



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.11.2009
C(2009)8677 definitief

Betreft: Steunmaatregel NN 43/2009 - Nederland
Maatregelen ten gunste van Groningen Airport Eelde NV

Excellentie,

1. Procedure

1. Op 2 oktober 2008 en 17 juni 2009 heeft de Commissie, ten gevolge van verscheidene klachten van afzonderlijke personen en van een buurtbewonersvereniging, de Nederlandse autoriteiten verzocht informatie te verstrekken betreffende vermeende steunmaatregelen van de overheid ten gunste van *Groningen Airport Eelde NV*.
2. De Nederlandse autoriteiten hebben de vragen van de Commissie beantwoord op respectievelijk 26 december 2008, 31 juli 2009 en 29 oktober 2009.

2. Beschrijving van *Groningen Airport Eelde NV*

3. Groningen Airport Eelde is eigendom van en wordt geëxploiteerd door een onderneming met beperkte aansprakelijkheid "Groningen Airport Eelde NV" (hierna "GAE"), die zelf eigendom is van regionale en lokale autoriteiten¹.
4. GAE is een kleine regionale luchthaven (luchthaven van categorie D), als bedoeld in punt 15 van de communautaire richtsnoeren inzake luchthavens van

¹ De huidige aandeelhouders van GAE NV zijn de provincie Groningen (30%), de provincie Drenthe (30%), de stad Groningen (26%), de gemeente Assen (10%) en de gemeente Tynaarlo (4%).

Zijne Excellentie de Heer Maxime VERHAGEN
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
NL - 2500 EB Den Haag

2005², die zorgt voor internationale en nationale verbindingen met meer bepaald de provincies Groningen, Friesland en Drenthe in het noorden van Nederland. In 2007 was de luchthaven goed voor het vervoer van ongeveer 135 000 passagiers (exclusief 31 400 transitpassagiers), die voornamelijk afkomstig waren uit de drie noordelijke provincies van Nederland. De meeste van deze passagiers reisden met bijna 1500 chartervluchten naar en van hun vakantiebestemming in Griekenland, Spanje, Portugal en Turkije.

5. GAE is daarenboven voor Nederland een belangrijk opleidingscentrum voor commerciële piloten. Voorts ontvangt de luchthaven privévliegtuigen (zakenluchtvaart), taxivluchten, incidentele militaire vluchten en recreatieve vluchten. Tenslotte is de luchthaven ook belangrijk voor maatschappelijke doeleinden, met name in verband met ambulancediensten (traumahelikopter), vluchten voor het vervoer van donororganen ten behoeve van het Universitair Medisch Centrum Groningen en noodinterventies.

3. Beschrijving van de steunmaatregelen waarop de klachten betrekking hebben

6. De Nederlandse autoriteiten hebben de volgende maatregelen genomen die kunnen vallen onder het toepassingsgebied van de regels inzake staatssteun:
 - a) overheidsfinanciering ten gunste van Luchtverkeersleiding Nederland (hierna "LVNL") voor luchtverkeersleiding op Groningen Airport Eelde
7. De luchtverkeersleiding voor de burgerluchtvaart in Nederland is bij de Luchtvaartwet toegewezen aan LVNL, wat een zogenaamde Autonome administratieve instantie is, die zorgt voor de luchtverkeersleiding in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De kosten van LVNL komen ten laste van de luchtvaartmaatschappijen. De vergoedingen waarop LVNL recht heeft werden tot 2007 ontvangen door Amsterdam Airport Schiphol, Rotterdam airport, de regionale luchthavens en het *Central Route Charges Office* van Eurocontrol. Sinds 1 januari 2008 factureert LVNL haar kosten rechtstreeks aan de luchtvaartmaatschappijen.
8. De staat levert een jaarlijkse bijdrage aan de LVNL-middelen teneinde het exploitatieverlies te dekken dat LVNL lijdt bij de levering van luchtverkeersdiensten ten behoeve van regionale luchthavens. Wat de luchtverkeersleiding door LVNL op Groningen Airport Eelde betreft, liep de overheidsbijdrage in de periode 2003-2007 bijvoorbeeld op tot 12,834 miljoen euro.

² Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

Tabel 1: Overheidsfinanciering van de luchtverkeersleiding op GAE

<i>Jaar</i>	<i>Overheidsbijdrage (in miljoen euro)</i>
2003	1,09
2004	5,529
2005	3,234
2006	2,205
2007	2,269

