

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – BELGIA

Pomoc państwa SA.33078 (2015/C) (ex 2015/NN)

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2015/C 203/03)

Pismem z dnia 24 marca 2015 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła władze Królestwa Belgii o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianych środków pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środków pomocy, w odniesieniu do których Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

European Commission
Directorate-General for Competition
State aid Registry
B-1049 Bruxelles/Brussels
Faks: + 32 2 296 12 42
E-mail: stateaidgreffe@ec.europa.eu

Otrzymane uwagi zostaną przekazane Królestwu Belgii. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

PROCEDURA

W piśmie z dnia 19 kwietnia 2011 r., zarejestrowanym dnia 26 kwietnia 2011 r., Komisja otrzymała skargę złożoną przez Clear Channel Belgium („CCB”) przeciwko państwu belgijskiemu dotyczącą domniemanego przyznania pomocy niezgodnej z prawem i rynkiem wewnętrznym na rzecz konkurenta CCB, JC Decaux Belgium Publicité („JCD”). CCB i JCD to dwa główne podmioty działające na rynku reklamy zewnętrznej w Belgii. Obie spółki należą do międzynarodowych grup działających w sektorze reklamy zewnętrznej małego i dużego formatu.

Aby wyjaśnić poszczególne kwestie zawarte w skardze, służby Komisji wielokrotnie kontaktowały się ze skarżącym i z władzami belgijskimi oraz wymieniały z nimi informacje w okresie od 15 września 2011 r. do 28 listopada 2014 r.

OPIS ŚRODKÓW

Argumenty wysuwane przez skarżącego dotyczą następujących kwestii, którymi są analizowane środki:

W pierwszej części skargi (część poświęcona „nośnikom z umowy z 1984 r.”) podnosi się, że spółka JCD odniosła domniemane korzyści z prawdopodobnej pomocy państwa dzięki eksploatacji na terytorium miasta Bruksela pewnej liczby nośników reklamowych bez tytułu prawnego ani uprawnień do nich. Nośniki te, zainstalowane na podstawie umowy zawartej w 1984 r. (zwanej dalej „umową z 1984 r.”) między miastem Bruksela a JCD, były eksploatowane przez JCD bez uiszczania opłat licencyjnych, najmu czy prawa do użytkowania, zgodnie z warunkami umowy z 1984 r. Zgodnie z warunkami nowej umowy, zawartej z miastem Bruksela w 1999 r. (zwanej dalej „umową z 1999 r.”), JCD powinna była je zdemontować. W umowie z 1999 r. przewidywano również instalację nowych nośników reklamowych, za których eksploatację pobierane byłyby opłaty i podatki. Wydaje się, że miasto Bruksela zaakceptowało automatycznie fakt, że JCD eksploatuje nośniki podlegające warunkom umowy z 1984 r. po terminie wyznaczonym na ich demontaż, bez obowiązku uiszczania opłat i podatków. CCB uważa, że w ramach przedmiotowego środka JCD otrzymała domniemaną pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, na kwotę ponad 2 mln EUR.

W drugiej części skargi („część Villo”) CCB podnosi, że JCD prawdopodobnie skorzystała z pomocy państwa związanej z przyznaniem JCD przez Region Stołeczny Brukseli koncesji na świadczenie usługi publicznej związanej z eksploatacją automatycznego systemu wynajmu rowerów na okres 15 lat od momentu uruchomienia tej usługi („koncesja Villo”). W celu sfinansowania tej usługi publicznej, która tylko po części finansowana byłaby przez opłaty użytkowników, JCD miałyby korzystać również z eksploatacji nośników reklamowych zintegrowanych z postojami dla rowerów, jak i odrębnych nośników znajdujących się na tych postojach. Porozumienie regulujące koncesję wynajmu Villo przewiduje ponadto zwolnienie z niektórych opłat oraz neutralizację niektórych podatków na szczeblach gminnym i regionalnym. W opinii CCB JCD miała otrzymać ogólnie bardzo znaczącą nadmierną rekompensatę za świadczenie usługi publicznej Villo i to bez żadnej kontroli ze strony władz belgijskich. Ta nadmierna rekompensata miałyby pochodzić zwłaszcza z przychodów z reklamy generowanych przez koncesję Villo.

ANALIZA ŚRODKÓW

Oдноśnie do pierwszej części skargi, władze belgijskie przyznają, że utrzymanie nośników-widm po przewidzianym terminie ich demontażu mogło stanowić dla miasta utracone dochody w postaci nieuiszczonych opłat i podatków, lecz uważają one, że należy zrównoważyć to zastępowaniem niektórych nośników przed datą przewidywaną w umowie z 1999 r., co spowodowało zatem wcześniejsze uiszczanie podatków i opłat. Podejście to prowadzi władze do oceny wpływu finansowego środka na ok. 138 000 EUR w latach 2007–2011 oraz do uznania, że środek ten mógłby podlegać rozporządzeniu *de minimis* i w związku z tym nie stanowić pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Komisja ma jednak poważne wątpliwości co do podejścia proponowanego przez władze belgijskie, przede wszystkim dlatego, że nie przedstawiły one, na etapie wstępnej oceny, żadnego dokumentu ani aneksu do umowy z 1999 r. które przewidywałyby taką umowę kompensacyjną między miastem Bruksela a JCD. Brak dokumentacji dotyczącej takiego mechanizmu kompensacji, który stanowi swoją drogą odstępstwo od umowy z 1999 r., nie pozwala w pełni stwierdzić po fakcie jego istnienia lub znaczenia. Jeśli pominąć mechanizm kompensacji, o którym mówią władze belgijskie, korzyść przyznana JCD staje się bardzo znacząco wyższa niż ta obliczona przez władze belgijskie i odpowiada ona prawdopodobnie przynajmniej całości nieuiszczonych opłat i podatków od nośników utrzymanych po terminie przewidzianym w załączniku 10 do umowy z 1999 r. Ponadto środek ten nie spełnia wymogów przejrzystości nakładanych przez rozporządzenie *de minimis*.

W związku z tym Komisja uważa, że eksploatacja przez JCD niektórych nośników reklamowych zainstalowanych w ramach umowy z 1984 r. na terytorium miasta Bruksela i utrzymanych po terminie wygaśnięcia stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto Komisja ma poważne wątpliwości co do szacunkowej kwoty korzyści uzyskanej przez JCD dzięki temu środkowi, obliczonej przez belgijskie władze. Komisja ma również poważne wątpliwości co do zgodności tego środka pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Zwraca się zatem do władz belgijskich oraz wszelkich zainteresowanych stron o dostarczenie jej wszelkich użytecznych informacji i uwag na temat rzeczonoego środka. Komisja pragnie zwłaszcza, aby władze belgijskie przedstawiły wyliczenie:

- a. nieuiszczonych opłat za nośniki utrzymane po terminie przewidzianym w załączniku 10 w okresie od 1999 r. do 2010 r.;
- b. nieuiszczonych podatków za nośniki w ramach umowy z 1984 r.:
 - i. zakładając, że podatki te wymagane są od 2002 r. dla wszystkich nośników w ramach umowy z 1984 r.;
 - ii. zakładając, że podatki te byłyby wymagane jedynie dla nośników utrzymanych po terminie przewidzianym w załączniku 10 począwszy od 1999 r.

Odnosnie do drugiej części skargi, Komisja uważa, że jeśli chodzi o dodatkowe środki (zwolnienie z niektórych opłat oraz neutralizację niektórych podatków na szczeblach gminnym i regionalnym) związane z eksploatacją przez JCD koncesji na usługę publiczną Villo w Regionie Stołecznym Bruksela, spełnione zostały łączne kryteria odnoszące się do pomocy państwa i środki te stanowią w związku z tym pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W istocie, argument władz belgijskich, zgodnie z którym środki te mogłyby nie zostać uznane za pomoc państwa na podstawie orzecznictwa w sprawie Altmark, gdyż JCD została wybrana w drodze przejrzystej procedury przetargowej, nie wydaje się mieć zastosowania, gdyż owe dodatkowe środki po prostu nie były częścią przetargu. Zostały one *de facto* przyznane po przetargu, w ramach negocjacji konwencji regulującej koncesję Villo. Ponadto przy pełnej operacyjności kwota przyznanych środków wynosi ok. 435 000 EUR rocznie (od 2014 r.), co przekracza próg ustanowiony w rozporządzeniu *de minimis* dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (500 000 EUR w okresie trzech lat).

Komisja ma również poważne wątpliwości co do zgodności dodatkowych środków z decyzją w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z 2012 r. (i z 2005 r.), przywołaną przez władze belgijskie. Komisja powątpiewa zwłaszcza w to, czy kontrole wdrożone przez władze belgijskie (które monitorują koszty misji, ale najwyraźniej nie czuwają szczegółowo nad dochodami) wystarczą, aby uniknąć wszelkich nadmiernych rekompensat. Jej wątpliwości dotyczą zwłaszcza dokładnych warunków alokacji dochodów z reklam na podstawie umów wynegocjowanych na szczeblu krajowym przez JCD na koncesję Villo, w sposób realizowany w rachunkowości analitycznej JCD.

Ze wszystkich podanych powyżej powodów Komisja zdecydowała o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do przedmiotowego środka pomocy. Zwraca się zatem do władz belgijskich oraz wszelkich zainteresowanych stron o dostarczenie jej wszelkich użytecznych informacji i uwag na temat rzeczonego środka.

Komisja pragnie zwłaszcza, aby władze belgijskie przedstawiły:

- a. szczegółowy opis warunków alokacji dochodów z reklam na koncesję Villo,
- b. krytyczną analizę tych warunków alokacji w świetle sytuacji w sektorze.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 wszelka pomoc bezprawnie przyznana może podlegać odzyskaniu od beneficjenta.

TEKST PISMA

«La Commission souhaite informer la Belgique qu'après avoir examiné les informations communiquées par vos autorités sur l'affaire citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ("TFUE").

1. LA PROCÉDURE

- (1) Par lettre de 19 avril 2011, enregistrée le 26 avril 2011, la Commission a reçu une plainte déposée par Clear Channel Belgium ("CCB", "le plaignant") à l'encontre de l'État belge concernant l'octroi présumé d'aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur à son concurrent JC Decaux Belgium Publicité ("JCD").
- (2) CCB et JCD sont deux des acteurs principaux du secteur de la publicité extérieure en Belgique. Les deux sociétés appartiennent à des groupes internationaux actifs dans le secteur de la publicité extérieure sur grand et petit format. CCB appartient à Clear Channel International, groupe présent dans 28 pays d'Europe, d'Asie-Pacifique et d'Amérique Latine avec un chiffre d'affaires de plus de 2 milliard d'euros en 2013 ⁽¹⁾. JCD appartient à la société de droit français JC Decaux SA, acteur mondial dans le secteur de la publicité extérieure et de la fourniture, du placement et de l'entretien du mobilier urbain avec un chiffre d'affaires d'environ 2,7 milliard d'euros en 2013 ⁽²⁾.
- (3) Afin de clarifier différents points soulevés par la plainte, les services de la Commission ont eu plusieurs contacts et échanges avec le plaignant et les autorités belges entre le 15 septembre 2011 et le 28 novembre 2014. Suite à ces échanges, les griefs soulevés par la plainte se sont cristallisés sur les points suivants:
- (4) Sur le premier volet de la plainte (volet des "**dispositifs du contrat de 1984**"), CCB considère que JCD aurait bénéficié d'une possible aide d'Etat au travers de l'exploitation d'un certain nombre de dispositifs publicitaires "sans titre ni droit" sur le territoire de la Ville de Bruxelles. Ces dispositifs, installés sur base d'un contrat conclu en 1984 (ci-après "le contrat de 1984") entre la Ville de Bruxelles et JCD ont été exploités par JCD en contrepartie de l'installation de mobilier urbain mais sans paiement de redevance, loyer ou droit d'occupation, selon les termes du contrat de 1984. Selon CCB, ils devaient normalement être démantelés par JCD conformément aux termes d'un nouveau marché public conclu avec la Ville de Bruxelles en 1999 (ci-après "le contrat de 1999"). Le contrat de 1999 prévoyait également l'installation de nouveaux dispositifs publicitaires assujettis au paiement de redevances à la perception de taxes sur leur exploitation. Le plaignant allègue que la Ville de Bruxelles aurait accepté tacitement que JCD exploite des dispositifs relevant du contrat de 1984 au-delà de leur date de démantèlement prévue, sans avoir à s'acquitter du paiement des redevances et taxes. CCB considère que par le biais de cette mesure, JCD aurait bénéficié d'une aide d'Etat incompatible avec le marché intérieur d'un montant supérieur à 2 million d'euros.
- (5) Sur le deuxième volet de la plainte (le "**volet Villo**"), CCB considère que JCD bénéficierait d'une aide d'Etat liée à l'octroi à JCD par la Région de Bruxelles-Capitale ⁽³⁾ d'une concession de service public pour l'exploitation d'un système de location automatisée de vélos ("la concession Villo"). Afin de financer ce service public qui ne serait que partiellement assuré par le paiement des usagers, JCD bénéficierait également de l'exploitation de dispositifs publicitaires intégrés aux stations de vélos ainsi que de dispositifs distincts et isolés de ces stations (concernant principalement des espaces publicitaires de 2 m² et aussi de 8 m²). De plus, selon CCB, la convention organisant la concession Villo prévoirait l'exonération de certaines redevances ou la neutralisation de certaines taxes au niveau communal et régional.
- (6) Selon CCB, l'ensemble de ces mesures (exploitation des dispositifs publicitaires et mesures additionnelles accordés à JCD) constitueraient des aides d'Etat résultant du fait que JCD serait très significativement surcompensée ⁽⁴⁾ pour la fourniture du service public Villo (en particulier parce que le nombre de dispositifs publicitaires accordés à JCD serait trop élevé), ces dispositifs ayant également selon CCB une valeur commerciale particulièrement élevée et ceci sans aucun contrôle des autorités belges. Cette situation violerait, selon CCB, les règles européennes en matière de compensation de service public et en particulier la Décision SIEG de 2012 ⁽⁵⁾.
- (7) Le 29 mai 2013, la Commission a reçu une seconde plainte ⁽⁶⁾ concernant le volet Villo portant sur les mêmes griefs que ci-dessus.

⁽¹⁾ Voir <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1334978/000133497814000005/10-K.htm#Item6>

⁽²⁾ Voir <http://www.jcdecaux.com/en/Investors/Financial-Information/Financial-Publications/2014>

⁽³⁾ La Ville de Bruxelles est l'appellation officielle de la commune qui est au centre de la région de Bruxelles-Capitale. La Ville de Bruxelles, avec 170 000 habitants, est entourée par 18 communes étroitement intégrées les unes aux autres, formant une seule grande entité administrative constituant la Région de Bruxelles-Capitale. La Région de Bruxelles-Capitale est dotée d'un gouvernement et d'un parlement. Il s'agit d'un ensemble urbain peuplé de plus de 1 200 000 habitants dont les parties constituent un arrondissement unique dénommé communément Bruxelles.

⁽⁴⁾ CCB considère que cette surcompensation s'élèverait à plusieurs millions d'euros sur la durée du contrat (pour l'année 2013, CCB avance que la surcompensation pourrait s'élever à 4,6 millions d'euros).

⁽⁵⁾ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

⁽⁶⁾ Le plaignant a souhaité que son identité demeure confidentielle.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

2.1 Le volet des dispositifs du contrat de 1984

- (8) Ce volet de la plainte est lié à deux contrats de nature commerciale entre la Ville de Bruxelles et JCD, l'un signé en 1984 et l'autre en 1999. Ces contrats impliquent des prestations de service fournies par JCD à la Ville de Bruxelles.
- (9) Les deux contrats portent sur l'installation de mobilier urbain rémunérés par des dispositifs publicitaires d'une taille approximative de 2 m², lesquels constituent le support pouvant accueillir de la publicité (entre 1 ou 2 faces publicitaires, et même 6 faces pour les dispositifs équipés d'un dispositif déroulant de chaque côté). L'affichage publicitaire sur petit format en Belgique présente la particularité que les panneaux de petit format sont généralement intégrés à du mobilier urbain.
- (10) Les deux contrats objet de la plainte ont des caractéristiques différentes:
- (11) **Le contrat du 16 juillet 1984 (le "contrat de 1984")** prévoyait que JCD mettrait en place et assurerait l'entretien d'abribus publicitaires et des mobiliers urbains appelés "mupi" (comportant deux faces, dont l'une est réservée à la Ville et l'autre face pouvait être exploitée par JCD pour y apposer de la publicité) sous les conditions suivantes:
- i) Outre les abribus et les mupis, JCD devait fournir à la Ville un certain nombre d'avantages en nature: mise à disposition gratuite de corbeilles à papier, de sanitaires publics et de journaux électroniques, réalisation d'un plan général, d'un plan touristique et hôtelier, et d'un plan des voies piétonnes de la Ville de Bruxelles;
 - ii) A titre de compensation, JCD pouvait exploiter un certain nombre de dispositifs publicitaires sur le territoire de la Ville de Bruxelles pour une durée de 15 ans, ces dispositifs pouvant être installé tout au long du contrat de 1984 qui avait lui aussi une durée de 15 ans (1984-1998). En conséquence, en 1999, à la fin du contrat de 1984, un grand nombre de dispositifs publicitaires relevant du contrat de 1984 pouvaient encore être exploités au-delà de la durée du contrat jusqu'à leur propre échéance de 15 ans.
 - iii) En revanche, le contrat ne prévoyait aucun paiement de JCD à la Ville de Bruxelles à titre de loyers, droits d'occupation ou redevance pour les panneaux qui en fait appartenaient à JCD ⁽⁷⁾;
- (12) **Le contrat du 14 octobre 1999 (le "contrat de 1999")** a remplacé celui de 1984 suite à un appel d'offres de la Ville de Bruxelles pour l'acquisition et le placement ainsi que la maintenance et la gestion de mobiliers urbains d'information, d'abris-voyageurs et de supports d'affichage dont une partie peut être utilisée à des fins publicitaires qui fût remporté par JCD. Bien que portant sur des mobiliers similaires à ceux de 1984, le contrat de 1999 (d'une durée de 15 ans) prévoyait que:
- i) le nouveau mobilier urbain lié à ce contrat serait propriété de la Ville de Bruxelles ⁽⁸⁾ et JCD paierait un loyer mensuel pour son utilisation à des fins publicitaires;
 - ii) l'ancien mobilier installé sur la base de précédents marchés publics entre la Ville de Bruxelles et JCD devait être enlevé. Afin de prendre en compte la situation des mobiliers relevant du contrat de 1984 dont la période de validité de 15 ans était toujours en cours, un calendrier annexé au contrat de 1999 ("l'annexe 10" ⁽⁹⁾) déterminait précisément les dates auxquelles ces différents panneaux devaient être retirés (entre 1999 et 2011).
- (13) Les autorités belges reconnaissent que JCD a continué à exploiter certains panneaux relatifs au contrat de 1984 au-delà de la date de démantèlement prévue par le contrat de 1999 (comme fixée dans l'annexe 10). Les autorités belges justifient cette pratique par le fait qu'il s'agissait de compenser le démantèlement d'autres panneaux avant la date prévue par l'annexe 10 ⁽¹⁰⁾. Conformément au contrat de 1984, JCD ne payait ni loyer ni taxe à la Ville de Bruxelles pour l'exploitation des panneaux figurant à l'annexe 10, contrairement aux panneaux relatifs au contrat de 1999 pour lesquels un loyer était payé et pour lequel des taxes ont également été payées ⁽¹¹⁾. Cette situation a duré jusqu'en août 2010 où les derniers dispositifs ont été démantelés.

⁽⁷⁾ Il est à noter que le contrat de 1984 ne faisait pas référence à d'éventuelles taxes dans la mesure où aucune taxe n'était perçue sur les dispositifs publicitaires au moment de sa signature. La Ville de Bruxelles a adopté son premier règlement sur l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales en 2001, lequel incluait des taxes sur les dispositifs publicitaires à partir de 2002.

⁽⁸⁾ Moyennant le paiement d'un prix net forfaitaire par produit fourni, complètement équipé, installé et opérationnel.

⁽⁹⁾ L'annexe 10 recensait 282 abribus et 198 dispositifs d'affichage qui continuaient à être soumis au régime du contrat de 1984 en indiquant leur emplacement et leur date d'échéance propre.

⁽¹⁰⁾ Les autorités belges insistent en effet sur le fait que plusieurs dispositifs placés en exécution du contrat de 1984, qui auraient pu demeurer en voirie, ont été enlevés avant la date d'échéance prévue à l'annexe 10.

⁽¹¹⁾ Il est à noter que ces taxes ont été perçues bien que le contrat de 1999 ne faisait pas mention de cette obligation dans la mesure où aucune taxe n'était perçue sur les dispositifs publicitaires au moment de sa signature. La Ville de Bruxelles, comme expliqué plus haut, a adopté son premier règlement sur l'occupation privative du domaine public à des fins commerciales en 2001 mais les autorités belges n'auraient, selon leur dires, réclamé le paiement de taxes sur les dispositifs de 1999 qu'à partir de l'exercice d'imposition 2009.

2.2 Le volet “Villo”

- (14) Afin d'inclure une offre de mobilité douce sur son territoire, la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de mettre en place un système de location de vélos automatisé en libre-service sur le domaine public.
- (15) Pour ce faire, la Région a lancé un appel d'offres le 15 mars 2008 qui a été remporté par JCD le 13 novembre 2008. La Région de Bruxelles-Capitale a conclu avec JCD, le 5 décembre 2008, une convention de concession de service public pour l'exploitation du système de location de vélos automatisé Villo sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (“la convention Villo”). Cette convention prévoyait:
- i) l'installation et la gestion d'un système automatisé de location de vélos (2 500 vélos sur un maximum de 200 stations dans une première phase (qui a débuté le 16 novembre 2009), devant être étendu à 5 000 vélos dans une deuxième phase (à partir de 2011), et pour une durée totale de 15 ans (jusqu'en 2026);
 - ii) L'installation, la gestion et l'exploitation de dispositifs publicitaires pour financer le système de location de vélos en complément des paiements des clients.
- (16) Le chiffre d'affaires total estimé de la concession sur toute sa durée s'élève approximativement à [100-150] (*) million d'euros ([30-40]% des revenus environ proviennent des utilisateurs et le reste de la publicité).
- (17) De plus, dans le cadre de la négociation de la convention du service public Villo, la Région a accordé à JCD certaines mesures financières non évoquées dans l'appel d'offres ⁽¹²⁾:
- i) exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale: Cette exonération représente un montant maximal de [75 000-150 000] euros/an qui devrait être atteints à partir de 2014 (régime de croisière de la concession) selon les autorités belges;
 - ii) clause selon laquelle, en cas de modification (augmentation) des taxes régionales accroissant les coûts d'exploitation, la Région de Bruxelles Capitale s'engage à collaborer pour en neutraliser les effets, cette clause n'a cependant jamais été appliquée;
 - iii) clause de neutralisation de l'augmentation des taxes communales figurant dans des conventions passées avec les communes en vertu desquelles ces communes versent à JCD une redevance, d'un montant équivalent à la part de taxe enrôlée par lesdites communes pour les stations de location de vélos et les dispositifs publicitaires finançant la convention Villo en application du ou des règlements taxe sur les dispositifs publicitaires et l'affichage publicitaire au-delà de 75 euros/m² ⁽¹³⁾ par face publicitaire exploitée (un dispositif triphasé comprenant par exemple trois faces publicitaires). L'impact financier réel de cette mesure en faveur de JCD a fait l'objet de discussions entre la Commission et les autorités belges (voir paragraphe (82)).
- (18) Il est à noter qu'en plus de ces mesures financières ci-dessus, le plaignant a également évoqué des mesures non financières tel que l'engagement de la Région de Bruxelles-Capitale d'obtenir les permis d'urbanisme et autorisations de voirie nécessaires à JCD dans le cadre de l'exécution de la convention de concession auprès des autorités communales.

3. APPRÉCIATION PRÉLIMINAIRE

3.1 Le volet des dispositifs du contrat de 1984

3.1.1 Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (19) Selon les dispositions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (20) La qualification d'une mesure en tant qu'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, suppose donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies: (i) la mesure peut être imputée à l'État et est financée au moyen de ressources d'État; (ii) elle accorde un avantage économique sélectif à son bénéficiaire; (iii) la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence; (iv) la mesure est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

(*) Information couverte par le secret professionnel.

⁽¹²⁾ Ces éléments ont été repris dans un avenant à la convention Villo conclu le 9 juin 2011.

⁽¹³⁾ Les autorités belges considèrent que des taxes communales dépassant ce seuil porteraient atteinte à l'équilibre de la concession de service public Villo.

- (21) L'analyse de la Commission ne porte pas sur le contrat de 1984 mais uniquement sur le maintien des dispositifs de 1984 au-delà de leur date d'expiration. Ceci est justifié notamment par le fait que conformément à l'article 15 du Règlement 659/1999, la Commission ne peut ordonner la récupération des aides accordées à l'expiration du délai de prescription de 10 ans⁽¹⁴⁾. Les dispositifs installés au titre du contrat de 1984 pouvaient être installés jusqu'à la fin de la période de validité du contrat de 1984 (c'est-à-dire jusqu'en 1999), et exploités pour une période de 15 ans, (c'est-à-dire, éventuellement jusqu'en 2014). Toute aide fournie au travers de ces dispositifs par le contrat de 1984, en supposant que toutes les conditions cumulatives de l'article 107, paragraphe 1, soient remplies, ne pourrait donc avoir été octroyée qu'au moment où JCD aurait reçu l'autorisation des autorités bruxelloises d'installer le dispositif en question et donc avant 1999, l'année d'expiration de ce contrat. Ainsi, toute aide éventuelle accordée au JCD aurait eu lieu plus de 10 ans avant la première demande d'information adressée par la Commission aux autorités belges, en l'espèce le 15 septembre 2011.
- (22) Par contre, en ce qui concerne le maintien des dispositifs du contrat de 1984 sans paiement de redevances et taxes au-delà de la date prévue par l'annexe 10 du contrat de 1999, l'octroi d'une aide éventuelle en faveur de JCD dans ces circonstances aurait eu lieu au moment de l'autorisation (tacite) des autorités bruxelloises de non-respect du calendrier prévu à cette annexe. L'analyse de la Commission ci-dessous porte uniquement sur la mesure dans laquelle le maintien des dispositifs du contrat de 1984 au-delà de la date prévue par l'annexe 10 implique une aide d'Etat en faveur de JCD qui aurait été obtenue après le 15 septembre 2001 (c'est-à-dire, dans le délai de prescription visé à l'article 15 du règlement 659/1999).

Ressources d'État

- (23) Pour qu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, elle doit être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État. Les ressources d'État comprennent toutes les ressources du secteur public⁽¹⁵⁾, y compris les ressources des entités intra-étatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou autres)⁽¹⁶⁾.
- (24) Tant les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat peuvent être considérés comme des aides au sens de l'Article 107, paragraphe 1, du TFUE⁽¹⁷⁾. L'existence d'une ressource d'Etat peut prendre une forme négative, lorsqu'il s'agit d'un manque à gagner pour les pouvoirs publics.
- (25) En l'espèce, les autorités belges ne contestent pas que la mesure leur soit imputable (et en particulier imputable à la Ville de Bruxelles). En fait, elles expliquent même qu'elles ont accepté le maintien de dispositifs du contrat de 1984 au-delà de la date prévue par l'annexe 10 afin de préserver l'équilibre du contrat avec JCD dans la mesure où d'autres dispositifs avaient été retirés de façon anticipée à la demande de la Ville de Bruxelles afin de mettre en place d'autres types de dispositifs préférés pour des motifs notamment esthétiques⁽¹⁸⁾. Les autorités belges considèrent que cet enlèvement anticipé a impliqué une perte pour JCD qui aurait renoncé à des dispositifs sur lesquels aucune redevance n'était exigible jusqu'à la date prévue par l'annexe 10 pour leur enlèvement et qu'en contrepartie de cette perte, il était acceptable que d'autres dispositifs soient maintenus plus longtemps que prévu (et qu'aucune redevance ou taxe ne soit exigée pour ces dispositifs).
- (26) Les autorités belges reconnaissent cependant que le maintien des dispositifs au-delà des dates prévues par l'annexe 10 implique un manque à gagner pour la Ville de Bruxelles en termes de redevances et de taxes non perçues sur ces dispositifs. L'existence d'un transfert de ressources d'Etat est donc établie.
- (27) Il est à noter que CCB considère que les recettes publicitaires tirées de l'exploitation commerciale des dispositifs publicitaires maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 pourraient également constituer des ressources d'Etat car l'Etat pourrait exploiter lui-même ces dispositifs.
- (28) Cependant, en première analyse, il semble difficile d'accepter l'argument que les recettes publicitaires constituent des ressources d'Etat dans la mesure où ces recettes publicitaires proviennent de contrats privés entre JCD et ses clients dans lesquels l'Etat n'intervient absolument pas. Il est donc a priori exclu que ces recettes publicitaires puissent constituer un transfert de ressources d'Etat.

⁽¹⁴⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁽¹⁵⁾ Affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission des Communautés européennes (Rec. 1996, p. II-2109, point 56).

⁽¹⁶⁾ Affaire 248/84, République fédérale d'Allemagne/Commission des Communautés européennes (Rec. 1987, p. 4013, point 17), et affaires jointes T-92/00 et T-103/00, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA et Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00)/Commission des Communautés européennes (Rec. 2002, p. II-1385, point 57).

⁽¹⁷⁾ Affaire C-30/59 Steenkolenmijnen v High Authority (Rec 1961 — I, p. 19), affaire C-480/98, Espagne/Commission, (Rec. 2000, p. I-08717, points 16 et 21), affaire C-387/92, Banco Exterior de España, Rec. 1994, p. I-00877, points 13 et 14).

⁽¹⁸⁾ L'installation d'un nouveau mobilier urbain de type art nouveau.

Présence d'un avantage économique sélectif

- (29) Par avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, on entend tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans les conditions normales du marché, c'est-à-dire sans l'intervention de l'État⁽¹⁹⁾. Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'État⁽²⁰⁾. Un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'État, aussi si elle "évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever les ressources financières propres de l'entreprise et ont ainsi empêché que les forces en présence sur le marché ne produisent leurs conséquences normales"⁽²¹⁾.
- (30) Pour être qualifié comme sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, une mesure d'État doit favoriser "certaines entreprises ou certaines productions". En conséquence, seules les mesures favorisant des entreprises de façon sélective relèvent de la notion d'aide.
- (31) En l'espèce, depuis 1999 et au fur et à mesure de l'expiration des autorisations fondées sur le contrat de 1984, JCD a continué à exploiter des dispositifs publicitaires sur le territoire de la Ville de Bruxelles sans payer de redevance ou taxe pour l'exploitation de ces dispositifs alors que conformément au contrat de 1999, ces dispositifs auraient dû être enlevés et que toujours en vertu du contrat de 1999, l'exploitation de dispositifs publicitaires se faisait à titre onéreux.
- (32) Les autorités belges reconnaissent que globalement JCD a bénéficié d'un avantage économique mais uniquement en raison d'un déséquilibre entre le nombre de dispositifs enlevés anticipativement (avant leur date d'échéance) et le nombre de dispositifs maintenus au-delà de la date d'échéance prévue par l'annexe 10. De leur point de vue, JCD a d'une part renoncé à une économie en termes de redevances et taxes en acceptant de retirer des dispositifs de façon anticipée et d'autre part, elle a bénéficié d'une économie en termes de redevances et taxes au travers du maintien de dispositifs au-delà des échéances prévues. En calculant la différence entre les économies perdues par JCD en raison des enlèvements anticipés et les économies supplémentaires réalisées en conservant des dispositifs plus longtemps que prévu par l'annexe 10, globalement, JCD n'aurait bénéficié, selon les autorités belges, que d'un avantage financier s'élevant à maximum [90 000-150 000] euros entre décembre 1999 et 2011 (voir tableau ci-après).

VALORISATION DES ÉCARTS PAR RAPPORT À L'ÉCHÉANCIER DE L'ANNEXE 10 (EUROS)

	Nombre	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
--	--------	------	------	------	------	------	------	-------

Dispositifs Annexe 10 encore montés au 3 décembre 2007 (cf. constat d'huissier de CCB)

Planimètres	[50-100]	[50 000-100 000]	[100 000-200 000]	[100 000-200 000]	[50 000-100 000]	—	—	[300 000-400 000]
Abribus	[10-20]	[50 000-100 000]	[0-50 000]	[0-50 000]	[0-50 000]	[0-50 000]	—	[200 000-300 000]

Dispositifs "Annexe 10" démontés anticipativement

Planimètres	[10-20]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	—	—	[-(50 000-100 000)]
Abribus	[0-50]	[-(100 000-200 000)]	[-(100 000-200 000)]	[-(50 000-100 000)]	[-(0-50 000)]	—	—	[-(300 000-400 000)]
TOTAL	—	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]	[0-50 000]	—	[90 000-150 000]

⁽¹⁹⁾ Affaire C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a. (Rec. 1996, p. I-3547, point 60), et affaire C-342/96, Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes (Rec. 1999, p. I-2459, point 41).

⁽²⁰⁾ Affaire 173/73, République italienne/Commission des Communautés européennes (Rec. 1974, p. 709, point 13).

⁽²¹⁾ Affaire C-301/87, République Française/Commission (Rec.1990, p. I-307point 41).

- (33) Il est à noter que le calcul effectué par les autorités belges se base sur des constats d'huissier effectués par CCB le 3 décembre 2007 et le 21 décembre 2009. Les autorités belges estiment que ce constat d'huissier démontrait qu'en 2007 le nombre de faces publicitaires correspondant aux dispositifs qui avaient été démontés avant l'échéance prévue à l'annexe 10 était supérieur au nombre de faces publicitaires correspondant aux dispositifs qui avaient été maintenus au-delà de l'échéance prévue à l'annexe 10. Seul le constat d'huissier effectué par CCB le 21 décembre 2009 montrerait que l'équilibre avait basculé en faveur de JCD. Les autorités belges considèrent qu'en conséquence, s'il y a pu avoir un avantage quelconque consenti à JCD dans l'exécution du marché, la quantification de cet avantage peut être limitée aux exercices 2007 à 2011 sans risque d'avantager JCD.
- (34) CCB estime par contre que l'avantage économique accordé à JCD est beaucoup plus significatif car elle refuse l'argument de la compensation entre dispositifs enlevés anticipativement et dispositifs enlevés tardivement.
- (35) La Commission considère également qu'il est possible d'avoir des doutes sérieux sur le mécanisme de compensation invoqué par les autorités belges. En effet, les autorités belges n'ont produit, dans la phase d'examen préliminaire, aucun document, aucun avenant au contrat de 1999, qui établirait un tel accord de compensation entre la Ville de Bruxelles et JCD.
- (36) De plus, si la réalité d'enlèvements anticipés elle-même n'est pas mise en question, ces enlèvements se sont manifestement faits d'un commun accord entre la Ville de Bruxelles et JCD qui a vendu et installé un nouveau dispositif (pas nécessairement situé au même endroit) pour chaque dispositif enlevé anticipativement. Il ne peut être exclu que le remplacement de certains des panneaux avant la date prévue ait été acceptée par JC Decaux pour des raisons propres qui n'impliqueraient pas de nécessaire contrepartie. En tout état de cause, l'absence totale de documentation de ce mécanisme de compensation qui déroge par ailleurs au contrat de 1999 ne permet pas vraiment de se rendre compte a posteriori de sa réalité et/ou pertinence. Le fait que le calcul des autorités belges se base sur un constat d'huissier de CCB tend même plutôt à montrer qu'il n'y avait pas un suivi précis des dispositifs enlevés anticipativement ou maintenus au-delà des dates prévues par l'annexe 10, ce qui tend à affaiblir le scénario d'une compensation négociée entre la Ville de Bruxelles et JCD sur le sujet.
- (37) Enfin, il est important de souligner qu'à partir de 2002, le régime de référence s'appliquant aux panneaux publicitaires dans la Ville de Bruxelles comprenait le paiement de taxes et ce indépendamment du contrat de 1999. Ceci a conduit les autorités belges à partir de l'exercice d'imposition de 2009 à réclamer le paiement de taxes sur les dispositifs du contrat de 1999 alors même que ce contrat ne stipulait pas d'obligation particulière en la matière et n'impliquait que le paiement d'un loyer. Il n'est alors pas clair dans ces circonstances que la dispense de paiement de loyers, droits d'occupation ou redevance prévu par le contrat de 1984 implique également que les dispositifs concernés auraient dû bénéficier d'une dispense de paiement de taxes. La question se pose de savoir en effet si l'exploitation de ces dispositifs ne devait pas s'aligner sur le nouveau régime de référence. Dans un tel cas, à partir de 2002, l'enlèvement anticipé d'un dispositif relevant du contrat de 1984 ne ferait perdre aucune économie de taxes à JCD puisque ces taxes seraient de toute façon dues, ce qui rendrait particulièrement inopérant l'argument d'une compensation entre enlèvements anticipés et enlèvements tardifs, pour autant que les taxes soient concernées.
- (38) Si le mécanisme de compensation avancé par les autorités belges n'est pas pris en compte, l'avantage accordé à JCD devient très significativement plus élevé que celui avancé par les autorités belges et correspondrait *a minima* à l'ensemble des loyers et taxes non payées sur les dispositifs maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 à partir de 1999. CCB a fourni un calcul détaillé à la Commission qui montrerait qu'un tel montant pourrait s'élever à plus de 2 millions d'euros.

Distorsion de la concurrence

- (39) Les aides publiques aux entreprises ne constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE que si elles "faussent ou menacent de fausser la concurrence", et ce uniquement dans la mesure où elles "affectent les échanges entre États membres".
- (40) Une mesure octroyée par l'État est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est de nature à renforcer la position concurrentielle du bénéficiaire par rapport à d'autres entreprises concurrentes⁽²²⁾. Dans la pratique, une distorsion de la concurrence est donc présumée dès lors que l'État octroie un avantage financier à une entreprise dans un secteur libéralisé où la concurrence existe ou pourrait exister.
- (41) Compte tenu du fait que JCD opère sur un marché où différentes entreprises du secteur sont en concurrence (le marché de l'affichage publicitaire de petit format), l'octroi ou le bénéfice d'une aide en faveur d'un des acteurs présents aurait des effets qui pourraient potentiellement fausser la concurrence entre eux.

⁽²²⁾ Affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes (Rec. 1980, p. 267, point 11), et affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Alzetta Mauro e.a./Commission des Communautés européennes (Rec. 2000, p. II-2325, point 80).

Effets sur les échanges entre États membres

- (42) Selon la jurisprudence des juridictions européennes, toute aide octroyée à une entreprise exerçant ses activités dans le marché intérieur peut être susceptible d'affecter les échanges entre États membres⁽²³⁾.
- (43) La mesure en question (maintien de dispositifs publicitaires sans paiement de redevances ni taxes au-delà des dates prévues à l'annexe 10) en faveur de JCD renforce sa position sur le marché de dispositifs publicitaires dans la Région Bruxelles-Capitale et rend plus difficile la pénétration dudit marché pour les entreprises établies dans autres États membres⁽²⁴⁾. De plus, la Commission observe en l'espèce que tant JCD que CCB sont actifs dans d'autres États Membres de l'Union Européenne⁽²⁵⁾. Il est en outre important de souligner que les annonceurs sont souvent des groupes internationaux actifs dans de nombreux pays et que dans certains cas les campagnes publicitaires elles-mêmes ont une dimension internationale.
- (44) En conclusion, il ne peut être exclu que la mesure en question ait une incidence sur les échanges entre États membres.
- (45) **Conclusion sur la présence d'aide:** Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que, en ce qui concerne l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD installés sous le contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles et maintenus au-delà de leurs dates d'échéances (telle qu'indiquée dans l'annexe 10 du contrat de 1999), les critères cumulatifs ayant trait aux aides d'État sont remplis et que cette mesure constitue par conséquent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (46) Dans la mesure où elles considèrent que l'avantage accordé à JCD pourrait ne pas dépasser [90 000-150 000] euros, les autorités belges ont argumenté que la mesure pourrait aisément tomber sous le coup du Règlement *de minimis*⁽²⁶⁾. Ce règlement établit en effet que certaines aides de faible montant (moins de 200 000 euros sur une période de 3 exercices fiscaux) sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et qu'elles ne sont pas soumises, de ce fait, au contrôle de la Commission portant sur les aides d'État ni à l'obligation de notification.
- (47) Toutefois, quand bien même le montant de l'avantage accordé à JCD correspondrait à celui avancé par les autorités belges (ce qui soulève de sérieux doutes de la part de la Commission pour les raisons exposées aux paragraphes (35)-(38)), le paragraphe 4 du Règlement *de minimis* exige le respect de certaines règles de transparence (voir ci-après) qui ne sont manifestement pas respectées par la présente mesure: "le présent règlement ne s'applique qu'aux aides, quelle qu'en soit la forme, pour lesquelles il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque (aides transparentes)". Dans le cas d'espèce, aucun document n'a été fourni par les autorités belges qui pourraient indiquer l'existence d'un calcul préalable à l'octroi de la mesure d'aide voire même d'un suivi particulier de l'équilibre entre enlèvements anticipés et enlèvements tardifs (comme relevé au paragraphe (36)) qui est la base du calcul effectué par les autorités belges pour aboutir au montant d'aide avancé.
- (48) Par conséquent, il semble possible de conclure déjà à ce stade et ce en dépit des incertitudes sur le montant exact de l'aide que celle-ci ne saurait tomber dans le champ du Règlement *de minimis*.

3.1.2 *Légalité de la mesure d'aide*

- (49) La Commission constate que la mesure visée par ce volet de la plainte, constitutive d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, n'a pas été notifiée conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et a été mise à exécution.

⁽²³⁾ Affaire 730/79, Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes (Rec. 1980, points 11 et 12) et affaire T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission des Communautés européennes (Rec. 1998, p. II-717, points 48 à 50).

⁽²⁴⁾ Voir, en ce sens, les affaires joints C-197/11, Eric Libert et autres vs. Gouvernement flamand et C-203/11 All Projects & Developments NV et autres vs. Vlaamse Regering (arrêt de la Cour de Justice de 8 mai 2013, pas encore publié sur le Recueil), p. 77-78.

⁽²⁵⁾ Par exemple, l'appel d'offres lancé par la Région de Bruxelles-Capitale le 15 mars 2008 dans le cadre de la concession Villo a été publié dans le Journal Officiel de l'Union Européenne.

⁽²⁶⁾ Règlement (CE) N° 1998/2066 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité aux aides *de minimis*, JO L 379 du 28.12.2006, p. 5-10.

3.1.3 *Compatibilité de l'aide*

- (50) Dans la mesure où l'exploitation de certains dispositifs publicitaires par JCD installés sous le contrat de 1984 sur le territoire de la Ville de Bruxelles au delà de sa date d'échéance (indiquée dans l'annexe 10 du contrat de 1999) constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il convient de déterminer si une telle mesure pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Les mesures d'aide d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base des dérogations prévues à l'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE ainsi qu'à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE. Les autorités belges n'ont cependant avancé aucun argument tendant à prouver qu'une de ces dérogations s'appliquerait dans le cas présent ⁽²⁷⁾.
- (51) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2 du TFUE, qui concerne les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires et les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne ne semblent pas s'appliquer en l'espèce.
- (52) La dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE qui autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ne semble pas non plus s'appliquer.
- (53) S'agissant des dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, points b) et d), du TFUE, l'aide en question ne semble pas destinée à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ni à remédier à une perturbation grave de l'économie de la Belgique, ni encore à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.
- (54) Enfin, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La Commission ne dispose à ce stade d'aucun élément qui lui permettrait de considérer que les avantages accordés par la mesure en cause sont en rapport avec des investissements particuliers pouvant bénéficier d'une aide d'État en application des règles et lignes directrices ou encadrements en la matière, avec un objectif de création d'emplois ou avec des projets spécifiques.
- (55) Enfin, les termes du contrat de 1984 comme celui de 1999 sont de purs contrats commerciaux et leurs termes ne confient pas au JCD une mission de service public. Dès lors, la dérogation prévue à l'article 106, paragraphe 2 du TFUE qui concerne les compensations accordées pour la fourniture d'un service public ne vient donc pas à s'appliquer.
- (56) La Commission estime donc à ce stade que le maintien de dispositifs relatifs au contrat de 1984 au-delà de la date d'enlèvement prévu par l'annexe 10 du contrat de 1999, sans paiement de loyer ni taxe, a eu pour effet de réduire des charges que JCD devrait normalement supporter dans l'exercice de son activité, et qu'elle doit par conséquent être considérée comme une aide au fonctionnement qui ne semble pas compatible avec le marché intérieur.
- (57) **Conclusion sur la compatibilité de l'aide:** À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission estime, à titre préliminaire, que JCD a bénéficié d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE au travers du maintien de dispositifs relatifs au contrat de 1984 au-delà de la date d'enlèvement prévu par l'annexe 10 du contrat de 1999, sans paiement de loyer ni taxe.
- (58) De plus, la Commission a des doutes sérieux sur l'estimation du montant de l'avantage accordé à JCD par cette mesure tel que calculé par les autorités belges.
- (59) Enfin, la Commission a également des doutes sérieux quant à la compatibilité de cette mesure d'aide avec le marché intérieur.
- (60) Pour l'ensemble des motifs ci-dessus, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de la mesure en question.
- (61) Elle invite les autorités belges et toute partie intéressée à lui fournir toute information utile et observation sur cette mesure.

⁽²⁷⁾ La Commission rappelle que selon la jurisprudence, il incombe à l'État membre de démontrer qu'une aide est compatible avec le marché intérieur (voir l'arrêt du 12 septembre 2007 dans l'affaire T-68/03, *Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commission*, Rec. 2007, p. II-02911, point 34).

- (62) En particulier, la Commission souhaiterait que les autorités belges fournissent un calcul:
- des loyers non payés sur les dispositifs maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 à partir de l'année 2001 (voir point 22) jusqu'en août 2010;
 - des taxes non payées sur les dispositifs relatifs au contrat de 1984 maintenus au-delà de l'échéance prévue par l'annexe 10 à partir de l'année 2001 jusqu'en août 2010.

3.2 Le volet Villo

3.2.1 Aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

Ressources d'État

- (63) Les critères permettant d'établir la présence de ressources d'État sont décrits aux paragraphes (23)-(24).
- (64) Le système de location de vélos Villo est financé par la gestion et l'exploitation de dispositifs publicitaires en complément des paiements des clients. Comme expliqué au paragraphe (28), les recettes publicitaires ainsi que le paiement des usagers de la concession sont des ressources purement privées et ne sauraient pas être qualifiées de ressources d'État.
- (65) Par contre, la perte de revenus pour les différentes communes composant la Région Bruxelles-Capitale liées à l'exonération des redevances régionales et à la neutralisation de l'augmentation des taxes communales, constituent des manques à gagner pour les pouvoirs publics et donc autant de ressources d'État transférées à JCD (voir paragraphes (82)-(83) pour une évaluation de l'impact financier de ces mesures).
- (66) Il est à noter que les mesures non financières évoquées au paragraphe (18), tel que l'engagement de la Région de Bruxelles-Capitale d'obtenir les permis d'urbanisme et autorisations de voirie nécessaires à JCD dans le cadre de l'exécution de la convention de concession auprès des autorités communales ne semblent pas impliquer a priori de transfert de ressources d'État en faveur de JCD.

Présence d'un avantage économique sélectif

- (67) Les critères permettant d'établir la présence d'un avantage économique sélectif sont décrits aux paragraphes (29)-(30).
- (68) Dans le cas d'espèce, l'exonération des redevances régionales et la neutralisation de l'augmentation des redevances communales permettent à JCD de ne pas supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières et sont donc bien de nature à lui procurer un avantage.
- (69) Les autorités belges considèrent cependant que les mesures additionnelles doivent être considérées comme des compensations de service public couvertes par la jurisprudence *Altmark*, en particulier puisque JCD a été choisi suite à un appel d'offres transparent⁽²⁸⁾.
- (70) Dans cet arrêt, la Cour de Justice de l'Union Européenne a précisé que la compensation accordée au moyen de ressources d'État pour les coûts liés à la fourniture d'un service d'intérêt économique général ne constitue pas un avantage pour autant que quatre conditions cumulatives soient réunies⁽²⁹⁾:
- l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies;
 - les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;
 - la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
 - lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus pour exécuter ces obligations.

⁽²⁸⁾ Il est à noter que la qualité de cet appel d'offres est contestée par CCB qui a porté l'affaire devant les juridictions nationales compétentes sans succès à ce stade. Ce point n'a pas d'incidence sur la conclusion de la Commission et n'est pas adressé dans cette décision.

⁽²⁹⁾ Affaire C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, en présence de *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* (Rec. 2003, p. I-7747, points 87 à 95).

- (71) Ces conditions cumulatives ne semblent cependant pas toutes satisfaites dans le cas d'espèce.
- (72) Le premier critère ne semble pas poser de difficultés particulières.
- (73) En effet, la concession Villo a été définie comme concession de service public par les autorités belges dans la convention Villo. De plus, le 25 novembre 2010, le Parlement de la Région a adopté une ordonnance régissant l'exploitation du service public Villo. La convention Villo et l'ordonnance du 25 novembre 2010 définissent le service public comme "la mise à disposition d'un système de location de vélos automatisé pour tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à frais et risques du concessionnaire, sous l'autorité du Gouvernement et moyennant les conditions minimales fixées par celui-ci". Ils énoncent les obligations de service public qui incombent à l'exploitant de la concession. Ces deux actes décrivent la nature, l'étendue géographique et le fonctionnement du service. Elles décrivent aussi le système de tarification applicable à ses utilisateurs.
- (74) Cependant, le deuxième critère Altmark ne semble pas totalement satisfait. Certes, les autorités belges ont expliqué que les paramètres de la compensation ont été établis préalablement de façon objective et transparente car le cahier des charges préalable à la convention sur la concession établissait déjà les paramètres principaux du système de financement du service. Ceci semble en accord avec la pratique décisionnelle de la Commission, qui accepte que les données pour le calcul de la compensation soient définies dans le plan d'affaires des opérateurs sur la base de paramètres préalablement fixés par l'autorité dans les documents du marché⁽³⁰⁾.
- (75) De même, l'impact financier pour la Région de Bruxelles des mesures additionnelles, qui n'ont été octroyées que dans la convention après l'appel d'offres, et en particulier d'une mesure telle que la neutralisation de l'augmentation des redevances communales, était inconnu au moment où cette mesure a été octroyée car elle dépend totalement de l'évolution future des taxes communales. En l'absence d'une limitation de l'impact financier maximal de cette mesure, il semble difficile de la considérer comme totalement transparente.
- (76) Le troisième critère pose également problème. En effet, sur la base des informations fournies à la Commission, il apparaît qu'il n'a pas été vérifié ex-ante au moment de l'octroi des mesures additionnelles analysées que la compensation perçue par JCD au cours de l'exploitation de la concession ne dépasserait pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations en découlant en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (77) De plus, s'il apparaît que JCD a été soumise à certains contrôles (visant par exemple à assurer la qualité du service), ces contrôles ne prenaient pas en compte le niveau des revenus générés par la concession Villo et ne comparaient pas le profit général réalisé par la concession Villo et un niveau de bénéfice raisonnable. Ces contrôles ne sont donc pas de nature à assurer l'absence de surcompensation.
- (78) Enfin, il n'est pas possible même dans une perspective ex-post d'écartier à ce stade toute possibilité de surcompensation effective compte-tenu de certaines incertitudes sur les recettes de la concession Villo liée notamment à la façon dont la comptabilité analytique de JCD alloue une part des revenus publicitaires générés par des contrats qui sont négociés nationalement aux dispositifs qui font partie de la concession Villo (voir paragraphes (103)-(108)). Une incertitude subsiste également sur le niveau du bénéfice raisonnable à utiliser pour une telle vérification (voir paragraphe (109)).
- (79) Finalement, en ce qui fait référence à la quatrième condition, dans la mesure où les autorités ont jugé nécessaire d'ajouter certaines mesures après l'appel d'offres, il n'est pas clair que l'objectif de cet appel d'offres dans la perspective Altmark qui est de sélectionner l'opérateur capable de fournir le service au moindre coût pour la collectivité, puisse être considéré comme nécessairement atteint. En effet, à partir du moment où toutes les mesures de compensation ne sont pas intégrées à l'appel d'offres en question, il est difficile de conclure qu'un tel appel d'offres permet nécessairement de sélectionner l'opérateur fournissant le SIEG au moindre coût et ce même si la procédure d'appel d'offres est en elle-même transparente.
- (80) Considérant les points ci-dessus, il ne semble pas possible de considérer que les conditions de la jurisprudence Altmark sont remplies dans le cas d'espèce.
- (81) Par conséquent, la Commission considère que ces transferts de ressources d'Etat additionnels décidés après l'appel d'offres confèrent bien un avantage économique sélectif à JCD.

⁽³⁰⁾ Voir en ce sens la Décision de la Commission européenne N° 331/2008 du 30 septembre 2009, paragraphe 160 (JO C 256 de 23 Septembre 2010).

