



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 01.10.2014
C(2014) 6834 final

OPENBARE VERSIE

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

**Betreft: Steunmaatregel SA.38105 (2014/C) (ex 2014/NN) – België
Subsidie voor bepaalde op de luchthaven Brussel-Nationaal actieve
luchtvaartmaatschappijen**

Excellentie,

Met dit schrijven stelt de Commissie België ervan in kennis dat zij, na onderzoek van de door uw autoriteiten met betrekking tot de bovengenoemde maatregelen verstrekte inlichtingen, heeft besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden.

1 DE PROCEDURE

- (1) Op 19 december 2013 werd in een persbericht van de Belgische ministerraad aangekondigd dat een ontwerp van koninklijk besluit was goedgekeurd waarmee een toelage werd ingevoerd voor de gebruikers van de diensten van Brussels Airport Company, de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal.
- (2) Bij brief van 31 december 2013 heeft International Airlines Group (IAG) bij de Commissie een klacht ingediend tegen deze maatregelen.

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

- (3) Bij brief van 2 januari 2014 heeft ook de luchtvaartmaatschappij Ryanair een klacht in die zin ingediend.
- (4) Bij brief van 13 januari 2014 heeft de Commissie de klachten van IAG en Ryanair naar België doorgeleid en België om aanvullende inlichtingen gevraagd. De Belgische autoriteiten hebben hun opmerkingen bij brief van 5 februari 2014 ingediend.
- (5) Op 11 februari 2014 heeft de Commissie België een verzoek om inlichtingen gezonden. De Belgische autoriteiten hebben hun opmerkingen bij brief van 2 april 2014 ingediend.
- (6) Op 26 mei 2014 heeft Ryanair een nieuwe brief aan de diensten van de Commissie gezonden, waarin zij aanvullende opmerkingen verschaft en waaraan zij het koninklijk besluit had gehecht waarmee de maatregel werd toegekend.
- (7) Op 25 juli 2014 heeft de burgerbeweging "Plan Wathélet, Pas Question!" zich tot de Commissie gewend om haar aandacht op deze maatregel te vestigen.

2 ALGEMENE INFORMATIE OVER DE LUCHTHAVEN

2.1 Kenmerken van de luchthaven en gebruik

- (8) De luchthaven Brussel-Nationaal (Brussels Airport) ligt op twaalf kilometer ten noordoosten van Brussel, in de gemeente Zaventem.
- (9) In 2013 verwerkte de luchthaven ongeveer 19 miljoen passagiers. De theoretische maximumcapaciteit van de luchthaven wordt geraamd op 35 miljoen passagiers. De luchthaven draait momenteel dus op ongeveer 55% van haar capaciteit. De evolutie van het passagiersverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal sinds 2005 wordt in onderstaande tabel 1 samengevat.

Tabel 1: Verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal in de periode 2005-2014 (commercieel en niet-commercieel)¹

Jaar	Passagiers	Vliegbewegingen
2005	16 179 733 (+ 3,50%)	253 255 (- 0,30%)
2006	16 707 892 (+ 3,30%)	254 772 (+ 0,60%)
2007	17 877 618 (+ 7,10%)	264 366 (+ 3,80%)
2008	18 515 730 (+ 3,40%)	258 795 (- 2,10%)
2009	16 999 154 (- 8,20%)	231 668 (- 10,5%)
2010	17 180 606 (+ 1,10%)	225 682 (- 2,60%)
2011	18 786 034 (+ 9,30%)	233 758 (+ 3,60%)
2012	18 971 332 (+ 1%)	223 431 (- 4%)
2013	19 133 222 (+ 0,90%)	216 678 (- 3%)

¹ De cijfers tussen haakjes geven het verschil aan in passagiersaantallen of vliegbewegingen ten opzichte van het jaar voordien.

2014²	9 952 018 (+ 11,80%)	111 470 (+ 5,1%)
-------------------------	-----------------------------	-------------------------

- (10) De luchthaven Brussel-Nationaal ontvangt vooral Europees en internationaal commercieel verkeer. De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aandeel van het Europese en het internationale passagiersverkeer in het totale verkeersvolume op de luchthaven.

Tabel 2: Evolutie aandeel EU/niet-EU commercieel passagiersverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal in de periode 2005-2013

	EU	Niet-EU	TOTAAL
2005	11 089 996 (68,74%)	5 043 410 (31,26%)	16 133 406
2006	11 760 414 (70,56%)	4 906 108 (29,44%)	16 666 522
2007	12 235 290 (68,59%)	5 602 924 (31,41%)	17 838 214
2008	11 986 491 (64,9%)	6 493 416 (35,1%)	18 479 907
2009	10 730 415 (63,2%)	6 240 239 (36,8%)	16 970 654
2010	10 530 785 (61,4%)	6 618 631 (38,6%)	17 149 416
2011	11 650 291 (62,1%)	7 105 912 (37,9%)	18 756 203
2012	11 437 193 (60,4%)	7 506 495 (39,6%)	18 943 688
2013	11 661 585 (61%)	7 443 813 (39%)	19 105 398

- (11) De luchthaven Brussel-Nationaal dient als hub voor diverse luchtvaartmaatschappijen zoals Brussels Airlines en haar partner-luchtvaartmaatschappijen binnen de Star Alliance, alsmede voor Jet Airways.
- (12) Momenteel zijn 42 luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven Brussel-Nationaal actief. De vijf belangrijkste luchtvaartmaatschappijen die in 2013 op de luchthaven Brussel-Nationaal actief waren, worden in de onderstaande tabel gegeven.