Bron: Jaarrekeningen van LVNL

9. De tarieven worden door LVNL berekend in overeenstemming met internationaal erkende richtsnoeren betreffende de waardebeoordeling van activa en afschrijvingsperiodes, houdende de bepaling dat uitsluitend feitelijke kosten mogen worden aangerekend. Het 'en-route'-tarief wordt vastgelegd op het niveau van Eurocontrol. De compensatie voor de verkeerstoren en de naderingscontrole voor elke luchthaven wordt jaarlijks bepaald door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en wordt gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant.
 - b) Overheidsfinanciering van de verlenging van de start/landingsbaan van GAE (18,62 miljoen euro)
10. Met het oog op de ontwikkeling van Groningen Airport Eelde heeft de Nederlandse regering in november 1979 in een ontwerpversie van het Structuursplan voor Civiele luchthavens verklaard dat een verlenging van de voornaamste start/landingsbaan van de luchthaven wenselijk was. In 1985 is een eerste milieueffectrapportage (MER) verricht. In een wetsdocument van september 1988, het "Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen"³ (hierna "het SBL"), dat een ruimtelijkeordeningsbesluit is van de nationale regering, is herhaald dat een verlenging van de start/landingsbaan van 1800 tot 2500 meter wenselijk is.
11. Op basis van diverse vervoersstudies en een economische analyse heeft de toenmalige Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat in juni 1991 in overleg met de regio besloten dat de verlenging van de baan gerealiseerd kon worden.
12. Op 10 januari 1992 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat de Raad van Beheer van GAE schriftelijk de bevestiging gegeven dat de verlenging van de start/landingsbaan noodzakelijk was voor een verdere ontwikkeling van de luchthaven van Eelde en van de regio. In hetzelfde schrijven heeft de minister bevestigd dat de overheidsfinanciering van de verlenging van de baan beperkt zal blijven tot de kosten van deze verlenging.
13. In het Relus-beleidsdocument van 1997 werd bevestigd dat: "de baanverlenging in Groningen Airport Eelde zal gebeuren met 100% overheidsfinanciering" en

³ Structuurplan voor civiele luchthavens.

"deze financiële betrokkenheid van de overheid in de verlenging van de baan tot 2500 meter is gebaseerd op de aangegane verbintenissen".

14. Op 16 december 2003 hebben de staat en GAE een overeenkomst gesloten betreffende onder meer de financiering van de baanverlenging. In dit document zijn de partijen overeengekomen dat de staat zal bijdragen tot de financiering van de baanverlenging ten belope van maximaal 18,62 miljoen euro en dat de onderneming de kosten voor de vernieuwing van de bestaande infrastructuur zal dragen (d.w.z. 3,58 miljoen euro)⁴.
15. Het bedrag van 18,62 miljoen euro is betaald in drie termijnen: 7 082 200 euro is betaald op 19 december 2003, 7 000 000 euro op 23 december 2003 en 4 537 800 euro op 23 februari 2004.
16. Op 11 juni 2008 heeft de Nederlandse Raad van State geconcludeerd dat het bedrag van 18,62 miljoen euro moet worden beschouwd als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. Deze conclusie is gebaseerd op het oordeel van dit nationale Hof dat de overeenkomst van 16 december 2003 uitsluitend een onvoorwaardelijke en juridisch bindende subsidiebelofte inhield⁵.
 - c) Overheidsbijdrage voor de bouw van een nieuwe in 2001 in bedrijf genomen passagiersterminal (1,2 miljoen euro)
17. In kader van het 5^e Integrale Structuurplan (ISP) voor het noorden van het land heeft de Nederlandse overheid een bijdrage geleverd van 1,2 miljoen euro voor de bouw van een nieuwe passagiersterminal te GAE⁶.
18. Deze subsidie van 1,2 miljoen euro voor het project "GAE Passagiersterminal" is op 4 november 1998 aan GAE toegekend door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, een assemblee van de provincies Groningen, Friesland en Drenthe waaraan de uitvoering van het ISP was toevertrouwd⁷. De uitvoering van het project is van start gegaan in mei 2000 en de terminal is opgeleverd en in bedrijf genomen in mei 2001.
 - d) Compensatie van de exploitatieverliezen van GAE sinds de oprichting van de NV

⁴ De totale investeringskosten (renovatie en verlenging van de bestaande start/landingsbaan) werden in 2002 geraamd op 22,2 miljoen euro, wat dus een gemiddelde steunintensiteit van 84% inhoudt.

⁵ Zie bijvoorbeeld Zaak C99/98, Oostenrijk tegen Commissie [2001] Jurispr. blz. I-1101.

⁶ De totale kosten van het project waren geraamd op 3,86 miljoen euro.

⁷ Het ISP heeft de overheidsbijdrage (uit de begroting van het Ministerie van Economische zaken) ingebed in een breder programma ter ondersteuning van de regionale economische structuur van Noord-Nederland, het zogenaamde 'Economisch Meerjarenperspectief Noord-Nederland 1994-2000' dat is opgesteld door het SNN (Samenwerkingsverband Noord-Nederland). Dit meerjarenperspectief vormde ook het kader voor de uitrol van fondsen van de Europese structuurfondsen waarvoor Noord-Nederland in aanmerking kwam.

