BESLUIT (EU) 2016/2078 VAN DE COMMISSIE

van 4 juli 2016

betreffende steunmaatregel SA.41617 — 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) ten uitvoer gelegd door Nederland ten gunste van profvoetbalclub NEC in Nijmegen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 4048)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE 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 artikel 108, lid 2, van het Verdrag te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) In 2010 is de Commissie door burgers ervan in kennis gesteld dat Nederland een steunmaatregel voor profvoetbalclub NEC in Nijmegen ten uitvoer had gelegd. De klachten zijn geregistreerd onder de zaaknummers SA.31616 en SA.31767. In 2010 en in 2011 heeft de Commissie ook klachten ontvangen betreffende maatregelen ten gunste van andere profvoetbalclubs in Nederland, namelijk MVV in Maastricht, Willem II in Tilburg, FC Den Bosch in 's-Hertogenbosch en PSV in Eindhoven. Bij brief van 2 september 2011 heeft Nederland de Commissie nadere informatie verstrekt over de maatregel betreffende NEC.

(2) Bij brief van 6 maart 2013 heeft de Commissie Nederland in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten aanzien van de maatregelen ten gunste van Willem II, NEC, MVV, PSV en FC Den Bosch.

(3) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna „het besluit tot inleiding van de procedure" genoemd) is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken maatregelen in te dienen.

(4) Nederland heeft in het kader van de procedure ten aanzien van de maatregel ten gunste van NEC opmerkingen ingediend bij brief van 6 juni 2013, die de opmerkingen van de gemeente Nijmegen (hierna „de gemeente" genoemd) als belanghebbende bevatte. Op 27 februari 2015 heeft een bijeenkomst met Nederland plaatsgevonden, waaraan ook de gemeente deelnam. Verdere informatie werd van Nederland ontvangen op 10 april 2015, 11 mei 2015, 13 mei 2015 en 16 juli 2015. De Commissie heeft geen opmerkingen van andere belanghebbenden ontvangen.

(5) Na het besluit tot inleiding van de procedure en met instemming van Nederland zijn de onderzoeken betreffende de verschillende clubs afzonderlijk uitgevoerd. Het onderzoek betreffende NEC is geregistreerd onder zaaknummer SA.41617.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De maatregel en de begunstigde ervan

(6) De nationale voetbalbond, de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (hierna „de KNVB" genoemd), is de overkoepelende organisatie voor competities in het prof- en het amateurvoetbal. Het profvoetbal in Nederland is georganiseerd in een systeem met twee niveaus. In het seizoen 2014/2015 bestond het uit 38 clubs, waarvan 18 in de eredivisie en 20 in de eerste divisie speelden.

([1]) Besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) — Steun aan bepaalde Nederlandse profvoetbalclubs in 2008-2011 — Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, opmerkingen te maken (PB C 116 van 23.4.2013, blz. 19).

([2]) Zie voetnoot 1.

(7) Nijmegen Eendracht Combinatie (hierna „NEC" genoemd) werd opgericht in 1900 en speelt haar thuiswedstrijden in Nijmegen. De juridische structuur van NEC is als volgt: de ondernemingen Nijmegen Eendracht Combinatie B.V., Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V. en NEC Horeca B.V. zijn eigendom van de Stichting Administratiekantoor NEC. De onderneming Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V. is de begunstigde van de maatregel. Volgens de door Nederland verstrekte informatie is NEC een middelgrote onderneming met 62,3 (fte) werknemers in 2015 (69,5 fte in 2010). In de periode waarop dit onderzoek ziet, speelde NEC in de eredivisie. In het seizoen 2008/2009 speelde de club voor het laatst in een Europees toernooi mee (de UEFA-cup).

(8) Sinds 2003 is NEC de belangrijkste (maar niet de enige) gebruiker van het multifunctionele „Goffert Stadion" in het volkspark De Goffert in Nijmegen. In 2003 bouwde de gemeente naast het stadion in het Goffertpark met subsidie uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna „EFRO" genoemd) een multifunctioneel sportcomplex De Eendracht. Het complex De Eendracht wordt aan NEC verhuurd en wordt ook door anderen gebruikt om er te trainen.

(9) De verhoudingen tussen de gemeente en NEC met betrekking tot De Eendracht zijn vastgesteld in twee contracten uit 2003: een intentieovereenkomst om het gebied waar De Eendracht is gevestigd in de context van de bredere sportbeleidsvisie van de gemeente te ontwikkelen, en een huurcontract voor De Eendracht.

(10) In 2008 en 2009 schreef NEC brieven aan de gemeente met betrekking tot een clausule in de contracten, volgens welke zij het recht had om De Eendracht van de gemeente te verwerven. Omschreven als een „koopoptie", schreef NEC voornemens te zijn geweest om voor NEC het opstalrecht ([3]) te verwerven voor het complex. In haar eerste brief stelde NEC voor om van deze koopoptie af te zien in ruil voor een vergoeding van 2,3 miljoen EUR, die de club berekende op basis van de geraamde boekwaarde en de reële waarde van het complex volgens een onafhankelijke taxatie. Volgens NEC stemt het verschil tussen beide waarden overeen met het voordeel dat de club zou ontvangen als deze haar koopoptie zou uitoefenen. In een tweede brief deelde NEC de gemeente mee dat de club haar koopoptie wilde uitoefenen.

(11) In 2010 ontving de gemeente van twee advocatenkantoren juridisch advies over deze kwestie: één in januari 2010, het tweede in september 2010. In het eerste advies werd gewezen op een clausule in de huurovereenkomst die bepaalde dat het contract liep voor de periode totdat De Eendracht zou zijn verworven door de huurder (NEC), waarbij werd gewezen op het voornemen van de gemeente en NEC om NEC het complex te laten verwerven zodra hiertegen geen bezwaren zouden zijn van het EFRO. De conclusie van dit advies was dat NEC over een hard recht beschikte om de verwerving te eisen. Het tweede advies (second opinion) werd op aandringen van de gemeenteraad gevraagd met betrekking tot de vraag hoe hard de aanspraak van NEC wel was. De conclusie van dit advies was dat er voor de gemeente alleen een verplichting bestond om met NEC te onderhandelen, omdat in de betrokken clausule geen prijs of prijsmechanisme werd bepaald.

(12) In september 2010 stemde de gemeente erin toe om de claim voor 2,2 miljoen EUR te kopen. Nederland heeft zijn voornemen om NEC te vergoeden voor het afzien van haar koopoptie niet aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag. Het is in verband met deze transactie dat de formele onderzoeksprocedure is ingeleid en zij is als zodanig het onderwerp van dit besluit.

2.2. **Redenen voor het inleiden van de procedure**

(13) In haar besluit tot inleiding van de procedure stelde de Commissie zich op het standpunt dat steunmaatregelen voor profvoetbalclubs de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag. Bovendien kwam de Commissie tot de voorlopige conclusie dat de gemeente aan NEC een met staatsmiddelen bekostigd selectief voordeel had verleend en bijgevolg aan de voetbalclub steun had verleend.