Tabel 3: Belangrijkste op de luchthaven Brussel-Nationaal actieve luchtvaartmaatschappijen

	Aantal vertrekkende passagiers (incl. transit- en transferpassagiers)	
	2013	2012

² Periode 1.1.2014 - 30.6.2014.

Brussels Airlines	2 957 455	2 931 025
Jetair Fly	725 800	720 655
Thomas Cook	411 636	411 093
Lufthansa	410 153	420 072
EasyJet	396 969	382 875

- (13) Sinds februari 2014 vliegen ook lowcostmaatschappijen Ryanair en Vueling op de luchthaven Brussel-Nationaal. Ryanair kondigde aan dat zij verwachtte in 2014 meer dan 1,5 miljoen passagiers te vervoeren vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal. Om die doelstelling te bereiken, heeft de luchtvaartmaatschappij negen verbindingen geopend vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal en heeft zij er haar tweede basis in België gevestigd, na die van Brussels South Charleroi Airport (BSCA). Vueling kondigde dan weer aan 700 000 passagiers te willen vervoeren in 2014. Met het oog daarop zal zij op termijn vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal op elf nieuwe bestemmingen vliegen, waarbij nog drie zomerbestemmingen zullen komen.

2.2 Brussels Airport Company, exploitant en eigenaar van de luchthaveninfrastructuur

- (14) Sinds 2004 wordt de luchthaven Brussel-Nationaal geëxploiteerd door Brussels Airport Company NV (hierna "BAC" genoemd) overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (BIAC) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties³ (hierna "het KB van 27 mei 2004" genoemd). BAC is ook de eigenaar van de luchthaveninstallaties.
- (15) BAC is de opvolger van de naamloze vennootschap van publiek recht Brussels International Airport Company (BIAC). BIAC werd omgedoopt tot The Brussels Airport Company NV tijdens de algemene aandeelhoudersvergadering van 4 oktober 2006. Op 1 juli 2013 kreeg de exploitant van de luchthaven Brussel-Nationaal zijn huidige naam, Brussels Airport Company.
- (16) BAC is een particuliere onderneming. De aandelen-BAC zijn voor 75% in handen van particuliere investeerders: 38,99% in handen van een Canadees pensioenfonds⁴ en 36,01% in handen van een Australische groep⁵. De resterende aandelen (25%) zijn in handen van de Belgische Staat. De raad van bestuur is samengesteld uit 11 leden, waarvan vier leden zijn

³ Koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, *Belgisch Staatsblad* van 24.6.2004.

⁴ Ontario Teachers' Pension Plan.

⁵ MAp Airports via Macquarie European Infrastructure Fund I en Macquarie European Infrastructure Fund III.

aangeduid door de Belgische Staat, onder wie de voorzitter van de raad van bestuur.

2.3 Regelgevingskader voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal

- (17) Krachtens artikel 6, lid 1, punt X, onder 7), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende institutionele hervormingen wordt de bevoegdheid van de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens aan de gewesten toevertrouwd, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal waarvan de exploitatie onder de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid valt. Volgens het antwoord van de Belgische autoriteiten van 2 april 2014 betreft de enige uitzondering op deze bevoegdheidsverdeling de beveiliging en de veiligheid op de luchthaven, die tot de uitsluitende bevoegdheden van de federale overheid behoren aangezien het hier een bevoegdheid van openbare orde betreft.
- (18) In hoofdstuk IV van het KB van 27 mei 2004⁶ worden de exploitatievoorwaarden voor de installaties van de luchthaven Brussel-Nationaal vastgelegd. Deze exploitatie is afhankelijk gesteld van de voorafgaande toekenning bij koninklijk besluit van een individuele exploitatielicentie van onbepaalde duur. In artikel 30 van het KB van 27 mei 2004 is voor de houder van de exploitatielicentie onder meer deze verplichting vastgelegd:
- "1° de luchthaveninstallaties onderhouden en ontwikkelen in economisch aanvaardbare omstandigheden op zodanige wijze dat de beveiliging van de personen en de veiligheid van de luchthaveninstallaties, de voortdurende certificatie van de luchthaveninstallaties, een voldoende capaciteit rekening houdend met de ontwikkeling van de vraag en de internationale rol van de luchthaven Brussel-Nationaal evenals een hoog kwaliteitsniveau worden verzekerd;"
- (19) Overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal⁷ (hierna "het licentie-KB" genoemd) is deze licentie toegekend aan BAC. Volgens artikel 4, punt 4, van dat licentie-KB verzekert BAC "het handhaven van de veiligheid en de beveiliging op de grond, met uitsluiting van de taken van algemene politie en luchtvaartinspectie, alsook van de militaire taken". Volgens artikel 7, punt 1, moet BAC "de luchthaveninstallaties onderhouden en ontwikkelen in economisch aanvaardbare omstandigheden zodat de veiligheid en de beveiliging van personen en luchthaveninstallaties [...] worden verzekerd".
- (20) Op de luchthaven Brussel-Nationaal zijn er "gereguleerde activiteiten" waarvan de inkomsten mogen worden geïnd door de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven (in dit geval, BAC) en die worden

