II

(Niet-wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2018/117 VAN DE COMMISSIE

van 14 juli 2017

betreffende steunmaatregel SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN)

Ierland — Niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 4932)

(Slechts de tekst in de Engelse 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 te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken ([1]), en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Bij brief van 21 juli 2009, die op 22 juli 2009 bij de Commissie is geregistreerd onder het nummer CP 231/2009, heeft de luchtvaartmaatschappij Ryanair Ltd (nu Ryanair Designated Activity Company, hierna „Ryanair" genoemd) bij de Commissie een klacht tegen Ierland ingediend wegens het verlenen van onrechtmatige en onwettige staatssteun via de „Air Travel Tax" (hierna „vliegbelasting" genoemd). Deze accijns was door Ierland ingesteld en was verschuldigd voor elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland.

(2) Bij brief van 28 juli 2009 heeft de Commissie de klacht aan Ierland doorgezonden, samen met een verzoek om zijn standpunt bekend te maken ten aanzien van de in de brief van 21 juli 2009 uiteengezette aantijgingen.

(3) Bij brief van 26 augustus 2009 heeft Ierland om een verlenging van de uiterste antwoordtermijn verzocht. Dat verzoek is door de Commissie bij brief van 3 september 2009 ingewilligd.

(4) Op 15 oktober 2009 heeft Ierland op de brief van de Commissie geantwoord en dat antwoord is op dezelfde dag bij de Commissie geregistreerd.

(5) Aangezien de vermeende steun ten uitvoer was gelegd zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie, werd de zaak als niet-aangemelde maatregel geregistreerd. De Commissie heeft op grond van artikel 108, lid 3, VWEU een vooronderzoek uitgevoerd.

([1]) PB C 220 van 17.6.2016, blz. 13.

(6) Bij besluit van 13 juli 2011 (hierna „besluit van 2011" genoemd) ([1]), dat na afloop van de vooronderzoeksfase werd vastgesteld, heeft de Commissie de meeste klachten van Ryanair afgewezen. Zij heeft met name vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De Commissie heeft echter ook besloten een formele onderzoeksprocedure in te leiden ten aanzien van de verschillende belastingtarieven die van toepassing waren op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin en alle andere vluchten.

(7) Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 24 september 2011, heeft Ryanair een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van 2011 ingesteld, voor zover daarin was vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze zaak werd ingeschreven onder nummer T-512/11.

(8) Op 25 juli 2012 heeft de Commissie een besluit betreffende de toepassing van verschillende vliegbelastingtarieven vastgesteld (hierna „het besluit van 2012" genoemd) ([2]). Daarin heeft zij vastgesteld dat Ierland staatssteun heeft verleend in de vorm van een lager vliegbelastingtarief dat van 30 maart 2009 tot 28 februari 2011 van toepassing was op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin. Bovendien heeft de Commissie vastgesteld dat de staatssteun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt was en heeft zij Ierland gelast de onverenigbare steun bij de begunstigden terug te vorderen.

(9) Bij verzoekschriften, neergelegd op 1 november 2012 en 15 november 2012, hebben Ryanair en Aer Lingus beroep ingesteld tegen het besluit van 2012. Deze zaken werden geregistreerd als zaak T-473/12 en zaak T-500/12.

(10) Bij zijn arrest van 25 november 2014 heeft het Gerecht het besluit van 2011 nietig verklaard, voor zover in het besluit van 2011 was vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ([3]). Het Gerecht heeft geoordeeld dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU had moeten inleiden.

(11) Bij zijn arrest van 5 februari 2015 heeft het Gerecht het besluit van 2012 betreffende de verschillende belastingtarieven die van toepassing zijn op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin nietig verklaard, voor zover bij het besluit van 2012 de terugvordering van de steun bij de begunstigden werd gelast voor een bedrag dat is bepaald op 8 EUR per passagier ([4]). De Commissie heeft tegen dit arrest hogere voorziening ingesteld bij het Hof van Justitie.

(12) Na de nietigverklaring van het besluit van 2011 heeft de Commissie bij brief van 28 september 2015 Ierland in kennis gesteld van haar besluit de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers. Dit besluit (hierna „inleidingsbesluit" genoemd) is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([5]). Daarin heeft de Commissie alle belanghebbenden verzocht hun opmerkingen over de betrokken maatregel kenbaar te maken.

(13) Ierland heeft zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend bij brief van 22 december 2015, die op 6 januari 2016 bij de Commissie werd geregistreerd.

(14) De Commissie heeft van twee belanghebbenden opmerkingen ontvangen. De Commissie heeft deze opmerkingen bij brief van 23 augustus 2016 voor een reactie aan Ierland doorgezonden. Aangezien Ierland daarop niet reageerde, heeft de Commissie bij brief van 17 oktober 2016 Ierland opnieuw verzocht om zijn opmerkingen te maken bij de opmerkingen van de belanghebbenden.

(15) Bij brief van 9 december 2016 heeft de Commissie Ierland om aanvullende inlichtingen verzocht. Ierland heeft hierop bij brief van 18 januari 2017 geantwoord. In deze brief heeft Ierland ook zijn opmerkingen kenbaar gemaakt over de opmerkingen van de belanghebbenden.

(16) Bij zijn arrest van 21 december 2016 heeft het Hof van Justitie de arresten van het Gerecht vernietigd, voor zover ingevolge deze arresten het besluit van 2012 nietig was verklaard ([6]). Het Hof van Justitie heeft dus bevestigd dat Ierland het bedrag van 8 EUR per passagier moet terugvorderen bij de luchtvaartmaatschappijen die onrechtmatige staatssteun hebben ontvangen.

([1]) Besluit van de Commissie van 13 juli 2011 betreffende steunmaatregel SA.29064 (2011/NN) — Vrijstelling van vliegbelasting, Ierland (PB C 306 van 18.10.2011, blz. 10).

([2]) Besluit 2013/199/EU van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.29064 (11/C, ex 11/NN) — Verschillende vliegbelastingtarieven toegepast door Ierland (PB L 119 van 30.4.2013, blz. 30).

([3]) Arrest van het Gerecht van 25 november 2014, Ryanair/Commissie, T-512/11, ECLI:EU:T:2014:989.

([4]) Arrest van het Gerecht van 5 februari 2015, Aer Lingus/Commissie, T-473/12, ECLI:EU:T:2015:78.

([5]) PB C 220 van 17.6.2016, blz. 13.

([6]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus, gevoegde zaken C-164/15 P en C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL EN VAN DE VORIGE PROCEDURES

2.1. **Vliegbelasting**

(17) De vliegbelasting was ingesteld op grond van artikel 55, lid 2, van de Finance (No. 2) Act 2008 (tweede begrotingswet van 2008; hierna „begrotingswet" genoemd) ([1]). De begrotingswet is op 30 maart 2009 in werking getreden. In artikel 55, lid 2, van de begrotingswet is bepaald dat luchtvaartmaatschappijen de vliegbelasting moeten betalen voor „elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland".

(18) De begrippen die in artikel 55, lid 2, van de begrotingswet worden gebruikt, zijn in artikel 55, lid 1, gedefinieerd. De definitie van het begrip „passagier" in artikel 55, lid 2, van de begrotingswet sluit expliciet „een transito- of transferpassagier" uit, hetgeen betekent dat het vertrek van een „transito- of transferpassagier" geen „vertrek van een passagier" is waarvoor luchtvaartmaatschappijen de vliegbelasting moeten betalen. Een „transitopassagier" wordt gedefinieerd als „een passagier die zich aan boord van een vliegtuig bevindt dat tijdens de reis op een luchthaven landt, en die deze reis met dat vliegtuig voortzet". Voorts wordt onder „transferpassagier" verstaan „een passagier die aankomt op een vlucht naar een luchthaven en die van die luchthaven vertrekt op een volgende vlucht naar een andere luchthaven dan die waar de reis van de passagier is begonnen, waarbij beide vluchten deel uitmaken van een enkele boeking en waarbij de tijdspanne tussen de geplande aankomsttijd van de vlucht op de luchthaven en de geplande vertrektijd van de vlucht van die luchthaven niet meer dan zes uur bedraagt". Ten slotte wordt onder „luchthaven" een luchthaven verstaan in de zin van de Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998, maar geen luchthavens waarvan het aantal vertrekkende passagiers in het voorgaande kalenderjaar minder dan 10 000 bedroeg ([2]).

(19) Toen de vliegbelasting werd ingevoerd, was in artikel 55, lid 2, onder b), van de begrotingswet bepaald dat „de vliegbelasting wordt geheven, geïnd en voldaan op basis van de afstand tussen de plaats van vertrek van de vlucht en de plaats waar de vlucht eindigt, tegen het tarief van: i) 2 EUR in het geval van een vlucht van een luchthaven naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin, en ii) 10 EUR in elk ander geval".

(20) Na een onderzoek door de Commissie met betrekking tot een mogelijke inbreuk op Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad ([3]) en artikel 56 VWEU wat betreft het vrij verrichten van diensten, werden de tarieven vanaf 1 maart 2011 gewijzigd en werd één belastingtarief van 3 EUR van toepassing op alle vertrekkende vluchten, ongeacht de afstand tot de luchthaven van Dublin ([4]).

(21) De vliegbelasting werd afgeschaft met ingang van 1 april 2014.

2.2. **Werking van de vliegbelasting**

(22) In zijn brief van 18 januari 2017 heeft Ierland uitgelegd dat de luchtvaartmaatschappij met het oog op de bepaling van het verschuldigde belastingtarief, zoals vastgesteld in de richtsnoeren van de Office of the Revenue Commissioners (hierna de „Ierse belastingdienst" genoemd) van 30 maart 2009 (zie overweging 84), de reis als geheel moet bekijken in het geval van reizen die uit verschillende delen bestaan. Ierland heeft een voorbeeld gegeven van een vlucht bestaande uit twee delen, namelijk Dublin-Shannon en Shannon-New York. Shannon ligt op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin, terwijl New York op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin ligt. De eindbestemming (New York) ligt op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin. Volgens Ierland is de vlucht dus aan een vliegbelastingtarief van 10 EUR onderworpen, aangezien de reis in zijn geheel moet worden bekeken (d.w.z. van Dublin naar New York). Het vertrek uit Shannon kon buiten beschouwing worden gelaten, aangezien er geen (extra) vliegbelasting verschuldigd is, mits de passagier op de luchthaven van Shannon voldoet aan de definitie van „transferpassagier" of „transitopassagier" overeenkomstig artikel 55, lid 1, van de begrotingswet. Daarom moest de luchtvaartmaatschappij de gehele reis bekijken en het desbetreffende tarief toepassen dat op de eindbestemming van toepassing was ([5]).

([1]) Als gewijzigd bij artikel 18 van de begrotingswet van 2009 en artikel 48 van de begrotingswet van 2011.

([2]) Op grond van artikel 2 van de Air Navigation and Transport (Amendment) Act 1998 wordt onder „luchthaven" verstaan het geheel van gronden dat deel uitmaakt van een luchtvaartterrein en alle grond die eigendom is van of wordt gebruikt door een luchthavenautoriteit, met inbegrip van vliegtuigloodsen, wegen en parkeerterreinen, die geheel of gedeeltelijk worden gebruikt of bestemd zijn om te worden gebruikt voor of in verband met de exploitatie van dat luchtvaartterrein.

([3]) Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

([4]) In het kader van de inbreukprocedure heeft de Commissie Ierland bij brief van 18 maart 2010 in kennis gesteld van haar standpunt dat door het toepassen van verschillende vliegbelastingtarieven niet werd voldaan aan de verplichtingen uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1008/2008 en artikel 56 VWEU. Na deze formele kennisgeving hebben de Ierse autoriteiten het belastingstelsel gewijzigd.

([5]) In Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PB L 46 van 17.2.2004, blz. 1) is bepaald dat in het geval van rechtstreeks aansluitende vluchten onder „eindbestemming" de bestemming van de laatste vlucht wordt verstaan, terwijl in het geval van afzonderlijke vluchten een eindbestemming wordt gedefinieerd als de bestemming die vermeld staat op het bij de incheckbalie aangeboden ticket.

(23) Ook Aer Lingus, die de vliegbelasting in de periode 2009-2014 heeft geïnd overeenkomstig de richtsnoeren van de Ierse belastingdienst, heeft in haar opmerkingen bij het inleidingsbesluit bevestigd dat de vliegbelasting niet van toepassing was op bepaalde segmenten van een reis. In plaats daarvan was het belastbare feit een reis die in Ierland begon en was de verschuldigde belasting afhankelijk van de eindbestemming die op het ticket vermeld stond, ongeacht of de passagier een of meer vluchten nam om de eindbestemming te bereiken.

(24) Wat het tarief van de vliegbelasting betreft, heeft Ierland verklaard dat in de periode van 30 maart 2009 tot 1 maart 2011 het lagere tarief van 2 EUR per passagier alleen van toepassing was wanneer de eindbestemming van de gehele reis, ongeacht het aantal vluchten tijdens de reis, op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin lag, terwijl het hogere tarief „in elk ander geval" van toepassing was. Volgens Ierland was het lagere tarief (2 EUR) een uitzondering op de algemene regel.

(25) Tabel 1 bevat door Ierland verstrekte informatie en toont hoe de vliegbelasting voor en na de invoering van het enkelvoudige vliegbelastingtarief voor alle belastbare vertrekken in 2011 is toegepast.