19. Na de tweede wereldoorlog is de Nederlandse staat gestart met overleg inzake de aanleg en exploitatie van bepaalde civiele luchthavens, onder meer die van Eelde.
20. In die context is in een schrijven, d.d. 1 november 1947, van het Ministerie van Vervoer aan het gemeentebestuur van Groningen voorgesteld een financiële regeling te treffen voor de oprichting van een onderneming met beperkte aansprakelijkheid. Daarbij werd onder meer voorgesteld dat de publieke aandeelhouders van de op te richten onderneming de exploitatieverliezen van de luchthaven zouden dekken met een verdeelsleutel van 40% (Staat) - 60% (regionale en lokale autoriteiten).
21. In een schrijven d.d. 15 september 1951 heeft de afgevaardigd bestuurder van de NV Luchtvaartterrein Noord Nederland⁸ zijn aandeelhouders gevraagd of zij het eens waren met het ministeriële voorstel, bv. of zij ermee akkoord gingen de exploitatieverliezen van de opvolger van NV Luchtvaartterrein te dekken overeenkomstig bovenstaande verdeelsleutel.
22. In een schrijven d.d. 30 september 1952 heeft de afgevaardigd bestuurder van de NV Luchtvaartterrein Noord Nederland de minister van Vervoer ervan op de hoogte gesteld dat, overeenkomstig zijn schrijven van 15 september 1951, alle aandeelhouders ermee hadden ingestemd om samen met de overheid een rol te spelen bij het oprichten van de onderneming en het dekken van de exploitatieverliezen van deze onderneming.
23. GAE werd opgericht in 1955 in uitvoering van de 'Wet houdende oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel Act'. Op het moment van de oprichting van de NV werd in de artikelen met betrekking tot de toetreding van de onderneming tot de associatie, als bijlage aangehecht bij de wet van 1955, vermeld dat het tot de opdracht van de onderneming behoort de luchthaven aan te leggen, te onderhouden, te ontwikkelen en te exploiteren.
24. Sinds de oprichting van de NV in 1955 hebben de Nederlandse autoriteiten het belang erkend van Groningen Airport Eelde, met betrekking tot de toegang tot en de economische ontwikkeling van de regio Noord-Nederland. Zij hebben dan ook de volle verantwoordelijkheid genomen voor de exploitatie van de luchthaven.
25. In 1988 hebben de Nederlandse autoriteiten dit standpunt in het SBL herhaald. Overeenkomstig dit wetgevingsbesluit is GAE ertoe gehouden de toegankelijkheid van de regio via de lucht te waarborgen en op die wijze bij te dragen tot de ruimtelijke structuur en de socioculturele en sociale ontwikkeling van Noord-Nederland. Bij die gelegenheid hebben de Nederlandse autoriteiten GAE ook aangewezen als de locatie voor het centrum van de nationale luchtvaartschool voor piloten die instrumentvliegvoorschriften (Instrument Flight Rules - IFR) volgen. Voorts heeft het SBL bevestigd dat de (openbare)

⁸ De onderneming die voorafging aan GAE.

aandeelhouders ten volle verantwoordelijk zullen blijven voor de exploitatie van de luchthaven.

26. In die context zijn sinds de oprichting van de NV aan GAE overheidssubsidies toegekend op jaarbasis teneinde de exploitatieverliezen van de onderneming te dekken⁹. Sinds 1990 heeft GAE bijvoorbeeld de volgende bedragen ontvangen:

Tabel 2: Overheidssubsidies voor GAE ter compensatie van exploitatieverliezen (in miljoen euro) sinds 1990

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,2	1,6	1,4	1,2	1,1	1,5	1,4	1,1	1,1	1,0	1,1	0,9	1

27. Op 16 december 2003 hebben de regionale en lokale autoriteiten besloten om tijdens de periode 2003-2012 hun aandeel van 60% bij het dekken van de exploitatieverliezen van GAE te verminderen tot een jaarlijkse vaste kapitaalinjectie van 1 miljoen euro¹⁰.

- e) Overheidssteun ten bedrage van 2,7 miljoen euro voor de vernieuwing van het riolerings- en drainagesysteem

28. Op 12 december 2001 heeft de Nederlandse staat zich ertoe verbonden de vernieuwing van het riolerings- en drainagesysteem van de luchthaven volledig te bekostigen. De investeringssteun van de overheid bedroeg in het totaal 2,7 miljoen euro en is volledig betaald op 1 januari 2002.

4. Toepassingsgebied van het onderhavige besluit

29. Dit besluit heeft betrekking op alle hierboven omschreven maatregelen, met uitzondering van maatregel d), Compensatie van de exploitatieverliezen van GAE sinds de oprichting van de NV.
30. De Nederlandse autoriteiten hebben beklemtoond dat deze maatregel een bestaande steunmaatregel is. Na een eerste analyse van de door de Nederlandse autoriteiten toegezonden informatie, zal de Commissie een en ander verder

⁹ Overeenkomstig het Relus-beleidsdocument van 1997 werd in 2001 besloten om de staatssubsidie in GAE te beperken. Met name werd overeengekomen dat de centrale overheid haar jaarlijkse bijdrage van 40% ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE zou beëindigen. In die context heeft de Nederlandse staat op 1 januari 2002 een eenmalige buyout van de toekomstige exploitatieverliezen van GAE verricht voor een bedrag van 7,2 miljoen euro. Dit bedrag bestaat uit 4,3 miljoen euro (wat overeenstemt met de nettowaarde van het overheidsaandeel (40%) in de voorspelde exploitatieverliezen gedurende de periode 2001-2016 tegen een afschrijvingspercentage van 6,5%) en uit 2,9 miljoen euro voor het verlies van inkomsten ten gevolge van het verbod van opleidingsvluchten met grote vliegtuigen.

