



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.7.2016
C(2016) 4225 final

OPENBARE VERSIE

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

**Betreft: Steunmaatregel SA.38393 (2016/C, ex 2015/E) – Belastingregime
Belgische havens**

Excellentie,

De Commissie wil België in kennis stellen van het feit dat zij, na onderzoek van de door de Belgische autoriteiten over bovenstaande maatregel verschaftе inlichtingen, heeft besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) in te leiden.

1. DE PROCEDURE

1.1. DE PROCEDURE VÓÓR HET VOORSTEL VOOR DIENSTIGE MAATREGELEN

- (1) In juli 2013 heeft de Commissie alle lidstaten een vragenlijst gezonden over het functioneren van hun havens en de belastingregimes voor hun havens, om zich een algemeen beeld te kunnen vormen en om duidelijkheid te krijgen over de positie van havens in het licht van de Unieregels inzake staatssteun.
- (2) De Belgische autoriteiten hebben hierop bij brieven van 30 september en 9 oktober 2013 geantwoord.
- (3) Bij brief van 20 januari 2014 heeft de Commissie om bijkomende inlichtingen verzocht over de belastingregels die voor havens gelden. De Belgische autoriteiten hebben hierop

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

geantwoord bij brief van 13 maart 2014 en de Haven van Brussel heeft haar opmerkingen gemaakt in een op 18 maart 2014 ingekomen brief.

- (4) Bij brief van 9 juli 2014 heeft de Commissie België, overeenkomstig artikel 21 van de procedureverordening, in kennis gesteld van haar voorlopige beoordeling dat de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor een aantal Belgische havens onverenigbare staatssteun vormt en dat deze steun bestaande steun vormt in de zin van artikel 1, onder b), van de procedureverordening.
- (5) Op 23 september 2014 vond een bijeenkomst met de Belgische autoriteiten plaats. Het Waals Gewest en de Haven van Brussel hebben hun opmerkingen gemaakt bij brieven van 30 september 2014, terwijl het Vlaams Gewest zijn opmerkingen maakte bij brief van 1 oktober 2014.
- (6) Bij brief van 1 juni 2015 heeft de Commissie België meegedeeld dat zij nota had genomen van alle argumenten die België had aangevoerd, en dat zij bij haar standpunt bleef dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de economische activiteiten van een reeks havens onverenigbare steun vormt. Tegen deze brief is op 3 augustus 2015 beroep ingesteld, dat bij beschikking van het Gerecht van 9 maart 2016 onontvankelijk is verklaard.¹

1.2. HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VOOR DIENSTIGE MAATREGELEN EN HET ANTWOORD VAN DE BELGISCHE AUTORITEITEN

- (7) Bij brief van 21 januari 2016 heeft de Commissie haar standpunt herhaald dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor havens een steunregeling vormde die onverenigbaar is met het Verdrag, en heeft zij de Belgische autoriteiten, bij wijze van dienstige maatregel, overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU en artikel 22 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "de procedureverordening" genoemd), voorgesteld om de vrijstelling van vennootschapsbelasting af te schaffen die geldt voor Belgische havens, ten minste voor zover deze economische activiteiten verrichten². De Belgische autoriteiten was verzocht de wetgeving aan te passen binnen een termijn van tien maanden te rekenen vanaf de dagtekening van dat besluit, waarbij deze aanpassing uiterlijk van toepassing moest zijn op de inkomsten uit economische activiteiten gegenereerd vanaf het begin van het belastingjaar 2017. De Belgische autoriteiten is verzocht de Commissie binnen twee maanden na ontvangst van dat besluit schriftelijk mee te delen dat België, overeenkomstig artikel 23, lid 1, van de procedureverordening, onvoorwaardelijk en ondubbelzinnig instemt met dat volledige voorstel voor dienstige maatregelen. Op 18 maart 2016 is tegen dit voorstel voor dienstige maatregelen beroep ingesteld.³
- (8) Bij brief van 21 maart 2016 hebben de Belgische autoriteiten hun opmerkingen aan de Commissie gezonden. Daarin verklaarden zij het volgende: "De Belgische Staat neemt

¹ Beschikking van het Gerecht van 9 maart 2016, Port Autonome du Centre et de l'Ouest e.a. / Commissie, T-438/15, ECLI:EU:T:2016:142.

² Zie punt 57 van de brief van de Commissie van 21.1.2016.

³ Zaak T-116/16, Port Autonome du Centre et de l'Ouest e.a. / Commissie.

zich voor, naar aanleiding van het voorstel van dienstige maatregelen vanwege de Europese Commissie, om het wetgevende kader waarbinnen het belastingregime van de Belgische havenbedrijven vandaag geregeld wordt, te herbekijken. Met name zal een initiatief worden genomen dat zou toelaten het belastingregime van toepassing op Belgische havenbedrijven afhankelijk te maken van de juridische en feitelijke beoordeling in welke mate deze havenbedrijven handelsactiviteiten voeren. Uiteraard zal dergelijk initiatief zijn weg moeten vinden binnen de parlementaire procedure en kan dus niet vooruit worden gelopen op dit democratisch proces. In dit verband wijzen wij er op dat de timing die de Commissie voor het nemen van de dienstige maatregelen voorstelt, te kort is. De havenbedrijven dienen eveneens de tijd te krijgen om zich voor te bereiden op een gewijzigd belastingregime. Bijgevolg wenst de Belgische Staat in dialoog te treden met de Europese Commissie over de toekomstige regeling, de timing ervan en mogelijke overgangsmaatregelen." Ten slotte zijn de Belgische autoriteiten "van oordeel dat de Europese Commissie vanuit dit perspectief ook de plicht heeft de belastingsituatie van beheerders van Europese havens in alle lidstaten te onderzoeken, zoals ze dit ook in 2013 ten aanzien van het Europees parlement heeft beloofd te doen, vooraleer zij in individuele dossiers definitieve beslissingen neemt".

- (9) Uit de bovenstaande brief van 21 maart 2016 blijkt dat de Belgische autoriteiten niet hebben ingestemd met het tijdsschema voor de tenuitvoerlegging van de dienstige maatregelen dat de Commissie in haar brief van 21 januari 2016 had aangegeven, terwijl dit tijdsschema nochtans een essentieel onderdeel was van het voorstel van de Commissie. Afgezien daarvan lijkt de Belgische regering niet duidelijk het beginsel zelf te willen aanvaarden dat havens vennootschapsbelastingplichtig zijn, noch lijkt zij zich ertoe te verbinden de belastingvrijstelling af te schaffen die Belgische havens genieten, omdat zij zich ertoe beperkt aan te geven dat een eenvoudige beoordeling zal plaatsvinden van het (al dan niet economische) karakter van de activiteiten van havens terwijl dit soort onderzoek de in het Belgische recht bestaande vrijstelling (cf. punt 14 van dit besluit) niet rechtstreeks ter discussie zou stellen. De brief van de Belgische autoriteiten is dus geen onvoorwaardelijke en ondubbelzinnige instemming met de door de Commissie voorgestelde maatregelen.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. EIGENDOMSSTRUCTUUR EN BEHEER VAN DE BELGISCHE HAVENS

- (10) In België wordt het door de havens ingenomen gebied beschouwd als behorend tot het openbaar domein. In de jaren 1990 is het beheer en de exploitatie van de belangrijkste Belgische havens overgedragen aan de decentrale entiteiten. Een aantal havens wordt geëxploiteerd door autonome gemeentelijke havenbedrijven (zoals de havens van Gent, Oostende en Antwerpen), terwijl andere havens worden geëxploiteerd door publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals de autonome havens "du Centre et de l'Ouest", van Luik, Charleroi en Namen en de naamloze vennootschap naar publiek recht voor de haven van Zeebrugge).
- (11) De havens worden beheerd door publieke entiteiten: de havenbedrijven.
- (12) Het merendeel van de havens wordt geëxploiteerd door entiteiten die niet alleen de uitvoering van overheidstaken van algemeen belang voor hun rekening nemen, maar ook economische activiteiten.

2.2. DE VOOR HAVENS GELDENDE REGELS INZAKE DE INKOMSTENBELASTING

- (13) Volgens artikel 1 van het Wetboek op de inkomstenbelasting, gecoördineerd in 1992 (hierna "WIB 92" genoemd) zijn de binnenlandse vennootschappen aan de vennootschapsbelasting onderworpen.⁴ Binnenlandse rechtspersonen, die geen vennootschappen zijn, zijn onderworpen aan de rechtspersonenbelasting.⁵
- (14) Volgens artikel 180, punt 2, WIB 92 is een aantal Belgische havens niet onderworpen aan de vennootschapsbelasting.⁶ Rechtspersonen die, krachtens artikel 180 WIB 92 zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting, zijn onderworpen aan de rechtspersonenbelasting.⁷ In het Belgische stelsel van de rechtspersonenbelasting wordt niet voorzien in een belasting op het totale winstbedrag, maar op bepaalde soorten inkomsten. Overeenkomstig artikel 221 WIB 92 zijn de aan de rechtspersonenbelasting onderworpen rechtspersonen uitsluitend belastbaar op het kadastrale inkomen van hun in België gelegen onroerende goederen en de inkomsten en opbrengsten van roerende goederen en kapitalen.⁸ Bovendien stemmen de tarieven die gelden voor de verschillende soorten aan de rechtspersonenbelasting onderworpen inkomsten, doorgaans overeen met de tarieven van de onroerende of de roerende voorheffing⁹ en liggen deze doorgaans lager dan de tarieven die in de vennootschapsbelasting gelden (33,99%).

3. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

3.1. DE VRAAG OF ER SPRAKE IS VAN STAATSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 107, LID 1, VWEU

- (15) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

⁴ Titel III, artikelen 179 t/m 219 bis, WIB 92.

⁵ Titel IV, artikelen 220 t/m 226, WIB 92.

⁶ In artikel 180, punt 2, WIB 92 worden de volgende entiteiten genoemd: de cvba Autonome Haven "du Centre et de l'Ouest", de Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen, de Haven van Brussel, de gemeentelijke autonome havenbedrijven van Antwerpen, Oostende en Gent, de autonome havens van Luik, Charleroi en Namen, de NV Waterwegen en Zeekanaal en de NV De Scheepvaart (twee naamloze vennootschappen).