(14) In de eerste plaats, wat het bestaan van een koopoptie betreft, kwam de Commissie tot de conclusie dat Nederland, door zich uitsluitend te baseren op het eerste juridische advies en geen rekening te houden met het beter onderbouwde tweede advies, niet heeft aangetoond dat NEC een koopoptie had tegen een prijs die niet in de overeenkomst was vastgelegd en die evenmin via onderhandelingen was bepaald.

([3]) Volgens artikel 5:101 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek is een opstalrecht een zakelijk recht voor de houder ervan (de opstaller) om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen.

(15) In de tweede plaats, wat betreft de marktconformiteit van de prijs die werd betaald om af te zien van de beweerde koopoptie, herhaalde de Commissie dat het houvast dat wordt geboden in de mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties ([4]) (hierna „mededeling grondverkoop" genoemd), die door Nederland was aangevoerd, slechts „betrekking [heeft] op de verkoop van gronden en gebouwen die in overheidshanden berusten, niet de aankoop van gronden en gebouwen door de overheid en evenmin de verpachting/verhuur of pacht/huur daarvan door openbare instanties. In dergelijke transacties kunnen eveneens elementen van staatssteun besloten liggen." Voorts stelde de Commissie dat in een markteconomie marktpartijen ongetwijfeld ook zouden kijken naar de kans dat een huurder zijn koopoptie uitoefent, in de aanname dat deze bestaat. Zij zouden onder meer kijken naar de financiële middelen waarover deze beschikt.

(16) In de derde plaats merkte de Commissie op dat NEC, toen de steun werd toegekend, in financiële problemen verkeerde die zwaar genoeg waren om de toekomst van de club als profvoetbalclub in gevaar te brengen. De KNVB had bij de controle van het ondernemingsplan van NEC voor 2010/2011 NEC in juli 2010 om een externe garantie van 1 967 000 EUR verzocht, omdat NEC anders haar licentie dreigde te verliezen. Deze garantie (die volgens de informatie waarover de Commissie beschikt, werd verschaft door een particuliere, commerciële onderneming en dus niet uit staatsmiddelen) was nodig, bovenop het bedrag van 2,2 miljoen EUR waarop dit besluit ziet. NEC gaf in juni 2010 zelf aan dat haar financiële positie zorgelijk was, met een negatief eigen vermogen, een negatief operationeel resultaat in 2009/2010 en een slechte liquiditeitspositie. NEC had in september 2009 de betaling van de huur stopgezet.

(17) Om de steun op zijn verenigbaarheid met de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([5]) (hierna „de richtsnoeren" genoemd) te kunnen beoordelen, verzocht de Commissie om informatie over de inachtneming van alle vereisten van de richtsnoeren.

(18) De Commissie heeft met name niet kunnen nagaan of de voorwaarden van de punten 34 tot en met 37 van de richtsnoeren betreffende de aard en uitvoering van een herstructureringsplan in acht waren genomen. Evenmin heeft de Commissie kunnen nagaan of er toereikende compenserende maatregelen in de zin van de punten 38 tot en met 42 waren genomen. Voorts diende te worden aangetoond dat de steun tot het noodzakelijke minimum beperkt was gebleven, dat de begunstigde zelf een toereikende eigen bijdrage voor zijn herstructurering had betaald, dat Nederland monitoringverslagen zou verstrekken en dat het beginsel dat steun eenmalig moet zijn, zou worden gerespecteerd.

3. **OPMERKINGEN VAN NEDERLAND**

(19) Nederland is het er niet mee eens dat de maatregel staatssteun vormt.

(20) In dat verband wijst Nederland allereerst op de belangrijke context van de transactie. Volgens Nederland bevatte het besluit tot inleiding van de procedure in dit verband enkele feitelijke onjuistheden. In tegenstelling tot hetgeen in het besluit tot inleiding van de procedure werd gesteld, had het Goffertstadion ook vóór 2003 een multifunctioneel karakter. De gemeente beschouwt het gebruik van De Eendracht (en het Goffertstadion) voor andere dan sportdoeleinden als een belangrijke contextuele factor.

(21) Met name beklemtoont Nederland het belang dat de gemeente had bij de ontwikkeling van het Topsport- en Innovatiepark (hierna „TIP" genoemd) ([6]), waarin het bestaande Goffertstadion en de bestaande De Eendracht zouden worden geïntegreerd. De voorbereidingen voor de ontwikkeling van het TIP waren reeds gestart voordat NEC de gemeente ervan op de hoogte bracht haar koopoptie te willen uitoefenen. Het complex De Eendracht heeft een belangrijke rol gespeeld in de plannen met betrekking tot het TIP, die geleid werden door de gemeente. Nederland beklemtoont dat de voorbereidingen voor het TIP doorgingen tot lang na de transactie die in september 2010 plaatsvond. Pas in maart 2012 besloot de gemeenteraad de voorbereidingen voor het TIP stop te zetten. Volgens Nederland dient de Commissie expliciet rekening te houden met het feit dat het voor de gemeente toentertijd van essentieel belang was om volledig eigenaar van De Eendracht te blijven (van zowel de onderliggende gronden als het gebouw erop) teneinde de ontwikkeling van het TIP mogelijk te maken.

([4]) PB C 209 van 10.7.1997, blz. 3.

([5]) Mededeling van de Commissie „Communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden" (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2). De toepassing van deze richtsnoeren is verlengd door de mededeling van de Commissie over verlenging van de geldigheidsduur van de communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden van 1 oktober 2004 (PB C 296 van 2.10.2012, blz. 3).

([6]) De gemeente wilde een groot deel van het Goffertpark ontwikkelen tot een Topsport- en Innovatiepark (TIP), met een multidisciplinaire aanpak waar sport, onderwijs, zorg en wetenschap bij elkaar komen. Dit project is inmiddels opgegeven. Het besluit tot inleiding van de procedure had geen betrekking op de toekomstige financiering van het TIP.

(22) In dit verband verwijst Nederland naar het rapport over de verwachte economische effecten van het TIP dat in april 2009 door European and Regional Affairs Consultants is gepubliceerd. Volgens dit rapport zou het TIP naar verwachting een positieve impact hebben op de economie van de gemeente, met onder meer een toename van de werkgelegenheid en de uitgaven, maar ook diverse indirecte positieve economische gevolgen op het gebied van kennisontwikkeling, innovatie, onderwijs en algemeen activiteitenniveau. In het rapport „TIP Nijmegen Impact en kansen", opgesteld door de gemeente en Buck Consultants, wordt met name gewezen op de voorbeeldfunctie van De Eendracht bij de ontwikkeling van het TIP.

(23) In de tweede plaats onderstreept Nederland de hardheid van de aanspraak van NEC. Het lichtte de achtergrond toe die geleid heeft tot de vestiging van de koopoptie. De gemeente beklemtoonde dat een en ander verband hield met het feit dat NEC afzag van haar opstalrecht op het toenmalige amateurcomplex, om de gemeente in staat te stellen dit complex te vervangen door de bouw van het nieuwe De Eendracht-complex. In 2000 bezat NEC het opstalrecht van het bestaande amateurcomplex, terwijl de gemeente eigenaar was van de grond waarop het complex was gebouwd. Aangezien het complex niet langer aan de KNVB-vereisten voldeed om op die locatie voetbalactiviteiten voort te zetten, besloot de gemeente — in overleg met NEC — in 2002 een nieuwe multifunctionele accommodatie, De Eendracht, te realiseren. De Eendracht werd gerealiseerd met publieke middelen, gedeeltelijk afkomstig uit het EFRO. Om voor steun uit het EFRO in aanmerking te kunnen komen, moest het complex door de gemeente worden gerealiseerd en mocht het gebouw gedurende een periode van vijf jaar niet worden verkocht. NEC zag daarom af van haar opstalrecht voor het complex, maar verwierf een koopoptie op (het opstalrecht van) het nieuwe complex De Eendracht. Volgens Nederland was het de bedoeling dat NEC het complex De Eendracht zou kunnen overnemen zodra dit, gezien de EFRO-voorwaarden, niet langer verboden was, ook al werd toentertijd geen verwervingsprijs vastgesteld.

(24) Nederland weerlegt dus dat de gemeente slechts een van de juridische adviezen heeft gevolgd (zie overweging 14). Het beklemtoont juist dat er nimmer sprake is geweest van een conflict tussen de gemeente en NEC over de aanspraak, die door beide partijen als hard werd beschouwd. Nederland verwijst hiervoor naar artikel 6:217 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek waarin is bepaald dat een overeenkomst tot stand komt door een aanbod en de aanvaarding daarvan.

(25) De koopoptie mag worden afgeleid uit het voornemen en de huurovereenkomsten tussen de gemeente en Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V. (zie overweging 9). Het feit dat in de clausules met betrekking tot de koopoptie geen prijs of prijsmechanisme is bepaald, doet volgens Nederland niet ter zake. In de context van koopovereenkomsten waarbij de partijen geen prijs bepaalden, is in artikel 7:4 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek bepaald dat de koper een „redelijke prijs" verschuldigd is.

(26) Kortom, de gemeente stelt dat het besluit om het tweede juridisch advies niet te volgen op solide en gemotiveerde gronden berustte, omdat zij de in het tweede juridisch advies aangevoerde argumenten als ondeugdelijk beschouwde. Dit werd versterkt doordat de reactie van de auteur van het eerste juridisch advies op het tweede advies was om zijn advies te handhaven. De gemeente wijst erop dat het tweede advies duidelijk politiek gemotiveerd was aangezien dit door de oppositiepartijen in de gemeenteraad was gevraagd. Uit het feit dat het tweede advies meer was uitgewerkt (zie overweging 14), kunnen geen conclusies worden getrokken over de geldigheid van de erin vervatte argumenten.

(27) De gemeente merkt in dit verband bovendien op dat de overeenkomst tussen NEC en de gemeente aan het nationale privaatrecht is onderworpen en dat als zodanig de geldigheid van de aanspraak van NEC door een Nederlandse rechter moet worden beoordeeld.

(28) In de derde plaats heeft Nederland ook met betrekking tot het bepalen van de waarde van de koopoptie nadere toelichting verschaft. Nederland wijst erop dat het bestaan van een voordeel (en dus staatssteun) niet mag worden aangenomen op grond van het enkele feit dat de prijs via onderhandelingen tot stand komt. In het geval van NEC werd de prijs van de koopoptie vastgesteld op basis van een onafhankelijke taxatie en is deze volgens Nederland dus marktconform. Nederland voert namelijk aan dat de transactie niet selectief was en NEC geen voordeel opleverde.

(29) Volgens Nederland is een maatregel niet selectief indien deze op een algemene nationale maatregel is gebaseerd. Met name is de transactie gebaseerd op het Burgerlijk Wetboek, dat een algemeen toepassingsgebied heeft en op alle ondernemingen van toepassing is. De waarde van de transactie was gebaseerd op de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek, die voorzien in de betaling van een „redelijke prijs". Volgens Nederland was dit het geval omdat in april 2009 een onafhankelijke taxatie plaatsvond. Het concludeert dat de transactie niet-selectief was.

(30) Zelfs indien de transactie als selectief zou worden beschouwd, zou NEC toch geen voordeel hebben ontvangen, omdat de gemeente als een marktinvesteerder handelde en een marktprijs betaalde. Nederland beklemtoont dat de Commissie in haar besluitenpraktijk de mededeling grondverkoop per analogiam toepast wanneer zaken betrekking hebben op de taxatie van andere activa en eigendomsrechten. Aangezien de transactie in dit geval, zoals bepaald in de mededeling grondverkoop, op een taxatie is gebaseerd, kan deze als marktconform worden beschouwd. Ook indien de mededeling grondverkoop niet van toepassing zou zijn, zou de transactie marktconform blijven aangezien ook een particuliere marktinvesteerder de waarde van de koopoptie op basis van een onafhankelijke taxatie had bepaald.

(31) De gemeente heeft beklemtoond dat er een nauw verband bestaat tussen de waarde van de transactie en de waarde van het complex De Eendracht. In het onafhankelijke taxatierapport (van 7 april 2009) staan twee waarden centraal. Enerzijds wordt daarin de verkoopprijs bepaald die een verkoper, op basis van de bestaande huurovereenkomst tussen de gemeente en NEC, zou kunnen ontvangen voor de verkoop van het opstalrecht (voor een periode van 30 jaar) […] (*). Anderzijds wordt in dat rapport de verkoopprijs bepaald die een verkoper, op basis van de onderverhuurovereenkomsten tussen NEC en haar onderhuurders, zou kunnen ontvangen voor de verkoop van het opstalrecht voor het complex, rekening houdende met de evolutie van markthuurprijzen. Voor het complex gelden immers huurovereenkomsten zowel tussen NEC en de gemeente als tussen NEC en derden (waarbij NEC optreedt als de exploitant van het complex); zie ook overweging 8. Deze tweede waarde werd op […] EUR bepaald.

(32) De beide taxaties zijn met andere woorden gebaseerd op de aanname dat het complex in verhuurde staat zou worden verkocht. Nederland betoogt dat, volgens Nederlandse wetgeving, een verkooptransactie niets aan de verhuursituatie verandert. De nieuwe eigenaar van een eigendom komt in de plaats van de vorige eigenaar als de verhurende partij. Derhalve is het gebruikelijk de verkoopwaarde van een verhuurd eigendom op basis van de huurinkomsten vast te stellen.

(33) Uit de onafhankelijke taxaties blijkt dat de gemeente het complex De Eendracht in verhuurde staat voor een prijs van maximaal […] EUR aan een derde zou kunnen verkopen. Volgens Nederland is dit de maximumprijs die van NEC voor het complex zou kunnen worden gevraagd. Zodra NEC het opstalrecht voor het complex De Eendracht zou verwerven, zou de club dat recht voor een prijs van maximaal […] EUR kunnen verkopen. Volgens Nederland betekent een en ander dat NEC een potentieel voordeel van maximaal […] 2 064 000 EUR zou mislopen. Tijdens de onderhandelingen met NEC werd de uiteindelijke waarde van de koopoptie vastgesteld op […] 2 223 000 EUR. […] De Commissie tekent aan dat bij deze waardering niet uitdrukkelijk rekening werd gehouden met de concrete situatie, d.w.z. wanneer NEC het complex zelf zou verwerven.

(34) Nederland heeft verdere achtergrondinformatie verstrekt over de huurprijzen die in het taxatierapport zijn gebruikt om het aanzienlijke verschil tussen beide taxaties te verklaren. Meer bepaald wijst Nederland op een aantal factoren waardoor de huurprijs zoals die voor NEC was bepaald, neerwaarts diende te worden bijgesteld:

a) Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V. huurde niet alleen het complex, maar trad ook op als de exploitatiemaatschappij die delen van het complex doorverhuurde aan derden. De Eendracht had een duidelijk experimenteel karakter en de gemeente gebruikte de realisatie van dit nieuwe complex om de band van het complex met maatschappelijke activiteiten, de economische omgeving en de omliggende wijken te versterken. Het was niet zeker of deze sociaaleconomische projecten succesvol zouden zijn, noch viel het uit te sluiten dat derden zich zouden terugtrekken. Een en ander deed het risico voor Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V. toenemen;

b) Exploitatie-Maatschappij De Goffert B.V. verzorgde ook het onderhoud en de vervanging van de velden, die voordien door de gemeente werden onderhouden;

c) NEC was de enig mogelijke partner die de sociaaleconomische doelstellingen van de gemeente zou kunnen verwezenlijken;

d) Aanvankelijk had NEC een opstalrecht voor het complex, maar de club heeft daarvan om niet afstand gedaan (zie overweging 23).

Op grond hiervan is Nederland van mening dat de door NEC betaalde huurprijs, die de basis vormt voor de bij de taxatie bepaalde eerste waarde, marktconform is.

(35) Voorts merkte Nederland op dat de huurovereenkomst tussen NEC en de gemeente dient te worden beschouwd als een huurovereenkomst van bepaalde duur die door de gemeente niet kan worden opgezegd vóór de einddatum, die samenvalt met de overdracht van het opstalrecht aan NEC. Een en ander verklaart waarom in de taxatie de eerste waarde wordt berekend op basis van een vaste huurprijs, terwijl voor de tweede waarde rekening wordt gehouden met de evolutie van de huurprijzen.

(*) Vertrouwelijke informatie.

(36) Nederland beklemtoont dat het bedrag van 2,2 miljoen EUR dat voor de koopoptie aan NEC verschuldigd was, niet werd betaald, maar gedeeltelijk werd gebruikt om uitstaande vorderingen op NEC te dekken en gedeeltelijk als voorschot op de huur (gegarandeerde huur). Tegelijkertijd werd de huurovereenkomst verlengd tot eind februari 2043 en de huur verhoogd […]. In de aanname dat de aanvankelijke huur marktconform is, betoogt Nederland dat met deze verhoging de nieuwe huurprijs boven het marktniveau wordt vastgesteld. Subsidiair, dient de nieuwe huurprijs volgens Nederland als marktconform te worden aangemerkt.

(37) In de vierde plaats voert Nederland aan dat de gemeente op het tijdstip van de transactie rekening hield met de financiële situatie van NEC. Op het tijdstip van de transactie had de gemeente informatie ontvangen die deed vermoeden dat NEC, ondanks haar financiële problemen, haar koopoptie zou kunnen uitoefenen. Met name had NEC in een van haar brieven (zie overweging 10) de gemeente duidelijk laten weten dat een commerciële partij interesse had om De Eendracht — eventueel via NEC — te verwerven. Eventuele financiële problemen waarmee NEC kampte, zouden voor de club dus niet noodzakelijk een beletsel vormen om De Eendracht te kopen. Bovendien werd de gemeente op 3 september 2010 ingelicht dat NEC financiering van een commerciële partij had ontvangen: een onderneming […] had in de voorverkoop een deel van de (seizoens)kaarten voor de seizoenen 2011/2012, 2012/2013 en 2013/2014 gekocht. Dit is de transactie waarover de Commissie het in het besluit tot inleiding van de procedure had, maar — in tegenstelling tot hetgeen in dat besluit werd gesteld — nam de financiering niet de vorm van een garantie aan en was de betaalde prijs veel hoger dan de 1,9 miljoen EUR die in datzelfde besluit tot inleiding van de procedure wordt genoemd (nl. circa 4 miljoen EUR) (zie overweging 16). Deze blijk van vertrouwen van een commerciële investeerder in de financiële situatie van NEC was toentertijd voor de gemeente een reden te meer om aan te nemen dat de mogelijkheid bestond dat NEC haar koopoptie op De Eendracht zou uitoefenen.

(38) Geconcludeerd moet worden, aldus Nederland, dat de gemeente als een marktinvesteerder heeft gehandeld, rekening houdende met de (waargenomen) financiële situatie van NEC op dat tijdstip.

(39) Subsidiair betoogt Nederland dat de maatregel, ook al zou deze steun vormen, met de interne markt verenigbaar zou zijn. Volgens Nederland zijn de voorwaarden van de richtsnoeren vervuld en kan de maatregel als zodanig op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag als verenigbaar worden beschouwd. Nederland verstrekte feitelijke informatie om een en ander te staven.

(40) Met betrekking tot de financiële situatie van NEC op het tijdstip van de transactie draagt Nederland verder bewijs aan dat NEC een onderneming in moeilijkheden was. De gemeente had om een rapport verzocht over de financiële positie en vooruitzichten van de club, dat kort na de transactie (op 29 oktober 2010) door het accountantskantoor BDO ([7]) werd ingediend. In dat rapport is sprake van negatieve bedrijfsresultaten […], een negatief eigen vermogen […] en een negatieve evolutie van het werkkapitaal […]. Uit dat rapport blijkt dat de bedrijfsresultaten van NEC over een periode van drie jaar negatief waren en terugliepen. Hoewel NEC erin slaagde haar nettoresultaten over dezelfde periode positief te houden (dankzij inkomsten uit transferrechten en de verkoop van spelers), bleken uit het verslag duidelijk dalende inkomstenniveaus, terwijl de kostenpatronen van NEC grotendeels ongewijzigd bleven. Bovendien was het eigen vermogen in de laatste drie jaar negatief en was de solvabiliteit van NEC in dezelfde periode gedaald.

(41) Met betrekking tot het herstructureringsplan stelde NEC een verbetertraject („Plan van aanpak" ([8])) op om haar financiële problemen te boven te komen. Dit plan werd in augustus 2010 aan de KNVB voorgelegd. Het bevat een beschrijving van de omstandigheden van de financiële situatie, benchmarkvergelijkingen met vergelijkbare voetbalclubs en maatregelen die gepland staan om de categorie 2-status te bereiken (waaruit zou moeten blijken dat de financiële gezondheid van de club „voldoende" is; zie ook overweging 75).

(42) Met betrekking tot compenserende maatregelen merkt Nederland op dat, mocht er sprake zijn van steun, deze beperkt is in omvang en de negatieve effecten op de mededinging als zodanig betrekkelijk gering zijn. Niettemin waren in het KNVB-herstructureringsplan verschillende compenserende maatregelen opgenomen.

(43) Bovendien was eventuele steun tot het noodzakelijke minimum beperkt. In dat verband werd een belangrijke eigen bijdrage aan de herstructurering geleverd via de in de overwegingen 16 en 37 bedoelde maatregel, terwijl een wijziging in de terugbetalingsvoorwaarden van een lening tot een vermindering van het vaste af te lossen bedrag met 250 000 EUR per jaar leidde.

(44) Wat de monitoring betreft, heeft Nederland toegezegd de vereiste verslagen bij de Commissie in te dienen.

([7]) *„Onderzoek naar financiële situatie en financieel toekomstperspectief N.E.C. Nijmegen"*, rapport van 29 oktober 2010 door BDO, Nijmegen.
([8]) *Plan van aanpak NEC*, augustus 2010.

(45) Ten slotte bevestigt Nederland dat geen andere steunmaatregelen ten gunste van NEC ten uitvoer zijn gelegd of zullen worden gelegd.

4. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

4.1. Aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag

(46) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Verdrag wordt onder „staatssteun" verstaan een steunmaatregel van een lidstaat of steun in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. De voorwaarden van artikel 107, lid 1, van het Verdrag zijn cumulatief, hetgeen betekent dat een maatregel aan elk van deze voorwaarden moet voldoen om als staatssteun te worden aangemerkt.

(47) De verwerving door de gemeente van het beweerde recht van NEC om De Eendracht te kopen, voor 2,2 miljoen EUR, werd met staatsmiddelen bekostigd, aangezien het geld voor de betrokken transactie door de gemeente werd verschaft. Dit feit wordt door Nederland niet betwist.

(48) Met betrekking tot de mogelijke impact op de interne markt wijst de Commissie op het feit dat NEC aan Europese voetbaltoernooien heeft deelgenomen. Afgezien van hun deelname aan voetbalcompetities ontplooien profvoetbalclubs ook economische activiteiten op verschillende markten, zoals de transfermarkt voor profspelers en de markten voor reclame, sponsoring, merchandising of verslaggeving via de media. Steun aan een profvoetbalclub versterkt de positie van die club op elk van die internationale markten. Derhalve kan, wanneer staatsmiddelen worden gebruikt om een selectief voordeel aan een profvoetbalclub te verlenen, ongeacht de divisie waarin deze speelt, dit soort steun de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ([9]).

(49) De selectiviteit van de maatregel, die meer bepaald door de gemeenteraad werd goedgekeurd, kan evenmin worden betwijfeld. Nederland heeft aangevoerd dat de maatregel op algemene nationale wetgeving was gebaseerd (zie overweging 29) en derhalve niet selectief was. De Commissie is echter van mening dat, ook al kan de overeenkomst tussen NEC en de gemeente als een onder algemeen Nederlandse recht vallende overeenkomst worden beschouwd, de specifieke kenmerken van de overeenkomst niet alleen op algemene beginselen, maar ook op de specifieke bepalingen van het contract (de contracten) tussen NEC en de gemeente gebaseerd zijn. Het is dus duidelijk dat de maatregel op een specifieke onderneming, NEC, is gericht en derhalve selectief is.

(50) Nederland is van mening dat NEC geen voordeel is verleend, en dat de transactie juist op marktvoorwaarden plaatsvond. Met name wijst het op het feit dat NEC een harde koopoptie voor De Eendracht had en dat de prijs voor de koop van dat recht overeenkomstig een onafhankelijke taxatie is bepaald.

(51) Wat de hardheid van de claim betreft, heeft Nederland nadere toelichting verschaft over de redenen waarom het eerste juridische advies werd gevolgd en niet het tweede. Bovendien beklemtoonde Nederland dat de ontwikkeling van het TIP waarschijnlijk niet mogelijk was indien De Eendracht aan NEC werd verkocht. Het was duidelijk in het belang van de gemeente om NEC te vergoeden voor het afzien van haar koopoptie.

(52) Aangetekend moet worden dat niet duidelijk is welke prijs NEC aan de gemeente had moeten betalen indien de club de koopoptie had uitgeoefend en De Eendracht had verworven. Nederland betoogde dat, wanneer geen prijs is overeengekomen, de koper volgens het Nederlandse Burgerlijk Wetboek een redelijke prijs moet betalen. Voor zover deze redelijke prijs de marktwaarde van het opstalrecht voor De Eendracht benadert of daaraan gelijk is, lijkt de koopoptie slechts een beperkte economische waarde te hebben. In die omstandigheden lijkt de vergoeding van 2,2 miljoen EUR onredelijk hoog en zou deze een voordeel voor NEC vormen.

(53) Afgezien van de vraag of NEC daadwerkelijk een harde koopoptie had en afgezien van andere argumenten met betrekking tot de uitlegging van het Nederlandse burgerlijk recht, is volgens de Commissie de cruciale vraag die hier dient te worden beantwoord, de vraag of de transactie op marktvoorwaarden plaatsvond en de gemeente als een particuliere marktdeelnemer heeft gehandeld.

([9]) Besluiten van de Commissie ten aanzien van Duitsland van 20 maart 2013, Multifunktionsarena der Stadt Erfurt (zaak SA.35135 (2012/N)), punt 12, en Multifunktionsarena der Stadt Jena (zaak SA.35440 (2012/N)), samenvattingen in PB C 140 van 18.5.2013, blz. 1, en van 2 oktober 2013, Fußballstadion Chemnitz (zaak SA.36105 (2013/N)), samenvatting in PB C 50 van 21.2.2014, blz. 1, punten 12, 13 en 14; besluiten van de Commissie ten aanzien van Spanje van 18 december 2013, staatssteun voor bepaalde Spaanse professionele sportclubs (zaak SA.29769 (2013/C)), punt 28, Real Madrid Club de Futbol (zaak SA.33754 (2013/C)), punt 20, en beweerde steun ten gunste van drie Valenciaanse voetbalclubs (zaak SA.36387 (2013/C)), punt 16, gepubliceerd in PB C 69 van 7.3.2014, blz. 99.

(54) In dat verband dient de Commissie na te gaan of een particuliere investeerder op dezelfde voorwaarden de hier te beoordelen transactie zou zijn aangegaan. De hypothetische particuliere investeerder gedraagt zich als een voorzichtige investeerder, die in zijn streven naar winstmaximalisatie behoedzaam handelt, rekening houdende met de omvang van het aanvaardbare risico in verhouding tot een bepaald rendement. Het criterium van de investeerder in een markteconomie zou niet in acht worden genomen indien de prijs voor de koopoptie boven de marktprijs was vastgesteld. De Commissie is van oordeel dat uit een aantal elementen in het taxatieproces blijkt dat dit proces niet slaagt voor het criterium van de investeerder in een markteconomie.

(55) In de eerste plaats is niet duidelijk waarom de waarde van de koopoptie gelijk is aan het verschil tussen, enerzijds, de verkoopwaarde van het complex op basis van de huurovereenkomst tussen de gemeente en NEC en, anderzijds, de verkoopwaarde op basis van de huurovereenkomsten tussen NEC en haar onderhuurders, mede rekening houdende met de evolutie van de markthuurprijzen. De Commissie tekent aan dat de gemeente om de onafhankelijke taxatie van deze beide verkoopwaarden heeft gevraagd — niet om de taxatie van de koopoptie als dusdanig. Verdere context of argumenten ontbreken ten aanzien van de vraag waarom het verschil tussen deze waarden gelijk is aan de waarde van de koopoptie.

(56) In de tweede plaats lijkt het feit dat de beide waarden worden gebruikt om de waarde van de koopoptie te bepalen, te berusten op de aanname van een verkoop aan een derde voor één van deze beide waarden, en niet voor de andere. De eerste waarde is inderdaad […] bepaald op basis van een verkoop door de gemeente aan een derde van de opstalrechten in verhuurde staat, d.w.z. met de huurovereenkomst met NEC als een vaststaande „beperking" voor een eventuele koper. Daartegenover staat dat, aangezien Nederland aanvoert dat de huurovereenkomst niet kan worden beëindigd vóór de overdracht van het opstalrecht aan NEC, alleen NEC in staat was geweest om het complex te blijven exploiteren ten aanzien van derden. Daarom kan de tweede waarde […] (de mogelijke verkoopwaarde in verhuurde staat op basis van de onderhuurovereenkomsten) alleen worden behaald door NEC — en niet door een derde partij. Deze „gemengde" benadering versterkt het idee dat het voor een marktdeelnemer geen zin zou hebben om de prijs van de koopoptie op deze grondslag vast te stellen.

(57) In de derde plaats, en daarmee samenhangend, indien als uitgangspunt wordt genomen dat niet een derde partij maar NEC afstand deed van de koopoptie, lijkt de resulterende prijs die zou moeten worden betaald in ruil voor het feit dat NEC afstand doet van haar koopoptie, hiermee geen correcte taxatie op te leveren van de door het afzien van die optie door NEC „gederfde baten". Volgens Nederland derfde NEC een potentieel voordeel van 2 miljoen EUR door afstand te doen van haar koopoptie (overweging 33). De Commissie merkt evenwel op dat, ook nadat NEC van haar koopoptie afstand had gedaan, mocht worden verwacht dat NEC exploitant van het complex zou blijven. Daarom zou de club dezelfde huuropbrengsten blijven ontvangen die de basis vormden voor de tweede waarde die bij het bepalen van de prijs van de transactie werd gehanteerd […]. De Commissie is van oordeel dat het voordeel dat NEC daadwerkelijk derfde door afstand te doen van haar koopoptie, juist zou overeenstemmen met de aan de gemeente verschuldigde huur die de club niet langer zou hoeven te betalen indien deze het complex had verworven.

(58) Hoe dan ook, in de vierde plaats betaalde de gemeente meer dan het bedrag dat zij had vastgesteld op grond van het taxatierapport ([…] zie overweging 33). De Commissie is van mening dat ten minste het verschil tussen beide waarden steun vormt. Volgens Nederland valt het verschil terug te voeren op onderhandelingen met NEC en wordt, hoe dan ook, het volledige bedrag van 2,2 miljoen EUR terugbetaald. Nederland heeft immers verklaard dat de verlenging van de huurtermijn en de verhoging van de jaarlijkse huur ervoor zorgt dat de transactie voor de gemeente begrotingsneutraal is (overweging 36).

(59) Wat in de vijfde plaats deze terugbetaling betreft, merkt de Commissie op dat het feit dat NEC het bedrag van 2,2 miljoen EUR gebruikt ter dekking van uitstaande vorderingen en huur die de club de gemeente verschuldigd was, niet als een terugbetaling kan worden beschouwd. Wat betreft de verhoging van de jaarlijks verschuldigde huur (overweging 36), deze kan alleen als een terugbetaling van steun gelden indien deze verhoging volledig een huurprijs boven de markthuur vertegenwoordigt. Nederland verschafte geen bewijsmateriaal ter onderbouwing van de stelling dat de hogere huurprijs vanaf januari 2011 kan worden beschouwd als een huurprijs boven marktniveau. In dit verband merkt de Commissie op dat de huur die NEC voor het volledige complex aan de gemeente betaalde, lager ligt dan de huur die NEC momenteel ontvangt door bepaalde delen van het complex onder te verhuren, terwijl NEC volgens het taxatierapport in de toekomst zelfs hogere huur zou kunnen ontvangen.

(60) De Commissie merkt voorts op dat, zelfs indien de aanvankelijke huurprijs marktconform was rekening houdende met de toenmalige context (overweging 34), ten minste een deel van de factoren die een neerwaarts effect hadden op de toentertijd bepaalde huurprijs, niet langer lijken te spelen op het tijdstip dat de nieuwe huurprijs werd bepaald. Met name mogen de aan de exploitatie van het complex verbonden risico's geacht worden te zijn veranderd nu dit complex meer dan vijf jaar met succes wordt gerund. Het afzien van de optie om het opstalrecht te verwerven, speelde evenmin nog langer een rol omdat door de betrokken transactie de

eigendomskwestie voor de toekomst werd geregeld. Daarom mocht worden verwacht dat in januari 2011 een marktconforme huurprijs hoger zou zijn dan in 2003, toen de huurovereenkomst tussen de gemeente en NEC werd gesloten. Indien dit het geval is, kan de verhoogde huur niet geacht worden volledig overeen te stemmen met een terugbetaling van steun.

(61) Ook dient te worden aangetekend dat de terugbetaling plaatsvindt over een periode van 33 jaar en dat toekomstige betalingen niet zijn gedisconteerd.

(62) Het belangrijkste punt is echter dat Nederland geen bewijs heeft verschaft dat de gemeente het huurprijspeil op de markt grondig heeft beoordeeld én doorgerekend voordat zij de verhoogde huurprijs bepaalde. In plaats daarvan, was het begrotingsneutrale karakter van de transactie het uitgangspunt voor het berekenen van de hoogte van de nieuwe huurprijs.

(63) In de zesde plaats zijn de door de gemeente met deze transactie behaalde baten en de evenredigheid ervan met de directe kostprijs van 2,2 miljoen EUR niet duidelijk. Het ziet er naar uit dat de gemeente veel meer heeft betaald dan de winst die zij ooit uit de verkoop van het complex (in verhuurde staat) zou kunnen halen, louter om het eigendomsrecht dat zij al had, veilig te stellen. De gemeente heeft aangevoerd dat, gezien de van het TIP verwachte effecten op de economie van de gemeente, de economische belangen van de ontwikkeling van het TIP zeer groot waren. De verwachte toegevoegde waarde als zij eigenaar bleef van het complex, kan ten dele de bereidheid van de gemeente verklaren om voor het complex een hogere prijs te betalen. De gemeente heeft echter niet expliciet een kosten-batenanalyse van de transactie uitgevoerd waarbij rekening wordt gehouden met deze waarde van het TIP-project op lange termijn. De Commissie is van mening dat een marktdeelnemer een beter onderbouwde inschatting had gemaakt van het te verwachten rendement op investering van de verwerving van de koopoptie.

(64) Ten slotte blijft de Commissie van mening dat de gemeente, op basis van de toentertijd beschikbare informatie, onvoldoende rekening heeft gehouden met de financiële moeilijkheden waarmee NEC toentertijd werd geconfronteerd, en de invloed ervan op de mogelijkheden van NEC om het opstalrecht met betrekking tot De Eendracht te kopen. Ook al hadden derden belangstelling getoond om met NEC een partnerschap aan te gaan, toch kon het algemene financiële plaatje niet worden genegeerd en kon dit naar verwachting invloed hebben op de onderhandelingspositie van NEC ten voordele van de gemeente.

(65) Om al die redenen is de Commissie van oordeel dat de gemeente niet als een marktdeelnemer in een markteconomie heeft gehandeld, maar NEC steun heeft verleend door NEC een vergoeding van 2,2 miljoen EUR toe te kennen omdat de club afstand deed van haar koopoptie. Het precieze bedrag kan niet worden bepaald op grond van de door Nederland verschafte informatie. Zolang evenwel het maximumbedrag van 2,2 miljoen EUR voor de uitvoering van het herstructureringsplan noodzakelijk kan worden geacht, is het precieze steunbedrag irrelevant voor de verenigbaarheidsbeoordeling.

4.2. **Beoordeling op grond van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag**

(66) De Commissie dient te beoordelen of de steunmaatregel ten gunste van NEC als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. Wat de uitzonderingen van artikel 107, lid 3, van het Verdrag betreft, tekent de Commissie aan dat geen van de Nederlandse regio's onder de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag valt. De betrokken steunmaatregel dient niet om een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen, noch om een ernstige verstoring in de Nederlandse economie op te heffen in de zin van artikel 107, lid 3, onder b). Evenmin kan de steunmaatregel worden geacht de cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen in de zin van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag.

4.2.1. *Toepasselijke richtsnoeren*

(67) Wat betreft de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag (steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad), heeft Nederland aangevoerd dat deze uitzondering zou kunnen worden toegepast indien de Commissie, anders dan Nederland meent, tot de bevinding komt dat de betrokken maatregel staatssteun vormt.

(68) Bij het beoordelen van het begrip „ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid" in de sportsector houdt de Commissie terdege rekening met artikel 165, lid 1, en artikel 165, lid 2, laatste streepje, van het Verdrag, waarin is bepaald dat de Unie bijdraagt tot de bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdende met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie.

(69) Met het oog op de toetsing van steunmaatregelen aan artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag heeft de Commissie een reeks verordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen bekendgemaakt betreffende vormen van steun en horizontale of sectorale doelstellingen waarvoor steun wordt verleend.

(70) De Commissie denkt dat het passend is om na te gaan of de criteria van de richtsnoeren ([10]) van toepassing zouden kunnen zijn. In dit verband merkt de Commissie op dat de richtsnoeren het profvoetbal niet uitsluiten. Deze economische activiteit valt derhalve onder de richtsnoeren.

(71) In juli 2014 heeft de Commissie nieuwe richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden gepubliceerd ([11]). Deze zijn evenwel niet van toepassing op deze niet-aangemelde steun, die in 2010 is verleend. Volgens punt 137 van de nieuwe richtsnoeren zou dit voor zonder voorafgaande toestemming verleende reddings- of herstructureringssteun alleen het geval zijn indien deze steun geheel of gedeeltelijk na de bekendmaking van deze richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is toegekend. Volgens punt 138 van de richtsnoeren van 2014 zal de Commissie in alle overige gevallen het onderzoek uitvoeren op basis van de op het tijdstip van de toekenning van de steun geldende richtsnoeren, in het onderhavige geval dus de vóór 2014 geldende richtsnoeren.

4.2.2. *NEC als onderneming in moeilijkheden*

(72) Volgens punt 10, onder c), van de richtsnoeren wordt een onderneming, ongeacht de vorm ervan, als een onderneming in moeilijkheden beschouwd wanneer deze volgens het nationale recht aan de criteria voldoet om aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen. Volgens punt 11 van diezelfde richtsnoeren kan, buiten die omstandigheden, een onderneming toch als een onderneming in moeilijkheden worden beschouwd wanneer de typische symptomen aanwezig zijn, zoals toenemende verliezen, een stijgende schuld, dalende kasstromen enz. Een onderneming in moeilijkheden komt alleen in aanmerking wanneer zij aantoonbaar niet in staat is met haar eigen middelen of met van haar eigenaren/aandeelhouders of op de markt verkregen kapitaal, haar herstel te verwezenlijken.

(73) Nederland had aanvankelijk aangevoerd dat NEC in 2008/2009 geen onderneming in moeilijkheden was. De in overweging 16 geschetste feiten wijzen er echter juist op dat NEC met financiële moeilijkheden kampte die ernstig genoeg waren om haar toekomst als profvoetbalclub in gevaar te brengen. NEC was volgens de Commissie derhalve duidelijk een onderneming in moeilijkheden. In zijn reactie op het besluit tot inleiding van de procedure erkende Nederland dat NEC een onderneming in moeilijkheden was en dat ook op het tijdstip van de transactie was geweest. Het verschafte in dat verband verder bewijs (zie overweging 40), waaruit met name bleek dat de bedrijfsresultaten van NEC negatief waren en mettertijd achteruitgingen. Derhalve dient de verenigbaarheid van de staatssteun aan NEC op grond van de richtsnoeren te worden beoordeeld.

4.2.3. *Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn*

(74) Volgens onderdeel 3.2 van de richtsnoeren moet de toekenning van steun afhankelijk worden gesteld van de tenuitvoerlegging van een herstructureringsplan (zie de punten 34 t/m 37 van de richtsnoeren) waarmee de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming binnen een redelijke termijn kan worden hersteld. De Commissie merkt op dat dergelijke voorwaarden werden vastgesteld binnen de context van het plan dat in augustus 2010 door NEC voor de KNVB werd opgesteld.

(75) In dit verband brengt de Commissie in herinnering dat elke Nederlandse profvoetbalclub van de KNVB een licentie ontvangt, op grond waarvan deze aan een reeks verplichtingen moet voldoen. Een van de verplichtingen op grond van het thans geldende systeem betreft de financiële gezondheid van de club. Driemaal per seizoen wordt een club financieel beoordeeld op basis van financiële rapporten waarin onder meer een beeld wordt gegeven van haar huidige financiële situatie en van de begroting voor het komende seizoen. Op grond van deze rapportage worden clubs ingedeeld in drie categorieën (1: onvoldoende, 2: voldoende, 3: goed). De clubs in categorie 1 kunnen de verplichting opgelegd krijgen om een plan van aanpak op te stellen om binnen een periode van drie jaar categorie 2 of 3 te bereiken. Indien de club zich niet aan dit plan houdt, kan de KNVB sancties opleggen, zoals een officiële waarschuwing, het in mindering brengen van wedstrijdpunten en — als ultieme sanctie — de intrekking van de licentie. In dit verband dient ook te worden aangestipt dat in Nederland een profvoetbalclub die failliet wordt verklaard, haar licentie verliest. Wanneer vervolgens een nieuwe club wordt opgericht, wordt deze niet onmiddellijk toegelaten tot het betaald voetbal, maar mag deze wel doorstarten op het op één na hoogste amateurniveau.

([10]) Zie voetnoot 5.
([11]) Mededeling van de Commissie — „Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden" (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).

(76) NEC werd op basis van de financiële gegevens van het seizoen 2009/2010 in categorie 1 ingeschaald. Haar herstructureringsplan bevatte maatregelen om na drie seizoenen (tegen 2012/2013) de categorie 2-status te behalen.

(77) In het herstructureringsplan werd de problematische verhouding tussen omzet en kosten als de hoofdoorzaak van de financiële problemen van NEC aangewezen. Vooral de hoge personeelskosten waren de oorzaak, terwijl ook de gedaalde media-inkomsten aan de negatieve resultaten bijdroegen. De focus van het herstructureringsplan lag op kostenverminderingen, en bezuinigingen werden vooral op het gebied van de spelerskosten gezocht. De maatregelen omvatten een personeelsinkrimping (waaronder een beperking van het aantal geregistreerde spelers), een bevriezing van de salarissen en besnoeiingen op de salarissen van nieuwe spelers, alsmede een vermindering van de bonussen. Binnen drie jaar moest de verhouding van de personeelskosten tot de omzet onder de […] % worden gebracht (vergeleken met […] % in maart 2010). Ook moest op verschillende andere lasten worden besnoeid, zoals de kosten van de jeugdopleiding (de voetbalacademie). Alle investeringen in immateriële of materiële vaste activa van meer dan […] EUR moesten door de licentiecommissie van de KNVB worden goedgekeurd, hetgeen in feite betekende dat NEC geen transfers kon doen.

(78) De Commissie oordeelt dat met het herstructureringsplan de oorzaken van de financiële moeilijkheden van NEC, vooral de kosten van personeel en spelers in de vorm van salarissen en transferbetalingen, worden aangepakt. Van een profvoetbalclub mag niet worden verwacht dat deze naar andere markten diversifieert in de zin van de richtsnoeren; wel mag worden verwacht dat zij op haar kernactiviteit bezuinigt, hetgeen NEC ook heeft gedaan. Het herstructureringsplan steunt niet op externe factoren die NEC kan nastreven maar niet volledig kan controleren, zoals het vinden van extra sponsors of een toename van het aantal toeschouwers.

(79) In de begroting voor het seizoen 2010/2011 rekende NEC op een verbetering van haar bedrijfsresultaten […] door een verlaging van haar kosten […]. De eindresultaten waren zelfs beter dan gepland: terwijl de inkomsten daalden (lagere wedstrijdopbrengsten vanwege een slecht bekerseizoen, lagere media-inkomsten, herbestemming van inkomsten uit ruiltransacties) daalden ook de kosten […] (daling van de personeelskosten, bezuinigingen bij de voetbalacademie, vermindering van commerciële kosten). In december 2011 heeft de KNVB aan NEC de categorie 2-status toegekend.

(80) De Commissie concludeert dat met het herstructureringsplan van augustus 2010 de oorzaken van de financiële moeilijkheden van NEC voldoende werden aangepakt om de club op lange termijn opnieuw levensvatbaar te maken.

4.2.4. *Vermijden van buitensporige concurrentievervalsingen*

(81) Volgens de punten 38 tot en met 42 van de richtsnoeren moeten door de begunstigde compenserende maatregelen worden genomen om het verstorende effect van de steun en de ongunstige effecten ervan op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, tot een minimum te beperken. In het besluit tot inleiding van de procedure wees de Commissie op het bijzondere karakter van het profvoetbal in dit verband, en stelde zij een aantal maatregelen voor dat in het profvoetbal als compenserende maatregelen in de zin van de richtsnoeren zou kunnen gelden, zoals de beperking van geregistreerde spelers binnen de grenzen toegestaan door de nationale voetbalbond, het accepteren van een plafond voor de salarissen dat lager ligt dan de in de sector gangbare normen, een verbod op het betalen van transferkosten voor nieuwe spelers voor een bepaalde periode, of een toename van de activiteiten ten gunste van de samenleving.

(82) Zoals uiteengezet in overweging 77, heeft NEC inderdaad het aantal werknemers en het aantal geregistreerde spelers, alsook de aan hen betaalde salarissen verminderd. De salariskosten moesten worden teruggebracht tot minder dan 60 % van de omzet. Tijdens de herstructureringsperiode konden geen transferbetalingen voor nieuwe spelers worden gedaan. De Commissie concludeert dat de op grond van de richtsnoeren verlangde compenserende maatregelen zijn genomen, hetgeen tot een verzwakking van de concurrentiepositie van NEC in het profvoetbal leidde.

4.2.5. *Beperking van de steun tot het minimum*

(83) Volgens de punten 43, 44 en 45 van de richtsnoeren moet het bedrag en de intensiteit van de steun tot het strikte minimum beperkt blijven. Van begunstigden van de steun wordt verwacht dat zij uit eigen middelen een significante bijdrage aan het herstructureringsplan leveren.

(84) De Commissie merkt op dat het herstructureringsplan, naast de interne bezuinigingen, in aanzienlijke mate op financiering door externe particuliere entiteiten gebaseerd is. De […]-transactie (overweging 37) leverde NEC circa 4 miljoen EUR aan externe financiering op. Bovendien werden de terugbetalingsvoorwaarden van een door […] verstrekte lening in 2010 gewijzigd. In plaats van een jaarlijkse terugbetalingsverplichting […] waren de terugbetalingen van toen af aan gebaseerd op transferinkomsten, hetgeen een positief effect had op de liquiditeit van NEC (zie overweging 43). Met andere woorden, de externe en eigen bijdragen belopen meer dan 4,25 miljoen EUR, zodat de steun, die maximaal 2,2 miljoen EUR beloopt, hoe dan ook niet meer dan ongeveer 35 % van de totale

herstructureringsinspanning bedraagt. Daarmee wordt voldaan aan het vereiste van punt 44 van de richtsnoeren dat voor een middelgrote onderneming zoals NEC ten minste 40 % van de kosten van de herstructurering moet worden voldaan uit de eigen bijdrage van de begunstigde, met inbegrip van externe financiering waaruit geloof in de levensvatbaarheid van de begunstigde blijkt.

4.2.6. *Monitoring en jaarlijks verslag*

(85) Overeenkomstig punt 49 van de richtsnoeren moet de lidstaat aan de hand van regelmatige en gedetailleerde verslagen meedelen of het herstructureringsplan naar behoren wordt uitgevoerd. In punt 51 worden minder strenge voorwaarden gesteld aan kleine en middelgrote ondernemingen, die in de regel kunnen volstaan met de jaarlijkse indiening van de balans en de winst-en-verliesrekening. Nederland heeft toegezegd deze verslagen te zullen indienen.

4.2.7. *Het eenmalige karakter van de steun*

(86) De punten 72 tot en met 77 van de richtsnoeren betreffen het beginsel dat steun eenmalig moet zijn, hetgeen inhoudt dat herstructureringssteun slechts eenmaal in een periode van tien jaar mag worden toegekend.

(87) Nederland heeft toegezegd te zullen voldoen aan het vereiste in de richtsnoeren dat steun eenmalig moet zijn. Het heeft bevestigd dat het gedurende een periode van tien jaar voorafgaand aan de transactie geen reddings- of herstructureringssteun aan NEC heeft toegekend. Marktconformiteit zal eveneens de basis vormen voor alle huidige of toekomstige onderhandelingen met NEC.

5. **CONCLUSIE**

(88) De Commissie stelt vast dat Nederland de steunmaatregel ten gunste van NEC op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag. Die steun kan evenwel als herstructureringssteun in de zin van de richtsnoeren met de interne markt verenigbaar worden beschouwd, omdat alle in de richtsnoeren voor dit soort steun vastgestelde voorwaarden zijn vervuld,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Nederland ten gunste van voetbalclub NEC in Nijmegen ten uitvoer heeft gelegd, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 4 juli 2016.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie