BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2017/97 VAN DE COMMISSIE

van 4 juli 2016

betreffende steunmaatregel SA.40168 — 2015/C (ex SA.33584 — 2013/C (ex 2011/NN)) ten uitvoer gelegd door Nederland ten gunste van de profvoetbalclub Willem II in Tilburg

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2016) 4061)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

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

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) In 2010 is de Commissie door een burger ervan in kennis gesteld dat Nederland een steunmaatregel voor profvoetbalclub Willem II in Tilburg ten uitvoer had gelegd. Deze klacht is geregistreerd onder het nummer SA.31122. In 2010 en 2011 heeft de Commissie ook klachten ontvangen betreffende maatregelen ten gunste van andere profvoetbalclubs in Nederland, namelijk MVV in Maastricht, FC Den Bosch in 's-Hertogenbosch, PSV in Eindhoven en NEC in Nijmegen. Bij brief van 2 september 2011 heeft Nederland de Commissie nadere informatie verstrekt over de maatregel betreffende Willem II.

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

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

(4) Nederland heeft in het kader van de procedure betreffende de maatregel ten gunste van Willem II opmerkingen ingediend bij brieven van 31 mei 2013 en 12 november 2013. Nederland heeft ook op het verzoek om nadere inlichtingen geantwoord bij brief van 11 februari 2014.

(5) De Commissie heeft opmerkingen ontvangen van de gemeente Tilburg (hierna „de gemeente" genoemd) als belanghebbende partij betreffende de maatregel voor Willem II. Zij heeft deze doorgestuurd naar Nederland, dat ook in de gelegenheid is gesteld hierop te reageren. Nederland heeft opmerkingen gemaakt bij brief van 12 november 2013, alsmede op een vergadering van 20 maart 2014.

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

([2]) Zie voetnoot 1.

(6) Ingevolge het besluit tot inleiding van de procedure en met instemming van Nederland zijn de onderzoeken betreffende de verschillende clubs afzonderlijk uitgevoerd. Het onderzoek betreffende Willem II is geregistreerd onder zaaknummer SA.40168.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. De maatregel en de begunstigde ervan

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

(8) Willem II werd opgericht in 1898 en is een profvoetbalclub sinds de invoering van het profvoetbal in Nederland in 1954. Willem II speelt haar thuiswedstrijden in het Koning Willem II-stadion (hierna „het stadion" genoemd) in Tilburg. Willem II is in 2010/2011 gedegradeerd van de eredivisie naar de eerste divisie. De club is in 2012 opnieuw gepromoveerd en in 2013 weer gedegradeerd. In 2014 promoveerde zij opnieuw naar de eredivisie. Het seizoen 2005/2006 was het laatste waarin Willem II in een Europees toernooi (de UEFA Cup) speelde.

(9) De huidige rechtsvorm van Willem II is een besloten vennootschap onder de naam Willem II Tilburg bv Willem II Tilburg bv (hierna „Willem II" genoemd) is de begunstigde van de maatregel. Zij is in het bezit van de Stichting Beheer Betaald Voetbalorganisatie Willem II Tilburg. Er is een afzonderlijke vereniging Willem II. Willem II is een middelgrote onderneming met 53 werknemers in 2012. Zij had een jaaromzet van 11,4 miljoen EUR in het boekjaar 2008/2009 en van 9,9 miljoen EUR in het boekjaar 2009/2010.

(10) In 2004 sloten de gemeente en Willem II een overeenkomst waarbij de gemeente de volle eigendom ([3]) van het stadion verkreeg en Willem II als huurder van het stadion mocht gebruikmaken. In de huurovereenkomst werd bepaald dat de gemeente het stadion aan Willem II zou verhuren voor een jaarlijkse huurprijs van 1 001 731 EUR, plus btw en variabele kosten. De huurprijs was gebaseerd op de investeringskosten, een afschrijvingstermijn van 30 jaar en een op het tijdstip van de sluiting van de overeenkomst bij de gemeente geldende rente van 5,5 %. De voorwaarden in de dertigjarige huurovereenkomst waren zodanig vastgesteld dat de exploitatie van het stadion neutraal zou zijn voor de begroting van de gemeente. In punt 51 van het besluit tot inleiding van de procedure vermeldde de Commissie dat de toentertijd overeengekomen parameters garandeerden dat Willem II een huur met dekking van alle kosten betaalde, waardoor mogelijke exploitatiesteun aan de voetbalclub werd vermeden. De huur lag binnen de bandbreedte van door anderen betaalde huur, zij het hoger dan het gemiddelde. In de jaren 2004 tot en met 2008 was Willem II in staat de huur te betalen.

(11) In het voetbalseizoen 2009/2010 kreeg Willem II te maken met financiële moeilijkheden en in mei 2010 kondigde de club aan dat zij op de rand van het faillissement stond. De gemeente, die eerder al de betaling van de huur voor 2009 had opgeschort, besloot op 31 mei 2010 de huur en andere verschuldigde kosten te verlagen met terugwerkende kracht tot 2004. Het effect van dit besluit was een daling met 0,4 miljoen EUR, voor een periode van zes jaar, van het jaarlijks door de club verschuldigde bedrag, hetgeen leidde tot een betaling aan Willem II — in twee tranches — van 2,4 miljoen EUR, een bedrag waarvan de uitstaande huur voor 2009 werd afgetrokken. Een nieuwe huurovereenkomst ter vervanging van de overeenkomst van 2004 werd gesloten op 31 oktober 2011.

(12) Aan het besluit van de gemeente van 31 mei 2010 lag de voorwaarde ten grondslag dat Willem II voldeed aan een aantal verplichtingen die waren opgenomen in een herstructureringsplan dat erop gericht was de levensvatbaarheid van Willem II op lange termijn te herstellen. De voorwaarden van dit plan omvatten verplichtingen inzake driemaandelijkse financiële rapportage, een begroting in evenwicht voor het volgende voetbalseizoen, waarbij gestreefd werd naar aanzuivering van de balans, de verplichting tot naleving van de regels van de nationale voetbalbond inzake spelerslonen en de invoering van een nieuwe structuur voor beheer en toezicht. De maatregelen die Willem II nam om aan deze voorwaarden te voldoen, werden vervolgens toereikend bevonden door de gemeente, die dan ook de tweede tranche van het bedrag van 2,4 miljoen EUR vrijgaf.

(13) Nederland heeft zijn plan om 2,4 miljoen EUR aan Willem II toe te kennen niet bij de Commissie aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag. De Commissie was evenmin op de hoogte van het besluit van 2009 om de betaling van de jaarlijkse huur voor het seizoen 2009/2010 op te schorten.

([3]) Vóór de sluiting van de overeenkomst was de gemeente de juridische eigenaar van het stadion en van de grond waarop het zich bevindt, terwijl Willem II de economische eigendom bezat van het stadion, waarin de club haar eigen geld had geïnvesteerd.

2.2. **Mogelijk effect van de steun**

(14) Nederland betwist de impact van mogelijke steun op de interne markt als het gaat om clubs die niet op Europees niveau voetballen. Profvoetbalclubs worden echter als ondernemingen beschouwd en vallen onder het staatssteuntoezicht. Voetbal heeft het karakter van arbeid in loondienst waarbij bezoldigde diensten worden verricht; er is een hoog niveau van professionalisme bereikt, waardoor de economische impact is toegenomen ([4]).

(15) Afgezien van hun deelname aan voetbalcompetities ontplooien profvoetbalclubs economische activiteiten op verschillende markten met een internationale dimensie, zoals de transfermarkt voor profspelers en de markten voor reclame, sponsoring, merchandising of verslaggeving via de media. Steun aan een profvoetbalclub versterkt de positie van deze club op elk van die markten, waarvan de meeste meerdere lidstaten bestrijken. Derhalve kan, wanneer staatsmiddelen worden gebruikt om een selectief voordeel aan een profvoetbalclub te verlenen, ongeacht de divisie waarin deze speelt, dergelijke steun de mededinging verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag ([5]).

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

(16) In het besluit tot inleiding van de procedure was de Commissie tot de voorlopige conclusie gekomen dat de gemeente met het gebruik van staatsmiddelen een selectief voordeel aan Willem II had toegekend en derhalve steun aan de voetbalclub had verleend. De Commissie stelde zich ook op het standpunt dat steunmaatregelen voor profvoetbalclubs de mededinging kunnen vervalsen en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden in de zin van artikel 101, lid 1, van het Verdrag.

(17) In haar besluit tot inleiding van de procedure constateerde de Commissie dat Willem II zich ten tijde van de toekenning van de steun in financiële moeilijkheden had bevonden. Om de verenigbaarheid van de steun met de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden ([6]) (hierna „de richtsnoeren" genoemd) te beoordelen, verzocht de Commissie om informatie over de naleving van alle in de richtsnoeren gestelde vereisten.

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

3. **OPMERKINGEN VAN NEDERLAND**

(19) Nederland bestrijdt dat de maatregel tot herziening van de overeenkomst inzake de huur van het stadion staatssteun vormde. Volgens Nederland paste de gemeente als eigenaar van het stadion marktvoorwaarden toe en handelde zij in overeenstemming met het beginsel van een investeerder en crediteur in een markteconomie door in 2009 de huurbetaling voor de voornaamste gebruiker van het stadion op te schorten en in 2010 de huur en andere contractuele voorwaarden met terugwerkende kracht te verlagen. In geval van een faillissement van Willem II zou de club haar licentie voor het profvoetbal hebben verloren. De gemeente zou opgescheept zitten met een voetbalstadion dat alleen met aanzienlijke investeringskosten geschikt kon worden gemaakt voor andere activiteiten. Nederland stelt ook dat de lagere huur in overeenstemming was met de elders betaalde huur voor andere stadions, en bijgevolg marktconform was.

([4]) Arrest van 16 maart 2010 in zaak C-325/08, Olympique Lyonnais, ECLI:EU:C:2010:143, punten 27 en 28; arrest van 18 juli 2006 in zaak C-519/04 P Meca-Medina en Macjen/Commissie, ECLI:EU:C:2006:492, punt 22; arrest van 15 december 1995 in zaak C-415/93, Bosman, ECLI:EU:C:1995:463, punt 73.

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

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

(20) Subsidiair betoogt Nederland dat ook als de maatregel steun zou vormen, deze verenigbaar zou zijn met de interne markt. Deze argumenten zijn in de eerste plaats gebaseerd op een brief over sportinfrastructuur die de Commissie op 11 juli 2002 aan Nederland heeft gezonden. In deze brief beschreef de Commissie een aantal voorwaarden om financiering van sportinfrastructuur niet als staatssteun te beschouwen. In de tweede plaats zijn de argumenten gebaseerd op de richtsnoeren en artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag.

(21) Met betrekking tot de herstructurering van Willem II heeft Nederland een beschrijving gegeven van de financiële situatie van de club. In het boekjaar 2008/2009 ([7]) boekte Willem II een verlies van 3,9 miljoen EUR op een omzet van 11,4 miljoen EUR en liep het eigen vermogen van de club terug van 4,1 miljoen EUR tot 0,2 miljoen EUR. In 2009/2010 ([8]) boekte Willem II een verlies van 4,4 miljoen EUR op een omzet van 9,9 miljoen EUR. Ondanks de toekenning van 2,4 miljoen EUR door de gemeente daalde het eigen vermogen verder van 0,2 miljoen EUR tot min 2,1 miljoen EUR.

(22) Elke Nederlandse profvoetbalclub moet een licentie van de KNVB hebben, die zij alleen krijgt indien zij aan een reeks verplichtingen voldoet. Een van de verplichtingen in het huidige systeem betreft de financiële gezondheid van de club. Elk seizoen moet een club op 1 november, 1 maart en 15 juni financiële rapporten, met daarin onder meer haar huidige financiële situatie, en de begroting voor het komende seizoen overleggen. Op basis van deze rapporten worden clubs onderverdeeld in drie categorieën (1: onvoldoende, 2: voldoende, 3: goed). Clubs van categorie 1 kunnen ertoe verplicht worden een plan voor verbetering in te dienen om de categorieën 2 of 3 te bereiken. Indien de club zich niet aan het plan houdt, kunnen door de KNVB sancties worden opgelegd, zoals een officiële waarschuwing, het in mindering brengen van wedstrijdpunten en — als ultieme sanctie — de intrekking van de licentie. Een profvoetbalclub die in Nederland failliet wordt verklaard, verliest haar licentie. Wanneer vervolgens een nieuwe club wordt opgericht, wordt deze niet onmiddellijk tot het betaald voetbal toegelaten maar moet zij starten op het op één na hoogste amateurniveau. Met haar moeilijkheden dreigde Willem II haar licentie voor deelname aan de profvoetbalcompetitie te verliezen. Zij werd in 2010 ingedeeld in categorie 1.

(23) Volgens Nederland was, in het licht van deze moeilijkheden, het besluit van de gemeente om Willem II 2,4 miljoen EUR toe te kennen, afhankelijk gesteld van een aantal voorwaarden die in het door Willem II opgemaakte herstructureringsplan ([9]) waren opgenomen. Het plan was bedoeld om in een periode van drie jaar te komen tot een gezonde financiële positie. Het had ook tot doel te voldoen aan de voorwaarden van de KNVB om aan het einde van het boekjaar 2012/2013 tot categorie 2 (voldoende) te worden toegelaten. Reeds in december 2011 verleende de KNVB de club de categorie 2-status.

(24) Het herstructureringsplan hield een nieuw bestuur en besparingen op personeel en spelers in. Het bepaalde dat het aantal contractuele spelers zou worden verminderd. Diverse spelers zouden worden getransfereerd, bestaande contracten zouden worden verlengd voor een lager loon, nieuwe contracten zouden worden gesloten zonder transfervergoedingen of er zouden spelers van andere clubs worden gehuurd. Het plan beoogde een vermindering van de kosten voor personeel en spelers van 77 % tot minder dan 55 %.

(25) Negen private partijen waren overeengekomen Willem II in totaal 2,25 miljoen EUR te lenen in 2009, toen de financiële problemen zich voordeden. In 2010 konden zij worden overgehaald om de looptijd van de leningen te verlengen, de schulden niet terug te vorderen totdat Willem II opnieuw voldoende liquiditeit zou bezitten, en op deze vorderingen een lagere rente te aanvaarden; zes onder hen gingen nog verder en lieten 10 % van hun vorderingen vallen. Doel van het herstructureringsplan was Willem II in staat te stellen binnen een periode van drie jaar een bescheiden exploitatiewinst te behalen. Het plan is realistisch gebleken. Willem II boekte een winst van circa 0,3 miljoen EUR in 2010/2011 en in 2011/2012 en een geringere winst in 2012/2013; de club slaagde erin haar eigen vermogen te verbeteren tot min 1,4 miljoen EUR op 30 juni 2012 en min 1,3 miljoen EUR op 30 juni 2013, en wist in het boekjaar 2013/2014 een positief eigen vermogen te realiseren.

4. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

(26) De gemeente heeft in het kader van de procedure grotendeels dezelfde opmerkingen ingediend als Nederland. De gemeente heeft ook specifieke informatie over de financiële situatie van Willem II in 2009 verstrekt en heeft tot staving van haar standpunt dat de in 2009 en 2010 genomen maatregelen rationeel waren, een studie van Deloitte Financial Advisory Services van november 2013 ingediend, die betrekking had op de kosten van de verschillende keuzemogelijkheden waarover de gemeente in 2010 beschikte.

([7]) 30.6.2008 — 1.7.2009.
([8]) 30.6.2009 — 1.7.2010.
([9]) Plan van aanpak Willem II van 23 juli 2010.

5. **BEOORDELING VAN DE MAATREGEL**

5.1. **Aanwezigheid van staatssteun volgens artikel 107, lid 1, van het Verdrag**

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

(28) Op basis van het besluit tot inleiding van de procedure beoordeelt de Commissie met betrekking tot de aanwezigheid van steun het besluit van de gemeente van 2009 tot opschorting van de huurbetaling voor het gebruik van het stadion door Willem II en het besluit van de gemeente van mei 2010 om de huur en andere kosten voor het gebruik van het stadion met terugwerkende kracht te verlagen. De Commissie stelt vast dat beide besluiten chronologisch gezien, qua doeleinden en wat de toenmalige situatie van Willem II betreft, nauw met elkaar zijn verbonden en bijgevolg samen moeten worden onderzocht.

5.1.1. *Financiering met staatsmiddelen*

(29) Beide maatregelen werden door de gemeente genomen en hebben directe financiële gevolgen voor de begroting van de gemeente; het gaat derhalve om het gebruik van staatsmiddelen. De overdracht van staatsmiddelen kan uiteenlopende vormen aannemen, zoals subsidies, leningen, garanties, deelnemingen in het kapitaal van ondernemingen en voordelen in natura. Ook het afzien van inkomsten die anders aan de Staat zouden zijn betaald, vormt een overdracht van staatsmiddelen.

5.1.2. *Economisch voordeel*

(30) De maatregelen moeten Willem II een economisch voordeel verschaffen dat de club in normale marktomstandigheden niet zou hebben verkregen. Nederland en de gemeente stellen dat de gemeente volgens het beginsel van een investeerder in een markteconomie en het beginsel van een crediteur in een markteconomie heeft gehandeld en dat zij bijgevolg geen voordeel aan Willem II verschafte. De Commissie is het om de volgende redenen niet met dat standpunt eens.

(31) Telkens wanneer de financiële situatie van een onderneming verbetert als gevolg van overheidsingrijpen, mag worden aangenomen dat er van een voordeel sprake is. Om dit te kunnen beoordelen, dient de financiële situatie van de onderneming na de maatregel te worden vergeleken met haar financiële situatie indien de maatregel niet was genomen. Zonder de interventie zou de club in financiële moeilijkheden zijn blijven verkeren, met de dreiging van een faillissement en een degradatie naar een lagere divisie. Het valt niet te betwisten dat de financiële situatie van Willem II aanzienlijk is verbeterd door de maatregelen waarop het onderhavige besluit betrekking heeft.

(32) Dit zou geen onrechtmatig voordeel vormen indien de gemeente kan aantonen dat zij heeft gehandeld in overeenstemming met het beginsel van een investeerder in een markteconomie en het beginsel van een crediteur in een markteconomie. De Commissie constateert dat de gemeente in 2004 de volle eigendom van het stadion had verkregen. Voor deze aankoop betaalde zij de economische waarde van het stadion, die op basis van externe expertise was vastgesteld. De huurovereenkomst met Willem II uit 2004 werd door de gemeente gesloten in het volle besef dat het stadion geen multifunctionele arena was, maar een voetbalstadion met Willem II als vaste gebruiker en met slechts beperkte gebruiksmogelijkheden voor andere activiteiten dan voetbal. De gemeente wist dan ook dat de exploitatie van het stadion afhankelijk was van de omstandigheid dat Willem II de in de overeenkomst bepaalde huur en andere kosten zou kunnen blijven betalen. Een investeerder in een markteconomie zou dit risico ofwel helemaal niet zijn aangegaan ofwel alleen in ruil voor een bijbehorende winstmarge en verzekering tegen eventuele insolventie van de vaste gebruiker.

(33) Toen de gemeente de gemeenteraad in 2010 meedeelde dat Willem II op de rand van het faillissement stond, constateerde zij ook dat de exploitatie van het stadion sinds 2004 slechts begrotingsneutraal was geweest. De huurovereenkomst van 2004 had al geen redelijke winst opgeleverd, maar de in 2010 doorgevoerde wijziging met terugwerkende kracht van de huurvoorwaarden vond plaats in de wetenschap dat de exploitatie vanaf 2004 daardoor verliesgevend werd. Hierdoor is het uitgesloten dat het besluit van 2010 om de huur te verlagen, aan het beginsel van een investeerder in een markteconomie voldoet. Geen enkele commerciële marktdeelnemer zou er immers mee instemmen de huur met terugwerkende kracht te wijzigen indien er geen uitzicht is op enige opbrengst van de investering.

(34) Nederland en de gemeente stellen echter ook dat het besluit van de gemeente waardoor de schuldenlast van de club werd verlicht, voldeed aan het beginsel van een crediteur in een markteconomie. In dit verband verwijzen zij naar het feit dat verschillende grote crediteuren afstand hebben gedaan van een deel van hun vorderingen op Willem II. Zij verwijzen ook naar het onderdeel van het besluit tot inleiding van de procedure waarin de Commissie concludeerde dat de maatregelen van de gemeente Arnhem ten gunste van voetbalclub Vitesse geen staatssteun vormen.

(35) Ten aanzien daarvan wenst de Commissie in eerste instantie op te merken dat het besluit van 2009 om de betaling van de huur op te schorten en het besluit van 2010 om de huur en andere betalingsverplichtingen voor het gebruik van het stadion met terugwerkende kracht te verlagen, niet gepaard zijn gegaan met soortgelijke maatregelen van andere crediteuren. Voorts heeft de gemeente Willem II in 2010 een bedrag van 2,4 miljoen EUR toegekend, meer dan tweemaal zoveel als haar vordering van één jaar huur op Willem II. De gemeente eiste dat Willem II met andere crediteuren zou onderhandelen om haar balans aan te zuiveren, zonder echter aan deze onderhandelingen voorwaarden te verbinden die zouden overeenstemmen met de voorwaarden voor haar eigen interventie. Het argument dat een failliete profvoetbalclub haar licentie zou verliezen en dat de gemeente zou blijven zitten met een voetbalstadion dat alleen met aanzienlijke investeringskosten voor andere activiteiten geschikt kon worden gemaakt, is evenmin overtuigend. In geval van een faillissement zou immers een nieuwe club kunnen worden opgericht die als opvolger van het stadion gebruik zou kunnen maken. Die club zou weliswaar niet onmiddellijk tot het betaald voetbal worden toegelaten maar op het op één na hoogste amateurniveau moeten starten. Toch zou dit uitzicht bieden op gebruik van het stadion en op terugkeer naar het profvoetbal in een afzienbare toekomst, hetgeen tot huurinkomsten voor het stadion zou bijdragen.

(36) Nederland heeft ook verwezen naar de brief van de Commissie van 11 juli 2002 waarin deze een aantal voorwaarden beschreef om financiering van sportinfrastructuur niet als staatssteun aan te merken. Deze voorwaarden betroffen het multifunctionele karakter van de arena, niet-discriminerende toegang daartoe en passende gebruikersbijdragen.

(37) In deze zaak kunnen die opmerkingen echter niet leiden tot de conclusie dat Willem II geen onrechtmatig voordeel heeft verkregen. Te betwisten valt of de in de brief van 11 juli 2002 vermelde argumenten nog steeds relevant zijn, gelet op de rechtspraak van het Hof waarin overheidsinvesteringen in infrastructuur die voor openbaar gebruik beschikbaar wordt gesteld, aangemerkt worden als staatssteun ([10]). In de onderhavige zaak is echter doorslaggevend dat de gemeente en Willem II in 2004 een overeenkomst hebben gesloten waarin een jaarlijkse huur van 1 001 731 EUR is vastgesteld. Indien de betaling van de overeengekomen huur eerst wordt opgeschort met instemming van de gemeente en vervolgens met terugwerkende kracht wordt verlaagd, verleent de gemeente Willem II een financieel voordeel dat de club normaal gezien niet zou hebben genoten en dat een particuliere marktdeelnemer in elk geval normaal gezien niet zou hebben verleend.

(38) Om deze redenen is de Commissie er niet van overtuigd dat de gemeente als marktdeelnemer in een markteconomie, zij het als investeerder, crediteur of beide, heeft gehandeld. Zij concludeert derhalve dat de gemeente ter voorkoming van het faillissement van Willem II financiële steun heeft verleend die een particuliere marktdeelnemer niet zou hebben verleend, en dat deze derhalve een voordeel vormt.

5.1.3. *Gevolgen voor het handelsverkeer en de mededinging*

(39) Nederland betwist de impact van mogelijke steun op de interne markt als het gaat om clubs die niet op Europees niveau voetballen. In dit verband herinnert de Commissie aan de in overweging 14 vermelde opmerking dat profvoetbalclubs als ondernemingen worden beschouwd en onder het staatssteuntoezicht vallen. Voetbal heeft het karakter van arbeid in loondienst waarbij bezoldigde diensten worden verricht; er is een hoog niveau van professionalisme bereikt, waardoor de economische impact is toegenomen.

(40) Verder is Willem II een potentiële deelnemer aan Europese toernooien en heeft zij in het verleden al daadwerkelijk aan een Europese competitie deelgenomen. Als profvoetbalclub ontplooit zij naast de deelname aan de voetbalcompetitie economische activiteiten op verschillende andere markten met een internationale dimensie, zoals de transfermarkt voor profspelers en de markten voor reclame, sponsoring, merchandising of verslaggeving via de media. Steun aan een profvoetbalclub versterkt de positie van deze club op elk van die markten, waarvan de meeste meerdere lidstaten bestrijken. Zoals in overweging 15 is gesteld, is het derhalve mogelijk dat, wanneer staatsmiddelen worden gebruikt om een selectief voordeel aan een profvoetbalclub te verlenen, ongeacht de divisie waarin deze speelt, dergelijke steun de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag.

([10]) Zie bijvoorbeeld het arrest van 19 december 2012 in zaak C-288/11, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, ECLI:EU:C:2012:821.

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

(41) De Commissie dient te beoordelen of de steunmaatregel ten gunste van Willem II als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd. Geen van de uitzonderingen van artikel 107, lid 2, van het Verdrag is op de betrokken steunmaatregel van toepassing. Wat de uitzondering van artikel 107, lid 3, van het Verdrag betreft, tekent de Commissie aan dat geen van de Nederlandse regio's onder de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder a), van het Verdrag valt. De betrokken steunmaatregel dient niet om een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de Nederlandse economie op te heffen in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), van het Verdrag. Evenmin kan de steunmaatregel worden geacht de cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen in de zin van artikel 107, lid 3, onder d), van het Verdrag.

5.2.1. *Toepasselijke richtsnoeren*

(42) Wat betreft de uitzondering van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag ten behoeve van steun om de ontwikkeling van bepaalde economische activiteiten te vergemakkelijken, kan dergelijke steun verenigbaar zijn wanneer de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(43) Met het oog op de toetsing van steunmaatregelen aan artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag heeft de Commissie een reeks verordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen bekendgemaakt betreffende soorten steun en horizontale of sectorale doelstellingen waarvoor steun wordt verleend. Aangezien Willem II ten tijde van de maatregelen met financiële moeilijkheden werd geconfronteerd en de steun door de gemeente is verleend om deze problemen aan te pakken, is het passend na te gaan of de criteria van de richtsnoeren ([11]) van toepassing zijn en of hieraan is voldaan.

(44) In juli 2014 heeft de Commissie nieuwe richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden gepubliceerd ([12]). Deze zijn evenwel niet van toepassing op deze niet-aangemelde steun, die in 2009 en 2010 is verleend. Volgens punt 137 van de nieuwe richtsnoeren zou dit voor zonder voorafgaande toestemming verleende reddings- of herstructureringssteun alleen het geval zijn als deze steun geheel of gedeeltelijk na de bekendmaking van die richtsnoeren in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is toegekend. Volgens punt 138 van de nieuwe richtsnoeren zal de Commissie in alle overige gevallen het onderzoek uitvoeren op basis van de op het tijdstip van de toekenning van de steun geldende richtsnoeren, in het onderhavige geval dus de vóór 2014 geldende richtsnoeren.

5.2.2. *Willem II als onderneming in moeilijkheden*

(45) Volgens punt 10, onder a), van de richtsnoeren moet een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid als een onderneming in moeilijkheden worden beschouwd indien meer dan de helft van het maatschappelijk kapitaal is verdwenen en meer dan een kwart van dit kapitaal in de voorgaande twaalf maanden verloren is gegaan. In het boekjaar 2008/2009 ([13]) boekte Willem II een verlies van 3,9 miljoen EUR op een omzet van 11,4 miljoen EUR en liep het eigen vermogen van de club terug van 4,1 miljoen EUR tot 0,2 miljoen EUR. In 2009/2010 ([14]) boekte Willem II een verlies van 4,4 miljoen EUR op een omzet van 9,9 miljoen EUR. Ondanks de toekenning van 2,4 miljoen EUR door de gemeente daalde het eigen vermogen verder van 0,2 miljoen EUR tot min 2,1 miljoen EUR. Willem II was derhalve duidelijk een onderneming in moeilijkheden. Dit feit wordt niet betwist door Nederland. Derhalve dient de verenigbaarheid van de staatssteun aan Willem II te worden beoordeeld op grond van de richtsnoeren.

5.2.3. *Herstel van de levensvatbaarheid op lange termijn*

(46) Volgens onderdeel 3.2 van de richtsnoeren moet de toekenning van steun afhankelijk worden gesteld van de tenuitvoerlegging van een herstructureringsplan (zie de punten 34 tot en met 37 van de richtsnoeren) waarmee de levensvatbaarheid op lange termijn van de onderneming binnen een redelijke termijn kan worden hersteld. In dit verband merkt de Commissie op dat het besluit van de gemeente om 2,4 miljoen EUR aan Willem II toe te kennen, afhankelijk was gesteld van een aantal voorwaarden, zoals vermeld in overweging 12. Deze voorwaarden vormden de kern van het herstructureringsplan dat Willem II had opgesteld ([15]).

([11]) Zie voetnoot 6.
([12]) Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (PB C 249 van 31.7.2014, blz. 1).
([13]) 30.6.2008 — 1.7.2009.
([14]) 30.6.2009 — 1.7.2010.
([15]) Zie voetnoot 9.

(47) Het plan was bedoeld om in een periode van drie jaar tot een gezonde financiële positie te komen, mede om te voldoen aan de KNVB-vereisten voor het behoud van Willem II's licentie voor profcompetitie, en om tegen het einde van het boekjaar 2012/2013 de categorie 2-status te halen.

(48) Het herstructureringsplan hield een nieuw bestuur en aanzienlijke besparingen op het personeel en op de spelersgroep in. Verschillende spelers werden getransfereerd, bestaande contracten werden verlengd tegen een lager loon en nieuwe contracten werden gesloten zonder transfervergoedingen. Dit bracht in de twee jaar na de goedkeuring van het plan een vermindering met 30 % mee van de kosten voor personeel en spelers. Naast de 2,4 miljoen EUR van de gemeente kon Willem II ook rekenen op een verdere bijdrage van 2,25 miljoen EUR van de particuliere sector.

(49) De Commissie oordeelt dat met het herstructureringsplan de oorzaken van de financiële moeilijkheden van Willem II, en met name de kosten voor spelers in de vorm van lonen en transfervergoedingen, worden aangepakt. Willem II beoogt hiermee op haar kernactiviteiten te besparen. Het herstructureringsplan steunt niet op externe factoren die Willem II kan nastreven maar niet volledig kan controleren, zoals het vinden van nieuwe sponsors of een toename van het aantal toeschouwers. Hoewel de financiële positie en vooral het negatieve eigen vermogen van Willem II een punt van zorg blijven, wordt de voortdurende verbetering van de financiële situatie van de club nagestreefd, alsook de voortzetting van de werking als profvoetbalclub. De ontwikkelingen tonen aan dat het plan inderdaad realistisch was. De KNVB verleende reeds in december 2011 de categorie 2-status. Willem II was in staat een exploitatiewinst van 0,3 miljoen EUR te boeken in 2010/2011 en opnieuw in 2011/2012, waardoor de stand van haar eigen vermogen verbeterde tot min 1,4 miljoen EUR op 30 juni 2012.

5.2.4. *Compenserende maatregelen*

(50) Volgens de punten 38 tot en met 42 van de richtsnoeren moeten door de begunstigde compenserende maatregelen worden genomen om het concurrentievervalsende effect van de steun en de ongunstige effecten ervan op de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, tot een minimum te beperken. In punt 80 van het besluit tot inleiding van de procedure wees de Commissie op de bijzondere aard van het profvoetbal in dit opzicht en stelde zij een aantal maatregelen voor die in het profvoetbal als compenserende maatregelen in de zin van de richtsnoeren zouden kunnen gelden, zoals de beperking van de geregistreerde spelers binnen de door de nationale bond toegestane grenzen, een begrenzing van de lonen onder de in de sector gangbare normen, een verbod op het betalen van transferkosten voor nieuwe spelers voor een bepaalde periode of een toename van activiteiten ten gunste van de samenleving. Door een beperking op het aantal spelers of op hun lonen te aanvaarden zou een club ook een concurrentienadeel aanvaarden ten opzichte van andere clubs die deze beperkingen niet ondervinden. Een verbod op transfervergoedingen beperkt de keuze voor nieuwe concurrerende spelers.

(51) De Commissie constateert dat Willem II volgens het plan inderdaad het aantal werknemers en spelers heeft verminderd. Het personeelsbestand daalde van 79 in het seizoen 2009/2010 tot 61 in 2010/2011 en 53 in 2011/2012. Het aantal geregistreerde spelers daalde van 31 tot 27. De loonkosten ([16]) werden op 48 % van de omzet gebracht, hetgeen duidelijk lager is dan de UEFA-norm van 70 % voor spelers alleen. Er werden geen transfervergoedingen voor nieuwe spelers betaald tijdens de herstructureringsperiode. Deze maatregelen verzwakten de ploeg van de club en hebben aldus bijgedragen tot de degradatie van Willem II naar eerste divisie aan het einde van het seizoen 2010/2011 en opnieuw in 2012/2013. De Commissie constateert voorts dat de club meer uitgaven in het algemeen belang heeft verricht door amateurspelers op te leiden. De Commissie concludeert dat de op grond van de richtsnoeren vereiste compenserende maatregelen zijn genomen, hetgeen tot een verzwakking van de concurrentiepositie van Willem II in het profvoetbal heeft geleid.

5.2.5. *Beperking van de steun tot het minimum*

(52) De Commissie merkt ook op dat het herstructureringsplan naast de interne besparingen in aanzienlijke mate is gebaseerd op financiering door externe private partijen. Negen private partijen waren immers overeengekomen Willem II in totaal 2,25 miljoen EUR te lenen in 2009, toen de financiële problemen zich voordeden. In 2010 werden zij overgehaald deze bedragen bij de club te laten en ermee in te stemmen deze niet terug te vorderen totdat Willem II in staat was de leningen terug te betalen. Zij aanvaardden eveneens een lagere rentevoet van 3 procent. Zes onder hen werden overgehaald om 10 % van hun vorderingen volledig te laten vallen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het vereiste van punt 44 van de richtsnoeren dat voor een middelgrote onderneming zoals Willem II ten minste 40 % van de kosten van de herstructurering moet worden voldaan uit de eigen bijdrage van de begunstigde, met inbegrip van externe financiering waaruit vertrouwen in de levensvatbaarheid van de begunstigde blijkt.

([16]) In de rekeningen van Willem II wordt geen onderscheid gemaakt tussen de lonen van spelers en van andere werknemers.

(53) Het steunbedrag was noodzakelijk. Volgens het herstructureringsplan zou dit in de seizoenen 2010/2011 en 2011/2012 tot een bescheiden positief resultaat leiden en in een langzame verbetering van het eigen vermogen resulteren. Het zou Willem II niet in staat hebben gesteld nieuwe spelers aan te kopen of aan te trekken met behulp van hogere lonen.

5.2.6. *Monitoring en jaarlijks verslag*

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

5.2.7. *Eenmalig karakter van de steun*

(55) Overeenkomstig de punten 72 tot en met 77 van de richtsnoeren heeft Nederland aangegeven dat Willem II geen reddings- of herstructureringssteun heeft ontvangen in de tien jaar vóór de toekenning van de huidige steun. Ook is de verbintenis aangegaan Willem II geen nieuwe reddings- of herstructureringssteun te verlenen gedurende een periode van tien jaar.

6. **CONCLUSIE**

(56) De Commissie oordeelt dat Nederland de steunmaatregel ten gunste van Willem II onrechtmatig ten uitvoer heeft gelegd in strijd met artikel 108, lid 3, van het Verdrag. De staatssteun ten bedrage van 2,4 miljoen EUR, die in 2009 en 2010 aan Willem II werd toegekend, voldoet evenwel aan de in de richtsnoeren gestelde voorwaarden voor herstructureringssteun en kan verenigbaar met de interne markt worden geacht overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Nederland ten gunste van de voetbalclub Willem II in Tilburg voor een bedrag van 2,4 miljoen EUR ten uitvoer heeft gelegd, is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 4 juli 2016.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie