



Brussel, 18.7.2017
C(2017) 5023 final

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 18.7.2017

**betreffende steunmaatregel
SA.38105 2014/C (ex 2014/NN)
door het Koninkrijk België ten uitvoer gelegd ten gunste van Brussels Airlines, TUI
Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium**

(Voor de EER relevante tekst)

(Slechts de tekst in de Nederlandse en de Franse taal is authentiek)

OPENBARE VERSIE

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

BESLUIT VAN DE COMMISSIE

van 18.7.2017

**betreffende steunmaatregel
SA.38105 2014/C (ex 2014/NN)
door het Koninkrijk België ten uitvoer gelegd ten gunste van Brussels Airlines, TUI
Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium**

(Voor de EER relevante tekst)

(Slechts de tekst in de Nederlandse en de Franse taal is authentiek)

EUROPESE COMMISSIE

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de bovengenoemde artikelen te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken¹, en gezien die opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. DE PROCEDURE

- (1) Op 19 december 2013 is 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 (hierna "BAC" genoemd), de houder van de exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal.
- (2) Bij brief van 31 december 2013 is bij de Commissie tegen dat ontwerp een klacht ingediend door International Airlines Group (hierna "IAG" genoemd), een groep die zeggenschap heeft over verschillende luchtvaartmaatschappijen, met name British Airways en Iberia.
- (3) Bij brief van 2 januari 2014 heeft ook luchtvaartmaatschappij Ryanair een klacht tegen dit ontwerp ingediend.

¹ PB C 24 van 23.1.2015, blz. 10.

- (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. België heeft zijn opmerkingen gemaakt bij brief van 5 februari 2014.
- (5) Het ontwerp van koninklijk besluit waartegen de in de overwegingen (2) en (3) genoemde klachten waren ingediend, is op 7 januari 2014 aangenomen.
- (6) Op 11 februari 2014 heeft de Commissie België een verzoek om inlichtingen gezonden. België heeft zijn opmerkingen gemaakt bij brief van 2 april 2014.
- (7) Bij brief van 1 oktober 2014 heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien van die maatregel de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) in te leiden (hierna "de formele onderzoeksprocedure" genoemd). De Commissie heeft België verzocht zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel. Op 16 januari 2015 heeft België de Commissie zijn opmerkingen meegedeeld.
- (8) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden (hierna "het inleidingsbesluit" genoemd) is in het *Publicatieblad van de Europese Unie*² bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen te maken over de maatregel.
- (9) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van de luchtvaartmaatschappijen Ryanair, IAG en Brussels Airlines, alsmede van een andere belanghebbende die om vertrouwelijke behandeling van zijn identiteit heeft verzocht. De Commissie heeft die opmerkingen doorgestuurd naar België, dat haar zijn opmerkingen daarover heeft doen toekomen bij brieven van 14 augustus 2015 en 3 juni 2016.
- (10) Bij brief van 10 februari 2015 heeft de Commissie België een verzoek om inlichtingen over de steunmaatregel gezonden. België heeft op 12 maart 2015 geantwoord. België heeft aanvullende inlichtingen verstrekt bij brieven van 20 maart 2017 en 16 mei 2017.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. Inleidende elementen - algemene informatie over de luchthaven Brussel-Nationaal

2.1.1. Kenmerken van de luchthaven en gebruik

- (11) De luchthaven Brussel-Nationaal ligt op twaalf kilometer ten noordoosten van Brussel, in de gemeente Zaventem.
- (12) In 2013 verwerkte de luchthaven ongeveer 19 miljoen passagiers; de theoretische maximumcapaciteit van de luchthaven wordt geraamd op 35 miljoen passagiers. De evolutie van het passagiersverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal sinds 2005 is samengevat in tabel 1.

² Zie voetnoot 1.

Tabel 1: Verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal in de periode 2005-2015 (commercieel en niet-commercieel passagiersverkeer)³

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%)
2014	21 933 190 (+ 14,60%)	231 528 (+ 6,90%)
2015	23 460 018 (+ 7%)	239 349 (+ 3,40%)

- (13) De luchthaven Brussel-Nationaal ontvangt vooral Europees en internationaal commercieel verkeer. Tabel 2 geeft een overzicht van het aandeel van het Europese en het internationale passagiersverkeer in het totale verkeersvolume op de luchthaven.

³ De cijfers tussen haakjes geven het verschil aan in passagiersaantallen of vliegbewegingen ten opzichte van het jaar voordien.

Tabel 2: Evolutie aandeel EU/niet-EU commercieel passagiersverkeer op de luchthaven Brussel-Nationaal in de periode 2005-2015 (zonder niet-commercieel passagiersverkeer)

	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
2014	14 134 723 (64,5%)	7 770 000 (35,5%)	21 904 723
2015	15 549 806 (66,4%)	7 873 461 (33,6%)	23 423 267

- (14) 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.
- (15) Tabel 3 geeft een overzicht van het verkeersvolume van de belangrijkste luchtvaartmaatschappijen die in de periode 2012-2015 op de luchthaven Brussel-Nationaal actief waren.

Tabel 3: Belangrijkste luchtvaartmaatschappijen die vanop de luchthaven Brussel-Nationaal vertrekken (2012-2015)

	Aantal vertrekkende passagiers (incl. transit- en transferpassagiers)	
	2012	2013
Brussels Airlines	2 931 025	2 957 455
TUI Airlines Belgium	720 655	725 800
Thomas Cook Airlines Belgium	411 093	411 636
Lufthansa	420 072	410 153
easyJet	382 875	396 969

	Aantal vertrekkende passagiers (incl. transit- en transferpassagiers)	
	2014	2015
Brussels Airlines	3 351 032	3 750 725
Ryanair	639 335	908 990
TUI Airlines Belgium	813 014	803 200
easyJet	499 129	496 576
Lufthansa	413 618	438 253
Thomas Cook Airlines Belgium	428 737	423 671

- (16) Sinds februari 2014 vliegen ook lowcostmaatschappijen Ryanair en Vueling op de luchthaven Brussel-Nationaal. Bij haar komst op de luchthaven Brussel-nationaal

heeft Ryanair er negen verbindingen geopend en heeft zij er haar tweede basis in België gevestigd, na die van Brussels South Charleroi Airport (BSCA).

2.1.2. *Exploitatie en eigendom van de luchthaveninfrastructuur - BAC*

- (17) Sinds 2004 wordt de luchthaven Brussel-Nationaal geëxploiteerd door BAC overeenkomstig het koninklijk besluit van 27 mei 2004⁴ (hierna "het koninklijk besluit van 27 mei 2004" genoemd). BAC is ook de eigenaar van de luchthaveninstallaties.
- (18) BAC is de opvolger van de naamloze vennootschap van publiek recht Brussels International Airport Company (BIAC).
- (19) BAC is een particuliere onderneming. De aandelen van BAC zijn voor 75% in handen van particuliere investeerders: 38,99% in handen van een Canadees pensioenfonds⁵ en 36,01% in handen van een Australische groep⁶. De resterende aandelen (25%) zijn in handen van de Belgische Staat. De raad van bestuur is samengesteld uit 11 leden, 4 daarvan zijn aangeduid door de Belgische Staat, met inbegrip van de voorzitter van de raad van bestuur.

2.1.3. *Regelgevingskader voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal*

- (20) Krachtens artikel 6, §1, X, 7^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende institutionele hervormingen⁷ 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.
- (21) In hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 worden de exploitatievoorwaarden voor de installaties van de luchthaven Brussel-Nationaal vastgelegd. Die exploitatie is afhankelijk gesteld van de voorafgaande toekenning bij koninklijk besluit van een individuele exploitatielicentie van onbepaalde duur. In artikel 30 van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 is voor de houder van de exploitatielicentie onder meer deze verplichting vastgelegd:

"1^o 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;"

- (22) De exploitatielicentie van de luchthaven Brussel-Nationaal is aan BIAC (dat in 2013 BAC is geworden) toegekend bij koninklijk besluit van 21 juni 2004⁸ (hierna "het koninklijk besluit van 21 juni 2004" genoemd). Volgens artikel 4, 4^o, van dat

⁴ 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, blz. 51750).

⁵ Ontario Teachers' Pension Plan.

⁶ MAp Airports via Macquarie European Infrastructure Fund I en Macquarie European Infrastructure Fund III.

⁷ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Belgisch Staatsblad van 15.8.1980, blz. 9434)

⁸ 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. (Belgisch Staatsblad van 15.7.2004, blz. 55640).

koninklijk besluit verzekert de houder van de exploitatielicentie "*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, 1°, moet de houder van de exploitatielicentie "*de luchthaveninstallaties onderhouden en ontwikkelen in economisch aanvaardbare omstandigheden zodat de veiligheid en de beveiliging van personen en luchthaveninstallaties [...] worden verzekerd*".

(23) 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 gecontroleerd door middel van een formule voor tariefcontrole, die moet dienen ter beperking van de evolutie van de per verkeerseenheid voor die activiteiten te innen inkomsten⁹. Bij de 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 beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren.

(24) In artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 is bepaald dat een tariefsysteem, dat het coherent geheel der luchthavenvergoedingen vaststelt,¹⁰ en de in overweging (23) bedoelde formule voor tariefcontrole, door de houder van de exploitatielicentie worden vastgesteld, na raadpleging van de representatieve organisaties van de gebruikers. De formule voor tariefcontrole moet dienen ter beperking van de evolutie van de inkomsten die de houder van de exploitatielicentie voor de gereguleerde activiteiten per verkeerseenheid mag innen.

(25) Voorts is in artikel 42 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 bepaald dat de in artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004 bedoelde formule voor tariefcontrole en het tariefsysteem 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."

In artikel 43 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 is bepaald dat het tariefsysteem, de formule voor de tariefcontrole en hun jaarlijkse evolutie worden vastgesteld door BAC na raadpleging van de gebruikers van de luchthaven, voor een gereguleerde periode waarvan de duur is vastgesteld op vijf jaar (van 1 april van het

⁹ Artikel 1, 12°, en artikel 30, 7°, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004.

¹⁰ Artikel 35, § 1, van het koninklijk besluit van 27 mei 2004.

jaar “n” tot en met 31 maart van het jaar “n+5”). Zonder kennisgeving van een gerechtvaardigd meningsverschil van een gebruiker van de luchthaven over het tariefvoorstel van BAC, bestaat er overeenkomstig artikel 55, § 1, van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 een akkoord tussen de partijen over het tariefsysteem en de formule voor de tariefcontrole. Wanneer de formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem wordt geweigerd door minstens twee niet-verbonden maatschappijen die elk minstens hetzij 1% van de jaarlijkse bewegingen uitvoeren, hetzij 1% van de jaarlijkse passagiers vervoeren en die samen minstens hetzij 25% van de jaarlijkse bewegingen, hetzij 25% van de passagiers vertegenwoordigen tijdens het laatste kalenderjaar voorafgaand aan het jaarlijks overleg met de gebruikers van de luchthaven, kunnen die niet verbonden maatschappijen bij de economisch regulerende overheid een met redenen omkleed beroep indienen. De economisch regulerende overheid kan dan de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem valideren of vragen dat de formule voor de tariefcontrole en/of het tariefsysteem wordt gewijzigd of aangepast. De voor de luchtvaart bevoegde minister neemt vervolgens een beslissing over de formule voor de tariefcontrole en het tariefsysteem, voordat die in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. De in overweging (26) bedoelde beveiligingsvergoeding wordt volgens dezelfde procedure vastgesteld¹¹.

- (26) Zoals in overweging (23), onder (23)(e), van dit besluit is aangegeven, maken de diensten om de beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren, deel uit van de gereguleerde activiteiten. Voor de financiering van die diensten legt BAC de luchtvaartmaatschappijen een beveiligingsvergoeding (*security charge*) op voor iedere passagier die vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal vertrekt.

Tabel 4: Bedrag van de beveiligingsvergoeding voor de periode 2013-2017

Periode	Bedrag beveiligingsvergoeding (per vertrekkende passagier)
1 januari 2013 – 31 maart 2013	6,39 EUR
1 april 2013 – 31 maart 2014	6,62 EUR
1 april 2014 – 31 maart 2015	6,71 EUR
1 april 2015 – 31 maart 2016	6,73 EUR
1 april 2016 – 31 maart 2017	6,19 EUR

- (27) De beveiligingsvergoeding die tijdens de desbetreffende periode door BAC werd toegepast, was eenzelfde bedrag per vertrekkende passagier, zonder onderscheid op basis van het passagierstype (passagier met de luchthaven Brussel-Nationaal als vertrekpunt van de vliegreis, transfer- of transitpassagier).

2.2. Het koninklijk besluit van 7 januari 2014

- (28) De maatregel waarop dit besluit ziet, is de toekenning van toelages aan verscheidene luchtvaartmaatschappijen, op grond van het koninklijk besluit van 7 januari 2014¹², die afkomstig zijn van bedragen die BAC van de Belgische federale overheid heeft ontvangen en die volgens in dat koninklijk besluit vermelde regels zijn herverdeeld.

¹¹ Antwoord van 12.3.2015 op het verzoek om inlichtingen van 10.2.2015 (antwoord op vraag 5 b).

¹² Koninklijk besluit van 7 januari 2014 tot toekenning van een toelage aan Brussels Airport Company, houder van de exploitatielicense van de Luchthaven Brussel-Nationaal, voor de ondersteuning van infrastructuur inzake beveiliging (Belgisch Staatsblad van 23.4.2014, blz. 34506).

- (29) Overeenkomstig artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 wordt aan BAC een jaarlijkse toelage van 19 000 000 EUR toegekend als steun voor infrastructuur inzake beveiliging, d.w.z. alle activiteiten om de beveiliging van de passagiers en de luchthaveninstallaties te verzekeren, zoals de controle van de passagiers en hun bagage bij binnenkomst in de beperkt toegankelijke zone van de luchthaven om eventuele explosieven, wapens of andere gevaarlijke voorwerpen op te sporen. Die toelage is toegekend in de begrotingsjaren 2014, 2015 en 2016. Zij wordt ten laatste op 31 maart van elk jaar gestort op de rekening van BAC.
- (30) Overeenkomstig artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 herverdeelt BAC aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal¹³ die tussen 1 januari en 31 december 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers hebben vervoerd (transit- en transferpassagiers niet inbegrepen), de in artikel 1 van dat koninklijk besluit bedoelde toelage voor een bedrag dat overeenstemt met een deel van wat door hen gestort werd voor de tijdens het voorgaande jaar gedane verrichtingen met het oog op het verzekeren van de beveiliging van de passagiers en de beveiliging van de luchthaveninstallaties.
- (31) Volgens artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 wordt het bedrag dat wordt teruggestort aan iedere gebruiker die voldoet aan de voorwaarden van bovengenoemd artikel 2, 1°, van genoemd koninklijk besluit, "*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 maximumbedrag van negentien miljoen euro (19 000 000 EUR) per jaar.*"
- (32) In artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 wordt bepaald dat die begrotingsmaatregel in de loop van 2015 wordt geëvalueerd zodat hij kan worden aangepast voordat de nieuwe tariefperiode 2016-2021 aanvangt. De tariefperiode waarnaar in dat artikel wordt verwezen, stemt overeen met de gereguleerde periode van vijf jaar voor de luchthavenvergoedingen van de luchthaven Brussel-Nationaal, als bedoeld in artikel 43 van het koninklijk besluit van 21 juni 2004.
- (33) De in het koninklijk besluit van 7 januari 2014 bepaalde datum waarop dat koninklijk besluit uitwerking heeft, is 1 januari 2013.

2.3. Betalingen overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 januari 2014

- (34) In tegenstelling tot het bepaalde in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ("*BAC herverdeelt aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal [...] de toelage bedoeld in artikel 1[...]*") heeft België de verschuldigde betalingen rechtstreeks aan de luchtvaartmaatschappijen gedaan, zonder BAC als tussenschakel.
- (35) Volgens België zou BAC, in een brief van 8 juli 2014, de Belgische autoriteiten uitdrukkelijk hebben verzocht de bedragen rechtstreeks op de bankrekeningen van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen te storten teneinde de administratieve uitvoering van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 te vergemakkelijken.

¹³ Met de term "gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal" worden in deze context de luchtvaartmaatschappijen bedoeld die vertrekken vanaf die luchthaven.

- (36) Op 12 september 2014 heeft de ministerraad kennis genomen van het verzoek dat BAC in haar brief van 8 juli 2014 had geformuleerd en heeft hij de vereenvoudiging van de voorgestelde procedure goedgekeurd, met name de rechtstreekse storting van de desbetreffende bedragen op de bankrekeningen van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen.
- (37) Op 22 september 2014 hebben de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de criteria van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, nl. Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium, voor het jaar 2013, respectievelijk, 16 779 819 EUR, 2 143 621 EUR en 76 560 EUR ontvangen.
- (38) België heeft gedetailleerde gegevens verstrekt over de berekening van die bedragen en heeft daarmee toegelicht volgens welke regels het koninklijk besluit van 7 januari 2014 wordt toegepast¹⁴.
- (39) België heeft allereerst bepaald dat slechts drie luchtvaartmaatschappijen (Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium) voor de maatregel in aanmerking kwamen, aangezien tussen 1 januari en 31 december 2012 geen enkele andere luchtvaartmaatschappij meer dan 400 000 vertrekkende passagiers had vervoerd (transit- en transferpassagiers niet inbegrepen).
- (40) De bedragen die in 2014 aan elk van die drie luchtvaartmaatschappijen waren verschuldigd, zijn berekend op basis van het aantal vertrekkende passagiers dat elke maatschappij iedere maand van het jaar 2013 heeft vervoerd, transfer- en transitpassagiers inbegrepen. Voor elke luchtvaartmaatschappij is de maand bepaald waarin de drempel van 400 000 vertrekkende passagiers sinds 1 januari 2013 werd overschreden, alsmede de beveiligingsvergoeding die tijdens die maand van toepassing was. Vervolgens is, per maand, het bedrag van de door elke maatschappij verschuldigde beveiligingsvergoeding berekend op basis van elke extra vervoerde passagier bovenop de eerste 400 000 passagiers die sinds 1 januari 2013 zijn vervoerd. Dat bedrag komt overeen met de toelage die zonder begrotingsplafond overeenkomstig het koninklijk besluit van 7 januari 2014 aan de luchtvaartmaatschappij verschuldigd zou zijn.
- (41) Om het begrotingsplafond van 19 000 000 EUR per jaar in acht te nemen, is op elk van de drie aldus bepaalde bedragen de regel van drie toegepast om het daadwerkelijk aan elke luchtvaartmaatschappij verschuldigde bedrag voor 2013 te bepalen.

2.4. De begunstigden

- (42) De Commissie heeft in haar inleidingsbesluit de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de criteria van artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 geïdentificeerd als de enige potentiële begunstigden van de in de formele onderzoeksprocedure onderzochte maatregel die staatssteun kan vormen.

2.5. Opschorting van de uitvoering van het koninklijk besluit van 7 januari 2014

- (43) Naar aanleiding van de inleiding van de formele onderzoeksprocedure heeft België, uit voorzorg en onverlet zijn standpunt aangaande de voorlopige beoordeling door de Commissie in haar inleidingsbesluit, beslist de uitvoering van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 met ingang van 3 december 2014 op te schorten. België heeft zich ertoe verbonden tot nader order geen stortingen op grond van voornoemd koninklijk

¹⁴ Antwoord van 12.3.2015 op het verzoek om inlichtingen van 10.2.2015.

besluit meer uit te voeren. Volgens de inlichtingen waarover de Commissie beschikt, heeft België zich aan die verbintenis gehouden.

2.6. Het koninklijk besluit van 15 maart 2017

- (44) Op 15 maart 2017 is een koninklijk besluit¹⁵ goedgekeurd (hierna "het koninklijk besluit van 15 maart 2017" genoemd) tot intrekking van het koninklijk besluit van 7 januari 2014.
- (45) Bovendien moeten, op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 2017, de toelages die in het kader van het ingetrokken koninklijk besluit zijn toegekend aan en ontvangen door de betrokken luchtvaartmaatschappijen over de periode dat dit ingetrokken koninklijk besluit van kracht was (d.w.z. van 1 januari 2013 tot en met 7 januari 2014), ten laatste op 31 maart 2017 zijn terugbetaald aan de Belgische federale overheid. In datzelfde artikel is ook bepaald dat over het terug te vorderen bedrag rente verschuldigd is vanaf de datum waarop de toelages ter beschikking stonden van de begunstigde tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente moet worden berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004¹⁶. België heeft de Commissie een document verschaft waaruit blijkt dat Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium de ontvangen toelages volledig (met rente) hebben terugbetaald in overeenstemming met artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 maart 2017.

3. REDENEN DIE TOT DE INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE HEBBEN GELEID

- (46) De Commissie vroeg zich in haar inleidingsbesluit allereerst af of er sprake was van staatssteun ten gunste van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 voldoen. Vervolgens is zij ingegaan op de kwestie van de verenigbaarheid van de mogelijke steun. Ten slotte heeft zij onderzocht of die mogelijke steun onrechtmatig was en de eventuele terugvordering ervan.
- (47) Met betrekking tot het bestaan van staatssteun heeft de Commissie de activiteiten van de begunstigden van de desbetreffende maatregel geanalyseerd. Aangezien de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal waaraan BAC de toelage moet herverdelen, luchtvaartmaatschappijen zijn, was de Commissie van mening dat hun activiteiten economisch van aard zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (48) Wat betreft de staatsmiddelen en de toerekenbaarheid van de maatregel aan de Staat, heeft de Commissie opgemerkt dat de toelage was toegekend uit hoofde van een koninklijk besluit en gefinancierd werd uit de Belgische begroting, met name de begroting van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. Bovendien moet BAC, overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, aan de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal die tussen 1 januari en 31 december

¹⁵ Koninklijk besluit van 15 maart 2017 tot intrekking van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 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 24.3.2017).

¹⁶ Mededeling van de Commissie betreffende de thans bij terugvordering van staatssteun toe te passen rentepercentages en de referentie- en disconteringspercentages voor 28 lidstaten, zoals die vanaf 1 januari 2014 gelden [Bekendgemaakt overeenkomstig artikel 10 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1)] (PB C 2 van 7.1.2014, blz. 7).

2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers (transit- en transferpassagiers niet inbegrepen) hebben vervoerd, de in artikel 1 van genoemd koninklijk besluit bedoelde toelage verdelen volgens volledig in dat koninklijk besluit bepaalde voorwaarden. De Commissie was dan ook van mening dat de maatregel, die bestaat uit betalingen aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit aan België toerekenbaar was en met staatsmiddelen gefinancierd was.

- (49) Met betrekking tot de aanwezigheid van een economisch voordeel voor de luchtvaartmaatschappijen heeft de Commissie opgemerkt dat BAC overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 niet vrij was om de bij de luchtvaartmaatschappijen geïnde vergoedingen ongewijzigd te laten, nadat zij de door het koninklijk besluit toegekende subsidie had ontvangen, maar verplicht was om bepaalde luchtvaartmaatschappijen de effecten van die subsidie te laten genieten, wat voor die maatschappijen een economisch voordeel oplevert.
- (50) De Commissie is bovendien tot een voorlopig besluit gekomen betreffende het selectieve karakter van de maatregel. Die komt slechts ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven Brussel-Nationaal gebruikmaken en in 2012 voldoen aan een aantal voorwaarden inzake verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal. Volgens de voorlopige analyse van de Commissie bepalen discriminatoire criteria of luchtvaartmaatschappijen voor de maatregel in aanmerking komen, zonder enig verband met de doelstelling en de aard van de maatregel, hetgeen de facto drie luchtvaartmaatschappijen begunstigt en alle andere gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal zonder geldige reden uitsluit.
- (51) De Commissie is tot de voorlopige vaststelling gekomen dat dat selectieve voordeel tot concurrentievervalsing op de interne markt kan leiden en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, aangezien het de betrokken luchtvaartmaatschappijen in staat zou kunnen stellen een agressiever tariefbeleid te voeren en hun dienstenaanbod kunstmatig te handhaven of uit te breiden ten opzichte van de normale marktvoorwaarden.
- (52) De Commissie is daarom tot het voorlopige besluit gekomen dat de subsidie die de begunstigde luchtvaartmaatschappijen hebben ontvangen, staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (53) De Commissie heeft in haar inleidingsbesluit bovendien vastgesteld dat er geen rechtsgrondslag bestaat die België vrijstelt van de aanmelding van die steunmaatregel op grond van artikel 108, lid 4, VWEU. De Commissie heeft met name opgemerkt dat de subsidies in kwestie niet onder de algemene groepsvrijstellingsverordening¹⁷ vallen, aangezien zij niet voldoen aan de voorwaarden van hoofdstuk I van die verordening. De Commissie was bijgevolg van oordeel dat de maatregel onrechtmatige steun kon vormen, aangezien het koninklijk besluit van 7 januari 2014 in werking is getreden zonder dat de Commissie van dat koninklijk besluit in kennis is gesteld.
- (54) Ten slotte heeft de Commissie twijfels geuit met betrekking tot de verenigbaarheid van de mogelijke steun met de interne markt, met name in het licht van de meest recente richtsnoeren van de Commissie over staatssteun aan luchthavens en

¹⁷ 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).

luchtvaartmaatschappijen van 14 april 2014 (hierna "de richtsnoeren luchtvaartsteun" genoemd)¹⁸ op basis waarvan geenstaatssteun kan worden toegekend aan luchtvaartmaatschappijen voor hun activiteiten vanop luchthavens met meer dan vijf miljoen passagiers per jaar indien die luchthavens niet in een afgelegen gebied liggen¹⁹, zoals de luchthaven Brussel-Nationaal.

4. OPMERKINGEN VAN BELGIË OVER HET INLEIDINGSBESLUIT

(55) Op 15 januari 2015 heeft België de Commissie zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit meegedeeld.

4.1. Het bestaan van staatssteun

(56) België wijst in de eerste plaats op de cumulatieve voorwaarden waaraan een maatregel moet voldoen om als staatssteun te worden aangemerkt, en met name op het feit dat 1) de begunstigen ondernemingen moeten zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU; 2) de betrokken maatregel moet worden toegekend uit staatsmiddelen en aan de Staat moet toe te rekenen zijn; 3) met de maatregel aan de begunstigde(n) ervan een voordeel moet worden verleend dat bovendien selectief is; en 4) de betrokken maatregel de mededinging moet vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig moet kunnen beïnvloeden.

(57) België verduidelijkt vervolgens dat het niet betwist dat de betrokken maatregel aan de Staat toe rekenen is en dat hij mogelijk het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

(58) Evenwel is België van mening dat er geen sprake is van 1) een toelage die wordt toegekend ten gunste van een onderneming die een economische activiteit verricht, noch van 2) een selectief voordeel, hetgeen volstaat om uit te sluiten dat de bij het koninklijk besluit van januari 2014 ingestelde maatregel als staatssteun wordt aangemerkt.

(59) De argumenten die door België ter staving van die twee conclusies zijn aangehaald, worden in de overwegingen (60) tot en met (72) samengevat.

4.1.1. De begrippen "onderneming" en "economische activiteit"

(60) België merkt op dat het begrip "onderneming" in de zin van artikel 107 VWEU betrekking heeft op elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht het juridische statuut van die entiteit en van de wijze waarop die wordt gefinancierd.

(61) Het benadrukt bovendien dat de activiteiten die in het kader van de uitoefening van het overheidsgezag worden uitgeoefend niet als economische activiteiten worden beschouwd.

(62) In de context van luchthavens omvatten die activiteiten met name de beveiliging, de luchtverkeersleiding en de politie.

(63) Volgens België volgt daaruit dat activiteiten die verband houden met de beveiliging op de luchthavens geen economische activiteit in de zin van het mededingingsrecht vormen en dat de financiering ervan bijgevolg geen staatssteun is.

(64) In dat verband is België van mening dat een entiteit de uitoefening van overheidsgezag kan combineren met de uitoefening van bepaalde economische

¹⁸ Mededeling van de Commissie - Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3).

¹⁹ Punt 145 van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

activiteiten, en dat die entiteit dan alleen voor haar economische activiteiten onder de toepasselijke staatssteunvoorschriften valt.

- (65) De financiering van diensten in verband met de luchthavenbeveiliging, zoals ingesteld bij het koninklijk besluit van 7 januari 2014, vormen volgens België geen staatssteun, aangezien dergelijke activiteiten onder de uitoefening van het overheidsgezag vallen.