⁷ Artikel 220 WIB 92: "Aan de rechtspersonenbelasting zijn onderworpen: (...) 2° de rechtspersonen die ingevolge artikel 180, niet aan de vennootschapsbelasting zijn onderworpen; (...)".

⁸ Artikel 221 WIB 92: "De aan de rechtspersonenbelasting onderworpen rechtspersonen zijn uitsluitend belastbaar ter zake van:

1° het kadastraal inkomen van hun in België gelegen onroerende goederen (...);

2° inkomsten en opbrengsten van roerende goederen en kapitalen, met inbegrip van de in artikel 21, 5°, 6° en 10°, vermelde eerste inkomstenschijven, evenals in artikel 90, 5° tot 7° en 11°, vermelde diverse inkomsten."

⁹ Artikel 225 WIB 92: "De belasting met betrekking tot in artikel 221 vermelde inkomsten is gelijk aan de onroerende en roerende voorheffing. (...)".

3.1.1. Het begrip onderneming

- (16) De Vlaamse autoriteiten voeren aan dat de kerntaken van de havenautoriteiten, die geen winstoogmerk hebben, niet-economisch van aard zijn, en in belangrijke mate zelfs zuiver bestuurlijke taken. Bepaalde beperkte commerciële activiteiten (zoals sleepdiensten) zijn ondergeschikt en staan in dienst van de hoofdzakelijk publiekrechtelijke taak. Volgens hen zijn de concessiegelden of havengelden die de havenautoriteiten ontvangen, geen uiting van het voeren van een economische activiteit, omdat beide vergoedingen eenzijdig worden bepaald.
- (17) Daarnaast beklemtoont het Waals Gewest dat binnenhavens andere kenmerken hebben, die hen onderscheiden van zeehavens. Terwijl er concurrentie is tussen zeehavens, functioneren binnenhavens als multimodale knooppunten die de distributie van goederen mogelijk maken. Het Waals Gewest is van oordeel dat de activiteiten van binnenhavens overheidstaken zijn en geen economische activiteiten omdat deze activiteit beperkt blijft tot het beschikbaar stellen van gronden aan ondernemingen met het oog op de ontplooiing van economische activiteiten. Ook de Haven van Brussel, zelf een binnenhaven, beklemtoont dat binnenhavens geen economische activiteiten verrichten.
- (18) Volgens vaste rechtspraak "omvat het begrip onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd"¹⁰. Volgens het Hof van Justitie "[wordt] onder economische activiteit verstaan iedere activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt"¹¹.
- (19) Overeenkomstig de rechtspraak met betrekking tot het economische karakter van de exploitatie van infrastructuur¹² heeft de Commissie - met name in diverse besluiten - bepaald dat de commerciële exploitatie en de bouw van haveninfrastructuur economische activiteiten vormen¹³. Zo vormt bijvoorbeeld de commerciële exploitatie van een haventerminal die gebruikers tegen betaling van een vergoeding ter beschikking

¹⁰ Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavel Pavlov e.a., C-180/98 tot C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428.

¹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36.

¹² Arrest van het Gerecht van 24 maart 2011, Freistaat Sachsen e.a., T-443/08 en T-455/08, ECLI:EU:T:2011:117, bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2012, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH / Commissie, C-288/11 P, ECLI:EU:C:2012:821; arrest van het Gerecht van 12 december 2000, Aéroports de Paris / Commissie, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 24 oktober 2002, Aéroports de Paris / Commissie, C-82/01 P, ECLI:EU:C:2002:617.

¹³ Zie bijv. besluit van de Commissie van 15 december 2009 betreffende steunmaatregel C 39/09 (ex N 385/09) - Letland - Overheidsfinanciering voor haveninfrastructuur in de haven van Ventspils (PB C 62 van 13.3.2010, blz. 7); besluit van de Commissie van 15 juni 2011 betreffende steunmaatregel SA.30381 (N 44/10) - Letland - Valsts atbalsta paziņojums projektam "Infrastrukturā atīstība Krievu salā ostas aktivitāšu pārceļšanai no pilsētas centra" (PB C 215 van 21.7.2011, blz. 2); besluit van de Commissie van 22 februari 2012 betreffende steunmaatregel SA.30742 (N 137/10) - Litouwen - Klaipėdos kelevių ir krovinių terminalas (PB C 121 van 26.4.2012, blz. 1); besluit van de Commissie van 2 juli 2013 betreffende steunmaatregel SA.35418 (2012/N) - Griekenland - Επέκταση επιβατικού λιμένας Πειραιώς - Νοτιά πλευρά (PB C 256 van 5.9.2013, blz. 2); besluit van de Commissie van 18 september 2013 betreffende steunmaatregel SA.36953 (2013/N) - Spanje - Port Authority of Bahía de Cádiz (PB C 335 van 5.9.2013, blz. 5).

wordt gesteld, een economische activiteit.¹⁴ Deze beginselen gelden niet alleen voor zeehavens, maar ook voor binnenhavens¹⁵.

- (20) Wat meer bepaald België betreft, heeft de Commissie in een besluit van 2004 geoordeeld dat, gezien de specifieke omstandigheden van de betrokken zaak, de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van maritieme toegangswegen (beschouwd als de uitbreiding van de natuurlijke toegangswegen) en het onderhoud en de exploitatie van zeesluizen niet als economische activiteiten werden beschouwd, maar als de uitoefening van een overheidstaak van algemeen belang.¹⁶
- (21) Evenwel was de Commissie toentertijd reeds van oordeel dat het tegen betaling aan derden beschikbaar stellen van infrastructuurvoorzieningen een economische activiteit vormde.¹⁷ Zoals de Commissie in het betrokken besluit beklemtoonde, "[krijgen] zeehavens in toenemende mate een commercieel karakter en [fungeren] havenbeheerders niet langer alleen als 'rentmeesters' van publieke goederen die zorgen voor een efficiënte en veilige exploitatie van de haven in het belang van het publiek; zij zijn nu ook steeds meer betrokken bij commerciële activiteiten, zoals het ter beschikking stellen van havenfaciliteiten aan derden en vrachtafhandeling"¹⁸.
- (22) Zoals bevestigd door de in punt (19) hierboven aangehaalde rechtspraak, is het statuut van een entiteit in het nationale recht niet bepalend om vast te stellen of haar activiteiten een economisch karakter hebben. Daarom worden de entiteiten die een haven rechtstreeks exploiteren en in het kader daarvan economische activiteiten verrichten, beschouwd als "ondernemingen" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (23) De Belgische autoriteiten (het Vlaams Gewest) erkennen zelf dat havens "bepaalde beperkte commerciële activiteiten" uitoefenen, zoals sleepdiensten en kraandiensten. Daarnaast onderscheidde de Commissie andere economische activiteiten, zoals het in concessie geven van terreinen en diensten die havens verrichten tegen betaling van havengelden (zoals afmeerdiensten en, meer algemeen, het aan gebruikers beschikbaar stellen van waterwegen en dokken). Bijgevolg bieden havens goederen of diensten aan op een bepaalde markt en moeten ze ten aanzien van de economische activiteiten die ze verrichten, als ondernemingen worden beschouwd.

¹⁴ Zie bijv. besluit van de Commissie van 18 september 2013 betreffende steunmaatregel SA.36953 (2013/N) - Spanje - Port Authority of Bahía de Cádiz (PB C 335 van 5.9.2013, blz. 5).

¹⁵ Zie bijv. besluit van de Commissie van 18 december 2013 betreffende steunmaatregel SA.37402 - Hongarije - The intermodal development of the Freeport of Budapest (PB C 141 van 9.5.2014, blz. 5); besluit van de Commissie van 17 oktober 2012 betreffende steunmaatregel SA.34501 - Duitsland - Ausbau des Binnenhafens Königs Wusterhausen/Wildau (PB C 176 van 21.6.2013, blz. 1); besluit van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.38478 - Hongarije - Gyor-Moson-Sopron (PB C 418 van 21.11.2014, blz. 9).

¹⁶ Zie besluit van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende steunmaatregel N 520/2003 - België - Financiële steun voor infrastructuurwerkzaamheden in Vlaamse havens (PB C 176 van 16.7.2005, blz. 12), punt 39.

¹⁷ Zie besluit van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende steunmaatregel N 520/2003 - België - Financiële steun voor infrastructuurwerkzaamheden in Vlaamse havens (PB C 176 van 16.7.2005, blz. 12), punten 43 en 49.

¹⁸ Zie besluit van de Commissie van 20 oktober 2004 betreffende steunmaatregel N 520/2003 - België - Financiële steun voor infrastructuurwerkzaamheden in Vlaamse havens (PB C 176 van 16.7.2005, blz. 12), punt 31.

- (24) De exploitatie van infrastructuur die dient voor het verrichten van essentiële overheidstaken, is niet economisch van aard. De activiteiten van havens die volgens de Commissie niet kwalificeren als economische activiteiten, zijn de activiteiten die worden verricht door overheidsinstanties "handelend in hun hoedanigheid van overheid"¹⁹ of die "worden beschouwd als een krachtens overheidsbevoegdheid handelende overheidsinstantie"²⁰ zoals veiligheid, verkeersleiding, politie en douane. In dit verband heeft de Commissie al opgemerkt²¹ dat overheidstaken van Belgische havenautoriteiten - de verkeersafwikkeling, de veiligheid en de bescherming van het milieu - niet door gebruikers uit vergoedingen worden gefinancierd, maar uit overheidssubsidies.
- (25) Anders dan de Vlaamse autoriteiten aanvoeren, zijn diensten die worden verricht tegen betaling van havengelden waarvan het tarief door de havenautoriteiten vrij wordt vastgesteld, activiteiten van economische aard.²² Het enkele feit dat havens geen winstoogmerk hebben, doet niet af aan het economische karakter van de activiteiten die ze verrichten.²³ Wat betreft de door de havenautoriteiten voor het gebruik van het openbaar domein berekende concessievergoedingen is de Commissie van oordeel dat een havenautoriteit die infrastructuur verhuurt die zakelijk zal worden geëxploiteerd, als een onderneming moet worden beschouwd.²⁴
- (26) Meer algemeen en mede gelet op de rechtspraak in de zaak-Leipzig/Halle, vormt ook de aanleg van infrastructuur die zakelijk zal worden geëxploiteerd, een economische activiteit. Daarom moeten ook de activiteiten van Belgische havens die bestaan in het tegen een vergoeding aan gebruikers beschikbaar stellen van waterwegen, dokken en concessiegronden en die, volgens het antwoord van het Vlaams Gewest, "de hoofdactiviteiten van de havenautoriteiten" vormen - en dus niet van ondergeschikt belang zijn -, als economische activiteiten worden beschouwd.
- (27) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat de door Belgische havens verrichte activiteiten - minstens ten dele - economische activiteiten zijn.