¹⁰ De huidige nettowaarde van de opeenvolgende kapitaalinjecties (d.w.z. 7,2 miljoen euro tegen 6,5% over 10 jaar) ligt lager dan wat aan GAE zou moeten worden betaald ingeval bedoelde autoriteiten hun aandeel (60%) in de exploitatieverliezen blijven betalen.

onderzoeken in een afzonderlijke procedure overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 659/1999¹¹ en zal zij dan de nodige maatregelen treffen.

5. Beoordeling van de overheidsfinanciering van de door LVNL aan GAE geleverde luchtverkeersleidingsdiensten (maatregel a))

31. De Commissie erkent dat LVNL namens de Nederlandse overheid taken uitvoert van algemeen belang die erop gericht zijn bij te dragen tot de handhaving en verbetering van de luchtverkeersveiligheid.
32. De Commissie merkt ook op dat LVNL bevoegd is om de routeheffingen, opgelegd aan de gebruikers van het luchtruim, te innen. Deze heffingen zijn niets meer dan de door de gebruikers te betalen vergoeding voor het verplichte en exclusieve gebruik van de luchtverkeersleidingsfaciliteiten en -diensten. LVNL treedt in die zin op namens de Nederlandse autoriteiten, zonder daarbij enige invloed te hebben op het bedrag van de routeheffingen. Bovendien is de overheidsfinanciering beperkt tot de compensatie van de reëel gemaakte kosten en wordt zij niet gebruikt ter financiering van andere economische activiteiten.
33. In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat, overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof, de werkzaamheden van LVNL neerkomen op het uitoefenen van prerogatieven inzake de controle en het toezicht op het luchtruim die typisch overheidsprerogatieven zijn. Zij hebben geen economisch karakter dat de toepassing van de mededingingsregels van het Verdrag zou kunnen rechtvaardigen¹². Zij concludeert dus dat de door LVNL uitgevoerde luchtverkeersleiding typisch een activiteit is die onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt bij de uitoefening van haar officiële bevoegdheden als een overheidsinstantie, en als zodanig dus niet valt binnen de werkingssfeer van de regels inzake staatssteun.
34. Op die basis concludeert de Commissie dat overheidsfinanciering van de kosten van luchtverkeersleiding geen staatssteun inhoudt in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

6. Beoordeling van de maatregelen met betrekking tot GAE

6.1. Overheidsbijdrage voor de nieuwe passagiersterminal (maatregel c))

35. Bij de beoordeling van een nationale maatregel in het kader van de regels inzake staatssteun moet in de eerste plaats worden bepaald of de desbetreffende maatregel onder het toepassingsgebied van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag valt.

¹¹ 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).

¹² Zaak C 364/92, Eurocontrol [1994] Jurispr. I-43, punt 30.

36. Overeenkomstig de jurisprudentie vallen activiteiten die normaliter behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid bij de uitoefening van haar officiële bevoegdheden als overheidsinstantie, immers niet onder het toepassingsgebied van de regels inzake staatssteun (zie punt 33).
37. Het Hof heeft integendeel gesteld dat het begrip onderneming elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd¹³, en dat elke activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op een gegeven markt een economische activiteit is¹⁴. Wat het bestaan van staatssteun betreft, moet derhalve worden bepaald of de begunstigde al dan niet een economische activiteit uitoefent¹⁵.
38. Tot onlangs werden bij de ontwikkeling van luchthavens vaak louter territoriale overwegingen, en soms militaire eisen, in acht genomen. Bij de exploitatie van de luchthavens werd meer de logica van een administratie dan die van een commerciële onderneming gevolgd. Voorts was de concurrentie tussen luchthavens en luchthavenexploitanten veeleer beperkt. Rekening houdend met deze omstandigheden werd de financiering van luchthavens en luchthaveninfrastructuur voordien beschouwd als iets wat tot de werkingssfeer van het openbaar beleid behoorde, zodat het probleem van eventuele staatssteun niet aan de orde was.
39. In de afgelopen jaren is deze situatie echter veranderd. De liberalisering van de markt voor luchtvervoersdiensten had tot gevolg dat meer luchtvaartmaatschappijen vliegen op meer luchthavens, waardoor de concurrentie tussen die luchthavens is toegenomen. Hoewel in sommige gevallen dezelfde overwegingen inzake ruimtelijke ordening en dezelfde administratieve structuren voortleven, is in vele andere gevallen de controle van de luchthavens overgedragen van de staat naar de regio's, en worden zij voortaan in sommige gevallen geëxploiteerd door overheidsondernemingen of zelfs door de particuliere sector. Het proces van overdracht naar de particuliere sector verliep doorgaans via een privatisering of de geleidelijke opening van de kapitaalstructuur. In de afgelopen jaren hebben participatiemaatschappijen en investerings- en pensioenfondsen veel belangstelling getoond voor de overname van luchthavens.
40. De luchthavensector van de Gemeenschap heeft de afgelopen jaren dan ook ingrijpende organisationele wijzigingen ondergaan, die niet alleen het gevolg zijn van de actieve belangstelling van privé-investeerders, maar ook van een gewijzigde instelling van de overheid wat de bijdrage van private investeringen

¹³ Zaak C-35/96 Commissie tegen Italië [1998] Jurispr. I-3851, punt 36; C-41/90 Höfner en Elser [1991] Jurispr. I-1979, punt 21; Zaak C-244/94 Fédération Française des Sociétés d'Assurances tegen Ministère de l'Agriculture et de la Pêche [1995] Jurispr. I-4013, punt 14; Zaak C-55/96 Job Centre [1997] Jurispr. I-7119, punt 21.

¹⁴ Zaak 118/85 Commissie tegen Italië [1987] Jurispr. 2599, punt 7; Zaak 35/96 Commissie tegen Italië [1998] Jurispr. I-3851, punt 36.

¹⁵ Overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie is elke activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op een gegeven markt een economische activiteit. Zie Zaak C-35/96 *Commissie tegen Italië* [1998] Jurispr. I-3851 en Zaken C-180/98 t/m 184/98 *Pavlov* [2000] Jurispr. I-6451.

bij de ontwikkeling van luchthavens betreft. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een grotere diversificatie en complexiteit van de door luchthavens uitgevoerde taken.

41. Deze recente ontwikkelingen hebben ook geresulteerd in een wijziging van de commerciële relaties tussen luchthavens onderling. Terwijl luchthavens in het verleden grotendeels als een publieke infrastructuur werden beheerd die tot doel had de toegankelijkheid en de territoriale ontwikkeling te bevorderen, hebben in de afgelopen jaren steeds meer luchthavens ook commerciële oogmerken gekregen en concurreren zij onderling om luchtverkeer aan te trekken.
42. De veranderde aard van de luchthavens moet daarom weerspiegeld worden in de juridische beoordeling van luchthavenactiviteiten in het licht van de wetgeving inzake staatssteun. Het is niet langer mogelijk de exploitatie en bouw van luchthavens te beschouwen als een taak voor een administratie die in beginsel buiten het toepassingsgebied van het toezicht op staatssteun valt.
43. In de zaak "Aéroports de Paris"¹⁶ heeft het Europees Hof gesteld dat de exploitatie van een grote luchthaven, inclusief de levering van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen en aan de verschillende dienstverrichters op de luchthaven, een economische activiteit is omdat "*het ter beschikking van luchtvaartmaatschappijen en verschillende dienstverrichters stellen van luchthaveninstallaties ... tegen betaling van een vergoeding waarvan het tarief vrijelijk door de beheerder is vastgesteld, een activiteit van economische aard is die weliswaar op het publieke domein kan worden verricht, maar daardoor nog niet de uitoefening van een overheidstaak vormt*". De luchthavenexploitant verricht dus in beginsel een economische activiteit in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, waarop de regels inzake staatssteun van toepassing zijn.
44. Gezien de huidige ontwikkelingen in de sector is deze aanpak sindsdien door de Commissie in haar in 2005 vastgestelde luchthavenrichtsnoeren uitgebreid tot alle soorten luchthavens, inclusief kleinere luchthavens.
45. Tegen deze achtergrond is de Commissie van mening dat het vanaf 12 december 2000 niet langer *a priori* mogelijk is om de exploitatie van luchthavens uit te sluiten van de toepassing van de regels inzake staatssteun, en zal zij deze regels derhalve met ingang van dat jaar volledig toepassen in de onderhavige zaak.
46. Wat de overheidsfinanciering van de nieuwe terminal betreft, merkt de Commissie op dat de door de Nederlandse staat aangegane financieringsverbintenis is genomen op 4 november 1998, d.w.z. voordat het arrest *Aéroports de Paris* was gewezen. Op dat moment kon niet worden uitgesloten dat de hele exploitatie van luchthavens binnen de werkingssfeer van het publiek domein

¹⁶ Arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg van 12 december 2000 in Zaak T-128/98 *Aéroports de Paris* tegen Commissie [2000] Jurispr. II-3929, bevestigd door het Hof van Justitie in Zaak C-82/01 P *Aéroports de Paris* tegen Commissie [2002] Jurispr. I-9297.

viel en derhalve geen economische activiteit uitmaakte waarop artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag van toepassing is.

47. Bijgevolg en in het licht van punt 45 van dit besluit en overeenkomstig haar besluitvormingspraktijk¹⁷ concludeert de Commissie dat de overheidssubsidie voor de bouw van een nieuwe passagiersterminal geen staatssteun was op het moment dat de subsidie werd toegekend.

6.2. Overheidssubsidies toegekend voor de verlenging van de start/landingsbaan (EUR 18.6 miljoen euro) en voor de vernieuwing van het riolerings- en drainagesysteem (2,7 miljoen euro) (maatregelen b) en d))

6.2.1. Aanwezigheid van staatssteun

48. Overeenkomstig artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag 'zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt'.
49. Om te bepalen of een nationale maatregel elementen van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag bevat, moet worden vastgesteld: 1) of de maatregel een economisch voordeel biedt aan de betrokken onderneming(en), 2) of dit voordeel met staatsmiddelen is bekostigd, 3) of dit voordeel de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en, ten slotte, 4) of de maatregel het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt. Indien de beoordeelde maatregel niet aan één van deze criteria voldoet, is de kwalificatie 'staatssteun' niet van toepassing.

Economisch voordeel

50. De Commissie merkt op dat de NV GAE sinds haar oprichting twee subsidies heeft ontvangen van de Nederlandse overheid die bedoeld waren om investeringsprojecten te financieren.
51. De Commissie is van mening dat bovengenoemde overheidssubsidies als resultaat hebben dat de onderneming niet de kosten hoeft te dragen die in normale omstandigheden uit eigen financiële middelen zouden moeten worden geput, en op die manier tot gevolg hebben dat de marktkrachten niet hun normale rol spelen¹⁸.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het besluit van de Commissie van 25.2.2009 betreffende de luchthaven van Kassel-Calden (PB C 97 van 28.4.2009, blz. 4.)

¹⁸ Zaak C-301/87 *Frankrijk tegen Commissie* [1990] Jurispr. blz. I-307, punt 41.

52. Op die basis concludeert de Commissie dat deze overheidssubsidies een specifiek economisch voordeel opleveren voor GAE.

Gebruik van staatsmiddelen

53. De Commissie merkt op dat deze subsidies door de Nederlandse staat zijn betaald uit overheidsmiddelen. Zij zijn dus met staatsmiddelen bekostigd.

Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

54. Wanneer door een lidstaat toegekende staatssteun de positie van een onderneming versterkt ten koste van andere ondernemingen die concurreren op het terrein van de intracommunautaire handel, moet worden geoordeeld dat deze laatsten ongunstig worden beïnvloed door die maatregel. Overeenkomstig de jurisprudentie wordt een maatregel geacht het handelsverkeer te vervalsen wanneer de begunstigde van de staatssteun met andere ondernemingen concurreert op markten die open staan voor mededinging.
55. Zoals hierboven reeds uiteengezet, bestaat er niet alleen concurrentie tussen de luchtvaartmaatschappijen, maar ook tussen luchthavens. Regionale luchthavens, zelfs van categorie D, concurreren momenteel steeds meer om lagekostenmaatschappijen aan te trekken. Het is daarom niet mogelijk om van bij het begin luchthavens van categorie D uit te sluiten van het toepassingsgebied van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag. De prognoses qua luchtverkeer op GAE maken het niet mogelijk zonder meer uit te sluiten dat het handelsverkeer tussen de lidstaten dreigt te worden verstoord.
56. Elk economisch voordeel dat GAE ontvangt om haar ontwikkeling te financieren, versterkt haar positie tegenover concurrenten op de Europese markt van leveranciers van luchtvaartdiensten. De hier besproken overheidsfinanciering vervalst derhalve de mededinging of dreigt die te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten op ongunstige wijze.
57. In het licht van het bovenstaande is de Commissie van mening dat de overheidssubsidies die aan GAE zijn toegekend om investeringsprojecten te financieren, staatssteun zijn in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

6.2.2. Wettelijkheid van de maatregelen

58. Overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag moet de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte worden gebracht om haar opmerkingen te kunnen maken. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen steunmaatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

59. In het onderhavige geval hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie op 28 december 2008 formeel in kennis gesteld van het feit dat zij GAE in 2001 staatssteun hebben toegezegd ten bedrage van 2,7 miljoen euro teneinde het riolerings- en drainagesysteem van de luchthaven te vernieuwen, en in 2003 18,6 miljoen euro teneinde de start/landingsbaan te verlengen. De Commissie merkt dan ook op dat deze staatssteun tot uitvoering is gebracht voordat de Commissie haar eindbeslissing over de desbetreffende steunmaatregelen heeft genomen.
60. Gezien het voorgaande concludeert de Commissie dat Nederland, door de staatssteun in kwestie tot uitvoering te brengen, heeft gehandeld in strijd met artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag.