Tabel 1

Voorbeelden van reizen en de verschuldigde belasting voor en na de verandering van het vliegbelastingtarief in 2011

	Periode	Vertrek	Overstap	Bestemming	Verschuldigde belasting (EUR)
a)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Shannon	New York	10
b)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Shannon	New York	3
c)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Geen	New York	10
d)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Geen	New York	3
e)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Cork	Cardiff	2
f)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Cork	Cardiff	3
g)	30.3.2009 t/m 1.3.2011	Dublin	Geen	Cardiff	2
h)	2.3.2011 t/m 31.3.2014	Dublin	Geen	Cardiff	3
i)	30.3.2009 t/m 31.3.2014	New York	Shannon	Dublin	Nihil
j)	30.3.2009 t/m 31.3.2014	New York	Geen	Dublin	Nihil

(26) Volgens Ierland kunnen de voorbeelden in tabel 1 als volgt worden toegelicht:

a) de eindbestemming is New York (op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 10 EUR. Het vertrek vanaf de overstapplaats in Shannon is vrijgesteld van de vliegbelasting, aangezien de passagier een transito- of transferpassagier is op de luchthaven van Shannon;

b) net als a), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;

c) de eindbestemming is New York (op meer dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 10 EUR;

d) net als c), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;

e) de eindbestemming is Cardiff (op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 2 EUR. Het vertrek vanaf de overstapplaats in Cork is vrijgesteld van de vliegbelasting, aangezien de passagier een transito- of transferpassagier is op de luchthaven van Cork;

f) net als e), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;

g) de bestemming is Cardiff (op minder dan 300 km van de luchthaven van Dublin), dus de vlucht is onderworpen aan het vliegbelastingtarief van 2 EUR;

h) net als g), behalve dat gedurende deze periode het enkelvoudige tarief van 3 EUR van toepassing is;

i) de vliegbelasting is niet verschuldigd voor deze reis. De luchthaven van vertrek (New York) bevindt zich niet in Ierland en het vertrek vanaf de overstapplaats in Shannon is vrijgesteld, aangezien de passagier een transito- of transferpassagier op die luchthaven is. Dit standpunt gold voor en na de tariefwijziging in 2011;

j) de vliegbelasting is niet verschuldigd voor deze reis. De luchthaven van vertrek bevindt zich niet in Ierland.

(27) Deze voorbeelden omvatten geen situaties waarin een reis buiten Ierland begint en eindigt, maar een overstap in Ierland omvat, bijvoorbeeld Londen-New York met een overstap op de luchthaven van Dublin. Uit alle toelichtingen van Ierland blijkt echter duidelijk dat er voor een dergelijke reis geen vliegbelasting verschuldigd zou zijn. Het vertrek uit Londen zou immers niet onderworpen zijn aan de vliegbelasting, omdat de Londense luchthavens geen luchthavens zijn in de zin van artikel 55, lid 1, van de begrotingswet, aangezien zij zich buiten Ierland bevinden, en het vertrek uit Dublin zou niet worden belast mits de passagier als transfer- of transitopassagier kan worden aangemerkt.

(28) Volgens de door Ierland verstrekte informatie is de vliegbelasting ingevoerd om het hoofd te bieden aan de financiële uitdagingen in de nasleep van de wereldwijde financiële en economische crisis en om de inkomsten te verhogen. Ierland heeft geen andere doelstelling, zoals milieubescherming, genoemd.

2.3. **Het besluit van 2011**

(29) Zoals aangegeven in overweging 6 werd het besluit van 2011 vastgesteld na afloop van de vooronderzoeksfase die op 21 juli 2009 was begonnen.

(30) Om te beoordelen of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transito- en transferpassagiers selectief was, heeft de Commissie eerst het referentiebelastingstelsel vastgesteld. De Commissie was van oordeel dat de doelstelling en de structuur van het vliegbelastingstelsel erin bestonden passagiers te belasten die van een luchthaven in Ierland vertrekken, teneinde inkomsten voor de overheidsbegroting te genereren. De Commissie had uit de door Ierland verstrekte informatie begrepen dat het eerste deel van een uit meerdere delen bestaande reis altijd was vrijgesteld van de vliegbelasting. Ierland heeft ook voorbeelden gegeven van reizen van New York naar Dublin en van Dublin naar New York, met en zonder overstap in Shannon, samen met de toepasselijke vliegbelastingtarieven. Het referentiestelsel werd dus opgevat als een belasting die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland. De Commissie was ook van oordeel dat transfer- en transitopassagiers passagiers waren die van een Ierse luchthaven vertrekken en dat zij dus deel lijken uit te maken van dat referentiestelsel. De uitsluiting van transfer- en transitopassagiers ging dus verder dan de normale toepassing van dat algemene belastingstelsel.

(31) Vervolgens heeft de Commissie onderzocht of de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers van de vliegbelasting gerechtvaardigd was door de aard of de algemene beginselen van het belastingstelsel in de lidstaat. Zij heeft vastgesteld dat de vliegbelasting tot doel had neutraal te zijn ten aanzien van de gekozen route om de eindbestemming te bereiken, ongeacht of er sprake was van een overstap of niet, en dubbele belasting te voorkomen. Volgens het besluit van 2011 had de luchtvaartmaatschappij deze vliegbelasting, indien deze ook zou gelden voor transfer- en transitopassagiers, mogelijk twee keer moeten betalen voor een reis met overstap. Derhalve is geconcludeerd dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers, die tot gevolg had dat passagiers onafhankelijk van de gevolgde route gelijk werden belast, binnen de aard en de opzet van het desbetreffende belastingstelsel viel.

(32) De Commissie heeft uit deze elementen afgeleid dat de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers van de vliegbelasting in overeenstemming was met de aard en de opzet van het belastingstelsel ([1]).

([1]) Argumentatie in de overwegingen 30, 31 en 32, conclusie in punt 37 van het besluit van 2011.

2.4. **Arrest van het Gerecht in zaak T-512/11**

(33) Zoals aangegeven in overweging 10, heeft het Gerecht bij zijn arrest in zaak T-512/11 het besluit van 2011 nietig verklaard, voor zover in het besluit van 2011 was vastgesteld dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(34) Het Gerecht heeft geoordeeld dat een vooronderzoek van ongeveer twee jaar de duur die normaal nodig is voor een vooronderzoek op grond van artikel 108, lid 3, VWEU ruimschoots overschreed.

(35) Het was ook van oordeel dat het onderzoek van de Commissie onvolledig en ontoereikend was. Het Gerecht heeft met name vastgesteld dat er inconsistenties waren tussen de inhoud van de brief van Ierland van 15 oktober 2009, waarvan sprake is in overweging 4, en het besluit van 2011.

(36) In dat verband was het Gerecht van oordeel dat de Commissie zich had aangesloten bij het standpunt van Ierland dat het van betaling van de vliegbelasting vrijgestelde deel van de reis het eerste deel was, ook al konden de voorbeelden in de tabel in punt9 van het besluit van 2011 deze conclusie niet staven. Volgens het Gerecht zou dit weliswaar het geval kunnen zijn voor wat betreft het voorbeeld van passagiers die van Dublin naar New York reizen met een overstap in Shannon en die de vliegbelasting moesten betalen, maar was het daarentegen niet duidelijk en heeft de Commissie ook niet uitgelegd waarom passagiers die de omgekeerde route volgen, dus van New York naar Dublin met dezelfde overstap, de vliegbelasting niet hoefden te betalen voor het vertrek vanaf de luchthaven van Shannon waar de overstap plaatsvond.

(37) Gelet op het feit dat, volgens de Ierse autoriteiten, om redenen van neutraliteit dezelfde categorieën passagiers ook worden vrijgesteld door andere bestaande vliegbelastingstelsels in andere lidstaten, en dat daarbij uitdrukkelijk het Verenigd Koninkrijk wordt genoemd, heeft het Gerecht bovendien vastgesteld dat de in het Verenigd Koninkrijk geldende belasting op vliegtuigpassagiers in casu geen relevant referentiemodel kon vormen, omdat daarin is bepaald dat de belasting altijd voor het eerste deel van de reis moet worden betaald, hetgeen niet overeenstemde met het standpunt dat de Ierse autoriteiten in hun brief van 15 oktober 2009 hadden ondersteund en dat de Commissie in het besluit van 2011 had bevestigd.

(38) Het Gerecht heeft ook benadrukt dat in de brief van 15 oktober 2009 niet uitdrukkelijk werd verwezen naar de noodzaak om dubbele belasting te voorkomen. Bovendien heeft het Gerecht opgemerkt dat Ierland had aangeboden de wet inzake transfer- en transitopassagiers aan te passen door de vereiste van een enkele boeking als onderdeel van de definitie van transferpassagier te schrappen en dat de Commissie geen standpunt over deze verklaring had ingenomen.

(39) Deze inconsistenties hebben tot de conclusie geleid dat de Commissie, toen zij het besluit van 2011 vaststelde, niet over de informatie beschikte om een zo volledig mogelijke analyse van de selectiviteit van de maatregel uit te voeren en om te concluderen dat de regels voor de toepassing van de vrijstelling eenduidig waren.

(40) Het Gerecht heeft geconcludeerd dat de Commissie, bij gebrek aan een analyse van de mogelijke verenigbaarheid van de betwiste maatregel met de interne markt, de formele onderzoeksprocedure had moeten inleiden teneinde alle relevante informatie te verzamelen die nodig was om na te gaan of de betwiste maatregel niet selectief was en om eventueel te concluderen dat die maatregel geen staatssteun vormde, en om de verzoeker en de andere betrokken partijen in staat te stellen hun opmerkingen in verband met die procedure kenbaar te maken.

3. **GRONDEN VOOR HET INLEIDEN VAN DE FORMELE PROCEDURE**

(41) Naar aanleiding van het arrest in zaak T-512/11 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure ingeleid teneinde informatie te verzamelen om na te gaan of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers niet selectief was en om de verzoeker en de andere betrokken partijen in staat te stellen hun opmerkingen in verband met deze procedure kenbaar te maken.

(42) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie opgemerkt dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op het vertrek van transfer- en transitopassagiers een verlies aan belastinginkomsten meebracht voor de overheid en derhalve met staatsmiddelen werd bekostigd en een voordeel leek te verlenen aan de luchtvaartmaatschappijen waarvoor deze maatregel gold. Daarnaast kon de Commissie bij de inleiding van het formele onderzoek niet uitsluiten dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers selectief was.

(43) De Commissie is derhalve tot de voorlopige conclusie gekomen dat, aangezien a priori alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU konden zijn vervuld, de maatregel staatssteun zou kunnen vormen ten gunste van de luchtvaartmaatschappijen die de routes hebben geëxploiteerd waarvoor de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers gold.

(44) De Commissie heeft Ierland derhalve verzocht haar redenen voor de instelling van de vliegbelasting nogmaals uiteen te zetten en uit te leggen waarom de vliegbelasting niet van toepassing was op transfer- en transitopassagiers.

(45) De Commissie heeft Ierland ook verzocht in detail uiteen te zetten hoe artikel 55 van de begrotingswet moet worden uitgelegd. De Commissie heeft Ierland verzocht duidelijke voorbeelden te geven van de wijze waarop de vliegbelasting op alle relevante categorieën routes van toepassing is, te verduidelijken of de vliegbelasting specifiek het tweede deel van een reis vrijstelt of, meer in het algemeen, alle transfer- en transitopassagiers vrijstelt, en alle andere informatie te verstrekken die Ierland in dit verband nuttig achtte. De Commissie heeft Ierland ook verzocht deze voorbeelden te geven met betrekking tot de perioden voor en na de in 2011 ingevoerde wijziging van de vliegbelastingtarieven.

(46) Op grond van de voorlopige aanname dat het referentiestelsel een belasting is die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland, heeft de Commissie twijfels geuit over de vraag of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers afweek van het referentiebelastingstelsel vanwege het gemaakte onderscheid tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de doelstelling van het belastingstelsel van de betrokken lidstaat, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, en bijgevolg een voordeel verleende aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen.

(47) De Commissie heeft echter ook vastgesteld dat de naam en zelfs de bewoording van de vliegbelasting kunnen suggereren dat het hoofdbeginsel ervan erin bestaat een belasting te heffen over vliegreizen vanaf een luchthaven in Ierland, in plaats van over elk vertrek van een luchthaven in Ierland. Volgens de Commissie en in het licht van deze aanname lijkt het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers rechtstreeks uit dat beginsel voort te vloeien, aangezien een vliegreis meer dan een vertrek van een luchthaven in Ierland kan omvatten.

4. OPMERKINGEN VAN IERLAND OVER HET INLEIDINGSBESLUIT

(48) In zijn opmerkingen van 22 december 2015 over het inleidingsbesluit heeft Ierland elke suggestie verworpen dat de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers staatssteun vormt.

4.1. De uitlegging en toepassing van artikel 55 van de begrotingswet

(49) Ierland heeft verklaard dat de verplichting om de vliegbelasting te betalen, is vastgesteld in de begrotingswet, die strikt moet worden uitgelegd. Op basis van de rechtspraak van het Ierse Hooggerechtshof heeft Ierland benadrukt dat een belastingplichtige krachtens het Ierse recht alleen een belasting verschuldigd is of een nadeel kan ondervinden, indien dit uitdrukkelijk in de wet is vastgelegd. Ierland heeft hierbij een citaat aangehaald uit de uitspraak in de zaak Texaco (Ireland) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes): „Het is een gevestigde rechtsregel dat een burger niet belast mag worden, tenzij de verplichting duidelijk wordt opgelegd in de taal van de wet." ([1]) Op grond daarvan heeft Ierland verklaard dat de bewoording van de begrotingswet moet worden bekeken om te bepalen of een reis aan de vliegbelasting was onderworpen. Eventuele twijfels over de toepassing van de begrotingswet zouden in het voordeel van de belastingplichtige zijn.

(50) Overeenkomstig artikel 55, lid 2, onder c), van de begrotingswet is de vliegbelasting „verschuldigd wanneer een passagier op een vliegtuig van een luchthaven vertrekt". In dit verband heeft Ierland het volgende opgemerkt:

— de definitie van „passagier" sluit (onder bepaalde voorwaarden) personen met een handicap of jonger dan twee jaar, of transfer- of transitopassagiers uit;

— de definitie van „luchthaven" sluit ook bepaalde reizen uit, aangezien er geen belasting verschuldigd is voor een vertrek van een luchthaven buiten Ierland en van bepaalde luchthavens met een klein aantal passagiers ([2]);

— de definitie van „vliegtuig" sluit toestellen uit die niet meer dan twintig passagiers kunnen vervoeren en sluit ook toestellen uit die voor staats- of militaire doeleinden worden gebruikt.

(51) In het licht van overweging 50 was Ierland van mening dat er geen vliegbelasting verschuldigd was voor transfer- en transitopassagiers, ongeacht het deel van de reis in kwestie. Ierland bevestigde dat het tweede deel van een reis niet automatisch van de belasting was vrijgesteld. Volgens Ierland was de toepasselijkheid van artikel 55 van de begrotingswet op de feiten, waaronder de vraag of de passagier een transfer- dan wel een transitpassagier was, bepalend voor het al dan niet belasten van het tweede deel van een reis (zoals ook het geval was voor het eerste deel van een reis). De definitie van „luchthaven" kan ook sommige reizen uitsluiten, aangezien er geen vliegbelasting verschuldigd was voor een vertrek van een luchthaven buiten Ierland.

([1]) Uitspraak van het Hooggerechtshof van 15 mei 1992, Texaco (Ireland) Ltd v. Murphy (Inspector of Taxes), Irish Tax Reports (IV) 1988-1993.

([2]) In dat verband verwijst Ierland naar de definitie van „luchthaven" in artikel 55, lid 1, van de begrotingswet en de latere wijziging ervan.

(52) Ierland heeft er ook op gewezen dat de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers normaal is in het geval van vliegbelastingen die door andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, worden geheven. Ierland heeft aangevoerd dat de regels voor elke belasting moeten worden gelezen in de context van de desbetreffende nationale wetgeving.

4.2. **De uitlegging van de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers**

(53) Ierland heeft opmerkingen gemaakt over punt 88 van het arrest in zaak T-512/11, dat betrekking heeft op de volgende verklaring in punt 20 van het besluit van 2011: „Voor wat het niet-toepassen van de belasting op transfer- en transitopassagiers betreft, verklaren de Ierse autoriteiten dat het feit dat geen enkel eerste deel van een gehele reis aan de belasting is onderworpen, garandeert dat de passagier niet wordt gestraft omdat een route een overstap omvat om de eindbestemming te bereiken." In het bovengenoemde punt van zijn arrest in zaak T-512/11 had het Gerecht aangegeven dat de Commissie weliswaar geen reden had om te twijfelen aan de informatie in de brief van Ierland van 15 oktober 2009, waarop punt 20 van het besluit van 2011 is gebaseerd, maar dat zelfs indien de uitlegging van de Ierse autoriteiten dat elk eerste deel van een reis met een overstap is vrijgesteld van de betaling van de vliegbelasting wordt gevolgd, de aangehaalde voorbeelden in de tabel in punt 9 van het besluit van 2011 die uitlegging nog steeds niet konden staven. Het Gerecht heeft erop gewezen dat het niet duidelijk was en dat de Commissie ook niet heeft uitgelegd waarom passagiers die van New York naar Dublin reisden met een overstap in Shannon de vliegbelasting niet hoefden te betalen voor het vertrek vanaf de luchthaven van Shannon waar de overstap plaatsvond. Ierland heeft naar punt 13 van zijn brief van 15 oktober 2009 verwezen, dat als volgt luidt: „De vrijstelling garandeert ten aanzien van transferpassagiers enkel dat het eerste deel van een gehele reis niet onderworpen is aan de vliegbelasting." Ierland heeft erop gewezen dat dit punt gebaseerd is op een beschrijving van een vlucht tussen Dublin en New York met een overstap in Shannon en dat dit punt correct was in de context van die reis, maar dat het niet correct was om dit punt als algemene regel aan te merken op grond waarvan de vliegbelasting nooit zou worden geheven over het eerste deel van een reis.

(54) Met betrekking tot het door het Gerecht in punt 88 van zijn arrest in zaak T-512/11 aangehaalde voorbeeld van een reis van New York naar Dublin met een overstap in Shannon, heeft Ierland uitgelegd dat er geen vliegbelasting verschuldigd was voor geen enkel deel van die reis vanwege de bewoording van de begrotingswet, met name dat:

— het eerste deel (New York naar Shannon) was vrijgesteld omdat de belasting alleen wordt geheven over vertrekken vanaf Ierse luchthavens;

— het tweede deel (Shannon naar Dublin) was vrijgesteld omdat de passagier op de luchthaven van Shannon wordt aangemerkt als transfer- of transitopassagier in de zin van artikel 55, lid 1, van de begrotingswet.

(55) Ierland heeft geconcludeerd dat de gehele reis van New York naar Dublin met overstap in Shannon vanwege de bewoording van de begrotingswet was vrijgesteld van de vliegbelasting. Volgens Ierland waren de toelichtingen in zijn brief van 15 oktober 2009 bedoeld om de wet te verduidelijken, maar zijn zij niet bindend.

4.3. **De logica achter de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers en het referentiestelsel dat moet worden gebruikt om deze vrijstelling te beoordelen**

(56) Wat de redenen voor de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers betreft, heeft Ierland verklaard dat het niet passend was om individuele vluchten afzonderlijk te belasten als zij in werkelijkheid deel uitmaakten van een enkele reis. In dat verband heeft Ierland verwezen naar:

— de bewoording van de definitie van „transferpasssagier" of „transitopassagier" voor de toepassing van de vliegbelasting, overeenkomstig artikel 55, lid 1, van de begrotingswet (de bepaling is aangehaald in overweging 18);

— de tekst van de brief van Ierland aan de Commissie van 15 oktober 2009, waarin Ierland heeft toegelicht dat de vliegbelasting bedoeld was om een enkele reis te belasten, ook al was de reis in verschillende segmenten verdeeld.

(57) Ierland heeft met name verwezen naar het hypothetische scenario, zoals uiteengezet in zijn brief aan de Commissie van 15 oktober 2009, van een vlucht uit de Verenigde Staten naar Dublin met een overstap in Shannon. In die tekst stond dat „de vlucht duidelijk tussen de VS en Dublin is en dat vanwege de overstap geen vliegbelasting verschuldigd mag zijn". In de beschrijving van een vlucht in de tegenovergestelde richting staat in de tekst vermeld dat „voor vluchten die het land met een overstap verlaten, het enige doel van de vrijstelling erin bestaat ervoor te zorgen dat beide delen van de reis niet afzonderlijk moeten worden belast". Volgens Ierland is hiermee onderstreept dat de reis van Dublin naar de Verenigde Staten als een enkele reis werd gezien en dus slechts een keer aan de vliegbelasting hoefde te worden onderworpen, ook al ging het om meerdere vertrekken.

(58) Ierland heeft verklaard dat dit de reden was waarom in artikel 55, lid 1, van de begrotingswet uitdrukkelijk is bepaald dat „transfer-" en „transitopassagiers", zoals aldaar gedefinieerd, van het toepassingsgebied van de vliegbelasting zijn uitgesloten.

(59) Voor wat betreft het door de Commissie in haar inleidingsbesluit overwogen referentiestelsel, hetzij i) als een belasting die wordt geheven over elk vertrek, hetzij ii) als een belasting die wordt geheven over elke reis, die uit verschillende segmenten kan bestaan, heeft Ierland aangevoerd dat de vliegbelasting tot doel had elke reis slechts eenmaal te belasten. Volgens Ierland zou het juister zijn om de vliegbelasting eerder te zien als een reisbelasting dan als een vertrekbelasting. In artikel 55, lid 2, van de begrotingswet wordt „vertrek" genoemd als aanleiding voor de vliegbelasting. De in de overwegingen 18 en 19 beschreven definities en artikelen van de begrotingswet tonen echter aan dat de belaste dienst de reis was en dat het werkelijke doel erin bestond reizen te belasten, niet vertrekken.

4.4. **Het onderscheid tussen point-to-pointluchtvaartmaatschappijen en andere luchtvaartmaatschappijen**

(60) Ierland was van mening dat de beoordeling of de luchtvaartmaatschappijen die uitsluitend point-to-pointdiensten verlenen en de luchtvaartmaatschappijen die aansluitende vluchten aanbieden zich, gelet op de doelstelling van het belastingstelsel van de betrokken lidstaat, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, slechts een secundaire reden kan zijn om de klacht af te wijzen. Het voornaamste argument van Ierland is dat de vliegbelasting tot doel had reizen te belasten, niet individuele vertrekken. Bijgevolg weerspiegelt de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers slechts het feit dat een enkele reis uit verschillende „delen" kan bestaan. Ierland heeft er ook op gewezen dat de vliegbelasting niet bedoeld was om een specifiek bedrijfsmodel te begunstigen of te bestraffen.

4.5. **De aard en de opzet van de belasting**

(61) Tot slot heeft Ierland verklaard dat, indien de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers aan bepaalde luchtvaartmaatschappijen voordelen verleende, deze rechtstreeks zouden kunnen voortvloeien uit de basis- en hoofdbeginselen van het Ierse belastingstelsel, zoals het voorkomen van dubbele belasting of fiscale neutraliteit.

(62) Herinnerend aan de verklaringen in zijn brief van 15 oktober 2009, heeft Ierland uitgelegd dat de vrijstelling bedoeld was om te voorkomen dat de vliegbelasting te veel wordt geheven, en met name om te voorkomen dat passagiers worden gediscrimineerd omdat hun reis een overstap omvatte. Deze verwijzing naar discriminatie hield noodzakelijkerwijze een vergelijking in van a) passagiers van wie de reis een overstap omvatte en van b) passagiers op een directe vlucht. Aangezien het de bedoeling was beide groepen passagiers op dezelfde manier te behandelen, bevestigt dit de conclusie dat de vliegbelasting tot doel had elke reis slechts eenmaal te belasten.

(63) Ierland heeft ook gewezen op de noodzaak om dubbele belasting te voorkomen. Hoewel dit beginsel misschien niet is aangehaald in de brief van Ierland van 15 oktober 2009, zijn in die brief kwesties van billijkheid en gelijke behandeling aangekaart die ertoe leiden dat de staten zich onthouden van dubbele belasting. Ierland heeft ook gewezen op het beginsel van fiscale neutraliteit.

5. **OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN**

5.1. **Opmerkingen van Ryanair**

(64) Ryanair is van mening dat de maatregel selectief is en derhalve staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, zonder dat deze maatregel onder een van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU valt.

(65) De luchtvaartmaatschappij heeft erop gewezen dat haar opmerkingen moeten worden gelezen tegen de achtergrond van:

— haar bij de Commissie ingediende klacht van 21 juli 2009 tegen het verlenen van onrechtmatige steun via de vliegbelasting;

— haar verzoekschrift van 24 september 2011 aan het Gerecht in zaak T-512/11, samen met de bijlagen daarbij;

— haar andere schriftelijke en mondelinge opmerkingen van 24 september 2011, ingediend bij het Gerecht in zaak T-512/11, met inbegrip van met name haar antwoord van 17 januari 2012.

5.1.1. *Het precieze toepassingsgebied van de vliegbelasting, de rechtvaardiging van de vliegbelasting en de redenen voor het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers*

(66) Ryanair is het ermee eens dat de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers in het voorbeeld van de vlucht Dublin-Shannon-New York betrekking zou hebben op het tweede deel van de reis. Dienovereenkomstig voert Ryanair aan dat de totale belasting die vóór de tariefwijziging van 1 maart 2011 verschuldigd was, slechts het lagere tarief van 2 EUR (voor Dublin-Shannon) had mogen zijn in plaats van de in tabel 1 vermelde 10 EUR.

(67) Zelfs indien Ierland het bewijs levert dat de toepassing van deze maatregel in de praktijk in overeenstemming was met de uitlegging dat het eerste deel van een reis van de vliegbelasting is vrijgesteld, zou dit volgens Ryanair bovendien niet volstaan om de in de begrotingswet vastgestelde verstoring op te heffen.

5.1.2. *Het „normale" belastingstelsel of het referentiebelastingstelsel*

(68) Ryanair maakt een voorbehoud ten aanzien van de definitie en relevantie van het „normale" belastingstelsel of het referentiebelastingstelsel, in afwachting van de uitkomst van het beroep dat bij het Hof van Justitie is ingesteld in het arrest in de gevoegde zaken C-164/15 P en C-165/15 P ([1]). Ryanair betoogt dat de definitie van de Commissie van het „normale" belastingstelsel of het referentiebelastingstelsel in strijd is met een aantal conclusies dat de Commissie in de rest van het inleidingsbesluit trekt.

5.1.3. *De vraag of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers afwijkt van het referentiestelsel*

(69) Ryanair verwijst naar punt 44 van het inleidingsbesluit, citeert uit dat stuk tekst en vraagt zich daarbij af hoe de Commissie, op basis van de eerdere conclusie over het referentiebelastingstelsel, in punt 44 argumenteert dat „de vliegbelasting tot doel heeft belasting te heffen over vliegreizen die beginnen op een luchthaven in Ierland", maar vervolgens zonder nadere toelichting of analyse overgaat tot de onlogische conclusie dat het in het licht van dat doel „passend kan zijn om een onderscheid te maken tussen de juridische en de feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die uitsluitend point-to-pointdiensten aanbieden en die van luchtvaartmaatschappijen die ook diensten verlenen die een transfer of transit op dergelijke luchthavens omvatten" ([2]). De eerdere conclusie waarnaar Ryanair verwijst, wordt gegeven in punt 42 van het inleidingsbesluit waarin de Commissie het voorlopige standpunt inneemt dat het referentiebelastingstelsel een belasting is die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland.