4.1.2. *Het bestaan van een selectief voordeel*

- (66) België is bovendien van oordeel dat de betrokken maatregel de begunstigen ervan geen voordeel toekent in de zin van de staatssteunvoorschriften.
- (67) België verwijst meer bepaald naar het feit dat het bestaan van een voordeel moet worden vastgesteld aan de hand van een vergelijking tussen de onderzochte situatie en de normale situatie.
- (68) Om te beoordelen of het in deze zaak om een voordeel in de zin van de staatssteunvoorschriften gaat, moet volgens België dus een vergelijking worden gemaakt tussen de in de onderhavige procedure onderzochte maatregel en een vergelijkbare situatie in België, om na te gaan of de betwiste maatregel aan de begunstigde luchtvaartmaatschappijen al dan niet een dergelijk voordeel verstrekt.
- (69) In dat verband verduidelijkt België dat, voordat de betrokken maatregel was vastgesteld, alleen de luchthaven Brussel-Nationaal haar gebruikers een vergoeding in rekening bracht die de door hun gebruik van de luchthaven veroorzaakte beveiligingskosten dekte, zonder enige overheidsmaatregel. Daarin verschilt de luchthaven van Brussel-Nationaal volgens België van de andere luchthavens, die zich in het Waals Gewest en het Vlaams Gewest bevinden, waar alle kosten in verband met beveiligingsdiensten en luchthavenbeveiliging door de betrokken gewesten ten laste worden genomen. België verwijst naar het besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 in de zaak betreffende de door België ten uitvoer gelegde maatregelen ten faveure van Brussels South Charleroi Airport en Ryanair²⁰ (hierna "Charleroi-besluit" genoemd), en met name de overwegingen 269 en 270.
- (70) Volgens België volgt daaruit dat de in België aan luchtvaartmaatschappijen aangerekende marktprijs niet de totale kosten voor luchthavenbeveiliging lijkt te omvatten. In dat verband is België van mening dat de Commissie in het Charleroi-besluit dat gegeven niet als staatssteun heeft beschouwd. Charleroi-besluit.

4.1.3. *De drempel van 400 000 passagiers per jaar en de invloed daarvan op de selectiviteit van de maatregel*

- (71) Wat betreft de drempel van 400 000 passagiers verwijst België voornamelijk naar zijn brief van 2 april 2014 waarin het vóór de inleiding van de formele onderzoeksprocedure zijn argumenten had aangedragen met betrekking tot de gegrondheid van die drempel; die argumenten zijn samengevat in de punten 46 tot en met 49 van het inleidingsbesluit. België voegt aan die argumenten toe dat het de bedoeling was de luchtvaartmaatschappijen aan te sporen zich in Brussel te ontwikkelen via een vergoeding voor de vermindering van de beveiligingskosten die voortvloeit uit een stijging van het aantal passagiers.

²⁰ Besluit 2016/2069 van de Commissie van 1 oktober 2016 betreffende de maatregelen SA.14093 (C 76/2002) door België ten uitvoer gelegd ten faveure van Brussels South Charleroi Airport en Ryanair (PB L 325 van 30.11.2016, blz. 63).

- (72) Door zich te baseren op de periodieke evaluatie van de maatregel, zoals bedoeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, gaat België overigens uit van de hypothese dat de maatregel *mutatis mutandis* voor een bijkomende periode van drie jaar wordt verlengd en dus de luchtvaartmaatschappijen begunstigt die in 2015 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers zullen hebben vervoerd. België leidt daaruit af dat het om een stimulerend mechanisme gaat, aangezien dit om de drie jaar tot een herverdeling van de lijst van begunstigden leidt, voor alle partijen die bij de driejaarlijkse herziening de drempel van 400 000 passagiers hebben overschreden.

4.2. De verenigbaarheid van de mogelijke steun

- (73) Daar België van oordeel is dat de door het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ingestelde maatregel geen staatssteun is, meent het dat het niet relevant is aan te geven op basis van welke rechtsgrondslag de bedoelde maatregel verenigbaar zou kunnen worden verklaard met de interne markt en aan te tonen dat aan de voorwaarden voor verenigbaarheid is voldaan.

4.3. De rechtmatigheid en de terugvordering van de mogelijke steun

- (74) België acht het niet relevant na te gaan of de betrokken maatregel al dan niet overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie is aangemeld.
- (75) Bijgevolg is volgens België de kwestie of de maatregel teruggevorderd moet worden, evenmin relevant.

5. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDE DERDEN

5.1. Opmerkingen van Ryanair

- (76) Op 13 februari 2015 heeft Ryanair de Commissie haar opmerkingen op het inleidingsbesluit meegedeeld.

5.1.1. Mogelijk bevel tot opschorting van de steun

- (77) Ryanair deelt de voorlopige conclusies van de Commissie over het bestaan van staatssteun en nodigt de Commissie uit België te gelasten de betrokken maatregel op te schorten.
- (78) Volgens Ryanair is het voorwerp van de maatregel duidelijk concurrentiebeperkend aangezien de maatregel erop gericht is de concurrentie te verstoren door het verzwakken van de andere luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven van Brussel-Nationaal aanwezig zijn, met name de lowcostmaatschappijen.
- (79) Bovendien is Ryanair van mening dat de begunstigden van de maatregel (met name Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium) die maatregel gebruikt hebben om een bestaand strategisch partnerschap op de hub Brussel-Nationaal te gebruiken tegen een aantal efficiënte concurrenten zoals Ryanair en Vueling.

5.1.2. De structuur van de maatregel en het staatssteunkarakter ervan

- (80) Ten eerste is Ryanair het eens met de voorlopige conclusies van de Commissie met betrekking tot het willekeurige karakter van de drempel van 400 000 passagiers, waarbij volgens Ryanair elke economische logica ontbreekt.
- (81) Ten tweede onderstreept Ryanair dat de luchtvaartmaatschappijen die voor de maatregel in aanmerking komen, gekozen worden op basis van een criterium dat transfer- en transitpassagiers uitsluit, terwijl voor de bedragen die aan elke

begunstigde verschuldigd zijn wel rekening wordt gehouden met die passagierscategorieën. Ryanair acht dit incoherent en gaat ervan uit dat de verschillende behandeling van transit- en transferpassagiers ten gevolge van die maatregel logisch te verklaren is door de wil van België om niet-Belgische maatschappijen buiten het toepassingsgebied van de maatregel te houden.

- (82) Ten slotte sluit Ryanair zich aan bij de voorlopige analyse van de Commissie volgens dewelke de keuze voor het jaar 2012 als referentiejaar voor het bepalen van de begunstigden van de maatregel willekeurig is. Ryanair merkt op dat dit niet het enige jaar is waarvoor gegevens beschikbaar waren, aangezien BAC op haar website maandelijks de gegevens over het passagiersverkeer van de maand voordien publiceert.

5.1.3. *De onverenigbaarheid van de steun*

- (83) Ryanair is van oordeel dat de steun niet als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt, aangezien hij de regelgeving inzake de vrije dienstverrichting schendt. Volgens Ryanair begunstigt de steun de diensten van enkele zorgvuldig geselecteerde Belgische luchtvaartmaatschappijen. Ryanair benadrukt dat geen enkele grote Belgische luchtvaartmaatschappij buiten de lijst van begunstigden lijkt te vallen en dat de Belgische minister van Transport zelf heeft toegegeven dat de maatregel tot doel had de nationale luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen.
- (84) Voorts wijst Ryanair op vijandige verklaringen ten aanzien van de onderneming, door de toenmalige Belgische regering, die volgens Ryanair gekant was tegen de vestiging van Ryanair op de luchthaven van Brussel-Nationaal en door die concurrentiebeperkende maatregel elk nieuw dienstenaanbod van lowcostmaatschappijen vanaf die luchthaven wilde ontmoedigen.

5.1.4. *De financiële moeilijkheden van Brussels Airlines*

- (85) Ryanair merkt op dat Brussels Airlines sinds 2009 jaarlijks operationele verliezen boekt. Zonder de maatregel van België zou Brussels Airlines waarschijnlijk op korte of middellange termijn uit de markt zijn gedrukt. Volgens Ryanair was de situatie zo kritiek dat Brussels Airlines de verwachte steun onmiddellijk in haar jaarrekening voor 2013 heeft opgenomen, hoewel het nog onzeker was of zij wel recht had op dat bedrag.
- (86) Ryanair heeft de Commissie verzocht “alle bevoegdheden te gebruiken die zij ontleent aan Verordening (EG) nr. 659/1999” van de Raad²¹, vervangen door Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad²², om gedetailleerde en bijgewerkte financiële gegevens op te vragen met betrekking tot de boekhouding van Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium voor 2012, 2013 en 2014. Ryanair heeft de Commissie tevens verzocht na te gaan hoe de steun in de boekhouding van de begunstigden is verwerkt, om te bepalen of de begunstigde ondernemingen op het moment van de feiten in moeilijkheden verkeerden in de zin van de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun.

²¹ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

²² Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

5.2. Opmerkingen van International Airlines Group (IAG)

(87) Op 16 februari 2015 heeft IAG de Commissie haar opmerkingen op het inleidingsbesluit meegedeeld.

5.2.1. De toerekenbaarheid aan de Staat

(88) Volgens IAG is het evident dat de maatregel via het koninklijk besluit van 7 januari 2014 door België is goedgekeurd en dat die op overheidsmiddelen steunt, met name op de begroting van de “federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer”. IAG benadrukt tevens dat de rol van BAC bij het beheer en de verdeling van die middelen beperkt blijft tot het toepassen van de besluiten van de Belgische Staat, aangezien de regels voor de verdeling van de fondsen die BAC van de Staat ontvangt volledig door genoemd koninklijk besluit worden bepaald. Het feit dat BAC een particuliere exploitant is, doet volgens IAG niets af aan het bestaan van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid van de maatregel aan de Staat.

5.2.2. De vraag of er sprake is van een selectief voordeel ten behoeve van luchtvaartmaatschappijen

(89) IAG wijst erop dat de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 niet actief waren, automatisch van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 zijn uitgesloten. Hoewel de maatregel wordt voorgesteld als een algemeen toepasselijke maatregel voor alle gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, is hij volgens IAG zodanig ontworpen dat hij slechts op een klein gedeelte van de luchtvaartmaatschappijen van toepassing kan zijn.

5.2.3. De aspecten in verband met transit- en transferpassagiers

(90) IAG verwijst naar een verklaring van België over de selectiviteit van de maatregel, met name dat vele Europese luchthavens, in tegenstelling tot de luchthaven van Brussel-Nationaal, de transit- en transferpassagiers niet vrijstellen van hun beveiligingsvergoedingen. IAG nuanceert die verklaring en steunt daarbij op verschillende voorbeelden van grote Europese luchthavens.

(91) Bovendien wijst IAG erop dat Lufthansa haar beslissing over het verwerven van de totaliteit van de aandelen van Brussels Airlines heeft uitgesteld tot 2017 wegens de verliezen die Brussels Airlines tijdens de afgelopen jaren heeft geboekt, terwijl die beslissing oorspronkelijk voor 2014 was gepland. Volgens IAG kan men ervan uitgaan dat Lufthansa slechts zal overgaan tot de overname van Brussels Airlines wanneer die laatste haar resultatenrekening zal hebben verbeterd, onder meer met behulp van overheidsmiddelen.

5.3. Opmerkingen van Brussels Airlines

(92) Op 23 februari 2015 heeft Brussels Airlines de Commissie haar opmerkingen op het inleidingsbesluit meegedeeld.

(93) Brussels Airlines is van oordeel dat de betrokken maatregel geen staatssteun vormt aangezien hij betrekking heeft op de financiering van niet-economische activiteiten, en in elk geval geen selectief voordeel toekent aan de ontvangers van de subsidie.

(94) Subsidiar is Brussels Airlines van mening dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt voor de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

5.3.1. *De begrippen "onderneming" en "economische activiteit"*

- (95) Brussels Airlines is van oordeel dat de bij het koninklijk besluit van 7 januari 2014 toegekende subsidie betrekking heeft op niet-economische activiteiten waarvoor in een gedeeltelijke financiële vergoeding is voorzien.
- (96) Om die analyse te onderbouwen, verwijst Brussels Airlines naar de beslissing tot uitbreiding van de onderzoeksprocedure van 21 maart 2012 in zaak SA.14093 (C 76/2002) - *Voordelen door het Waals Gewest verleend aan Brussels South Charleroi Airport en aan luchtvaartmaatschappij Ryanair*²³.
- (97) Volgens Brussels Airlines betalen de luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de luchthaven van Charleroi geen beveiligingskosten aan die luchthaven en volgens dat besluit van de Commissie van 21 maart 2012 vormt dat geen staatssteun ten opzichte van die maatschappijen. Bovendien wijst Brussels Airlines erop dat het hierboven aangehaalde Charleroi-besluit, waarmee de bij het besluit van 21 maart 2012 uitgebreide formele onderzoeksprocedure is afgesloten, volgens een minister van het Waals Gewest de financiële vergoedingen inzake beveiliging van het Waals Gewest aan de luchthaven van Charleroi zou hebben gevalideerd, en volgens Brussels Airlines bijgevolg ook aan de exploitanten ervan.

5.3.2. *Selectief voordeel*

- (98) Brussels Airlines verwijst naar punt 44 van het inleidingsbesluit, waar de Commissie concludeert dat het om een selectieve maatregel gaat om drie redenen: 1) de maatregel komt enkel ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen en niet aan andere vormen van passagiersvervoer, 2) de maatregel komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven Brussel-Nationaal gebruiken, en 3) de maatregel komt ten goede aan de luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan een aantal voorwaarden inzake verkeersvolume op de luchthaven Brussel-Nationaal.
- (99) Wat betreft het eerste punt heeft Brussels Airlines twijfels over de omstandigheid dat de toelage selectief zou zijn omdat die enkel aan luchtvaartmaatschappijen wordt toegekend. Brussels Airlines is van mening dat er objectieve redenen bestaan die het gemaakte onderscheid tussen luchtverkeer en andere vormen van passagiersvervoer verklaren, aangezien die laatste ten opzichte van het luchtverkeer minder risico's kennen wat betreft beveiliging.
- (100) Wat het tweede punt betreft verwijst Brussels Airlines naar de Belgische rechtsorde die de steun enkel verdeelt onder maatschappijen die via de luchthaven van Brussel-Nationaal vliegen. De Belgische gewesten zijn bevoegd voor de uitrusting en de exploitatie van de openbare luchthavens en de vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal, aangezien die laatste onder de federale bevoegdheid valt. Brussels Airlines leidt daaruit af dat de federale staat die toelage enkel aan de luchthaven Brussel-Nationaal en niet aan de andere luchthavens kan toekennen.
- (101) Wat betreft het derde punt, nodigt Brussels Airlines de Commissie uit zich tot de federale staat te wenden die het koninklijk besluit van 7 januari 2014 heeft aangenomen. Zij wenst echter te verduidelijken dat zij, in het geval van een toelage voor diensten inzake de beveiliging van de luchthavens, aan passagiersaantallen gekoppelde drempels pertinent acht omdat de luchthavenbeveiligingskosten eveneens aan de passagiersaantallen gekoppeld zijn.

²³ PB L 325 van 30.11.2016, blz. 63.

- (102) Brussels Airlines is tevens van oordeel dat 2012 als referentiejaar gekozen is omdat dat het laatste jaar was waarvoor cijfergegevens beschikbaar waren op het ogenblik dat de Ministerraad besliste de maatregel vast te stellen. Brussels Airlines is van oordeel dat de keuze van een referentiepunt vanzelfsprekend steeds in zekere mate willekeurig zal zijn. Volgens de analyse van Brussels Airlines lijkt België met zijn keuze voor 2012 als referentiejaar nochtans zijn discretionaire beoordelingsmarge niet te buiten te zijn gegaan.
- (103) Brussels Airlines komt daarom tot het besluit dat de maatregel geen selectief voordeel toekent.

5.3.3. *Verenigbaarheid van de steun*

- (104) Indien de Commissie niettemin tot het besluit zou komen dat er sprake is van staatssteun, brengt Brussels Airlines in herinnering dat die steun ten minste verenigbaar was tot 4 april 2014, de datum waarop de richtsnoeren luchtvaartsteun in werking zijn getreden. Brussels Airlines verwijst hiervoor naar het hierboven genoemde Charleroi-besluit, waarin de Commissie heeft aanvaard dat verschillende maatregelen die het Waals Gewest had toegekend aan de exploitant van de luchthaven van Charleroi en die de economische activiteit van de luchthaven selectief subsidieerden en op die manier ongeoorloofde staatssteun vormden, pas sinds de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun onverenigbaar waren met de interne markt.
- (105) Volgens de analyse van Brussels Airlines betekent dit dat de gestorte toelagen voor beveiligingsdiensten die vóór die datum zijn verricht, in geen geval kunnen worden teruggevorderd van de ondernemingen welke die toelagen hebben ontvangen.

5.3.4. *Besluit*

- (106) Brussels Airlines is van oordeel dat de betrokken maatregel geen staatssteun vormt aangezien hij geen economische activiteit subsidieert en geen selectief voordeel toekent. Hoe dan ook luidt de opmerking van Brussels Airlines dat de maatregel verenigbaar met de interne markt moet worden geacht voor de periode vóór de inwerkingtreding van de richtsnoeren luchtvaartsteun.

5.4. Opmerkingen van een andere belanghebbende partij, die om vertrouwelijke behandeling van haar identiteit heeft verzocht

- (107) Op 26 februari 2015 heeft een andere belanghebbende partij, die om vertrouwelijke behandeling van haar identiteit heeft verzocht (hierna "de anonieme belanghebbende" genoemd) de Commissie haar opmerkingen op het inleidingsbesluit meegedeeld.
- (108) De anonieme belanghebbende brengt eerst in herinnering dat de programmawet van 30 december 2001²⁴ uitdrukkelijk bepaalt²⁵ dat de door BAC geheven luchthavenvergoedingen niet-discriminatoir en transparant moeten zijn en op basis van de kosten moeten zijn vastgesteld.
- (109) Zij onderstreept vervolgens dat het koninklijk besluit van 7 januari 2014 geen afbreuk kan doen aan de bepalingen van de programmawet, aangezien die bepalingen voortkomen uit een norm die hiërarchisch hoger staat dan een koninklijk besluit.

²⁴ Belgisch Staatsblad van 31.12.2001.

²⁵ Met name artikel 158, §§ 1, 2 en 4, daarvan.

- (110) De anonieme belanghebbende merkt op dat België aan BAC op grond van de programmawet de licentie heeft toegekend waarmee zij de luchthaven Brussel-Nationaal kan exploiteren. België moet volgens de anonieme belanghebbende bijgevolg toezien op de naleving van de voorwaarden die aan de licentie zijn gekoppeld en bijgevolg ook op het niet-discriminatoire karakter van de luchthavenvergoedingen. De anonieme belanghebbende is van mening dat België corrigerende maatregelen kan en moet nemen indien BAC die voorwaarden niet naleeft.
- (111) De anonieme belanghebbende heeft dus vragen bij het feit dat België de betrokken Belgische luchtvaartmaatschappijen heeft willen steunen zonder afbreuk te doen aan de in overweging (108) bedoelde economische regelgeving en vraagt zich daarom af of het aan BAC is om alle luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven Brussel-Nationaal gebruiken te laten profiteren van dezelfde korting op de kosten van de beveiligingsmaatregelen.
- (112) De anonieme belanghebbende wijst er bovendien op dat er tussen BAC en de luchtvaartmaatschappijen een overeenkomst bestaat inzake het tariefsysteem en de regels van de tariefcontrole, die een looptijd van vijf jaar heeft. Voor elke wijziging aan de geldende overeenkomst is overleg tussen de luchtvaartmaatschappijen vereist.
- (113) De anonieme belanghebbende leidt daaruit dus af dat België afwijkt van het principe dat BAC aan alle luchtvaartmaatschappijen een niet-discriminatoire korting moet toekennen (namelijk op algemene wijze de kosten voor de beveiligingsmaatregelen moet verminderen). In het andere geval zou er sprake zijn van een selectief voordeel voor enkele luchtvaartmaatschappijen en van een schending van artikel 15 van het Verdrag van Chicago²⁶ en van Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad²⁷.

6. OPMERKINGEN VAN BELGIË OP DE OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDE DERDEN

6.1. Opmerkingen op de opmerkingen van Ryanair

- (114) Vooraf brengt België in herinnering dat het in zijn opmerkingen van 16 januari 2015 en in zijn antwoord van 12 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015 in detail heeft aangegeven waarom de betwiste maatregel geen staatssteun vormt.
- (115) Bovendien is België van mening dat de door Ryanair aangehaalde elementen eerder een weerspiegeling zijn van zijn commerciële strategie dan een zuiver juridische argumentatie.

6.1.1. Het verzoek tot opschorting van de steun

- (116) België wijst erop dat de minister van Mobiliteit naar aanleiding van de twijfels die de Commissie had geuit in haar inleidingsbesluit uit voorzorg en onverlet het standpunt aangaande de voorlopige beoordeling door de Commissie in haar inleidingsbesluit, heeft beslist de uitvoering van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 op te schorten.

²⁶ Convention on International Civil Aviation (Chicago, 7 December 1944), United Nations, Treaty Collection, vol. 15, nr. 102, artikel 15.

²⁷ Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB L 70 van 14.3.2009, blz. 11).

6.1.2. *Het bestaan van staatssteun*

- (117) In zijn opmerkingen bij de argumenten van Ryanair over het bestaan van staatssteun, met name dat de drempel van 400 000 passagiers per jaar een willekeurig karakter zou hebben, dat de behandeling van transfer- en transitpassagiers voor het bepalen van de begunstigen van de maatregel en voor de berekening van het steunbedrag vreemd zou zijn en dat de keuze voor het jaar 2012 als referentiejaar voor de selectie van de begunstigen van de steun willekeurig zou zijn, verwijst België de Commissie naar zijn opmerkingen van 16 januari 2015 en zijn antwoord van 12 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015.
- (118) In verband met de argumenten bij het jaar 2012 als referentiejaar heeft Ryanair volgens België nagelaten te verduidelijken dat er weliswaar maandelijks op de website van BAC cijfergegevens over het verkeersvolume van de maand voordien gepubliceerd worden, maar dat het daarbij slechts gaat over algemene statistieken met betrekking tot het aantal passagiers bij vertrek, bij aankomst, in transit of in transfer, zonder verdere uitsplitsing per luchtvaartmaatschappij.
- (119) Wat betreft de verklaring van de voormalige staatssecretaris voor Mobiliteit waarop Ryanair zich beroept, is België van oordeel dat die verklaring geenszins het bewijs levert van staatssteun, noch van het bestaan van enig ander plan van de Belgische regering om de concurrentie van Ryanair tegenover de andere luchtvaartmaatschappijen tegen te gaan.

6.1.3. *De verenigbaarheid van de mogelijke steun met de interne markt*

- (120) In dat verband brengt België in herinnering dat de maatregel geen staatssteun vormt aangezien hij diensten omvat die niet van economische aard zijn en, subsidiair, geen voordeel toekent aan de begunstigen van de maatregel.
- (121) België komt daarom tot het besluit dat de vraag inzake de verenigbaarheid van mogelijke steun in dit geval niet relevant is.

6.1.4. *Het verzoek in verband met financiële gegevens van de begunstigen*

- (122) In dat verband benadrukt België dat de betrokken maatregel geen staatssteun vormt en de Commissie bijgevolg geen enkele reden heeft om van Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium financiële gegevens op te vragen.
- (123) België is hoe dan ook van mening dat in voorkomend geval een uitnodiging tot het indienen van opmerkingen moet worden gericht aan de drie betrokken luchtvaartmaatschappijen.

6.2. **Opmerkingen op de opmerkingen van IAG**

- (124) In zijn opmerkingen op de opmerkingen van IAG verwijst België de Commissie naar zijn opmerkingen van 16 januari 2015 en zijn antwoord van 12 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015, waar het in detail meent te hebben aangegeven waarom de betwiste maatregel geen staatssteun vormt.

6.3. **Opmerkingen op de opmerkingen van Brussels Airlines**

- (125) België heeft nota genomen van de opmerkingen van Brussels Airlines, waarin zij in de eerste plaats tot de conclusie komt dat de betrokken maatregel geen staatssteun vormt. België deelt de Commissie mee dat het zich in dat verband bij de conclusie van Brussels Airlines aansluit.

6.4. Opmerkingen op de opmerkingen van de anonieme belanghebbende

- (126) België verwijst naar zijn opmerkingen van 16 januari 2015 en zijn antwoord van 12 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015, waar het in detail meent te hebben aangegeven waarom de betwiste maatregel geen staatssteun vormt.

7. BEOORDELING

7.1. De vraag of er sprake is van staatssteun

- (127) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (128) Om een maatregel als staatssteun te kunnen aanmerken, moet dus aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: 1) de begunstigden zijn ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU; 2) de betrokken maatregel wordt toegekend uit staatsmiddelen en is aan de Staat toe te rekenen; 3) met de maatregel wordt de begunstigden ervan een voordeel verleend en dit voordeel is selectief, en 4) de betrokken maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen, en kan het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden²⁸.

7.1.1. De begrippen "onderneming" en "economische activiteit"

- (129) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn de staatssteunvoorschriften alleen van toepassing indien de begunstigde van de steun een onderneming is. Het begrip "onderneming" omvat elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd²⁹. Iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een gegeven markt is een economische activiteit³⁰. Zoals de Commissie in punt 34 van de richtsnoeren luchtvaartsteun heeft herhaald, houdt de vraag of een entiteit, ongeacht welke entiteit, als onderneming kwalificeert, steeds verband met een specifieke activiteit.
- (130) Volgens België worden met de op grond van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 toegekende toelage diensten gefinancierd die de beveiliging van passagiers en luchthaveninstallaties moeten verzekeren en worden daarmee bijgevolg geen economische activiteiten gesteund. België verwijst naar het Charleroi-besluit waarin de Commissie heeft geoordeeld dat de financiering door het Waals Gewest van bepaalde activiteiten verricht bij de uitoefening van overheidsgezag op de luchthaven van Charleroi geen staatssteun vormde, met name gelet op het niet-economische karakter van die activiteiten. Brussels Airlines heeft gelijklopende argumenten aangedragen.

²⁸ Zie bijv. arrest van het Hof van Justitie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, punt 129.

²⁹ Zie arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie / Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36; arrest van het Hof van Justitie van 23 april 1991, Höfner en Elser / Macrotron, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, punt 21; arrest van het Hof van Justitie van 16 november 1995, FFSA e.a. / Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, punt 14, en arrest van het Hof van Justitie van 11 december 1997, Job Centre, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603, punt 21.

³⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie / Italië, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7, en arrest Commissie / Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36.

- (131) De Commissie betwist niet dat België eventueel compensaties aan BAC mag toekennen voor de beveiligingsopdrachten die BAC op de luchthaven Brussel-Nationaal uitvoert, aangezien dit soort compensaties mogelijk niet kwalificeren als staatssteun ten faveure van BAC. De onderhavige procedure ziet evenwel niet op een toelage aan BAC, maar op een toelage aan de luchtvaartmaatschappijen.
- (132) In dat verband moet worden opgemerkt dat in het koninklijk besluit van 7 januari 2014 is bepaald dat BAC het volledige bedrag van de toelage die zij ontvangt dient te verdelen onder de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers hebben vervoerd. Bijgevolg worden door de toelage uit het koninklijk besluit van 7 januari 2014 de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers hebben vervoerd, begunstigd via het in artikel 2 van genoemd koninklijk besluit ingestelde herverdelingsmechanisme.
- (133) De toelagen die de luchtvaartmaatschappijen op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 van BAC ontvangen, dienen om hun een deel terug te betalen van de beveiligingsvergoeding die zij aan BAC verschuldigd zijn. De beveiligingsvergoeding is een van de luchthavenvergoedingen waarmee de luchtvaartmaatschappijen BAC vergoeden voor de toegang tot luchthaveninfrastructuur en het verrichten van luchthavendiensten. Het betreft dus een van de bestanddelen van de prijs van commerciële diensten, die wordt bepaald door een particuliere marktdeelnemer welke die diensten aanbiedt. Bovendien is de beveiligingsvergoeding een bedrag dat wordt aangerekend per vertrekkende passagier die de luchtvaartmaatschappij vervoert. Het is dus duidelijk dat met de betrokken toelagen activiteiten voor commercieel passagiersvervoer worden gefinancierd, die, zoals de Commissie in punt 27 van haar richtsnoeren luchtvaartsteun heeft aangegeven, economische activiteiten vormen. Het gaat in geen geval om een vergoeding van kosten die luchtvaartmaatschappijen moeten dragen voor het verrichten van activiteiten die die onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht.
- (134) In het Charleroi-besluit heeft de Commissie de financiering onderzocht van activiteiten die onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht en die worden verricht door de exploitant van de luchthaven van Charleroi. In die zaak heeft zij geen mechanisme voor herverdeling over luchtvaartmaatschappijen onderzocht zoals het mechanisme dat bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 is ingevoerd. Evenmin heeft zij toen geconcludeerd dat eventuele door de luchtvaartmaatschappijen ontvangen financiering niet zou kwalificeren als staatssteun omdat daarmee niet-economische activiteiten zouden worden gefinancierd. Het Charleroi-besluit is dus niet relevant voor de beoordeling van de maatregel waarop het onderhavige besluit ziet.
- (135) Uit het voorgaande volgt dat met de onderzochte maatregel (de toelage die luchtvaartmaatschappijen wordt toegekend door het koninklijk besluit van 7 januari 2014) een economische activiteit wordt gefinancierd, namelijk commercieel passagiersvervoer. De begunstigten ervan, die luchtvaartmaatschappijen zijn, zijn duidelijk ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.1.2. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de Staat

- (136) De toelage wordt toegekend op grond van een koninklijk besluit dat de Ministerraad heeft vastgesteld. In artikel 6 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 is bepaald dat de minister bevoegd voor de luchtvaart belast is met de uitvoering van het besluit.

- (137) Voorts wordt de toelage gefinancierd met middelen uit de Belgische Rijksbegroting. In artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 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.*"
- (138) Bovendien moet BAC krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 het volledige bedrag van de van de Staat ontvangen toelage herverdelen onder bepaalde luchtvaartmaatschappijen, naar rato van bedragen die voor elke luchtvaartmaatschappij zijn vastgesteld op basis van een bij het koninklijk besluit volledig vastgelegde methode. Die bepaling laat BAC geen enkele marge wat betreft de keuze van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen en de aan elk van hen toegekende bedragen. Bijgevolg moeten de door BAC ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen uit hoofde van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 uitgevoerde betalingen worden aangemerkt als toerekenbaar aan de Staat en gefinancierd uit staatsmiddelen, zonder dat aan die conclusie wordt afgedaan door de omstandigheid dat BAC een vennootschap is waarvan de aandelen voor 75% in handen van particuliere investeerders zijn³¹.
- (139) Overigens dient te worden opgemerkt dat de enige betalingen die op grond van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 zijn uitgevoerd, hebben plaatsgevonden zonder dat de in dat koninklijk besluit oorspronkelijk bepaalde concrete voorwaarden nauwgezet zijn gevolgd. De aan elke luchtvaartmaatschappij verschuldigde bedragen zoals die overeenkomstig artikel 2 van genoemd koninklijk besluit zijn berekend, zijn namelijk rechtstreeks door de Staat overgemaakt aan de luchtvaartmaatschappijen die aan de criteria van artikel 2, 1°, van genoemd koninklijk besluit voldoen, zonder dat die bedragen via BAC zijn verlopen. Aldus heeft de Belgische Staat op 22 september 2014 de volgende bedragen rechtstreeks aan de luchtvaartmaatschappijen overgemaakt: 16 779 819 EUR (Brussels Airlines), 2 143 621 EUR (TUI Airlines Belgium), 76 560 EUR (Thomas Cook Airlines Belgium). Het spreekt voor zich dat die directe betalingen aan de Staat vallen toe te rekenen en uit staatsmiddelen zijn gefinancierd.
- (140) Op grond van die elementen dient te worden geconcludeerd dat het toelagemechanisme voor luchtvaartmaatschappijen dat met artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 is ingesteld aan de Staat valt toe te rekenen en door België is toegekend uit staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

7.1.3. *Economisch voordeel*

- (141) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun aan een onderneming moet worden aangemerkt, dient te worden nagegaan of dit voor de betrokken onderneming een economisch voordeel oplevert waardoor kosten werden vermeden die normaal gesproken ten laste van haar eigen financiële middelen waren gekomen, dan wel of die onderneming een voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet had verkregen³².

³¹ Zie bijv. arrest van het Hof van Justitie van 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord e.a., C-206/06, ECLI:EU:C:2008:413, punten 58-74.

³² Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, 301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punt 41.

- (142) Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant - níet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel³³. Telkens de financiële situatie van een onderneming verbetert als gevolg van overheidsingrijpen op voorwaarden die afwijken van normale marktvoorwaarden, is er sprake van een voordeel³⁴. Om dit te kunnen beoordelen, dient de financiële situatie van de onderneming ná de maatregel te worden vergeleken met haar financiële situatie indien de maatregel niet was genomen³⁵. Aangezien alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming van belang zijn, doet niet ter zake of het voordeel voor de onderneming verplicht is in die zin dat zij het niet kon vermijden of weigeren³⁶.
- (143) Op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 moet BAC de van de Staat ontvangen toelage herverdelen over 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 meegerekend, hebben vervoerd, en dit volgens de in datzelfde artikel bepaalde concrete voorwaarden. Die betalingen bestaan erin dat een deel van de door elk van de betrokken luchtvaartmaatschappijen aan BAC verschuldigde beveiligingsvergoedingen worden terugbetaald, zoals blijkt uit de in de overwegingen (39) tot en met (41) gepresenteerde berekening. De beveiligingsvergoeding is een van de luchthavenvergoedingen die door BAC zijn vastgesteld en die de luchtvaartmaatschappijen worden aangerekend in ruil voor zakelijke diensten, met name de toegang tot luchthaveninfrastructuur die de luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om hun luchtvervoersdiensten te kunnen verrichten. Bovendien is die vergoeding uitgedrukt als een bedrag dat per vertrekkende passagier wordt berekend en vloeit zij dus rechtstreeks voort uit de commerciële passagiersvervoersactiviteiten van de luchtvaartmaatschappijen. De vergoeding maakt dus deel uit van de kosten die luchtvaartmaatschappijen die op de luchthaven Brussel-Nationaal opereren onder normale marktomstandigheden moeten maken. Bijgevolg wordt met de betrokken maatregel vermeden dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen kosten moeten dragen die normaal gesproken ten laste van hun eigen financiële middelen zouden zijn gekomen en wordt hun daarmee een voordeel verleend dat ze onder normale marktvoorwaarden niet hadden genoten.
- (144) Volgens België dient, om te beoordelen of er in dit geval sprake is van een economisch voordeel, een vergelijking te worden gemaakt tussen de maatregel waarop de procedure ziet en een in België vergelijkbare situatie. In dat verband beklemtoont België dat, voordat de betrokken maatregel was vastgesteld, alleen de luchthaven Brussel-Nationaal haar gebruikers een vergoeding in rekening bracht die de door hun gebruik van de luchthaven veroorzaakte beveiligingskosten dekte, zonder enige overheidsmaatregel. Volgens België zou de luchthaven Brussel-Nationaal zich hiermee onderscheiden van de situatie waarin andere luchthavens in

³³ Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië / Commissie, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 27.

³⁴ Het begrip "overheidsingrijpen" ziet niet alleen op positieve maatregelen van de Staat, maar betreft ook het feit dat overheden in bepaalde omstandigheden geen maatregelen nemen, bijvoorbeeld om schulden in te vorderen; zie bijv. arrest van het Hof van Justitie van 12 oktober 2000, Magefesa, C-480/98, ECLI:EU:C:2000:559, punten 19-20.

³⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

³⁶ Beschikking 2004/339/EG van de Commissie van 15 oktober 2003 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde maatregelen ten gunste van RAI SpA (PB L 119 van 23.4.2004, blz. 1), overweging 69; conclusie van advocaat-generaal Fennelly van 26 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punt 26.

het Waals Gewest en het Vlaams Gewest zich bevinden, waar alle veiligheids- en beveiligingskosten voor rekening komen van de betrokken gewesten. België verwijst in dit verband naar het Charleroi-besluit, en met name de overwegingen 269 en 270 ervan. Op grond van de punten 54 tot en met 60 van de richtsnoeren luchtvaartsteun (aangaande de toepassing van het beginsel van de marktdeelnemer in een markteconomie op maatregelen ten gunste van luchtvaartmaatschappijen en op daartoe gebruikte benchmarkingmethodes van luchthavens) concludeert België hieruit dat de betrokken maatregel geen enkel economisch voordeel aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen oplevert. Brussels Airlines draagt vergelijkbare argumenten aan en beklemtoont daarbij dat op de luchthaven van Charleroi geen beveiligingsvergoeding aan luchtvaartmaatschappijen in rekening wordt gebracht.

- (145) De Commissie deelt het standpunt van België niet wat betreft de te hanteren methode om na te gaan of er in deze zaak sprake is van een economisch voordeel. In de eerste plaats merkt de Commissie op dat de passage in de richtsnoeren luchtvaartsteun waarnaar België verwijst, betrekking heeft op de analyse van de gedragingen van een luchthavenbeheerder ten aanzien van één of meerdere luchtvaartmaatschappijen teneinde te bepalen of de door die beheerder in rekening gebrachte vergoedingen in overeenstemming zijn met het beginsel van een marktdeelnemer in een markteconomie. De hier te onderzoeken maatregel valt niet binnen dat kader, omdat het gaat om een maatregel voor de gedeeltelijke terugbetaling door de Staat van vergoedingen die door een particuliere luchthavenbeheerder aan drie specifieke luchtvaartmaatschappijen in rekening worden gebracht.
- (146) Daarbij komt dat voor de in België actieve luchtvaartmaatschappijen de normale marktomstandigheden overeenstemmen met een situatie waarin zij de volledige financiële lasten dragen van de hun aangerekende luchthavenvergoedingen, ongeacht de verschillen die er eventueel bestaan tussen die vergoedingen, waarvan de hoogte door de verschillende luchthavenbeheerders wordt bepaald op basis van diverse factoren, zoals hun respectieve commerciële beleid, de hoogte van hun respectieve kosten, het regionale of nationale regelgevingskader waarbinnen ze die vergoedingen moeten vaststellen of de mate waarin ze de financiële lasten moeten dragen van de activiteiten die tot de uitoefening van het overheidsgezag behoren. Normale marktomstandigheden vooronderstellen geen eenvormigheid van de luchthavenvergoedingen op de verschillende Belgische luchthavens, gesteld dat die onderling al voldoende vergelijkbaar zouden zijn om de in de punten 54 tot en met 60 van de richtsnoeren luchtvaartsteun geschetste methode te kunnen toepassen, hetgeen België niet heeft proberen aan te tonen. Bijgevolg kan een en ander niet betekenen dat een toelage die is bedoeld om de vergoedingen die op één Belgische luchthaven worden berekend nauwer te laten aansluiten bij vergoedingen die op andere Belgische luchthavens worden aangerekend, alleen op grond van dat gegeven geen economisch voordeel inhoudt.
- (147) Bovendien blijkt de verwijzing van België naar de overwegingen 269 en 270 van het Charleroi-besluit niet relevant. In die overwegingen neemt de Commissie geen standpunt in, maar vat zij de opmerkingen samen die België maakt over de opmerkingen die van belanghebbende derden zijn ontvangen in het kader van een formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de luchthaven Charleroi. Voorts gaan de betrokken overwegingen over de keuze van Belgische overheidsinstanties om al dan niet de kosten te dragen voor de uitvoering of financiering van door de luchthavenbeheerders uitgeoefende activiteiten, welke volgens die overheidsinstanties onder de uitoefening van het overheidsgezag vallen. Die kwestie

is niet relevant voor de beoordeling van de maatregel die hier wordt onderzocht. Zoals hiervoor (in overweging (131) van het onderhavige besluit) reeds is aangegeven, betwist de Commissie niet dat de federale overheid de mogelijkheid heeft kosten te vergoeden die BAC draagt in verband met haar beveiligingsopdrachten, maar probeert de Commissie na te gaan of met het door het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ingestelde mechanisme voor de herverdeling van toelages ten faveure van luchtvaartmaatschappijen aan die laatste een economisch voordeel wordt verleend.

- (148) Uit het voorgaande volgt dat met de hier door België en Brussels Airlines aangedragen argumenten niet wordt afgedaan aan de conclusie dat met de hier te onderzoeken maatregel wordt vermeden dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen kosten moeten dragen die onder normale marktomstandigheden normaal gesproken ten laste van hun eigen financiële middelen zouden zijn gekomen.
- (149) Daarbij komt dat, in de aanname dat BAC een toelage had ontvangen onder de in artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 vastgestelde voorwaarden zonder dat aan die toelage enige verplichting was gekoppeld voor de herverdeling ervan onder luchtvaartmaatschappijen, het weinig waarschijnlijk is dat BAC het effect van die toelage op dezelfde wijze als bepaald in artikel 2 van genoemd koninklijk besluit had doorberekend in de beveiligingsvergoeding die zij luchtvaartmaatschappijen in rekening brengt.
- (150) In de eerste plaats zijn er geen duidelijke indicaties dat dankzij dit soort toelage BAC de beveiligingsvergoeding zou verlagen of gedeeltelijk zou terugbetalen. BAC zou de toelage kunnen bestemmen voor het financieren van bijkomende investeringen op het gebied van beveiliging, die niet in haar bestaande investeringsprogramma zijn opgenomen. Onder die omstandigheden zou BAC geen enkele reden hebben om de beveiligingsvergoeding te verlagen of gedeeltelijk terug te betalen. Daartegenover staat dat, zoals aangegeven in deel 2.1.3, het tariefsysteem en de formule voor tariefcontrole door BAC zijn vastgesteld voor een gereguleerde periode van vijf jaar. Het koninklijk besluit van 7 januari 2014 is vastgesteld in de loop van de gereguleerde periode 2011-2015. Het is weinig waarschijnlijk dat BAC, dankzij de toelage, ertoe had kunnen komen of een prikkel had gekregen om een verlaging van de beveiligingsvergoeding of een gedeeltelijke terugbetaling ervan voor te stellen vóór het eind van die gereguleerde periode, namelijk twee jaar na de vaststelling van het koninklijk besluit.
- (151) Bovendien is het redelijk om aan te nemen dat BAC, zelfs in de aanname dat zij dankzij de toelage ertoe kon komen en het wenselijk had geacht om de luchtvaartmaatschappijen van het effect van die toelage te laten profiteren door de beveiligingsvergoeding te verlagen of gedeeltelijk terug te betalen, dat op eenvormige wijze voor alle gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal had gedaan. De beveiligingsvergoeding heeft momenteel immers de vorm van een vast bedrag per vertrekkende passagier, zonder onderscheid naar het soort passagiers. Logischerwijs zou een toelage die de beveiligingskosten van BAC doet dalen tot een verlaging van dat vaste bedrag moeten leiden en zo ten goede komen aan alle luchtvaartmaatschappijen naar rato van hun aantal passagiers bij vertrek vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal. Het mechanisme uit artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 levert evenwel een sterk verschillend resultaat op. Meer bepaald krijgen door dit mechanisme talrijke gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal geen enkele gedeeltelijke terugbetaling van hun beveiligingsvergoeding,

terwijl slechts drie luchtvaartmaatschappijen het beschikbare budget van 19 000 000 EUR per jaar onder elkaar verdelen.

- (152) Het herverdelingsmechanisme wijzigt dus de financiële lasten die worden gedragen door de luchtvaartmaatschappijen die gebruikmaken van de luchthaven Brussel-Nationaal ten voordele van de drie luchtvaartmaatschappijen die van dit mechanisme profiteren, vergeleken met een hypothetische situatie waarbij BAC een toelage had ontvangen onder de voorwaarden van artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 zonder dat aan die toelage enige verplichting was verbonden inzake herverdeling over de luchtvaartmaatschappijen.
- (153) Voorts kan de maatregel evenmin worden gezien als een financiële compensatie die de Staat aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen toekent voor het beheren van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB), aangezien België niet heeft aangevoerd dat de betrokken luchtvaartmaatschappijen zouden zijn belast met het beheer van een dergelijke dienst van algemeen economisch belang. De maatregel kan dus niet worden beschouwd als vrij van enig economisch voordeel op grond van het Altmark-arrest³⁷.
- (154) Uit al het voorgaande volgt dat met de betrokken maatregel een economisch voordeel wordt verleend aan luchtvaartmaatschappijen.
- (155) De Commissie wijst erop dat op 26 augustus 2014 op de website van de heer Melchior Wathelet, op dat ogenblik vice-eersteminister 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 mevrouw 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.*" (eigen vert.: "De regering heeft een beslissing genomen en die is zeer duidelijk. De toelages aan de luchtvaartmaatschappijen via Brussels Airport moeten worden betaald.") Die verklaringen van regeringsleden zijn een illustratie voor de conclusie dat het met artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ingestelde herverdelingsmechanisme een economisch voordeel oplevert aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen en geven zelfs aan dat de toekenning van dat voordeel aan die luchtvaartmaatschappijen het hoofddoel van genoemd koninklijk besluit kan zijn geweest.
- (156) Thans dient nog te worden nagegaan of het in de overwegingen (141) tot en met (154) geïdentificeerde voordeel selectief is.

7.1.4. *Selectiviteit*

- (157) Om als staatssteun te kwalificeren moet, volgens artikel 107, lid 1, VWEU, door de Staat toegekende steun "*bepaalde ondernemingen of bepaalde producties*" begunstigen. Dit betekent dat alleen de maatregelen waarmee een selectief voordeel wordt verleend aan bepaalde ondernemingen, categorieën van ondernemingen of bepaalde economische sectoren, staatssteun kunnen vormen.
- (158) Allereerst merkt de Commissie op dat, op grond van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, de maatregel alleen aan de drie luchtvaartmaatschappijen ten goede

³⁷

Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punten 87-93.

kan komen die vanaf Brussel-Nationaal 400 000 vertrekkende passagiers hebben vervoerd in 2012, d.w.z. Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium, dus aan een subgroep van luchtvaartmaatschappijen die momenteel vertrekkende passagiers vervoeren vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal of die dat zouden kunnen doen. Zodoende vielen op het tijdstip dat het koninklijk besluit was vastgesteld de enig mogelijke begunstigden van de maatregel perfect te identificeren en vormden zij dus een gesloten subgroep van luchtvaartmaatschappijen die vertrekkende passagiers vervoeren vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal en die uitsluitend is vastgesteld aan de hand van de gegevens over 2012, welke beschikbaar waren toen het koninklijk besluit is vastgesteld. Een economisch voordeel dat wordt toegekend aan een op het tijdstip van de toekenning ervan gesloten groep van perfect te identificeren ondernemingen is noodzakelijkerwijs selectief, zowel rechtens als feitelijk.

- (159) Met de hier te onderzoeken maatregel wordt dus een selectief voordeel verleend aan de luchtvaartmaatschappijen die daarvan de begunstigden zijn. Die conclusie kan niet in tegenspraak zijn met de redenering die het Hof van Justitie heeft ontwikkeld in zijn arrest van 21 december 2016 in de zaak-Hansestadt Lübeck³⁸, en wel om de in de overwegingen (161) en (162) uiteengezette redenen.
- (160) In dat arrest heeft het Hof onderzocht onder welke voorwaarden een reglement waarbij de luchthavengelden op de luchthaven Lübeck werden vastgesteld een selectief voordeel kon inhouden. Het Hof was van oordeel dat het relevante referentiekader om het betrokken reglement te toetsen op het criterium "selectiviteit" de regeling was van de op de luchthaven van Lübeck toepasselijke luchthavenvergoedingen³⁹. Zo dient binnen de groep van de daadwerkelijke en potentiële gebruikers van de luchthaven Lübeck te worden onderzocht of met het betrokken reglement bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen en dient, in voorkomend geval, te worden nagegaan of de toekenning van dat voordeel kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt.
- (161) De hier te onderzoeken maatregel verschilt van de maatregel waar het in de zaak-Hansestadt Lübeck om ging, doordat hij niet de luchthavengelden regelt die gelden voor alle gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal (die een open groep vormen), maar een toelage toekent aan een gesloten subgroep binnen dat geheel. Met name iedere luchtvaartmaatschappij die in 2012 minder dan 400 000 vertrekkende passagiers vanaf Brussel-Nationaal heeft vervoerd, ongeacht het aantal en het type passagiers dat zij vervoert tijdens de periode dat de maatregel van toepassing was, wordt van het genot van de maatregel uitgesloten. Het model voor het onderzoek naar het selectieve karakter dat het Hof heeft gehanteerd in de zaak-Hansestadt Lübeck, kan dus niet worden toegepast op de hier te onderzoeken maatregel.
- (162) Evenwel doet een en ander, zelfs in de aanname dat het met artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ingestelde herverdelingsmechanisme kan worden gelijkgesteld met een maatregel tot vaststelling van luchthavenvergoedingen van de luchthaven Brussel-Nationaal en dat de eventuele selectiviteit van de maatregel dient te worden beoordeeld met als benchmark de groep van de daadwerkelijke en potentiële gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, niet af

³⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie / Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

³⁹ Arrest Commissie / Hansestadt Lübeck, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2016:971, punt 62.

aan het selectieve karakter, zoals in de overwegingen (163) tot en met (192) zal worden aangetoond.

- (163) In de in de overweging (162) geformuleerde aanname dient het op de luchthaven Brussel-Nationaal geldende stelsel van luchthavenvergoedingen en de regeling voor de financiering van de beveiligingsopdrachten op die luchthaven te worden beschouwd als het relevante referentiekader om de betrokken maatregel op zijn eventuele selectiviteit te beoordelen. Bovendien dient binnen de groep van daadwerkelijke en potentiële gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal te worden onderzocht of er verschillen in behandeling bestaan als gevolg van de onderzochte maatregel en wat daarvan de eventuele rechtvaardigingsgronden zijn. Dit is, ten minste impliciet, de benadering die België in de loop van de procedure heeft gevolgd. België heeft immers verscheidene rechtvaardigingsgronden aangedragen voor bepaalde aspecten van de maatregel die tot een verschil in behandeling leiden tussen de daadwerkelijke en de potentiële gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal, met name de drempel van 400 000 passagiers en het gebruik van de gegevens over 2012 om de begunstigde ondernemingen te bepalen. Om de in overweging (161) aangehaalde redenen is de Commissie van oordeel dat die methode in de onderhavige zaak niet kan worden toegepast. Bovendien zou, zoals aangetoond in de overwegingen (164) tot en met (192), de toepassing van die methode leiden tot de conclusie dat de maatregel selectief is.
- (164) Wordt de in overweging (162) beschreven methode toegepast, waarbij het referentiekader is afgebakend zoals aangegeven in de overweging (163), dan dient te worden opgemerkt dat met de maatregel een voordeel wordt verschaft aan bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden. Immers, alle luchtvaartmaatschappijen die vanuit de luchthaven Brussel-Nationaal vertrekken, bevinden zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie, omdat ze met name zijn onderworpen aan hetzelfde stelsel van luchthavenvergoedingen en meer in het bijzonder een beveiligingsvergoeding die wordt uitgedrukt als een vast bedrag dat per vertrekkende passagier in rekening wordt gebracht, zonder onderscheid naar het soort of het aantal passagiers. Het is echter zo dat bepaalde gebruikers - in casu de gebruikers die aan het in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 vastgestelde criterium voldoen - hun beveiligingsvergoeding gedeeltelijk terugbetaald krijgen, terwijl andere gebruikers niets krijgen terugbetaald.
- (165) Nu moet alleen nog worden nagegaan of dit verschil in behandeling wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt. In dat verband dient in herinnering te worden gebracht wat de doelstelling is van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 waarmee de betrokken maatregel is ingesteld. Volgens de tekst van het koninklijk besluit zelf betreft het steun voor infrastructuur inzake beveiliging op de luchthaven Brussel-Nationaal. Ook dient in herinnering te worden gebracht dat het volgens de geldende regelgeving aan BAC staat om de hoogte van de luchthavenvergoedingen te bepalen, binnen de marges van het in deel 2.1.3 beschreven regelgevingskader. Op grond van de in overweging (25) aangehaalde bepalingen stelt BAC immers, na raadpleging van de gebruikers, het tariefsysteem en de formule voor de tariefcontrole vast, waarover geacht wordt overeenstemming tussen partijen te bestaan zonder kennisgeving van een gerechtvaardigd meningsverschil van een gebruiker. In het geval van een meningsverschil tussen de partijen kan de economische regulerende overheid op basis van artikel 55, § 4, van het koninklijk besluit van 21 juni 2004 bepaalde

aanpassingen of wijzigingen van de formule voor de tariefcontrole of het tariefsysteem eisen. De formule voor de tariefcontrole en iedere door de economische regulerende overheid opgelegde aanpassing, alsmede het tariefsysteem, worden ter goedkeuring voorgelegd aan de voor de luchtvaart bevoegde minister is. Ten slotte tekent de Commissie aan dat BAC een beveiligingsvergoeding heeft ingevoerd die, ten minste tot aan de invoering van de door artikel 1 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 ingestelde toelage, geacht werd de door BAC verrichte beveiligingsopdrachten te financieren. De in deze overweging herhaalde elementen maken deel uit van de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt.

- (166) De beveiligingsvergoeding wordt uitgedrukt als een vast bedrag dat per vertrekkende passagier in rekening wordt gebracht, ongeacht het soort vervoerde passagiers. Een maatregel voor de publieke financiering van beveiligingsopdrachten zou dus logischerwijs BAC ertoe moeten aanzetten, ten minste door de toelage integraal te gebruiken voor het financieren van de additionele beveiligingsuitgaven, om de beveiligingsvergoeding op eenvormige wijze te verlagen. Zodoende zouden alle gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal baat hebben bij de effecten van die financiering naar rato van het aantal vertrekkende passagiers dat ze vervoeren. De kwestieuze maatregel heeft evenwel een duidelijk verschillend resultaat, alleen al omdat talrijke gebruikers op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 geen enkele terugbetaling kunnen krijgen. Zodoende wijkt de maatregel zonder objectieve reden af van de algemene opzet van het stelsel van de luchthavenvergoedingen, en dit op meerdere punten. In de eerste plaats vloeit die maatregel voort uit een eenzijdig besluit van de federale regering, die niet bevoegd is om de luchthavenvergoedingen vast te stellen. Immers, de rol van de federale regering is beperkt tot het al dan niet goedkeuren van de formule voor tariefcontrole en het tariefsysteem na de in deel 2.1.3 beschreven procedure, die voor het goedkeuren van de betrokken maatregel geenszins is gevolgd. Vervolgens is de maatregel niet coherent met de structuur van de beveiligingsvergoeding, die de vorm heeft van een bedrag per vertrekkende passagier en geen onderscheid maakt naar het soort of het aantal vervoerde passagiers. Zodoende kunnen de door de maatregel veroorzaakte verschillen in behandeling niet worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt.
- (167) In het hierna volgende gedeelte van dit besluit, en ten overvloede, zal de Commissie toch de door België⁴⁰ en bepaalde belanghebbenden aangevoerde rechtvaardigingsgronden onderzoeken wat betreft de parameters voor het bepalen van de begunstigden van de maatregel.

De beperking van het aantal begunstigden op grond van de drempel van 400 000 passagiers per jaar in 2012, transit- en transferpassagiers niet meegerekend

- (168) Volgens België is het achterliggende idee van de maatregel om voor de beveiligingskosten het degressieve karakter van de marginale kosten per passagier tot uiting brengen en zo te vermijden dat de gebruikers die het sterkst tot de

⁴⁰ De door België in dit verband aangevoerde argumenten zijn in hoofdzaak aangedragen in het antwoord van België van 2 april 2014 op het verzoek om inlichtingen van 11 februari 2014, in zijn opmerkingen op het inleidingsbesluit en in zijn antwoord van 12 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015.

ontwikkeling van het aantal passagiers op de luchthaven bijdragen, worden benadeeld.

- (169) Wat betreft de keuze voor een drempel van 400 000 passagiers per jaar, transit- en transferpassagiers niet meegerekend, teneinde de begunstigden te bepalen, verklaart België dat die drempel is vastgesteld op basis van de volgende analyses:
- 41% van de beveiligingskosten is vast, terwijl 59% variabel is;
 - de transfer van passagiers is niet vrijgesteld van de beveiligingskosten, wat een opvallend verschil is met talrijke Europese luchthavens;
 - de beprijzing van de beveiligingskosten op de luchthaven Brussel-Nationaal brengt niet het degressieve karakter van de beveiligingskosten tot uiting en de reële kosten van het passagiersbeheer komen in die beprijzingsmethodiek dus niet tot uiting;
 - de luchtvaartmaatschappijen die passagiers vervoeren, dragen sterker bij in de beveiligingskosten dan de luchtvrachtvervoerders omdat de vergoedingen zijn gebaseerd op het aantal passagiers, terwijl een belangrijk deel van de beveiligingskosten voortvloeit uit de beveiligingsopdrachten ten behoeve van die luchtvrachtvervoerders.
- (170) Volgens België leidt die analyse tot de conclusie dat de vervoerders van passagiers te hoge rekeningen krijgen en dat corrigerende maatregelen dus nodig waren omdat het voor de ontwikkeling van de luchthaven nodig is dat specifiek het aantal vertrekkende passagiers vanaf de luchthaven Brussel-Nationaal toeneemt.
- (171) Aan die rechtvaardigingsgronden voegt België nog toe dat het erop aankomt om de activiteiten van de belangrijkste vervoerders te stabiliseren met een heldere en objectieerbare prikkel. Volgens België zou die 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 die doelstelling onbereikbaar zou maken voor de luchtvaartmaatschappijen die zich op de luchthaven Brussel-Nationaal willen ontwikkelen.
- (172) Ten slotte heeft België in zijn opmerkingen bij het inleidingsbesluit nog toegevoegd dat het doel was om de luchtvaartmaatschappijen ertoe aan te zetten zich in Brussel te ontwikkelen door hen te compenseren voor de verlaging van de beveiligingskosten die een toename aan passagiers met zich meebrengt⁴¹.
- (173) In de eerste plaats merkt de Commissie op dat de door België met betrekking tot de luchtvrachtvervoerders aangedragen overwegingen geen rechtvaardiging kunnen vormen voor de verschillen die de maatregel tussen vervoerders van passagiers veroorzaakt, verschillen die juist hier worden onderzocht.
- (174) De overige argumenten van België zoals die in de overwegingen (169) tot en met (172) zijn samengevat, kunnen geen rechtvaardiging zijn voor het bestaan van een drempel van 400 000 passagiers per jaar, noch voor de hoogte ervan, noch voor het feit dat die drempel op historische gegevens over 2012 is gebaseerd. Die argumenten kunnen immers in twee hoofdpunten worden samengevat. In de eerste plaats zou de drempel worden gerechtvaardigd door de wens om het passagiersaantal op de luchthaven te begunstigen of te ontwikkelen, door met name het passagiersaantal te

⁴¹ Opmerkingen van België over het inleidingsbesluit (brief van 15.1.2015).

stabiliseren van de maatschappijen die het grootste aantal passagiers vervoeren. In de tweede plaats zou die drempel worden gerechtvaardigd door het verlangen om de effecten te corrigeren van de huidige beveiligingsvergoeding, waarin de werkelijkheid van de door het passagiersvolume van elke luchtvaartmaatschappij veroorzaakte beveiligingskosten niet correct tot uiting komt.

- (175) Ten aanzien van het eerste punt merkt de Commissie op dat de doelstelling om het passagiersaantal van de luchthaven Brussel-Nationaal te stabiliseren of te ontwikkelen, geen enkel verband houdt met de verklaarde doelstelling van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, namelijk de financiering van beveiligingsinfrastructuur. Bovendien behoort de doelstelling van het stabiliseren of ontwikkelen van het passagiersaantal in werkelijkheid tot de zakelijke strategie en het zakelijke beleid van BAC. In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat in het stelsel van luchthavenvergoedingen van de luchthaven Brussel-Nationaal op geen enkele wijze is bepaald dat de federale overheid in de plaats kan treden van BAC bij de tenuitvoerlegging van de financiële prikkels die het passagiersaantal moeten stimuleren. Zoals reeds is aangegeven, staat het, volgens de geldende regelgeving, aan BAC om de hoogte van de luchthavenvergoedingen te bepalen, binnen de marges van het in deel 2.1.3 beschreven regelgevingskader. Voorts lijken, wanneer het de bedoeling van België is om het passagiersaantal op de luchthaven Brussel-Nationaal uit te breiden, de redenen waarom die financiële prikkels beperkt moeten blijven tot de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 - dus vóór de inwerkingtreding van genoemd koninklijk besluit - meer dan 400 000 passagiers hebben vervoerd, niet duidelijk te zijn. Met name worden de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 die drempel van het aantal passagiers niet hebben gehaald, uitgesloten van het toepassingsgebied van de maatregel, ook al waren ze de volgende jaren misschien nog in staat om hun passagiersaantal aanzienlijk op te voeren, mits ze de juiste prikkels kregen.
- (176) De enige kwantitatieve elementen die België heeft aangevoerd om de drempel van 400 000 passagiers per jaar te rechtvaardigen, kunnen worden teruggevoerd tot de gegevens voor het aantal vertrekkende passagiers dat in 2012 en 2013 is vervoerd door de luchtvaartmaatschappijen die in een van die beide jaren meer dan 100 000 vertrekkende passagiers hebben vervoerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen transferpassagiers, transitpassagiers en de overige vertrekkende passagiers.⁴² België merkt bij die gegevens op dat uit de analyse van de cijfergegevens over 2012 in bijlage 2 blijkt dat vanaf een drempel van 400 000 vertrekkende passagiers het groeipercentage - de richtingshoek van de met deze gegevens berekende kromme - aanzienlijk toeneemt. Het zou dus vanaf die waarde zijn dat de stimulus die effecten zou hebben.⁴³ In de mate dat bij die gegevens echter alleen de ontwikkeling van het aantal tussen 2012 en 2013 vervoerde passagiers in aanmerking wordt genomen - en niet de verbanden tussen de luchthavenvergoedingen (met name de beveiligingsvergoeding) en het aantal vervoerde passagiers - kunnen hiermee niet a priori de stimulerende effecten van de betrokken maatregel op het passagiersaantal op de luchthaven Brussel-Nationaal worden beoordeeld.
- (177) De Commissie is dus van oordeel dat het eerste hoofdpunt van de Belgische argumenten zoals dat in overweging (174) is samengevat, niet de drempel van 400 000 vertrekkende passagiers per jaar kan rechtvaardigen die in artikel 2, 1^o, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 in aanmerking is genomen.

⁴² Bijlage 2 bij het antwoord van 2 april 2014 op het verzoek om inlichtingen van 11 februari 2014.

⁴³ Antwoord van 2 april 2014 op vraag 14 van het verzoek om inlichtingen van 11 februari 2014.

- (178) Ten aanzien van het tweede in overweging (174) aangehaalde hoofdpunt merkt de Commissie op dat de wil om de wijze te corrigeren waarop BAC haar beveiligingskosten aan de verschillende luchtvaartmaatschappijen doorrekent - hetgeen België noodzakelijk acht om de realiteit van de door de verschillende luchtvaartmaatschappijen veroorzaakte kosten in beeld te brengen - losstaat van de doelstelling van de maatregel, namelijk de ondersteuning van de beveiligingsinfrastructuur. Met de toekenning van een toelage aan BAC ter vermindering van haar kostenstructuur inzake beveiliging⁴⁴ kan potentieel de beveiligingsinfrastructuur worden ondersteund. De wijze waarop BAC onder de verschillende luchtvaartmaatschappijen het gedeelte van die toelage dat zij hen wil laten genieten verdeelt, lijkt voor die doelstelling echter geen effect te hebben. Overigens dient in herinnering te worden gebracht dat het aan BAC staat om een tariefsysteem en formule voor tariefcontrole voor te stellen die de realiteit van de kosten weerspiegelen. De economische regulerende overheid kan alleen onder bepaalde omstandigheden en na een overlegprocedure waarbij de gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal betrokken zijn, een definitief besluit nemen. Door met de betrokken maatregel eenzijdig in te grijpen om de structuur van de beveiligingsvergoeding feitelijk te corrigeren, is de federale regering zonder objectieve reden afgeweken van het algemene stelsel voor de vaststelling van de luchthavenvergoedingen.
- (179) Bovendien kan, zelfs in de aanname dat de federale regering dit soort correctie rechtmatig had kunnen doorvoeren om de realiteit van de door de verschillende luchtvaartmaatschappijen veroorzaakte beveiligingskosten tot uiting te brengen, die doelstelling niet wordt bereikt door luchtvaartmaatschappijen die in 2012 minder dan 400 000 vertrekkende passagiers hebben vervoerd (transit- en transferpassagiers niet meegerekend), uit te sluiten. Weliswaar kan niet worden uitgesloten dat bij de beveiligingskosten de marginale kosten per passagier afnemen, maar geen van de door België verstrekte elementen wijst erop dat pas vanaf de 400 000^{ste} passagier met dit degressieve effect rekening moet worden gehouden en dat luchtvaartmaatschappijen die minder passagiers vervoeren geen voordeel zouden halen uit de tenlasteneming door de Staat van een deel van de beveiligingskosten van BAC . België heeft op dit punt geen enkele kwalitatieve of kwantitatieve rechtvaardigingsgrond aangevoerd. Opgemerkt dient te worden dat in een bepaald jaar waarin de maatregel van toepassing is, een in aanmerking komende luchtvaartmaatschappij haar volledige beveiligingsvergoeding terugbetaald kan krijgen vanaf de 400 000^{ste} passagier mits een en ander binnen het beschikbare budget van 19 miljoen EUR mogelijk is. Volgens België is echter een belangrijk deel van de beveiligingskosten van BAC variabel (59%). Dat betekent dat iedere bijkomende passagier, ook vanaf de 400 000^{ste} passagier, niet te verwaarlozen bijkomende kosten voor beveiliging veroorzaakt. De kans is dus klein dat de betrokken maatregel een correctie afspiegeling is van de werkelijkheid van de beveiligingskosten die de verschillende gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal veroorzaken.
- (180) Volgens Brussels Airlines was een aan het aantal passagiers gekoppelde drempel echter relevant in het geval van een toelage voor diensten met betrekking tot de veiligheid op luchthaven omdat ook de beveiligingskosten op luchthavens verband houden met het aantal passagiers. Brussels Airlines heeft evenwel niet aangegeven

⁴⁴ Zie de derde overweging bij het koninklijk besluit van 7 januari 2014, waarin die doelstelling wordt geformuleerd.

hoe de wijze waarop beveiligingskosten precies variëren afhankelijk van het aantal passagiers, de keuze kan rechtvaardigen voor een drempel uitgedrukt in aantal passagiers waarbij een hele categorie van luchtvaartmaatschappijen a priori wordt uitgesloten. Bovendien heeft Brussels Airlines geen enkele rechtvaardiging verschaft met betrekking tot de hoogte van de gehanteerde drempel.

- (181) Overigens zou een luchtvaartmaatschappij die in 2013, 2014 of 2015 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers (transfer- en transitpassagiers niet meegerekend) had vervoerd, op grond van artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 haar beveiligingsvergoeding voor dat jaar niet gedeeltelijk terugbetaald hebben gekregen indien zij in 2012 niet de drempel van 400 000 passagiers had bereikt - en zou zij benadeeld blijven door de structuur van de beveiligingsvergoeding die volgens België het degressieve karakter van de beveiligingskosten onvoldoende weergeeft. Bijgevolg strookt de a priori uitsluiting van het toepassingsgebied van de maatregel van maatschappijen die in 2012 minder dan 400 000 vertrekkende passagiers (transit- en transferpassagiers niet meegerekend) vervoerden niet met de doelstelling om de realiteit van de beveiligingskosten beter tot uiting te brengen in de beveiligingsvergoeding.
- (182) Ten slotte heeft België in zijn verdediging ook gewezen op de omstandigheid dat ook aan de transfer van passagiers op de luchthaven Brussel-Nationaal beveiligingskosten verbonden zijn, hetgeen het degressieve karakter van de beveiligingskosten niet zou weerspiegelen. Indien dat zo is, spoort die stelling niet met het gegeven dat de transfer- en transitpassagiers niet in aanmerking worden genomen om de luchtvaartmaatschappijen te identificeren die de drempel overschrijden van 400 000 vertrekkende passagiers vervoerd in 2012 en daardoor dus aanspraak zouden kunnen maken op een terugbetaling op grond van de betrokken maatregel.
- (183) In het licht van het voorgaande kan het tweede hoofdpunt van de Belgische argumenten, zoals dat in overweging (174) is geschetst, geen rechtvaardiging vormen voor de drempel van 400 000 vertrekkende passagiers per jaar zoals die in artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 in aanmerking is genomen.
- (184) Overigens is het zo dat op grond van artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 de transfer- en transitpassagiers worden uitgesloten bij de berekening van het aantal passagiers dat wordt gehanteerd om te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen worden begunstigd, maar die passagiers dan weer wel worden meegerekend bij de berekening van de bedragen die op grond van artikel 2, 2°, van genoemd koninklijk besluit aan elk van de begunstigde luchtvaartmaatschappijen moet worden doorgestort. De concrete berekeningswijze van de toelages moet echter sporen met het criterium dat wordt gebruikt om de begunstigten te bepalen. Zoniet kunnen die toelages niet stroken met de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de keuze van het selectiecriterium voor de begunstigten.
- (185) In haar opmerkingen heeft Ryanair op dit gebrek aan samenhang gewezen. In zijn opmerkingen bij de opmerkingen van Ryanair heeft België zich ertoe beperkt om op dit punt te verwijzen naar zijn vroegere mededelingen. Die mededelingen bevatten echter geen verklaring voor het verschil in behandeling van transfer- en transitpassagiers bij de vaststelling van het selectiecriterium voor begunstigten en bij de concrete berekeningswijze van de toelage.
- (186) In dat verband merkt de Commissie op dat, mochten de transit- en transferpassagiers zijn meegenomen bij de berekening van het aantal passagiers op grond van

artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, nog twee andere luchtvaartmaatschappijen a priori voor de maatregel in aanmerking waren gekomen, nl. Lufthansa en Jet Airways.⁴⁵

- (187) In het licht van het voorgaande blijkt de beperking van het aantal begunstigden tot uitsluitend de luchtvaartmaatschappijen die in 2012 meer dan 400 000 vertrekkende passagiers vanaf Brussel-Nationaal hebben vervoerd (transit- en transferpassagiers niet meegerekend), niet objectief gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt.

De keuze voor het jaar 2012

- (188) Volgens België⁴⁶ is voor 2012 als referentiejaar gekozen omdat dat het laatste jaar was waarvoor cijfergegevens beschikbaar waren op het ogenblik dat de Ministerraad besliste de maatregel vast te stellen. Volgens België kan door met de cijfers over 2012 rekening te houden aan de begunstigde ondernemingen een bepaalde rechtszekerheid worden gegarandeerd.
- (189) Voor de Commissie is dit geen valabel argument. In artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 is bepaald dat de door de luchtvaartmaatschappijen ontvangen toelages worden berekend voor een bepaald jaar (2013, 2014 of 2015), rekening houdende met het aantal vertrekkende passagiers (transit- en transferpassagiers meegerekend) in de loop van dat jaar. Er is dus geen objectieve reden om bepaalde luchtvaartmaatschappijen a priori uit te sluiten van de lijst van begunstigden op basis van gegevens over 2012. In werkelijkheid is de enige zekerheid die het criterium van artikel 2, 1°, van genoemd koninklijk besluit oplevert dat de luchtvaartmaatschappijen die niet aan dat criterium voldoen van de maatregel zijn uitgesloten. Het argument van België met betrekking tot de rechtszekerheid slaagt dus niet.
- (190) Volgens Brussels Airlines, dat zich op dit punt bij België aansluit, valt de keuze voor 2012 als referentiejaar te verklaren door het feit dat dit het laatste jaar was waarvoor cijfergegevens beschikbaar waren op het ogenblik dat de Ministerraad besliste de maatregel vast te stellen. Brussels Airlines is van mening dat het voor zich spreekt dat de keuze voor een referentiepunt steeds tot op zekere hoogte arbitrair blijft, maar dat door 2012 als referentiejaar te kiezen België zeker niet de discretionaire beoordelingsmarge heeft overschreden waarover het beschikt. Die argumenten berusten evenwel impliciet op de stelling dat het noodzakelijk was om binnen alle gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal het aantal begunstigden a priori te beperken in functie van gegevens over een bepaald referentiejaar in het verleden. Om de hiervoor genoemde redenen is de Commissie van oordeel dat die stelling niet correct is, waardoor het argument van Brussels Airlines niet slaagt.
- (191) Volgens België biedt de maatregel de mogelijkheid om, voor de begrotingsperiode 2016, 2017 en 2018, op basis van het aantal vervoerde passagiers in 2015 opnieuw te bepalen welke luchtvaartmaatschappijen in aanmerking kunnen komen voor de toelage, waardoor in voorkomend geval andere luchtvaartmaatschappijen in het genot van de maatregel komen of een of meer van de huidige begunstigden ervan worden uitgesloten. Aldus is België van mening dat het mechanisme een stimulerend effect heeft doordat het ertoe kan leiden dat de lijst van begunstigden om de drie jaar

⁴⁵ Antwoord van België van 12 maart 2015 op vraag 2 van het verzoek om inlichtingen van de Commissie van 10 februari 2015.

⁴⁶ Antwoord van 2 april 2014 op het verzoek om inlichtingen van 11 februari 2014 en antwoord van 12 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015.

wordt herschikt⁴⁷. In dat verband tekent de Commissie aan dat de maatregel slechts voor de jaren 2013, 2014 en 2015 is ingesteld. De verlenging ervan in de tijd is dus hypothetisch.

- (192) In het licht van het voorgaande wordt de beperking van het aantal begunstigen op basis van gegevens over het passagiersaantal in 2012 niet gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt.

Besluit

- (193) De maatregel levert een voordeel op aan drie specifieke gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal ten opzichte van anderen, en dat voordeel wordt niet gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt. Door die conclusie wordt het selectieve karakter van de maatregel bevestigd.
- (194) Voorts volgt uit het voorgaande dat alle andere gebruikers van de luchthaven Brussel-Nationaal van de maatregel worden uitgesloten - en dus geen enkele toelage ontvangen - zonder dat die uitsluiting wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het stelsel waarvan de kwestieuze maatregel deel uitmaakt. Bijgevolg vormt de toelage ontvangen door de begunstigen van de maatregel in haar geheel een selectief economisch voordeel.

7.1.5. Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en verstoring van de mededinging

- (195) Overheidssteun voor ondernemingen vormt alleen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU indien die "*de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt te vervalsen*" en "*voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*".
- (196) Wanneer steun van een lidstaat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen op de interne markt versterkt, moet die interne markt worden geacht door die steun ongunstig te worden beïnvloed. Volgens de rechtspraak⁴⁸ is het, om een maatregel te erkennen als een maatregel die de mededinging dreigt te vervalsen, voldoende dat de begunstigde van de steun rechtstreeks concurreert met andere ondernemingen op markten die voor concurrentie openstaan.
- (197) Ten aanzien van de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer hoeft niet te worden vastgesteld dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten daadwerkelijk heeft beïnvloed, maar dient enkel te worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden⁴⁹. Met name heeft de Unierechter geoordeeld dat wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het handelsverkeer binnen de Unie versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te zijn beïnvloed⁵⁰.

⁴⁷ Antwoord van 14 maart 2015 op het verzoek om inlichtingen van 10 februari 2015.

⁴⁸ Arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest / Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, punten 46 en 49-53.

⁴⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 65; arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, Libert e.a., gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 76.

⁵⁰ Arrest Eventech /Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 66; arrest Libert e.a., gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 77; arrest van het Gerecht van 4

- (198) Door de kwestieuze maatregel kunnen de begunstigde luchtvaartmaatschappijen een agressiever tariefbeleid voeren en kunnen ze ook hun dienstenaanbod handhaven of kunstmatig uitbreiden ten opzichte van de normale marktvoorwaarden en zodoende de concurrentie met andere maatschappijen die de maatregel niet genieten, vervalsen . De maatregel kan de positie van de begunstigde ondernemingen dus versterken ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen die actief zijn op de markt voor het luchtvervoer van passagiers in de Unie. Door de Uniewetgeving is die markt echter volledig vrijgemaakt en staat zij open voor alle luchtvaartmaatschappijen uit de Unie.
- (199) Hieruit volgt dat de betrokken maatregel, doordat hij de mededinging vervalst tussen luchtvaartmaatschappijen die op de interne markt actief zijn, ook het handelsverkeer tussen lidstaten dreigt te vervalsen.

7.1.6. *Conclusie ten aanzien van de vraag of er sprake is van steun ten faveure van luchtvaartmaatschappijen*

- (200) In het licht van de bovenstaande elementen vormt de hier te onderzoeken maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ten faveure van de luchtvaartmaatschappijen die aan de voorwaarden van artikel 2, 1°, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 voldoen.

7.2. De rechtmatigheid van de steun

- (201) Overeenkomstig 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."*
- (202) In de onderhavige zaak is met de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregel reeds een aanvang gemaakt, aangezien het betrokken koninklijk besluit van 7 januari 2014 van kracht is geworden zonder dat de maatregel bij de Commissie was aangemeld. Het feit dat het koninklijk besluit nadien is opgeschort, doet niet af aan de onrechtmatigheid van de steun.
- (203) De Commissie heeft geen rechtsgrondslag kunnen vinden op grond waarvan België zou zijn vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding van deze steun. Immers, de toegekende toelage valt niet onder de toepassing van Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie⁵¹ of van Verordening (EU) nr. 651/2004 van de Commissie⁵², waar in artikel 58, lid 1, is bepaald: *"Deze verordening is van toepassing op individuele steun die vóór de inwerkingtreding ervan is verleend, indien de steun voldoet aan de in deze verordening vastgestelde voorwaarden, met uitzondering van artikel 9."* Voorts valt zij buiten het toepassingsgebied van Besluit 2012/21/EU van de Commissie⁵³, alleen al omdat het passagiersaantal op de luchthaven Brussel-

april 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia / Commissie, T-288/97, ECLI:EU:T:2001:115, punt 41.

⁵¹ 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).

⁵² Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

⁵³ 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

Nationaal de in artikel 2, lid 1, onder e), van voornoemd besluit vastgestelde drempel van 200 000 passagiers per jaar overschrijdt.

- (204) De hier onderzochte maatregel vormt dus onrechtmatige steun.

7.3. De verenigbaarheid van de steun

- (205) Aangezien de betrokken toelage staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, dient die toelage te worden onderzocht op haar verenigbaarheid met de interne markt. Omdat België echter van oordeel was dat de maatregel geen staatssteun vormde, heeft het geen rechtsgrondslag of geen argumentatie aangevoerd op grond waarvan de maatregel met de interne markt verenigbaar kan worden verklaard mocht die als staatssteun kwalificeren.
- (206) Brussels Airlines heeft dan weer betoogd dat, mocht de Commissie concluderen dat er sprake is van staatssteun, die steun verenigbaar moet worden verklaard tot ten minste 4 april 2014, datum van inwerkingtreding van de nieuwe richtsnoeren luchtvaartsteun. Brussels Airlines verwijst op dit punt naar het Charleroi-besluit, waarin de Commissie van oordeel was dat diverse steunmaatregelen van het Waals Gewest tot en met 4 april 2014 verenigbaar waren met de interne markt.
- (207) Bij de in het Charleroi-besluit onderzochte maatregelen waarnaar Brussels Airlines verwijst, ging het evenwel om steunmaatregelen ten faveure van de exploitant van de luchthaven van Charleroi, die gedeeltelijk met de interne markt verenigbaar zijn verklaard op grond van punt 5.1.2 van de richtsnoeren luchtvaartsteun, waar het gaat om exploitatiesteun voor luchthavens. Aangezien het bij de hier onderzochte maatregel om steun voor luchtvaartmaatschappijen gaat - en niet luchthavenbeheerders - doet het argument van Brussels Airlines niet ter zake.
- (208) Ook al heeft België geen argumenten aangedragen om de verenigbaarheid van de steun met de interne markt te rechtvaardigen, toch heeft de Commissie de eventuele verenigbaarheid van de steun getoetst aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU op grond waarvan "*[a]ls verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd [...] steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad*".
- (209) De steun blijkt namelijk niet op enige andere rechtsgrondslag verenigbaar te kunnen worden verklaard. Met name kan de maatregel niet worden gezien als een compensatie die aan de betrokken luchtvaartmaatschappijen wordt toegekend voor het beheren van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). De maatregel kan dus niet op grond van artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar worden verklaard met de interne markt.
- (210) De richtsnoeren luchtvaartsteun bieden een algemeen raamwerk om steun aan luchtvaartmaatschappijen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU op zijn verenigbaarheid te toetsen.
- (211) Afgezien van sociale steun die ten goede komt aan eindgebruikers op een bepaalde verbinding - en die duidelijk geen deel uitmaakt van de betrokken maatregel - kan voor luchtvaartmaatschappijen alleen aanloopsteun worden goedgekeurd op grond van de richtsnoeren luchtvaartsteun

compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

- (212) Op grond van punt 174 van de richtsnoeren luchtvaartsteun zal de Commissie op onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun is toegekend. Het koninklijk besluit is goedgekeurd op 7 januari 2014, dus vóór 4 april 2014. Op dat ogenblik waren de communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven⁵⁴ (hierna "de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005" genoemd) van toepassing op aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen.
- (213) Volgens punt 79, onder c), van die richtsnoeren van 2005 mag aanloopsteun alleen bedoeld zijn voor het openen van nieuwe verbindingen of nieuwe frequenties, die het netto-aantal passagiers doen toenemen. De betrokken maatregel voldoet niet aan die voorwaarde omdat de passagiers die recht geven op de terugbetaling op grond van artikel 2, 1 °, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, niet noodzakelijk passagiers zijn die nieuwe verbindingen of verbindingen met nieuwe frequenties gebruiken - en zo het aantal passagiers doen toenemen.
- (214) Voorts is het zo dat in punt 15 van de richtsnoeren luchtvaartsteun 2005 vier categorieën luchthavens (A, B, C en D) worden onderscheiden en dat volgens punt 79, onder b), van die richtsnoeren de aanloopsteun moet worden uitgekeerd voor verbindingen vanuit regionale luchthavens van de categorieën C en D naar een andere luchthaven in de Unie, waarbij steun voor routes tussen nationale luchthavens (categorie B) slechts in uitzonderingsgevallen in overweging kan worden genomen. Punt 79, onder b), biedt niet de mogelijkheid om aanloopsteun toe te kennen voor routes tussen een luchthaven van categorie A en een luchthaven van categorie A of B of een luchthaven buiten de Unie. De luchthaven Brussel-Nationaal telt echter meer dan 10 miljoen passagiers per jaar en behoort dus tot categorie A. Aangezien aan de maatregel geen voorwaarde is verbonden wat betreft de luchthaven van bestemming op door passagiers gebruikte verbindingen die recht geven op een terugbetaling van de beveiligingsvergoeding op grond van artikel 2, 1 °, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014, is niet voldaan aan de voorwaarde van punt 79, onder b), van genoemde richtsnoeren.
- (215) De steun voldoet dus niet aan de verenigbaarheidscriteria die in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 voor aanloopsteun zijn bepaald.
- (216) In het licht van het voorgaande is de steun onverenigbaar met de interne markt.

8. TERUGVORDERING

- (217) Overeenkomstig het VWEU en volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is de Commissie, wanneer haar van een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel blijkt, bevoegd te beslissen dat de betrokken lidstaat die maatregel moet intrekken of wijzigen. Nog steeds volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie beoogt de verplichting voor een lidstaat tot intrekking van een steunmaatregel die de Commissie onverenigbaar acht met de interne markt, het herstel van de vroegere toestand.
- (218) In dat verband heeft het Hof verklaard dat die doelstelling wordt behaald wanneer de begunstigde de uit hoofde van onrechtmatige steun verstrekte bedragen heeft

⁵⁴ PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1.

terugbetaald. Met die terugbetaling verliest de begunstigde het marktvoordeel dat hij op de markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot, waardoor de toestand van vóór de steunverlening wordt hersteld.

- (219) Aansluitend bij die rechtspraak is in artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad bepaald: "*Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen [...].*"
- (220) Aangezien de betrokken maatregelen, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, ten uitvoer zijn gelegd en onverenigbaar zijn met de interne markt, dienen die dus te worden teruggevorderd om op de markt de toestand van vóór de steunverlening te herstellen. De terugvordering dient derhalve de periode te bestrijken waarin de begunstigten een voordeel ontvingen, d.w.z. vanaf het tijdstip waarop de steun aan de begunstigde ter beschikking is gesteld tot en met de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De terug te vorderen bedragen dienen rente te omvatten die wordt berekend over de periode tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan.
- (221) Bij brief van 20 maart 2017 heeft België de Commissie in kennis gesteld van de intrekking van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 bij koninklijk besluit van 15 maart 2017. Bijgevolg heeft België de steunmaatregel ingetrokken, die in de toekomst geen effecten meer zal hebben.
- (222) Daarnaast heeft België bij brief van 16 mei 2017 alle nodige elementen verschaft om aan te tonen dat de luchtvaartmaatschappijen Brussels Airlines, TUI Airlines Belgium en Thomas Cook Airlines Belgium, op grond van het koninklijk besluit van 15 maart 2017, de ontvangen steunbedragen hadden terugbetaald samen met de vanaf 22 september 2014 verschuldigde rente die op samengestelde grondslag is berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 en Verordening (EG) nr. 271/2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 794/2004, of, onderscheidenlijk, 16 779 819 EUR steun en 543 546,30 EUR rente, 2 143 621 EUR steun en 69 438,01 EUR rente, en 76 560 EUR steun en 2 480 EUR rente.
- (223) Gezien al deze elementen en rekening houdende met de terugbetaling van de ontvangen steunbedragen en de overeenkomstige rente, is de Commissie van oordeel dat de begunstigten het voordeel hebben verloren dat zij ten opzichte van hun concurrenten genoten, en dat de concurrentiesituatie van vóór de steunverlening is hersteld.
- (224) In het licht van het voorgaande dient België niet te worden gelast de maatregel in te trekken en de onverenigbare steun van de begunstigde terug te vorderen, omdat het zelf al die maatregelen heeft genomen.

9. BESLUIT

- (225) De Commissie constateert dat België, in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, onrechtmatig een steunmaatregel ten uitvoer heeft gelegd ten faveure van luchtvaartmaatschappijen die aan de in artikel 2, 1^o, van het koninklijk besluit van 7 januari 2014 vastgestelde voorwaarden voldeden. Bij gebreke van enige verenigbaarheidsgrond is de conclusie dat de regeling onverenigbaar is met de interne markt.
- (226) Aangezien België evenwel het koninklijk besluit van 7 januari 2014 heeft ingetrokken en de steun en de betrokken rente heeft teruggevorderd, is de situatie

zoals die vóór de toekenning van deze onrechtmatige en onverenigbare steun bestond, hersteld. Er is dus geen grond om de intrekking van de maatregel en de terugvordering van de betrokken steun te gelasten,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De bij koninklijk besluit van 7 januari 2014 aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen toegekende steun vormt staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
2. De in lid 1 bedoelde steun die België, in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België.

Wanneer dit besluit vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u ermee instemt dat dit schrijven in zijn geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek dat moet aangeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan :

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Madouplein 1
1049 BRUSSEL
België
Fax: + 32 2 29 61 242
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Gedaan te Brussel, 18.7.2017

*Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie*