6.2.3. Evaluatie van de verenigbaarheid

61. De Commissie is van mening dat de maatregelen in kwestie uitsluitend kunnen worden geëvalueerd in het licht van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag waarin is bepaald dat: *"steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijke belang wordt geschaad,"* als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Sinds het "Aéroports de Paris"-arrest heeft de Commissie een reeks criteria uitgewerkt waarop zij zich in haar besluitvorming op dit gebied baseert.
62. De Commissie moet met name onderzoeken of:
- de bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid, enz.);
 - de infrastructuur nodig is en in verhouding staat tot het gestelde doel;
 - de infrastructuur op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden biedt, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen;
 - de infrastructuur voor alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk is;
 - het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het communautair belang.
- (i) *De bouw en de exploitatie van de infrastructuur beantwoorden aan een duidelijk omschreven doel van algemeen belang (regionale ontwikkeling, toegankelijkheid, enz.)*

63. In de eerste plaats erkent de Commissie dat beide projecten tot doel hebben GAE uit te bouwen tot een regionale luchthaven die op veilige wijze toegankelijk is voor grotere en zwaardere vliegtuigen. Dit biedt nieuwe kansen zoals het vervoer van luchtvracht en de verstrekking van geregelde luchtdiensten met bestemming buiten Europa.
64. Voorts neemt de Commissie er akte van dat GAE de opdracht heeft gekregen de luchthavendiensten op gelijke wijze toegankelijk te maken voor alle burgers en ondernemingen in een afgelegen gebied van het Nederlandse territorium. In dat verband verwachten de Nederlandse autoriteiten dat de uitbouw van GAE de aantrekkelijkheid van het noordoosten van Nederland voor ondernemingen zal vergroten, en bijgevolg de werkgelegenheid voor de inwoners van de regio zal verbeteren.
65. Er moet ook worden opgemerkt dat de luchthaven GAE een integrerend onderdeel vormt van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) overeenkomstig het netwerkschema vervat in punt 6.1 van bijlage I bij Beschikking nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet¹⁹ (hierna "de TEN-beschikking"). Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de TEN-beschikking is het een doelstelling van de Gemeenschap om de luchthaven te ontwikkelen tot een integrerend onderdeel van het trans-Europese vervoersnet (regionale component en toegangscomponent). GAE komt in aanmerking als een regionaal verbindingspunt en toegangspunt voor het trans-Europees net van luchthavens als bedoeld in afdeling 6 van de TEN-beschikking. Overeenkomstig bijlage II bij deze beschikking is GAE een luchthaven die in een geïsoleerde regio van de Gemeenschap is gelegen en commerciële diensten aanbiedt met vliegtuigen met een maximumstartmassa van meer dan 10 ton. De luchthaven is gelegen op een afstand van meer dan 100 km van de dichtstbijgelegen internationale luchthaven (Amsterdam Schiphol) of communautaire verbindingpunten (Bremen, Munster/Osnabruck). De Commissie concludeert derhalve dat het ontwikkelingsproject overeenkomstig artikel 7, leden 1 en 2, kan worden beschouwd als een project van gemeenschappelijk belang.
66. In deze omstandigheden is de Commissie van oordeel dat de desbetreffende investeringen bijdragen tot het bereiken van een duidelijk omschreven doel van algemeen belang.
- (ii) *De infrastructuur is nodig en staat in verhouding tot het gestelde doel*
67. De door de Nederlandse autoriteiten verstrekte gegevens tonen duidelijk aan dat, zonder de investeringen in kwestie, de luchthaven niet kan voldoen aan de verwachte groei, noch qua passagiersvervoer, noch qua vrachtovervoer. Zoals hierboven reeds vermeld, wordt verwacht dat de luchthaven in de komende jaren

¹⁹ PB L 228 van 9.9.1996, blz. 1, als gewijzigd bij Beschikking nr. 884/2004/EG van 29 april 2004, PB L 201 van 30.4.2004, blz. 1.

een geleidelijke, maar aanzienlijke toename van het passagiers- en vrachtvolume zal kennen. Momenteel is de luchthaven niet geschikt voor geregelde luchtdiensten met bestemming buiten Europa.

68. De huidige start/landingsbaan van 1800 meter wordt in het licht van de verwachte toename van het passagiersvervoer en de ontwikkeling van de regio als inadequaats beschouwd, voornamelijk omdat deze bescheiden lengte de vluchtmogelijkheden van grotere vliegtuigen beperkt. Deze inadequaatheid heeft ook een aanzienlijk effect op de financiële situatie van de luchthaven.
 69. Om veiligheids- en beveiligingsredenen is bovendien een modernisering van de bestaande infrastructuur vereist om zelfs maar het bestaande verkeer te kunnen behouden. Voorts is de Commissie van mening dat de vernieuwing van het riolerings- en drainagesysteem van de luchthaven de versterking van de veiligheid op het platform en de start/landingsbaan ten doel heeft, meer bepaald bij start en landing in alle weersomstandigheden. In dat verband erkent de Commissie dat de desbetreffende investeringen vereist zijn overeenkomstig de regelgeving die is afgeleid van de *International Standards and Recommended practices* als omschreven in bijlage 14 bij ICAO20. Krachtens deze regelgeving moet regenwater op adequate wijze worden afgevoerd teneinde de veiligheid van de baan en het platform te waarborgen.
 70. Zoals hierboven reeds gesteld, zal de ontwikkeling van GAE de toegankelijkheid van de regio Noord-Nederland verbeteren.
 71. Afgezien daarvan hebben de Nederlandse autoriteiten kunnen aantonen dat de door de overheid gefinancierde infrastructuurprojecten noodzakelijk zijn om de vastgestelde doelstellingen te bereiken en dat de projecten niet onevenredig omvangrijk zijn.
 72. Tot slot zijn de financieringsmogelijkheden voor de luchthaven, afgezien van de financiering die wordt verstrekt door de publieke aandeelhouders, zeer beperkt. In die context, en gezien het feit dat GAE een kleine regionale luchthaven is, kan de Commissie in dit geval het niveau van de staatssteun, zoals omschreven in de punten 14 en 28 van dit besluit, aanvaarden.
 73. Gezien het voorgaande concludeert de Commissie dat deze investeringen noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot het gestelde doel.
- (iii) *de infrastructuur biedt op middellange termijn voldoende gebruiksmogelijkheden, het gebruik van de bestaande infrastructuur in aanmerking genomen*
74. Gezien haar locatie en de omringende markt, beschikt de luchthaven over groeipotentieel. Naar verwachting zal de luchtvervoersector op middellange termijn blijven groeien, maar de huidige luchthavenfaciliteiten hebben te kampen met congestieproblemen en beperkingen van de nachtvluchten.