(70) Ryanair beschouwt de citaten in punt 44 van het inleidingsbesluit als een poging om een onderscheid te rechtvaardigen tussen de juridische en feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die point-to-pointdiensten aanbieden en luchtvaartmaatschappijen die ook diensten verlenen die een transfer of transit omvatten. Ryanair beschouwt een dergelijk onderscheid als onjuist en betreurenswaardig, aangezien hiermee kennelijk het fundament zou worden gelegd om in een eindbeslissing vast te stellen dat de onderzochte maatregel geen staatssteun vormde.

(71) In haar opmerkingen verwijst Ryanair naar punt 45 van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie met betrekking tot de beschikkingspraktijk op het gebied van concentratiecontrole in de Unie uitlegt dat diensten die een transfer of transit omvatten, vanuit het oogpunt van de klant een reis vormen van de luchthaven van herkomst naar de luchthaven van bestemming, en niet twee afzonderlijke reizen. Volgens Ryanair verwart de Commissie daarbij de zeer enge technische afbakening van de relevante productmarkten in concentratiezaken met het begrip „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie" in staatssteunzaken. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie en het inleidingsbesluit ([3]) voert Ryanair aan dat het begrip „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie" niet wordt bepaald door de substitueerbaarheid van vraag en aanbod (hetgeen volgens Ryanair criteria zijn die gewoonlijk in concentratieonderzoeken en andere mededingingszaken worden gebruikt en waarop de Commissie zich hier heeft gebaseerd), maar afhankelijk is van de doelstellingen die met de onderzochte regeling worden nagestreefd.

(72) De „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie" in staatssteunzaken is volgens Ryanair bijna altijd veel ruimer van omvang dan de „relevante productmarkten" in concentratiezaken, aangezien de door de nationale regeling nagestreefde doelstellingen in deze of andere staatssteunzaken niets te maken hadden met de afbakening van de relevante productmarkten in concentratiecontrolezaken. In dat verband verwijst Ryanair opnieuw naar de rechtspraak van het Hof op grond waarvan het Hof de „feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie" niet heeft afgebakend vanuit het perspectief van de klanten of de bedrijfsmodellen van de begunstigden, zoals de Commissie in dit besluit voorstelt.

([1]) Zoals uiteengezet in overweging 16 heeft het Hof van Justitie op 21 december 2016 een uitspraak gedaan.

([2]) Punt 44 van het inleidingsbesluit luidt als volgt: „Het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers wijkt af van de algemene regeling op grond waarvan een belasting wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland. Het valt echter te betwijfelen of bij deze afwijking een onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op de doelstelling van de vliegbelasting, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Indien de doelstelling van de vliegbelasting erin bestaat een belasting te heffen over vliegreizen die op een luchthaven in Ierland beginnen, kan het passend zijn een onderscheid te maken tussen de juridische en feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die alleen point-to-pointdiensten aanbieden en die van luchtvaartmaatschappijen die ook diensten aanbieden die een transfer of transit op deze luchthavens omvatten."

([3]) Verwijzing naar bijvoorbeeld het arrest van het Gerecht van 22 januari 2013, Salzgitter/Commissie, T-308/00, ECLI:EU:T:2013:30, punt 81, naar analogie met het arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2011, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598. Ryanair verwijst ook naar de punten 21, 28, 29 en 30 van het inleidingsbesluit.

(73) In haar opmerkingen verwijst Ryanair naar de besluitpraktijk van de Commissie, bijvoorbeeld op het gebied van online- en fysieke kansspelactiviteiten, waarbij de Commissie aanvaardt dat ondernemingen met verschillende bedrijfsmodellen zich in een juridisch en feitelijk vergelijkbare situatie bevinden zoals bedoeld in overweging 72 ([1]).

(74) Ryanair legt uit dat, indien het referentiestelsel van de vliegbelasting een belasting is die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland, het enige logische gevolg kan zijn dat de regeling geen rekening dient te houden met de opvattingen van de passagiers over hun reis of het bedrijfsmodel van de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Een andere uitlegging zou een selectieve benadering weerspiegelen, die enger is dan de doelstelling van de vliegbelasting en dus voldoet aan een van de belangrijkste voorwaarden voor staatssteun.

(75) Meer in het bijzonder zou de selectiviteit van dit besluit voortvloeien uit het feit dat traditionele luchtvaartmaatschappijen die transfer- en transitovluchten aanbieden en die welke uitsluitend point-to-pointvluchten volgen (zoals Ryanair), zich weliswaar in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden voor wat staatssteun betreft, maar dat alleen de eerstgenoemde maatschappijen in aanmerking zouden komen voor de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers.

(76) Ryanair voert aan dat de begunstigden van deze vrijstelling gemakkelijk a priori kunnen worden gedefinieerd. Bovendien kon niet worden beweerd dat de vrijstelling zonder discriminatie openstond voor alle luchtvaartmaatschappijen. Ten eerste is het voor een luchtvaartmaatschappij vrijwel onmogelijk om haar fundamentele bedrijfsmodel aan te passen van een point-to-pointmodel naar een hub-and-spokesmodel; Voor zover Ryanair bekend is, bestaat er geen enkel precedent voor een dergelijke verandering op de markt. Ten tweede zou een dergelijke aanpassing verder worden belemmerd door capaciteitsbeperkingen op de meeste luchthavens.

(77) Tot slot vormt het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers volgens Ryanair een duidelijke afwijking van het referentiestelsel en de met de vliegbelasting nagestreefde doelstellingen overeenkomstig de uitlegging van deze begrippen door de rechtspraak van de Unie. In dat verband verwijst Ryanair naar haar eerdere opmerkingen waarin zij stelt dat de niet-aangegeven maar werkelijke doelstellingen van Ierland erin bestonden bepaalde binnenlandse luchtvaartmaatschappijen selectief te steunen en de luchthaven van Dublin als internationaal knooppunt te promoten.

5.1.4. *Vloeit het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers rechtstreeks voort uit de basis- en hoofdbeginselen?*

(78) Ryanair verwerpt de idee dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers rechtstreeks voortvloeit uit „de basis- en hoofdbeginselen ervan". Ryanair beschouwt het inleidingsbesluit als een poging om die conclusie te rechtvaardigen met een reeks verwrongen argumenten die achteraf door Ierland en de Commissie zijn verzameld om de duidelijke implicaties van het „referentiestelsel" en de „doelstelling" van de vliegbelasting, zoals eerder gedefinieerd in het inleidingsbesluit, teniet te doen door middel van het wazige begrip „basis- en hoofdbeginselen".

(79) Voor wat punt 6.1.5 van het inleidingsbesluit betreft, maakt Ryanair opmerkingen over een aantal beginselen die volgens haar door de Commissie of Ierland of beide worden gepostuleerd:

— „duidelijkheid bij de toepassing" ([2]): Ryanair werpt de vraag op of [men wordt geacht te aanvaarden dat] deze „duidelijkheid" wordt verwezenlijkt door selectieve omzeiling van het referentiestelsel en de doelstelling van de vliegbelasting;

— voorkomen dat de „vliegbelasting te veel wordt geheven" ([2]): Ryanair vindt deze formulering onduidelijk. Ryanair verwijst naar een besluit van de Commissie betreffende een steunmaatregel ter vermindering van de kosten van elektriciteitsintensieve ondernemingen die voortvloeien uit de financiering van steun voor energie uit hernieuwbare energiebronnen ([3]), en meer in het bijzonder naar punt 32 van dat besluit, waarin is bepaald dat „de maatregel ook selectief is omdat alleen [energie-intensieve gebruikers] in bepaalde specifieke sectoren van de maatregel kunnen profiteren". Op grond daarvan concludeert Ryanair dat de billijke en rechtvaardige toepassing van de vliegbelasting slechts een aanvullend argument vormt tegen de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers. Evenzo zou de Commissie tot de bevinding moeten komen dat een vrijstelling voor luchtvaartmaatschappijen die vanwege hun hub-and-spokesmodel intensieve gebruikers van luchthaveninfrastructuur zijn, staatssteun vormt. Ryanair voert aan dat indien, zoals de Commissie in het inleidingsbesluit opmerkt, de vermeende wens van Ierland erin bestaat passagiers te beschermen tegen de gevolgen van een vlucht met een overstap ([2]), de betrokken maatregel een steunmaatregel van sociale aard vormt en dat de verenigbaarheid ervan moet worden getoetst aan artikel 107, lid 2, VWEU;

([1]) Besluit van de Commissie van 17 maart 2015 betreffende steunmaatregel SA.34469 (2014/NN ex 2012/CP) — Verschillende belastingtarieven voor online- en fysieke kansspelen (PB C 136 van 24.4.2015, blz. 1), punt 56.
([2]) Zie punt 48 van het inleidingsbesluit.
([3]) Besluit van de Commissie van 31 augustus 2015 betreffende steunmaatregel SA.42424 — Verminderde bijdrage aan de financiering van de steun voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen voor energie-intensieve gebruikers, Denemarken (PB C 369 van 6.11.2015, blz. 1), punt 32.

— de veronderstelling „de uitsluiting van transfer- en transitopassagiers is normaal in het geval van vliegbelastingen die door andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, worden geheven": ten aanzien van de punten 41 tot en met 44 van haar eerdere verzoekschriften bij het Gerecht in zaak T-512/11 verwerpt Ryanair het argument van de „gangbare internationale praktijk". Ryanair voert aan dat de verwijzing naar het Verenigd Koninkrijk als een zogenaamd vergelijkbaar voorbeeld niet strookt met het laattijdig gecorrigeerde begrip van de Commissie over het vliegbelastingmechanisme dat in punt 6.1.2 van het inleidingsbesluit is besproken;

— de veronderstelling „de naam en zelfs de bewoording van de vliegbelasting kunnen suggereren dat het hoofdbeginsel ervan erin bestaat een belasting te heffen over vliegreizen vanaf een luchthaven in Ierland, in plaats van over elk vertrek van een luchthaven in Ierland" ([1]): volgens Ryanair kan dit standpunt niet worden gehandhaafd, aangezien in de toepasselijke wettelijke bepaling ter omschrijving van de vliegbelasting het woord „elk" slechts een keer wordt gebruikt en alleen in samenhang met het woord „vertrek", en niet met het woord „vliegreis". Ryanair benadrukt dat een „vertrek" niet hetzelfde is als een „vliegreis". De gissing van de Commissie dat in deze tekst van de begrotingswet de nadruk ligt op „elke vliegreis" in plaats van op „elk vertrek" was dan ook gewoonweg een ontkenning van de duidelijke letter en betekenis van de tekst van de begrotingswet en was bedoeld om het onrechtvaardigbare te rechtvaardigen. Meer in het algemeen is de naam die een lidstaat aan een maatregel toekent geen factor waarop het recht van de Unie berust om te bepalen of die maatregel staatssteun vormt.

(80) Ten aanzien van de duur van de vooronderzoeksprocedure, de procesvoering en de formele onderzoekprocedures verklaart Ryanair dat de relevante feiten nu al duidelijk genoeg moeten zijn. Ryanair vreest dat onder deze omstandigheden de opmerking van de Commissie in het inleidingsbesluit dat haar huidige conclusie over de verenigbaarheid van de omstreden vrijstelling met het „basis- en hoofdbeginsel" van de vliegbelasting mogelijk moet worden herzien in het licht van de in het kader van het formele onderzoek verzamelde informatie, zeer weinig hoop biedt dat de Commissie haar standpunten daadwerkelijk zal wijzigen. In dat verband benadrukt Ryanair dat in geen geval informatie of argumentatie achteraf de duidelijke letter en implicaties van de omstreden vrijstelling van transfer- en transitopassagiers mag verdraaien of mag worden gebruikt als excuus voor de vaststelling in dit besluit dat er geen sprake is van steun.

5.1.5. *Het bestaan van staatssteun*

(81) Ryanair verzoekt de Commissie haar voorlopige bevindingen in het licht van haar opmerkingen te herzien.

(82) In haar opmerkingen deelt Ryanair het standpunt van de Commissie dat de betrokken maatregel, voor zover deze staatssteun vormt, niet onder een van de uitzonderingen van artikel 107, leden 2 en 3, VWEU valt.

5.2. **Opmerkingen van Aer Lingus**

(83) Aer Lingus voert aan dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en wel om de volgende twee redenen:

— Het referentiestelsel van de vliegbelasting houdt in dat een belasting over de vertrekken op een vliegtuig vanaf een luchthaven in Ierland wordt geheven op basis van de gehele reis, zodat een reis die uit twee aansluitende vluchten bestaat als een enkele reis wordt behandeld en de vliegbelasting niet van toepassing is op reizen die beginnen buiten Ierland. De vliegbelasting wordt slechts eenmaal geheven ten opzichte van de gehele reisroute. Op basis van dat „reisreferentiestelsel" kan de vliegbelasting niet als selectief worden beschouwd en zou deze derhalve geen staatssteun vormen.

— Zelfs indien de Commissie vasthoudt aan haar voorlopige standpunt dat het referentiestelsel van de vliegbelasting is gebaseerd op elk vertrek van een vlucht vanaf een Ierse luchthaven, is de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers niet selectief omdat zij geen discriminatie tussen marktdeelnemers inhoudt: zuivere point-to-pointluchtvaartmaatschappijen hebben te maken met objectief verschillende omstandigheden in vergelijking met luchtvaartmaatschappijen die diensten voor transfer- en transitopassagiers exploiteren. De vrijstelling zou in elk geval ook gerechtvaardigd zijn omdat de vrijstelling de bezorgdheden over dubbele belasting aanpakt en is afgestemd op het hoofdbeginsel van de vliegbelasting dat de belasting betrekking moet hebben op de reis.

5.2.1. *De doelstelling van de vliegbelasting*

(84) Aer Lingus heeft de Ierse belastingdienst om opheldering verzocht over de uitlegging van de begrotingswet. Op 30 maart 2009 heeft de Ierse belastingdienst Aer Lingus een e-mail gestuurd waarin de uitlegging van de begrotingswet is toegelicht. Aer Lingus betoogt dat op basis van die e-mail duidelijk uit de uitlegging van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet blijkt dat de belasting moet worden vastgesteld op basis van de eindbestemming, zonder rekening te houden met eventuele overstappen. Aer Lingus concludeert dat de belasting,

([1]) Zie punt 49 van het inleidingsbesluit.

ongeacht het aantal segmenten van een reis, wordt geheven op basis van de eindbestemming van de passagier en een keer wordt berekend op basis van de gehele reis, ongeacht of deze een of meer vluchten omvat. Het relevante stuk tekst uit de e-mail van 30 maart 2009 luidt als volgt:

> „De vlucht eindigt op de door de passagier geboekte eindbestemming, ongeacht de route die voor hem/haar naar zijn/haar bestemming is gepland door de luchtvaartmaatschappij. In uw scenario van de trans-Atlantische vluchten [Shannon-Dublin-Chicago] geldt dat als een persoon een vlucht van Shannon naar Chicago met Aer Lingus boekt, Aer Lingus een belastingtarief van 10 EUR moet toepassen, aangezien die vlucht in Chicago eindigt, d.w.z. op meer dan 300 km afstand van de luchthaven van Dublin. Het feit dat er onderweg een overstap plaatsvindt, verandert het standpunt niet" (onderstreping toegevoegd door Aer Lingus).

(85) Aer Lingus is van oordeel dat deze uitlegging in overeenstemming is met de definities van transfer- en transitopassagiers die betrekking hebben op de „reis" van de passagier en niet zozeer op de vlucht van de passagier. Volgens Aer Lingus volgt hieruit dat een „reis" direct kan zijn of een overstap van maximaal zes uur kan omvatten.

5.2.2. *De redenen om een reis van een passagier vanuit Ierland te belasten, maar niet een transfer-/transitovlucht*

(86) Volgens Aer Lingus wordt met de vrijstelling in kwestie uitvoering gegeven aan het basisbeginsel dat de belasting moet worden vastgesteld op basis van de eindbestemming zonder rekening te houden met eventuele overstappen.

(87) Aer Lingus betoogt dat de vrijstelling bovendien tot doel zou hebben dubbele belasting te voorkomen, niet alleen in Ierland, maar ook grensoverschrijdend. In dit verband verwijst Aer Lingus naar een stuk tekst uit de in overweging 84 genoemde e-mail die zij van de Ierse belastingdienst heeft ontvangen:

> „Het effect van de definitie van „transferpassagier" is dat wordt voorkomen dat de belasting over elk deel van de reis afzonderlijk wordt geheven […], wanneer de vluchten op minder dan zes uur van elkaar liggen. Indien de vluchten op meer dan zes uur van elkaar liggen, zou de vrijstelling voor „transferpassagiers" niet van toepassing zijn en zou elk deel van de reis afzonderlijk moeten worden belast (d.w.z. twee vertrekken, elk onderworpen aan het toepasselijke vliegbelastingtarief)" (onderstreping toegevoegd door Aer Lingus).

(88) Op basis van het in overweging 87 geciteerd stuk tekst concludeert Aer Lingus dat het feit of de vliegbelasting van toepassing is op een passagier die van een Ierse luchthaven vertrekt op een vlucht die deel uitmaakt van een reis met twee (of meer) segmenten, in eerste instantie afhankelijk is van de plaats van vertrek van de eerste vlucht en in tweede instantie de plaats van aankomst van de eindbestemming. Dit zou voorkomen dat:

— de vliegbelasting van toepassing is op meer dan een deel van een reis, en

— de vliegbelasting van toepassing is op een deel van de reis, terwijl een equivalente belasting van een ander rechtsgebied reeds van toepassing is op dezelfde reis.

(89) Aer Lingus legt uit dat de betrokken vrijstelling niet uniek is voor de vliegbelasting van Ierland, maar een inherent kenmerk is van andere vliegbelastingregelingen. In dat verband wijst Aer Lingus op de toepassing van de belasting op vliegtuigpassagiers (Air Passenger Duty of „APD") in het Verenigd Koninkrijk, waarbij aansluitende vluchten worden behandeld als een enkele reis in plaats van twee afzonderlijke reizen, mits de aansluiting voldoet aan bepaalde specifieke eisen ([1]). Aer Lingus legt verder uit dat de definitie van een „aansluitende vlucht" weliswaar afhankelijk is van een aantal factoren, waaronder het tijdsverschil tussen de desbetreffende vluchten en of er sprake is van een aansluiting op een binnenlandse vlucht in het Verenigd Koninkrijk dan wel een internationale vlucht, maar dat het doorslaggevende beginsel is dat aansluitende vluchten als een enkele reis worden behandeld en dat de APD alleen wordt geheven over reizen die geacht worden in het Verenigd Koninkrijk te zijn begonnen. Bij wijze van uitzondering zouden vluchten die aankomen uit en vertrekken naar hetzelfde land, niet worden beschouwd als aansluitingen (bijvoorbeeld Parijs-Londen-Marseille) en zou de APD worden geheven over reizen die beginnen in het Verenigd Koninkrijk. Aer Lingus merkt verder op dat om voor de vrijstelling van aansluitende vluchten in aanmerking te komen, de aansluitende vluchten op hetzelfde ticket of dezelfde conjunctietickets vermeld moeten staan en dat zelf geboekte aansluitingen derhalve niet voor deze vrijstelling in aanmerking zouden komen.

([1]) Zie de website van de Britse belastingsdienst (HM Revenue and Customs), Excise Notice 550: Air Passenger Duty, https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-550-air-passenger-duty/excise-notice-550-air-passenger-duty

(90) Aer Lingus geeft andere voorbeelden van belastingen ([1]):

— Frankrijk: de Franse burgerluchtvaartbelasting (Taxe Aviation Civile) zou passagiers vrijstellen met een aansluitende vlucht op een Franse luchthaven (overstap minder dan 24 uur) en directe transitopassagiers (hetzelfde vluchtnummer en vliegtuig). De belasting zou worden berekend op basis van het eindpunt van de reis waarvoor een enkel ticket is uitgegeven;

— Oostenrijk: een belasting die wordt berekend op basis van het verste punt van een reisroute waarvoor een enkel ticket is uitgegeven met een aansluitende vlucht, mits de transfer binnen 24 uur plaatsvindt;

— Duitsland: belasting op basis van het verste geografische punt dat op het ticket vermeld staat; afhankelijk van het land van transfer geldt een regel van 12 uur of 24 uur.

5.2.3. *De toepassing van de vliegbelasting voor en na 2011*

(91) Aer Lingus heeft voorbeelden gegeven, die in tabel 2 zijn opgenomen, om de toepassing van de vliegbelasting te illustreren en tevens de redenen verstrekt voor de vrijstelling van transfer- en transitopassagiers.

Tabel 2

Voorbeelden van de toepassing van de vliegbelasting voor en na 2011 door Aer Lingus

Route		Voor 2011 (euro)	Na 2011 (euro)	Belastbaar feit
1	Dublin-New York	10	3	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Afstand van de reis: meer dan 300 km
2	New York-Dublin	0	0	— Geen vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Mogelijk onderworpen aan Amerikaanse belasting
3	Dublin-Manchester	2	3	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Afstand van de reis: minder dan 300 km
4	Manchester-Dublin	0	0	— Geen vertrek vanaf een Ierse luchthaven — Mogelijk onderworpen aan Britse belasting
5	Londen-Dublin-New York *Overstap: minder dan zes uur*	0	0	— Vertrek vanaf een Britse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar wel een Britse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven die is vrijgesteld omdat het een transfer in de zin van de definitie betreft
6	Londen-Dublin-New York *Overstap: meer dan zes uur*	10	3	— Vertrek vanaf een Britse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar wel een Britse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven die is onderworpen aan de Ierse belasting omdat het geen transfer in de zin van de definitie betreft: afstand van de reis meer dan 300 km

([1]) Aer Lingus heeft uittreksels uit de IATA-lijst van ticket- en luchthavenbelastingen en -vergoedingen verstrekt, met nadere gegevens over de Oostenrijkse, Duitse en Franse belastingen.

Route		Voor 2011 (euro)	Na 2011 (euro)	Belastbaar feit
7	New York-Shannon-Dublin *Overstap: minder dan zes uur*	0	0	— Vertrek vanaf een Amerikaanse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar mogelijk wel een Amerikaanse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven vrijgesteld van de Ierse belasting omdat het een transfer in de zin van de definitie betreft
8	New York-Shannon-Dublin *Overstap: meer dan zes uur*	2	3	— Vertrek vanaf een Amerikaanse luchthaven waarop geen Ierse belasting van toepassing is, maar mogelijk wel een Amerikaanse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven die is onderworpen aan de Ierse belasting omdat het geen transfer in de zin van de definitie betreft: afstand van de reis meer dan 300 km
9	Dublin-Shannon-New York *Overstap: minder dan zes uur*	10	3	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (DUB): onderworpen aan Ierse belasting — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (SNN) niet onderworpen aan Ierse belasting omdat het een transfer in de zin van de definitie betreft — Afstand van de reis: meer dan 300 km
10	Dublin-Shannon-New York *Overstap: meer dan zes uur*	12	6	— Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (DUB): onderworpen aan Ierse belasting en afstand van de reis minder dan 300 km — Vertrek vanaf een Ierse luchthaven (SNN) onderworpen aan Ierse belasting, omdat het geen transfer in de zin van de definitie betreft; afstand van de reis meer dan 300 km

(92) Aer Lingus heeft opmerkingen ingediend over tabel 2:

— tabel 2 bevat voorbeelden van de vliegbelasting zoals die in de praktijk over verschillende routes werd geheven in overeenstemming met de toen geldende richtsnoeren van de Ierse belastingdienst (zoals vermeld in de overwegingen 84 en 87);

— in de voorbeelden 1 tot en met 4 (allemaal reizen bestaande uit een enkele vlucht) wordt geïllustreerd dat de vlucht vanaf een Ierse luchthaven moest vertrekken om een belastbaar feit te zijn krachtens de Ierse vliegbelasting;

— in de voorbeelden 5 tot en met 8 (reizen die beginnen buiten Ierland) wordt geïllustreerd hoe de vrijstelling voorkwam dat een passagier voor dezelfde reis in verschillende rechtsgebieden een vliegbelasting moest betalen, en dat een overstap beperkt moest zijn tot zes uur;

— in de voorbeelden 9 en 10 (reizen die beginnen in Ierland met een aansluitende vlucht in Ierland) wordt geïllustreerd hoe de vrijstelling voorkwam dat een passagier meer dan eens aan de vliegbelasting werd onderworpen, mits de overstap niet meer dan zes uur duurde, en dat de belasting werd berekend op basis van de gehele reis.

5.2.4. *De toepassing van de vliegbelasting door Aer Lingus en de vrijstelling voor transfer-/transitopassagiers*

(93) Aer Lingus haalt het inleidingsbesluit aan waar wordt verwezen naar een brief van Ierland van 15 oktober 2009, waarin is uitgelegd dat in het geval van een reis die meerdere segmenten omvat, de vliegbelasting het eerste deel van een dergelijke reis vrijstelt ([1]). Aer Lingus benadrukt dat zij dat beginsel niet erkent en geen helderheid kan scheppen over de reden waarom een dergelijk beginsel werd voorgesteld.

([1]) Punten 19 en 20 van het inleidingsbesluit.

(94) Volgens Aer Lingus is een dergelijk beginsel niet in overeenstemming met de richtsnoeren van de Ierse belastingdienst die zijn verstrekt in de in overweging 84 genoemde e-mail van 30 maart 2009 en komt het niet overeen met de wijze waarop de vliegbelasting in de praktijk door Aer Lingus werd berekend. Dat beginsel zou evenmin stroken met de voorbeelden in punt 20 van het inleidingsbesluit, aangezien die niet illustreren dat de vrijstelling voor transitopassagiers werd toegepast op het eerste deel van een reis, maar veeleer aantonen dat een reis niet onder de vliegbelasting viel als deze buiten Ierland begon ([1]).

(95) Aer Lingus voert aan dat zij de vliegbelasting overeenkomstig de richtsnoeren van de Ierse belastingdienst heeft geïnd en dat zij het overgemaakte bedrag door middel van een eigen verklaring aan de autoriteiten heeft gerapporteerd ([2]).

5.2.5. *De aanwezigheid van staatssteun*

(96) Aer Lingus stelt dat er geen sprake is van selectiviteit bij de vrijstelling van de vliegbelasting voor van transfer- en transitopassagiers. Volgens Aer Lingus is het inherent aan de vliegbelastingregeling dat een transfer- of transitopassagier buiten beschouwing moet worden gelaten, omdat de vliegbelasting niet van toepassing is op bepaalde segmenten van een reis. In plaats daarvan is het belastbare feit een reis die begint in Ierland en is de verschuldigde belasting afhankelijk van de eindbestemming die op het ticket vermeld staat, ongeacht of de passagier een of meer vluchten neemt om die eindbestemming te bereiken.

(97) In dat verband verwijst Aer Lingus naar punt 41 van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie zich voorlopig op het standpunt heeft gesteld dat het belastbare feit een reis is die in Ierland begint en dat de verschuldigde belasting afhankelijk is van de eindbestemming die op het ticket vermeld staat, ongeacht of de passagier een of meer vluchten neemt om die eindbestemming te bereiken:

> „Een ander mogelijk referentiestelsel kan een belasting zijn die wordt geheven over vliegreizen vanaf een luchthaven in Ierland, waarbij het begrip „vliegreis" wordt opgevat als een reis vanaf een luchthaven in Ierland naar een eindbestemming die een of meer segmenten kan omvatten. Indien dit het juiste referentiestelsel zou zijn, lijkt het voor de hand liggend dat de vliegbelasting niet van toepassing mag zijn op transfer- of transitopassagiers. Derhalve zou de maatregel niet selectief zijn" (onderstreping toegevoegd door Aer Lingus).

5.2.6. *Overige aangelegenheden*

(98) Uitgaande van de veronderstelling dat, indien de Commissie zou vasthouden aan haar voorlopige standpunt dat het referentiestelsel van de vliegbelasting de belasting van elk vertrek (afzonderlijk) is, heeft Aer Lingus het volgende aangevoerd:

— de vrijstelling voor transfer-/transitopassagiers is niet selectief, en

— zelfs indien de vrijstelling als selectief zou moeten worden beschouwd, zou zij gerechtvaardigd zijn.

5.2.6.1. Het eerste punt „de vrijstelling van transfer-/transitopassagiers is niet selectief"

(99) Aer Lingus verwijst naar de rechtspraak ([3]) en voert aan dat het niet-toepassen van de vliegbelasting op het vertrek van transfer- en transitopassagiers slechts selectief zou zijn indien een onderscheid wordt gemaakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op het doel van de vliegbelasting, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. In dat verband verwijst Aer Lingus naar de vraag of het niet-toepassen op transfer- en transitopassagiers luchtvaartmaatschappijen, zoals Aer Lingus, (die een enkel ticket aanbieden voor reizen met twee of meer vluchten) bevoordeelt ten opzichte van point-to-pointluchtvaartmaatschappijen (die voor dergelijke reizen geen enkele tickets aanbieden en dus de vliegbelasting over elke vlucht moesten heffen voor passagiers van wie de reis een zelf geboekte aansluiting omvatte).

(100) Aer Lingus concludeert in het licht van de verschillen in de feitelijke en juridische situatie tussen zuivere point-to-pointdiensten en diensten op basis van een enkel ticket — met name de verschillende kosten voor de luchtvaartmaatschappij en het niveau van de dienstverlening aan de passagier — dat de vrijstelling voor transfer- en transitopassagiers niet selectief was, en wel om de volgende redenen:

— er is vast en zeker een aanzienlijk deel van de passagiers van Aer Lingus dat er, om welke reden dan ook, voor kiest om zelf een aansluiting te boeken ([4]), ongeacht of Aer Lingus de mogelijkheid heeft om een enkel

([1]) Zie de voorbeelden in punt 20 van het inleidingsbesluit, zoals opgenomen in overweging 91.
([2]) Aer Lingus heeft een voorbeeld van een dergelijk rapport gegeven en heeft toegelicht dat de gepresenteerde berekening eenvoudigweg een bepaald aantal transfer-/transitopassagiers aftrekt.
([3]) Arrest van Hof van Justitie van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598.
([4]) Een passagier die meerdere afzonderlijke boekingen uitvoert voor verschillende vluchten die samen zijn/haar reis vormen, in tegenstelling tot een enkele boeking voor meerdere vluchten bij één dienstverlener.

ticket aan te bieden voor de gehele reis. Aer Lingus is per definitie niet in staat vast te stellen of te kwantificeren hoeveel passagiers er de voorkeur aan geven zelf hun aansluiting te boeken — net zomin als point-to-pointluchtvaartmaatschappijen een duidelijke kwantificering kunnen geven van deze passagiers (die bijvoorbeeld zelf een aansluiting bij een andere luchtvaartmaatschappij kunnen boeken). Aer Lingus bevindt zich voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken in dezelfde feitelijke en juridische situatie als zuivere point-to-pointluchtvaartmaatschappijen;

— de situatie van Aer Lingus is echter feitelijk en juridisch verschillend voor passagiers die transfer- of transitoreizen met een enkel ticket kopen. In dat verband verwijst Aer Lingus naar een deel van de laatste zin van punt 45 [44] ([1]) van het inleidingsbesluit, waarin de Commissie volgens Aer Lingus zelf erkent dat „het wellicht passend is de juridische en feitelijke situatie van luchtvaartmaatschappijen die alleen point-to-pointdiensten verlenen te onderscheiden van die van luchtvaartmaatschappijen die ook diensten verlenen die een transfer of transit op een dergelijke luchthaven omvatten".

(101) Voor wat betreft de stukken tekst van het inleidingsbesluit in verband met de verschillen tussen reizen die verschillende vluchten omvatten in het kader van een enkele boeking en reizen die meerdere vluchten omvatten in het kader van afzonderlijke boekingen, maakt Aer Lingus in de context van selectiviteit ook de volgende opmerkingen:

— ten aanzien van het stuk tekst „er zijn ook sterke verschillen bij de bedrijfsmodellen van luchtvaartmaatschappijen die de nadruk op punt-tot-puntdiensten leggen, en maatschappijen die diensten verzorgen die eventueel een transfer of transit omvatten" ([2]). Aer Lingus benadrukt dat zij specifieke procedures toepast om transfer- en transitopassagiers te helpen. Dit omvat de organisatie van een naadloze transfer door te voorzien in bijvoorbeeld transferbalies, tarieven voor een doorreisbiljet en het nemen van verantwoordelijkheid voor gemiste aansluitingen (bijvoorbeeld door het verlenen van zorg en bijstand, accommodatie). Volgens Aer Lingus zijn dit aanzienlijke kosten en verantwoordelijkheden en kunnen passagiers die zelf aansluitingen boeken hiervan geen gebruikmaken;

— ten aanzien van het stuk tekst „Diensten die een transfer/transit omvatten, vormen vanuit het oogpunt van de klant een reis van de luchthaven van oorsprong naar de luchthaven van bestemming en geen twee afzonderlijke reizen" ([3]). Aer Lingus legt uit dat de dienstervaring voor de passagiers ook anders is: zij hoeven niet meermaals in te checken, geen meerdere tickets bij zich te hebben en geen rekening te houden met mogelijk verschillende toegestane hoeveelheden bagage enz.;

— ten aanzien van het stuk tekst „Het volledige traject dat twee of meer segmenten omvat, wordt als één traject verkocht en kan met één ticket worden afgelegd" ([4]). Aer Lingus legt uit dat dit duidelijk niet het geval is voor een reis waarbij de aansluiting zelf is geboekt. In feite zou een reis waarbij de aansluiting zelf is geboekt ten minste twee afzonderlijke tickets (en twee afzonderlijke contracten) omvatten, mogelijk met twee verschillende luchtvaartmaatschappijen. Eén enkel ticket zou gebaseerd zijn op één contract met één luchtvaartmaatschappij;

— ten aanzien van het stuk tekst „Passagiers in transfer hoeven doorgaans hun bagage niet opnieuw op te halen" ([5]). Volgens Aer Lingus geldt inderdaad het tegenovergestelde voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken. Op geen van de Ierse luchthavens worden bagagetransferdiensten aangeboden voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken;

— ten aanzien van het stuk tekst „De controles van passagiers en bagage verschillen doorgaans" ([5]). Aer Lingus legt uit dat passagiers die zelf hun aansluiting boeken voor elke vlucht afzonderlijk moeten inchecken.

5.2.6.2. Het tweede punt „zelfs indien de vrijstelling als selectief zou moeten worden beschouwd, zou zij gerechtvaardigd zijn"

(102) Aer Lingus voert aan dat de maatregel dubbele belasting voorkomt en dat deze zowel binnen Ierland als grensoverschrijdend van toepassing is. Deze vrijstelling zou immers algemeen worden toegepast door andere rechtsgebieden, zoals het Verenigd Koninkrijk.

(103) Aer Lingus voert voorts aan dat het hoofd- en basisbeginsel van de vliegbelasting erin bestaat dat deze wordt berekend op basis van de gehele reis. In het geval van een enkel ticket komt dat ticket overeen met een enkele reis (voor zover een overstap minder dan zes uur duurt). Voor een dienst waarbij de aansluiting zelf is geboekt en er twee afzonderlijke boekingen zijn uitgevoerd, zou elke boeking door de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen echter als afzonderlijk worden beschouwd en zouden de passagiers niet als transferpassagiers worden erkend.

([1]) Aer Lingus heeft verkeerdelijk naar punt 45 van het inleidingsbesluit verwezen, dat echter niet de zin bevat die in het desbetreffende gedeelte van haar opmerkingen over het inleidingsbesluit wordt aangehaald.
([2]) Laatste zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.
([3]) Eerste zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.
([4]) Tweede helft van de tweede zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.
([5]) Laatste deel van de tweede zin van punt 45 van het inleidingsbesluit.

5.3. **Opmerkingen van Ierland op de opmerkingen van de belanghebbenden**

(104) Over het geheel genomen was Ierland het eens met de opmerkingen van Aer Lingus, met uitzondering van de opmerkingen die in de overwegingen 93 en 94 zijn samengevat. Volgens Ierland heeft Aer Lingus een brief van Ierland van 15 oktober 2009 aangehaald waarin het heeft aangegeven dat indien een reis uit meerdere segmenten bestond, het eerste deel altijd was vrijgesteld van de vliegbelasting. Ierland heeft naar zijn brief van 22 december 2015 verwezen waarin het heeft verklaard dat dit een misverstand was. Ierland had in zijn brief van 15 oktober 2009 een specifiek voorbeeld gegeven waarbij het eerste deel van de reis niet onderworpen was aan de vliegbelasting. Ierland is echter van mening dat dit niet mag worden uitgelegd als een algemene verklaring dat het eerste deel altijd was vrijgesteld.

(105) Ten aanzien van de opmerkingen van Ryanair over de verschuldigde belasting (zie overweging 65) heeft Ierland erop gewezen dat Ryanair zelf geen transfer- of transitopassagiers vervoert en derhalve geen praktische ervaring heeft met de toepassing van de regels inzake de vliegbelasting. Volgens Ierland geeft Ryanair bovendien geen toelichting bij haar redenering.

6. **BEOORDELING VAN DE NIET-TOEPASSING VAN DE VLIEGBELASTING OP TRANSFER- EN TRANSITOPASSAGIERS**

6.1. **Inleidende opmerkingen: de juiste uitlegging van de vliegbelasting met betrekking tot de vrijstelling voor transit- en transferpassagiers**

(106) In zijn brief van 15 oktober 2009 heeft Ierland verklaard dat de vrijstelling voor transit- en transferpassagiers ervoor zorgt dat de vliegbelasting niet van toepassing is op het „eerste deel" van een gehele reis. Die verklaring heeft tot verwarring geleid over de juiste uitlegging van de vrijstelling, zoals blijkt uit het arrest van het Gerecht in zaak T-512/11.

(107) In het licht van de van Ierland en derden ontvangen opmerkingen is het nu duidelijk dat de Ierse wetgeving moet worden opgevat zoals uiteengezet in punt 2.2 hierboven.

(108) Zoals in dat punt is uiteengezet, zijn luchtvaartmaatschappijen op grond van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet verplicht de vliegbelasting te betalen voor elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland, terwijl transfer- en transitopassagiers niet worden beschouwd als passagiers in de zin van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet en de vliegbelasting derhalve niet van toepassing is op hun vertrek. Bijgevolg kan in algemene termen niet worden gesteld dat de vliegbelasting van toepassing is op een specifiek deel van een vliegreis.

(109) Er zij op gewezen dat er ten tijde van de vaststelling van het besluit van 2011 twee verschillende tarieven van toepassing waren op vluchten naar een bestemming op maximaal 300 km afstand van de luchthaven van Dublin en alle andere vluchten. Het is nu duidelijk dat het toepasselijke belastingtarief afhankelijk was van de afstand tot de eindbestemming, ongeacht de plaats van transit of transfer. Zo zou bijvoorbeeld een reis van Dublin naar New York met een overstap in Shannon worden belast tegen een tarief van 10 EUR in plaats van 2 EUR. Het vertrek vanaf de luchthaven van Dublin zou aanleiding geven tot de heffing van de vliegbelasting tegen het tarief van 10 EUR, ook al ligt Shannon op minder 300 km van de luchthaven van Dublin, omdat de afstand van de luchthaven van Dublin tot New York die drempelwaarde overschrijdt. Bovendien is het vertrek vanaf de overstapplaats op de luchthaven van Shannon niet onderworpen aan de vliegbelasting, aangezien de passagier op die luchthaven een transfer- of transitopassagier is.

(110) De kwalificatie als transfer- of transitopassagier op een Ierse luchthaven was niet afhankelijk van de locatie van de luchthaven vanwaar de passagier die op de Ierse luchthaven landde, kwam. Dit zou ook buiten Ierland kunnen zijn, bijvoorbeeld in het geval van een reis van Londen naar New York met een overstap van niet meer dan zes uur in Shannon. Voor een dergelijke reis zou geen vliegbelasting verschuldigd zijn omdat de luchthaven van vertrek in Londen zich buiten Ierland bevindt, terwijl de passagier bij vertrek vanaf de luchthaven van Shannon als transfer- of transitopassagier wordt gekwalificeerd.

6.2. **Bestaan van steun**

6.2.1. *Inleiding*

(111) In artikel 107, lid 1, VWEU wordt het volgende bepaald: „Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

(112) Om als steun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet bijgevolg aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan: i) de maatregel is toerekenbaar aan de staat en wordt uit staatsmiddelen bekostigd; ii) de maatregel kent een voordeel toe aan de ontvanger, die een onderneming moet zijn (en met name een economische activiteit moet uitvoeren); iii) dat voordeel is selectief, en iv) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden.

(113) In dit geval moet eerst worden onderzocht of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers bepaalde luchtvaartmaatschappijen een selectief voordeel kan verlenen.

6.2.2. *Selectiviteit*

6.2.2.1. Inleiding

(114) Een maatregel is selectief indien hij bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(115) Voor maatregelen die van toepassing zijn op alle ondernemingen die aan bepaalde criteria voldoen, en die de lasten verlichten die deze ondernemingen normaliter zouden moeten dragen, moet de selectiviteit van een maatregel normaal gesproken worden beoordeeld aan de hand van een analyse in drie stappen ([1]). Om te beginnen wordt bepaald welke algemene of normale belastingregeling in de lidstaat van toepassing is: „het referentiestelsel". Ten tweede wordt bepaald of een bepaalde maatregel een afwijking van dat stelsel vormt, in zoverre hij een onderscheid maakt tussen marktdeelnemers die zich, gelet op aan het stelsel inherente doelstellingen, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Indien de betrokken maatregel niet afwijkt van het referentiestelsel, is hij niet selectief. Indien dit wel het geval is (en derhalve prima facie selectief is), moet in de derde stap van de analyse worden bepaald of een maatregel die afwijkt van het referentiestelsel wordt gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het referentiebelastingstelsel. Indien een prima facie selectieve maatregel door de aard of de opzet van het stelsel wordt gerechtvaardigd, wordt hij niet als selectief beschouwd en valt hij dus buiten de werkingssfeer van artikel 107, lid 1, VWEU.

(116) In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan de driestappenbenadering niet worden toegepast, gezien de praktische effecten van de betrokken maatregelen. In dergelijke gevallen kan het ook nodig zijn om te beoordelen of de lidstaten de grenzen van dat stelsel consequent hebben vastgesteld, of, omgekeerd, of zij daarbij duidelijk willekeurig of niet objectief te werk zijn gegaan om bepaalde ondernemingen boven andere te bevoordelen. In plaats van algemene voorschriften voor alle ondernemingen vast te stellen waarvan ten gunste van bepaalde ondernemingen wordt afgeweken, kan de lidstaat anders tot eenzelfde resultaat komen, en regels inzake staatssteun omzeilen, door zijn belastingregels aldus aan te passen en te combineren dat de loutere toepassing van die regels tot een verschillende belastingdruk voor de verschillende ondernemingen leidt ([2]). In dit verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 107, lid 1, VWEU geen onderscheid maakt naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, maar ze aan de hand van hun gevolgen definieert, en dus onafhankelijk van de gebruikte technieken ([3]).

(117) Hieronder wordt eerst de analyse in drie stappen toegepast op de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers (punten 6.2.2.2 en 6.2.2.3). Ten tweede gaat de Commissie vervolgens na of de vliegbelasting door de lidstaat op een duidelijk willekeurige of niet-objectieve wijze is ontworpen teneinde bepaalde ondernemingen boven andere te bevoordelen (punt 6.2.2.4).

6.2.2.2. Bepaling van het referentiestelsel

(118) Het referentiestelsel vormt het ijkpunt waaraan de selectiviteit van een maatregel wordt getoetst. Het referentiestelsel bestaat uit een coherent geheel van regels die algemeen toepasselijk zijn — op grond van objectieve criteria — voor alle ondernemingen die binnen het toepassingsgebied ervan vallen zoals dat door de doelstelling ervan is omschreven. De bepaling van het referentiestelsel hangt dus af van factoren zoals de belastingplichtige, de belastbare grondslag, het belastbare feit en de geldende belastingtarieven.

([1]) Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Paint Graphos e.a., gevoegde zaken C-78/08 tot en met C-80/08, ECLI:EU:C:2011:550, punt 49; arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punt 62; arrest van Hof van Justitie van 8 november 2001, Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598, punten 42-54; arrest van het Hof van Justitie 29 april 2004, GIL Insurance e.a., C-308/01, ECLI:EU:C:2004:252, punt 72. Zie tevens punten 127 en 128 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „de mededeling betreffende het begrip „staatssteun"" genoemd) (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 29).

([2]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732. Zie tevens punten 129-131 van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun".

([3]) Arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2008, British Aggregates/Commissie, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punten 85 en 89, en de aangehaalde rechtspraak, en arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punt 51.

6.2.2.3. Vliegbelasting

(119) De vliegbelasting vormt een afzonderlijk en volwaardig belastingstelsel dat geen deel uitmaakt van een ruimer belastingstelsel. Het referentiestelsel gaat dus niet verder dan de grenzen van de vliegbelasting zelf.

(120) De kernvraag in dit geval is of het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers deel uitmaakt van het referentiestelsel dan wel of het een afwijking van het referentiestelsel vormt. In het eerste geval wordt de vliegbelasting beschouwd als een belasting die geldt voor alle passagiers die op een vliegreis vanuit Ierland vertrekken, met dien verstande dat een vliegreis uit meer dan een vlucht kan bestaan. Bij deze benadering is het logisch dat de belasting niet tweemaal wordt geheven wanneer de gehele reis meer dan een vertrek vanaf een Ierse luchthaven omvat. Passagiers die hun reis in een derde land beginnen, worden bovendien niet belast, aangezien hun reis niet vanaf een Ierse luchthaven begint (hierna het „reisstelsel" genoemd). In het tweede geval wordt de vliegbelasting beschouwd als een belasting die van toepassing is op alle passagiers die op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland vertrekken, en het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers vormt een afwijking van die regel (hierna „vertrekstelsel" genoemd).

(121) Op basis van een eerste analyse zou de formulering van artikel 55, lid 2, onder a), van de begrotingswet („elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven") erop kunnen wijzen dat het vertrekstelsel het juiste referentiestelsel is. Dat is ook het voorlopige standpunt dat de Commissie in haar inleidingsbesluit had ingenomen: het referentiestelsel is een belasting die wordt geheven over elk vertrek van een passagier op een vliegtuig van een luchthaven in Ierland.

(122) Die voorlopige conclusie was gebaseerd op het feit dat in de begrotingswet sprake was van de belasting op vertrekken. Na het formele onderzoek te hebben verricht en nadere informatie te hebben verzameld over de juiste uitlegging van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet en in het licht van de uitleg van Ierland dat de vliegbelasting bedoeld was om elke enkele reis vanaf een Ierse luchthaven te belasten, zelfs indien de reis in verschillende delen was verdeeld (zie overweging 59), kan echter worden geconcludeerd dat de doelstelling van het stelsel erin bestond een belasting te heffen over vliegreizen die in Ierland beginnen. Op grond daarvan, en tevens om alle hieronder uiteengezette redenen, is het referentiestelsel de belasting van reizen die in Ierland beginnen.

(123) Ten eerste moet worden opgemerkt dat transfer- of transitopassagiers niet onder de definitie van „passagier" vallen. Op grond van de formulering van de begrotingswet kan derhalve worden geconcludeerd dat het referentiestelsel een „reisstelsel" is, waarvan transfer- en transitopassagiers worden uitgesloten, aangezien het vertrek van een transfer- of transitopassagier geen „vertrek van een passagier" is in de zin van artikel 55, lid 2, van de begrotingswet en als zodanig geen belastbaar feit vormt ([1]). De overweging dat het referentiestelsel een „reisstelsel" is, sluit ook aan bij de onderliggende doelstelling van de wetgeving, zoals Ierland in zijn opmerkingen over het inleidingsbesluit heeft uiteengezet.

(124) Bovendien bevestigt de werkingswijze van de vliegbelasting dat de belasting betrekking had op vliegreizen. In de periode waarin verschillende tarieven werden toegepast, werd het belastingtarief dus bepaald op basis van de eindbestemming van de passagier, zoals vermeld op het ticket, ongeacht of de passagier een of meer vluchten naar die bestemming had genomen (zie respectievelijk overweging 22 en 23, en voorbeelden van de toepassing van de vliegbelasting in tabel 2). Zo bedroeg de verschuldigde belasting voor een passagier die van Dublin naar New York reisde met een overstap in Shannon bijvoorbeeld 10 EUR en niet 2 EUR (zie overweging 91).

(125) Bovendien merkt de Commissie op dat het in beginsel legitiem is om vliegreizen te belasten op basis van een tarief dat eenmaal wordt toegepast op een vliegreis vanaf een bepaalde luchthaven in Ierland naar een bepaalde eindbestemming, die in het kader van een enkele boeking is verkocht, in plaats van de afzonderlijke delen van een dergelijke enkele reis afzonderlijk te belasten. Een dergelijke afzonderlijke belasting zou betekenen dat de belasting twee keer wordt betaald voor een passagier die op een Ierse luchthaven op een ander vliegtuig overstapt, hetgeen inderdaad aanleiding kan geven tot problemen op het gebied van billijkheid en gelijke behandeling (zie overweging 63).

(126) Accijnzen zoals de vliegbelasting zijn immers doorgaans van toepassing op de aankoop van een eindproduct of dienst door een klant, en niet op de afzonderlijke componenten waaruit dit eindproduct of deze dienst kan bestaan. Om de hieronder uiteengezette redenen kan een reis die uit meerdere delen bestaat, waarbij de passagier op elke overstapluchthaven als transfer- of transitopassagier wordt aangemerkt, als een enkele dienst worden beschouwd.

([1]) Het lijkt daarom beter om te vertrekken vanuit de gedachte dat de vliegbelasting niet van toepassing is op transfer- en transitopassagiers, dan deze passagiers te beschouwen als „vrijgesteld" van de belasting.

(127) In dat verband moet erop worden gewezen dat luchtvaartmaatschappijen hun diensten op de markt brengen als reizen van een bepaald punt van herkomst (A) naar een eindbestemming (B), ook al omvat deze reis een overstap op een tussenliggende luchthaven (C). Bij een dergelijke dienst gaat het in wezen om luchtvervoer van A naar B, waarbij het bestaan en de ligging van de tussenliggende luchthaven C van secundair belang zijn en, vanuit het oogpunt van de passagier, uiteindelijk een irrelevant kenmerk zijn van die dienst (behalve voor wat betreft de mogelijke gevolgen voor de totale reistijd van de passagiers) ([1]). In beginsel is het dus aanvaardbaar en niet-discriminerend om een indirecte reis, die als een enkele dienst wordt verkocht, van A naar B via C op dezelfde wijze te belasten als een directe reis van A naar B (waarbij A in beide situaties in Ierland ligt), aangezien beide diensten voldoen aan dezelfde behoeften van de klant (namelijk reizen van A naar B).

(128) Er moet nog worden nagegaan of de definities van transfer- en transitopassagiers in de begrotingswet deze beginselen weerspiegelen. Dit wordt in de volgende overwegingen geanalyseerd.

(129) Zoals vermeld in overweging 18 worden transitopassagiers gedefinieerd als passagiers die op hetzelfde vliegtuig blijven voor de binnenkomende en uitgaande vlucht. De Commissie is van oordeel dat het in deze situatie duidelijk is dat er in feite sprake is van slechts een enkele reis, waarbij het enige verschil met een directe vlucht is dat het vliegtuig op weg naar de eindbestemming kortstondig stopt op een bepaalde luchthaven.

(130) Wat transferpassagiers betreft, zijn er drie voorwaarden gehanteerd voor het definiëren van transferpassagiers op luchthaven C die van luchthaven A naar luchthaven B via luchthaven C reizen: i) de maximale duur van de in C doorgebrachte tijd mag niet meer dan zes uur bedragen; ii) A en B mogen niet identiek zijn, en iii) de vluchten van A naar C en C naar B moeten worden gekocht in het kader van „een enkele boeking". De Commissie is van oordeel dat alle drie de voorwaarden adequaat en evenredig zijn. Punt i) zorgt ervoor dat C een echte overstapluchthaven is waar de passagier zich hoofdzakelijk voorbereidt en wacht op zijn of haar aansluitende vlucht, en geen „verhulde" eindbestemming is. In dit opzicht is zes uur een redelijke tijdsbeperking, die ervoor zorgt dat C een echte overstapluchthaven is ([2]). Punt ii) zorgt ervoor dat de reis geen verhulde directe vlucht van A naar C en terug is. Zoals in de overwegingen 132, 133 en 134 is uiteengezet, zorgt punt iii) ervoor dat de reis van A naar B als een enkele geïntegreerde dienst aan de klant wordt verkocht.

(131) De vrijstelling van de vliegbelasting voor transferpassagiers had als voorwaarde dat alle vluchten die deel uitmaken van een enkele reis in het kader van een enkele boeking moeten worden geboekt.

(132) Wanneer een passagier een enkele boeking uitvoert voor meerdere vluchten (of „delen"), sluit hij of zij met de dienstverlener een enkel contract voor de verschillende vluchten. Wanneer een passagier daarentegen meer dan een boeking uitvoert voor verschillende vluchten, sluit hij of zij afzonderlijke onafhankelijke contracten met een of meer dienstverleners. Hieruit blijkt al dat een enkele boeking overeenkomt met de aankoop van een enkele dienst die verschillende componenten omvat, terwijl meerdere boekingen overeenkomen met verschillende afzonderlijke diensten die onafhankelijk van elkaar door de passagier worden gekocht.

(133) Bij een enkele boeking wordt de gehele reis met twee of meer vluchten verkocht als één boeking en heeft een passagier één ticket en één boekingsnummer voor de gehele reis. Bovendien zijn er, zoals Ierland en Aer Lingus in hun opmerkingen over het inleidingsbesluit (zie overweging 101) hebben opgemerkt, enkele belangrijke verschillen tussen een reis die verschillende vluchten omvat die in het kader van een enkele boeking zijn verkocht en een reis die verschillende vluchten omvat die in het kader van afzonderlijke boekingen zijn verkocht. Met name hoeft de passagier bij een enkele boeking niet te voldoen aan verschillende vereisten inzake check-in, bagage en reisdocumenten voor elke vlucht waaruit de reis bestaat, maar slechts aan één reeks vereisten voor de gehele reis naar de eindbestemming. Indien de eerste vlucht wordt geannuleerd of zodanig is vertraagd dat de passagier de aansluitende vlucht mist, moet de aanbieder van een enkele boeking bovendien de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de gemiste aansluiting (zoals het verlenen van zorg en bijstand, accommodatie en het opnieuw boeken van de passagier op de eerstvolgende beschikbare vlucht of het aanbieden van compensatie).

(134) Een reis die bestaat uit meerdere delen die afzonderlijk worden geboekt, omvat de aankoop van onafhankelijke diensten. Dit houdt bijvoorbeeld in dat wanneer de passagier zijn tweede vlucht mist als gevolg van een vertraging bij de aankomst van de eerste vlucht, hij geen beroep kan doen op bijstand van de aanbieder van de tweede vlucht. Het zou er enkel op lijken dat de passagier niet is komen opdagen („no show") voor de tweede vlucht. Bovendien moet de passagier bij de aankoop van meerdere vluchten in het kader van afzonderlijke boekingen zijn bagage op elke luchthaven ophalen en opnieuw inchecken voor de volgende vluchten. Aer Lingus heeft benadrukt dat er op geen van de Ierse luchthavens bagagetransferdiensten worden aangeboden voor passagiers die zelf hun aansluiting boeken (zie overweging 101).

([1]) Dit is in overeenstemming met de standaardpraktijk van de Commissie in antitrust- en concentratiezaken om de relevante markten voor geregelde luchtdiensten af te bakenen op basis van de „herkomst/bestemming"-benadering.

([2]) Net als Ierland past het Verenigd Koninkrijk ook een criterium van zes uur toe voor het definiëren van passagiers op aansluitende vluchten (tenminste voor die situaties waarin de eerste vlucht vóór 17.00 uur aankomt).

(135) In het licht hiervan is het belangrijkste verschil tussen beide situaties dat de passagier in het ene geval een geïntegreerde dienst koopt (reis van A naar B) met twee componenten die door de aanbieder van de dienst worden gecombineerd, terwijl de passagier in het andere geval de twee componenten op eigen risico combineert en dus daadwerkelijk twee afzonderlijke diensten koopt. Daarom koopt een passagier die in het kader van een enkele boeking van luchthaven A naar luchthaven B via luchthaven C vliegt een dienst die fundamenteel verschilt van de diensten die worden gekocht door een passagier die afzonderlijk een vlucht van luchthaven A naar luchthaven C en een vlucht van luchthaven C naar luchthaven B boekt.

(136) Het feit dat een enkele boeking voor meerdere vluchten wezenlijk verschilt van verschillende vluchten die afzonderlijk worden geboekt, wordt geïllustreerd door de mededeling die easyJet, een van de belangrijkste point-to-pointluchtvaartmaatschappijen die in de Unie actief is, op haar website aan passagiers richt:

> „easyJet is een point-to-pointluchtvaartmaatschappij (vliegt enkel van vertrekluchthavens naar aankomstluchthavens) en voert voor verdere reizen geen aansluitende vluchten uit met onze vluchten of de vluchten van andere luchtvaartmaatschappijen. Indien u een verdere vlucht hebt geboekt bij ons, is dit een afzonderlijk contract en wij beschouwen elke vlucht als een afzonderlijke reis." ([1])

(137) Het is dus evenredig en niet-discriminerend om elk van deze twee diensten afzonderlijk te belasten en hierbij een indirecte reis die in het kader van een enkele boeking wordt gekocht, slechts eenmaal te belasten.

(138) In het licht van de bovenstaande beoordeling (zie overwegingen 131 tot en met 137) is de Commissie van oordeel dat de definities van transfer- en transitopassagiers in het kader van de begrotingswet stroken met de doelstelling om een belasting te heffen over afzonderlijke vliegreizen van een bepaalde oorsprong in Ierland naar een bepaalde bestemming die als een enkele geïntegreerde dienst door een klant zijn gekocht.

(139) Er kan worden geconcludeerd dat het referentiestelsel de vliegbelasting is zoals bepaald in de begrotingswet en dus ook het niet-toepassen van de belasting op transfer- en transitopassagiers (reisstelsel) omvat.

6.2.2.4. Afwijking van het referentiestelsel

(140) Aangezien het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers deel uitmaakt van het referentiestelsel, is er geen afwijking van het referentiestelsel.

(141) De beoordeling van de vliegbelasting volgens de driestappenbenadering brengt dan ook geen selectiviteit aan het licht.

6.2.2.5. De vliegbelasting is niet op een duidelijk willekeurige of niet-objectieve wijze ontworpen om bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te bevoordelen

(142) Om tot een definitieve conclusie over de selectiviteit te kunnen komen, moet nog worden vastgesteld of de vliegbelasting door Ierland op een duidelijk willekeurige of niet-objectieve wijze is ontworpen om bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te bevoordelen.

(143) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit heeft Ryanair in wezen betoogd dat de vrijstelling van de vliegbelasting voor transfer- en transitopassagiers ongerechtvaardigde discriminatie veroorzaakt tussen twee bedrijfsmodellen, namelijk het bedrijfsmodel van hub-and-spokesluchtvaartmaatschappijen, die een enkele boeking voor meerdere vluchten aanbieden, en het bedrijfsmodel van point-to-pointluchtvaartmaatschappijen zoals Ryanair, die dat niet doen, en dat niet kan worden gesteld dat de vrijstelling zonder discriminatie openstaat voor alle luchtvaartmaatschappijen.

(144) In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat er in het dossier geen aanwijzingen zijn dat Ierland de niet-toepassing van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers zodanig heeft ontworpen dat bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere worden bevoordeeld. In dat verband kan worden opgemerkt dat verschillende lidstaten soortgelijke belastingen heffen die ook vrijstellingen bevatten voor transfer- en transitopassagiers.

(145) Het argument van Ryanair dat het voor een luchtvaartmaatschappij nagenoeg onmogelijk is om haar fundamentele bedrijfsmodel aan te passen van een point-to-pointmodel naar een hub-and-spokesmodel en dat er, voor zover haar bekend is, geen enkel precedent is voor een dergelijke verandering op de markt, moet worden genuanceerd, aangezien Ryanair nu is begonnen met het aanbieden van aansluitende vluchten ([2]). In mei 2017 heeft Ryanair aangekondigd dat zij haar eerste aansluitende vluchten lanceerde via de luchthaven van Rome Fiumicino, zodat haar klanten voor het eerst de mogelijkheid kregen om aansluitende vluchten van Ryanair te boeken en direct op deze vluchten over te stappen. In dat verband heeft de commercieel directeur van Ryanair verklaard: „Ryanair is verheugd haar eerste aansluitende vluchten te lanceren via de luchthaven van Rome Fiumicino, zodat klanten tegen de laagste tarieven in Europa aansluitende vluchten van Ryanair kunnen boeken. In het begin zullen klanten vanaf een eerste tien routes van/naar Rome op hun volgende vlucht kunnen

([1]) Zie http://www.easyjet.com/en/help/at-the-airport/connect-and-transit (bezocht op 28 maart 2017).
([2]) Zie https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (bezocht op 1 juni 2017).

overstappen zonder dat ze naar de landzijde hoeven te gaan, en kunnen zij hun bagage vooraf inchecken naar hun eindbestemming. Deze nieuwe dienst in het kader van het vierde jaar van ons programma „Always Getting Better" zal over het hele Ryanair-netwerk worden uitgerold (met in de komende weken en maanden nog meer routes van/naar Rome), als het proefproject in Rome Fiumicino een succes blijkt te zijn" ([1]). Klanten ontvangen ook één boekingsnummer voor beide vluchten. Dit toont aan dat Ryanair een nieuwe dienst is beginnen aanbieden waarvan zij zelf acht dat deze vernieuwend is en fundamenteel anders is dan de point-to-pointvluchten die zij tot nu toe heeft geëxploiteerd.

(146) In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de vliegbelasting ertoe leidt dat afzonderlijke diensten afzonderlijk worden belast, met name meerdere vluchten die in het kader van meerdere boekingen zijn aangekocht, en dat één enkele geïntegreerde dienst slechts eenmaal wordt belast, namelijk de samenstellende vluchten van een enkele reis die in het kader van een enkele boeking is aangekocht. In het licht van de hierboven uiteengezette redenen (zie punt 6.2.2.3 van dit besluit) vloeit dit onderscheid voort uit de fundamentele verschillen tussen de diensten die door de klant in elke situatie worden aangekocht, hetgeen belangrijke praktische gevolgen heeft, met name wat betreft het inchecken, het bagagebeheer en de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij in geval van een gemiste aansluiting. Het feit dat sommige luchtvaartmaatschappijen een bedrijfsmodel hebben aangenomen dat gericht is op point-to-pointdiensten, terwijl andere zich richten op netwerkdiensten, betekent niet dat het discriminerend zou zijn om de objectief verschillende diensten verschillend te belasten. Zoals uiteengezet in punt 6.2.2.3, kan het legitiem worden geacht om vliegreizen vanuit Ierland te belasten, in plaats van elk afzonderlijk vertrek van een passagier op een vliegtuig vanuit Ierland.

(147) De Commissie merkt op dat de beweringen van Ryanair met betrekking tot vermeende discriminatie impliciet lijken te zijn gebaseerd op de veronderstelling dat sommige passagiers een vliegreis samenstellen door meerdere vluchten van Ryanair te kopen teneinde van een bepaalde luchthaven naar een andere luchthaven te reizen „via" andere luchthavens, en dat dergelijke meervoudige vluchten op dezelfde wijze moeten worden behandeld als een enkele boeking ([2]). Anders zou Ryanair geen reden hebben om zich gediscrimineerd te voelen ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen die een enkele boeking voor meerdere vluchten aanbieden. Ryanair heeft echter niet aangegeven dat zij dergelijke passagiers heeft vervoerd in de periode waarin de vliegbelasting van toepassing was, laat staan dat zij gegevens heeft verstrekt over dat aantal passagiers ([3]). Belangrijker nog is dat de opmerkingen van Ryanair geen twijfels doen rijzen over de uiteenzettingen in de overwegingen 132, 133 en 134, volgens welke meervoudige vluchten die in het kader van een enkele boeking zijn aangekocht, moeten worden behandeld als een dienst die fundamenteel verschilt van meervoudige vluchten tussen dezelfde luchthavens die in het kader van afzonderlijke boekingen zijn aangekocht en in werkelijkheid verschillende onafhankelijke diensten zijn.

(148) Zoals in overweging 38 is vermeld, heeft het Gerecht in zijn arrest in zaak T-512/11 opgemerkt dat Ierland bereid was om de vliegbelasting eventueel aan te passen, door zo nodig de vereiste van een enkele boeking als onderdeel van de definitie van transferpassagier te schrappen.

(149) Uit het formele onderzoek (zie de overwegingen 131 tot en met 148) is gebleken dat de voorwaarde inzake een enkele boeking niet discriminerend was, aangezien hierdoor werd gewaarborgd dat de vliegbelasting alleen van toepassing was op vliegreizen vanaf een Ierse luchthaven die als een enkele geïntegreerde dienst aan de klant werden verkocht, ongeacht het aantal vluchten waaruit de reis bestond. De Commissie concludeert derhalve dat Ierland de voorwaarde inzake een enkele boeking niet uit de definitie van een transferpassagier hoefde te schrappen om ervoor te zorgen dat er geen sprake was van staatssteun.

(150) Er kan worden geconcludeerd dat Ierland de vliegbelasting niet op een duidelijk willekeurige en niet-objectieve wijze heeft ontworpen om bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te bevoordelen. Integendeel, het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers lijkt gerechtvaardigd en redelijk.

6.2.3. *Conclusie inzake het bestaan van steun*

(151) Uit de bovenstaande beoordeling blijkt dat de onderzochte maatregel niet voldoet aan ten minste een van de voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien hij niet selectief is. Aangezien de verschillende voorwaarden voor het begrip „staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU cumulatief zijn, betekent dit dat de maatregel geen staatssteun vormt. Derhalve hoeft niet te worden nagegaan of is voldaan aan de andere voorwaarden volgens welke een maatregel staatssteun vormt.

([1]) Zie https://corporate.ryanair.com/news/news/170517-connecting-flights-launched-at-rome-fiumicino/?market=en (bezocht op 1 juni 2017).

([2]) Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn voor een passagier die een ticket koopt voor een vlucht van Shannon naar Dublin en een afzonderlijk ticket voor een vlucht van Dublin naar Barcelona, met een verschil van minder dan zes uur tussen de aankomst van de passagier op de luchthaven van Dublin en zijn/haar vertrek van die luchthaven naar Barcelona. Krachtens de vliegbelasting zouden de vertrekken vanuit Shannon en Dublin alle twee belastbare feiten zijn. Indien echter in de definitie van transferpassagiers niet was verwezen naar het begrip „een enkele boeking", dan zou het vertrek vanuit Dublin geen belastbaar feit zijn geweest krachtens de vliegbelasting; alleen het vertrek vanuit Shannon zou een belastbaar feit zijn geweest.

([3]) In het verleden heeft Ryanair passagiers actief ontmoedigd om aansluitende vluchten van Ryanair te boeken. Zie de beschikking van de Commissie van 27 juni 2007 in concentratiezaak COMP.M.4439 Ryanair/Aer Lingus (PB C 47 van 20.2.2008, blz. 14), punt 48.

7. **CONCLUSIE**

(152) Het niet-toepassen van de vliegbelasting op transfer- en transitopassagiers vormde geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het niet-toepassen op transfer- en transitopassagiers van de vliegbelasting, die de Republiek Ierland uit hoofde van de tweede begrotingswet van 2008 heeft ingesteld, vormde geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot Ierland.

Gedaan te Brussel, 14 juli 2017.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Lid van de Commissie