⁶ Koninklijk besluit van 27 mei 2004 betreffende de omzetting van Brussels International Airport Company (B.I.A.C.) in een naamloze vennootschap van privaatrecht en betreffende de luchthaveninstallaties, *Belgisch Staatsblad* van 24.6.2004.

⁷ Koninklijk besluit van 21 juni 2004 betreffende de toekenning van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal aan de naamloze vennootschap B.I.A.C.

gecontroleerd door middel van een formule voor tariefcontrole⁸. Bij deze gereguleerde activiteiten gaat het om:

- a) het landen en opstijgen van vliegtuigen;
 - b) het stationeren van vliegtuigen;
 - c) het gebruik door de passagiers van de luchthaveninstallaties die te hunner beschikking staan;
 - d) de brandstofvoorziening voor de vliegtuigen door middel van gecentraliseerde infrastructuur;
 - e) de diensten om de veiligheid van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren.
- (21) Wat deze formule voor tariefcontrole betreft, is in artikel 30, punt 7, van het KB van 27 mei 2004 bepaald dat deze formule door de houder van de exploitatielicentie wordt vastgesteld, na raadpleging van de representatieve organisaties van de gebruikers, en moet dienen ter beperking van de evolutie van de inkomsten die de houder van de exploitatielicentie per verkeerseenheid voor de gereguleerde activiteiten mag innen⁹.
- (22) Voorts is in artikel 42 van het licentie-KB bepaald dat de in het KB van 27 mei 2004 bedoelde formule voor tariefcontrole zo wordt vastgesteld dat:
- "1° de totaal gereguleerde kosten weerspiegeld worden op basis van de resultaten van het ABC kostenmodel;
- 2° een billijke winstmarge wordt gewaarborgd ter vergoeding van de geïnvesteerde kapitalen, met name met het oog op het waarborgen van de ontwikkeling van de luchthaveninstallaties [...];
- 3° de tarieven van de luchthavenvergoedingen voor de gereguleerde activiteiten worden afgestemd op het niveau van de tariefpraktijken van de referentieluchthavens op basis van de resultaten van het tarievenbenchmarkmodel."
- (23) Zoals in punt 20, onder e), van dit besluit werd aangegeven, maken de diensten om de veiligheid van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren, deel uit van de gereguleerde activiteiten. BAC legt de luchtvaartmaatschappijen een veiligheidstoeslag (*security charge*) op voor iedere passagier die vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal vertrekt. Volgens een brochure met de tarieven voor de luchthavenactiviteiten van BAC van toepassing sinds 1 april 2014 bedraagt deze veiligheidstoeslag

⁸ Artikel 1, punt 12, van het licentie-KB.

⁹ Artikel 30, punt 7, van het licentie-KB.

6,71 EUR per passagier (vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers)¹⁰.

3 BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

- (24) De maatregel waarop dit besluit ziet, is de toekenning, op grond van een koninklijk besluit van 7 januari 2014¹¹ (hierna "het subsidie-KB" genoemd), van een subsidie aan BAC, die vervolgens moet worden herverdeeld over de luchtvaartmaatschappijen die aan bepaalde in dat koninklijk besluit vermelde voorwaarden voldoen en die hier in punt 26 nader worden beschreven.
- (25) Op grond van artikel 1 van het subsidie-KB krijgt BAC jaarlijks een subsidie van 19 miljoen EUR ten behoeve van beveiligingsinfrastructuur. Deze subsidie wordt toegekend in de begrotingsjaren 2014, 2015 en 2016. Zij wordt vóór 31 maart van elk jaar gestort op de rekening van BAC.
- (26) Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB herverdeelt BAC aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, hebben vervoerd, de in artikel 1 bedoelde subsidie voor een bedrag dat overeenstemt met een deel van wat door hen gestort werd ten behoeve van de diensten om de beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren.
- (27) Volgens artikel 2, lid 2, van datzelfde KB wordt het aan iedere gebruiker die aan de voorwaarden van lid 1 van datzelfde artikel voldoet, teruggestorte bedrag "jaarlijks berekend op basis van het aantal vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers inbegrepen, voor de jaren 2013, 2014 en 2015; vanaf de 400 000e passagier per jaar wordt de gebruiker vrijgesteld, voor de jaren 2013, 2014 en 2015, van de betaling van de prestaties met het oog op het verzekeren van de beveiliging van de passagiers en de beveiliging van de luchthaveninstallaties, voor een maximum bedrag van negentien miljoen euro (19.000.000 EUR) per jaar."
- (28) Voorts wordt in dat KB bepaald dat deze begrotingsmaatregel in de loop van 2015 wordt geëvalueerd zodat deze kan worden aangepast voordat de nieuwe tariefperiode 2016-2021 aanvangt.
- (29) Het KB heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2013.

¹⁰ *Charges & fees at Brussels Airport*, van toepassing sinds 1.4.2014 (blz. 8), beschikbaar onder: <http://www.brusselsairport.be/fr/cf/res/pdf/en/aptcharges14>.

¹¹ Koninklijk besluit tot toekenning van een toelage aan Brussels Airport Company, houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal, voor de ondersteuning van infrastructuur inzake beveiliging, *Belgisch Staatsblad* van 23.4.2014.

4 BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

- (30) In dit deel gaat de Commissie na of het bij de in deel 3 beschreven maatregel mogelijk gaat om staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen (deel 4.1), voordat zij ingaat op de kwestie van de verenigbaarheid van de mogelijke steun (deel 4.2) en de kwestie van de onrechtmatigheid en de terugvordering van die steun onderzoekt (deel 4.3).

4.1 De vraag of er sprake is van steun ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen

- (31) Volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (32) Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken, moet dus aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: 1) de begunstigde of begunstigden is of zijn ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag; 2) de betrokken maatregel wordt toegekend uit staatsmiddelen en is aan de Staat toe te rekenen; 3) met de maatregel wordt de begunstigde(n) ervan een voordeel verleend; 4) het voordeel is selectief, en 4) de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden¹².

4.1.1 De begrippen "onderneming" en "economische activiteit"

- (33) Zoals in punt 27 van de richtsnoeren luchtvaartsteun wordt herhaald, vormt de activiteit van luchtvaartmaatschappijen die bestaat uit het aanbieden van vervoersdiensten aan passagiers en/of ondernemingen, een economische activiteit.
- (34) Aangezien de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal waaraan BAC de subsidie moet herverdelen, luchtvaartmaatschappijen zijn, is de Commissie in dit stadium van de procedure van mening dat hun activiteiten economisch van aard zijn in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

4.1.2 Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de Staat

- (35) De subsidie wordt toegekend op grond van een koninklijk besluit dat de Ministerraad heeft goedgekeurd. In artikel 6 van dat koninklijk besluit is bepaald dat de minister bevoegd voor de luchtvaart is belast met de uitvoering van het besluit.

¹² Zie bijv. arrest van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze / Cassa di Risparmio di Firenze, Jurispr. 2006, blz. I-289, punt 129.

- (36) De subsidie is afkomstig uit de Belgische rijksbegroting. In artikel 3 van het subsidie-KB is immers aangegeven: "De toelage bedoeld in artikel 1 wordt aangerekend op de basisallocatie 52.60.31.32.01, "Steun aan de luchtvaartsector", [...] van de begroting van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer voor het begrotingsjaar 2014."
- (37) Ook al wordt de subsidie aan de begunstigde luchtvaartmaatschappijen uitgekeerd via BAC, een onderneming waarvan 75% van de aandelen in handen zijn van particuliere investeerders, toch is BAC, volgens de informatie waarover de Commissie in dit stadium van de procedure beschikt, verplicht om de subsidie volledig door te geven aan de luchtvaartmaatschappijen. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB herverdeelt BAC aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers (transit- en transferpassagiers niet inbegrepen) hebben vervoerd, de in artikel 1 bedoelde subsidie voor een bedrag dat overeenstemt met een deel van wat door hen gestort werd ten behoeve van de diensten om de beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren. België heeft verklaard¹³ dat, mochten de bedragen die BAC aan de luchtvaartmaatschappijen moet overdragen, in een bepaald jaar lager uitvallen dan het bedrag van 19 miljoen EUR dat de onderneming heeft ontvangen, het niet door BAC overgedragen gedeelte onverwijld zal worden teruggestort.
- (38) Op basis van deze elementen, ten aanzien waarvan de Commissie België en de partijen verzoekt opmerkingen te maken, is de Commissie in dit stadium van de procedure van oordeel dat de maatregel aan de Staat valt toe te rekenen en door België uit staatsmiddelen is verleend in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

4.1.3 Selectief voordeel

A. Voordeel

- (39) In dit stadium van de procedure is de Commissie van mening dat de maatregel een voordeel vormt voor de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden die in artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB zijn vastgesteld. Immers, op grond van artikel 2 van dat koninklijk besluit herverdeelt BAC de subsidie aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, hebben vervoerd, en dit volgens de in datzelfde artikel bepaalde concrete voorwaarden. Het staat BAC dus niet vrij om de bij de luchtvaartmaatschappijen geïnde toeslagen ongewijzigd te laten, nadat zij de door het koninklijk besluit ingestelde subsidie heeft ontvangen. Integendeel, het koninklijk besluit verplicht BAC om bepaalde luchtvaartmaatschappijen de effecten van deze subsidie te laten genieten. In dit stadium ziet het ernaar uit dat deze maatschappijen hier een economisch voordeel uit puren - hetzij in de vorm van betalingen die zij van BAC

¹³ Notitie van België van 2.4.2014, antwoord op vraag nr. 13.

ontvangen, hetzij in de vorm van luchthavengelden die lager liggen dan anders het geval was geweest - en dat dit voordeel niet valt terug te voeren op het door BAC vrij bepaalde zakelijke beleid, maar op het door de federale overheid vastgestelde koninklijk besluit.

- (40) Zodoende zou die subsidie - zelfs in de aanname dat deze niet diende om de niet-economische activiteiten van BAC te financieren, dat zij beperkt zou blijven tot de voor BAC bij de uitoefening van die activiteiten ontstane kosten en geen discriminatie tussen luchthavens zou veroorzaken - gezien de in dit stadium beschikbare elementen niettemin een economisch voordeel opleveren voor de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB, als gevolg van het hier beschreven herverdelingsmechanisme.
- (41) De Commissie verzoekt België opmerkingen te maken bij deze voorlopige conclusies en nadere gegevens te verschaffen over de in artikel 2 van het subsidie-KB beschreven maatregel. Met name wil de Commissie nadere informatie ontvangen over de concrete wijze waarop de subsidie wordt berekend die over elk van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen moet worden herverdeeld. Ook wil de Commissie vernemen of deze herverdeling plaatsvindt door een betaling en/of een vrijstelling van de betaling van de beveiligingstoeslag.

B. Selectiviteit

- (42) Op grond van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB kunnen alleen gebruikers die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, hebben vervoerd, de maatregel genieten.
- (43) Volgens de krant *L'Echo*¹⁴ zouden slechts drie maatschappijen aan de bovenstaande voorwaarden voldoen: Brussels Airlines, Jetairfly en Thomas Cook Belgium. Nog steeds volgens datzelfde krantenartikel zou Brussels Airlines dankzij deze maatregel reeds 15 miljoen EUR ontvangsten in zijn boekhouding over 2013 hebben ingeschreven.
- (44) In dit stadium van de procedure is de Commissie van mening dat de maatregel om meerdere redenen selectief is:
- de maatregel komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen - en niet aan andere vormen van passagiersvervoer;
 - hij komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven Brussel-Nationaal gebruiken - en niet aan alle luchtvaartmaatschappijen, en
 - hij komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan een aantal voorwaarden inzake verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal in 2012 - en niet aan alle luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven Brussel-Nationaal gebruikmaken.

¹⁴ *L'Echo* van dinsdag 22.4.2014. Zie ook het artikel in *De Tijd* van 2.5.2014 onder de kop "EU start onderzoek naar steun Brussels Airlines".

- (45) In dit verband lijken de criteria waarmee deze steun wordt toegewezen - nl. "[in 2012] meer dan 400 000 vertrekkende passagiers vervoerd hebben, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen" - bijzonder discriminerend en zonder enig verband met de doelstelling en de aard van de maatregel, hetgeen in de feiten de drie genoemde luchtvaartmaatschappijen begunstigt, met uitsluiting van alle andere gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, met name nieuwkomers zoals Ryanair en Vueling.
- (46) België heeft een aantal argumenten aangedragen om aan te tonen dat de maatregel niet selectief is voor de luchtvaartmaatschappijen die daarvoor in aanmerking komen. Deze argumenten kunnen als volgt worden samengevat:
- (i) De keuze voor een drempel van 400 000 passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, om de begunstigde gebruikers te bepalen
- (47) Volgens België is het achterliggende idee van deze maatregel om voor de beveiligingskosten het degressieve karakter van de marginale kosten per passagier tot uiting brengen en zo te vermijden dat de gebruikers worden bestraft die het sterkst bijdragen tot de ontwikkeling van het aantal passagiers op de luchthaven.
- (48) Wat betreft de keuze voor een drempel van 400 000 passagiers, transit- en transferpassagiers niet inbegrepen, verklaart België dat deze drempel is bepaald op basis van de volgende analyses:
- i. 41% van de beveiligingskosten is vast, terwijl 59% variabel is;
 - ii. de transfer van passagiers is niet vrij van beveiligingskosten, hetgeen een opmerkelijk verschil is met talrijke Europese luchthavens. Volgens de Belgische Staat brengt deze tariefregeling niet het degressieve karakter van de beveiligingskosten tot uiting. Bovendien zouden de reële kosten van de passagiersafhandeling niet tot uiting komen via deze tariefregeling;
 - iii. de luchtvaartmaatschappijen die passagiers vervoeren, dragen sterker bij in de beveiligingskosten dan de luchtvrachtvervoerders omdat de toeslagen zijn gebaseerd op het aantal passagiers, terwijl een belangrijk deel van de beveiligingskosten voortvloeit uit de beveiligingsactiviteiten ten behoeve van deze luchtvrachtvervoerders.
- (49) Volgens België zou deze prikkel pas vanaf een drempel van 400 000 vertrekkende passagiers voelbaar zijn. Een lager aantal zou, volgens België, een verwatering betekenen van de maatregel die slechts een derde dekt van de kosten van de luchthavenbeveiliging, terwijl een hoger aantal deze doelstelling onbereikbaar zou maken voor de luchtvaartmaatschappijen die zich op de locatie van Zaventem willen ontwikkelen.

- (50) De Commissie stelt zich vragen bij de geldigheid van de argumenten van België. Deze argumenten lijken in de eerste plaats te berusten op de doelstelling om luchtvaartmaatschappijen naar rato van de kosten die te hunnen laste vallen, te laten profiteren van de tenlasteneming door de Staat van een deel van de beveiligingskosten van BAC. Niettemin wijst, ook al mag niet worden uitgesloten dat de beveiligingskosten per passagier afnemen als gevolg van het bestaan van vaste kosten, in dit stadium niets erop dat pas vanaf de vierhonderdduizendste passagier met dit degressieve effect rekening hoeft te worden gehouden, en dat de luchtvaartmaatschappijen die minder passagiers vervoeren, niet de tenlasteneming door de Staat van de beveiligingskosten van BAC zouden kunnen krijgen. Bovendien wordt het argument dat een drempel van minder dan 400 000 passagiers de maatregel zou doen verwateren, niet door enige cijfermatige analyse onderbouwd. Meer algemeen heeft België tot dusver geen berekening of gekwantificeerde raming verschaft die kan verantwoorden waarom voor een drempel van 400 000 passagiers is gekozen - en niet voor een andere.
- (51) Voorts blijkt uit het in punt 49 samengevatte argument dat een van de doelstellingen van de betrokken maatregel erin bestaat de luchtvaartmaatschappijen te stimuleren hun verkeersvolumes op de luchthaven Brussel-Nationaal op te drijven. In dat verband wil de Commissie in de eerste plaats opmerken dat deze doelstelling geen verband lijkt te houden met het stelsel van de luchthavengelden waarvan de maatregel een onderdeel lijkt te zijn, en dat de opzet ervan dus ertoe beperkt lijkt te zijn om luchtvaartmaatschappijen de toeslagen te doen betalen die de kosten met betrekking tot hun activiteiten op de luchthaven tot uiting brengen. Voorts lijken, wanneer het de bedoeling van België is om de verkeersstromen op de luchthaven Brussel-Nationaal uit te breiden, de redenen waarom deze stimuleringsregeling beperkt blijft tot de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 meer dan 400 000 passagiers hebben vervoerd, niet duidelijk te zijn. Hoe dan ook kan dit soort argument alleen worden onderzocht om de steun op zijn verenigbaarheid te toetsen. In dit stadium van de procedure is de Commissie van mening dat dit soort argument niets afdoet aan het selectieve karakter van de maatregel.
- (ii) De opnemings van transfer- en transitpassagiers
- (52) Daarenboven merkt de Commissie op dat daar waar, op grond van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB, de transfer- en transitpassagiers zijn uitgesloten bij de berekening van het aantal passagiers dat wordt gehanteerd om te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen in aanmerking komen, dit soort passagiers dan weer wel wordt meegerekend wanneer het erom gaat de bedragen vast te stellen die, op grond van artikel 2, lid 2, van datzelfde subsidie-KB, aan elk van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen moet worden doorgestort.

- (53) Volgens de pers speelt het feit dat bij het bepalen van de luchtvaartmaatschappijen die de herverdeling van de subsidie kunnen krijgen, transfer- en transitpassagiers niet worden meegerekend, om nadien diezelfde transfer- en transitpassagiers mee te nemen in de berekening van het over elk van de luchtvaartmaatschappijen te verdelen bedrag, in het voordeel van Brussels Airlines¹⁵.
- (54) De Commissie verzoekt België op dit punt opmerkingen te maken. De Commissie vraagt België met name aan te geven: i) welke ondernemingen de maatregel op grond van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB kunnen genieten, en ii) om welke begunstigde ondernemingen het zou gaan indien transfer- en transitpassagiers bij de berekening van het aantal passagiers zouden worden meegeteld. Ook vraagt zij België om haar per luchtvaartmaatschappij de bedragen mee te delen die BAC voor het jaar 2014 moet betalen, i) op grond van het bepaalde in artikel 2, lid 2, van de subsidie-KB en ii) op grond van diezelfde bepalingen, doch ongerekend de transit- en transferpassagiers.
- (iii) De keuze voor het jaar 2012
- (55) Volgens België¹⁶ is voor 2012 als referentiejaar gekozen omdat dit het laatste jaar was waarvoor cijfergegevens beschikbaar waren op het ogenblik dat de Ministerraad besliste de maatregel goed te keuren.
- (56) Niettemin heeft de Commissie vragen bij de geldigheid van dit argument. Zij vraagt zich af waarom België het nodig achtte om zich te baseren op verkeersvolumes op het tijdstip van de vaststelling van de maatregel en waarom er niet mee kon worden volstaan de verkeersvolumes te gebruiken van het tijdstip waarop het aan iedere gebruiker door te storten bedrag moest worden berekend. In dat verband constateert de Commissie dat voor het berekenen van het over elke luchtvaartmaatschappij te herverdelen bedrag in het betrokken KB is bepaald dat rekening wordt gehouden met het aantal vertrekkende passagiers voor de jaren 2013, 2014 en 2015. Zij vraagt zich af waarom België niet besloten heeft om met diezelfde cijfergegevens rekening te houden om te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen in aanmerking komen.
- (57) Voorts wijst de Commissie erop dat een criterium voor de selectie van de begunstigde ondernemingen dat is gebaseerd op de voor 2012 waargenomen verkeersvolumes, niet lijkt te stroken met de doelstelling om de ontwikkeling van de verkeersvolumes te stimuleren, zoals door België wordt aangevoerd om het criterium voor de selectie van de begunstigde ondernemingen te verantwoorden. Voor een maatschappij die in 2012 niet de drempel van 400 000 passagiers haalde, zal deze maatregel geen prikkel zijn om vanaf 2014 nieuwe verbindingen te openen vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal of om, indien zij reeds dit soort verbindingen exploiteert, haar verbindingen vanaf die luchthaven uit te breiden.

¹⁵ *L'Echo* van dinsdag 22.4.2014.

¹⁶ Brief van de Belgische autoriteiten van 2.4.2014.

(iv) Conclusie

- (58) Geconcludeerd moet worden dat de Commissie in dit stadium van de procedure van oordeel is dat met de maatregel een selectief voordeel wordt verleend aan de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB.
- (59) In dat verband wijst de Commissie erop dat op 26 augustus 2014 op de website van Melchior Wathelet¹⁷, op dat ogenblik Vice-Eerste minister en voormalig staatssecretaris voor Energie, Milieu, Mobiliteit en Institutionele Hervormingen, te lezen stond: "(...) de kern [heeft] in december 2012 beslist om jaarlijks een enveloppe van 20 miljoen toe te kennen aan de Belgische luchtvaartmaatschappijen (...)". Op 27 augustus 2014 verklaarde Catherine Fonck, op dat ogenblik staatssecretaris voor Mobiliteit: « Il y a une décision du gouvernement et elle est très claire. Les subsides aux compagnies aériennes via Brussels Airport doivent être payés »¹⁸.
- (60) De Commissie verzoekt België en derden hun opmerkingen te maken over de vraag of er sprake is van een selectief voordeel voor de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden zoals die in artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB zijn vastgesteld.

4.1.4 Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer binnen de Unie en verstoring van de mededinging

- (61) Door deze maatregel kunnen de begunstigde maatschappijen een agressiever tariefbeleid voeren en kunnen zij ook hun dienstenaanbod handhaven of kunstmatig uitbreiden ten opzichte van de normale marktvoorwaarden - en zodoende de concurrentie vervalsen met andere maatschappijen die de maatregel niet genieten.
- (62) Door de concurrentie te vervalsen tussen luchtvaartmaatschappijen die op de interne markt actief zijn, dreigt deze maatregel ook het handelsverkeer tussen lidstaten te vervalsen.
- (63) De Commissie verzoekt België en derden hun opmerkingen te maken over de door de maatregel veroorzaakte ongunstige beïnvloeding van de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten.

4.1.5 Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun ten faveure van luchtvaartmaatschappijen

- (64) In het licht van de bovenstaande elementen is de Commissie van mening dat de hier te onderzoeken maatregel in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag steun kan vormen ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB.

¹⁷ <http://wathelet.belgium.be/nl/category/mobiliteit/>

¹⁸ In een artikel in *L'Echo* van 27.8.2014, met als kop "L'aide fédérale à Brussels Airlines bloquée".

4.2 De verenigbaarheid van de eventuele steun ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen

- (65) De richtsnoeren luchtvaartsteun bieden geen mogelijkheden om steun voor luchtvaartmaatschappijen op luchthavens met meer dan vijf miljoen passagiers als verenigbaar met de interne markt te beschouwen¹⁹.
- (66) In dit stadium van de procedure is de Commissie dan ook van mening dat mocht de maatregel steun voor luchtvaartmaatschappijen blijken te zijn, deze steun niet verenigbaar kan zijn op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun.
- (67) De Commissie is van mening dat het aan België staat om aan te geven op basis van welke rechtsgrondslag de betrokken steun als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd en aan te tonen dat de verenigbaarheidsvoorwaarden zijn vervuld.

4.3 Onrechtmatigheid en terugvordering van de mogelijke steun

4.3.1 Onrechtmatigheid

- (68) Volgens artikel 108, lid 3, van het Verdrag wordt "de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid."
- (69) In deze zaak lijkt, in dit stadium, met de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregel reeds een aanvang te zijn gemaakt, aangezien het betrokken koninklijk besluit van kracht is geworden, zonder dat een en ander ter kennis is gebracht van de Commissie.
- (70) In dit stadium van de procedure heeft de Commissie echter geen rechtsgrondslag kunnen vinden op grond waarvan België zou zijn vrijgesteld van het aanmelden van deze mogelijke steun. De subsidie die wordt toegekend, valt immers niet onder de algemene groepsvrijstellingsverordening²⁰ aangezien de maatregel niet voldoet aan de voorwaarden van hoofdstuk I van die verordening. Bovendien valt deze maatregel buiten het toepassingsgebied van Besluit 2012/21/EU van de Commissie²¹, alleen al omdat de omvang van de luchthaven Brussel-

¹⁹ Aanloopsteun is de enige vorm van steun voor luchtvaartmaatschappijen waarvoor op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun toestemming kan worden gegeven. Zoals evenwel in punt 145 van diezelfde richtsnoeren is aangegeven, kan aanloopsteun voor verbindingen met een luchthaven buiten afgelegen gebieden die meer dan vijf miljoen passagiers per jaar ontvangt - zoals de luchthaven Brussel-Nationaal - niet met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

²⁰ Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, PB L 214 van 9.8.2008, blz. 3.

²¹ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van

Nationaal groter is dan de in artikel 2, lid 1, onder e), van datzelfde besluit²² bedoelde omvang.

- (71) In dit stadium van de procedure is de Commissie dan ook van mening dat de maatregel onrechtmatige steun kan vormen. Zij verzoekt België op dit punt opmerkingen te maken.
- (72) Op grond van artikel 11, lid 1, 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 Unie²³ (hierna "de procedureverordening" genoemd) kan de Commissie, na de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, een besluit vaststellen waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun op te schorten totdat de Commissie een besluit heeft vastgesteld over de verenigbaarheid van de steun met de interne markt. De Commissie die momenteel bestudeert of in een later stadium dit soort besluit dient te worden vastgesteld, verzoekt België, overeenkomstig artikel 11, lid 1, van de procedureverordening, zijn opmerkingen te maken.

4.3.2 Terugvordering

- (73) In artikel 14 van de procedureverordening is bepaald: "Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...]. De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht."
- (74) In deze zaak staat het aan België om de Commissie mee te delen dat, mocht het bestaan van die steun komen vast te staan, de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun in strijd zou zijn met een algemeen beginsel van het Unierecht.
- (75) Met het oog op een eventueel besluit waarbij de Commissie de terugvordering van de onrechtmatige steun zou gelasten, verzoekt de Commissie België mee te delen op welke data de steun aan de begunstigde ondernemingen ter beschikking zijn gesteld en voor welke bedragen. Zij verzoekt België om in kennis te worden gesteld van iedere nieuwe betaling op grond van de maatregel.
- (76) Hoe dan ook, en onverlet het uiteindelijke standpunt van de Commissie ten aanzien van de vraag of er sprake is van onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun, verzoekt de Commissie België om haar de bedragen en de data mee te delen van de betalingen of de kortingen op de luchthavengelden die BAC op grond van de maatregel aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal heeft toegekend, met vermelding van

diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3.

²² Besluit 2012/21/EU van de Commissie.

²³ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

de identiteit van de betrokken gebruikers, alsmede om deze gegevens in de loop van de procedure op regelmatige basis te actualiseren.

5 CONCLUSIES

In het licht van het voorgaande kan de Commissie in dit stadium van de procedure niet uitsluiten dat de maatregel staatssteun vormt voor de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van het subsidie-KB voldoen, en dat deze steun onrechtmatig en met de interne markt onverenigbaar is.

Gelet op de bovenstaande overwegingen verzoekt de Commissie België in het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag binnen één maand vanaf de datum van ontvangst van dit schrijven zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel. België moet de Commissie een niet-vertrouwelijke versie verschaffen van zijn opmerkingen en van de dienstige inlichtingen die het toezendt.

De Commissie verzoekt uw autoriteiten onverwijld een afschrift van dit schrijven aan de potentiële begunstigen van de steunmaatregel te doen toekomen. In dat verband moet België ervoor zorgen dat aan de betrokken ondernemingen geen gegevens over andere ondernemingen worden vrijgegeven die overeenkomstig de mededeling van de Commissie C(2003) 4582 van 1 december 2003 over geheimhouding bij beschikkingen inzake staatssteun²⁴ onder het ambtsgeheim vallen.

De Commissie wijst België op de schorsende werking van artikel 108, lid 3, van het Verdrag en verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, volgens hetwelk elke onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.

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

²⁴ PB C 297 van 9.12.2003, blz. 6.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen twintig werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. In dit verband en met het oog op het opstellen van een niet-vertrouwelijke versie wordt België verzocht de in dit besluit genoemde ondernemingen te raadplegen om zich ervan te vergewissen dat dit besluit geen gegevens bevat die overeenkomstig de desbetreffende mededeling onder het ambtsgeheim vallen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u ermee instemt dat dit schrijven in zijn geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek en bovenstaande door de Commissie verlangde inlichtingen dienen bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gezonden aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
1049 Brussel
België
Fax: +32 2 296 12 42

Inmiddels verblijf ik met gevoelens mijner bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Joaquín ALMUNIA
Vicevoorzitter