²⁰ ICAO, bijlage 14, volume I, *Aerodromes*, hoofdstuk 2, paragraaf 2.9.

75. In de afgelopen jaren is het luchtverkeer in Europa aanzienlijk toegenomen. Het luchtverkeer binnen Europa is alleen al in de periode 1991 t/m 2003 bijna verdubbeld. De passagiersaantallen zijn gestegen van ongeveer 555 miljoen in 1991 tot ongeveer 1,1 miljard in 2003. Dit houdt een groei in van 98%, of ongeveer 5,8% per jaar. Deze cijfers volgen de algemene trend in Nederland, waar de vraag om luchtvervoer tussen 1998 en 2007 met 4,5% per jaar is toegenomen. Overeenkomstig de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte verkeersprognoses voor geheel Nederland zal het aantal passagiers in Nederland stijgen van ruwweg 31 miljoen in 2009 tot ongeveer 39 miljoen in 2015. Dit komt neer op een jaarlijkse groei met 4,1%.
 76. Wat de toename van het aantal passagiers op GAE betreft, gaan de Nederlandse autoriteiten ervan uit dat het aantal passagiers zal toenemen van 147 456 in 2008 tot 626 000 in 2015.
 77. Naar verwachting zal de luchthaven het break-even-punt bereiken in 2016, na verliezen in de eerste jaren na de verlenging van de baan.
 78. Op middellange termijn biedt het ontwikkelingsproject van GAE dus goede vooruitzichten voor het gebruik, met name gelet op de bestaande luchthaven-infrastructuur, die door de geplande werkzaamheden zal worden geoptimaliseerd.
- (iv) de infrastructuur is voor alle potentiële gebruikers gelijkelijk en zonder discriminatie toegankelijk*
79. Zoals aangegeven door de Nederlandse autoriteiten hebben, gezien de aard van de investeringen, alle potentiële gebruikers, namelijk luchtvaartmaatschappijen, toegang tot de nieuwe infrastructuur op gelijke en niet-discriminerende basis.
- (v) het handelsverkeer wordt niet zodanig beïnvloed dat dit in strijd is met het communautair belang*
80. De luchthaven valt momenteel in categorie D, als omschreven in punt 15 van de luchthavenrichtsnoeren van 2005. Zelfs na de verlenging van de baan en de investeringen ter renovatie van de luchthaven wordt verwacht dat de luchthaven tegen 2015 niet meer dan ongeveer 626 000 passagiers zal verwerken en een vrij kleine categorie D-luchthaven zal blijven.
 81. Hoewel er enig effect zal zijn op de concurrentie en het handelsverkeer op communautair niveau, zal dit effect bijgevolg zeer beperkt blijven.
 82. Gezien het bovenstaande concludeert de Commissie dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet zodanig wordt beïnvloed dat dit in strijd is met het communautair belang.
- (vi) Conclusie*
83. De Commissie is van mening dat de staatssteun van 18,62 miljoen euro voor de verlenging van de start/landingsbaan en van 2,7 miljoen euro voor de vernieuwing van het riolerings- en drainagesysteem van de luchthaven voor

zover dit steunmaatregelen betreft, geen schade toebrengt aan het gemeenschappelijk belang.

7. Conclusie

De Commissie heeft daarom besloten geen om geen bezwaar te maken tegen de maatregelen in kwestie op grond van het feit dat:

- de overheidsfinanciering ten gunste van LVNL voor luchtverkeersleiding op Groningen Airport Eelde geen steunmaatregel is;
- de overheidssubsidie van 1,2 miljoen euro voor de bouw van een nieuwe passagiersterminal geen staatssteun was op het moment dat de subsidie werd toegekend;
- de overheidssteun ten bedrage van 18,62 miljoen euro voor de verlenging van de start/landingsbaan en van 2,7 miljoen euro voor de vernieuwing van het riolerings en drainagesysteem van de luchthaven verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt overeenkomstig artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag.

De Commissie betreurt evenwel dat Nederland de staatssteun in kwestie daadwerkelijk heeft toegekend, in strijd met het bepaalde in artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag.