft aan dat dit gewettigde vertrouwen werd versterkt door de beschikkingspraktijk van de Commissie ten aanzien van het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten zoals dat met name in de beschikking betreffende de luchthaven Leipzig-Halle werd herhaald.
- (672) De Commissie is van oordeel dat het feit dat haar beschikking van 2004 geen grief bevat betreffende de steun ten faveure van BSCA, geen "precieze aanwijzing" kan vormen. De Commissie herhaalt dat het besluit van 2002 tot inleiding van de procedure, noch de eindbeschikking van 2004 over de maatregelen ten faveure van BSCA handelden. Wat overweging 214 van de beschikking van 2004 betreft, beklemtoont de Commissie dat deze overweging binnen haar context moet worden gelezen. Binnen die context blijkt de betrokken overweging niet te kunnen worden begrepen als een goedkeuring van de maatregel in het licht van de staatssteunregels, maar alleen als de explicitering van de redenering dat de Commissie niet onderzoekt of deze maatregel bestaanbaar is met de staatssteunregels, maar wel of rekening werd gehouden met de onzekerheid met betrekking tot de financiële tenlasteneming door het Gewest van bepaalde diensten uit het businessplan van BSCA, met het oog op de toepassing van het criterium van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie op de contracten van 2001.
- (673) Zoals in de overwegingen (397) tot en met (399) van dit besluit is uiteengezet, betwist de Commissie dat uit de overwegingen 182 en 183 van de beschikking in de zaak van de luchthaven Leipzig/Halle mag worden afgeleid dat de Commissie in het verleden heeft geoordeeld dat taken die vergelijkbaar zijn met het onderhoud of de veiligheid van het luchtverkeer zoals die in de overeenkomst Gewest/BSCA zijn omschreven, behoren tot de uitoefening van overheidsbevoegdheden.

6.5.2. *Voorzienbaarheid van de verandering van de gedragslijn*

- (674) Zoals het Hof heeft verklaard²⁴¹, is het zo dat "wanneer [...] een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire

²³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, punt 14; arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10, punt 51, en arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punt 104.

²⁴⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2006, België en Forum 187 vzw / Commissie, gevoegde zaken C-182/03 en C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punt 147.

²⁴¹ Gevoegde zaken C-182/03 en C-217/03, België en Forum 187 vzw / Commissie, reeds aangehaald, punt 147.

maatregel kan voorzien, hij zich niet op dit beginsel [kan] beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld"²⁴².

- (675) Volgens België is er immers geen enkel element waardoor BSCA zou kunnen denken dat de Commissie in 2012 een maatregel opnieuw zou gaan onderzoeken ten aanzien waarvan zij in 2004 geen voorbehoud had gemaakt en die het Gerecht in 2008 niet ter discussie had gesteld.
- (676) De Commissie weerspreekt dat zij bij het geven van de beschikking van 2004 een standpunt heeft ingenomen ten aanzien van de maatregelen ten faveure van BSCA. Bijgevolg vormt het besluit geen wijziging van haar gedragslijn.
- (677) De Commissie weerspreekt ook dat dit besluit een verandering van haar beschikkingspraktijk betreffende het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten vormt. Wat betreft de beschikking betreffende de luchthaven Leipzig/Halle die België aanhaalt om de beweerde verandering van de gedragslijn van de Commissie aan te tonen, weerlegt de Commissie dat uit die beschikking valt af te leiden dat de Commissie in het verleden van mening was dat taken die vergelijkbaar zijn met het onderhoud of de veiligheid van het luchtverkeer, behoren tot de uitoefening van overheidsbevoegdheden (cf. de overwegingen (397) tot en met (399)).
- (678) Concluderend is de Commissie van oordeel dat de terugvordering van de aan BSCA toegekende onrechtmatige en onverenigbare steun niet strijdig is met het vertrouwensbeginsel.

7. CONCLUSIE EN KWANTIFICERING VAN DE VAN BSCA TERUG TE VORDEREN STEUN

7.1. Onrechtmatig ten uitvoer gelegde steun ten faveure van BSCA

- (679) De Commissie merkt op dat België, door de overeenkomsten van 2002 aan te gaan en het investeringsbesluit van 2002 te nemen, onrechtmatig steun ten faveure van BSCA ten uitvoer heeft gebracht in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU. Deze steun bestaat uit het verschil tussen de vergoeding die een marktdeelnemer in een markteconomie had geëist (hierna "de vergoeding tegen marktconform tarief" genoemd), en de vergoedingen die BSCA daadwerkelijk aan de entiteit Gewest-SOWAER heeft betaald.
- (680) De vergoeding tegen marktconform tarief is de vergoeding die BSCA had moeten betalen zodat elk van de beide maatregelen (de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003) voor de entiteit Gewest-SOWAER een netto contante waarde van nul had. De Commissie heeft de vergoeding tegen marktconform tarief bepaald in overeenstemming met de in deel 6.1.2.2 ontwikkelde redenering, op basis waarvan kon worden vastgesteld dat de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 resulteerden in een concessievergoeding die lager lag dan hetgeen een marktdeelnemer in een markteconomie die zich laat leiden door het uitzicht op rendement, had geëist.
- (681) De Commissie was van oordeel dat een voorzichtige marktdeelnemer niet vanbij de ondertekening van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 had geëist dat BSCA een vergoeding betaalde die een weerspiegeling is van de investeringen die SOWAER volgens die overeenkomst had toegezegd te zullen uitvoeren, terwijl de investeringen niet waren uitgevoerd en BSCA niet beschikte over de van deze investeringen verwachte opbrengsten. Een voorzichtige marktdeelnemer had er namelijk mee ingestemd dat de vergoeding pas zou stijgen naarmate de nieuwe investeringen door de exploitant konden

²⁴² Arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens BV en Van Dijk Food Products (Lopik) BV / Commissie, 265/85, ECLI:EU:C:1987:121, punt 44.

worden benut. Anders dreigde de exploitant tijdens de jaren dat hij nog niet de opbrengsten uit de exploitatie van de nieuwe infrastructuur kon halen, in kasproblemen terecht te komen. De Commissie merkt overigens op dat in de subconcessieovereenkomst SOWAER/BSCA van 2002 een verhoging van de concessievergoeding was bepaald voor 2007, dus twee jaar na de geplande ingebruikname van de terminal (2005). Bijgevolg is de Commissie van mening dat een voorzichtige marktdeelnemer ermee had ingestemd dat BSCA de in de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 vastgestelde vergoeding zou betalen tot twee jaar na het eind van het jaar van de ingebruikname van de nieuwe terminal (dus in 2007), maar dat hij had geëist dat BSCA na die datum een vergoeding tegen marktconform tarief zou betalen, d.w.z. een vergoeding waarmee de entiteit Gewest-SOWAER over de hele periode een netto contante waarde van nul zou kunnen behalen.

(682) In tabel 31 worden gepresenteerd:

(a) de variabele concessievergoedingen die van BSCA werden verwacht op grond van de bepalingen die van kracht waren toen de maatregel van 2002 werd toegekend²⁴³;

(b) de bijkomende concessievergoeding, die werd vormgegeven als een jaarlijks vast bedrag, geïndexeerd tegen 2% per jaar als weerspiegeling van de inflatie²⁴⁴, die BSCA vanaf 2007 had moeten betalen, zodat de door BSCA in ruil voor de overeenkomsten van 2002 verschuldigde concessievergoedingen zouden overeenstemmen met de concessievergoeding tegen marktconform tarief²⁴⁵;

(c) de bijkomende concessievergoeding, die werd vormgegeven als een jaarlijks vast bedrag, geïndexeerd tegen 2% per jaar als weerspiegeling van de inflatie, die BSCA vanaf 2008 had moeten betalen, zodat de door BSCA in ruil voor het investeringsbesluit van 2003 verschuldigde concessievergoedingen zouden overeenstemmen met de concessievergoeding tegen marktconform tarief²⁴⁶;

(a+b+c) vertegenwoordigt de verwachte concessievergoedingen tegen marktconform tarief: de bedragen ervan zijn van dien aard dat de netto contante waarde (NCW) van de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003 nul is.

²⁴³ Deze vergoedingen stemmen overeen met het variabele gedeelte van de concessievergoeding, aangezien het door BSCA verschuldigde vaste gedeelte werd gecompenseerd door een betaling van het Waals Gewest aan BSCA.

²⁴⁴ 2% is de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank (ECB).

²⁴⁵ Deze bijkomende concessievergoedingen zijn berekend in een scenario van een stijging met 2% per jaar.

²⁴⁶ Deze bijkomende concessievergoedingen zijn berekend in een scenario van een stijging met 2% per jaar.

Tabel 31: Verwachte concessievergoedingen tegen marktconform tarief

	(a) Concessievergoedingen BSCA verwacht bij toekenning maatregel 2002	(b) Aan (a) toe te voegen concessievergoedingen zodat NCW maatregel 2002 = 0	(c) Toe te voegen concessievergoedingen zodat NCW maatregel 2003 = 0	(a+b+c) Concessievergoedingen tegen marktconform tarief
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	8 301 157	0	10 952 224
2008	2 704 088	8 467 180	2 391 141	13 562 409
2009	2 758 170	8 636 524	2 438 964	13 833 658
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

- (683) Omdat de werkzaamheden vertraging hebben opgelopen en de terminal uiteindelijk in 2007 in gebruik is genomen, is de Commissie van mening dat BSCA een vergoeding tegen marktconform tarief had moeten betalen vanaf eind 2009, d.w.z. vanaf 1 januari 2010. De Commissie was van mening dat de vertraging met twee jaar voor rekening moest komen van het Gewest en SOWAER - en niet van BSCA - omdat deze entiteiten belast waren met de uitvoering van de investeringen. Bijgevolg was de Commissie van mening dat BSCA de concessievergoeding tegen marktconform tarief pas vanaf eind 2009 moest betalen, zonder dat deze concessievergoeding werd verhoogd vergeleken met het scenario waarin zij deze vanaf eind 2007 moest betalen zoals op grond van de overeenkomst SOWAER/BSCA van 2002 was voorzien.
- (684) Deze daadwerkelijk door BSCA verschuldigde variabele vergoedingen (waarbij nog de in tabel 31 opgevoerde vergoedingen (b) en (c) moeten worden opgeteld) moeten in aanmerking worden genomen om de vergoedingen tegen marktconform tarief te bepalen die BSCA had moeten betalen en die zij in de toekomst zal moeten betalen. Nu blijkt dat zelfs indien het verkeersvolume veel hoger is uitgevallen dan in 2002 werd verwacht, de daadwerkelijk verschuldigde vergoedingen (opgevoerd in kolom (a) van tabel 32) overeenstemmen met de verwachte variabele concessievergoedingen (opgevoerd in kolom (a) van tabel 31) als gevolg van de maximering van de variabele concessievergoeding die vanaf 2002 gepland stond.
- (685) Tabel 32 bevat de bestanddelen van de concessievergoeding tegen marktconform tarief.

Tabel 32: Concessievergoedingen tegen marktconform tarief met inachtneming van de bij de werkzaamheden opgelopen vertraging²⁴⁷

	(a) Concessievergoedingen BSCA verwacht bij toekenning maatregel 2002	(b) Aan (a) toe te voegen concessievergoedingen zodat NCW maatregel 2002 = 0	(c) Toe te voegen concessievergoedingen zodat NCW maatregel 2003 = 0	(a+b+c) Concessievergoedingen tegen marktconform tarief
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	0	0	2 651 067
2008	2 704 088	0	0	2 704 088
2009	2 758 170	0	0	2 758 170
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

Tabel 32 berust op de aanname dat het verkeersvolume op de luchthaven van Charleroi van dien aard is dat de variabele concessievergoeding (a) in 2014 en 2015 gemaximeerd blijft op grond van de geldende bepalingen. Mocht deze aanname zich niet voordoen, dan dienen de in kolom (a) voor 2014 en 2015 vermelde bedragen te worden vervangen door de bedragen die BSCA verschuldigd is voor de variabele concessievergoeding. Een en ander zou geen invloed hebben op de kolommen (b) en (c).

- (686) Meer algemeen zou voor de periode vanaf 2013 bijvoorbeeld voor het jaar (2013+n) de concessievergoeding tegen marktconform tarief bedragen: $(a) + (9\,348\,451 + 2\,640\,013) \cdot (1,02)^n$, of $(a) + 11\,988\,464 \cdot (1,02)^n$, waarbij (a) het variabele gedeelte van de door BSCA voor het jaar (2013+n) verschuldigde concessievergoeding is. Zoals aan het eind van overweging (685) uiteengezet, zal het gedeelte (a) voor de jaren 2041 en 2015 waarschijnlijk gemaximeerd zijn. In deze berekeningen van de netto contante waarde (NCW) en de concessievergoeding tegen marktconform tarief voor de maatregelen van 2002 en 2003 is de Commissie ervan uitgegaan dat de bedragen na 2015 niet gemaximeerd worden. Vanaf 2016 zal het gedeelte (a) van de marktconforme vergoeding dus gelijk zijn aan 35% van de luchtvaartgebonden inkomsten.
- (687) Op basis van de hier beschreven aannames en methodes en in de aanname dat de door

²⁴⁷ Onderstaande tabel berust op de aanname dat het verkeersvolume op de luchthaven van Charleroi van dien aard is dat de variabele concessievergoeding (a) in 2014 en 2015 gemaximeerd blijft op grond van de geldende bepalingen. Mocht deze aanname zich niet voordoen, dan dienen de in kolom (a) voor 2014 en 2015 vermelde bedragen te worden vervangen door de bedragen die BSCA verschuldigd is voor de variabele concessievergoeding. Een en ander zou geen invloed hebben op de kolommen (b) en (c).

BSCA betaalde concessievergoeding ongewijzigd blijft, concludeert de Commissie dat BSCA, als gevolg van de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003, de met de som van de bedragen in de kolommen (b) en (c) van tabel 32 overeenstemmende steunbedragen (exclusief rente) heeft ontvangen en tot en met 31 december 2015 zal blijven ontvangen. Deze bedragen worden in de onderstaande tabel gegeven.

Tabel 33: Door BSCA tot en met 31 december 2015 ontvangen steunbedragen (exclusief rente) in de aanname dat de concessievergoeding van BSCA ongewijzigd blijft tot en met 31 december 2015

	Steun verbonden met maatregel 2002 (excl. rente)	Steun verbonden met maatregel 2003 (excl. rente)	Totale steun (excl. rente)
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
2014	9 535 420	2 692 814	12 228 234
2015	9 726 129	2 746 670	12 472 799
Totaal	55 569 842	15 692 986	71 262 828

(688) Per 1 oktober 2014, de datum van dit besluit, heeft BSCA, als gevolg van de overeenkomsten van 2002 en het investeringsbesluit van 2003, de volgende steunbedragen²⁴⁸ (exclusief rente) ontvangen:

²⁴⁸ Deze bedragen zijn tot en met 2013 dezelfde als die in de voorgaande tabel. Voor 2014 werd een ratio toegepast (273/365), aangezien de periode van 1 januari tot en met 30 september 273 dagen omvat.

Tabel 34: Door BSCA tot en met 30 september 2014 ontvangen steunbedragen (exclusief rente)

	Steun verbonden met maatregel 2002 (excl. rente) ontvangen per 30.9.2014	Steun verbonden met maatregel 2003 (excl. rente) ontvangen per 30.9.2014	Totale steun (excl. rente) ontvangen per 30.9.2014
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
30.9.2014	7 131 972	2 014 077	9 146 049
Totaal	43 440 265	12 267 579	55 707 844

7.2. De terug te vorderen steun

- (689) Gelet op de conclusies van deel 6.3.2 met betrekking tot de verenigbaarheid van de steun ten faveure van BSCA, vormt alleen het verschil tussen de vergoeding tegen marktconform tarief (berekend volgens de in de overwegingen (680) tot en met (683) beschreven methoden) en de vergoeding die BSCA sinds 4 april 2014 betaalt, terug te vorderen steun.
- (690) De periode van 4 april 2014 tot en met 1 oktober 2014 omvat 180 dagen, zodat de terug te vorderen steun (exclusief rente) per 1 oktober 2014 uitkomt op $(180/365) \cdot 12\,228\,234$ EUR, zijnde 6 030 362 EUR.
- (691) Daarbij komt dat BSCA, zolang de door haar verschuldigde concessievergoeding niet op het niveau van een marktconform tarief wordt gebracht, onrechtmatige en onverenigbare steun zal blijven ontvangen, waarvan de bedragen zullen moeten worden teruggevorderd.
- (692) Ingeval de door BSCA betaalde concessievergoeding in de loop van 2014 op het niveau van de in tabel 32 vermelde concessievergoeding tegen marktconform tarief wordt gebracht, zal het terug te vorderen steunbedrag (exclusief rente) volgens de onderstaande formule worden berekend:

waarbij N het aantal dagen is tussen 4 april 2014 en de datum waarop de door BSCA betaalde concessievergoeding op het niveau is gebracht van de concessievergoeding tegen marktconform tarief,

$$\text{het terug te vorderen steunbedrag (exclusief rente)} = (N/365) \cdot \text{steunbedrag voor 2014} \\ = (N/365) \cdot 12\,228\,234 \text{ EUR.}$$

- (693) Ingeval de door BSCA betaalde concessievergoeding in de loop van 2015 op het niveau van de in tabel 32 vermelde concessievergoeding tegen marktconform tarief wordt gebracht, zal het terug te vorderen steunbedrag (exclusief rente) volgens de formule worden berekend:

waarbij N' het aantal dagen is tussen 1 januari 2015 en de datum waarop de door BSCA betaalde concessievergoeding op het niveau zal worden gebracht van de

concessievergoeding tegen marktconform tarief,

het terug te vorderen steunbedrag (exclusief rente)

= voor 2014 terug te vorderen steunbedrag (exclusief rente) + voor 2015 terug te vorderen steunbedrag (exclusief rente)

= ((aantal dagen tussen 4 april en 31 december 2014)/365)*steunbedrag voor 2014 + (N'/365)*steunbedrag voor 2015

= (272/365)*12 228 234 + (N'/365)*12 472 799

= 9 112 547+ N'*34 172 EUR.

- (694) De Belgische autoriteiten moeten het overeenkomstig de in de overwegingen (692) en (693) vermelde formules berekende bedrag terugvorderen binnen een termijn van vier maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit.
- (695) De Belgische autoriteiten moeten het terug te vorderen bedrag vermeerderen met de terugvorderingsrente, berekend vanaf elk van de data waarop de steun daadwerkelijk werd toegekend tot en met de daadwerkelijke terugvordering ervan²⁴⁹, overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004²⁵⁰. De Commissie is van oordeel dat de datum waarop de steun beschikbaar werd gesteld, overeenstemt met de data waarop de concessievergoedingen onder het markt-tarief zoals die zijn vastgesteld in de overeenkomsten SOWAER/BSCA die van kracht waren op het ogenblik van de betaling in kwestie, zijn betaald.
- (696) Dit besluit laat de terugvordering onverlet van eventuele andere aan BSCA toegekende staatssteun waarop dit besluit geen betrekking heeft.
- (697) Bij brief van 7 mei 2014 heeft België erin toegestemd dat de Commissie in het kader van deze zaak, rekening houdende met de toezegging van de diensten van de Commissie om zo snel als mogelijk een Nederlandse vertaling van het besluit mee te delen, bij wijze van uitzondering, in het Frans overeenkomstig artikel 297 VWEU kennis kon geven van het besluit. België heeft ermee ingestemd dat alleen de tekst van het besluit in de Franse taal authentiek is en dat het besluit in werking treedt bij de kennisgeving ervan in het Frans,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De maatregelen ten faveure van Ryanair Ltd (hierna "Ryanair" genoemd) - namelijk de toezegging van de Waalse regering aan Ryanair van 6 november 2001, het contract tussen BSCA en Ryanair van 2 december 2001, de Promocy-overeenkomst van 12 december 2001, het contract tussen Promocy en Leading Verge van 31 januari 2002, het ministerieel besluit van 11 juni 2004, de brief van BSCA aan Ryanair van 24 juni 2004, de zakelijke overeenkomst tussen BSCA en Ryanair van 9 december 2005, de wijzigingsclausule van 6 december 2010 bij het contract tussen BSCA en Ryanair en de overdracht door BSCA van de aandelen-Promocy van 31 maart 2010 - vormen geen staatssteun ten faveure van Ryanair Ltd in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
2. De maatregelen ten faveure van Brussels South Charleroi Airport (hierna "BSCA" genoemd) bestaande uit de overeenkomst van 4 april 2006 tussen Société wallonne des aéroports (hierna "SOWAER" genoemd) en BSCA, wijzigingsclausule nr. 5 van 10 maart

²⁴⁹ Zie artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 659/99.

²⁵⁰ PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

2006 bij de overeenkomst tussen het Waals Gewest en BSCA en wijzigingsclausule nr. 6 van 15 januari 2008 bij de overeenkomst tussen het Waals Gewest en BSCA, vormen geen staatssteun ten faveure van BSCA in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

1. De maatregelen die België, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, onrechtmatig ten faveure van BSCA ten uitvoer heeft gelegd uit hoofde van de subconcessieovereenkomst van 15 april 2002 tussen SOWAER en BSCA en wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst tussen het Waals Gewest en BSCA, alsmede uit hoofde van het investeringsbesluit van het Waals Gewest van 3 april 2003, vormen tot en met 3 april 2014 op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbare staatssteun.
2. De op 3 december 2002 door SOWAER onderschreven kapitaalverhoging van BSCA is, in de aanname dat deze staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, staatssteun die met de interne markt verenigbaar is op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 3

De maatregelen die België, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, onrechtmatig ten faveure van BSCA ten uitvoer heeft gelegd uit hoofde van de subconcessieovereenkomst van 15 april 2002 tussen SOWAER en BSCA en wijzigingsclausule nr. 3 van 29 maart 2002 bij de overeenkomst tussen het Waals Gewest en BSCA, alsmede uit hoofde van het investeringsbesluit van het Waals Gewest van 3 april 2003, vormen vanaf 4 april 2014 op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van dat Verdrag met de interne markt onverenigbare staatssteun.

Artikel 4

1. België beëindigt de in artikel 3 bedoelde steunmaatregelen door de door BSCA verschuldigde concessievergoeding ten minste op het niveau te brengen van de concessievergoeding tegen marktconform tarief en door van de begunstigde de uit hoofde van de in artikel 3 bedoelde maatregelen ontvangen steun terug te vorderen vanaf 4 april 2014.
2. De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij de begunstigde ter beschikking zijn gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
3. De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004.
4. België schorst alle uitstaande betalingen van de in artikel 3 bedoelde steun vanaf de datum van vaststelling van dit besluit.

Artikel 5

1. De terugvordering van de in artikel 3 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.
2. België zorgt ervoor dat onderhavig besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 6

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

- (a) de data waarop BSCA de concessievergoedingen voor 2014 heeft betaald, en de berekening van de terugvorderingsrente;
 - (b) een nadere beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;
 - (c) de bescheiden waaruit blijkt dat de begunstigde is gelast de steun terug te betalen.
2. België houdt de Commissie op de hoogte van de stand van uitvoering van de nationale maatregelen die het heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de in artikel 3 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en de terugvorderingsrente.

Artikel 7

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, op 1 oktober 2014

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter

Inlichtingen over de ontvangen, terug te vorderen en reeds teruggevorderde steunbedragen

Identiteit van de begunstigde	Totaal aan steun ontvangen bedrag (°)	Totaal aan steun terug te vorderen bedrag (°) (Hoofdsom)	Totaal reeds terugbetaalde bedrag	
			(Hoofdsom)	Rente

(°) in miljoen EUR