- (82) Quant au calcul du montant de cet avantage, initialement, les autorités belges ont estimé que la neutralisation des taxes communales équivaldrait au maximum à environ [50 000-70 000] euros par an. Cependant, ce calcul se basait sur une comparaison entre un niveau de taxes spécial applicables aux services publics et le niveau de taxes effectivement appliqué à JCD dans le cadre de la concession Villo. Un tel calcul ne semble pas acceptable dans la mesure où le taux applicable aux services publics est un taux déjà réduit en faveur des prestataires de ces services publics⁽³¹⁾ par rapport aux opérateurs commerciaux qui eux doivent s'acquitter d'un taux standard plus élevé. La Commission considère que l'avantage effectivement concédé à JCD correspondrait à la différence entre le taux standard et le taux appliqué à JCD. Cet avantage pourrait s'élever à [250 000-350 000] euros par an selon les calculs des autorités belges.
- (83) Au total, JCD bénéficierait d'un avantage d'au moins [325 000-500 000] euros par an ([75 000-150 000] pour l'exonération de redevance pour occupation du domaine public de la Région de Bruxelles-Capitale et [250 000-350 000] correspondant à l'application de la clause de révision des prix concernant les taxes communales).

Distorsion de la concurrence

- (84) Pour les mêmes raisons que développées aux paragraphes (40)-(41), les mesures additionnelles accordées à JCD pour la concession Villo ont des effets qui pourraient potentiellement fausser la concurrence.

Effets sur les échanges entre États membres

- (85) Pour les mêmes raisons que développées aux paragraphes (42)-(44), les mesures additionnelles accordées à JCD pour la concession Villo pourraient avoir une incidence sur les échanges entre États membres.
- (86) **Conclusion sur la présence d'aide:** Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission estime que, en ce qui concerne les mesures additionnelles liées à l'exploitation de la concession de service public Villo sur la Région de Bruxelles-Capitale par JCD, les critères cumulatifs ayant trait aux aides d'État sont remplis et que ces mesures constituent par conséquent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.2.2 Légalité de la mesure d'aide

- (87) La Commission constate que les mesures additionnelles visée par ce volet de la plainte, constitutives d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, n'ont pas été notifiées conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (88) Les autorités belges considèrent cependant que si ces mesures constituent des aides d'État, ce sont des compensations de service public qui sont compatibles sur la base de la Décision SIEG (au moment de l'octroi de ces mesures, le texte en vigueur était la Décision SIEG de 2005⁽³²⁾ qui a été remplacé par la Décision SIEG de 2012). Les deux textes prévoient une exemption de notification pour les mesures qui satisfont leurs conditions de compatibilité⁽³³⁾.
- (89) Il est à noter que la compatibilité avec l'une ou l'autre des deux décisions (celle de 2005 ou celle de 2012) serait acceptable. D'une part, il serait évidemment satisfaisant que les mesures concernées aient été en ligne avec la Décision SIEG de 2005 qui ne nécessitait pas de notification. Mais de plus, la Décision SIEG de 2012 prévoit explicitement dans son article 10 (b) que "toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur de la présente décision, qui n'était pas compatible avec le marché intérieur ni exemptée de l'obligation de notification conformément à la décision 2005/842/CE mais remplit les conditions énoncées dans la présente décision, est compatible avec le marché intérieur et exemptée de l'obligation de notification préalable". Ainsi quand bien même, les mesures n'auraient pas été complètement en ligne avec la Décision SIEG de 2005, il suffit qu'elles soient en ligne avec celle de 2012 pour être compatibles et bénéficier de l'exemption de notification.
- (90) Les deux décisions présentent également de nombreuses similarités. La compatibilité avec la Décision SIEG de 2012 est analysée ci-après.

⁽³¹⁾ Il est à noter qu'appliquer un taux de taxation dans le cadre des services publics est une mesure qui ne pose pas de problème en elle-même car une telle mesure peut s'apparenter à une compensation de service public. Si le bénéficiaire d'une telle mesure n'est pas surcompensé, la mesure si elle constitue une aide, sera très probablement compatible.

⁽³²⁾ Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 312 du 29.11.2005, p. 67.

⁽³³⁾ Voir par exemple article 3 de la Décision SIEG de 2012.

3.2.3 *Compatibilité de l'aide sur la base de la Décision SIEG de 2012*

Champ d'application de la décision SIEG

- (91) La Décision SIEG de 2012 (ainsi que celle de 2005) s'applique uniquement à des services qui peuvent être qualifiés de services d'intérêt économique général. Il résulte de la jurisprudence qu'en l'absence de réglementation sectorielle régissant cette question à l'échelle de l'Union, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition des services susceptibles d'être qualifiés de services d'intérêt économique général, la Commission ayant pour tâche de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'erreur manifeste.
- (92) Dans le cas d'espèce, il ne semble pas y avoir d'erreur manifeste dans la mesure où le service adresse un besoin des citoyens qui ne serait pas satisfait dans les mêmes conditions sans intervention étatique (le montant payé par les usagers est par exemple insuffisant à couvrir les coûts du service). Il est également intéressant de noter que la Cour Constitutionnelle belge, saisie de cette question, a confirmé le caractère de service public du système automatisé de location de vélos Villo⁽³⁴⁾.
- (93) Il est également important de mentionner que la concession Villo, qui est un service public de location de vélo, ne tombe pas dans le champ de l'article 2(5) de la décision SIEG de 2012⁽³⁵⁾ qui exclut du champ d'application de la décision les activités de transport terrestre. Cette exclusion ne porte en effet, selon la Commission, que sur des activités de transport proprement dites, c'est-à-dire le transport de personnes ou de marchandises par voie ferrée, route et voies fluviales et non la simple location de moyens de transport individuels. Bien que le vélo constitue indéniablement un moyen de transport terrestre, l'objet de la concession est la location de vélos à des particuliers qui n'est pas en elle-même une activité de transport au sens de l'article 2(5) de la décision SIEG de 2012.
- (94) La Décision SIEG de 2012 s'applique à des aides d'Etat sous forme de compensations de service public de moins de 15 millions d'euros annuel. Le montant total de l'aide accordée à JCD est de l'ordre de [300 000-450 000] euros par an en régime de croisière et même s'il pourrait évoluer au cours du temps (l'impact de la révision des prix concernant les taxes communales dépend de l'évolution des dites taxes), il semble totalement exclu que le montant d'aide puisse dépasser une moyenne de 15 millions d'euros par an sur la durée de la concession. L'aide peut donc bien être analysée sur la base de la Décision SIEG de 2012.
- (95) Le respect des exigences de la Décision SIEG de 2012 est analysé ci-après:

Nécessité d'un mandat

- (96) La responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre. Un tel acte doit notamment préciser la nature et la durée des obligations de service public; l'entreprise à laquelle incombent ces obligations et, s'il y a lieu, le territoire concerné; la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise; la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation; les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières⁽³⁶⁾.
- (97) La concession Villo a été définie comme concession de service public par les autorités belges dans la convention Villo. De plus, le 25 novembre 2010, le Parlement de la Région a adopté une ordonnance régissant l'exploitation du service public Villo.
- (98) La convention Villo et l'ordonnance du 25 novembre 2010 définissent le service public comme "la mise à disposition d'un système de location de vélos automatisé pour tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à frais et risques du concessionnaire, sous l'autorité du Gouvernement et moyennant les conditions minimales fixées par celui-ci". Ils énoncent les obligations de service public qui incombent à l'exploitant de la concession. Ces deux actes décrivent la nature, l'étendue géographique et le fonctionnement du service. Elles décrivent aussi le système de tarification applicable à ses utilisateurs.
- (99) La durée de la concession a été définie pour 15 ans. Cette durée dépasse les 10 années auquel l'article 2(2) de la Décision SIEG de 2012 fait référence. Elle serait cependant justifiée, comme prévu par le même article, eut égard à l'importance des investissements nécessaires. Ceci est notamment illustré par le fait que la concession ne devait atteindre son régime de croisière qu'à partir de 2014⁽³⁷⁾. Il faut également rappeler que l'obligation de limiter la durée de la concession n'existait pas au moment de l'octroi du mandat⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Voir arrêt de la Cour Constitutionnelle Belge 68/2012 du 31 mai 2012.

⁽³⁵⁾ Article 2(5) de la Décision SIEG de 2012: "La présente décision ne s'applique pas aux aides d'État sous forme de compensations de service public accordées à des entreprises dans le domaine du transport terrestre".

⁽³⁶⁾ Voir article 4 de la Décision SIEG de 2012.

⁽³⁷⁾ Des profits ne sont attendus, selon le plan d'affaires, qu'à partir de 2015.

⁽³⁸⁾ En effet, la Décision SIEG de 2005 ne limitait pas la durée des mandats de prestation de services d'intérêt économique général.

- (100) Les paramètres de la compensation (paiement par les utilisateurs, la publicité et les différentes mesures additionnelles) sont définis dans la convention Villo.
- (101) L'exigence d'un mandatement de JCD semble donc globalement satisfaite à l'exception toutefois d'une description claire et explicite des modalités de récupération des éventuelles surcompensations et des moyens d'éviter ces dernières (voir paragraphes (110)-(112)). Cette imprécision est potentiellement problématique dans la mesure où cette dimension du mandatement vise à éviter une éventuelle surcompensation du fournisseur du service public et est au cœur de la plainte de CCB qui considère justement que JCD a été significativement surcompensée (voir ci-après).

Compensation

- (102) La Décision SIEG de 2012 requiert que "le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable" ⁽³⁹⁾.
- (103) Afin de vérifier si JCD est surcompensé ou non pour la concession Villo il est nécessaire de:
- Calculer les revenus (R) de JCD: $R = \text{Paiement des Clients} + \text{Recettes Publicitaires} + \text{Exonérations}$;
 - Calculer les coûts (C) de JCD;
 - Calculer la marge opérationnelle (M) de JCD: $M=R-C$.

Et de vérifier si cette marge M peut être considérée raisonnable en utilisant un *benchmark* approprié.

- (104) Les autorités belges considèrent que JCD ne peut avoir été surcompensé et ont produit un calcul montrant que la concession aurait été déficitaire entre 2009 et 2014 (voir tableau ci-après ⁽⁴⁰⁾) comme le plan d'affaires initial le supposait. Les autorités belges expliquent donc qu'aucune surcompensation n'a pu matériellement se produire jusqu'à cette date (et ce même sans considérer de profit raisonnable).

MONTANTS EN MILLION €	2009	2010	2011	2012	2013	PR(2014)
PAIEMENT DE CLIENTS	[0-0,5]	[0-0,5]	[0,5-1]	[0,5-1]	[1-2]	[1-2]
RECETTES PUBLICITAIRES	[0-0,5]	[1-2]	[2-3]	[3-4]	[5-6]	[5-6]
EXONÉRATION DE REDEVANCE ET NEUTRALISATION DE L'AUGMENTATION DES TAXES COMMUNALES	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
(R) TOTAL REVENUS	[0-0,5]	[1-2]	[3-4]	[4-5]	[7-8]	[8-9]
(C) COÛTS D'EXPLOITATION, DE GESTION ET AMORTISSEMENT	[1-2]	[4-5]	[5-6]	[7-8]	[9-10]	[8-9]
(M=R-C) MARGE OPERATIONNELLE	[-(1-2)]	[-(2-3)]	[-(1-2)]	[-(2-3)]	[-(1-2)]	[-(0,5-1)]

- (105) CCB conteste cependant les calculs des autorités belges. Alors que le calcul du coût de la concession et des avantages liés aux mesures additionnelles ne semble pas problématique, CCB critique la quantification des revenus des faces publicitaires exploitées dans le cadre de la concession Villo. CCB considère que cette valeur est mal calculée et significativement sous-évaluée.
- (106) La source de la divergence est liée au fait que la valeur attribuée aux faces publicitaires exploitées dans le cadre de la concession Villo résulte de l'allocation d'une part des revenus publicitaires générés par des contrats qui sont négociés nationalement aux dispositifs qui font partie de la concession Villo. Ces revenus ne sont donc pas collectés directement mais sont un sous-produit de la comptabilité analytique de JCD.

⁽³⁹⁾ Voir article 5(1) de la Décision SIEG de 2012.

⁽⁴⁰⁾ Il est important de noter que l'impact financier de la neutralisation de l'augmentation des taxes communales retenu dans ce tableau correspond à une comparaison avec un taux de taxe standard et non un taux service public comme expliqué au paragraphe (82).

- (107) CCB estime que cette allocation n'est pas faite par JCD selon les règles de l'art qui consisteraient à utiliser l'indice GRP⁽⁴¹⁾ comme clé d'allocation. Sur cette base, CCB considère que l'exploitation commerciale de ces faces publicitaires génère des recettes supérieures à celles nécessaires pour financer le service public et qu'en y ajoutant les revenus obtenus sur base des paiements des utilisateurs du système ainsi que les bénéfices tirés des exemptions de taxes sur l'exploitation des faces publicitaires, JCD serait significativement surcompensée. CCB considère que cette surcompensation pourrait s'élever à plusieurs millions d'euros par an (par exemple: CCB considère que JCD serait surcompensé de 4,6 millions d'euros pour l'année 2013⁽⁴²⁾). Il est cependant important de noter à ce stade que l'analyse de la Commission ne porte que sur la compatibilité des mesures additionnelles (l'exonération des redevances régionales et la neutralisation de l'augmentation des taxes communales) qui seules pourraient éventuellement faire l'objet d'une récupération même s'il est nécessaire de prendre en compte les revenus publicitaires dans la vérification de l'absence de surcompensation.
- (108) Dans la phase d'analyse préliminaire, les autorités belges ont défendu que des modalités d'allocation différentes non basées (ou non exclusivement basées) sur le GRP seraient justifiées mais n'ont pas fourni à ce stade de description détaillée des modalités d'allocation des revenus publicitaires de JCD ni de démonstration complète de la pertinence de modèle. Ainsi, à ce stade, des doutes persistent sur la méthodologie exacte d'allocation des revenus publicitaires pris en compte dans la concession du réseau Villo.
- (109) De plus, même s'il s'avère après vérification que JCD ne fait effectivement pas encore de profit avec la concession, ces profits sont supposés apparaître à l'avenir. Dans une telle perspective, il est nécessaire de s'assurer que le benchmark utilisé pour la vérification évoquée au paragraphe (103) n'est pas lui-même surestimé. Les autorités belges ont évoqué un niveau de marge opérationnelle de 20 % comme étant raisonnable⁽⁴³⁾ mais la Commission a des doutes sur un tel benchmark notamment parce que le profit de la concession prévu par JCD dans son business plan initial ne dépassait pas [...].

Contrôle de surcompensation

- (110) L'article 6(1) de la Décision SIEG de 2012 prévoit que *"les États membres veillent à ce que la compensation octroyée pour la prestation du service d'intérêt économique général remplisse les conditions énoncées dans la présente décision et, notamment, que l'entreprise ne bénéficie pas d'une compensation excédant le montant déterminé conformément à l'article 5. Ils fournissent des éléments de preuve à la Commission, sur demande de celle-ci. Ils procèdent, ou font procéder, à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans pendant la durée du mandat et au terme de celui-ci"*.
- (111) Comme expliqué ci-dessus, le mandatement de JCD ne semble cependant pas adresser précisément la question du contrôle de la surcompensation. Les autorités belges ont souligné qu'un suivi précis des coûts de JCD dans l'exécution de la concession était en place afin de vérifier que ces coûts sont bien en ligne avec ceux qui avaient été avancés au moment de l'octroi de la concession. Les autorités belges ont également indiqué que l'exécution de la concession est soumise à un contrôle systématique par un Comité de gestion et un Comité d'accompagnement.
- (112) Si la réalité de nombreux contrôles (visant par exemple à assurer la qualité du service) n'est pas mise en question, ces contrôles ne semblent pas précisément concerner le niveau des revenus générés par la concession Villo et en particulier les revenus publicitaires.
- (113) La Commission a donc des doutes sur la capacité des contrôles réalisés par les autorités belges à assurer l'absence de surcompensation de JCD.

Transparence

- (114) La compensation pour la concession du service public Villo n'étant pas supérieure à 15 millions d'euros, cette exigence n'est pas d'application dans le cas de l'espèce⁽⁴⁴⁾.
- (115) **Conclusion sur la compatibilité avec la Décision SIEG de 2012:** À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission estime, à titre préliminaire, que JCD bénéficie d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE au travers de l'exploitation de la concession de service public Villo sur le territoire de la Région Bruxelles-Capitale dans la mesure où les critères de la jurisprudence Altmark ne sont pas satisfaits et notamment que l'octroi des exonérations des taxes et les neutralisations visées au paragraphe (17) peut conduire à la surcompensation.
- (116) De plus, la Commission a des doutes sérieux sur la qualité du contrôle de l'existence d'une possible surcompensation de JCD mise en œuvre par les autorités belges et sur la capacité de ce contrôle à éviter toute surcompensation. La Commission a également des doutes sur les modalités d'allocation des revenus publicitaires mis en œuvre dans la comptabilité analytique de JCD, sur le niveau de bénéfice qui peut être considéré raisonnable, et par conséquent sur l'absence de surcompensation en faveur de JCD.

⁽⁴¹⁾ Gross rating point qui mesure la capacité des dispositifs publicitaires à être vus par un plus ou moins grand nombre de personnes. En Belgique, le GRP est fixé par le Centre d'Information sur les Médias (CIM).

⁽⁴²⁾ Il est cependant à noter qu'une éventuelle surcompensation doit normalement s'apprécier sur toute la durée du contrat et non sur une base annuelle.

⁽⁴³⁾ Ce qui est contesté par CCB comme étant trop élevé.

⁽⁴⁴⁾ Voir article 7 de la décision SIEG de 2012.

- (117) Il est à noter que l'analyse effectuée sur la base de la Décision SIEG de 2012 ne serait pas substantiellement différente sur la base de la Décision SIEG de 2005. Les doutes de la Commission sont en effet liés à des conditions communes à ces deux décisions, à savoir la nécessité de contrôle de l'absence de surcompensation et l'absence de surcompensation effective. Il n'apparaît donc pas utile d'effectuer une analyse additionnelle sur la base de la Décision SIEG de 2005.
- (118) Pour l'ensemble des motifs ci-dessus, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE à l'égard de la mesure en question.
- (119) Elle invite les autorités belges et toute partie intéressée à lui fournir toute information utile et observation sur cette mesure.
- (120) En particulier, la Commission souhaiterait que les autorités belges fournissent, en particulier:
- a) une description détaillée des modalités d'allocation des revenus publicitaires à la concession Villo;
 - b) une analyse critique de ces modalités d'allocations par rapport à l'état de l'art dans le secteur.

Dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, la Commission invite le Royaume de Belgique à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation des mesures susmentionnées dans les deux volets (volet des dispositifs du contrat de 1984 et volet Villo) dans un délai d'un mois à compter de la réception de la présente lettre. Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de la présente lettre aux bénéficiaires potentiels des aides.

La Commission rappelle au Royaume de Belgique l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, qui prévoit que toute aide illégale peut être récupérée auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la Belgique qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.»

„De Commissie wenst België mee te delen dat zij na het onderzoek van de door uw autoriteiten meegedeelde informatie over de bovenvermelde zaak heeft besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) in te leiden.

1. DE PROCEDURE

- (1) Bij brief van 19 april 2011, geregistreerd op 26 april 2011, heeft de Commissie van Clear Channel Belgium (hierna „CCB” of „de klager” genoemd) een klacht tegen de Belgische Staat ontvangen met betrekking tot de vermeende toekenning van onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare steun aan haar concurrent JC Decaux Belgium Publicité (hierna „JCD” genoemd).
- (2) CCB en JCD zijn twee van de belangrijkste spelers in de sector van de buitenreclame in België. De twee vennootschappen behoren tot internationale groepen die actief zijn in de sector van de buitenreclame op groot en klein formaat. CCB behoort tot Clear Channel International, een groep die in 28 landen in Europa, Azië-Stille Oceaan en Latijns-Amerika actief is en in 2013 een omzet van meer dan 2 miljard EUR had⁽¹⁾. JCD behoort tot de vennootschap naar Frans recht JC Decaux SA, een wereldspeler in de sector van de buitenreclame en de levering, de plaatsing en het onderhoud van stadsmeubilair, die in 2013 een omzet van ongeveer 2,7 miljard EUR had⁽²⁾.
- (3) Om verschillende punten van de klacht verduidelijkt te zien, hebben de diensten van de Commissie tussen 15 september 2011 en 28 november 2014 verschillende contacten en uitwisselingen met de klager en de Belgische autoriteiten gehad. Door die uitwisselingen konden de bezwaren van de klager in de volgende onderdelen worden ondergebracht.
- (4) In het eerste onderdeel van de klacht (het onderdeel „**installaties van het contract van 1984**”) voert CCB aan dat JCD mogelijk staatssteun zou hebben genoten door „zonder recht noch titel” op het grondgebied van de Stad Brussel een bepaald aantal reclame-installaties te exploiteren. Die installaties, die geplaatst zijn op grond van een contract dat de Stad Brussel en JCD in 1984 hebben gesloten (hierna „het contract van 1984” genoemd), werden door JCD geëxploiteerd in ruil voor de plaatsing van stadsmeubilair zonder dat zij retributies, huur of gebruiksvergoedingen hoefde te betalen, volgens de voorwaarden van het contract van 1984. Volgens CCB hadden die reclame-installaties normaal gesproken door JCD moeten worden ontmanteld volgens de voorwaarden van een nieuwe aanbesteding die in 1999 met de Stad Brussel werd gesloten (hierna „het contract van 1999” genoemd). Het contract van 1999 voorzorg ook in de plaatsing van nieuwe reclame-installaties, voor de exploitatie waarvan retributies moesten worden betaald. De klager voert aan dat de Stad Brussel stilzwijgend zou hebben aanvaard dat JCD de installaties die onder het contract van 1984 vielen, ook na hun geplande datum van ontmanteling exploiteert, zonder daarvoor retributies en belastingen te hoeven betalen. CCB is van mening dat JCD door die maatregel voor meer dan 2 miljoen EUR met de interne markt onverenigbare staatssteun zou hebben ontvangen.
- (5) In het tweede onderdeel van de klacht (het onderdeel „**Villo**”) voert CCB aan dat JCD staatssteun zou hebben genoten door de toekenning door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁽³⁾ van een concessie van een openbare dienst, namelijk de exploitatie van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem (hierna „de Villo-concessie” genoemd), aan JCD. Om die openbare dienst te financieren, waarvoor de betalingen van de gebruikers niet volstaan, zou JCD ook de in de fietsstallingen geïntegreerde reclame-installaties en de aparte reclame-installaties van die stallingen (in hoofdzaak reclameruimten van 2 m² en ook van 8 m²) mogen exploiteren. Daarnaast zou volgens CCB de Villo-concessieovereenkomst voorzien in de vrijstelling van bepaalde retributies of de neutralisatie van bepaalde belastingen op gemeentelijk en gewestelijk niveau.
- (6) Volgens CCB zouden al die maatregelen samen (exploitatie van reclame-installaties en aanvullende maatregelen ten gunste van JCD) staatssteun vormen, omdat JCD voor het verrichten van de openbare dienst Villo een zeer significante overcompensatie zou ontvangen⁽⁴⁾, met name omdat er teveel reclame-installaties aan JCD zouden zijn toegekend — die volgens CCB een bijzonder hoge commerciële waarde hebben — zonder dat de Belgische autoriteiten daarop controle uitoefenen. Die situatie zou volgens CCB een schending vormen van de Europese regels inzake compensatie voor de openbare dienst en met name het besluit inzake diensten van algemeen economisch belang van 2012 (hierna „het DAEB-besluit van 2012” genoemd)⁽⁵⁾.
- (7) Op 29 mei 2013 heeft de Commissie een tweede klacht⁽⁶⁾ met betrekking tot het onderdeel Villo ontvangen, die op dezelfde bezwaren als de hierboven uiteengezette bezwaren is gestoeld.

⁽¹⁾ Zie: <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1334978/000133497814000005/10-K.htm#Item6>

⁽²⁾ Zie: <http://www.jcdecaux.com/en/Investors/Financial-Information/Financial-Publications/2014>

⁽³⁾ Stad Brussel is de officiële benaming van de gemeente die zich in het centrum van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt. De Stad Brussel, die 170 000 inwoners heeft, is omringd door 18 gemeenten die nauw geïntegreerd zijn en die samen één grote administratieve entiteit vormen, namelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een regering en een parlement. Het gaat om een stedelijk geheel met meer dan 1 200 000 inwoners, waarvan de delen één arrondissement vormen dat als Brussel bekendstaat.

⁽⁴⁾ CCB is van mening dat die overcompensatie over de looptijd van de overeenkomst meerdere miljoenen euro's zou bedragen (in 2013 zou de overcompensatie volgens CCB 4,6 miljoen EUR kunnen bedragen).

⁽⁵⁾ Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3.

⁽⁶⁾ De klager wenst dat zijn identiteit vertrouwelijk blijft.

2. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1 Het onderdeel installaties van het contract van 1984

- (8) Dit onderdeel van de klacht houdt verband met twee handelscontracten tussen de Stad Brussel en JCD, het ene ondertekend in 1984 en het andere in 1999. Op grond van die contracten moet JCD diensten verrichten voor de Stad Brussel.
- (9) De twee contracten hebben betrekking op de plaatsing van stadsmeubilair, waarbij de vergoeding voor JCD erin bestaat dat zij reclame-installaties met een formaat van ongeveer 2 m² mag plaatsen, waarin reclame kan worden aangebracht (één of twee reclamezijden en soms zes zijden voor installaties met aan beide zijden een rolsysteem). In België heeft de buitenreclame op klein formaat als specifiek kenmerk dat de borden van klein formaat doorgaans in stadsmeubilair zijn geïntegreerd.
- (10) De twee contracten waarop de klacht betrekking heeft, hebben verschillende kenmerken.
- (11) **Het contract van 16 juli 1984 (het „contract van 1984”)** voorzag erin dat JCD bushokjes met reclame en stadsmeubilair (mupi's) zou plaatsen en onderhouden (een mupi is een installatie met twee zijden, waarvan één zijde voor de Stad Brussel bestemd is en de andere zijde door JCD mag worden geëxploiteerd voor het aanbrengen van reclame) onder de hierna volgende voorwaarden.
- i. Naast de bushokjes en de mupi's moest JCD de Stad Brussel een bepaald aantal voordelen in natura verstrekken: kosteloze terbeschikkingstelling van papiermanden, openbaar sanitair en elektronische kranten, verwezenlijking van een algemeen plan, een toeristisch plan en een plan van de hotels, en een plan van de trottoirs van de Stad Brussel.
 - ii. Ter compensatie mocht JCD gedurende 15 jaar een bepaald aantal reclame-installaties op het grondgebied van de Stad Brussel exploiteren, waarbij die installaties in de loop van het contract van 1984 mochten worden geplaatst, terwijl het contract zelf een duur had van 15 jaar (1984-1998). Bijgevolg mochten in 1999 bij afloop van het contract van 1984 een groot aantal reclame-installaties die onder het contract van 1984 vielen, daarna nog worden geëxploiteerd totdat hun eigen plaatsingsduur na 15 jaar afliep.
 - iii. Daarentegen voorzag het contract in geen enkele betaling van huur, gebruiksvergoedingen of retributies door JCD aan de Stad Brussel voor de borden die in feite eigendom van JCD waren ⁽⁷⁾.
- (12) **Het contract van 14 oktober 1999 (het „contract van 1999”)** heeft het contract van 1984 vervangen na een aanbesteding van de Stad Brussel voor de verwerving, de plaatsing, het onderhoud en het beheer van stadsmeubilair voor informatiedoeleinden, bushokjes en uithangborden, waarvan een deel voor reclameditoeleinden kon worden gebruikt, die door JCD werd gewonnen. Het contract van 1999 had betrekking op soortgelijk meubilair als het contract van 1984, maar dit nieuwe contract met een duur van 15 jaar voorzag in de hierna volgende voorwaarden.
- i. Het nieuwe stadsmeubilair waarop het contract betrekking had, zou eigendom zijn van de Stad Brussel ⁽⁸⁾ en JCD zou een maandelijks huur betalen om het voor reclameditoeleinden te mogen gebruiken.
 - ii. Het oude stadsmeubilair dat op grond van de vorige aanbestedingen tussen de Stad Brussel en JCD was geïnstalleerd, moest worden weggehaald. Voor het onder het contract van 1984 vallende stadsmeubilair waarvan de geldigheidsduur van 15 jaar nog altijd liep, werd bij het contract van 1999 een tijdschema gevoegd („bijlage 10” ⁽⁹⁾), waarin de data waarop de verschillende borden moesten worden weggehaald, precies werden vastgesteld (tussen 1999 en 2011).

⁽⁷⁾ In het contract van 1984 werd niet naar eventuele belastingen verwezen, omdat op het tijdstip van de ondertekening ervan geen enkele belasting op reclame-installaties werd geheven. De Stad Brussel heeft pas in 2001 haar eerste reglement inzake de privativele ingebruikneming van het openbaar domein met commerciële doeleinden aangenomen, waarin belastingen op reclame-installaties werden opgelegd vanaf 2002.

⁽⁸⁾ Door de betaling van een forfaitaire nettoprijs per geleverd product, volledig uitgerust, geïnstalleerd en operationeel.

⁽⁹⁾ Bijlage 10 was een lijst van 282 bushokjes en 198 reclame-installaties die onder de regeling van het contract van 1984 bleven vallen, met vermelding van hun plaats en hun specifieke vervaldatum.

- (13) De Belgische autoriteiten erkennen dat JCD de exploitatie van bepaalde borden die onder het contract van 1984 vielen, ook na de in het contract van 1999 vastgestelde data van ontmanteling (bijlage 10) heeft voortgezet. De Belgische autoriteiten voeren ter rechtvaardiging van deze praktijk aan dat het om een compensatie ging voor het feit dat andere borden vóór de in bijlage 10 vastgestelde data waren weggehaald⁽¹⁰⁾. Overeenkomstig het contract van 1984 betaalde JCD huur noch belasting aan de Stad Brussel voor de exploitatie van de in bijlage 10 opgenomen borden, terwijl zij voor de borden die onder het contract van 1999 vielen, wél huur en ook belastingen betaalde⁽¹¹⁾. Die situatie is blijven duren tot in augustus 2010 toen de laatste installaties werden ontmanteld.

2.2 Het onderdeel „Villo”

- (14) Om op zijn grondgebied zachte mobiliteit aan te bieden, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest besloten een geautomatiseerd fietsverhuursysteem met zelfbediening op het openbaar domein op te richten.
- (15) Het Gewest heeft op 15 maart 2008 daarvoor een aanbesteding uitgeschreven, die op 13 november 2008 door JCD werd gewonnen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft op 5 december 2008 met JCD een overeenkomst van openbare dienstconcessie voor de exploitatie van het geautomatiseerd verhuursysteem Villo op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest („de Villo-overeenkomst”) gesloten. Die overeenkomst voorzorg in het volgende:
- i. de installatie en het beheer van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem (2500 fietsen op een maximum van 200 stallingen in een eerste fase, die op 16 november 2009 aanving, met uitbreiding tot 5000 fietsen in een tweede fase vanaf 2011, voor een totale duur van 15 jaar (tot in 2026));
 - ii. de installatie, het beheer en de exploitatie van reclame-installaties om het fietsverhuursysteem te financieren in aanvulling op de betalingen van de klanten.
- (16) De totale geraamde omzet van de concessie over haar volledige looptijd bedraagt ongeveer [100-150] (*) miljoen EUR (ongeveer [30-40] % van de inkomsten komt van de gebruikers en de rest van de reclame).
- (17) In het kader van de onderhandeling van de overeenkomst van de openbare dienst Villo heeft het Gewest daarenboven aan JCD bepaalde financiële maatregelen verleend, die niet in de aanbesteding waren opgenomen⁽¹²⁾:
- i. vrijstelling van de retributie voor ingebruikneming van het openbaar domein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die vrijstelling betreft een maximaal bedrag van [75 000-150 000] EUR/jaar, dat volgens de Belgische autoriteiten vanaf 2014 moest worden bereikt (wanneer de concessie op kruissnelheid is);
 - ii. clause dat als de exploitatiekosten ten gevolge van een wijziging (verhoging) van de gewestelijke belastingen verhogen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich verbindt tot medewerking om de effecten te neutraliseren. Deze clause is echter nooit toegepast;
 - iii. clause waardoor de verhoging van de gemeentebelastingen opgenomen in de overeenkomsten met de gemeenten op grond waarvan die gemeenten JCD een retributie betalen, wordt geneutraliseerd voor een bedrag dat gelijk is aan het deel van de belasting die door die gemeenten op grond van het/de belastingreglement(en) inzake reclame-installaties en het uithangen van reclame voor de fietsenstallingen en de reclame-installaties waarmee de Villo-overeenkomst wordt gefinancierd, wordt ingekohierd, dat 75 EUR/m²⁽¹³⁾ per geëxploiteerde reclamezijde overschrijdt (een driefasige installatie omvat bijvoorbeeld drie reclamezijden). Het reële financiële effect van die maatregel ten gunste van JCD staat ter discussie tussen de Commissie en de Belgische autoriteiten (zie punt (82)).
- (18) Ten slotte zijn volgens de klager niet alleen de hierboven uiteengezette financiële maatregelen verleend maar ook niet-financiële maatregelen, zoals de verbintenis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om bij de gemeentelijke autoriteiten de stedenbouwkundige vergunningen en wegvergunningen te verkrijgen die JCD voor de uitvoering van de concessieovereenkomst nodig heeft.

⁽¹⁰⁾ De Belgische autoriteiten beklemtonen dat verschillende installaties die in uitvoering van het contract van 1984 waren geplaatst en die op het openbaar domein hadden mogen blijven staan, al vóór de in bijlage 10 vastgestelde vervaldata waren weggehaald.

⁽¹¹⁾ Die belastingen zijn geïnd, ook al was die verplichting niet in het contract van 1999 vermeld, omdat op het tijdstip van de ondertekening ervan geen enkele belasting op reclame-installaties werd geheven. Zoals hierboven uitgelegd, heeft de Stad Brussel pas in 2001 haar eerste reglement over de privaatieve ingebruikneming van het openbaar domein met commerciële doeleinden aangenomen, maar de Belgische autoriteiten zouden naar eigen zeggen pas vanaf het aanslagjaar 2009 op de installaties van 1999 belastingen hebben geheven.

(*) Bedrijfsgevoelige informatie.

⁽¹²⁾ Die maatregelen zijn opgenomen in een op 9 juni 2011 ondertekend aanhangsel bij de Villo-overeenkomst.

⁽¹³⁾ De Belgische autoriteiten voeren aan dat gemeentebelastingen die deze drempel overschrijden, het evenwicht van de openbare dienstconcessie Villo in gevaar zouden kunnen brengen.

3. VOORLOPIGE BEOORDELING

3.1 Het onderdeel installaties van het contract van 1984

3.1.1 Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

- (19) In artikel 107, lid 1, VWEU is bepaald dat steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (20) Om een maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aan te merken, moet dus aan de volgende cumulatieve voorwaarden voldaan zijn: (i) de maatregel wordt gefinancierd door de staat of met staatsmiddelen bekostigd; (ii) de maatregel kent een selectief economisch voordeel toe aan de begunstigde; (iii) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen; (iv) de maatregel kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.
- (21) De analyse van de Commissie heeft geen betrekking op het contract van 1984 maar uitsluitend op het behoud van de installaties van 1984 na hun vervaldatum. Dit is met name gerechtvaardigd door het feit dat de Commissie overeenkomstig artikel 15 van Verordening 659/1999 na het verstrijken van de verjaringstermijn van tien jaar geen terugvordering van verleende steun kan gelasten⁽¹⁴⁾. Op grond van het contract van 1984 konden tot afloop van dat contract (d.w.z. tot in 1999) installaties worden geplaatst en gedurende 15 jaar worden geëxploiteerd (d.w.z. eventueel tot in 2014). Alle steun die via die installaties van het contract van 1984 is verleend, mits wordt aangenomen dat aan alle cumulatieve voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, zou dus pas kunnen zijn verleend op het tijdstip waarop JCD van de Brusselse autoriteiten de toestemming zou hebben gekregen om de betrokken installatie te plaatsen en dus vóór 1999, het jaar waarin dat contract afliep. Alle eventuele steun die aan JCD zou zijn verleend, zou dus meer dan tien jaar vóór het eerste verzoek om informatie van de Commissie aan de Belgische autoriteiten, in casu 15 september 2011, zijn verleend.
- (22) In het geval van het behoud van de installaties van het contract van 1984 zonder betaling van retributies en belastingen na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde data zou eventuele steun ten gunste van JCD daarentegen zijn verleend op het tijdstip van de (stilzwijgende) toestemming van de Brusselse autoriteiten om het in die bijlage opgenomen tijdschema niet na te leven. De hierna volgende analyse van de Commissie heeft uitsluitend betrekking op de mate waarin het behoud van de installaties van het contract van 1984 na de in bijlage 10 vastgestelde data staatssteun ten gunste van JCD impliceert die na 15 september 2001 zou zijn verkregen (d.w.z. binnen de in artikel 15 van Verordening 659/1999 vastgestelde verjaringstermijn).

Staatsmiddelen

- (23) Een maatregel kan slechts staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, als hij door de staat is verleend of met staatsmiddelen is bekostigd. Staatsmiddelen omvatten alle overheidsmiddelen⁽¹⁵⁾, waaronder middelen van lichamen binnen de staat (gedecentraliseerde, federatieve, gewestelijke of andere)⁽¹⁶⁾.
- (24) Zowel voordelen die rechtstreeks als voordelen die zijdelings met staatsmiddelen worden bekostigd, kunnen als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden beschouwd⁽¹⁷⁾. Staatsmiddelen kunnen in negatieve vorm aanwezig zijn, met name wanneer de autoriteiten inkomsten derven.
- (25) In casu betwisten de Belgische autoriteiten niet dat de maatregel hun kan worden toegerekend (en met name aan de Stad Brussel). Zij voeren aan dat zij het behoud van de installaties van het contract van 1984 na de in bijlage 10 vastgestelde data hebben aanvaard teneinde het evenwicht van het contract met JCD te vrijwaren, omdat andere installaties vervroegd op verzoek van de Stad Brussel waren weggehaald om andere types installaties te plaatsen die om met name esthetische redenen de voorkeur genoten⁽¹⁸⁾. De Belgische autoriteiten zijn van mening dat JCD door die vervroegde weghaling verlies leed, omdat zij afstand zou hebben gedaan van installaties waarvoor zij tot de in bijlage 10 vastgestelde data van ontmanteling geen enkele retributie hoefde te betalen, en dat het ter compensatie van dat verlies aanvaardbaar was dat andere installaties langer dan gepland behouden bleven (zonder dat daarvoor retributies of belastingen hoefden te worden betaald).

⁽¹⁴⁾ Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag, PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

⁽¹⁵⁾ Arrest van 12 december 1996, zaak T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1996, blz. II-2109, punt 56.

⁽¹⁶⁾ Arrest van 14 oktober 1987, zaak 248/84, Bondsrepubliek Duitsland/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1987, blz. 4013, punt 17, en arrest van 6 maart 2002, gevoegde zaken T-92/00 en T-103/00, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, SA en Ramondín Cápulas, SA (T-103/00)/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2002, blz. II-1385, punt 57.

⁽¹⁷⁾ Arrest van 23 februari 1961, zaak C-30/59, Steenkolenmijnen van Limburg/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1961-I, blz. 19; arrest van 12 oktober 2000, zaak C-480/98, Spanje/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-8717, punten 16 en 21, en arrest van 15 maart 1994, zaak C-387/92, Banco Exterior de España, Jurispr. 1994, blz. I-877, punten 13 en 14.

⁽¹⁸⁾ De plaatsing van nieuw stadsmeubilair in art nouveau-stijl.

- (26) De Belgische autoriteiten erkennen echter dat het behoud van de installaties na de in bijlage 10 vastgestelde data impliceert dat de Stad Brussel inkomsten derft doordat op die installaties geen retributies en belastingen worden geïnd. Een overdracht van staatsmiddelen is dus aangetoond.
- (27) CCB is van mening dat de reclame-inkomsten uit de commerciële exploitatie van de reclame-installaties die na de in bijlage 10 vastgestelde vervaldata behouden bleven, ook staatsmiddelen zouden kunnen vormen, omdat de Staat die installaties zelf zou kunnen exploiteren.
- (28) Het argument dat de reclame-inkomsten staatsmiddelen vormen, lijkt op het eerste gezicht echter moeilijk aanvaardbaar, omdat die reclame-inkomsten voortkomen uit particuliere contracten tussen JCD en haar klanten, waarin de Staat helemaal niet tussenkomt. Het is dus a priori uitgesloten dat die reclame-inkomsten een overdracht van staatsmiddelen kunnen vormen.

Selectief economisch voordeel

- (29) Een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een economisch voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden, d.w.z. zonder tussenkomst van de Staat, niet zou hebben verkregen⁽¹⁹⁾. Slechts het effect van de maatregel op de onderneming is relevant, niet de reden voor of de doelstelling van de tussenkomst van de Staat⁽²⁰⁾. Als de financiële situatie van de onderneming verbeterd is als gevolg van de tussenkomst van de Staat, is er sprake van een voordeel, alsook wanneer die tussenkomst een verlichting betekent van kosten die normaal gesproken ten laste van de eigen financiële middelen van de onderneming zouden zijn gekomen, en daardoor verhinderde dat de op de markt aanwezige krachten hun normale werking hadden⁽²¹⁾.
- (30) Om als selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te worden aangemerkt, moet een overheidsmaatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigen. Bijgevolg vallen slechts de maatregelen die ondernemingen op een selectieve manier begunstigen, onder het begrip steun.
- (31) In casu heeft JCD sinds 1999 en volgens het verstrijken van de vergunningen op grond van het contract van 1984 de exploitatie van reclame-installaties op het grondgebied van de Stad Brussel voortgezet, zonder daarvoor retributies of belastingen te betalen, terwijl die installaties volgens het contract van 1999 hadden moeten worden weggehaald en de exploitatie van reclame-installaties uit hoofde van het contract van 1999 onder bezwarende titel plaatsvond.
- (32) De Belgische autoriteiten erkennen dat JCD globaal genomen een economisch voordeel heeft genoten, maar uitsluitend vanwege een onevenwichtigheid tussen het aantal vroegtijdig (d.w.z. vóór hun vervaldatum) weggehaalde installaties en het aantal installaties dat na de in bijlage 10 vastgestelde vervaldata behouden bleef. Volgens hen heeft JCD enerzijds afstand gedaan van een besparing op het vlak van retributies en belastingen door te aanvaarden installaties vroegtijdig weg te halen, terwijl zij anderzijds een besparing op het vlak van retributies en belastingen heeft genoten doordat installaties na de vastgestelde vervaldata behouden bleven. De Belgische autoriteiten voeren aan dat JCD, blijkens de berekening van het verschil tussen de besparingen waarvan JCD door de vroegtijdige weghalingen afstand heeft gedaan, en de aanvullende besparingen die zij heeft genoten doordat zij installaties langer kon behouden dan in bijlage 10 was gepland, tussen december 1999 en 2011 slechts een financieel voordeel van ten hoogste [90 000-150 000] EUR zou hebben genoten (zie onderstaande tabel).

WAARDERING VAN DE AFWIJINGEN TEN OPZICHTE VAN HET TIJDSHEMA IN BIJLAGE 10 (EUR)

	Aantal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
--	--------	------	------	------	------	------	------	--------

In bijlage 10 vermelde installaties die op 3 december 2007 nog aanwezig waren (zie deurwaardersexploot van CCB)

Planimeters	[50-100]	[50 000-100 000]	[100 000-200 000]	[100 000-200 000]	[50 000-100 000]	—	—	[300 000-400 000]
Bushokjes	[10-20]	[50 000-100 000]	[0-50 000] 48 118	[0-50 000]	[0-50 000]	[0-50 000]	—	[200 000-300 000]

⁽¹⁹⁾ Arrest van 14 juli 1996, zaak C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., Jurispr. 1996, blz. I-3547, punt 60, en arrest van 29 april 1999, zaak C-342/96, Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1999, blz. I-2459, punt 41.

⁽²⁰⁾ Arrest van 2 juli 1974, zaak 173/73, Italiaanse Republiek/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1974, blz. 709, punt 13.

⁽²¹⁾ Arrest van 14 februari 1990, zaak C-301/87, Franse Republiek/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, punt 41.

WAARDERING VAN DE AFWIJINGEN TEN OPZICHTE VAN HET TIJDSHEMA IN BIJLAGE 10 (EUR)

	Aantal	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
In bijlage 10 vermelde installaties die vroegtijdig zijn weggehaald								
Planimeters	[10-20]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	—	—	- 50 850
Bushokjes	[0-50]	[-(100 000-200 000)]	[-(100 000-200 000)]	[-(50 000-100 000)]	[-(0-50 000)]	—	—	[-(300 000-400 000)]
TOTAAL	—	[-(0-50 000)]	[-(0-50 000)]	[50 000-100 000]	[50 000-100 000]	[0-50 000]	—	[90 000-150 000]

- (33) Opgemerkt zij dat de berekening van de Belgische autoriteiten gebaseerd is op deurwaardersexploiten van CCB van 3 december 2007 en 21 december 2009. De Belgische autoriteiten zijn van mening dat het eerste deurwaardersexploit aantoont dat de installaties die vóór de in bijlage 10 vastgestelde vervaldatum waren weggehaald, in 2007 meer reclamezijden telden dan de installaties die na de in bijlage 10 vastgestelde vervaldatum behouden bleven. Slechts het deurwaardersexploit van CCB van 21 december 2009 zou aantonen dat de balans naar JCD was doorgeslagen. De Belgische autoriteiten zijn van mening dat, als JCD in de uitvoering van de aanbesteding enig voordeel zou kunnen hebben genoten, dit voordeel bijgevolg slechts voor de aanslagjaren 2007 tot 2011 hoeft te worden berekend zonder risico van bevoordeling van JCD.
- (34) CCB is daarentegen van mening dat het aan JCD verleende economische voordeel veel signifikanter is, omdat zij het argument van de compensatie tussen de vroegtijdig weggehaalde installaties en de laattijdig weggehaalde installaties afwijst.
- (35) De Commissie is ook van oordeel dat het door de Belgische autoriteiten aangevoerde compensatiemechanisme ernstig kan worden betwijfeld. De Belgische autoriteiten hebben in de fase van het vooronderzoek immers geen enkel aanhangsel bij het contract van 1999 overgelegd, waardoor een akkoord over compensatie tussen de Stad Brussel en JCD zou worden aangetoond.
- (36) Het wordt niet betwist dat de vroegtijdige weghalingen hebben plaatsgevonden, maar die weghalingen hebben kennelijk in onderling overleg tussen de Stad Brussel en JCD plaatsgevonden, waarbij JCD voor elke vroegtijdig weggehaalde installatie een nieuwe installatie heeft verkocht en geplaatst (niet noodzakelijk op dezelfde plaats). Het kan niet worden uitgesloten dat JCD de vervanging van bepaalde borden vóór de vastgestelde datum heeft aanvaard om specifieke redenen die geen noodzakelijke tegenprestatie zouden impliceren. Doordat dit compensatiemechanisme, dat overigens van het contract van 1999 afwijkt, door geen enkel document wordt gestaafd, is het in elk geval niet mogelijk om a posteriori de realiteit en/of relevantie ervan echt in te schatten. Dat de Belgische autoriteiten zich voor de berekening op een deurwaardersexploit van CCB moeten baseren, lijkt er eerder op te wijzen dat niet nauwkeurig werd gecontroleerd welke installaties vroegtijdig werden weggehaald of na de in bijlage 10 vastgestelde datum behouden bleven, waardoor het minder waarschijnlijk wordt dat de Stad Brussel en JCD over een compensatie daarvoor zouden hebben onderhandeld.
- (37) Ten slotte moet worden beklemtoond dat de referentieregeling die op reclameborden in de Stad Brussel van toepassing is, vanaf 2002 in de heffing van belastingen voorzag en dit los van het contract van 1999. De Belgische autoriteiten hebben op grond daarvan vanaf het aanslagjaar 2009 belastingen op de installaties van het contract van 1999 ingekohierd, ook al voorzag dit contract niet in een specifieke verplichting dienaangaande doch slechts in de betaling van huur. In die omstandigheden is het dus niet duidelijk of de vrijstelling van betaling van huur, gebruiksvergoedingen of retributies waarin het contract van 1984 voorzag, ook impliceert dat de betrokken installaties van de betaling van belastingen hadden moeten worden vrijgesteld. De vraag is dus of de exploitatie van die installaties niet op de nieuwe referentieregeling moet worden afgestemd. In dat geval zou JCD vanaf 2002 door de vroegtijdige weghaling van een installatie van het contract van 1984 geen enkele besparing van belastingen verliezen, omdat die belastingen in elk geval verschuldigd zouden zijn, waardoor met name het argument van een compensatie tussen de vroegtijdige en de laattijdige weghalingen geen hout zou snijden, voor zover het om de belastingen gaat.
- (38) Als het door de Belgische autoriteiten aangevoerde compensatiemechanisme buiten beschouwing wordt gelaten, wordt het aan JCD verleende voordeel aanzienlijk groter dan door de Belgische autoriteiten wordt aangevoerd, en zou dit minstens gelijk zijn aan alle niet betaalde huur voor en belastingen op de installaties die vanaf 1999 na de in de bijlage 10 vastgestelde vervaldatum behouden bleven. CCB heeft de Commissie een gedetailleerde berekening verstrekt, waaruit zou blijken dat daarmee een bedrag van meer dan 2 miljoen EUR zou kunnen zijn gemoed.

Vervalsing van de mededinging

- (39) Steunmaatregelen van de Staten voor ondernemingen zijn slechts staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, als daardoor de mededinging wordt vervalst of dreigt te worden vervalst en slechts voor zover het handelsverkeer tussen de lidstaten daardoor ongunstig wordt beïnvloed.
- (40) Een door de Staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen wordt versterkt⁽²²⁾. In de praktijk wordt een vervalsing van de mededinging dus aangenomen zodra de Staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn.
- (41) Omdat JCD actief is op een markt waarop verschillende ondernemingen van de sector met elkaar concurreren (de markt voor buitenreclame op klein formaat), zou de toekenning of het voordeel van steun ten gunste van één van de aanwezige spelers gevolgen kunnen hebben waardoor de mededinging tussen hen zou kunnen worden vervalst.

Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

- (42) In de rechtspraak van de Europese gerechten is vastgesteld dat alle toekenning van steun aan een onderneming die haar activiteiten op de interne markt verricht, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden⁽²³⁾.
- (43) De betrokken maatregel (behoud van reclame-installaties zonder betaling van retributies of belastingen na de in bijlage 10 vastgestelde data) ten gunste van JCD versterkt haar positie op de markt voor buitenreclame in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en maakt het voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen moeilijk om die markt te penetreren⁽²⁴⁾. De Commissie stelt daarenboven vast dat in casu zowel JCD als CCB actief is in andere lidstaten van de Europese Unie⁽²⁵⁾. Bovendien moet worden beklemtoond dat de exploitanten van reclame-installaties vaak internationale groepen zijn die in veel landen actief zijn en dat de reclamecampagnes zelf in bepaalde gevallen een internationale dimensie hebben.
- (44) De conclusie luidt dat het niet kan worden uitgesloten dat de betrokken maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.
- (45) **Conclusie over het bestaan van steun:** Gelet op de bovenstaande punten is de Commissie van oordeel dat de exploitatie door JCD van bepaalde reclame-installaties die op grond van het contract van 1984 op het grondgebied van de Stad Brussel werden geplaatst en na hun vervaldata (zoals die in bijlage 10 bij het contract van 1999 zijn vastgesteld) behouden bleven, aan de cumulatieve criteria voor staatssteun voldoet en dat die maatregel bijgevolg staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (46) De Belgische autoriteiten zijn van mening dat het aan JCD verleende voordeel niet meer zou kunnen bedragen dan [90 000-150 000] EUR en hebben aangevoerd dat de maatregel met gemak onder toepassing van de de-minimisverordening zou kunnen vallen⁽²⁶⁾. In die verordening is inderdaad bepaald dat bepaalde steun voor een klein bedrag (minder dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren) niet wordt geacht aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU te voldoen, en daardoor buiten de staatssteuncontrole van de Commissie valt en van de aanmeldingsplicht is vrijgesteld.
- (47) Zelfs als het bedrag van het aan JCD verleende voordeel met het door de Belgische autoriteiten vooropgestelde bedrag zou overeenstemmen (wat de Commissie ernstig betwijfelt om in de punten (35)-(38) uiteengezette redenen), dan nog moeten op grond van artikel 1, lid 4, van de de-minimisverordening bepaalde regels inzake transparantie (zie hieronder) worden nageleefd, wat bij deze maatregel kennelijk niet gebeurd is: „Deze verordening is alleen van toepassing op steun waarvan, ongeacht de vorm ervan, het bruto-subsidie-equivalent vooraf precies kan worden berekend zonder dat een risicoanalyse hoeft te worden uitgevoerd (hierna „transparante steun” genoemd)”. In casu hebben de Belgische autoriteiten geen enkel document overgelegd dat zou kunnen wijzen op het bestaan van een voorafgaande berekening van de toekenning van de steunmaatregel noch op een controle van het evenwicht tussen de vroegtijdige en de laattijdige weghalingen (zoals vastgesteld in punt (36)), wat de basis is waarop de Belgische autoriteiten het vooropgestelde steunbedrag hebben berekend.
- (48) Het lijkt bijgevolg mogelijk om reeds in dit stadium en ondanks de onzekerheid over het precieze steunbedrag te concluderen dat die steun niet onder toepassing van de de-minimisverordening zou kunnen vallen.

⁽²²⁾ Arrest van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1980, blz. 267, punt 11, en arrest van 15 juni 2000, gevoegde zaken T-298/97, T 312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 tot en met 607/97, T-1/98, T-3/98 tot en met T-6/98 en T-23/98, Alzetta e.a./Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 2000, blz. II-2325, punt 80.

⁽²³⁾ Arrest van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris Holland BV/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1980, blz. 267, punten 11 en 12, en arrest van 30 april 1998, zaak T-214/95, Vlaams Gewest/Commissie van de Europese Gemeenschappen, Jurispr. 1998, blz. II-717, punten 48-50.

⁽²⁴⁾ Zie in die zin het arrest van 8 mei 2013, gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, Eric Libert e.a./Vlaamse Regering en All Projects & Developments NV e.a./Vlaamse Regering, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, blz. 77.

⁽²⁵⁾ Zo is de aanbesteding die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de Villo-concessie werd uitgeschreven, in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd.

⁽²⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun, PB L 379 van 28.12.2006, blz. 5.

3.1.2 *Rechtmatigheid van de steunmaatregel*

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

3.1.3 *Verenigbaarheid van de steun*

- (50) Voor zover de exploitatie door JCD van bepaalde reclame-installaties die op grond van het contract van 1984 op het grondgebied van de Stad Brussel zijn geplaatst, na hun vervaldata (zoals vastgesteld in bijlage 10 bij het contract van 1999), staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, moet worden nagegaan of die maatregel verenigbaar met de interne markt zou kunnen worden geacht. Steunmaatregelen van een Staat kunnen verenigbaar met de interne markt worden verklaard op grond van de afwijkingen waarin artikel 107, leden 2 en 3, en artikel 106, lid 2, VWEU voorzien. De Belgische autoriteiten hebben echter geen enkel argument aangevoerd dat zou kunnen aantonen dat een van die afwijkingen in casu van toepassing zou zijn ⁽²⁷⁾.
- (51) De afwijkingen waarin artikel 107, lid 2, VWEU voorziet, die betrekking hebben op steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen, en steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland, lijken in casu niet van toepassing.
- (52) De afwijking waarin artikel 107, lid 3, onder a), VWEU voorziet, die betrekking heeft op steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst en van de in artikel 349 bedoelde regio's, rekening houdend met hun structurele, economische en sociale situatie, lijkt in casu evenmin van toepassing.
- (53) Wat de afwijkingen van artikel 107, lid 3, onder b) en d), VWEU betreft, lijkt de betrokken steun niet bestemd voor de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang of voor de opheffing van een ernstige verstoring in de economie van België, noch voor de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed.
- (54) Ten slotte kunnen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, verenigbaar met de interne markt worden geacht, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De Commissie beschikt in dit stadium over geen enkel element op grond waarvan zij zou kunnen overwegen dat de voordelen die door de betrokken maatregel zijn verleend, verband houden met bijzondere investeringen die staatssteun kunnen genieten bij toepassing van regels en richtsnoeren of kaderregelingen dienaangaande, met de schepping van werkgelegenheid of met specifieke projecten.
- (55) Ten slotte zijn het contract van 1984 en het contract van 1999 zuiver commerciële contracten en wordt JCD op grond daarvan niet met een openbare dienst belast. De afwijking waarin artikel 106, lid 2, VWEU met betrekking tot compensaties voor het verrichten van een openbare dienst voorziet, is dus niet van toepassing.
- (56) De Commissie is in dit stadium dus van oordeel dat het behoud van de installaties van het contract van 1984 na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde vervaldata, zonder betaling van huur of belasting, tot gevolg heeft dat de lasten die JCD normaal gesproken in de uitoefening van haar activiteit zou moeten dragen, worden verminderd en dat die maatregel bijgevolg als exploitatiesteun moet worden beschouwd, wat niet verenigbaar lijkt te zijn met de interne markt.
- (57) **Conclusie over de verenigbaarheid van de steun:** Gelet op de bovenstaande punten is de Commissie voorlopig van oordeel dat JCD door het behoud van de installaties van het contract van 1984 na de in bijlage 10 bij het contract van 1999 vastgestelde vervaldata, zonder betaling van huur of belasting, staatssteun heeft genoten in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (58) De Commissie heeft voorts ernstige twijfels over de raming van het bedrag van het voordeel dat door die maatregel aan JCD is verleend, zoals dat door de Belgische autoriteiten is berekend.
- (59) Ten slotte heeft de Commissie ook ernstige twijfels over de verenigbaarheid van die steunmaatregel met de interne markt.

⁽²⁷⁾ De Commissie herinnert aan de vaste rechtspraak dat het de lidstaat is die moet aantonen dat steun verenigbaar is met de interne markt (zie arrest van 12 september 2007, zaak T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Commissie, Jurispr. 2007, blz. II-2911, punt 34).

- (60) Om alle bovenstaande redenen heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de betrokken maatregel.
- (61) Zij nodigt de Belgische autoriteiten en alle belanghebbenden uit haar alle nuttige informatie en opmerkingen over deze maatregel mee te delen.
- (62) De Commissie zou inzonderheid wensen dat de Belgische autoriteiten haar een berekening verstrekken:
- a. van de niet-betaalde huur voor de installaties die na de in bijlage 10 vastgestelde vervaldata behouden bleven, vanaf 2001 (zie punt 22) tot augustus 2010;
 - b. van de niet-betaalde belastingen voor de installaties van het contract van 1984 die na de in bijlage 10 vastgestelde vervaldata behouden bleven, vanaf 2001 tot augustus 2010.

3.2 Het onderdeel „Villo”

3.2.1 Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU

Staatsmiddelen

- (63) De criteria om vast te stellen dat er sprake is van staatsmiddelen, zijn in de punten (23)-(24) toegelicht.
- (64) Het fietsverhuursysteem Villo wordt gefinancierd door het beheer en de exploitatie van reclame-installaties in aanvulling op de betalingen van de klanten. Zoals uitgelegd in punt (28), zijn de reclame-inkomsten en de betalingen van de gebruikers van de concessie louter particuliere middelen, die niet als staatsmiddelen zouden kunnen worden aangemerkt.
- (65) Daarentegen derven de gemeenten die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormen, inkomsten door de vrijstelling van de gewestelijke retributies en de neutralisatie van de verhoging van de gemeentebelastingen, wat een overdracht van staatsmiddelen aan JCD vormt (zie de punten (82)-(83) voor een evaluatie van het financiële effect van die maatregelen).
- (66) De in punt (18) vermelde niet-financiële maatregelen, zoals de verbintenis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de stedenbouwkundige vergunningen en wegvergunningen die JCD voor de uitvoering van de concessieovereenkomst nodig heeft, bij de gemeentelijke autoriteiten te verkrijgen, lijken a priori geen overdracht van staatsmiddelen ten gunste van JCD te impliceren.

Selectief economisch voordeel

- (67) De criteria om vast te stellen dat er sprake is van een selectief economisch voordeel, zijn in de punten (29)-(30) toegelicht.
- (68) In casu hoeft JCD door de vrijstelling van de gewestelijke retributies en de neutralisatie van de verhoging van de gemeentelijke retributies geen kosten te dragen die normaal gesproken haar financiële middelen hadden moeten belasten, wat voor haar dus een voordeel kan vormen.
- (69) De Belgische autoriteiten zijn echter van mening dat de aanvullende maatregelen als compensaties voor de openbare dienst moeten worden beschouwd die onder de Altmark-rechtspraak vallen, met name omdat JCD in een transparante aanbesteding is geselecteerd⁽²⁸⁾.
- (70) In dit arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaald dat de met staatsmiddelen bekostigde compensatie voor de kosten van levering van een dienst van algemeen economisch belang geen voordeel vormt, mits vier cumulatieve voorwaarden verenigd zijn⁽²⁹⁾:
- a. de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbardienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk omschreven zijn;
 - b. de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld;
 - c. de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbardienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken;
 - d. wanneer de met de uitvoering van openbardienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde en adequaat uitgeruste onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren.

⁽²⁸⁾ CCB betwist de kwaliteit van die aanbesteding en heeft de zaak voor de bevoegde nationale rechtbanken gebracht, in dit stadium zonder succes. Dit punt heeft geen invloed op de conclusie van de Commissie en komt in dit besluit niet aan de orde.

⁽²⁹⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, in aanwezigheid van de Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, Jurispr. 2003, blz. I-7747, punten 87 tot en met 95.

- (71) In casu lijken echter niet al die cumulatieve voorwaarden te zijn voldaan.
- (72) Het eerste criterium lijkt geen bijzondere moeilijkheden te stellen.
- (73) De Villo-concessie is immers in de Villo-overeenkomst door de Belgische autoriteiten omschreven als een concessie van een openbare dienst. Bovendien heeft het parlement van het Gewest op 25 november 2010 een ordonnantie aangenomen waarin de exploitatie van de openbare dienst Villo is geregeld. In de Villo-overeenkomst en de ordonnantie van 25 november 2010 wordt de openbare dienst omschreven als „*de terbeschikkingstelling van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem voor het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op kosten en risico's van de concessiehouder, onder gezag van de regering en onder de minimale voorwaarden die door haar worden vastgesteld*”. De openbaredienstverplichtingen die de concessiehouder moet nakomen, zijn in die twee instrumenten vastgesteld, alsook de aard, de geografische dekking en de werking van de dienst. Ook het tariefsysteem voor de gebruikers is vastgesteld.
- (74) Er lijkt echter niet volledig te zijn voldaan aan het tweede Altmark-criterium. De Belgische autoriteiten hebben weliswaar uitgelegd dat de parameters van de compensatie vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld, omdat in het bestek dat aan de concessie-overeenkomst voorafging, de belangrijkste parameters van het financieringssysteem van de dienst al waren vastgesteld. Dit lijkt te voldoen aan de praktijk van de Commissie, die aanvaardt dat de gegevens voor de berekening van de compensatie in het ondernemingsplan van de exploitanten worden vastgesteld op basis van parameters die voorafgaandelijk in de aanbestedingsdocumenten zijn vastgesteld⁽³⁰⁾.
- (75) Het financiële effect voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de aanvullende maatregelen, die pas na de aanbesteding in de overeenkomst werden verleend, en met name een maatregel zoals de neutralisatie van de verhoging van de gemeentelijke retributies, was echter onbekend op het ogenblik waarop die maatregel werd verleend, omdat dit volledig van de toekomstige ontwikkeling van de gemeentebelastingen afhangt. Zonder een beperking van zijn maximale financiële effect kan die maatregel moeilijk als volledig doorzichtig worden beschouwd.
- (76) Ook het derde criterium vormt een probleem. Uit de aan de Commissie verstrekte informatie blijkt immers dat op het tijdstip waarop de geanalyseerde aanvullende maatregelen werden verleend, niet vooraf was gecontroleerd dat de door JCD ontvangen compensatie in de loop van de exploitatie van de concessie niet hoger zou worden dan nodig is om alle of een deel van de kosten voor de uitvoering van de daaruit voortvloeiende verplichtingen te dekken rekening houdend met de inkomsten daaruit en een redelijke winst voor de uitvoering van die verplichtingen.
- (77) JCD is weliswaar aan bepaalde controles onderworpen (bijvoorbeeld om de kwaliteit van de dienst te garanderen), maar bij die controles werd niet gekeken naar het niveau van de uit de Villo-concessie ontvangen inkomsten en evenmin werd de algemene winst van de Villo-concessie vergeleken met een redelijk winstniveau. Die controles kunnen dus niet garanderen dat er geen sprake is van overcompensatie.
- (78) Ten slotte kan in dit stadium zelfs niet achteraf worden uitgesloten dat effectieve overcompensatie mogelijk was, omdat de ontvangsten van de Villo-concessie onzeker zijn, met name door de manier waarop in de analytische boekhouding van JCD een deel van de reclame-inkomsten uit nationale contracten, wordt toegewezen aan installaties die deel uitmaken van de Villo-concessie (zie de punten (103)-(108)). Ook het redelijke winstniveau dat voor een dergelijke controle moet worden gebruikt, is onzeker (zie punt (109)).
- (79) Wat ten slotte de vierde voorwaarde betreft, is het niet duidelijk, doordat de autoriteiten het nodig hebben geacht na de aanbesteding bepaalde maatregelen toe te voegen, of de doelstelling van die aanbesteding — die volgens het Altmark-arrest moet bestaan in het selecteren van de exploitant die de dienst tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren — als bereikt kan worden beschouwd. Als niet alle compensatiemaatregelen in de aanbesteding zijn opgenomen, kan immers moeilijk worden geconcludeerd dat door die aanbesteding de exploitant kan worden geselecteerd die de dienst van algemeen economisch belang tegen de laagste kosten kan leveren, zelfs als de aanbestedingsprocedure zelf doorzichtig is.
- (80) Gelet op de bovenstaande punten lijkt het niet mogelijk aan te nemen dat de voorwaarden van de Altmark-rechtspraak in casu vervuld zijn.
- (81) De Commissie is bijgevolg van oordeel dat die aanvullende overdrachten van staatsmiddelen waartoe na de aanbesteding besloten is, JCD wel degelijk een selectief economisch voordeel verlenen.

⁽³⁰⁾ Zie in die zin besluit N 331/2008 van de Commissie van 30 september 2009, punt 160 (PB C 256 van 23.9.2010).

(82) Wat de berekening van het bedrag van dat voordeel betreft, zijn de Belgische autoriteiten van mening dat de neutralisatie van de gemeentebelastingen ten hoogste ongeveer [50 000-70 000] EUR per jaar waard is. Die berekening was echter gebaseerd op een vergelijking tussen een bijzonder belastingniveau voor openbare diensten en het belastingniveau dat effectief voor JCD geldt in het kader van de Villo-concessie. Een dergelijke berekening lijkt niet aanvaardbaar omdat het voor openbare diensten toepasselijke tarief al een gunsttarief is voor de verrichters van die openbare diensten⁽³¹⁾ ten opzichte van commerciële exploitanten waarvoor een hoger tarief geldt. De Commissie is van oordeel dat het effectief aan JCD verleende voordeel gelijk zou zijn aan het verschil tussen het standaardtarief en het voor JCD geldende tarief. Dat voordeel zou volgens de berekeningen van de Belgische autoriteiten [250 000-350 000] EUR per jaar kunnen bedragen.

(83) JCD zou in totaal een voordeel van ten minste [325 000-500 000] EUR per jaar hebben genoten ([75 000-150 000] EUR door de vrijstelling van de retributie voor de ingebruikneming van het openbaar domein van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en [250 000-350 000] door de toepassing van de prijsherzieningsclausule met betrekking tot de gemeentebelastingen).

Vervalsing van de mededinging

(84) Om dezelfde redenen als die welke in de punten (40)-(41) zijn uiteengezet, hebben de aanvullende maatregelen die voor de Villo-concessie aan JCD zijn verleend, gevolgen die de mededinging zouden kunnen vervalsen.

Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

(85) Om dezelfde redenen als die welke in de punten (42)-(44) zijn uiteengezet, zouden de aanvullende maatregelen die voor de Villo-concessie aan JCD zijn verleend, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

(86) **Conclusie over het bestaan van steun:** Gelet op de bovenstaande punten is de Commissie van oordeel dat de aanvullende maatregelen voor de exploitatie van de concessie van de openbare dienst Villo in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door JCD, aan de cumulatieve criteria voor staatssteun voldoen en bijgevolg staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

3.2.2 Rechtmatigheid van de steunmaatregel

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

(88) De Belgische autoriteiten voeren echter aan dat als die maatregelen staatssteun vormen, het compensaties voor de openbare dienst zijn die op grond van het DAEB-besluit verenigbaar zijn (op het tijdstip waarop die maatregelen werden genomen, was de geldende tekst de DAEB-beschikking van 2005⁽³²⁾, die door het DAEB-besluit van 2012 is vervangen). De twee teksten voorzien in een vrijstelling van aanmelding voor maatregelen die aan de voorwaarden voor verenigbaarheid voldoen⁽³³⁾.

(89) De verenigbaarheid met één van beide besluiten (de beschikking van 2005 of het besluit van 2012) zou aanvaardbaar zijn. Enerzijds zou het uiteraard volstaan dat de betrokken maatregelen voldeden aan de DAEB-beschikking van 2005, op grond waarvan geen aanmelding vereist was. Maar daarnaast is in artikel 10, onder b), van het DAEB-besluit van 2012 uitdrukkelijk het volgende bepaald: „*vóór de inwerkingtreding van dit besluit van kracht geworden steunmaatregelen die overeenkomstig Beschikking 2005/842/EG niet verenigbaar waren met de interne markt noch waren vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting, maar die aan de in het onderhavige besluit vastgestelde voorwaarden voldoen, zijn verenigbaar met de interne markt en zijn vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting*”. Zelfs als de maatregelen niet volledig aan de DAEB-beschikking van 2005 voldeden, dan nog volstaat het dat ze aan het DAEB-besluit van 2012 voldoen om verenigbaar te zijn en de vrijstelling van aanmelding te genieten.

⁽³¹⁾ De toepassing van een belastingtarief in het kader van openbare diensten is een maatregel die op zich geen probleem vormt, omdat een dergelijke maatregel een compensatie voor de openbare dienst kan vormen. Als de begunstigde daardoor geen overcompensatie ontvangt, zal de maatregel, als hij steun vormt, hoogstwaarschijnlijk verenigbaar zijn.

⁽³²⁾ Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67.

⁽³³⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 3 van het DAEB-besluit van 2012.

- (90) De DAEB-beschikking van 2005 en het DAEB-besluit van 2012 lopen nog op heel wat andere punten gelijk. De verenigbaarheid met het DAEB-besluit van 2012 wordt hieronder geanalyseerd.

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

Toepassingsgebied van het DAEB-besluit

- (91) Het DAEB-besluit van 2012 (net als de DAEB-beschikking van 2005) is uitsluitend van toepassing op diensten die als diensten van algemeen economisch belang kunnen worden aangemerkt. Uit de rechtspraak blijkt duidelijk dat de lidstaten, ingeval er ter zake geen sectorale Unieregelgeving bestaat, over een ruime beoordelingsmarge beschikken om diensten als diensten van algemeen economisch belang aan te merken. In dat verband is het de taak van de Commissie ervoor te zorgen dat er geen kennelijke fout is.
- (92) In casu lijkt er geen kennelijke fout te zijn, omdat de dienst beantwoordt aan een behoefte van de burgers waaraan zonder tussenkomst van de Staat niet onder dezelfde voorwaarden zou worden voldaan (het door de gebruikers betaalde bedrag volstaat bijvoorbeeld niet om de kosten van de dienst te dekken). Ook het Belgische Grondwettelijk Hof heeft zich over deze vraag moeten buigen en heeft bevestigd dat het geautomatiseerd fietsverhuursysteem Villo een openbare dienst vormt⁽³⁴⁾.
- (93) Daarnaast valt de Villo-concessie, die een openbare dienst van fietsverhuur is, niet onder toepassing van artikel 2, lid 5, van het DAEB-besluit van 2012⁽³⁵⁾, waardoor activiteiten in de sector van het vervoer over land van het toepassingsgebied worden uitgesloten. Die uitsluiting heeft volgens de Commissie immers slechts betrekking op eigenlijke vervoersactiviteiten, dat wil zeggen het vervoer van personen of goederen per spoor, over de weg of over de binnenwateren, en niet op de loutere verhuur van individuele vervoersmiddelen. Hoewel de fiets onmiskenbaar een vervoersmiddel over land is, is het voorwerp van de concessie de verhuur van fietsen aan particulieren, wat op zich geen vervoersactiviteit vormt in de zin van artikel 2, lid 5, van het DAEB-besluit van 2012.
- (94) Het DAEB-besluit van 2012 is van toepassing op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst van minder dan 15 miljoen EUR per jaar. Het totale steunbedrag dat aan JCD is toegekend, bedraagt ongeveer [300 000-450 000] EUR per jaar op kruissnelheid en hoewel het mettertijd zou kunnen evolueren (het effect van de herziening van de prijzen met betrekking tot de gemeentebelastingen hangt van de ontwikkeling van die belastingen af), lijkt het volledig uitgesloten dat het steunbedrag op de looptijd van de concessie een gemiddelde van 15 miljoen EUR per jaar zou kunnen overschrijden. De steun kan dus worden getoetst aan het DAEB-besluit van 2012.
- (95) Hieronder wordt geanalyseerd of de voorschriften van het DAEB-besluit van 2012 zijn nageleefd:

Noodzaak van een opdracht

- (96) De verantwoordelijkheid voor het beheer van de dienst van algemeen economisch belang moet aan de betrokken onderneming zijn toevertrouwd middels één of meer besluiten, waarvan de vorm van lidstaat tot lidstaat kan verschillen. In een dergelijk instrument moeten met name de aard en de duur van de openbardienstverplichtingen zijn omschreven; de onderneming die met die verplichtingen is belast en, in voorkomend geval, het betrokken grondgebied; de aard van alle uitsluitende of bijzondere rechten die aan de onderneming zijn verleend; de beschrijving van het compensatiemechanisme, en de parameters om de compensatie te berekenen, te controleren en te herzien; de voorwaarden waaronder eventuele overcompensatie kan worden teruggevorderd en de middelen om die te vermijden⁽³⁶⁾.
- (97) De Villo-concessie is door de Belgische autoriteiten in de Villo-overeenkomst omschreven als een concessie van een openbare dienst. Bovendien heeft het parlement van het Gewest op 25 november 2010 een ordonnantie aangenomen waarin de exploitatie van de openbare dienst Villo is geregeld.
- (98) In de Villo-overeenkomst en de ordonnantie van 25 november 2010 wordt de openbare dienst omschreven als „*de terbeschikkingstelling van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem voor het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, op kosten en risico's van de concessiehouder, onder gezag van de regering en onder de minimale voorwaarden die door haar worden vastgesteld*”. De openbardienstverplichtingen die de concessiehouder moet nakomen, zijn in die twee instrumenten vastgesteld, alsook de aard, de geografische dekking en de werking van de dienst. Ook het tariefsysteem voor de gebruikers is vastgesteld.

⁽³⁴⁾ Zie arrest 68/2012 van het Belgische Grondwettelijk Hof van 31 mei 2012.

⁽³⁵⁾ Artikel 2, lid 5, van het DAEB-besluit van 2012 luidt als volgt: „Dit besluit is niet van toepassing op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die wordt verleend aan ondernemingen in de sector van het vervoer over land.”

⁽³⁶⁾ Zie artikel 4 van het DAEB-besluit van 2012.

- (99) De duur van de concessie is op 15 jaar vastgesteld. Die duur overschrijdt de 10 jaar waarnaar in artikel 2, lid 2, van het DAEB-besluit van 2012 wordt verwezen. Die overschrijding zou echter gerechtvaardigd zijn, zoals in datzelfde artikel is vastgesteld, doordat van de dienstverrichter een aanzienlijke investering werd gevegd. Dit blijkt met name uit het feit dat de concessie pas vanaf 2014 op kruissnelheid zou komen⁽³⁷⁾. Daarnaast bestond de verplichting de duur van de concessie te beperken, niet op het tijdstip waarop de dienstverrichter met de openbare dienst werd belast⁽³⁸⁾.
- (100) De parameters van de compensatie (betalingen van de gebruikers, de reclame en de verschillende aanvullende maatregelen) zijn in de Villo-overeenkomst omschreven.
- (101) Het vereiste dat JCD met de openbare dienst moet zijn belast, lijkt dus globaal genomen te zijn nageleefd, met uitzondering echter van een duidelijke en uitdrukkelijke omschrijving van de voorwaarden waaronder eventuele overcompensatie kan worden teruggevorderd en de middelen om die te vermijden (zie de punten (110)-(112)). Die onduidelijkheid kan problematisch zijn, omdat dit aspect van de opdracht tot doel heeft een eventuele overcompensatie van de verrichter van de openbare dienst te vermijden, en de kern vormt van de klacht van CCB, die terecht aanvoert dat JCD een aanzienlijke overcompensatie heeft ontvangen (zie hieronder).

Compensatie

- (102) Het DAEB-besluit van 2012 vereist dat „het compensatiebedrag niet hoger is dan hetgeen nodig is ter dekking van de nettokosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen, met inbegrip van een redelijke winst”⁽³⁹⁾.
- (103) Om na te gaan of JCD voor de Villo-concessie al dan niet een overcompensatie heeft ontvangen, moeten de volgende berekeningen worden gemaakt:
- de inkomsten (I) van JCD: $I = \text{betalingen van klanten} + \text{reclame-inkomsten} + \text{vrijstellingen}$;
 - de kosten (K) van JCD;
 - de exploitatiemarge (M) van JCD: $M = I - K$.
- en moet vervolgens worden gecontroleerd of die marge M redelijk kan worden geacht, aan de hand van een passende benchmark.
- (104) De Belgische autoriteiten voeren aan dat JCD geen overcompensatie kan hebben ontvangen en hebben een berekening overgelegd waaruit blijkt dat de concessie tussen 2009 en 2014 verlies zou hebben gemaakt (zie de tabel hieronder⁽⁴⁰⁾), zoals in het initiële ondernemingsplan werd aangenomen. De Belgische autoriteiten leggen dus uit dat er tot dan materieel gezien geen sprake van overcompensatie kon zijn (en dit zelfs zonder een redelijke winst in aanmerking te nemen).

BEDRAG IN MILJOEN EUR	2009	2010	2011	2012	2013	Pr(2014)
BETALINGEN VAN KLANTEN	[0-0,5]	[0-0,5]	[0,5-1]	[0,5-1]	[1-2]	[1-2]
RECLAME-INKOMSTEn	[0-0,5]	[1-2]	[2-3]	[3-4]	[5-6]	[5-6]
VRIJSTELLING VAN RETRIBUTIES EN NEUTRALISATIE VAN DE VERHOOGING VAN DE GEMEENTEBELASTINGEN	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
(I) TOTAAL INKOMSTEN	[0-0,5]	[1-2]	[3-4]	[4-5]	[7-8]	[8-9]
(K) EXPLOITATIE-, BEHEERS- EN AF-SCHRIJVINGSKOSTEN	[1-2]	[4-5]	[5-6]	[7-8]	[9-10]	[8-9]
(M = I-K) EXPLOITATIEMARGE	[-(1-2)]	[-(2-3)]	[-(1-2)]	[-(2-3)]	[-(1-2)]	[-(0,5-1)]

- (105) CCB betwist echter de berekeningen van de Belgische autoriteiten. De berekening van de kosten van de concessie en de uit de aanvullende maatregelen voortvloeiende voordelen lijkt niet problematisch, maar CCB bekritiseert de berekening van de inkomsten van de reclamezijden die in het kader van de Villo-overeenkomst worden geëxploiteerd. CCB voert aan dat de reclame-inkomsten slecht berekend zijn en significant ondergewaardeerd zijn.

⁽³⁷⁾ Volgens het ondernemingsplan werd pas vanaf 2015 winst verwacht.

⁽³⁸⁾ In de DAEB-beschikking van 2005 werd de duur van de opdracht diensten van algemeen economisch belang te verrichten, immers niet beperkt.

⁽³⁹⁾ Zie artikel 5, lid 1, van het DAEB-besluit van 2012.

⁽⁴⁰⁾ Het in deze tabel opgenomen financiële effect van de neutralisatie van de verhoging van gemeentebelastingen stemt overeen met een vergelijking met een standaardbelastingtarief en niet met een tarief voor openbare dienst, zoals uitgelegd in punt (82).

- (106) De bron van het meningsverschil ligt in het feit dat de reclame-inkomsten van de reclamezijden die in het kader van de Villo-concessie worden geëxploiteerd, het resultaat zijn van de toewijzing van een deel van de reclame-inkomsten uit nationale contracten aan de installaties die deel uitmaken van de Villo-concessie. Die inkomsten zijn dus niet direct geïnd maar een onderproduct van de analytische boekhouding van JCD.
- (107) CCB is van mening dat JCD die toewijzing niet heeft verricht volgens de in de sector gebruikelijke regels, op grond waarvan de GRP-index⁽⁴¹⁾ als toewijzingsleutel moet worden gebruikt. Op basis daarvan is CCB van mening dat de commerciële exploitatie van die reclamezijden hogere inkomsten oplevert dan die welke voor de financiering van de openbare dienst nodig zijn, en dat JCD, die daarbovenop inkomsten uit de betalingen van de gebruikers van het systeem en voordelen uit de vrijstellingen van belastingen op de exploitatie van reclamezijden ontvangt, een aanzienlijke overcompensatie zou hebben ontvangen. CCB is van mening dat die overcompensatie enkele miljoenen euro's per jaar zou kunnen bedragen (zo meent CCB dat JCD in 2013 een overcompensatie van 4,6 miljoen EUR zou hebben ontvangen⁽⁴²⁾). In dit stadium heeft de analyse van de Commissie echter slechts betrekking op de verenigbaarheid van de aanvullende maatregelen (vrijstelling van de gewestelijke retributies en neutralisatie van de gemeentebelastingen), die op zich eventueel tot terugvordering aanleiding zouden kunnen geven, ook al moeten de reclame-inkomsten bij de controle van de afwezigheid van overcompensatie in aanmerking worden genomen.
- (108) In de fase van het vooronderzoek hebben de Belgische autoriteiten aangevoerd dat andere, niet (of niet uitsluitend) op de GRP gebaseerde toewijzingsregels gerechtvaardigd zouden zijn, maar in dit stadium hebben zij geen gedetailleerde beschrijving van de regels voor de toewijzing van de reclame-inkomsten van JCD verstrekt, noch de relevantie van het model volledig aangetoond. In dit stadium blijven dus twijfels bestaan over de precieze methode voor de toewijzing van de reclame-inkomsten waarmee in de Villo-concessie rekening wordt gehouden.
- (109) Zelfs als na controle blijkt dat JCD inderdaad nog geen winst met de concessie heeft geboekt, dan nog wordt verondersteld dat in de toekomst winst zal worden gemaakt. In die optiek moet worden nagegaan of de voor de controle gebruikte benchmark (zie punt (103)) zelf niet te hoog geraamd is. Volgens de Belgische autoriteiten is een exploitatiemarge van 20 % redelijk⁽⁴³⁾ maar de Commissie heeft twijfels over een dergelijke benchmark, met name omdat JCD in haar initiële ondernemingsplan niet uitging van een winst van de concessie van meer dan [...] %.

Controle van overcompensatie

- (110) In artikel 6, lid 1, van het DAEB-besluit van 2012 is het volgende bepaald: „De lidstaten zorgen ervoor dat de compensatie ten behoeve van het beheer van de dienst van algemeen economisch belang voldoet aan de in dit besluit vastgestelde voorwaarden, en met name dat de onderneming geen compensatie ontvangt die het overeenkomstig artikel 5 bepaalde bedrag overschrijdt. De lidstaten leggen de Commissie, op haar verzoek, het nodige bewijsmateriaal over. Zij voeren regelmatige controles uit, of laten deze uitvoeren, ten minste om de drie jaar gedurende de periode waarvoor de onderneming met het beheer van de dienst van algemeen economisch belang is belast, en aan het einde van die periode.”
- (111) Zoals hierboven uitgelegd, lijkt de opdracht aan JCD echter niets precies te bepalen met betrekking tot de controle van de overcompensatie. De Belgische autoriteiten hebben beklemtoond dat de kosten van JCD in de uitvoering van de concessie nauwlettend werden gevolgd om te controleren of die kosten overeenstemden met de kosten die op het tijdstip van verlening van de concessie werden vooropgesteld. De Belgische autoriteiten hebben ook aangevoerd dat de uitvoering van de concessie systematisch werd gecontroleerd door een beheerscomité en een begeleidingscomité.
- (112) Er wordt niet in twijfel getrokken dat er vele controles hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld om de kwaliteit van de dienst te waarborgen), maar die controles lijken niet echt betrekking te hebben op de inkomsten die door de Villo-concessie worden gegenereerd, en met name de reclame-inkomsten.
- (113) De Commissie betwijfelt dus of de door de Belgische autoriteiten verrichte controles konden garanderen dat JCD geen overcompensatie ontving.

⁽⁴¹⁾ Gross rating point, zijnde een meting van het vermogen van reclame-installaties om door een kleiner of groter aantal personen te worden gezien. In België wordt de GRP vastgesteld door het Centrum voor Informatie over de Media (CIM).

⁽⁴²⁾ Een eventuele overcompensatie moet normaal gesproken echter over de volledige looptijd van het contract worden beoordeeld, en niet op jaarbasis.

⁽⁴³⁾ Wat door CCB als te hoog wordt betwist.

Transparantie

- (114) Omdat de compensatie voor de concessie van de openbare dienst Villo niet meer bedraagt dan 15 miljoen EUR, is dit voorschrift in casu niet van toepassing⁽⁴⁴⁾.
- (115) **Conclusie over de verenigbaarheid met het DAEB-besluit van 2012:** Gelet op de bovenstaande punten stelt de Commissie zich voorlopig op het standpunt dat JCD staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU heeft genoten door de exploitatie van de concessie van de openbare dienst Villo op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de mate waarin niet aan de criteria van de Altmark-rechtspraak is voldaan, en dat met name de toekenning van de in punt (17) vermelde vrijstellingen van belastingen en neutralisaties tot overcompensatie kan leiden.
- (116) De Commissie heeft voorts ernstige twijfels over de kwaliteit van de door de Belgische autoriteiten verrichte controle op eventuele overcompensatie van JCD, en met name of door die controle alle overcompensatie kon worden vermeden. De Commissie heeft ook twijfels over de regels voor de toewijzing van reclame-inkomsten in de analytische boekhouding van JCD en het winstniveau dat redelijk kan worden geacht, en bijgevolg over de afwezigheid van overcompensatie ten gunste van JCD.
- (117) Opgemerkt zij dat de analyse op basis van het DAEB-besluit van 2012 niet wezenlijk zou verschillen van een analyse op basis van de DAEB-beschikking van 2005. De twijfels van de Commissie houden immers verband met voorwaarden die zowel in de beschikking als in het besluit voorkomen, namelijk dat de afwezigheid van overcompensatie moet worden gecontroleerd en dat er geen effectieve overcompensatie mag zijn. Het lijkt dus niet nuttig om een aanvullende analyse op basis van de DAEB-beschikking van 2005 te maken.
- (118) Om alle bovenstaande redenen heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden ten aanzien van de betrokken maatregel.
- (119) Zij nodigt de Belgische autoriteiten en alle belanghebbenden uit haar alle nuttige informatie en opmerkingen over deze maatregel mee te delen.
- (120) De Commissie zou inzonderheid wensen dat de Belgische autoriteiten het volgende verstrekken:
- een gedetailleerde beschrijving van de modaliteiten voor de toewijzing van reclame-inkomsten aan de Villo-concessie;
 - een kritische toetsing van die toewijzingsmodaliteiten aan de gebruikelijke regels in de sector.

In het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU nodigt de Commissie het Koninkrijk België uit binnen de maand na ontvangst van deze brief zijn opmerkingen in te dienen en alle nuttige informatie te verstrekken om de bovenvermelde maatregelen in beide onderdelen (onderdeel installaties van het contract van 1984 en onderdeel Villo) te kunnen beoordelen. Zij verzoekt uw autoriteiten onmiddellijk een afschrift van deze brief aan de mogelijke begunstigen van de steun over te maken.

De Commissie herinnert het Koninkrijk België aan het schorsend effect van artikel 108, lid 3, VWEU en verwijst naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, waarin bepaald is dat alle onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.

De Commissie deelt België bij deze mee dat zij de belanghebbenden van de publicatie van deze brief en een samenvatting ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis zal stellen. Zij zal ook de belanghebbenden in de EVA-landen die de EER-Overeenkomst hebben ondertekend, in kennis stellen door de publicatie van een mededeling in het EER-supplement bij het Publicatieblad, alsook de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door middel van een afschrift van deze brief. Alle bovenvermelde belanghebbenden zal worden gevraagd hun opmerkingen in te dienen binnen een maand te rekenen vanaf de datum van die publicatie.”

⁽⁴⁴⁾ Zie artikel 7 van het DAEB-besluit van 2012.