3.1.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat

- (28) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU kwalificeren alleen steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, als staatssteun. Het is vaste

¹⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 1988, *Bodson / Pompes funèbres des régions libérées*, 30/87, ECLI:EU:C:1988:225, punt 18.

²⁰ Arrest van het Hof van 19 januari 1994, *SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol*, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, punt 28.

²¹ Besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N 438/2002 - België - Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidstaken (PB C 284 van 21.11.2002, blz. 2).

²² Zie arrest *Aéroports de Paris / Commissie*, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2002:617, punt 78.

²³ Zie 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; 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, punten 122-123.

²⁴ Besluit van de Commissie van 18 september 2013 betreffende steunmaatregel SA.36953 (2013/N) - Spanje - Port Authority of Bahía de Cádiz (PB C 335 van 5.9.2013, blz. 5), punt 29.

rechtspraak dat het afzien van financiële middelen die in de Staatskas hadden moeten worden gestort, een overdracht van staatsmiddelen inhoudt.²⁵

- (29) Aangezien het feit dat havens worden belast in de rechtspersonenbelasting, een voor de belastingplichtige gunstigere belasting oplevert dan het geval zou zijn in het stelsel van de vennootschapsbelasting (deze kwestie zal hierna worden onderzocht, wanneer wordt nagegaan of er sprake is van een economisch voordeel), leidt een en ander tot een derving van belastinginkomsten voor de Staat, met name wat winstgevende economische activiteiten betreft.
- (30) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat deze maatregel een overdracht van staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.
- (31) Bovendien is het zo dat, aangezien de betrokken belastingregeling deel uitmaakt van de Belgische wetgeving en bijvoorbeeld niet door Uniewetgeving aan België wordt opgelegd, deze maatregel aan de Staat valt toe te rekenen.²⁶

3.1.3. Is er sprake van een economisch voordeel?

- (32) Voorts dient de betrokken maatregel de begunstigde ervan een financieel voordeel op te leveren. Onder "economisch voordeel" moeten niet alleen positieve prestaties worden begrepen, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken.²⁷
- (33) Voorts betogen de Vlaamse autoriteiten dat het stelsel van de vennootschapsbelasting en dat van de rechtspersonenbelasting wezenlijk verschillend zijn, omdat ze een andere grondslag, andere vrijstellingen en andere tarieven hanteren. Dit verschil in belasting beantwoordt aan de feitelijke verschillen tussen vennootschappen, enerzijds, en publieke entiteiten die (in wezen) geen winstoogmerk hebben, anderzijds. Aangezien beide belastingen en beide groepen entiteiten niet vergelijkbaar zijn, is er geen sprake van een selectief voordeel.
- (34) De Commissie tekent aan dat, volgens de Belgische belastingwetgeving, de in artikel 180, lid 2, WIB 92 genoemde Belgische havens de Staat geen vennootschapsbelasting verschuldigd zijn over de winst die ze met hun economische activiteiten behalen. Bijgevolg hoeven die havens niet de kosten te dragen die normaal gesproken drukken op de vennootschapsbelastingplichtige entiteiten.
- (35) In het Belgische stelsel van de rechtspersonenbelasting wordt niet voorzien in de belasting van het totale winstbedrag. De aan de rechtspersonenbelasting onderworpen rechtspersonen zijn uitsluitend belastbaar op het deel van de door de activiteiten van een haven gegenereerde inkomsten: het kadastraal inkomen van hun in België gelegen onroerende goederen en de inkomsten en opbrengsten van roerende goederen en

²⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2000, Frankrijk / Ladbroke Racing Ltd en Commissie, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punten 48-51.

²⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2006, België en Forum 187 / Commissie, C-182/03 en C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punt 128.

²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.

kapitalen.²⁸ Bijgevolg omvat de belastbare grondslag voor rechtspersonen niet de totale door havens behaalde winst, zoals bijvoorbeeld havengelden en vergoedingen die klanten betalen voor door havens verrichte diensten, en vergoedingen of huurgelden voor het gebruik van haveninfrastructuur. Bovendien liggen de tarieven die gelden voor het gedeelte van deze inkomsten dat aan de rechtspersonenbelasting is onderworpen²⁹, doorgaans lager dan de tarieven die in de vennootschapsbelasting gelden (33,99%). Het over de economische activiteiten aan belastingen betaalde bedrag is dus ook lager dan het bedrag dat resulteert uit de toepassing van de regels inzake de vennootschapsbelasting. Voorts heeft België tijdens de op 9 juli 2014 ingeleide samenwerkingsprocedure geen enkel bewijs geleverd dat deze conclusie van de Commissie weerlegt.

- (36) Daarom is de Commissie van oordeel dat de betrokken havens een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ontvangen dat overeenstemt met het verschil tussen de vennootschapsbelasting die over hun economische activiteiten verschuldigd was, en het aandeel rechtspersonenbelasting dat aan die economische activiteiten kan worden toegerekend.

3.1.4. Selectiviteit van de maatregel

- (37) Om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt, dient een maatregel selectief te zijn, d.w.z. dat deze bepaalde ondernemingen of bepaalde producties moet begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.³⁰
- (38) Volgens vaste rechtspraak³¹ verloopt de beoordeling van de materiële selectiviteit van een maatregel die de lasten verlicht die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken (zoals een belastingvrijstelling), in drie stappen. In een eerste fase moet worden bepaald welke algemene of "normale" belastingregeling in de betrokken lidstaat geldt (de zogeheten "referentieregeling"). In een tweede fase moet worden bepaald of de betrokken maatregel van de referentieregeling afwijkt doordat deze differentiaties invoert tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van het betrokken fiscale referentiekader, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Is dat het geval, dan is de maatregel a priori selectief. In een derde fase moet worden bepaald of de afwijking wordt gerechtvaardigd door de aard of de opzet³² - m.a.w. de inherente logica - van de referentieregeling. Wat deze derde fase betreft, is het aan de betrokken lidstaat om aan te tonen dat de gedifferentieerde fiscale behandeling rechtstreeks uit de basis- of hoofdbeginselen van zijn belastingstelsel voortvloeit.³³

²⁸ Zie artikel 221 WIB 92.

²⁹ Zie artikel 225 WIB 92.

³⁰ Zie arrest Italië/Commissie, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2005:768, punt 94.

³¹ Zie met name arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2006, Portugal/Commissie, C-88/03, ECLI:EU:C:2006:511, punt 56, en arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Paint Graphos e.a., C-78/08 tot C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 49.

³² Zie de punten 16 en 23 t/m 27 van de mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384 van 10.12.1998, blz. 3).

³³ Zie met name arrest Portugal/Commissie, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2006:511, punt 81, en arrest Paint Graphos, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2011:550, punt 65.

3.1.4.1. De referentieregeling

- (39) De Commissie is van oordeel dat de referentieregeling de vennootschapsbelasting is, die in beginsel wordt geheven over de netto belastbare winst van vennootschappen die in België een economische activiteit uitoefenen. Volgens de Commissie verkeren de in artikel 180, lid 2, WIB 92 genoemde havens, gelet op doelstelling van de referentieregeling, ten aanzien van die economische activiteiten in een situatie die feitelijk en juridisch vergelijkbaar is met die van andere vennootschappen die aan de vennootschapsbelasting onderworpen zijn. Het feit dat havens, zoals de Belgische autoriteiten beweren, geen winstoogmerk hebben, doet niet af aan die beoordeling. Vast staat dat een belastingvrijstelling ten behoeve van ondernemingen zonder winstoogmerk die economische activiteiten verrichten, in de regel als selectief wordt beschouwd, zelfs indien deze afwijking wordt toegekend in het licht van de doelstelling van de nationale wetgever om als sociaal verdienstelijk beschouwde organisaties te steunen.³⁴ Het feit dat Belgische havens eigendom zijn van en onder de zeggenschap staan van overheidsinstanties of dat ze - naast economische activiteiten - niet-economische activiteiten verrichten - zoals taken die behoren tot de uitoefening van overheidstaken - betekent niet dat havens zich ten aanzien van de toepassing van de vennootschapsbelasting op de door hun economische activiteiten gegenereerde inkomsten in een verschillende juridische en feitelijke situatie bevinden.
- (40) In het licht van de definities in artikel 2 WIB 92 moeten de havens voor de belasting over de door hun activiteiten gegenereerde inkomsten als binnenlandse vennootschappen worden beschouwd en dienen ze daarom aan de vennootschapsbelasting te worden onderworpen.

3.1.4.2. Afwijking van de referentieregeling

- (41) In België zijn havens op grond van artikel 180 WIB 92 vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Niettemin verkeren de havens, gelet op de doelstelling van de referentieregeling, in een situatie die feitelijk en juridisch vergelijkbaar is met die van andere vennootschappen in de zin van artikel 2 WIB 92, d.w.z. andere vennootschappen, verenigingen, inrichtingen of instellingen die rechtspersoonlijkheid bezitten en een onderneming exploiteren of zich bezighouden met verrichtingen van winstgevende aard. Zoals reeds aangegeven, doet het feit dat havens geen winstoogmerk zouden hebben, niet af aan deze conclusie. De vrijstelling voor havens is dus een afwijking van de normale toepassing van de in de referentieregeling vervatte hoofdbeginselen.
- (42) Deze vrijstelling is, wat hun economische activiteiten betreft, dus op het eerste gezicht selectief.

3.1.4.3. Rechtvaardiging door de aard en de opzet van het stelsel

- (43) Zoals hierboven werd aangegeven, is het aan de lidstaat om aan te tonen dat een afwijking wordt gerechtvaardigd door de aard en de opzet van het referentiebelaastingstelsel. In de laatste fase van deze analyse in drie stappen, kunnen alleen kenmerken die inherent zijn aan deze referentieregeling, een gedifferentieerde behandeling verantwoorden. De Commissie is van oordeel dat de argumenten die de

³⁴ Arrest Cassa di Risparmio di Firenze, reeds aangehaald, ECLI:EU:C:2006:8, punten 136-137.

Belgische autoriteiten hebben aangevoerd, de afwijking niet kunnen verantwoorden omdat de vrijstelling niet voortvloeit uit de toepassing van een hoofdbeginsel van het Belgische stelsel van de vennootschapsbelasting. Met andere woorden, ze zijn niet inherent aan de opzet van de referentieregeling.

- (44) Het publieke karakter van havens kan niet worden aangevoerd als rechtvaardiging voor het selectieve karakter van de vrijstelling. Het beginsel van een belastingvrijstelling voor publieke entiteiten is niet intrinsiek verbonden aan inkomsten- of winstbelastingstelsels. Met name is het feit dat een entiteit onderdeel is van de overheid, niet voldoende om uit te sluiten dat die entiteit economische activiteiten verricht. Evenmin is een afwijking op grond van het feit dat bepaalde rechtspersonen (bijv. havens) geen winstoogmerk hebben, inherent aan het Belgische belastingstelsel dat verenigingen zonder winstoogmerk (vzw's) juist als vennootschapsbelastingplichtig beschouwt evenals andere "ondernemingen" die economische activiteiten verrichten.
- (45) De Commissie is van mening dat de opzet van de referentieregeling lijkt te zijn dat over de volledige, door de economische activiteiten gegenereerde winst belasting verschuldigd is in de vorm van vennootschapsbelasting. Bijgevolg lijkt een vrijstelling van de vennootschapsbelasting op grond van het enkele feit dat een entiteit tot een bepaalde categorie ondernemingen behoort en het feit dat deze - naast economische activiteiten - ook bepaalde overheidstaken verricht of dat bepaalde entiteiten door de wet worden genoemd, in dit stadium niet aan te sluiten bij dit opzet.

3.1.5. Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (46) Om als staatssteun te worden aangemerkt, dient de maatregel het handelsverkeer tussen lidstaten van de Unie ongunstig te beïnvloeden en de mededinging te vervalsen of dreigen te vervalsen. Deze beide criteria hangen nauw samen. De in artikel 180, lid 2, WIB 92 genoemde Belgische havens (zowel de zeehavens als de binnenhavens) concurreren met andere economische spelers, met name andere havens, onder meer havens in andere lidstaten en marktdeelnemers in de logistieke sector. Door de positie van de havens in het internationale handelsverkeer te versterken, kan de maatregel het handelsverkeer binnen de Unie ongunstig beïnvloeden en kan deze de mededinging vervalsen.
- (47) Bovendien doet het argument dat vergelijkbare steunmaatregelen in andere lidstaten bestaan, niet af aan de kwalificatie van de betrokken maatregel als staatssteun, aangezien de maatregel ten behoeve van de in artikel 180, lid 2, WIB 92 genoemde Belgische havens wel degelijk tot gevolg heeft dat hun concurrentiepositie wordt verbeterd ten opzichte van de referentiesituatie waarin ze volgens de normale voorwaarden van het vennootschapsbelastingstelsel zouden worden belast³⁵.

³⁵ Cf. met name arrest van het Hof van Justitie van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk, 6 en 11/69, ECLI:EU:C:1969:68, punt 21; arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punt 24; arrest van het Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest / Commissie, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, punt 54, en arrest van het Hof van Justitie van 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punt 21.

3.1.6. Conclusie

- (48) In het licht van de hier ontwikkelde argumenten concludeert de Commissie in dit stadium van de procedure dat de belastingvrijstelling van artikel 180, lid 2, WIB 92 voor Belgische havens staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover de havens economische activiteiten verrichten.

3.2. VERENIGBAARHEID VAN DE MAATREGEL MET DE INTERNE MARKT

- (49) Om de hierboven uiteengezette redenen komt de Commissie in dit stadium tot de conclusie dat de maatregel staatssteun vormt. Het is aan de betrokken lidstaat om aan te tonen dat de staatssteunmaatregelen als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd. De Commissie zal niettemin kort nagaan of de op grond van artikel 180, lid 2, WIB 92 verleende vrijstelling van vennootschapsbelasting voor bepaalde havens met de interne markt verenigbaar is - of kan worden geacht - op grond van de afwijkingen van het VWEU, met name artikel 93, artikel 106, lid 2, en artikel 107, leden 2 en 3.
- (50) De afwijkingen van artikel 107, lid 2, VWEU hebben betrekking op steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, en steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland. Ze lijken in dit geval dus niet van toepassing te zijn.
- (51) Op grond van de afwijking van artikel 107, lid 3, onder a), VWEU mag, met het oog op de territoriale cohesie, in streng afgebakende gebieden steun worden verleend. De vrijstelling voor de Belgische havens lijkt echter niet beperkt te zijn tot dit soort gebieden, noch lijkt zij bedoeld te zijn om de regionale ontwikkeling te begunstigen. Evenmin kan de maatregel worden beschouwd als geschikt om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, noch is deze, overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, bestemd om een ernstige verstoring in de Belgische economie op te heffen. De afwijking van artikel 107, lid 3, onder d), VWEU (bevorderen van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed) lijkt evenmin van toepassing te zijn.
- (52) Steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, kunnen, overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), als verenigbaar worden beschouwd mits het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De Commissie ziet echter niet hoe de vrijstelling die alleen geldt voor de havens, kan worden beschouwd als een doelgerichte maatregel die de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën beoogt te vergemakkelijken. De belastingvrijstelling voor de havens vormt fiscale steun, waarvan niet vast staat dat deze noodzakelijk is voor en evenredig aan de verwezenlijking van een eventuele doelstelling van gemeenschappelijk belang en die, doordat deze onvoorwaardelijk en zonder beperking in de tijd wordt toegekend, niet verenigbaar lijkt te kunnen worden verklaard op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.
- (53) Overeenkomstig artikel 93 VWEU zijn steunmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de coördinatie van het vervoer of die overeenkomen met de vergoeding

van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden verplichte dienstverrichtingen, verenigbaar. De maatregel lijkt niet beperkt te zijn tot het bedrag dat noodzakelijk is om de coördinatie van het vervoer te verzekeren en lijkt dus niet aan het evenredigheidsbeginsel te voldoen. Bijgevolg lijkt de afwijking van artikel 93 VWEU hier geen toepassing te kunnen vinden.

- (54) Overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU kan compensatie voor het beheer van taken van openbare dienst verenigbaar worden verklaard. Evenwel is de Commissie van mening dat de betrokken maatregel geen verband houdt met noch beperkt is tot de nettokosten van een publieke taak en dat deze niet voortvloeit uit een duidelijke opdracht waarmee de havens zijn belast om die taken te verzekeren. Bijgevolg kan de maatregel niet worden aangemerkt als een compensatie voor de openbare dienst die met de interne markt verenigbaar is en is de afwijking van artikel 106, lid 2, VWEU dan ook niet van toepassing.

3.3. BESTAANDE STEUN OF NIEUWE STEUN?

- (55) De Belgische autoriteiten hebben verklaard dat de havens sinds de jaren 1960 aan de rechtspersonenbelasting zijn onderworpen en dat ze voordien onderworpen waren aan cedulaire belastingen, die vergelijkbaar waren met de rechtspersonenbelasting. De fiscale behandeling van de havens houdt ook verband met het juridische statuut van havens, dat in de loop van de tijd is geëvolueerd (zie punt 7). Volgens de Belgische autoriteiten was het stelsel van de rechtspersonenbelasting reeds van kracht vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome in 1958. Op grond van de ontvangen gegevens zouden de havens dus steeds vrijgesteld zijn geweest van de vennootschapsbelasting.
- (56) Overeenkomstig artikel 1, onder b), punt i), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad vormen steunregelingen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot uitvoering zijn gebracht, bestaande steun.
- (57) Op grond van de in dit stadium beschikbare gegevens concludeert de Commissie dat de vrijstelling van de vennootschapsbelasting voor havens van toepassing was vóór 1958 en sindsdien niet ten gronde is gewijzigd. Bijgevolg is zij van oordeel dat de maatregel bestaande steun vormt.

4. CONCLUSIE EN BESLUIT

- (58) In het licht van de bovenstaande overwegingen concludeert de Commissie in dit stadium dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor de in artikel 180, lid 2, WIB 92 genoemde Belgische havens wanneer deze economische activiteiten verrichten, een bestaande steunregeling vormt die niet verenigbaar is met de interne markt.
- (59) Bovendien blijkt uit de brief van de Belgische autoriteiten van 21 maart 2016 (cf. punt 8 van dit besluit) dat België niet onvoorwaardelijk en ondubbelzinnig heeft ingestemd met de dienstige maatregelen die de Commissie op 21 januari 2016 heeft voorgesteld³⁶.

³⁶ Daarbij komt dat de elementen die de Belgische autoriteiten hebben aangedragen met betrekking tot de noodzaak om de havens pas later belastingplichtig te maken, op geen enkel precies argument berusten.

- (60) Bijgevolg heeft de Commissie besloten om, op grond van artikel 23, lid 2, van de procedureverordening, de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.
- (61) De Commissie verzoekt België binnen één maand vanaf de datum van ontvangst van deze brief zijn opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van de steunmaatregel.
- (62) De Commissie zal de belanghebbenden door de bekendmaking van deze brief en van een samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis stellen. Tevens zal zij de belanghebbenden in de EVA-Statens die partij zijn bij de EER-Overeenkomst door de bekendmaking van een mededeling in het EER-Supplement van het Publicatieblad in kennis stellen, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van deze brief toe te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking.

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

Dit verzoek, dat moet aangeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, moet aangetekend of per fax worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie staatssteun
B-1049 Brussel
Stateaidgreffe@ec.europa.eu
Fax: +32 22961242

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

Bovendien doet, zoals reeds is opgemerkt (cf. punt 47 van dit besluit), het argument dat vergelijkbare steunmaatregelen in andere lidstaten bestaan, niet af aan de kwalificatie van de betrokken maatregel als staatssteun en de noodzaak om deze te beëindigen.