BESLUIT (EU) 2019/2120 VAN DE COMMISSIE

van 24 juni 2019

betreffende steunmaatregel SA.33078 (2015/C) (ex 2015/NN) door België ten uitvoer gelegd ten gunste van JCDecaux Belgium Publicité

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2019) 4466)

(Slechts de teksten in de Nederlandse en de Franse taal zijn 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 de genoemde artikelen te hebben uitgenodigd hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 19 april 2011, geregistreerd op 26 april 2011, heeft de Commissie een klacht van Clear Channel Belgium (hierna "CCB") tegen de Belgische Staat ontvangen met betrekking tot de vermeende toekenning van onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun aan haar concurrent JCDecaux Street Furniture Belgium (hierna "JCD"), voorheen JCDecaux Belgium Publicité SA.

(2) Op 29 mei 2013 heeft de Commissie een tweede klacht betreffende de vermeende toekenning van onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun aan JCD ontvangen. De klager (hierna "de tweede klager") heeft verzocht zijn naam niet openbaar te maken.

(3) Bij brief van 24 maart 2015 heeft de Commissie België in kennis gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden ten aanzien van die vermeende steunmaatregelen.

(4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure (hierna "het inleidingsbesluit") is op 19 juni 2015 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken vermeende steunmaatregelen in te dienen.

(5) België heeft zijn opmerkingen ingediend op 21 juli 2015. De Commissie heeft op 16 juli 2015 de schriftelijke opmerkingen van CCB ontvangen, en op 17 juli 2015 die van de tweede klager die wenst dat zijn naam niet openbaar wordt gemaakt en die van JCD. De Commissie heeft bij brieven van 24 juli en 13 augustus 2015 de opmerkingen van de belanghebbenden over het inleidingsbesluit doorgezonden aan België. Zij heeft de opmerkingen van België over die opmerkingen ontvangen bij brief van 2 oktober 2015.

(6) Daarnaast hebben aanvullende besprekingen en uitwisselingen plaatsgevonden met de Belgische autoriteiten, JCD en CCB. In dit verband heeft de Commissie op 15 april 2016 België en de belanghebbenden een verzoek om informatie toegezonden. België heeft op 20 juni 2016 geantwoord op het verzoek om informatie en heeft verdere opmerkingen doen toekomen op 26 januari 2017, 20 februari 2017, 20 maart 2017 en 23 januari 2019.

(7) CCB heeft verdere opmerkingen doen toekomen op 1 december 2015, 23 mei 2016, 20 september 2016 en 24 maart 2017. JCD heeft verdere opmerkingen doen toekomen op 12 oktober 2015, 29 maart 2016, 15 juli 2016 en 16 mei 2017.

([1]) PB C 203 van 19.6.2015, blz. 12.
([2]) Ibidem.

(8) De opmerkingen die CCB op 16 juli 2015 over het inleidingsbesluit heeft ingediend, bevatten een bijkomende klacht tegen JCD.

2. **BESCHRIJVING VAN DE KLACHTEN**

2.1. **De klager CCB en de vermeende begunstigde van de steun JCD**

(9) CCB en JCD zijn twee van de belangrijkste spelers in de sector buitenreclame in België. Beide vennootschappen behoren tot internationale groepen die actief zijn in de sector buitenreclame op groot en klein formaat.

(10) CCB is een dochteronderneming van de internationale groep CC Media Holding, die Clear Channel Communication Inc. in handen heeft, een multinational met hoofdkantoor in de Verenigde Staten en die aanwezig is in 28 landen in Europa, Azië-Stille Oceaan en Latijns-Amerika. In België exploiteert CCB duizenden kleine en grote reclame-installaties; voorts is zij actief op het gebied van de levering en het beheer van stadsmeubilair en fietsverhuur-systemen met zelfbediening.

(11) JCD is de Belgische dochteronderneming van de vennootschap naar Frans recht JCDecaux SA, een wereldspeler in de sectoren buitenreclame, levering, plaatsing en onderhoud van stadsmeubilair en levering en beheer van fietsverhuur-systemen met zelfbediening.

(12) De door CCB ingediende klacht waarop dit besluit betrekking heeft ([3]), heeft betrekking op de twee onderdelen die hieronder worden beschreven. De door de tweede klager ingediende klacht heeft uitsluitend betrekking op het tweede onderdeel.

2.2. **Onderdeel reclame-installaties van het contract van 1984**

2.2.1. *Achtergrond*

(13) De Stad Brussel ([4]) en JCD hebben twee contracten gesloten betreffende de plaatsing van reclame-installaties in de Stad Brussel, het ene in 1984 en het andere in 1999. Beide contracten hebben betrekking op de plaatsing van stadsmeubilair, waarbij de vergoeding voor JCD erin bestaat dat zij reclame-installaties van ongeveer 2 m^2 mag plaatsen, waarop reclame kan worden aangebracht (één of twee reclamezijden en zelfs zes zijden voor installaties met aan beide zijden een rolsysteem). Kenmerkend voor buitenreclame op klein formaat in België is dat borden van klein formaat doorgaans in stadsmeubilair worden geïntegreerd.

(14) De twee contracten waarop de klacht betrekking heeft, hebben verschillende kenmerken, die hieronder worden beschreven.

(15) Het contract van 16 juli 1984 (hierna "het contract van 1984"), met een duur van 15 jaar, voorzag erin dat JCD bushokjes met reclame en stadsmeubilair ("mupi's" genaamd) zou plaatsen en mocht exploiteren (een "mupi" is een installatie met twee zijden, waarvan één zijde voor de Stad Brussel is bestemd en de andere zijde door JCD mag worden geëxploiteerd voor het aanbrengen van reclame) onder de volgende voorwaarden:

i) het contract voorzag niet in de betaling van huur, gebruiksvergoedingen of retributies door JCD aan de Stad Brussel voor de borden die aan JCD toebehoorden, maar JCD moest de Stad Brussel een aantal voordelen in natura aanbieden: kosteloze terbeschikkingstelling van papiermanden, openbaar sanitair en elektronische kranten, realisatie van een algemeen plan, een toeristisch plan en een plan van de hotels, alsook van een plan van de trottoirs van de Stad Brussel;

ii) elke installatie mocht gedurende 15 jaar worden geëxploiteerd en mocht over de hele duur van het contract van 1984 (ook 15 jaar, van 1984 tot 1999) worden geplaatst. Bijgevolg mocht in 1999, bij afloop van het contract van 1984, een groot aantal reclame-installaties die onder het contract van 1984 vielen, nog worden geëxploiteerd tot het einde van hun exploitatieperiode van 15 jaar.

([3]) Dit besluit heeft geen betrekking op de in overweging 8 vermelde aanvullende klacht van CCB, die verband houdt met de onder het contract van 1999 vallende installaties en geen deel uitmaakte van de formele onderzoeksprocedure (zie ook overweging 69).

([4]) Stad Brussel is de officiële benaming van de gemeente die zich in het centrum van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt. De Stad Brussel is omringd door 18 gemeenten die nauw geïntegreerd zijn en die samen één grote administratieve entiteit vormen, namelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een regering en een parlement. Het gaat om een stedelijk geheel met ongeveer 1 200 000 inwoners, waarvan de delen één arrondissement vormen dat als Brussel bekendstaat.

(16) Het contract van 14 oktober 1999 (hierna "het contract van 1999") heeft het contract van 1984 vervangen na een door JCD gewonnen aanbesteding van de Stad Brussel voor de verwerving, de plaatsing, het onderhoud en het beheer van stadsmeubilair voor informatiedoeleinden, bushokjes en uithangborden, waarvan een deel voor reclamedoeleinden mag worden gebruikt.

(17) Het contract van 1999 had betrekking op soortgelijk meubilair als dat van het contract van 1984, maar dit nieuwe contract (met een duur van 15 jaar) voorzag in de volgende voorwaarden:

i) het nieuwe stadsmeubilair waarop dit contract betrekking had, zou eigendom zijn van de Stad Brussel ([5]) en JCD zou een maandelijkse huur betalen om het voor reclamedoeleinden te mogen gebruiken;

ii) alle oude stadsmeubilair dat op grond van eerdere aanbestedingen tussen de Stad Brussel en JCD was geïnstalleerd, moest door JCD worden weggehaald. Voor het onder het contract van 1984 vallende stadsmeubilair waarvan de exploitatieperiode van 15 jaar nog steeds liep, waren in een bij het contract van 1999 gevoegd tijdschema (hierna "bijlage 10") de precieze data vastgesteld waarop de verschillende borden moesten worden verwijderd (tussen 1999 en 2010). Bijlage 10 bevatte een lijst van 282 bushokjes en 198 reclame-installaties die onder het contract van 1984 bleven vallen, met vermelding van hun locatie en de respectieve data waarop ze moesten worden weggehaald.

2.2.2. *Voorwerp van de klacht*

(18) Volgens CCB heeft JCD onverenigbare steun ontvangen door bepaalde installaties van het contract van 1984 na de in het contract van 1999 vastgestelde datum van ontmanteling verder te exploiteren zonder huur of belastingen aan de Stad Brussel te betalen.

2.3. **Onderdeel Villo!**

2.3.1. *Achtergrond*

(19) Om op zijn grondgebied zachte mobiliteit aan te bieden, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besloten een geautomatiseerd fietsverhuursysteem met zelfbediening op het openbaar domein in te voeren.

(20) Het Gewest heeft hiertoe op 15 maart 2008 een aanbesteding uitgeschreven, die op 13 november 2008 door JCD werd gewonnen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft op 5 december 2008 met JCD een overeenkomst van openbaredienstconcessie voor de exploitatie van het geautomatiseerde fietsverhuursysteem Villo op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gesloten (hierna "de Villo-overeenkomst"), voor een totale duur van 15 jaar (in 2011 met twee jaar verlengd vanwege vertragingen in de uitvoering van de overeenkomst). Die overeenkomst voorzag in het volgende:

i) de installatie en het beheer van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem (2 500 fietsen op 200 stallingen in een eerste fase, die op 16 november 2009 inging, uit te breiden tot 5000 fietsen in een tweede fase vanaf 2011), voor een totale duur van 15 jaar (tot in 2026);

ii) het beheer en de exploitatie van reclame-installaties om het fietsverhuursysteem te financieren in aanvulling op de betalingen van de klanten. In dit verband exploiteert JCD in de fietsenstallingen geïntegreerde reclame-installaties, alsook reclame-installaties die los staan van die stallingen (in hoofdzaak reclameruimten van 2 m^2 en ook van 8 m^2).

(21) De totale geraamde omzet van de concessie over haar volledige looptijd bedraagt ongeveer [100-150] miljoen EUR (ongeveer [30-40] % van de inkomsten komt van de gebruikers en de rest van reclame).

(22) In het kader van de onderhandeling over de Villo-overeenkomst heeft het Gewest daarenboven aan JCD bepaalde financiële maatregelen toegekend die niet in de aanbesteding waren opgenomen ([6]):

i) een vrijstelling van de retributie voor ingebruikneming van het openbaar domein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de reclame-installaties van 8 m^2. Het maximumbedrag van deze vrijstelling bedraagt [50 000-150 000] EUR/jaar ([7]);

([5]) Tegen betaling van een forfaitaire nettoprijs per geleverd, volledig uitgerust, geïnstalleerd en operationeel product.

([6]) Die maatregelen zijn opgenomen in een op 9 juni 2011 ondertekend aanhangsel bij de Villo-overeenkomst.

([7]) De retributie bedraagt […] EUR per installatie per jaar. Het maximumbedrag van de retributie die JCD zonder de vrijstelling had moeten betalen, bedraagt [50 000-150 000] EUR ([…] installaties van 8 m^2 * […] EUR per installatie).

ii) een hardheidsclausule betreffende de gewestelijke belastingen (neutralisatie van de wijzigingen van de gewestelijke belastingen): het principe is dat als de gewestelijke belastingen stijgen, JCD kan worden vergoed voor die verhoging. Die clausule is evenwel nooit toegepast;

iii) een prijsherzieningsclausule betreffende de gemeentebelastingen (neutralisatie van de verhoging van de gemeentebelastingen): het principe is dat als de gemeentebelastingen stijgen tot boven 75 EUR/m², JCD wordt vergoed voor die verhoging. De Belgische autoriteiten gingen er aanvankelijk van uit dat de vergoeding waarin die clausule voorziet, ten hoogste [250 000-350 000] EUR per jaar zou kunnen bedragen ([8]).

2.3.2. *Voorwerp van de klacht*

(23) Volgens CCB en de tweede klager heeft JCD staatssteun ontvangen via de financiering van de Villo-concessie.

(24) Volgens de klagers vormt het geheel van financieringsmaatregelen (exploitatie van de reclame-installaties en bijkomende maatregelen ten gunste van JCD) staatssteun.

(25) Bovendien zou die staatssteun niet als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd op basis van de regels van de Unie inzake compensatie voor de openbare dienst en met name Besluit 2012/21/EU van de Commissie ([9]) (hierna "het DAEB-besluit van 2012"), voor zover JCD een zeer significante overcompensatie zou hebben ontvangen (met name omdat aan JCD een te hoog aantal reclame-installaties zou zijn toegekend).

3. ANALYSE VAN HET ONDERDEEL RECLAME-INSTALLATIES VAN HET CONTRACT VAN 1984

3.1. Redenen voor het inleiden van de procedure

(26) De Commissie was van oordeel dat de exploitatie door JCD van bepaalde reclame-installaties op het grondgebied van de Stad Brussel die onder het contract van 1984 vielen en na hun geplande data van weghaling (zoals vastgesteld in bijlage 10 bij het contract van 1999) behouden bleven, voldeed aan de cumulatieve criteria voor staatssteun en dat die maatregel bijgevolg staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(27) Aangezien geen van de vereiste voorwaarden om de steun verenigbaar te verklaren a priori vervuld leek te zijn, heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden.

3.2. Door de belanghebbenden over het inleidingsbesluit ingediende opmerkingen

(28) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van CCB en JCD, die hieronder worden samengevat.

3.2.1. *Door CCB ingediende opmerkingen*

(29) Als reactie op het inleidingsbesluit geeft CCB aan het eens te zijn met de analyse van de Commissie dat de exploitatie door JCD van meerdere reclame-installaties die op grond van het contract van 1984 op het grondgebied van de Stad Brussel zijn geplaatst en na hun geplande data van weghaling zijn behouden zonder betaling van huur of belasting, staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU en onverenigbaar is met de interne markt.

(30) Voorts geeft CCB aan het eens te zijn met het standpunt van de Commissie dat er ernstige twijfels bestaan omtrent het bestaan en de relevantie van het compensatiemechanisme dat de Belgische autoriteiten aanvoeren om het behoud van de betwiste installaties na hun geplande data van weghaling te rechtvaardigen. Volgens CCB verstrekken de Belgische autoriteiten geen bewijsmateriaal waaruit blijkt dat dit compensatiemechanisme formeel is ingevoerd vóór het onrechtmatige behoud van de betwiste installaties.

([8]) Zie overweging 82 van het inleidingsbesluit.

([9]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

(31) CCB benadrukt dat het voordeel dat JCD zou hebben verkregen via de exploitatie van de installaties van 1984 na hun geplande data van weghaling meer dan 2 150 000 EUR (zonder rente) bedraagt. CCB baseert zich op twee deurwaardersexploten die op haar verzoek op 3 december 2007 en 21 december 2009 zijn opgesteld, en waarin een stand van zaken wordt gegeven van het stadsmeubilair dat in het kader van het contract van 1984 was geplaatst en er op die data nog steeds stond. CCB geeft ook aan dat het feit dat de Belgische autoriteiten zelf zich baseren op die deurwaardersexploten die op verzoek van CCB zijn opgesteld (zie punt 3.3.2), aantoont dat er geen nauwkeurige controle heeft plaatsgevonden van de installaties die na de aanvankelijk vastgestelde data behouden bleven, en dat bij gebrek aan tegenbewijs van de Belgische autoriteiten het aantal voor de berekening van het aan JCD verleende voordeel in aanmerking te nemen installaties 86 bedraagt, ofwel 119 reclamezijden.

(32) Ten slotte sluit CCB zich aan bij de analyse van de Commissie dat vanaf 2002 belastingen verschuldigd waren op de reclame-installaties, ongeacht het contract van oorsprong. Door de vroegtijdige weghaling van een onder het contract van 1984 vallende installatie zou JCD bijgevolg geen enkele besparing van belastingen verliezen, omdat die belastingen hoe dan ook verschuldigd zouden zijn op die installaties als ze waren behouden, waardoor met name het argument van een compensatie tussen de vroegtijdige en de laattijdige weghalingen geen hout zou snijden, voor zover het om die belastingen gaat. CCB herhaalt voorts haar stelling dat die belastingvrijstellingen ten gunste van JCD belangrijke concurrentieverstoringen op de Belgische markt voor buitenreclame veroorzaakten en tot een concurrentienadeel leidden, omdat de concurrenten van JCD, waaronder CCB, de belastingen op reclame hebben moeten betalen voor de installaties die zij op het grondgebied van de Stad Brussel exploiteren.

(33) CCB merkt op dat het Hof van Beroep Brussel in een arrest van 29 april 2016 heeft geoordeeld dat JCD de in bijlage 10 bij het bijzonder bestek van de aanbesteding van 1999 vastgestelde data van weghaling niet in acht heeft genomen en gedurende meerdere jaren zonder recht noch titel tal van reclame-installaties op het openbaar domein van de Stad Brussel heeft geëxploiteerd ([10]). CCB merkt eveneens op dat het Hof van Beroep Brussel het door JCD aangevoerde argument van de compensatie tussen de vroegtijdige en de laattijdige weghalingen heeft verworpen.

(34) CCB is van mening dat de reclame-inkomsten uit de commerciële exploitatie van de reclame-installaties die na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling behouden bleven, ook staatsmiddelen kunnen vormen, omdat de staat die installaties zelf zou kunnen exploiteren.

(35) In de op 16 juli 2015 ingediende opmerkingen over het inleidingsbesluit heeft CCB een bijkomende klacht tegen JCD ingediend betreffende belastingen op de onder het contract van 1999 vallende installaties die JCD niet heeft betaald aan de Belgische Staat.

3.2.2. *Door JCD ingediende opmerkingen*

(36) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit van 17 juli 2015 wijst JCD erop dat de overheid (in dit geval de Stad Brussel) verplicht is het economische evenwicht te bewaren van de contracten waarbij zij partij is. Volgens JCD heeft de Stad Brussel echter, om de uit de vroegtijdige weghaling van de betrokken installaties voortvloeiende verliezen aan reclame-inkomsten te compenseren en het economische evenwicht van het contract van 1984 te garanderen, logischerwijs toegestaan dat een gelijkwaardig aantal andere onder het contract van 1984 vallende installaties na hun geplande datum van weghaling werden behouden en geëxploiteerd. JCD stelt in dit verband dat het bestaan van de compensatie niet kan worden betwist en blijkt uit verschillende bewijselementen, waaronder talrijke opmerkingen en documenten van de Stad Brussel in het kader van het vooronderzoek.

(37) Volgens JCD was de exploitatie van de betrokken reclame-installaties nooit geregeld in het contract van 1999 en is een deel van het stadsmeubilair behouden in het kader van de uitvoering van het contract van 1984 zonder enige overdracht van staatsmiddelen. Het behoud van het betrokken stadsmeubilair is neutraal op het vlak van staatsmiddelen omdat het een tegenprestatie is voor de vroegtijdige weghaling van ander stadsmeubilair dat onder hetzelfde contract viel.

(38) Volgens JCD vloeit uit het principe van de compensatie juist voort dat de exploitatie voor reclamedoeleinden van het stadsmeubilair dat na de termijn is behouden, onder dezelfde regeling moet vallen als de regeling die van toepassing is op de vroegtijdig weggehaalde installaties, d.w.z. het contract van 1984.

([10]) Arrest van het Hof van Beroep Brussel van 29 april 2016 (9de kamer) in het kader van zaak 2011/AR/140. Het Hof van Beroep Brussel heeft het argument van de omwisseling van stadsmeubilair verworpen en heeft gepreciseerd dat in de contracten van 1984 en 1999 geen omwisseling was gepland of toegestaan, en dat de omwisseling evenmin was goedgekeurd door de Stad Brussel na de sluiting van het contract van 1999.

(39) JCD betwist dan ook dat zij zou hebben geprofiteerd van een selectief voordeel door een overdracht van staatsmiddelen in het kader van contracten die regelmatig worden gesloten met de Stad Brussel. JCD is van mening dat zij geen enkele besparing heeft genoten op het vlak van uit hoofde van het contract van 1999 verschuldigde huur en belastingen en dat die diensten een openbaredienstverleningstaak betroffen.

(40) Met name de vrijstelling van de betaling van huur wordt volgens JCD verklaard door het compensatiemechanisme dat door het contract van 1984 wordt geregeld.

(41) Met betrekking tot de belastingvrijstelling zou het standpunt van de Stad Brussel om alleen voor de contracten voor stadsmeubilair geen belastingen in te kohieren — en wél voor reclame-installaties — perfect coherent zijn om het economische evenwicht van de genoemde contracten te bewaren, aangezien noch de onder het contract van 1984 vallende installaties, noch de onder het contract van 1999 vallende installaties aan een belasting waren onderworpen, en dit ongeacht de vaststelling van een belastingreglement door de Stad Brussel in 2002.

(42) Volgens JCD heeft de Stad Brussel namelijk pas voor het financiële dienstjaar 2002 een eerste belastingreglement inzake tijdelijke reclame in de openbare ruimte aangenomen (belastingreglement van 17 oktober 2001), terwijl het contract van 1984 in 1999 afliep. Die belasting zou bijgevolg niet van toepassing zijn op de exploitatie voor reclamedoeleinden van de onder het contract van 1984 vallende installaties, zelfs bij voortzetting daarvan in het dienstjaar 2002 en volgende. Volgens JCD kan het feit dat voor die installaties geen belastingen zijn ingekohierd, geen selectief voordeel ten gunste van de medecontractant vormen, voor zover het een algemeen beginsel weerspiegelt dat geen aanleiding heeft gegeven tot een gunstigere behandeling van JCD ten opzichte van ondernemingen die zich in een vergelijkbare situatie zouden bevinden, en kan het bijgevolg niet worden aangevoerd als grondslag voor het bestaan van staatssteun.

(43) In de theoretische veronderstelling dat een belasting van toepassing zou zijn geworden op dit contract, had er bovendien een herziening van de voorwaarden van het contract van 1984 moeten plaatsvinden, zoals bepaald in dat contract.

(44) De exploitatie voor reclamedoeleinden van de onder het contract van 1999 vallende installaties zou volgens JCD evenmin aan een belasting op reclame onderworpen zijn. Het door de Stad Brussel in 2002 aangenomen belastingreglement inzake reclame zou namelijk niet van toepassing zijn omdat JCD reeds een maandelijkse huur betaalt voor het gebruik van de borden voor reclamedoeleinden, wat op grond van het contract van 1999 de enige last is die op de exploitatie voor reclamedoeleinden van de installaties rust. In dat belastingreglement worden overigens de reclame-installaties van de Stad Brussel en dus de onder het contract van 1999 vallende installaties uitdrukkelijk vrijgesteld.

(45) Ter ondersteuning van die argumenten verstrekt JCD de Commissie twee vonnissen van 4 november 2016, waarin de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel heeft geoordeeld dat JCD de gemeentebelasting op reclame niet verschuldigd was voor de reclame-installaties die in uitvoering van de op 14 oktober 1999 aan JCD toegewezen aanbesteding op het grondgebied van de Stad Brussel waren geplaatst en die aan de Stad Brussel toebehoren. Bij die vonnissen is de terugbetaling gelast van de bedragen die voor de dienstjaren 2009 tot en met 2012 zouden zijn betaald.

(46) JCD stelt dat in de veronderstelling dat het bovenvermelde compensatiemechanisme een mogelijke disbalans ten gunste van JCD inhield, die hypothetische disbalans miniem was en dus de concurrentiepositie van JCD ten opzichte van haar concurrenten niet heeft kunnen versterken.

(47) Volgens JCD had die hypothetische disbalans de penetratie van die markten voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen met name niet kunnen bemoeilijken. JCD wijst er voorts op dat de Commissie reeds heeft geoordeeld dat bepaalde maatregelen slechts lokale effecten hadden en het handelsverkeer tussen de lidstaten dus niet ongunstig beïnvloedden.

3.3. **Door België ingediende opmerkingen**

3.3.1. *Door België over het inleidingsbesluit ingediende opmerkingen*

(48) De Belgische autoriteiten erkennen dat JCD de exploitatie van bepaalde onder het contract van 1984 vallende borden na de in het contract van 1999 geplande datum van ontmanteling, zoals vastgesteld in bijlage 10, heeft voortgezet. Voor die reclame-installaties betaalde JCD noch huur, noch belastingen aan de Stad Brussel, terwijl voor de onder het contract van 1999 vallende borden wél huur werd betaald vanaf het begin van het contract en ook belastingen werden ingekohierd, maar pas vanaf 2009 ([11]). Die situatie heeft geduurd tot in augustus 2011. Toen zijn de laatste installaties ontmanteld.

([11]) De Stad Brussel heeft in oktober 2001 haar eerste reglement over de privatieve ingebruikneming van het openbaar domein voor commerciële doeleinden aangenomen, dat in januari 2002 in werking is getreden (belastingreglement van 17 oktober 2001, belasting op publiciteit van tijdelijke aard in openbare ruimten), maar de Belgische autoriteiten zouden pas vanaf het dienstjaar 2009 belastingen op de installaties van 1999 hebben geheven.

(49) De Belgische autoriteiten betwisten niet dat de maatregelen hun (en met name aan de Stad Brussel) kunnen worden toegerekend. Zij voeren zelfs aan dat zij het behoud van installaties van het contract van 1984 na de in bijlage 10 vastgestelde datum hebben aanvaard teneinde het evenwicht van het contract met JCD te bewaren, voor zover andere installaties op verzoek van de Stad Brussel vroegtijdig waren weggehaald om andere types installaties, met name nieuw stadsmeubilair in art nouveau-stijl, te plaatsen die om met name esthetische redenen de voorkeur genoten.

(50) De Belgische autoriteiten zijn van mening dat JCD door die vroegtijdige weghaling verlies leed, omdat zij afstand zou hebben gedaan van installaties waarvoor zij tot de in bijlage 10 voor de weghaling vastgestelde datum geen huur of belastingen hoefde te betalen, en dat het ter compensatie van dat verlies aanvaardbaar was dat andere installaties langer dan gepland behouden bleven, zonder dat daarvoor huur of belastingen waren verschuldigd.

(51) De Belgische autoriteiten erkennen dat JCD over het geheel genomen een economisch voordeel heeft genoten, maar uitsluitend vanwege een disbalans tussen het aantal installaties dat vroegtijdig (vóór hun geplande datum van weghaling) werd weggehaald en het aantal installaties dat na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling behouden bleef. Artikel 4.5 van de in 1984 tussen de Stad Brussel en JCD gesloten overeenkomst voorzag voor de uithangborden en de bushokjes in een vrijstelling van de betaling van huur, gebruiksvergoedingen en retributies. Volgens de Belgische autoriteiten moet die vrijstelling worden geanalyseerd rekening houdend met het feit dat de Stad Brussel ten tijde van de ondertekening van de overeenkomst geen enkel reglement inzake belasting op reclameborden had aangenomen.

(52) Volgens de Belgische autoriteiten heeft JCD enerzijds afgezien van een besparing op het vlak van huur en belastingen door te aanvaarden dat installaties vroegtijdig werden weggehaald, en anderzijds geprofiteerd van een besparing op het vlak van huur en belastingen doordat installaties na de geplande data van weghaling behouden bleven. Volgens de Belgische autoriteiten zou JCD, blijkens de berekening van het verschil tussen de verloren besparingen door de vroegtijdige weghalingen en de extra besparingen door het behoud van de installaties na de in bijlage 10 vastgestelde data, tussen december 1999 en 2011 slechts een financieel voordeel van ten hoogste [100 000-150 000] EUR hebben genoten.

(53) In dit verband hebben de Belgische autoriteiten aangevoerd dat de maatregel gemakkelijk onder Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie ([12]) (hierna "de de-minimisverordening van 2006") zou kunnen vallen. In die verordening is namelijk bepaald dat bepaalde steun voor een klein bedrag (minder dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren) wordt geacht geen gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten te hebben en dus niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU te voldoen.

(54) De Belgische autoriteiten verstrekken voorts toelichtingen betreffende bepaalde beweringen van CCB waarop het inleidingsbesluit betrekking heeft. Ten eerste zou de basisschatting van CCB (86 installaties) fout zijn, aangezien in de deurwaardersexploten van CCB (zie overweging 31) sprake is van 80 installaties. Voorts heeft CCB bepaalde installaties verkeerdelijk beschreven als bushokjes terwijl het om informatieborden voor de stad gaat. Ten tweede zou CCB, wat de schatting van het bedrag van de huur betreft, de huur fout indexeren, aangezien die volgens de Stad Brussel moet worden geïndexeerd op de verjaardag van het contract ([13]). Ten derde zouden er fouten zitten in de schatting door CCB van het bedrag van de door JCD verschuldigde belastingen.

3.3.2. *Opmerkingen van België bij de opmerkingen van de belanghebbenden*

(55) In de schriftelijke opmerkingen van 2 oktober 2015 preciseren de Belgische autoriteiten dat de niet-invordering door de Stad Brussel van de door JCD uit hoofde van het contract van 1999 verschuldigde belastingen, terwijl gerechtelijke procedures aan de gang waren, niet voortvloeit uit een door de Stad Brussel verleende gunst, maar uit de toepassing van de Belgische wet en de arresten van Belgische hoven volgens welke de gemeentelijke overheidsdiensten niet mochten overgaan tot een beslag of de invordering van een belasting voor het deel van de belasting dat uitkomt boven het onbetwistbaar verschuldigde bedrag. Wanneer een beroep betrekking heeft op de integrale

([12]) Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5), van toepassing op het tijdstip waarop de steun is toegekend.

([13]) In artikel 12 van het contract van 1999 is de formule voor de variatie in de huurprijzen vastgesteld en is gepreciseerd dat de aanbestedende dienst de variatieformule (indexering op de verjaardag van het contract) accepteert. In datzelfde artikel zijn de basisgegevens voor de berekening van de maandelijkse huur aangegeven.

belasting, zoals het door JCD ingestelde beroep, is een beslag of een invordering onmogelijk. Die situatie impliceert niet dat de belastingplichtige die een gerechtelijke procedure inleidt, wordt vrijgesteld van de belasting, zoals CCB beweert. Voorts moeten de belastingen, ook al worden ze betwist, uit boekhoudkundig oogpunt als exploitatiekosten worden opgenomen. Er kan dus geen staatssteun voortvloeien uit de niet-invordering door de Stad Brussel van de belastingen ten laste van JCD waarvoor gerechtelijke procedures lopen.

(56) In de schriftelijke opmerkingen van 20 juni 2016 als antwoord op de vragen van de diensten van de Commissie in hun brief van 15 april 2016 hebben de Belgische autoriteiten bevestigd dat de Stad Brussel pas vanaf het dienstjaar 2009 belasting is beginnen te heffen op de reclame-installaties die waren geplaatst in uitvoering van de op 14 oktober 1999 gegunde opdracht. Sinds het belastingreglement van 17 oktober 2001 inzake publiciteit van tijdelijke aard in openbare ruimten heft de Stad Brussel evenwel een belasting op publicitaire aankondigingen van tijdelijke aard in openbare ruimten en voorziet zij uitsluitend voor haar eigen aankondigingen in een belastingvrijstelling ([14]). De Belgische autoriteiten merken op dat de voor de reclame-installaties geldende belastingreglementen pas op 1 januari 2002 voor het eerst in werking zijn getreden, zodat voor 2001 geen belasting was verschuldigd, en verklaren dat die belastingreglementen van toepassing zijn op de onder het contract van 1999 vallende installaties.

(57) Zij preciseren voorts dat de Stad Brussel voor de dienstjaren 2002 tot en met 2008 de met die belastingen overeenstemmende bedragen niet heeft geïnd. Die situatie vloeit voort uit het feit dat de Stad Brussel er aanvankelijk van uitging dat de in uitvoering van de aanbesteding van 1999 geplaatste installaties die haar toebehoorden en door JCD werden geëxploiteerd, niet belastbaar waren, op grond van de belastingvrijstelling van artikel 5 van het belastingreglement van 17 oktober 2001 die uitsluitend gold voor de eigen aankondigingen van de Stad Brussel. Bovendien is in het belastingreglement van 18 december 2006 en in de latere belastingreglementen een vrijstelling ingevoerd die specifiek bedoeld was voor de reclame-installaties van de Stad Brussel of van organismen gecreëerd of gefinancierd door of ondergeschikt aan de Stad Brussel.

(58) De eerste kohieren dateren van 29 juli 2011 en hadden betrekking op het dienstjaar 2009. Op grond van artikel 6 van de wet van 24 december 1996, die sindsdien is ingetrokken bij een ordonnantie van 3 april 2014, was het niet mogelijk de belasting met terugwerkende kracht toe te passen voor een periode van meer dan drie jaar te rekenen vanaf 1 januari van het dienstjaar.

(59) De Belgische autoriteiten verklaren dat de Stad Brussel heeft besloten de vrijstelling niet langer toe te passen, omdat zij meende dat een vrijstelling van de reclame-installaties om de loutere reden dat ze toebehoorden aan de Stad Brussel, terwijl zij niet de exploitant daarvan was, een onbillijkheid creëerde ten opzichte van de exploitanten van andere reclame-installaties. Volgens de Stad Brussel kon een vrijstelling voor reclame-installaties voor eigen gebruik of voor gebruik door organismen gecreëerd of gefinancierd door of ondergeschikt aan haar weliswaar worden gerechtvaardigd, maar was dit niet het geval voor reclame-installaties die worden geëxploiteerd door een derde en, in het bijzonder, door een commerciële onderneming die actief is in de sector buitenreclame.

(60) De vrijstelling van het belastingreglement strekte er namelijk toe te voorkomen dat de Stad Brussel zichzelf zou moeten belasten, wat haar geen aanvullende ontvangsten zou hebben opgeleverd en haar afdeling financiën meer administratief werk zou hebben opgeleverd, terwijl een belastingreglement juist bedoeld is om de belastingautoriteit in staat te stellen zich aanvullende financiële middelen te verschaffen. Zoals gepreciseerd in de opmerkingen van de Belgische autoriteiten van 20 februari 2017 in antwoord op de aanvullende vragen van de Commissie van 14 februari 2017, heeft de Stad Brussel echter nooit zelf reclame-installaties geëxploiteerd. Die exploitatie heeft altijd plaatsgevonden met tussenkomst van derden. De enige reclame-installaties die aan de Stad Brussel toebehoren, zijn die waarop de op 14 oktober 1999 aan JCD gegunde overheidsopdracht betrekking had. Aan het einde van het contract van 1999 is een nieuwe aanbesteding uitgeschreven, die gewonnen is door CCB, de huidige opdrachtnemer. Op basis van het momenteel geldende contract betaalt CCB huur voor de reclame-installaties, alsook toepasselijke belastingen.

([14]) Artikel 5 van het belastingreglement van 17 oktober 2001 voorzag met name in een belastingvrijstelling voor de "aankondigingen die gedaan worden door de Stad of door organismen die door haar opgericht werden of gefinancierd worden of van haar afhankelijk zijn".

(61) De Belgische autoriteiten geven aan dat de exploitanten die hun eigen installaties gebruiken, alleen de verschuldigde belastingen betalen en dat de huur voor het gebruik van de reclame-installaties bovenop die belastingen komt wanneer de installaties aan de Stad Brussel toebehoren. De huur vervangt in geen geval de belastingen op dergelijke installaties. De huur is namelijk de tegenprestatie voor het recht om de aan de Stad Brussel toebehorende installaties te exploiteren. Wanneer geen huur wordt betaald, zouden de exploitanten beschikken over een kosteloze exploitatie van de installaties van de Stad Brussel, terwijl die de kosten van de aanschaf van de installaties heeft moeten dragen. Het is dus logisch dat zij huur moeten betalen. De exploitanten die daarentegen geen installaties van de Stad Brussel exploiteren, moeten de volledige investering voor de fabricage of de aanschaf van de reclame-installaties op zich nemen.

(62) De Belgische autoriteiten leggen uit dat de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel in twee vonnissen van 4 november 2016 heeft geoordeeld dat JCD op grond van artikel 9 van de belastingreglementen voor de jaren 2009-2012 de gemeentebelasting op reclame niet verschuldigd was voor de reclame-installaties die in uitvoering van de op 14 oktober 1999 aan JCD toegewezen aanbesteding op het grondgebied van de Stad Brussel waren geplaatst en die aan de Stad Brussel toebehoren. Bij die vonnissen is daarom de terugbetaling gelast van de bedragen die voor de dienstjaren 2009 tot en met 2012 zouden zijn betaald.

(63) De Belgische autoriteiten bevestigen ook dat de Stad Brussel hoger beroep heeft ingesteld tegen de twee vonnissen van 4 november 2016, die respectievelijk betrekking hadden op de dienstjaren 2009-2010 en de dienstjaren 2011-2012. In de procedure in hoger beroep, die nog steeds loopt, heeft de Stad Brussel aangevoerd dat de interpretatie die de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel aan artikel 9 van het belastingreglement heeft gegeven, namelijk dat op grond daarvan JCD van de belasting kon worden vrijgesteld, vragen deed rijzen over de verenigbaarheid ervan met de artikelen 106 en 107 VWEU.

(64) De Stad Brussel heeft daarentegen geen enkel kohier opgesteld voor de belastingen verschuldigd op de onder het contract van 1984 vallende reclame-installaties die behouden bleven na de geplande datum van weghaling.

(65) De Belgische autoriteiten verklaren dat zij voor de periode gaande van 1 januari 2002 tot en met 21 augustus 2010 niet in de mogelijkheid verkeren het bedrag op te geven van de huur en niet-betaalde belastingen op de installaties die behouden bleven na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling.

3.4. **Beoordeling van de maatregelen**

3.4.1. *Het onderdeel installaties van het contract van 1984: voorwerp van dit besluit*

(66) De analyse van de Commissie heeft uitsluitend betrekking op het behoud van de installaties van 1984 na het verstrijken van hun exploitatieperiode en heeft geen betrekking op het contract van 1984 zelf. Dat wordt met name gerechtvaardigd door het feit dat de Commissie overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ([15]) na het verstrijken van de verjaringstermijn van tien jaar geen terugvordering van verleende steun kan gelasten.

(67) De onder het contract van 1984 vallende installaties konden tot afloop van de geldigheidsduur van dat contract (d.w.z. tot in 1999) worden geplaatst en gedurende 15 jaar worden geëxploiteerd (d.w.z. eventueel tot in 2014). Alle steun die uit hoofde van het contract van 1984 met betrekking tot die installaties is verleend (aangenomen dat aan alle cumulatieve voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan), zou dus pas kunnen zijn verleend op het tijdstip waarop JCD van de Brusselse autoriteiten de vergunning zou hebben gekregen om de betrokken installatie te plaatsen, dus vóór 1999, het jaar waarin dat contract afliep. Alle eventuele steun ten gunste van JCD zou dus meer dan tien jaar vóór het eerste verzoek om informatie van de Commissie aan de Belgische autoriteiten, in casu 15 september 2011, zijn verleend.

(68) Wat daarentegen het behoud betreft van de onder het contract van 1984 vallende installaties zonder betaling van huur en belastingen na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde datum, zou eventuele steun ten gunste van JCD in die omstandigheden zijn verleend op het tijdstip van de (stilzwijgende) toestemming van de Brusselse autoriteiten om het in die bijlage vastgestelde tijdschema niet na te leven. De hiernavolgende analyse van de Commissie heeft uitsluitend betrekking op de mate waarin het behoud van de onder het contract van 1984 vallende installaties na de in bijlage 10 vastgestelde datum staatssteun ten gunste van JCD impliceert die na 15 september 2001 zou zijn verkregen (d.w.z. binnen de in artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589 vastgestelde verjaringstermijn).

(69) Dit besluit heeft evenmin betrekking op een analyse van de kwalificatie als staatssteun van de vrijstelling van de door JCD aan de Belgische Staat verschuldigde belastingen op de onder het contract van 1999 vallende installaties, die geen deel uitmaakte van het inleidingsbesluit.

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

3.4.2. *Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU*

(70) In artikel 107, lid 1, VWEU is bepaald dat 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 zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

(71) Volgens vaste rechtspraak kan een maatregel slechts als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden aangemerkt indien alle in die bepaling neergelegde voorwaarden zijn vervuld: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt bekostigd met staatsmiddelen; ii) de maatregel kent een selectief economisch voordeel toe aan de begunstigde; iii) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen; iv) de maatregel kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden ([16]).

3.4.2.1. Toerekenbaarheid en staatsmiddelen

(72) Een maatregel kan slechts staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, als die door de staat is verleend of met staatsmiddelen is bekostigd. Staatsmiddelen omvatten alle overheidsmiddelen ([17]), waaronder middelen van lichamen binnen de staat (gedecentraliseerde, federatieve, gewestelijke of andere) ([18]).

(73) Direct of indirect met staatsmiddelen bekostigde voordelen kunnen als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden beschouwd. Staatsmiddelen kunnen in negatieve vorm aanwezig zijn, met name wanneer de autoriteiten inkomsten derven. Het is vaste rechtspraak dat het afzien van financiële middelen die anders terug hadden moeten vallen in de begroting van de staat, een overdracht van staatsmiddelen vormt. Ook overheidsmaatregelen die de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, kunnen staatsmiddelen vormen ([19]).

Toerekenbaarheid

(74) De Belgische autoriteiten betwisten niet dat de maatregel hun (en met name aan de Stad Brussel) kan worden toegerekend. Zij voeren namelijk zelfs aan dat zij het behoud van onder het contract van 1984 vallende installaties na de in bijlage 10 vastgestelde datum hebben aanvaard om het evenwicht van het contract met JCD te bewaren, voor zover andere installaties op verzoek van de Stad Brussel vroegtijdig waren weggehaald om andere types installaties te plaatsen die om met name esthetische redenen de voorkeur genoten (zie overweging 49).

Staatsmiddelen

(75) De Belgische autoriteiten erkennen ook dat het behoud van de installaties na de in bijlage 10 vastgestelde data impliceert dat de Stad Brussel inkomsten derft doordat op die installaties, die normaliter zouden zijn vervangen door installaties die vielen onder het contract van 1992, dat voorzag in de betaling van huur en belastingen, geen huur en belastingen worden geïnd.

(76) Er wordt dus niet betwist dat het behoud door JCD van de installaties van 1984 na de in bijlage 10 vastgestelde data aan de Belgische Staat kan worden toegerekend en dat dit impliceerde dat de Belgische Staat afzag van staatsmiddelen. De standpunten van de Commissie en de Belgische Staat over de berekening van deze staatsmiddelen (d.w.z. het bedrag van de huur en belastingen waarvan de Stad Brussel heeft afgezien) lopen echter uiteen (zie punt 3.4.5).

([16]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 september 2010, *Commissie/Deutsche Post*, in zaak C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481, punt 39 en de aldaar geciteerde rechtspraak, arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, *Commissie/Hansestadt Lübeck*, in zaak C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punt 40, alsook arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, *Commissie/World Duty Free Group*, in gevoegde zaken C-20/15 P en C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, punt 53, en arrest van het Hof van Justitie van 20 september 2017, *Commissie/Frucona Kosice*, in zaak C-300/16 P, ECLI:EU:C:2017:706, punt 19.

([17]) Arrest van het Gerecht van 12 december 1996, *Compagnie nationale Air France/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, in zaak T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punt 56.

([18]) Arrest van het Hof van Justitie van 14 oktober 1987, *Duitsland/Commissie*, in zaak C-248/84, ECLI:EU:C:1987:437, punt 17, en arrest van het Gerecht van 6 maart 2002, *Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava*, in gevoegde zaken T-92/00, en *Ramondín SA en Ramondín Cápsulas SA/Commissie van de Europese Gemeenschappen*, en T-103/00, ECLI:EU:T:2002:61, punt 57.

([19]) Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2000, *Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie*, in zaak C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punten 48 tot en met 51. Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, *Eventech*, in zaak C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 33.

(77) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat die maatregel een overdracht van staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

(78) Zoals aangegeven in overweging 34 is CCB in haar schriftelijke opmerkingen van mening dat de reclame-inkomsten uit de commerciële exploitatie van de reclame-installaties die na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling behouden bleven, ook staatsmiddelen kunnen vormen omdat de staat die installaties zelf zou kunnen exploiteren.

(79) De Commissie is om te beginnen van oordeel dat de door JCD ontvangen reclame-inkomsten duidelijk geen staatsmiddelen vormen, voor zover ze voortkomen uit particuliere contracten tussen JCD en haar klanten, waarbij de staat helemaal niet betrokken is.

(80) Voorts kan niet worden aangenomen dat de Stad Brussel van staatsmiddelen afziet louter omdat zij zich niet zelf toelegt op de ene of de andere economische activiteit. Een dergelijke benadering van staatsmiddelen zou buitensporig ruim zijn en eraan in de weg staan dat de staat op zijn grondgebied activiteiten toestaat zonder vooraf te onderzoeken of hij de activiteit niet zelf zou kunnen uitoefenen.

(81) Bovendien zou het weliswaar in theorie mogelijk zijn dat een overheid zich op een bepaalde economische activiteit toelegt, maar dit is duidelijk niet haar kerntaak en zij beschikt a priori niet over de knowhow noch de competenties en technische middelen voor een dergelijke activiteit. In casu kan bijvoorbeeld worden opgemerkt dat reclamecontracten doorgaans nationaal zijn. De Stad Brussel zou niet de middelen hebben om over dergelijke contracten te onderhandelen omdat zij alleen bevoegd zou zijn voor de borden die zij zou bezitten op het grondgebied van Stad Brussel. Haar eventuele capaciteit om met deze borden inkomsten te genereren zou dus niet kunnen worden vergeleken met die van JCDecaux.

3.4.2.2. Economisch voordeel

(82) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is elk economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder overheidsmaatregel, niet zou hebben verkregen ([20]). Alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming zijn relevant, niet de oorzaken of doeleinden van de overheidsmaatregel ([21]).

(83) Volgens het Hof van Justitie is er sprake van een voordeel als de financiële situatie van een onderneming verbeterd is als gevolg van de overheidsmaatregel, en omvat een voordeel dus niet alleen positieve prestaties, maar ook overheidsmaatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken ([22]).

(84) In casu heeft JCD sinds 1999 en naarmate de vergunningen op grond van het contract van 1984 verstreken, de exploitatie van de reclame-installaties op het grondgebied van de Stad Brussel voortgezet zonder daarvoor huur of belastingen te betalen, terwijl die installaties volgens het contract van 1999 hadden moeten worden weggehaald en de exploitatie van nieuwe reclame-installaties ter vervanging daarvan krachtens datzelfde contract van 1999 impliceerde dat huur en belastingen werden betaald.

(85) De Belgische autoriteiten erkennen dat JCD over het geheel genomen een economisch voordeel heeft genoten, maar uitsluitend vanwege een disbalans tussen het aantal installaties dat vroegtijdig (vóór de geplande datum van weghaling) werd weggehaald en het aantal installaties dat na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling behouden bleef. Zelfs in de veronderstelling dat de Commissie dit standpunt deelt (quod non), zou het bestaan van een voordeel in elk geval zijn aangetoond.

(86) De Commissie merkt om te beginnen op dat de Belgische autoriteiten het beginsel van het bestaan van een voordeel aanvaarden, maar er louter de omvang van betwisten.

([20]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, *SFEI e.a.*, in zaak C-39/94, ECLI:EU:C.1996:285, punt 60, en arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, *Spanje/Commissie*, in zaak C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

([21]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, *Italië/Commissie*, in zaak 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

([22]) Arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline*, in zaak C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, en ook het arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990, *Frankrijk/Commissie*, in zaak C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punt 41.

(87) Daarenboven beschouwen de Belgische autoriteiten de maatregel als een aan JCD verleende compensatie voor het nadeel van de vroegtijdige weghaling van een bepaald aantal installaties. In dat verband verwijst de Commissie naar de zaak C-211/15 P, Orange/Commissie ([23]), waarin het Hof van Justitie het standpunt van het Gerecht ([24]) en de advocaat-generaal ([25]) heeft bevestigd dat zelfs een aan een onderneming toegekende lastenverlichting waardoor een einde wordt gemaakt aan uit een afwijkende regeling voortvloeiende bijkomende lasten waaraan concurrerende ondernemingen ontsnappen, staatssteun vormt ([26]). De enige compensaties met een overdracht van staatsmiddelen die aan de kwalificatie van staatssteun ontsnappen, zijn de compensaties voor de openbare dienst die conform de Altmark-rechtspraak zijn toegekend ([27]).

(88) Het contract van 1984 en het contract van 1999 zijn zuiver commerciële contracten en op grond van de bepalingen daarvan wordt JCD niet met een openbare dienst belast. De Altmark-rechtspraak, die betrekking heeft op compensaties voor het verrichten van een openbare dienst, is dus niet van toepassing.

(89) Op basis hiervan lijkt het er dus op dat de compensatie waarop de Belgische autoriteiten zich beroepen, in de veronderstelling dat die inderdaad bedoeld is om het nadeel van een mogelijke verplichting tot vroegtijdige weghaling van bepaalde installaties te compenseren, noodzakelijkerwijs een voordeel voor JCD impliceert. Deze conclusie gaat nog meer op omdat in casu moeilijk kan worden aangenomen dat JCD een structureel nadeel heeft geleden, omdat JCD uit eigen beweging heeft aanvaard om die installaties weg te halen en de Belgische autoriteiten overigens zelf hebben erkend dat de betrokken compensatie verder ging dan nodig was op grond van het veronderstelde nadeel.

(90) Deze argumentatie is ook coherent met punt 69 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" ([28]) (hierna "de mededeling betreffende het begrip staatssteun"), waarin het volgende wordt onderstreept: "*Kosten die voortvloeien uit door de Staat opgelegde wettelijke verplichtingen* ([29])*, kunnen in beginsel worden beschouwd als verband houdende met de inherente kosten van de economische activiteit, zodat met eventuele compensaties voor die kosten een voordeel aan de onderneming wordt verleend* ([30])*. Dit betekent dat het bestaan van een voordeel in beginsel niet valt uit te sluiten wanneer het voordeel niet verder gaat dan een compensatie van kosten voortvloeiend uit het opleggen van een wettelijke verplichting. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin de onderneming wordt bevrijd van de kosten die zij niet had moeten maken indien er geen uit de overheidsmaatregel voortvloeiende prikkel was geweest, omdat de onderneming zonder deze prikkel haar activiteit anders had gestructureerd* ([31])*. Evenmin valt het bestaan van een voordeel uit te sluiten indien een maatregel lasten van een andere aard compenseert die geen verband houden met die maatregel* ([32])."

(91) In casu is het evenmin echt mogelijk om de vroegtijdige vervanging van de installaties van 1984 gelijk te stellen met een reglementaire verplichting, omdat JCD uit eigen beweging heeft aanvaard om die installaties te verwijderen, maar uit punt 69 van de mededeling betreffende het begrip staatssteun volgt dat zelfs als de verwijdering van de installaties het gevolg was geweest van een reglementaire verplichting, de compensatie van die vroegtijdige vervanging een voordeel zou hebben geïmpliceerd.

([23]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, *Orange/Commissie*, in zaak C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

([24]) Arrest van het Gerecht van 26 februari 2015, *Orange/Commissie*, in zaak T-385/12, ECLI:EU:T:2015:117.

([25]) Conclusie van advocaat-generaal Wahl van 4 februari 2016, *Orange/Commissie*, ECLI:EU:C:2016:78.

([26]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, *Orange/Commissie*, in zaak C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798, punten 41- 44.

([27]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, *Orange/Commissie*, in zaak C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798, punt 44.

([28]) Mededeling van de Commissie van 19 juli 2016 betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

([29]) Wat de landbouwsector betreft, zouden voorbeelden van het opleggen van een wettelijke verplichting veterinaire of voedselveiligheids-controles en testen zijn die aan de landbouwproducenten worden opgelegd. Daarentegen worden controles en testen die worden uitgevoerd en gefinancierd door overheidsinstanties en die niet wettelijk verplicht uit te voeren zijn of door de landbouwproducenten moeten worden gefinancierd, niet beschouwd als aan de ondernemingen opgelegde wettelijke verplichtingen. Zie het besluit van de Commissie van 18 september 2015 inzake staatssteun SA.35484, melkkwaliteitstests in het kader van de wet melk en vetten, en het besluit van de Commissie van 4 april 2016 inzake staatssteun SA.35484, algemene activiteiten ter bescherming van de gezondheid in verband met de wet melk en vetten.

([30]) Arrest van het Gerecht van 25 maart 2015, *België/Commissie*, in zaak T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punten 74-78.

([31]) Indien een onderneming bijvoorbeeld subsidie ontvangt om een investering in een steungebied te doen, kan niet worden aangevoerd dat hiermee niet de kosten zouden worden verlicht die normaal gesproken in het budget van de onderneming zouden zijn opgenomen, aangezien de onderneming zónder de subsidie de investering niet had uitgevoerd.

([32]) Arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, *France Télécom/Commissie*, in zaak C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punten 43-50. Dit geldt logischerwijs ook voor een maatregel die een onderneming bevrijdt van de kosten om de status van ambtenaren te vervangen door een status van werknemers die vergelijkbaar is met die van de medewerkers van haar concurrenten. In dat geval zou de betrokken onderneming daarmee een voordeel verleend krijgen (hierover bestond er voordien enige onzekerheid na het arrest van het Gerecht van 16 maart 2004, *Danske Busvognmænd/Commissie*, in zaak T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, punt 57). Zie over de compensatie voor gestrande kosten ook het arrest van het Gerecht van 11 februari 2009, *Iride SpA en Iride Energia SpA/Commissie*, in zaak T-25/07, ECLI:EU:T:2009:33, punten 46-56.

(92) Ook moet worden opgemerkt dat in punt 71 van de mededeling betreffende het begrip staatssteun aan het volgende wordt herinnerd: "*Het bestaan van een voordeel is uitgesloten in het geval van de terugbetaling van onverschuldigde belastingen* ([33])*, van een verplichting voor de nationale autoriteiten om schade te vergoeden die zij aan bepaalde ondernemingen hebben veroorzaakt* ([34]) *of de betaling van een schadevergoeding bij onteigening* ([35])."

(93) In casu is echter geen sprake van een van deze twee gevallen. Niets laat toe aan te nemen dat de Belgische autoriteiten JCD schade zouden hebben berokkend die zij zouden moeten vergoeden. JCD heeft uit eigen beweging aanvaard om bepaalde installaties van 1984 te verwijderen en op goede gronden kan worden verondersteld dat JCD dit heeft aanvaard omdat zij er globaal genomen voordeel uit haalde.

(94) Ten slotte plaatst de Commissie vraagtekens bij de mogelijkheid om die compensatie te beschouwen als een normaal gedrag van een marktdeelnemer, wat eventueel het bestaan van een voordeel zou kunnen uitsluiten. Er kan echter niet worden aangenomen dat de Stad Brussel zich in casu heeft gedragen als een marktdeelnemer. Er is namelijk aangetoond dat het aangevoerde akkoord over compensatie niet formeel vastgelegd is noch gecontroleerd is (wat overigens verklaart waarom er volgens de Belgische autoriteiten zelf een discrepantie is tussen het aantal weggehaalde en vroegtijdig vervangen installaties). Geen enkel aan de Commissie verstrekt element wijst erop dat hierover enige vorm van onderhandeling tussen de Stad Brussel en JCD heeft plaatsgevonden. Geen enkel element wijst op het bestaan van een vergelijkende analyse, door de Stad Brussel, van de werkelijke inkomstenderving door JCD ten gevolge van de vroegtijdige vervangingen van bepaalde onder het contract van 1984 vallende installaties en de winst behaald uit het behoud van andere, onder hetzelfde contract vallende installaties, die overigens volledig afgeschreven zijn (de kosten van deze borden zijn namelijk logischerwijs volledig terugbetaald — met inbegrip van de marge van JCD — door hun exploitatie gedurende de wettelijke duur van het contract van 1984). Het totale gebrek aan analyse, aan een contract en aan controle sluit uit dat dit gedrag van de Stad Brussel strookt met het beginsel van een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie.

(95) Het argument van de Commissie over het bestaan van een voordeel is overigens bevestigd in een arrest van het Hof van Beroep Brussel van 29 april 2016 ([36]). Het Hof van Beroep Brussel verwerpt in dat arrest het beroep van JCD en bevestigt het vonnis dat de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel op 13 december 2010 heeft gewezen. Het Hof van Beroep Brussel bevestigt namelijk dat JCD de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde data van weghaling niet in acht heeft genomen en derhalve zonder recht noch titel tal van reclame-installaties op het openbaar domein van de Stad Brussel heeft geëxploiteerd. JCD heeft dus objectief onrechtmatige handelingen gesteld die strijdig zijn met de eerlijke handelspraktijken, omdat de exploitatie in haar netwerk van reclame-installaties die er niet (meer) mochten zijn JCD een onrechtmatig concurrentievoordeel verschaft waardoor zij adverteerders kon wegkapen bij haar concurrent CCB. In dit verband gelast het Hof van Beroep Brussel de staking van die onrechtmatige praktijken en is het van oordeel dat de ontmanteling van de reclame-installaties die zonder recht noch titel worden geëxploiteerd, een noodzakelijke handeling is om de onrechtmatige praktijk stop te zetten.

(96) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat het behoud en de exploitatie door JCD tussen 1999 en 2011 van een aantal onder het contract van 1984 vallende reclame-installaties op het grondgebied van de Stad Brussel na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde datum van weghaling, zonder betaling van huur of belastingen, tot gevolg hebben gehad dat de lasten die JCD normaliter had moeten dragen in de uitoefening van haar activiteit, verminderden en een economisch voordeel vormen.

3.4.2.3. Selectiviteit

(97) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel selectief zijn, d.w.z. bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ([37]). Bijgevolg vallen alleen maatregelen die ondernemingen op een selectieve manier begunstigen, onder het begrip steun.

(98) Om te beginnen kan worden opgemerkt dat de Belgische autoriteiten de selectiviteit van de maatregel (het behoud van de installaties van 1984 zonder betaling van huur of belastingen na het verstrijken van hun in bijlage 10 vastgestelde exploitatieperiode) niet betwisten.

([33]) Arrest van het Hof van Justitie van 27 maart 1980, *Italiaanse Administratie van de Staatsfinanciën/Denkavit italiana*, in zaak 61/79, ECLI:EU:C:1980:100, punten 29-32.

([34]) Arrest van het Hof van Justitie van 27 september 1988, *Asteris AE e.a./Helleense Republiek en Europese Economische Gemeenschap*, in gevoegde zaken C-106/87 tot C-120/87, ECLI:EU:C:1988:457, punten 23 en 24.

([35]) Arrest van het Gerecht van 1 juli 2010, *Nuova Terni Industrie Chimiche/Commissie*, in zaak T-64/08, ECLI:EU:T:2010:270, punten 59-63, 140 en 141 (waar wordt duidelijk gemaakt dat met de betaling van een schadevergoeding bij onteigening geen voordeel wordt verleend, maar dat wanneer die vergoeding achteraf wordt verlengd dit staatssteun kan vormen).

([36]) Arrest van het Hof van Beroep Brussel van 29 april 2016 (9de kamer) in het kader van zaak 2011/AR/140.

([37]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, *Italië/Commissie*, in zaak C-66/02, ECLI:EU:C:2005:768, punt 94.

(99) De Belgische autoriteiten hebben namelijk uitgelegd dat de maatregel een aan JCD verleende compensatie is voor de vroegtijdige weghaling van bepaalde installaties en een dergelijke maatregel is in wezen een individuele maatregel, en in dit kader geeft de vaststelling van een economisch voordeel (zie punt 3.4.2.2) normaliter aanleiding tot een vermoeden van selectiviteit. Omdat niets op het tegendeel wijst, is dit vermoeden in casu van toepassing en volstaat het om de maatregel selectief te verklaren.

(100) Er kan ook worden opgemerkt dat het niet mogelijk is om aan te nemen dat de maatregel niet selectief is louter omdat JCD zich in een unieke juridische en feitelijke situatie bevindt ten gevolge van het feit dat zij de enige is die van de maatregel kan profiteren, aangezien zij de enige is die beschikt over de onder het contract van 1984 vallende installaties.

(101) In het reeds aangehaalde Orangearrest heeft het Hof van Justitie namelijk het standpunt van het Gerecht ([38]) bevestigd dat "*[…] het criterium van vergelijking van de begunstigde met andere marktdeelnemers die zich, gelet op de door die maatregel nagestreefde doelstelling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, berust op en wordt gerechtvaardigd door het kader waarbinnen het selectieve karakter van maatregelen die potentieel algemeen van toepassing zijn, wordt beoordeeld, en derhalve niet relevant is wanneer het, zoals in casu, gaat om het beoordelen van het selectieve karakter van een ad-hocmaatregel die slechts betrekking heeft op één onderneming […]*".

(102) In casu is het overduidelijk dat het behoud van de installaties een ad-hocmaatregel zonder algemene draagwijdte is, die dus duidelijk selectief is.

3.4.2.4. Vervalsing van de mededinging en gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten

(103) Overheidssteun voor ondernemingen vormt slechts staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, als daardoor de mededinging wordt vervalst of dreigt te worden vervalst en alleen voor zover die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Vervalsing van de mededinging

(104) Een door de staat toegekende steunmaatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen wordt versterkt ([39]).

(105) Het is voldoende dat er op het moment van inwerkingtreding van een steunmaatregel op de betrokken markt daadwerkelijk een situatie van concurrentie bestaat om te kunnen spreken van een maatregel van de staat of een met staatsmiddelen bekostigde maatregel die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen of dreigen te vervalsen ([40]). Een vervalsing van de mededinging wordt dus vermoed zodra de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of kan zijn.

(106) Aangezien JCD actief is op een markt waarop verschillende ondernemingen van de sector met elkaar concurreren (de markt voor buitenreclame op klein formaat), zou de toekenning of het voordeel van steun ten gunste van één van de aanwezige spelers gevolgen hebben waardoor de mededinging kan worden vervalst.

Gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten

(107) In de rechtspraak van de Unierechter is vastgesteld dat elke vorm van steunverlening aan een onderneming die op de interne markt actief is, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden ([41]).

([38]) Arrest van het Gerecht van 6 februari 2016, *Orange/Commissie*, in zaak T-385/12, ECLI:EU:T:2015:117.

([39]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, *Philip Morris/Commissie*, in zaak 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11, en arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, *Alzetta e.a/Commissie*, in gevoegde zaken T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met T-607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

([40]) Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, in zaak C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 40.

([41]) Arrest van het Gerecht van 4 april 2001, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie*, in zaak T-288/97, ECLI:EU:T:1999:125, punt 41.

(108) Volgens vaste rechtspraak is de Commissie niet verplicht een economische analyse te verrichten van de werkelijke situatie op de betrokken markten, het marktaandeel van de ondernemingen die de steun ontvangen, de positie van de concurrerende ondernemingen of de handelsstromen tussen de lidstaten ([42]). In het geval van onrechtmatig toegekende steun is de Commissie niet verplicht de werkelijke invloed van die steun op de mededinging en het handelsverkeer aan te tonen.

(109) De betrokken maatregel (behoud van reclame-installaties zonder betaling van huur of belastingen na de in bijlage 10 vastgestelde data) ten gunste van JCD versterkt haar positie op de markt voor reclame-installaties in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en maakt het voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen moeilijker om die markt te penetreren ([43]). De Commissie stelt daarenboven vast dat in casu zowel JCD als CCB actief is in andere lidstaten van de Europese Unie ([44]). Bovendien moet worden beklemtoond dat de adverteerders vaak internationale groepen zijn die in veel landen actief zijn en dat in bepaalde gevallen de reclamecampagnes zelf een internationale dimensie hebben.

(110) De maatregel kan dus gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten.

(111) Opgemerkt zij evenwel dat de Belgische autoriteiten erkennen dat er sprake is van een voordeel ten gunste van JCD, maar van mening zijn dat een beroep kan worden gedaan op de de-minimisverordening van 2006.

(112) Hun redenering berust op een berekening van het bedrag van dit voordeel waarbij wordt uitgegaan van een logica van compensatie tussen laattijdig en vroegtijdig weggehaalde installaties.

(113) De Belgische autoriteiten zijn namelijk van mening (zie de overwegingen 51-52) dat JCD over het geheel genomen een economisch voordeel heeft genoten, maar uitsluitend vanwege een disbalans tussen het aantal installaties dat vroegtijdig, vóór de geplande datum van weghaling, is weggehaald en het aantal installaties dat na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling behouden bleef. Volgens hen heeft JCD, op basis van een tussen de partijen overeengekomen compensatiemechanisme, enerzijds afstand gedaan van een besparing op het vlak van huur en belastingen door te aanvaarden installaties vroegtijdig te verwijderen, terwijl zij anderzijds een besparing op het vlak van huur en belastingen heeft genoten doordat installaties na de geplande datum van weghaling behouden bleven.

(114) Volgens de Belgische autoriteiten zou JCD, blijkens de berekening van het verschil tussen de besparingen waarvan JCD door de vroegtijdige weghalingen heeft afgezien en de bijkomende besparingen die zij heeft genoten doordat zij installaties langer heeft behouden dan in bijlage 10 was gepland, tussen december 1999 en 2011 slechts een beperkt financieel voordeel van ten hoogste [100 000-150 000] EUR hebben genoten.

(115) Voor zover de Belgische autoriteiten van mening zijn dat het aan JCD verleende voordeel niet meer zou kunnen bedragen dan [100 000-150 000] EUR, voeren zij aan dat de maatregel met gemak onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening van 2006 zou kunnen vallen.

(116) In dit verband moet in dit stadium worden opgemerkt dat er voor de beoordeelde periode eigenlijk twee de-minimisverordeningen relevant zijn:

a) Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun (hierna "de de-minimisverordening van 2001"), geldig van februari 2001 tot en met 31 december 2006, waarin is bepaald dat bepaalde steun voor een klein bedrag (minder dan 100 000 EUR over een periode van drie belastingjaren) wordt geacht geen gevolgen te hebben voor het handelsverkeer tussen de lidstaten, en dus niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU voldoet;

b) de de-minimisverordening van 2006, geldig van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013, waarin is bepaald dat bepaalde steun voor een klein bedrag (minder dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren) wordt geacht geen gevolgen voor het handelsverkeer tussen de lidstaten te hebben, en dus niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU voldoet.

([42]) Arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, *Commissie/Nederland*, in zaak C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punt 131.

([43]) Zie in die zin het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, *Libert e.a.*, in gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288.

([44]) Zo is de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de Villo-concessie uitgeschreven aanbesteding in het *Publicatieblad van de Europese Unie* gepubliceerd.

(117) Om te beginnen is de Commissie van oordeel, zoals uitgelegd in punt 3.4.2.2, dat het voordeel groter is dan door de Belgische autoriteiten wordt aangenomen, aangezien bij de berekening van dit voordeel rekening moet worden gehouden met alle huur en belastingen die JCD niet heeft betaald op de langer behouden reclame-installaties. Opgemerkt zij dat de Commissie het totale voordeel dat aan JCD is verleend, niet exact kan berekenen, omdat de Belgische autoriteiten weigeren die informatie te verstrekken, maar het bedrag van de aan JCD verleende steun is in elk geval hoger dan 200 000 EUR. De de-minimisverordeningen zijn dus niet van toepassing en de Commissie kan het argument van de Belgische autoriteiten niet aanvaarden.

(118) Zelfs als een van de de-minimisverordeningen van toepassing was (quod non), merkt de Commissie ook op dat de controlevoorwaarden die in artikel 3 van de de-minimisverordening van 2001 en artikel 3 van de de-minimisverordening van 2006 zijn vastgesteld, in elk geval niet zijn vervuld. De Belgische autoriteiten hebben de regeling namelijk niet echt bij aanvang als een de-minimissteun beschouwd en hebben dus geen van de in die verordeningen vastgestelde maatregelen genomen.

(119) De maatregel voldoet evenmin aan de transparantievoorwaarden die in artikel 2, lid 4, van de de-minimisverordening van 2006 zijn vastgesteld, namelijk: "*Deze verordening is alleen van toepassing op steun waarvan, ongeacht de vorm ervan, het bruto-subsidie-equivalent vooraf precies kan worden berekend zonder dat een risicoanalyse hoeft te worden uitgevoerd (hierna "transparante steun" genoemd).*" In casu hebben de Belgische autoriteiten geen enkel document overgelegd dat zou kunnen wijzen op het bestaan van een berekening die voorafging aan de toekenning van de steunmaatregel, noch op een specifieke controle van het evenwicht tussen de vroegtijdige en de laattijdige weghalingen, wat de basis is waarop de Belgische autoriteiten het steunbedrag van [100 000-150 000] EUR hebben berekend.

(120) Bijgevolg kan de betrokken steun niet onder het toepassingsgebied van de de-minimisverordening vallen.

(121) De Commissie concludeert dat de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

3.4.2.5. Conclusie

(122) Gelet op hetgeen voorafgaat, concludeert de Commissie dat het behoud van de onder het contract van 1984 vallende installaties na hun geplande datum van weghaling impliceert dat aan JCD staatssteun werd toegekend die uit twee onderdelen bestond (huur en belastingen).

3.4.3. *Rechtmatigheid van de steun*

(123) De Commissie stelt vast dat de maatregel waarop dit onderdeel van de klacht betrekking heeft en die staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, niet overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU is aangemeld.

(124) De Belgische autoriteiten hebben geen rechtvaardiging voor een vrijstelling van aanmelding aangevoerd en bijgevolg is de maatregel onrechtmatig.

3.4.4. *Verenigbaarheid met de interne markt*

(125) Voor zover de exploitatie door JCD van bepaalde reclame-installaties die in uitvoering van het contract van 1984 op het grondgebied van de Stad Brussel zijn geplaatst, na hun geplande datum van weghaling (zoals vastgesteld in bijlage 10 bij het contract van 1999) staatssteun impliceert in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet worden nagegaan of die maatregelen als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.

(126) Steunmaatregelen van een staat kunnen verenigbaar met de interne markt worden verklaard op grond van de afwijkingen waarin artikel 106, lid 2, en artikel 107, leden 2 en 3, VWEU voorzien. De Belgische autoriteiten hebben echter geen enkel argument aangevoerd dat aantoont dat een van die afwijkingen in casu van toepassing is.

(127) De Commissie wijst er om te beginnen op dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt. De Belgische autoriteiten hebben echter geen enkel argument aangevoerd voor de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen. De afwijkingen waarin artikel 107, lid 2, en artikel 107, lid 3, onder a) tot en met d), VWEU voorzien, zijn in casu niet van toepassing, aangezien de betrokken maatregel niet wordt gerechtvaardigd door de doelstellingen die in die bepalingen worden genoemd.

(128) Ten slotte zijn de contracten van 1984 en 1999 zuiver commerciële contracten en wordt JCD volgens de voorwaarden daarvan niet met een openbare dienst belast. De afwijking waarin artikel 106, lid 2, VWEU met betrekking tot compensaties voor het verrichten van een openbare dienst voorziet, is dus niet van toepassing.

(129) De Commissie is dus van oordeel dat het behoud van onder het contract van 1984 vallende installaties na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde datum van weghaling, zonder betaling van huur of belastingen, tot gevolg had dat de lasten die JCD normaliter bij de uitoefening van haar activiteit zou moeten dragen, werden verminderd, en dat de maatregel bijgevolg als exploitatiesteun moet worden beschouwd die niet verenigbaar is met de interne markt.

(130) Gelet op de bovenstaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat JCD door het behoud van onder het contract van 1984 vallende installaties na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde datum van weghaling, zonder betaling van huur of belastingen, onrechtmatige staatssteun heeft genoten die onverenigbaar is met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Die steun moet worden teruggevorderd voor zover de terugvordering niet is verjaard uit hoofde van artikel 17 van Verordening (EU) 2015/1589.

3.4.5. *Bedrag van de onverenigbare steun*

(131) Het algemene beginsel dat voor de berekening van het bedrag van de onverenigbare steun wordt toegepast, bestaat erin het bedrag te ramen van de huur en belastingen die de Stad Brussel had moeten innen als de maatregel niet was genomen.

(132) De Commissie is van oordeel dat de berekening van het bedrag van de onverenigbare steun moet gebeuren voor elke onder het contract van 1984 vallende installatie die na 15 september 2001 ([45]) is behouden, waarbij wordt uitgegaan van de uit hoofde van het contract van 1999 verschuldigde huurgelden en de belastingen die in de regel voor reclame-installaties van toepassing zijn ([46]) tussen de aanvankelijk voor de weghaling vastgestelde datum ([47]) (indien die na 15 september 2001 valt) of 15 september 2001 (indien de aanvankelijk voor de weghaling vastgestelde datum vóór 15 september 2001 viel) en de datum waarop de weghaling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

(133) Zoals aangegeven in de overwegingen 111-114, komen de Belgische autoriteiten tot de conclusie dat het bedrag van de mogelijk aan JCD toegekende steun [100 000-150 000] EUR zou bedragen, waarbij zij zich baseren op een compensatie tussen onder het contract van 1984 vallende installaties die langer zijn behouden en vroegtijdig weggehaalde installaties. De berekening van de Belgische autoriteiten is gebaseerd op deurwaardersexploten van 3 december 2007 en 21 december 2009 die op verzoek van CCB zijn opgesteld. De Belgische autoriteiten zijn van mening dat die deurwaardersexploten aantonen dat de installaties die vóór de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling waren weggehaald, in 2007 meer reclamezijden telden dan de installaties die na de in bijlage 10 vastgestelde datum van weghaling behouden bleven. Alleen het deurwaardersexploot van 21 december 2009 dat op verzoek van CCB is opgesteld, zou aantonen dat de balans naar JCD was doorgeslagen. De Belgische autoriteiten zijn van mening dat JCD daardoor bij de uitvoering van de aanbesteding weliswaar enig voordeel kan hebben genoten, maar dat dit voordeel slechts voor de dienstjaren 2007 tot 2011 hoeft te worden berekend zonder risico van bevoordeling van JCD.

(134) Zoals uitgelegd in punt 3.4.2.2, is de Commissie van oordeel dat de argumentatie van de Belgische autoriteiten op basis van een compensatiemechanisme ongegrond is en dat het aan JCDecaux verleende voordeel overeenstemt met alle besparingen die de onderneming heeft gerealiseerd door de voortzetting van de exploitatie van de onder het contract van 1984 vallende installaties, in plaats van de vervanging van die installaties door installaties die conform het contract van 1999 waren.

(135) Het argument van de Commissie op dit punt is overigens bevestigd in een arrest van het Hof van Beroep Brussel van 29 april 2016 ([48]). In dat arrest bevestigt het Hof van Beroep dat JCD de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde data van weghaling niet in acht heeft genomen en derhalve zonder recht noch titel tal van reclame-installaties op het openbaar domein van de Stad Brussel heeft geëxploiteerd.

(136) Meer bepaald verwerpt het Hof van Beroep het idee van een compensatiemechanisme zoals dat door de Belgische autoriteiten wordt aangevoerd voor het oude meubilair dat na de geplande datum van weghaling behouden zou zijn gebleven in ruil voor de vroegtijdige vervanging van oud meubilair, omdat een dergelijk mechanisme niet was gepland of toegestaan in het contract van 1984. Het Hof van Beroep bevestigt dat uit geen enkel stuk blijkt dat JCD na de toewijzing van de aanbesteding van 1999 de uitdrukkelijke goedkeuring van de Stad Brussel heeft gekregen voor een "omwisseling" van reclame-installaties. Het Hof van Beroep verwerpt het beroep en bevestigt het vonnis

([45]) Op grond van de verjaringstermijn van tien jaar is terugvordering verboden vóór 15 september 2001.

([46]) Voor de berekening van het bedrag van de onverenigbare steun met betrekking tot de belasting moet worden uitgegaan van de artikelen 3, 4 en 5 van het reglement van 17 oktober 2001, de artikelen 4 tot en met 7 van het reglement van 18 december 2006 en de artikelen 4, 5 en 6 van de belastingreglementen van 17 december 2007, 15 december 2008, 9 november 2009, 20 december 2010 en 5 december 2011.

([47]) Die data zijn vermeld in bijlage 10.

([48]) Arrest van het Hof van Beroep Brussel van 29 april 2016 (9de kamer) in het kader van zaak 2011/AR/140.

dat de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel op 13 december 2010 heeft gewezen. Het bevestigt dat JCD, door zonder recht noch titel reclame-installaties te exploiteren op het openbaar domein van de Stad Brussel, objectief onrechtmatige handelingen heeft gesteld die strijdig zijn met de eerlijke handelspraktijken, omdat de exploitatie in haar netwerk van reclame-installaties die er niet (meer) mochten zijn, JCD een onrechtmatig concurrentievoordeel verschaft waardoor zij adverteerders kon wegkapen bij haar concurrent CCB.

(137) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de berekening van het bedrag van de onverenigbare steun alleen mag worden gebaseerd op de huur en belastingen die niet zijn geïnd op de laattijdig weggehaalde installaties, zonder toepassing van enige compensatielogica. Daarvoor moeten de Belgische autoriteiten voor elke betrokken installatie en elke relevante periode de bestaande huur in aanmerking nemen en de belastingen die voor een installatie van dezelfde oppervlakte voortvloeien uit de belastingreglementen van 2001 en daarna.

(138) In dit verband is bij het belastingreglement van 17 oktober 2001 inzake publiciteit van tijdelijke aard in openbare ruimten voor de dienstjaren 2002 tot en met 2006 een belasting op publicitaire aankondigingen van tijdelijke aard in openbare ruimten ingevoerd. De Stad Brussel heeft ook het belastingreglement van 18 december 2006 aangenomen, dat voorzag in dezelfde belasting voor het dienstjaar 2007. Vanaf het dienstjaar 2008 heeft de Stad Brussel een belasting specifiek op de reclame-inrichtingen ingevoerd ([49])

(139) De Commissie is van oordeel dat de belastingreglementen inzake reclame-inrichtingen automatisch van toepassing hadden moeten zijn op de onder het contract van 1984 vallende installaties die laattijdig zijn weggehaald en dat de belastingvrijstelling waarin die reglementen voorzien voor de laattijdig weggehaalde installaties van 1984 een afwijking van het referentiestelsel is.

(140) Opgemerkt zij dat de Stad Brussel aanvankelijk van mening was dat de installaties die waren geplaatst in uitvoering van de aanbesteding van 1999 en die haar toebehoorden, krachtens een belastingvrijstelling voor de aankondigingen van de Stad Brussel ([50]) waarin het belastingreglement van 17 oktober 2001 voorzag, niet

([49]) Belastingreglementen van 17 december 2007, 15 december 2008, 9 november 2009, 20 december 2010 en 5 december 2011. In artikel 2 van die reglementen is het volgende bepaald: "De reclame-inrichtingen die in dit reglement geviseerd worden zijn de publicitaire inrichtingen, de tijdelijke publicitaire inrichtingen, de publicitaire voertuigen en de publicitaire stands." De artikelen 4, 5 en 6 hadden betrekking op de berekening van de belasting. In artikel 4 (Belasting op de publicitaire inrichtingen) is met name het volgende bepaald:

a) "Het belastingtarief voor publicitaire inrichtingen bedraagt 150,00 EUR per dienstjaar per m^2.

b) §1. Het belastingtarief voor publicitaire inrichtingen die uitsluitend bestemd zijn voor publiciteit met culturele, sociale, sportieve doeleinden en gelijkstelbare publiciteit met inbegrip van de publiciteit voor films, artistieke creaties en het ter kennis brengen van de organisatie van beurzen, congressen, salons of circussen bedraagt 50,00 EUR per dienstjaar per m^2.
§2. Nochtans, indien meer dan 1/7 van de zichtbare publicitaire oppervlakte gebruikt wordt voor vermeldingen, namen of logo's van commerciële aard, dan worden de publicitaire inrichtingen die uitsluitend bestemd zijn voor publiciteit met culturele, sociale, sportieve doeleinden en gelijkstelbare publiciteit met inbegrip van de publiciteit voor films, artistieke creaties en het ter kennis brengen van de organisatie van beurzen, congressen, salons of circussen belast aan het tarief voorzien in punt a) van dit artikel.

c) De belasting is verschuldigd voor het hele dienstjaar wat ook de datum van installatie of wegnemen van de betrokken publicitaire inrichting is."

In artikel 5 (Belasting op de tijdelijke publicitaire inrichtingen) is met name het volgende bepaald: […]

In artikel 6 (Gemeenschappelijke bepalingen voor de artikelen 4 en 5) is het volgende bepaald:

a) De belasting is verschuldigd per publicitaire inrichting.

b) §1. Voor de berekening van de belasting, wordt elke fractie van m^2 geteld voor een volledige m^2.
§2. Als uitzondering op §1, gebeurt de taxatie voor publicitaire inrichtingen van minder dan 4 m^2, per schijf of fractie van 0,25 m^2 tegen het tarief vastgesteld per m^2 gedeeld door 4.

c) Voor de publicitaire inrichtingen uitgerust met meerdere publicitaire kanten, wordt het belastingtarief vermenigvuldigd met het aantal publicitaire kanten.
   a. Voor de publicitaire inrichtingen uitgerust met een systeem dat de opeenvolging of het defileren van meerdere publicitaire boodschappen langs één zelfde kant toelaat, wordt het belastingtarief verdubbeld.

d) Indien de oppervlakte van de publicitaire inrichting verschilt van de zichtbare publicitaire oppervlakte, wordt de taks berekend op basis van de zichtbare publicitaire oppervlakte.

([50]) Artikel 5 bepaalde onder meer het volgende: "*Worden door onderhavig reglement vrijgesteld van de belasting: — de aankondigingen die gedaan worden door de Stad of door organismen die door haar opgericht werden of gefinancierd worden of van haar afhankelijk zijn. […]*" Zoals gepreciseerd in de opmerkingen van de Belgische autoriteiten van 20 februari 2017 in antwoord op de aanvullende vragen van de Commissie van 14 februari 2017, heeft de Stad Brussel nooit zelf reclame-installaties geëxploiteerd. Voor die exploitatie is steeds een beroep gedaan op derden. De enige reclame-installaties die aan de Stad Brussel toebehoren, zijn die welke het voorwerp uitmaken van de op 14 oktober 1999 gegunde overheidsopdracht, die aan het einde van de termijn verlengd is. De huidige opdrachtnemer, namelijk CCB, betaalt huur voor de reclame-installaties alsook de toepasselijke belastingen.

belastbaar waren, wat in tegenspraak zou kunnen lijken met het standpunt van de Commissie in overweging 139. In artikel 9 van het belastingreglement van 17 december 2007, en daarna in de belastingreglementen van 15 december 2008, 9 november 2009, 20 december 2010 en 5 december 2011, is namelijk vervolgens een vrijstellingsbepaling specifiek voor de reclame-inrichtingen van de Stad Brussel ingevoerd ([51]).

(141) De Belgische autoriteiten hebben echter ook aangegeven dat de Stad Brussel later heeft besloten dat een belastingvrijstelling van de reclame-installaties om de loutere reden dat ze toebehoorden aan de Stad Brussel, terwijl zij niet de exploitant daarvan was, een onbillijkheid creëerde ten opzichte van de exploitanten van andere reclame-installaties. Zij heeft bijgevolg besloten belastingen te innen op de onder het contract van 1999 vallende installaties en de eerste kohieren dateren van 29 juli 2011 en hadden betrekking op het dienstjaar 2009. De Belgische autoriteiten hebben uitgelegd dat het op grond van artikel 6 van de wet van 24 december 1996, die sindsdien is ingetrokken bij een ordonnantie van 3 april 2014, niet mogelijk was de belasting met terugwerkende kracht toe te passen voor een periode van meer dan drie jaar te rekenen vanaf 1 januari van het dienstjaar.

(142) Op basis van de door de Belgische autoriteiten voorgestelde redenering is de Commissie van oordeel dat de belastingen op de reclame-inrichtingen normaliter van toepassing zouden zijn op de onder het contract van 1999 vallende installaties en dat er dus geen tegenstrijdigheid is met haar standpunt dat ook op de laattijdig weggehaalde installaties van 1984 belastingen zouden moeten worden geheven.

(143) De Commissie merkt in dit verband op dat in de twee vonnissen van 4 november 2016 van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, waarin wordt vastgesteld dat JCD de gemeentebelasting op reclame niet verschuldigd is voor de reclame-installaties die aan de Stad Brussel toebehoren in uitvoering van de op 14 oktober 1999 aan JCD gegunde opdracht, de kwestie van de verenigbaarheid met de staatssteunregels niet aan bod komt.

(144) De berekening van het bedrag van de door JCD bespaarde huur en belastingen is niet bijzonder moeilijk en de Belgische autoriteiten hebben die berekening al gedeeltelijk gemaakt in het kader van hun argumentatie in verband met de de-minimisverordening (zie de overwegingen 52-53). De Belgische autoriteiten hebben de Commissie echter geen schatting van het totale steunbedrag verstrekt, ondanks herhaalde verzoeken daartoe van de Commissie. CCB heeft van haar kant een schatting ingediend van het bedrag van de terug te vorderen steun, die ongeveer 2 miljoen EUR bedraagt.

4. **ANALYSE VAN HET ONDERDEEL VILLO!**

4.1. **Redenen om de procedure in te leiden**

(145) In het inleidingsbesluit was de Commissie was van oordeel dat wat betreft de bijkomende maatregelen (de vrijstelling van bepaalde retributies of de neutralisering van bepaalde belastingen op gemeentelijk en gewestelijk niveau (zie overweging 22), verbonden aan de exploitatie van de concessie van de openbare dienst Villo in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door JCD, de cumulatieve criteria met betrekking tot staatssteun vervuld waren en dat die maatregelen dus staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(146) Met name het argument van de Belgische autoriteiten dat die maatregelen op basis van de Altmark-rechtspraak aan die kwalificatie zouden kunnen ontsnappen aangezien JCD door middel van een transparante aanbesteding was geselecteerd, leek in casu niet van toepassing omdat die bijkomende maatregelen geen deel uitmaakten van die aanbesteding: zij waren immers na de aanbesteding toegekend in het kader van de onderhandelingen over de Villo-concessie. Volgens de Belgische autoriteiten bedragen die bijkomende maatregelen ten hoogste ongeveer [400 000-500 000] EUR per jaar (zie overweging 22).

(147) Voorts had de Commissie ernstige twijfels over de verenigbaarheid van de bijkomende maatregelen met Beschikking 2005/842/EG van de Commissie ([52]) (hierna "de DAEB-beschikking van 2005" genoemd) en het DAEB-besluit van 2012, die door de Belgische autoriteiten worden aangevoerd. De Commissie betwijfelde met name of de controles van de concessie die door de Belgische autoriteiten worden verricht (waarbij de kosten van de opdracht maar niet de inkomsten op gedetailleerde wijze werden gevolgd), volstonden om elke overcompensatie te voorkomen. De Commissie twijfelde ook volgens welke precieze regels de reclame-inkomsten van de door JCD op nationaal niveau onderhandelde contracten in de analytische boekhouding van JCD aan de Villo-concessie werden toegewezen.

([51]) Artikel 9 van het belastingreglement van 17 december 2007 voorziet uitdrukkelijk in een vrijstelling voor de publicitaire inrichtingen van de Stad of organismen gecreëerd door, of ondergeschikt aan de Stad.

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

(148) Om al de bovengenoemde redenen heeft de Commissie besloten de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde procedure in te leiden ten aanzien van de desbetreffende maatregel en heeft zij de Belgische autoriteiten en elke belanghebbende partij verzocht haar relevante inlichtingen en opmerkingen over die maatregel te verstrekken.

4.2. **Opmerkingen van belanghebbenden over het inleidingsbesluit**

(149) De Commissie heeft van verschillende belanghebbenden (CCB, JCD en een belanghebbende derde die anoniem wilde blijven) opmerkingen ontvangen die hieronder worden samengevat.

4.2.1. *Opmerkingen van CCB*

(150) De Commissie heeft opmerkingen van CCB ontvangen bij brief van 16 juli 2015.

(151) CCB is van mening dat JCD bij de exploitatie van de Villo-concessie staatssteun heeft ontvangen en voert argumenten aan met name wat de criteria van staatsmiddelen en voordeel betreft.

4.2.1.1. Staatsmiddelen

(152) Door JCD het recht te verlenen om het openbare domein voor reclamedoeleinden te gebruiken en te exploiteren (zie de overwegingen 19 tot en met 22) zonder daarvoor betaling van een tegenprestatie te vragen, hebben de Belgische autoriteiten van overheidsinkomsten afgezien en hebben zij JCD een economisch voordeel verschaft dat staatssteun vormt ([53]).

4.2.1.2. Voordeel

(153) Volgens CCB voldoet de aan JCD verleende compensatie aan geen enkele van de door het Altmark-arrest vastgestelde criteria.

Eerste criterium van het Altmark-arrest

(154) Volgens CCB vormt de exploitatie van de Villo-dienst geen taak van openbaredienstverlening die een onderneming, indien zij zich door haar eigen commerciële belangen zou laten leiden, niet zonder compensatie, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren ([54]). Zij verwijst daarbij naar talrijke andere Europese steden waar geautomatiseerde fietsverhuurdiensten al op bevredigende wijze onder commerciële voorwaarden worden geleverd ([55]).

Tweede criterium van het Altmark-arrest

(155) Uit het bestek blijkt dat belangrijke onderdelen zoals de duur van de concessie, de regels voor de financiering van de dienst en de deelname van de concessiegever aan de financiering van de dienst zeer vaag gedefinieerd waren ([56]) en dat de voornaamste parameters van het systeem voor de financiering van de dienst hierin bijgevolg niet op duidelijke en transparante wijze waren vastgesteld.

Derde criterium van het Altmark-arrest

(156) Volgens CCB is er geen controle geweest, noch vooraf, noch achteraf, van de omvang van de in het kader van de Villo-concessie aan JCD verleende voordelen en blijft de precieze financiële impact van de aan JCD verleende belastingvrijstellingen onbekend. Bijgevolg kan de afwezigheid van overcompensatie niet worden gegarandeerd.

([53]) Zie punt 33 van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).
([54]) Ibidem, punt 47.
([55]) Barcelona en Antwerpen worden als voorbeeld genoemd.
([56]) Wat de financiering betreft, vermeldde het bestek bijvoorbeeld dat de concessiegever openstaat voor verschillende financieringswijzen.

Vierde criterium van het Altmark-arrest

(157) CCB constateert dat de toekenning van de Villo-concessie aan JCD heeft plaatsgevonden na een onderhandelingsprocedure met bekendmaking, die slechts in uitzonderlijke gevallen toereikend kan worden geacht om aan het vierde criterium van het Altmark-arrest te voldoen. Aangezien er na de aanbesteding bijkomende maatregelen met betrekking tot essentiële onderdelen van de concessie zijn genomen (zoals de toekenning van vrijstellingen van gemeentebelastingen), kan volgens CCB niet worden geconcludeerd dat met die aanbesteding de exploitant kan worden geselecteerd die de dienst van algemeen economisch belang tegen de laagste kost levert.

4.2.1.3. Verenigbaarheid

(158) De conclusie van de Commissie in het inleidingsbesluit dat de verenigbaarheid van de maatregelen moet worden onderzocht in het licht van het DAEB-besluit van 2012, wordt door CCB betwist.

Toepasselijkheid van het DAEB-besluit van 2012

(159) CCB voert aan dat de in het kader van de exploitatie van de Villo-concessie aan JCD verleende compensaties tientallen miljoenen EUR per jaar bedragen, dus meer dan de drempel van 15 miljoen EUR per jaar die de toepasselijkheid van het DAEB-besluit van 2012 bepaalt ([57]). CCB is met name van mening dat naast de reclame-inkomsten, de door de gebruikers betaalde tarieven en de vrijstellingen van belastingen en retributies, eveneens rekening moet worden gehouden met de voordelen die aan JCD zijn toegekend wegens de vrijstelling van betaling van een vergoeding voor het gebruik en de exploitatie van het openbaar domein voor reclamedoeleinden.

Naleving van de vereisten van het DAEB-besluit van 2012

(160) CCB voert verder aan dat in casu niet voldaan is aan verschillende voorwaarden van het DAEB-besluit van 2012.

(161) **Opdracht**: CCB betwist dat de voorwaarden van de opdracht als gedefinieerd in artikel 4 van het DAEB-besluit van 2012 vervuld zijn. De ordonnantie van 25 november 2010 waarbij de exploitatie van de openbare dienst Villo wordt geregeld, werd ongeveer twee jaar na de toekenning van de Villo-concessie aangenomen ([58]). Voorts werd de Villo-overeenkomst tot 17 jaar en vier maanden verlengd, hoewel de duur in de Villo-overeenkomst op 15 jaar was vastgesteld. CCB betwist dat die duur gerechtvaardigd was door de omvang van de vereiste investeringen, zoals beschreven in overweging 99 van het inleidingsbesluit. Volgens CCB blijkt uit de jaarrekeningen van JCD dat de kosten voor de in het kader van het Villo-systeem in gebruik gestelde fietsen tegen een percentage van 20 % per jaar worden afgeschreven, hetgeen betekent dat de fietsen vijf jaar na hun installatie volledig zijn afgeschreven.

(162) **Compensatie**: het compensatiemechanisme en de parameters voor de berekening, de controle en de herziening van de compensatie worden niet op toereikende wijze beschreven. Dienaangaande is CCB, wat de toewijzing van reclame-inkomsten betreft, van mening dat de Belgische autoriteiten rekening moeten houden met het Gross Rating Point (GRP) ([59]) van de reclamezijden van Villo, en niet met de gemiddelde inkomsten uit het totaal van de door JCD in het kader van haar netwerken geëxploiteerde zijden. Met betrekking tot de voor de berekening van de compensatie in aanmerking te nemen kosten merkt CCB op dat het volgens artikel 5 van het DAEB-besluit van 2012 uitsluitend gaat om de "*kosten die voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden gemaakt*", een definitie waarin eventuele kosten met betrekking tot het opstellen en het exploiteren van reclame-installaties uitgesloten zijn.

(163) **Controle van de afwezigheid van overcompensatie**: zoals hierboven vermeld (zie overweging 156), bestaat er volgens CCB geen enkele controle op de afwezigheid van overcompensatie van JCD in het kader van de exploitatie van de Villo-concessie. Voorts zou JCD volgens de berekeningen van CCB een aanzienlijke overcompensatie hebben ontvangen.

4.2.1.4. Bedragen van de compensaties

(164) CCB betwist de uit de vrijstelling van gemeentebelastingen voortvloeiende bedragen zoals vermeld in het inleidingsbesluit. Volgens CCB zijn die vrijstellingen sinds de volledige exploitatie van de Villo-concessie in 2014 aanzienlijk toegenomen en bedragen zij ten minste 650 000 EUR per jaar, hetgeen dus veel meer is dan het beoogde maximum van [250 000-350 000] EUR per jaar (zie overweging 22).

([57]) Zie artikel 2, lid 1, onder a), van het DAEB-besluit van 2012.

([58]) Ordonnantie van 25 november 2010 tot regeling van de uitbating van een openbaar geautomatiseerd fietsverhuursysteem, Belgisch Staatsblad van 7.12.2010, artikel 2.

([59]) Het GRP is een index voor de meting van de commerciële waarde van een reclamezijde op basis van het vermogen om zo veel mogelijk consumenten te bereiken en de frequentie van de visuele contacten tussen die zijde en de geviseerde consument.

(165) Verder is CCB van mening dat de kosteloze exploitatie van de reclame-installaties op zich staatssteun vormt. CCB voert aan dat de waarde van elke reclamezijde moet worden berekend en concludeert, verwijzend naar een contract dat zijzelf met de stad Antwerpen heeft gesloten, dat de vrijstelling van betalingen ten gunste van JCD overeenstemt met een steun van nagenoeg 8 miljoen EUR per jaar.

4.2.2. *Opmerkingen van de tweede klager*

(166) De Commissie heeft op 17 juli 2015 opmerkingen van een anonieme derde ontvangen. Deze is ook van mening dat op basis van de Villo-overeenkomst staatssteun aan JCD wordt verleend.

(167) De anonieme derde betwist met name dat in deze zaak aan de voorwaarden van het Altmark-arrest is voldaan omdat de parameters voor de compensatie niet vooraf op objectieve en transparante wijze zijn vastgesteld. Er is bovendien geen controlesysteem opgezet om overcompensatie te voorkomen, waardoor mogelijke verenigbaarheid op basis van het DAEB-besluit van 2012 moet worden uitgesloten.

(168) Ten slotte verzet de anonieme derde zich "stellig" tegen het standpunt van de Belgische autoriteiten dat er voor het toewijzen van reclame-inkomsten aan de Villo-zijden een zo belangrijke verdeelsleutel als het GRP zou bestaan (zie overweging 196).

4.2.3. *Opmerkingen van JCD*

(169) JCD heeft haar opmerkingen over het inleidingsbesluit bij de Commissie ingediend bij brief van 17 juli 2015.

4.2.3.1. Aanwezigheid van staatssteun

(170) Volgens JCD wordt de Villo-overeenkomst uitsluitend gefinancierd met particuliere middelen en levert dit haar geen economisch voordeel op. Bijgevolg houdt de Villo-overeenkomst geen staatssteun in. De enige publieke middelen die in casu betrokken zouden zijn, vloeien voort uit de vrijstelling van gewestelijke retributies en de clausules inzake prijsherziening in de overeenkomsten met de gemeenten. Volgens JCD moeten die maatregelen worden beschouwd als compensaties voor de openbare dienst waarop de Altmark-rechtspraak van toepassing is. JCD voert met name de volgende argumenten aan:

Eerste criterium van het Altmark-arrest

(171) Volgens de ordonnantie tot regeling van de exploitatie van de dienst die bij de Villo-overeenkomst wordt geleverd, heeft die dienst betrekking op "*de organisatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem ten behoeve van het personenvervoer op het volledige grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*". JCD is van mening dat de verplichtingen van die dienst hoofdzakelijk erin bestaan een netwerk voor de verhuur van fietsen op te zetten dat doorlopend toegankelijk is voor de gehele bevolking tegen een aantrekkelijk tarief en waarbij verplichtingen worden ingevoerd met betrekking tot het onderhoud van het netwerk, bijvoorbeeld wat de aanwezigheid op het terrein en de vervanging van defecte fietsen betreft. Zo levert het naleven van het criterium van verrichting van openbaredienst-verplichtingen volgens JCD in casu geen moeilijkheden op.

Tweede criterium van het Altmark-arrest

(172) JCD merkt op dat de verplichting om de parameters voor de compensatie vooraf te bepalen niet betekent dat die compensatie door middel van een specifieke formule moet worden berekend. In casu zijn de voornaamste parameters van het financieringssysteem op objectieve en transparante wijze opgesomd in het bestek, dat onder meer voorziet in het volgende:

i) de concessiehouder draagt het exploitatierisico;

ii) de voorkeur van de concessiegever voor een inschrijving waarvoor geen financiële bijdrage van het Gewest is vereist, en

iii) het Gewest verleent geen financiële bijstand op forfaitaire en terugkerende basis.

(173) JCD is ook van mening dat het aan de hand van de wijze waarop de vrijstelling van gewestelijke retributies wordt verleend, mogelijk is het bedrag daarvan vooraf nauwkeurig te berekenen door het vaste bedrag van de retributie te vermenigvuldigen met het aantal geplaatste installaties.

(174) Wat de clausules inzake herziening van de prijzen betreft, zijn de financiële gevolgen daarvan vooraf bekend aangezien hiermee beoogd wordt de stijging van de gemeentebelastingen te compenseren, afgezien van het feit dat het natuurlijk onmogelijk was de evolutie van die belastingen vooraf in te schatten.

Derde criterium van het Altmark-arrest

(175) Volgens JCD kan er geen sprake zijn van overcompensatie om de volgende redenen:

i) de vrijstelling van retributie voor het gebruik van het gewestelijk openbaar domein voor reclamedoeleinden is verleend als tegenprestatie voor het aanvaarden van een aanzienlijker inkomstenverlies ten gevolge van de vermindering van het aantal reclame-installaties die ter uitvoering van de Villo-overeenkomst mogen worden geplaatst;

ii) de met de gemeenten gesloten clausules voor de prijsherziening beoogden alleen het evenwicht te beschermen van het contract dat aanvankelijk was overeengekomen in de Villo-overeenkomst en hadden een zeer beperkte financiële impact: minder dan [0-50 000] EUR voor het dienstjaar 2013 en minder dan [0 -50 000] EUR voor het dienstjaar 2014;

iii) de clausule om de wijzigingen van de gewestbelastingen te neutraliseren is een gewone clausule waarvan nooit gebruik is gemaakt;

iv) de Villo-overeenkomst is onderworpen aan een strenge controle door de Belgische autoriteiten: het aantal reclame-installaties dat in het kader van de concessie kan worden geplaatst, is nauwkeurig door de Villo-overeenkomst omschreven; de overeenkomst voorziet in strenge verplichtingen voor de operationele werking van het systeem; JCD is verplicht de autoriteiten van het Gewest informatie te verstrekken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst; JCD is krachtens de overeenkomst verplicht het beheerscomité een jaarverslag te bezorgen met de gebruiksgegevens van het systeem; het beheerscomité stelt om de drie jaar een verslag op over de technische en technologische staat van de fietsvloot; en de ordonnantie tot regeling van de exploitatie van de bij de Villo-overeenkomst verleende dienst voorziet in een jaarlijkse controle op de uitvoering van de concessieovereenkomst door de regering en het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voorts wordt de niet-naleving door JCD van de geldende wetten en van de ethische regels inzake reclame krachtens artikel 21 van de Villo-overeenkomst bestraft met een boete van 4 000 EUR per dag;

v) de Villo-overeenkomst leidt tot verliezen.

Vierde criterium van het Altmark-arrest

(176) Volgens JCD was de aanbestedingsprocedure die tot de sluiting van de Villo-overeenkomst heeft geleid, open, transparant en niet-discriminerend en bestaat er geen twijfel over dat het Gewest gekozen heeft voor de kandidaat die in staat is de openbare dienst tegen de laagste prijs voor de gemeenschap te leveren, aangezien het bod van JCD, zelfs rekening houdend met de bijkomende maatregelen die na de aanbestedingsprocedure zijn genomen, nog steeds het voordeligst is.

4.2.3.2. Verenigbaarheid

(177) Indien de Commissie zou concluderen dat de vrijstelling van de gewestelijke retributies en de prijsherzieningsclausules staatssteun vormen, betoogt JCD dat die verenigbaar zijn met de interne markt op grond van het DAEB-besluit van 2012.

Toepasselijkheid van het DAEB-besluit van 2012

(178) Krachtens artikel 2, lid 1, onder a), van het DAEB-besluit van 2012 is de toepassing ervan beperkt tot steun ten belope van maximaal 15 miljoen EUR per jaar. Volgens JCD wordt een compensatie van openbare dienst gedefinieerd als elk voordeel dat op publieke middelen wordt verleend en mogen de reclame-inkomsten alsmede de betalingen van de gebruikers niet in aanmerking worden genomen voor de toepassing van die bepaling. Bijgevolg ligt volgens JCD het jaarlijks bedrag van de beweerde steun in dit geval ver onder die drempel en is het DAEB-besluit dus van toepassing.

Naleving van de vereisten van het DAEB-besluit van 2012

(179) JCD is van mening dat de Villo-overeenkomst de bepalingen van het DAEB-besluit van 2012 naleeft en voert daartoe de volgende argumenten aan.

(180) Opdracht: JCD haalt overweging 73 van het inleidingsbesluit aan en betoogt dat de openbaredienstverplichtingen die op de exploitant van de concessie rusten, vastgesteld zijn in de Villo-overeenkomst en in de door het parlement van het Gewest aangenomen ordonnantie van 25 november 2010.

(181) Wat de duur van de opdracht betreft, is de termijn van 15 jaar volgens JCD gerechtvaardigd gelet op de omvang van de noodzakelijke investeringen. De inrichting van de stations en de levering van de fietsen vereisen aanzienlijke investeringen terwijl de Villo-overeenkomst het aantal reclame-installaties dat mag worden geplaatst en de indexering van de gebruikerstarieven beperkt. Voorts merkt JCD op dat de DAEB-beschikking van 2005, die ten tijde van de sluiting van de Villo-overeenkomst van toepassing was, geen bepaling bevat die betrekking heeft op de duur van de desbetreffende concessie.

(182) Volgens JCD was het in casu niet nodig in de opdracht regels voor de terugvordering van eventuele overcompensatie op te nemen aangezien elk risico op overcompensatie vanaf de sluiting van de Villo-overeenkomst uitgesloten was, onder meer omdat de overeenkomst op basis van een open, transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure werd toegekend.

(183) Compensatie: JCD merkt op dat voor zover de exploitatie van de concessie tot op heden verliesgevend is geweest, er geen sprake kan zijn geweest van overcompensatie. Het is dus niet nodig de exploitatiemarge van JCD te berekenen om na te gaan of die als redelijk kan worden aangemerkt en er hoeft dus niet te worden nagegaan of de referentiewaarde die gebruikt is om het bestaan van overcompensatie te kunnen uitsluiten, overschat is.

(184) Wat de toewijzing van de reclame-inkomsten uit de Villo-overeenkomst betreft, merkt JCD op dat zij de waarde van de geplaatste installaties bepaalt op basis van de dekking van de bevolking, de prestaties inzake bereikt publiek en het aantal reclamezijden, zonder de contractuele oorsprong van die reclamezijden in aanmerking te nemen en rekening houdend met de concurrentiesituatie en de lokalisering ervan in een strategisch belangrijke stad. Volgens JCD heeft het geen zin de reële waarde uitsluitend op basis van het GRP te bepalen, zoals CCB aanvoert (zie overweging 162), aangezien adverteerders die een nationale dekking zoeken geen belangstelling hebben voor één enkele verkochte reclamezijde (zelfs met een zeer hoog GRP).

(185) Controle van de compensatie: Volgens JCD kan met de operationele controles waarin de Villo-overeenkomst voorziet (zie overweging 175, onder iv)), wel degelijk de afwezigheid van overcompensatie worden gegarandeerd.

4.2.3.3. Bedrag van de compensaties

(186) Wat de vrijstelling van retributies voor het gebruik van het gewestelijk openbaar domein betreft, verduidelijkt JCD dat zij in het kader van de onderhandelingen die aan de sluiting van de Villo-overeenkomst voorafgingen, aanvaard heeft het aantal in het kader van de concessie voor openbare dienst te plaatsen reclame-installaties te verminderen ten opzichte van wat zij in haar offerte had voorgesteld.

(187) Het aantal losstaande installaties van 2 m^2 en het aantal installaties van 8 m^2 werd met 25 eenheden verminderd. Als tegenprestatie hiervoor heeft het Gewest JCD een vrijstelling van retributie voor het gebruik van het gewestelijk openbaar domein verleend voor de krachtens de Villo-overeenkomst geplaatste installaties van 8 m^2.

(188) Die vrijstelling bedraagt maximaal [50 000-150 000] EUR per jaar (zie overweging 22).

(189) Wat de neutralisering van wijzigingen van gemeentebelastingen betreft, verduidelijkt JCD dat de financiële repercussies daarvan in de praktijk zeer beperkt zijn. Zij zijn afhankelijk van de inkohiering van de betrokken belastingen en de facturering door JCD. De retributies die JCD in haar facturen heeft aangerekend door de toepassing van de prijsherzieningsclausules, zouden in de praktijk tot 2017 minder dan [0-50 000] EUR per jaar belopen hebben.

4.3. **Opmerkingen van België**

4.3.1. *Opmerkingen van België over het inleidingsbesluit*

(190) De Belgische autoriteiten hebben hun opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend bij brief van 21 mei 2015.

4.3.1.1. Aanwezigheid van staatssteun

(191) De Belgische autoriteiten hebben hun oorspronkelijke standpunt bevestigd dat de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst met JCD voorziet, aan alle Altmark-criteria voldoen en dat die maatregelen derhalve geen staatssteun vormen.

(192) Zij voeren met name de volgende argumenten aan:

Eerste criterium van het Altmark-arrest

(193) Door de promotie van een milieuvriendelijk vervoermiddel dat een antwoord biedt op de mobiliteitsproblemen in Brussel, worden bij de terbeschikkingstelling aan het publiek van een geautomatiseerd systeem voor de verhuur van fietsen onbetwistbaar doelstellingen van algemeen belang nagestreefd.

Tweede criterium van het Altmark-arrest

(194) Volgens de Belgische autoriteiten bevatte het bestek op basis waarvan JCD en CCB hun gedetailleerde offerte hebben opgesteld, de voornaamste parameters van het financieringssysteem:

i) de inkomsten van het systeem die volledig van particuliere oorsprong zijn;

ii) geen enkele directe subsidie of directe compensatie voor de verliezen van de concessie, en

iii) het exploitatierisico dat volledig door de concessiehouder wordt gedragen.

Derde criterium van het Altmark-arrest

(195) De Belgische autoriteiten zijn in de eerste plaats van mening dat de gunning van de concessie plaatsvond op basis van een open, transparante en niet-discriminerende openbare aanbesteding, hetgeen doet vermoeden dat er geen sprake is van overcompensatie. Voor zover het Gewest de betaling van een directe compensatie als tegenprestatie voor de concessie uitdrukkelijk heeft uitgesloten, kan wegens de open, transparante en niet-discriminerende aard van de procedure noodzakelijkerwijs elk risico op overcompensatie worden uitgesloten.

(196) In de tweede plaats hebben de financiële maatregelen waarin de concessie voorziet geen aanleiding gegeven tot overcompensatie voor JCD. De Belgische autoriteiten maken de volgende opmerkingen:

i) de vrijstelling van retributies voor het gebruik van het openbaar domein van het Gewest die JCD genoot, voor een maximaal bedrag van [50 000-150 000] EUR per jaar, dekte slechts een klein gedeelte van de totale kosten voor de exploitatie van de concessie en bedroeg [0-5] % van die kosten in 2012;

ii) de neutralisering van de eventuele toekomstige wijzigingen van de gewestbelastingen (zie overweging 22) is een gewone clausule in langlopende concessieovereenkomsten, die met name gerechtvaardigd wordt door de autonome fiscale bevoegdheid van het Gewest en door het feit dat niet in een compensatie wordt voorzien in geval van verliezen bij de exploitatie van de concessie. Er heeft in casu geen verhoging van de gewestbelastingen en lasten plaatsgevonden en de clausule inzake neutralisering is dus nooit toegepast;

iii) de prijsherzieningsclausules in de bilaterale overeenkomsten met de gemeenten (zie overweging 22) voorzien alleen maar in een onafhankelijk correctiemechanisme om het evenwicht van het contract te garanderen en hebben geen invloed op het niveau van de gemeentebelasting dat de gemeenten vrij kunnen blijven herzien. Zoals uiteengezet in overweging 82 van het inleidingsbesluit zou die neutralisering overeenstemmen met een maximaal bedrag van [50 000-100 000] EUR tot [250 000-350 000] EUR, afhankelijk van het tarief dat voor de vergelijking in aanmerking wordt genomen.

iv) wat de toewijzing van de reclame-inkomsten betreft, past JCD op elk contract een waarderingscoëfficiënt toe die overeenstemt met de toegevoegde waarde ten opzichte van het gemiddelde inkomen per zijde, een methode die in overeenstemming is met de jongste ontwikkelingen op dat gebied, en

v) de concessieovereenkomst wordt aan een systematische controle onderworpen. Enerzijds wordt op de goede uitvoering van de overeenkomst toegezien door een beheerscomité ([60]) en een begeleidingscomité, die van JCD elk jaar een verslag over de exploitatie van het systeem ontvangen. Anderzijds voorziet de ordonnantie van 25 november 2010 in een jaarlijkse controle van de uitvoering van de concessieovereenkomst door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en door het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

([60]) Het beheerscomité is ingesteld bij artikel 6 van de Villo-overeenkomst en is paritair samengesteld uit ten minste twee leden die door de minister voor Mobiliteit zijn aangewezen uit Brussel Mobiliteit en ten minste twee leden die door JCD zijn aangewezen.

Vierde criterium van het Altmark-arrest

(197) Volgens de Belgische autoriteiten is de Villo-concessie aan JCD gegund na een open, transparante en niet-discriminerende procedure. De financiële maatregelen die na de aanbesteding zijn toegevoegd (zie overweging 22), hadden alleen tot doel de vermindering van de verwachte reclame-inkomsten te compenseren en het evenwicht van het contract te bewaren voor de toekomst.

4.3.1.2. Verenigbaarheid

(198) Indien zou worden aangenomen dat de maatregelen van de Villo-overeenkomst staatssteun vormen, zouden die maatregelen volgens de Belgische autoriteiten op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar met de interne markt kunnen zijn, gelet op het volgende:

i) doordat een milieuvriendelijk vervoermiddel als alternatief voor de auto wordt bevorderd, vormt de levering van fietsen voor een fietsdeelsysteem een welomschreven doel van gemeenschappelijk belang;

ii) de bijna integraal met particuliere middelen verrichte financiering van de concessie is passend en evenredig en heeft een stimulerend effect, en

iii) de concurrentieverstoringen en de gevolgen voor het handelsverkeer zijn beperkt omdat de concessie het resultaat is van een effectieve en transparante aanbesteding die een zuiver lokaal bereik heeft.

4.3.2. *Opmerkingen van België over de opmerkingen van belanghebbenden*

(199) De Belgische autoriteiten hebben hun opmerkingen bij de opmerkingen van de belanghebbenden ingediend bij brief van 2 oktober 2015.

(200) De Belgische autoriteiten verwerpen de argumenten van de klagers. Zij voeren aan dat de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet aan alle criteria van het Altmark-arrest voldoen en derhalve geen staatssteun vormen. Subsidiair stellen de Belgische autoriteiten dat de maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt op basis van:

i) artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, en

ii) het DAEB-besluit van 2012.

4.3.2.1. Aanwezigheid van staatssteun

(201) Terwijl CCB aanvoert dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest JCD het recht zou hebben verleend om het openbare domein voor reclamedoeleinden te gebruiken en te exploiteren zonder daarvoor een tegenprestatie te vragen, verwerpen de Belgische autoriteiten die stelling en voeren zij aan dat de tegenprestatie voor de exploitatie van de reclame-installaties de openbare dienst van fietsverhuur is, zoals bepaald is in de aanbesteding.

(202) Voorts bevestigen de Belgische autoriteiten het standpunt dat zij in hun brief van 21 mei 2015 hebben ingenomen, namelijk dat in casu aan de Altmark-criteria is voldaan (zie de overwegingen 191 tot en met 197). Zij voeren nieuwe argumenten aan met betrekking tot de eerste twee criteria van het Altmark-arrest (zie de overwegingen 203 en 204).

Eerste criterium van het Altmark-arrest

(203) Volgens de Belgische autoriteiten is de stelling van CCB dat een met het Villo-systeem vergelijkbare dienst voor fietsverhuur reeds in andere Europese steden wordt geleverd zonder dat die uitdrukkelijk als dienst van algemeen economisch belang is omschreven, in casu niet relevant. Zij merken op dat het begrip dienst van algemeen economisch belang een relatief begrip is dat afhankelijk is van de feitelijke omstandigheden in elke zaak. In casu heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld af te rekenen met een bijzonder sterke autodruk, hetgeen ambitieuze en efficiënte maatregelen vereist. In het gegeven voorbeeld met betrekking tot de stad Antwerpen constateren de Belgische autoriteiten dat de desbetreffende exploitant (CCB) een directe subsidie ontvangt.

Tweede criterium van het Altmark-arrest

(204) Indien de financieringswijze nauwkeurig moest worden vastgesteld vanaf de aankondiging van de opdracht, zou de aanbesteding volgens de Belgische autoriteiten al haar nut verliezen aangezien de gegadigden geen enkele manoeuvreerruimte zouden hebben. De Belgische autoriteiten bevestigen hun standpunt dat de parameters voor de financiering van de dienst door het bestek op objectieve en transparante wijze zijn bepaald (zie overweging 194).

4.3.2.2. Verenigbaarheid

Toepasselijkheid van het DAEB-besluit van 2012

(205) Hoewel de Belgische autoriteiten zich niet aansluiten bij de waardebepaling van eventuele steun, zijn zij van mening dat het totale bedrag van de beweerde steun in elk geval ruim onder 15 miljoen EUR blijft, aangezien de zuiver particuliere inkomsten (zoals de reclame-inkomsten) niet in de berekening van de steun worden opgenomen. Bijgevolg valt het jaarlijkse bedrag van de beweerde steun volgens de Belgische autoriteiten wel degelijk binnen het toepassingsgebied van het DAEB-besluit van 2012.

Naleving van de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2012

(206) Wat de verlenging van de looptijd van de concessie betreft (zie overweging 161), gaat het volgens de Belgische autoriteiten om een aanpassing van de duur van de eerste fase aan de duur van de tweede fase (zie overweging 20). Die aanpassing is om verschillende redenen te rechtvaardigen: een langere duur dan voorzien voor de verschillende vereiste procedures, de wil om met het oog op een goed beheer de twee fasen op elkaar af te stemmen, de noodzaak om de vermindering van het aantal reclame-installaties te compenseren, het streven om de burgers gedurende een voldoende lange termijn een openbare dienst te verlenen.

(207) Volgens de Belgische autoriteiten is de Villo-concessie aan JCD toegekend door middel van een duidelijke en uitdrukkelijke opdracht waarin de parameters voor de compensatie zijn vastgesteld en waarmee elke overcompensatie kan worden vermeden (zie de overwegingen 193-197).

Artikel 107, lid 3, onder c), VWEU

(208) De Belgische autoriteiten bevestigen de positie die zij in de brief van 21 mei 2015 hebben ingenomen (zie overweging 198) dat de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet verenigbaar met de interne markt kunnen worden geacht op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU om de volgende redenen:

i) het leveren van fietsen voor een fietsdeelsysteem vormt een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang;

ii) de overeenkomst is ontworpen als een passend en evenredig instrument dat een stimulerend effect heeft;

iii) de concurrentieverstoringen en de gevolgen voor het handelsverkeer zijn beperkt.

4.4. **Aanvullende opmerkingen van de belanghebbenden**

4.4.1. *Aanvullende opmerkingen van CCB*

(209) Volgens CCB zijn de kosten die JCD bij de uitvoering van de Villo-overeenkomst heeft gemaakt aanzienlijk lager dan wat aanvankelijk was aangegeven en dus lager dan de kosten die de Belgische autoriteiten hebben aangehaald om de afwezigheid van overcompensatie aan te tonen:

i) JCD heeft geprofiteerd van een vermindering van het aantal voor gebruik aan te bieden fietsen van 5 000 tot 4 500;

ii) JCD heeft dankzij het aanhangsel bij de Villo-overeenkomst een aanzienlijke besparing kunnen realiseren, waardoor het aantal te installeren fietsstations wordt verminderd van 400 tot 360;

iii) het aantal door Villo geregistreerde fietstrajecten is in 2015 met 150 000 gedaald ten opzichte van 2014.

(210) CCB heeft een berekening gemaakt van de reclame-inkomsten die JCD uit de uitvoering van de Villo-overeenkomst heeft gehaald. Zij heeft daarvoor de reclame-installaties opgelijst naargelang van de datum van plaatsing en de plaats van opstelling en heeft vervolgens het aantal door JCD geëxploiteerde reclamezijden berekend en ten slotte ook de officiële tarieven van JCD voor haar netwerk in Brussel toegepast alsmede de gebruikelijke kortingen die in de sector van de buitenreclame voor dit soort installaties worden verleend. Volgens die berekeningen heeft JCD de betrokken reclame-inkomsten aanzienlijk onderschat.

(211) CCB concludeert dat JCD tussen mei 2009 en februari 2017 een overcompensatie van 27,3 miljoen EUR ontvangen heeft.

(212) Aangezien overcompensatie niet wordt gecontroleerd (zie overweging 163), meent CCB dat een controlesysteem moet worden ingevoerd om jaarlijks te kunnen nagaan of de concessiehouder een overcompensatie ontvangt en om de geconstateerde overcompensatie indien nodig te corrigeren. Die controle moet door een onafhankelijke derde worden verricht.

(213) CCB is voorts van mening dat de controle op het ontbreken van overcompensatie gebaseerd moet zijn op een redelijke winst die berekend wordt in verhouding tot de kosten van de dienst van algemeen economisch belang, en niet in verhouding tot de gegenereerde inkomsten.

4.4.2. *Aanvullende opmerkingen van JCD*

(214) Met betrekking tot het gebruik van het GRP om de door de Villo-overeenkomst gegenereerde reclame-inkomsten vast te stellen (zie de overwegingen 162 en 184) heeft JCD verduidelijkt dat dit wel degelijk een van de gebruikte criteria was om de waarde van reclamenetwerken te bepalen. Volgens JCD is de theoretische GRP-index voor reclame-installaties echter niet toereikend om de waarde van een contractuele regeling te schatten. JCD waardeert de installaties die in het kader van elk contract zijn geplaatst op basis van een gemiddeld inkomen per zijde, berekend op een nationale basis, waarop een correctiecoëfficiënt wordt toegepast die afhankelijk is van verschillende factoren, met name het GRP van de zijden, de lokalisering ervan in een strategisch belangrijke stad voor adverteerders, maar ook de intensiteit van de reclamedruk die variabel is van stad tot stad, en de concurrentiesituatie.

(215) JCD wijst op de beperkte relevantie van het GRP maar merkt op dat de vergelijking van het GRP met de prijs per zijde tussen haar grootste nationale netwerk en haar grootste Brusselse netwerk verhoogde waarden van respectievelijk [10-20] % en [20-30] % oplevert die vergelijkbaar zijn met de correctiecoëfficiënt voor de in het kader van de Villo-overeenkomst geëxploiteerde zijden, die [20-30] % bedraagt.

(216) Met betrekking tot de kosten die zij bij de exploitatie van de Villo-overeenkomst heeft gemaakt, is JCD van mening dat de bedragen waartoe CCB is gekomen, niet met de werkelijkheid overeenstemmen, hetgeen als volgt te verklaren is:

i) het feit dat de methode van CCB geen rekening houdt met de investeringen die noodzakelijk zijn voor het opzetten van de nodige infrastructuur bij de aanvang van de concessie;

ii) het gebruik door CCB van een kostprijs van 1 450 EUR per fiets per jaar, een bedrag dat in de offerte van JCD werd voorgesteld en dus op ramingen was gebaseerd.

(217) JCD erkent geenszins de door CCB naar voren geschoven bedragen met betrekking tot de neutralisering van de gemeentebelastingen (zie overweging 164). Volgens JCD is het verschil tussen de door CCB geraamde bedragen en de reële bedragen te verklaren als volgt:

i) het gebruik van onjuiste tarieven: anders dan in de berekeningen van CCB zijn er slechts enkele gemeenten die op de reclame-installaties een jaarlijks belastingtarief van meer dan 75 EUR per ontrollende m^2 toepassen;

ii) de toepassing van het mechanisme op niet betrokken gemeenten: CCB lijkt het herzieningsmechanisme te hebben toegepast op de gemeenten Etterbeek, Schaarbeek en Sint-Joost terwijl die clausule niet in de bilaterale overeenkomsten met die gemeenten is opgenomen;

iii) de automatische toepassing van het mechanisme: in de praktijk ontvangt JCD de bedragen in het kader van het herzieningsmechanisme pas nadat zij de retributie aan de gemeenten heeft vereffend. Er kan enige tijd verlopen tussen de plaatsing en de exploitatie van de reclame-installaties en het ogenblik waarop JCD de bedragen op basis van de herzieningsclausules verkrijgt.

(218) Wat het bedrag aan reclame-inkomsten betreft, onderschat CCB de door JCD toegepaste kortingen: het kortingspercentage ligt veeleer rond [60-70] % dan rond 40 %. Indien het passende kortingspercentage wordt toegepast, zouden de reclame-inkomsten veel lager — bijna de helft lager — liggen dan de door CCB verstrekte ramingen.

(219) JCD betwist eveneens het door CCB naar voren geschoven bedrag met betrekking tot de kosteloze exploitatie van de reclame-installaties (zie overweging 165). Volgens JCD houdt CCB geen rekening met het feit dat de exploitatie van de reclame-installaties waarin de Villo-overeenkomst voorziet, onlosmakelijk verbonden is met de levering van de openbare dienst van fietsverhuur. De reclame-inkomsten zijn immers bestemd voor de financiering van de openbare dienst.

(220) JCD betoogt dat bij de financiering van de Villo-concessie rekening wordt gehouden met de exploitatie van de reclame-installaties aangezien zij de Villo-installaties exploiteert als tegenprestatie voor de aanzienlijke kosten die de levering van de openbare dienst van fietsverhuur met zich brengt.

4.5. **Aanvullende opmerkingen van België**

(221) Met betrekking tot de looptijd van de Villo-overeenkomst (zie overweging 161) merken de Belgische autoriteiten eveneens op dat de DAEB-beschikking van 2005, die ten tijde van de sluiting van de Villo-overeenkomst van toepassing was, geen bepaling bevatte om de duur van de levering van de openbare dienst te beperken (zie overweging 181). Voorts was volgens de Belgische autoriteiten de verlenging van de duur van de Villo-concessie op basis van het aanhangsel gerechtvaardigd om drie redenen:

i) omstandigheden buiten de wil van de partijen die de uitvoering van de overeenkomst hebben vertraagd;

ii) de wil om de twee fasen van de Villo-overeenkomst op elkaar af te stemmen: de twee fasen van de overeenkomst waren aanvankelijk vastgesteld voor een duur van vijftien jaar, hoewel ze op verschillende ogenblikken van start zijn gegaan. Die omstandigheid zou in de praktijk tot twee verschillende vervaldata hebben geleid voor fase 1 en fase 2 (zoals aangegeven in de preambule van het aanhangsel);

iii) de vermindering van het aantal door JCD geëxploiteerde reclame-installaties ten gevolge van het aanhangsel bij de Villo-overeenkomst.

4.6. **Tweede aanhangsel bij de Villo-overeenkomst**

(222) Op 29 maart 2018 is door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en JCD een aanhangsel bij de Villo-overeenkomst ondertekend. Dat aanhangsel is ingevoerd om een nauwkeuriger en regelmatiger controle te kunnen verrichten op het ontbreken van overcompensatie.

(223) Volgens het aanhangsel moeten de resultaten van de gescheiden analytische boekhouding van JCD naar het Gewest worden gezonden. In die resultaten worden de inkomsten van de Villo-concessie vermeld, met een onderscheid tussen de inkomsten uit de betalingen van de gebruikers, de reclame-inkomsten, de vrijstelling van gewestelijke retributie en de neutralisering van de verhoging van gemeentebelastingen. Ook de kosten van de concessie worden vermeld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de exploitatiekosten, de beheerskosten en de afschrijving van de investeringen met betrekking tot de Villo-dienst.

(224) Volgens het aanhangsel onderzoekt de commissaris die belast is met de controle van de jaarrekeningen van JCD (de financiële commissaris) elk jaar of de beginselen inzake gescheiden boekhouding die door JCD worden toegepast in overeenstemming zijn met het DAEB-besluit van 2012. Elk jaar worden de resultaten van de gescheiden boekhouding, na controle door de financiële commissaris, doorgezonden aan de revisor.

(225) Elk jaar onderzoekt de revisor of de ratio van de gecumuleerde jaarlijkse exploitatieresultaten (EBIT) gedeeld door de gecumuleerde jaarlijkse kosten (sinds 2009) met betrekking tot de exploitatie van de Villo-concessie de drempel van [10-20] % niet overschrijdt ([61]). Wanneer die drempel wordt overschreden, en binnen de grenzen van die overschrijding, wordt het bedrag van de gewestelijke retributie waarvan JCD is vrijgesteld, verhoogd met het bedrag dat voortvloeit uit de effecten van de maatregelen ten gevolge van de gemeentebelastingen, met terugwerkende kracht voor het voorgaande jaar geheel of gedeeltelijk betaald.

(226) In het aanhangsel wordt eveneens bepaald dat de financiële commissaris het ontbreken van overcompensatie voor de periode 2009-2017 controleert volgens die methode en een compilatieverslag opstelt voor het beheerscomité. Het verslag moet zo spoedig mogelijk na de ondertekening van dat aanhangsel worden opgesteld.

4.7. **Beoordeling van de maatregelen vóór het tweede aanhangsel**

(227) De Commissie maakt in haar beoordeling een onderscheid tussen de perioden vóór en na het aanhangsel (zie overweging 222).

4.7.1. *Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU*

(228) De criteria op basis waarvan het bestaan van staatssteun kan worden vastgesteld, zijn beschreven in de overwegingen 70 en 71. In de overwegingen 229 tot en met 249 wordt nagegaan of aan die criteria is voldaan voor elk van de maatregelen: de vrijstelling van de gewestelijke retributies voor het gebruik van het openbare domein, de neutralisering van de verhoging van de gemeentebelastingen en de clausule inzake onvoorspelbaarheid van de gewestbelastingen (zie overweging 22).

([61]) Overeenstemmend met een standaardratio van [10-20] % op de inkomsten.

4.7.1.1. Toerekenbaarheid en staatsmiddelen

(229) De criteria op basis waarvan de toerekenbaarheid en het bestaan van staatsmiddelen kunnen worden vastgesteld, zijn beschreven in de overwegingen 72 en 73.

Toerekenbaarheid

(230) Dat de Villo-overeenkomst door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is toegekend en dat het Gewest na de toekenning daarvan de bijkomende maatregelen heeft verleend, wordt niet betwist (zie de overwegingen 19-22). De bestreden maatregelen kunnen dan ook worden toegerekend aan de staat.

Staatsmiddelen

(231) De verliezen aan inkomsten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook voor de verschillende gemeenten die tot het grondgebied van het Gewest behoren, ten gevolge van de bestreden maatregelen vormen een inkomstenderving voor de overheid en zijn dus in die mate aan JCD overgedragen staatsmiddelen.

(232) De betrokken staatsmiddelen zijn meer bepaald i) de inkomstenderving ten gevolge van de vrijstelling van retributie voor het gebruik van het openbare domein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake reclame-installaties van 8 m^2, hetgeen een maximaal bedrag van [50 000-150 000] EUR per jaar vertegenwoordigt; ii) het verlies aan inkomsten ten gevolge van de neutralisering van een eventuele verhoging van de gewestbelastingen, dat gelijk is aan het bedrag dat voortvloeit uit die verhoging; en iii) het verlies aan inkomsten ten gevolge van de neutralisering van een eventuele verhoging van de gemeentebelastingen, dat gelijk is aan het bedrag dat voortvloeit uit die verhoging en dat een maximaal bedrag van [250 000-350 000] EUR per jaar vertegenwoordigt (zie overweging 22).

(233) Het systeem voor fietsverhuur Villo wordt eveneens gefinancierd door het beheer en de exploitatie van reclame-installaties, aangevuld met betalingen van klanten. De reclame-inkomsten en de betalingen door gebruikers van de concessie zijn zuiver particuliere middelen die niet kunnen worden aangemerkt als staatsmiddelen.

(234) De Commissie is van oordeel dat de reclame-inkomsten die JCD ontvangt, duidelijk geen staatsmiddelen vormen voor zover die inkomsten voortvloeien uit particuliere contracten tussen JCD en haar klanten waarin de staat geen rol speelt.

(235) Voorts kan niet worden aangenomen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van overheidsmiddelen afziet louter omdat zij zich niet zelf toelegt op de ene of de andere economische activiteit. Een dergelijke benadering van staatsmiddelen zou buitensporig ruim zijn en eraan in de weg staan dat de staat op zijn grondgebied activiteiten toestaat zonder vooraf te onderzoeken of hij de activiteit niet zelf zou kunnen uitoefenen.

4.7.1.2. Bestaan van een economisch voordeel

(236) De criteria op basis waarvan het bestaan van een economisch voordeel kan worden vastgesteld, zijn beschreven in de overwegingen 82 en 83.

(237) In casu bieden de vrijstelling van de gewestbelastingen en de neutralisering van de verhoging van de gemeentebelastingen JCD de mogelijkheid om kosten te ontwijken die normalerwijze ten laste van haar eigen financiële middelen waren gekomen, en kan dit haar wel degelijk een voordeel verschaffen.

(238) De Belgische autoriteiten zijn echter van mening dat de bijkomende maatregelen moeten worden beschouwd als compensaties voor de openbare dienst, waarop de rechtspraak van het Altmark-arrest wordt toegepast.

(239) In het Altmark-arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie verduidelijkt dat de compensatie die met staatsmiddelen wordt verleend voor de levering van een dienst van algemeen economisch belang, geen voordeel vormt indien aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan ([62]):

i) de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van verplichtingen van openbare dienst en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn;

ii) de parameters voor de berekening van de compensatie moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;

([62]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, in zaak C-280/00 *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg*, ECLI:EU:C:2003:415, punten 87-95.

iii) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten voor de uitvoering van openbaredienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen;

iv) wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding waarbij de inschrijver kan worden geselecteerd welke die diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van een analyse van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en afdoende uitgeruste onderneming zou hebben gemaakt om die verplichtingen uit te voeren.

(240) Met betrekking tot het tweede Altmark-criterium merkt de Commissie op dat de financiële impact voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de bijkomende maatregelen, die pas na de aanbesteding in de overeenkomst zijn opgenomen, en met name van een maatregel als het neutraliseren van de verhoging van de gemeentebelastingen, niet bekend was op het tijdstip waarop die maatregel werd toegekend, aangezien zij volledig afhankelijk is van de toekomstige ontwikkeling van de gemeentebelastingen. Aangezien de maximale financiële impact van deze maatregel niet beperkt is, acht de Commissie die niet volledig transparant.

(241) Met betrekking tot het derde Altmark-criterium is ten tijde van de toekenning van de onderzochte bijkomende maatregelen niet vooraf geverifieerd of de bij de exploitatie van de concessie door JCD ontvangen compensatie niet hoger zou zijn dan nodig is om de kosten voor de uitvoering van de daaruit voortvloeiende verplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de desbetreffende opbrengsten alsmede met een redelijke winst voor de uitvoering van die verplichtingen.

(242) Ten slotte is de Commissie met betrekking tot het vierde Altmark-criterium van mening dat het door de toevoeging van een aantal maatregelen na de aanbesteding niet duidelijk is of de doelstelling van die aanbesteding in de geest van het Altmark-arrest, namelijk de selectie van de exploitant die de dienst tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, als bereikt kan worden beschouwd. Aangezien niet alle compensatiemaatregelen in de betrokken aanbesteding zijn opgenomen, kan immers moeilijk worden geconcludeerd dat een dergelijke aanbesteding de mogelijkheid inhoudt de exploitant te selecteren die de dienst van algemeen economisch belang tegen de laagste prijs kan leveren, zelfs al is de aanbestedingsprocedure op zich transparant.

(243) Om de in de overwegingen 240-242 genoemde redenen is de Commissie van oordeel dat in casu niet aan de voorwaarden van de Altmark-rechtspraak is voldaan en dat door de overdracht van bijkomende staatsmiddelen waartoe na de aanbesteding is besloten, bijgevolg wel degelijk een economisch voordeel aan JCD is verleend.

(244) Wat de berekening van het bedrag van dit voordeel betreft, waren de Belgische autoriteiten aanvankelijk van mening dat de neutralisering van gemeentebelastingen ten hoogste ongeveer [50 000-100 000] EUR per jaar zou vertegenwoordigen. In die berekening werd echter rekening gehouden met het feit dat de gemeenten op overheidsdiensten over het algemeen een verlaagd belastingtarief toepassen ten aanzien van commerciële exploitanten, die tegen een hoger standaardtarief worden belast. De Belgische autoriteiten rekenen als voordeel alleen het verschil aan tussen het gunstiger belastingtarief dat over het algemeen aan overheidsdiensten wordt verleend en de in het kader van de Villo-concessie daadwerkelijk op JCD toegepaste heffing. De Commissie is echter van oordeel dat het daadwerkelijk aan JCD toegekende voordeel overeenstemt met het verschil tussen het standaardtarief en het op JCD toegepaste tarief. Dat voordeel zou volgens de initiële berekeningen van de Belgische autoriteiten maximaal [250 000-350 000] EUR per jaar kunnen bedragen ([63]).

(245) In totaal zou JCD een voordeel van maximaal [400 000-500 000] EUR per jaar genieten ([50 000-150 000] EUR voor de vrijstelling van retributie voor gebruik van het openbare domein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en [250 000-350 000] EUR voor de toepassing van de prijsherzieningsclausule met betrekking tot de gemeentebelastingen, zie overweging 22).

4.7.1.3. Selectiviteit

(246) De criteria op basis waarvan de selectiviteit van een maatregel kan worden vastgesteld, zijn beschreven in overweging 97.

([63]) Zie overweging 82 van het inleidingsbesluit.

(247) Aangezien de bestreden maatregelen individuele steunmaatregelen vormen, kan op basis van de vaststelling van een economisch voordeel (zie de overwegingen 236 tot en met 245) voor die maatregelen worden aangenomen dat er sprake is van selectiviteit ([64]). Bij gebrek aan enig bewijs voor het tegendeel, is dit vermoeden in casu van toepassing en voldoende om de maatregelen als selectief te beschouwen.

4.7.1.4. Concurrentieverstoring en gevolgen voor het handelsverkeer tussen lidstaten

(248) Om dezelfde redenen als die welke in de overwegingen 103-121 zijn ontwikkeld, hebben de voor de Villo-concessie aan JCD verleende bijkomende maatregelen gevolgen die de concurrentie kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

4.7.1.5. Conclusie over het bestaan van staatssteun

(249) Op basis van de voorgaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat met betrekking tot de bijkomende maatregelen in verband met de exploitatie van de openbaredienstconcessie Villo door JCD in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aan de cumulatieve criteria voor staatssteun is voldaan en dat die maatregelen bijgevolg staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

4.7.2. *Rechtmatigheid van de steun*

(250) De Commissie stelt vast dat de bijkomende maatregelen waarop dit onderdeel van de klacht betrekking heeft, die staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, niet overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU zijn aangemeld.

(251) De Belgische autoriteiten zijn echter van mening dat, indien die maatregelen staatssteun vormen, het gaat om compensaties voor de openbare dienst die verenigbaar zijn met de interne markt op grond van het ten tijde van de feiten toepasselijke DAEB-besluit (ten tijde van de toekenning van die maatregelen was de geldende tekst de DAEB-beschikking van 2005, die vervangen is door het DAEB-besluit van 2012). De twee teksten voorzien in een vrijstelling van aanmelding voor maatregelen die aan de verenigbaarheidsvoorwaarden voldoen ([65]).

(252) Om de maatregelen verenigbaar te kunnen verklaren, is het voldoende dat zij voldoen aan de voorwaarden van de DAEB-beschikking van 2005, die van toepassing was ten tijde van de toekenning van de maatregelen. De verenigbaarheid met de DAEB-beschikking van 2005 wordt hieronder onderzocht.

4.7.3. *Verenigbaarheid van de steun op grond van de DAEB-beschikking van 2005*

4.7.3.1. Toepassingsgebied

(253) De DAEB-beschikking van 2005 is alleen van toepassing op diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden omschreven. Uit de rechtspraak volgt dat aangezien er op het niveau van de Unie geen sectorale reglementering voor die aangelegenheid bestaat, de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de omschrijving van de diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt, waarbij de Commissie erop moet toezien dat er geen kennelijke fouten worden gemaakt.

(254) In casu is er volgens de Commissie geen sprake van kennelijke fout voor zover de dienst beantwoordt aan een behoefte van de burgers waaraan zonder ingrijpen van de overheid niet onder dezelfde voorwaarden zou zijn voldaan (het door de gebruikers betaalde bedrag is bijvoorbeeld ontoereikend om de kosten van de dienst te dekken). Voorts zij ook opgemerkt dat het Belgische Grondwettelijk Hof, dat zich over die vraag moest buigen, het karakter van openbare dienst van het geautomatiseerde systeem voor fietsverhuur Villo heeft bevestigd ([66]).

([64]) Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2005, *Commissie/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60; arrest van het Hof van Justitie van 30 juni 2006, *België/Commissie*, in zaak C-270/15 P, ECLI:EU:C:2016:489, punt 49; arrest van het Gerecht van 13 december 2017, *Griekenland/Commissie*, in zaak T-314/15, ECLI:EU:T:2017:903, punt 79.

([65]) Zie artikel 3 van de DAEB-beschikking van 2005 alsmede van het DAEB-besluit van 2012.

([66]) Zie arrest 68/2012 van het Belgische Grondwettelijk Hof van 31 mei 2012.

(255) Volgens artikel 2, lid 1, onder a), van de DAEB-beschikking van 2005 is die beschikking van toepassing op staatssteun die is toegekend als compensatie voor een openbare dienst en die jaarlijks minder dan 30 miljoen EUR bedraagt, en die is toegekend aan ondernemingen met een gemiddelde jaaromzet, alle werkzaamheden bijeengenomen, vóór belasting, van minder dan 100 miljoen EUR gedurende de twee boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin de dienst van algemeen economisch belang is toegewezen.

(256) Het totaalbedrag van de aan JCD verleende steun, in de vorm van de vrijstelling van retributie voor het gebruik van het openbare domein en de neutralisering van de verhoging van de gemeentebelastingen, ligt ruim onder de drempel van 30 miljoen EUR per jaar en bedraagt volgens de ramingen van de Belgische autoriteiten maximaal [400 000-500 000] EUR per jaar (zie overweging 245). Bovendien lag de jaaromzet in de jaren 2006-2007ver onder 100 miljoen EUR. De DAEB-beschikking van 2005 is om die redenen dus van toepassing.

4.7.3.2. Naleving van de vereisten

(257) Artikel 4 van de DAEB-beschikking van 2005 stelt als voorwaarde dat de betrokken onderneming "*met de verantwoordelijkheid voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang wordt belast door middel van één of meer besluiten, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald. In dat besluit of in die besluiten wordt met name vermeld: […] e) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te vorderen.*"

(258) In de opdracht van JCD is een duidelijke en expliciete beschrijving van regelingen om eventuele overcompensaties terug te vorderen en om die overcompensaties te vermijden pas opgenomen vanaf 29 maart 2018 met de goedkeuring van het tweede aanhangsel bij de Villo-overeenkomst (zie overweging 222-226). Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat dit vereiste van de DAEB-beschikking van 2005 niet is nageleefd en dat op grond van de DAEB-beschikking van 2005 de betrokken steun niet verenigbaar is met de interne markt.

4.7.4. *Verenigbaarheid van de steun op grond van het DAEB-besluit van 2012*

4.7.4.1. Toepassingsgebied

(259) Artikel 10, onder b), van het DAEB-besluit van 2012 bepaalt: "*vóór de inwerkingtreding van dit besluit van kracht geworden steunmaatregelen die overeenkomstig Beschikking 2005/842/EG niet verenigbaar waren met de interne markt noch waren vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting, maar die aan de in het onderhavige besluit vastgestelde voorwaarden voldoen, zijn verenigbaar met de interne markt en zijn vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting.*" Gelet op het bovenstaande moet de steun volgens de Commissie dus onderzocht worden op grond van het DAEB-besluit van 2012.

(260) Zoals toegelicht in de overwegingen 253 en 254, is de Commissie van oordeel dat de dienst van algemeen economisch belang niet kennelijk onjuist is omschreven. Volgens artikel 2, lid 1, onder a), van het DAEB-besluit van 2012 is dit besluit van toepassing op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst ten belope van maximaal 15 miljoen EUR per jaar. Het totaalbedrag van de aan JCD verleende steun ligt volgens de ramingen van de Belgische autoriteiten ruim onder die drempel (zie overweging 245). Het DAEB-besluit van 2012 is om die redenen dus van toepassing.

4.7.4.2. Naleving van de vereisten

(261) Artikel 4 van het DAEB-besluit van 2012 (zoals in de DAEB-beschikking van 2005) stelt als voorwaarde dat de onderneming "*met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang [wordt] belast door middel van één of meer besluiten, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald. In dat besluit of in die besluiten wordt met name vermeld: […] e) de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te vorderen.*"

(262) Zoals toegelicht in overweging 258, is de Commissie van oordeel dat dit vereiste van het DAEB-besluit niet is nageleefd en dat de betrokken steun op grond van het DAEB-besluit van 2012 niet verenigbaar is met de interne markt.

4.7.5. *Verenigbaarheid van de steun op grond van de DAEB-kaderregeling van 2012*

4.7.5.1. Toepassingsgebied

(263) Punt 7 van de mededeling van de Commissie betreffende de EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst ([67]) (hierna "de DAEB-kaderregeling van 2012" genoemd) luidt als volgt: "*De in deze mededeling uiteengezette beginselen zijn alleen van toepassing op compensatie voor de openbare dienst voor zover deze staatssteun vormt die niet onder de toepassing valt van [het DAEB-besluit van 2012].*" Gelet op het bovenstaande moet de steun volgens de Commissie dus geanalyseerd worden op grond van de DAEB-kaderregeling van 2012.

(264) Luidens punt 69 van de DAEB-kaderregeling van 2012 zal de Commissie "*de in deze mededeling uiteengezette beginselen toepassen op onrechtmatige steun waarover zij een besluit neemt na 31 januari 2012, zelfs indien de steun vóór die datum werd toegekend*". De DAEB-kaderregeling van 2012 is dus van toepassing vanaf de aanvang van de Villo-concessie.

4.7.5.2. Naleving van de vereisten

(265) De Commissie zal nagaan of de steun verenigbaar is met de voorwaarden van deel 2 van de DAEB-kaderregeling, rekening houdend met het feit dat volgens punt 61 van de kaderregeling "*[d]e punten 14, 19, 20, 24, 39, 51 tot en met 59, en 60, onder a), […] niet van toepassing [zijn] op steun die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van [het DAEB-besluit van 2012]*". Zoals hierboven is aangetoond (zie overweging 260), voldoet de betrokken steun aan die voorwaarden.

Reële dienst van algemeen economisch belang

(266) Punt 12 van de DAEB-kaderregeling van 2012 luidt als volgt: "*De steun wordt verleend voor een reële […] dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106, lid 2, van het Verdrag.*" Volgens de Commissie stemt de exploitatie van de Villo-overeenkomst overeen met een reële dienst van algemeen economisch belang (zie de overwegingen 253 en 254).

Noodzaak van een opdracht waarin de openbaredienstverplichtingen en de wijze van berekening van de compensatie worden vastgelegd

(267) Punt 15 van de DAEB-kaderregeling van 2012 luidt als volgt: "*De betrokken onderneming moet met de verantwoordelijkheid voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang worden belast door middel van een of meer besluiten, waarvan de vorm door elke lidstaat kan worden bepaald.*" Volgens punt 16 moet in dat besluit of die besluiten met name de inhoud en de duur van de openbaredienstverplichtingen worden aangegeven, de onderneming waaraan die verplichtingen worden toegewezen, en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied, de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die aan de onderneming zijn verleend, de beschrijving van het compensatiemechanisme en de parameters voor berekening, monitoring en herziening van de compensatie, en de regelingen om overcompensatie te vermijden en terug te betalen.

(268) De Villo-concessie is in de Villo-overeenkomst door de Belgische autoriteiten omschreven als een concessie van openbaredienstverlening. Voorts heeft het parlement van het Gewest op 25 november 2010 een ordonnantie vastgesteld waarbij de exploitatie van de openbare dienst Villo wordt geregeld.

(269) In de Villo-overeenkomst wordt de openbare dienst omschreven als de terbeschikkingstelling van een geautomatiseerd systeem voor fietsverhuur over het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op kosten en op eigen risico van de concessiehouder, onder het gezag van de regering en onder de door de regering vastgestelde minimumvoorwaarden. De openbaredienstverplichtingen die op de exploitant van de concessie rusten, worden daarin omschreven. De overeenkomst beschrijft de aard, het geografisch bereik en de werking van de dienst. Verder wordt de tarifering omschreven die op de gebruikers van toepassing is.

(270) **Duur van de opdracht:** de duur van de concessie is vastgesteld op 15 jaar en is verlengd met twee jaar en vier maanden (zie overweging 161) door middel van een aanhangsel bij de concessie van 9 juni 2011. Die duur wordt gerechtvaardigd door de omvang van de nodige investeringen. Dat wordt met name geïllustreerd door het feit dat JCD aanzienlijke economische verliezen heeft geleden en pas winst heeft geboekt vanaf 2016 (zie tabel 1 hieronder).

([67]) PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4.

(271) **Parameters voor compensatie:** de parameters voor de compensatie met betrekking tot de onderzochte steunmaatregelen (bijkomende maatregelen) zijn duidelijk omschreven in de Villo-overeenkomst.

(272) **Controle van de afwezigheid van overcompensatie**: de invoering van een controle op het ontbreken van overcompensatie is een verenigbaarheidsvoorwaarde zowel in het DAEB-besluit van 2012 (zie artikel 4, onder e)) als in de DAEB-kaderregeling van 2012 (zie punt 16, onder e)). De Commissie heeft in overweging 262 geconcludeerd dat het vereiste van artikel 4, onder e), van het DAEB-besluit van 2012 in casu niet is nageleefd. Uit de controles van de financiële commissaris, namelijk het auditkantoor KPMG, volgt echter dat er in de periode 2009-2017 geen sprake is geweest van daadwerkelijke overcompensatie (zie tabel 1 hieronder).

Tabel 1

Controle op het ontbreken van overcompensatie

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totaal
Inkomsten reclame-installaties 2 m2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkomsten exploitatie van spatborden	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkomsten reclame-installaties 8 m2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkomsten gebruikers	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkomsten herfacturering belastingen 2 m2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkomsten herfacturering belastingen 8 m2	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal inkomsten (A)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gewestelijke retributie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Inkomsten prijsherzieningsclausule	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal compensatie openbare dienst (B)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Belastingen op aanplakborden	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Directe exploitatiekosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Beheerskosten	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Afschrijvingen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totaal kosten (C)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Exploitatieresultaat (D) = (A) + (B) - (C)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rendabiliteit (E) = (D) / (C)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(273) CCB heeft een aantal opmerkingen ingediend over de controle op het ontbreken van overcompensatie.

(274) CCB is van mening dat de kosten met betrekking tot de plaatsing en de exploitatie van de reclame-installaties niet in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van de aan JCD verleende compensatie (zie overweging 162). Bovendien stelt CCB dat de kosteloze exploitatie van het openbare domein voor reclamedoeleinden (hetgeen zij de vrijstelling van retributie voor het gebruik van het gemeentelijke openbare domein noemt) gekwantificeerd moet worden in verhouding tot de waarde van de reclame-installaties (zie overweging 165).

(275) De Commissie is van oordeel dat de reclame-installaties in aanmerking moeten worden genomen voor de controle op overcompensatie. Zij doet dat door de kosten voor de reclame-installaties en de inkomsten die hierdoor gegenereerd worden, in aanmerking te nemen. Het is in dit verband niet noodzakelijk gebruik te maken van een waardebepaling van de zijden, die zelf afhankelijk zou zijn van de kosten en de inkomsten die uit dergelijke installaties kunnen voortvloeien (zie tabel 1 hierboven). Indien de reclame-installaties een exploitatiewaarde hebben die uitstijgt boven hetgeen noodzakelijk is om de door de exploitatie van de Villo-concessie veroorzaakte kosten te dragen, moet die onevenwichtigheid met die berekening leiden tot de constatering van een overcompensatie.

(276) CCB betwist het bedrag van de toegekende steun die voortvloeit uit de vrijstelling van de gemeentebelastingen (zie overweging 164). JCD heeft gewezen op een aantal fouten in de berekeningen van CCB (zie overweging 217). De Commissie merkt echter op dat zelfs indien rekening wordt gehouden met het steunbedrag van 650 000 EUR per jaar zoals CCB heeft geconstateerd, de openbare opdracht in haar geheel deficitair zou blijven voor de periode 2009-2017.

(277) Met betrekking tot de bewering van CCB dat de door JCD gedragen kosten bij de exploitatie van de Villo-concessie aanzienlijk lager liggen dan die welke zij aanvankelijk had gedeclareerd (zie overweging 209), is het voldoende te constateren dat de controle op het ontbreken van overcompensatie gebaseerd is op de door JCD gedragen reële kosten en niet op prognoses of ramingen.

(278) De Commissie concludeert bijgevolg dat JCD tussen 2009 en 2017 geen overcompensatie heeft ontvangen voor het verzorgen van de dienst van algemeen economisch belang Villo.

(279) De Commissie is van oordeel dat een mechanisme voor controle op het ontbreken van overcompensatie enkel absoluut noodzakelijk is om een steunmaatregel verenigbaar te verklaren op grond van het DAEB-besluit van 2012, omdat in zulk geval de staat verantwoordelijk is voor de controle op het ontbreken van overcompensatie, alsook, voor zover het aangemelde maatregelen betreft, om een steunmaatregel verenigbaar te verklaren op grond van de DAEB-kaderregeling van 2012, omdat in zulk een geval dat controlemechanisme voor de Commissie de basis vormt om de mogelijkheid van een toekomstige overcompensatie uit te sluiten en de Commissie achteraf geen controle verricht. Wanneer de Commissie het ontbreken van overcompensatie achteraf controleert, verliest dit formele criterium zijn doel, namelijk een potentiële overcompensatie te voorkomen. In het geval van een controle achteraf door de Commissie moet elke geconstateerde overcompensatie worden teruggevorderd ongeacht of er al dan niet een controle bestaat, en omgekeerd volstaat het ontbreken van overcompensatie om in dit verband te voldoen aan de verenigbaarheidsvereisten van de DAEB-kaderregeling van 2012.

(280) In casu is de Commissie immers van oordeel dat een onvolledige controle door de lidstaat in het verleden wanneer er geen sprake is van overcompensatie, minder van belang is voor zover de doelstelling van die voorwaarde (het ontbreken van overcompensatie) bereikt wordt. Opgemerkt zij dat in de gevallen waarin de Commissie negatieve besluiten heeft genomen en de terugvordering van de compensatie voor openbaredienstverlening heeft gelast (zonder dat er sprake is van een kennelijke fout in de omschrijving van de openbare dienst), die terugvorderingen slechts betrekking hadden op de overcompensatie zoals die door de Commissie was berekend en dat ongeacht de kwaliteit van de controle waarin de lidstaat had voorzien ([68]). In al die gevallen bestond er geen controle op de overcompensatie door de lidstaat of ging het om een gebrekkige controle (waardoor er overcompensatie ontstond). In een dergelijke situatie zou het alternatief zijn geweest de terugvordering te gelasten van alle aan de exploitant van de openbare dienst toegekende compensaties voor die dienst, ook al had die exploitant de openbare dienst geleverd, en dat uitsluitend op basis van het ontbreken van een bevredigend controlemechanisme, ongeacht het reële bedrag van de overcompensatie.

(281) Een dergelijke aanpak zou in abstracto kunnen leiden tot de terugvordering van alle compensaties voor openbaredienstverlening die aan een exploitant zijn toegekend zonder dat er sprake is van overcompensatie. Volgens de Commissie zou een dergelijk alternatief strijdig zijn met de beginselen van het VWEU inzake de belangrijke rol van de dienst van algemeen economisch belang in de Europese Unie, en met name met artikel 14 VWEU volgens hetwelk de Unie er zorg voor draagt dat de diensten van algemeen economisch belang functioneren op basis van beginselen en voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen.

(282) De Commissie is dus van oordeel dat de voorwaarde van de controle van de afwezigheid van overcompensatie in casu kan worden beschouwd als vervuld.

Naleving van Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie ([69])

(283) Punt 18 van de DAEB-kaderregeling van 2012 luidt als volgt: "*Steun wordt alleen als verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, van het Verdrag beschouwd wanneer de onderneming, in voorkomend geval, Richtlijn 2006/111/EG in acht neemt. […]*"

(284) Wat de gescheiden boekhouding betreft, bestond er enige onzekerheid over de analytische boekhouding van JCD, met name over de manier waarop de inkomsten die gegenereerd worden door op nationaal niveau onderhandelde contracten, toegewezen worden aan de installaties die deel uitmaken van de Villo-overeenkomst (zie overweging 184). Na de goedkeuring van het tweede aanhangsel bij de Villo-overeenkomst (zie punt 4.6), worden de beginselen van gescheiden boekhouding die JCD elk jaar toepast, door de financiële commissaris gecontroleerd. Die controle is ook verricht voor de gehele voorbije periode (2009-2017) en na de toelichting door de Belgische autoriteiten en JCD (zie de overwegingen 196, 214 en 215) is de Commissie van oordeel dat het systeem van analytische boekhouding voldoet aan de vereisten van Richtlijn 2006/111/EG en dat het ontbreken van overcompensatie (zie tabel 1 hierboven) wordt gecontroleerd op basis van een passende gescheiden boekhouding.

Afwezigheid van overcompensatie

(285) Punt 49 van de DAEB-kaderregeling van 2012 luidt: "*De lidstaten zorgen ervoor dat […] ondernemingen geen compensatie ontvangen die hoger uitkomt dan het in overeenstemming hiermee bepaalde bedrag overeenkomstig de in dit deel uiteengezette voorwaarden*."

([68]) Zie in die context met name het besluit van 25 januari 2012 in zaak SA.14588 alsmede het besluit van 10 juli 2018 in zaak SA.37977.

([69]) Richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318 van 17.11.2006, blz. 17).

(286) Zoals uiteengezet in overweging 272 heeft JCD voor de afgelopen periode geen overcompensatie ontvangen.

Conclusie

(287) Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de in het kader van de Villo-overeenkomst aan JCD verleende steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt op grond van de DAEB-kaderregeling van 2012 voor de periode van de Villo-concessie die voorafgaat aan de goedkeuring van het tweede aanhangsel, dat wil zeggen van 5 december 2008 tot 29 maart 2018.

4.8. **Beoordeling van de maatregelen na het tweede aanhangsel**

4.8.1. *Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU*

(288) Aangezien het tweede aanhangsel de in het kader van de Villo-overeenkomst aan JCD verleende maatregelen niet wijzigt, blijft de beoordeling van de Commissie met betrekking tot het bestaan van staatssteun (zie de overwegingen 229 tot en met 249) ongewijzigd.

4.8.2. *Verenigbaarheid van de steun op grond van het DAEB-besluit van 2012*

(289) Het tweede aanhangsel corrigeert de in de voorgaande opdracht geconstateerde gebreken (zie overweging 262) en voorziet in een duidelijke en expliciete beschrijving van de regelingen voor de terugvordering van eventuele overcompensaties, alsmede in middelen om overcompensatie te vermijden.

(290) Dienaangaande schrijft Artikel 6 van het DAEB-besluit van 2012 het volgende voor: "*De lidstaten zorgen ervoor […] dat de onderneming geen compensatie ontvangt die het overeenkomstig artikel 5 bepaalde bedrag [compensatiebedrag dat niet hoger is dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, met inbegrip van een redelijke winst] overschrijdt. De lidstaten leggen de Commissie, op haar verzoek, het nodige bewijsmateriaal over. Zij voeren regelmatige controles uit, of laten deze uitvoeren, ten minste om de drie jaar gedurende de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, en aan het einde van die periode*."

(291) Artikel 6 schrijft verder voor dat "*wanneer een onderneming compensatie heeft ontvangen die het overeenkomstig artikel 5 bepaalde bedrag overschrijdt, […] de lidstaat van de betrokken onderneming [eist] dat deze alle ontvangen overcompensatie terugbetaalt*".

(292) Krachtens het tweede aanhangsel moet een revisor elk jaar controleren of het bedrag van de compensatie niet hoger is dan hetgeen noodzakelijk is voor de uitoefening van de openbare dienst, met inbegrip van een redelijke winst. In geval van overschrijding van de drempel wordt het teveel ontvangen bedrag door JCD retroactief terugbetaald (zie overweging 225).

(293) Om de redenen die uiteengezet zijn in de overwegingen 289 tot en met 292, concludeert de Commissie dat de in het kader van de Villo-overeenkomst aan JCD verleende steunmaatregelen vanaf de goedkeuring van het tweede aanhangsel verenigbaar zijn met de interne markt op grond van het DAEB-besluit van 2012.

(294) Er zij opgemerkt dat die controle gebaseerd is op een vergelijking van de winst op de kosten met een referentiemarge van [10-20] %, die in overeenstemming is met een op basis van de argumentering met CCB en JCD redelijk te achten standaardmarge op de inkomsten van [10-20] % ([70]). Rekening houdend met de opmerkingen van CCB (zie overweging 213) is de voorkeur gegeven aan een marge op de kosten boven een marge op de inkomsten.

5. **TERUGVORDERING VAN DE ONVERENIGBARE STEUN BETREFFENDE HET ONDERDEEL RECLAME-INSTALLATIES VAN HET CONTRACT VAN 1984**

(295) Overeenkomstig het VWEU is de Commissie bevoegd, wanneer zij vaststelt dat een steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt, te besluiten dat de betrokken lidstaat de steun moet intrekken of wijzigen ([71]). Nog steeds volgens die vaste rechtspraak moet de verplichting die op een lidstaat rust om een door de Commissie als onverenigbaar met de interne markt aangemerkte steunmaatregel in te trekken, ertoe leiden dat de vroegere toestand wordt hersteld ([72]).

([70]) Zie ook overweging 109 van het inleidingsbesluit.
([71]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, *Commissie/Duitsland*, in zaak 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.
([72]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, *België/Commissie*, in zaak C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.

(296) In dat verband hebben de rechterlijke instanties van de Unie geoordeeld dat die doelstelling wordt bereikt wanneer de begunstigde de bedragen van de onrechtmatig verleende steun heeft terugbetaald. Door die terugbetaling verliest de begunstigde immers het voordeel dat hij op de interne markt ten opzichte van zijn concurrenten genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld ([73]).

(297) Overeenkomstig die rechtspraak bepaalt artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2015/1589: "*Indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun besluit de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen*.".

(298) Aangezien de betrokken maatregelen in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU ten uitvoer zijn gelegd en als onrechtmatige en onverenigbare steun worden beschouwd, moeten zij worden teruggevorderd om de toestand te herstellen die voor de toekenning ervan op de markt bestond. De terugvordering moet betrekking hebben op de periode vanaf de terbeschikkingstelling van de steun aan de begunstigde tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan, volgens de in de overwegingen 131-141 bepaalde methode. De terug te vorderen bedragen dienen rente te omvatten die wordt berekend over de periode tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

6. **SAMENVATTING VAN DE CONCLUSIES**

6.1. **Onderdeel reclame-installaties van het contract van 1984**

(299) De Commissie is van oordeel dat met betrekking tot de exploitatie van bepaalde reclame-installaties door JCD die in uitvoering van het contract van 1984 op het grondgebied van de Stad Brussel zijn geplaatst en daar zonder betaling van huur of belasting zijn behouden na de datum van weghaling als bepaald in bijlage 10 bij het contract van 1999, aan de cumulatieve criteria met betrekking tot staatssteunmaatregelen is voldaan en dat die maatregel bijgevolg staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(300) Wat de rechtmatigheid van de steunmaatregel betreft, constateert de Commissie dat de maatregel waarop dit onderdeel van de klacht betrekking heeft, die staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, niet is aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU en ten uitvoer is gelegd. Het gaat derhalve om onrechtmatige steun.

(301) De Commissie is eveneens van oordeel dat die steunmaatregel onverenigbaar is met de interne markt en derhalve aanleiding moet geven tot een terugvordering van de steun, hoofdsom en rente inbegrepen, overeenkomstig de rechtspraak "CELF" van het Hof van Justitie ([74]).

6.2. **Onderdeel Villo!**

(302) De Commissie is van oordeel dat de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet, staatssteun vormen op grond van artikel 107, lid 1, VWEU.

(303) De maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet, zijn echter verenigbaar met de interne markt op grond van artikel 106, lid 2, VWEU.

(304) Wat betreft de periode vanaf de aanvang van de concessie op 5 december 2008 tot de ondertekening van het tweede aanhangsel op 29 maart 2018 (zie punt 4.6), is de Commissie van oordeel dat de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet, voldoen aan de vereisten van de DAEB-kaderregeling van 2012 (zie punt 4.7). Zij hoeven dus geen aanleiding te geven tot terugvordering, ook al gaat het om onrechtmatige steun aangezien die niet is aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU.

(305) Wat betreft de periode vanaf de ondertekening van het tweede aanhangsel tot het einde van de concessie op 16 september 2026, is de Commissie van oordeel dat aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2012 is voldaan indien de in dat aanhangsel bepaalde voorwaarden (zie punt 4.8) strikt worden nageleefd,

([73]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, *België/Commissie*, in zaak C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punten 64 en 65.

([74]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, *CELF en Ministre de la Culture et de la Communication* ("*CELF I*"), in zaak C-199/06, ECLI:EU:C:2009:79.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun ten belope van een bedrag dat overeenstemt met de niet betaalde huur en belastingen over de reclame-installaties die ter uitvoering van het contract van 1984 op het grondgebied van de Stad Brussel zijn geplaatst en daar na de datum van weghaling als bepaald in bijlage 10 bij het contract van 1999 zijn behouden, welke België tussen 15 september 2001 en 21 augustus 2010 in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onrechtmatig aan JCD heeft verleend, is onverenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

1) België dient de in artikel 1 bedoelde steun van de begunstigde terug te vorderen.

2) De terug te vorderen bedragen omvatten rente vanaf de datum waarop zij aan de begunstigde ter beschikking zijn gesteld, tot aan de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

3) De rente wordt op samengestelde grondslag berekend overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie ([75]).

Artikel 3

1) De terugvordering van de in artikel 1 bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2) België zorgt ervoor dat onderhavig besluit binnen vier maanden vanaf de datum van kennisgeving ervan ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4

1) Binnen twee maanden na kennisgeving van onderhavig besluit verstrekt België de volgende informatie aan de Commissie:

a) het totaalbedrag (hoofdsom en rente) dat van de begunstigde zal worden teruggevorderd;

b) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan onderhavig besluit te voldoen;

c) bescheiden waaruit blijkt dat de begunstigde is aangemaand om de steun terug te betalen.

2) België houdt de Commissie op de hoogte van de vooruitgang inzake nationale maatregelen die zijn genomen om onderhavig besluit ten uitvoer te leggen, en dit tot de in artikel 1 bedoelde steun volledig is terugbetaald. Het verstrekt, op eenvoudig verzoek van de Commissie, onverwijld alle inlichtingen over de reeds genomen en voorgenomen maatregelen om aan onderhavig besluit te voldoen. Het verstrekt eveneens nadere inlichtingen over de reeds door de begunstigde terugbetaalde steunbedragen en rente.

Artikel 5

1) De maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet, vormen staatssteun op grond van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

2) Wat betreft de periode vanaf 5 december 2008, de datum van ondertekening van de Villo-overeenkomst, tot 29 maart 2018, de datum van ondertekening van het tweede aanhangsel bij de Villo-overeenkomst, voldoen de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet, aan de vereisten van de DAEB-kaderregeling van 2012 ([76]) en zijn zij verenigbaar met de interne markt. Die steunmaatregelen zijn onrechtmatig omdat zij niet zijn aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU.

([75]) Verordening (EG) nr 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

([76]) Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4).

3) Wat betreft de periode vanaf 29 maart 2018, de datum van ondertekening van het tweede aanhangsel, tot en met 26 september 2026, het einde van de concessie, voldoen de maatregelen waarin de Villo-overeenkomst voorziet, aan de voorwaarden van het DAEB-besluit van 2012 ([77]) en zijn zij verenigbaar met de interne markt indien de in het tweede aanhangsel bij de Villo-overeenkomst bepaalde voorwaarden strikt worden nageleefd.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 24 juni 2019.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie

([77]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).