



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.4.2014
C (2014) 2218 final

OPENBARE VERSIE

Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.

Betreft: Steunmaatregel SA.24258 NN 43/2009 — Nederland — Exploitatiesteun ten gunste van Groningen Airport Eelde NV

Geachte heer,

1. PROCEDURE

- (1) Bij brieven van 2 oktober 2008 en 17 juni 2009 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten naar aanleiding van verschillende klachten van particulieren en een buurtbewonersvereniging verzocht informatie te verstrekken over vermeende steunmaatregelen ten gunste van Groningen Airport Eelde NV (GAE).
- (2) De Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord bij brieven van respectievelijk 26 december 2008, 31 juli 2009 en 29 oktober 2009.
- (3) Bij brief van 19 november 2009 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten in kennis gesteld van haar besluit om de investeringssteun ten gunste van GAE verenigbaar met de interne markt te verklaren op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU¹. Later zal overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EG) nr. 659/1999

¹ Beschikking van de Commissie van 19 november 2009 betreffende steunmaatregel SA.24258 (NN 43/2009) — Nederland — Groningen Airport Eelde NV, PB C 320 van 24.12.2009, blz. 4.

Zijne Excellentie de Heer Frans TIMMERMANS
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
NL - 2500 EB Den Haag

worden onderzocht of de maatregelen ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE als potentiële bestaande steun moeten worden aangemerkt².

- (4) Bij brieven van 27 november 2009 en 24 december 2009 heeft de Commissie nadere informatie over vermeende exploitatiesteun ten gunste van GAE ontvangen van particulieren en een buurtbewonersvereniging.
- (5) Bij brief van 11 november 2013 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten verzocht om nadere informatie over de maatregelen ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE.
- (6) De Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 18 december 2013.
- (7) Op 20 februari 2014 heeft de Commissie de richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen³ (hierna "de luchtvaartrichtsnoeren 2014" genoemd) goedgekeurd, die verenigbaarheidsvoorwaarden voor exploitatiesteun aan luchthavens bevatten. Bij brief van 24 februari 2014 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten verzocht hun opmerkingen over de verenigbaarheid van de betrokken maatregelen met de luchtvaartrichtsnoeren 2014 kenbaar te maken binnen 15 werkdagen. Bij brief van 11 maart 2014 hebben de Nederlandse autoriteiten hun opmerkingen doen toekomen.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. *Groningen Airport Eelde*

- (8) Groningen Airport Eelde bevindt zich op 16 km van de stad Groningen in het noorden van Nederland. De luchthaven is eigendom van en wordt geëxploiteerd door de onderneming met beperkte aansprakelijkheid Groningen Airport Eelde NV (GAE), die volledig (voor 100 %) in handen is van regionale en lokale overheden⁴.
- (9) GAE verzorgt voornamelijk verbindingen met de provincies Groningen, Friesland en Drenthe in het noorden van Nederland. GAE wordt gebruikt voor lijn- en chartervluchten en is ook een opleidingscentrum voor commerciële piloten. Daarnaast ontvangt de luchthaven privévliegtuigen (zakenluchtvaart), taxivluchten, incidentele militaire vluchten en recreatieve (sport)vluchten, ambulancevluchten (traumahelikopters), spoedvluchten voor het vervoer van donororganen ten behoeve van het Universitair Medisch Centrum Groningen en noodvluchten.
- (10) Luchthavens in de nabijheid van Groningen Airport Eelde zijn Lelystad (143 km, 1 uur 18 minuten), Münster-Osnabrück (175 km, 1 uur 49 minuten met de auto), Bremen (189 km, 1 uur 53 minuten met de auto), Amsterdam Schiphol (202 km, 1 uur

² Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 2013 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 204 van 31.7.1999, blz. 15).

³ PB C 93 van 4.4.2014, blz. 1.

⁴ 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 %).

52 minuten met de auto), Rotterdam Den Haag (242 km, 2 uur 14 minuten met de auto), Eindhoven (243 km, 2 uur 11 minuten per auto), Weeze (243 km, 2 uur 16 minuten met de auto) en Düsseldorf (256 km, 2 uur 27 minuten met de auto).

- (11) De onderstaande tabel (tabel 1) geeft de ontwikkeling van het passagiersvervoer op GAE in de periode 2002-2013 weer. Het passagiersvervoer op GAE nam met 40 % toe van ongeveer 149 000 passagiers in 2011 tot ongeveer 208 000 passagiers in 2012, voornamelijk als gevolg van de komst van Ryanair op de luchthaven.

Tabel 1: Ontwikkeling van het passagiersvervoer op GAE in de periode 2002-2013

Jaar	Totaal aantal passagiers op de luchthaven
2002	148 291
2003	177 851
2004	155 534
2005	162 875
2006	166 240
2007	172 455
2008	190 934
2009	167 110
2010	153 850
2011	148 850
2012	208 669
2013	201 721

- (12) Volgens de verkeersprognoses in het businessplan 2013 van GAE zou het aantal passagiers toenemen tot 300 000 tegen 2017 en tot 600 000 tegen 2023. Het businessplan 2013 voorziet in de ontwikkeling van punt-tot-punt-vluchten naar belangrijke Europese (zaken)bestemmingen, de uitbreiding van door lagekostenmaatschappijen bediende routes en de versterking van het segment vakantiecharters.

2.2. *Financiering van de luchthaven vóór 2001*

- (13) Na 1945 is de Nederlandse staat besprekingen begonnen over de aanleg en exploitatie van bepaalde civiele luchthavens, waaronder de luchthaven van Eelde.
- (14) Bij brief van 1 november 1947 heeft de minister van Vervoer aan de burgemeester van de stad Groningen voorgesteld een financiële regeling te treffen voor de oprichting van een onderneming met beperkte aansprakelijkheid om de luchthaven van Eelde te

exploiteren⁵. Daarbij werd ook voorgesteld dat de publieke aandeelhouders van de exploitant van de luchthaven van Eelde de exploitatieverliezen van de luchthaven zouden dekken met een verdeelsleutel van 40 % (Rijk) - 60 % (regionale en lokale overheden).

- (15) Bij brief van 15 september 1951 heeft de afgevaardigd bestuurder van de NV Luchtvaartterrein Noord Nederland⁶ zijn aandeelhouders gevraagd of zij akkoord gingen met het voorstel van de minister om de exploitatieverliezen van de opvolger van NV Luchtvaartterrein te dekken overeenkomstig bovenstaande verdeelsleutel.
- (16) Bij brief van 30 september 1952 heeft de afgevaardigd bestuurder van de NV Luchtvaartterrein Noord Nederland de minister van Vervoer meegedeeld dat al zijn aandeelhouders zich naar aanleiding van zijn brief van 15 september 1951 akkoord hadden verklaard om samen met de overheid deel te nemen aan de oprichting van de onderneming en bij te dragen in de dekking van de toekomstige exploitatieverliezen van deze onderneming.
- (17) GAE is in 1955 opgericht na de goedkeuring van de "*Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel*". Op het moment van de oprichting is in de aan de wet van 1955 gehechte statuten van de onderneming vermeld dat het doel van de onderneming bestaat in de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van de luchthaven.
- (18) In 1988 hebben de Nederlandse autoriteiten dit herbevestigd in het "*Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen*" (SBL)⁷. Ingevolge dit instrument moest GAE ervoor zorgen dat de regio toegankelijk was via de lucht en zodoende bijdragen tot de regionale en sociale ontwikkeling van Noord-Nederland. De Nederlandse autoriteiten hebben op datzelfde moment GAE aangewezen als site voor het opleidingscentrum van de Rijksluchtvaartschool voor piloten die onder instrumentvliegvoorschriften vliegen (Instrument Flight Rules - IFR). Bovendien werd in het SBL bevestigd dat de publieke aandeelhouders verder steun zouden verlenen voor de exploitatie van de luchthaven.
- (19) In die context zijn aan GAE sinds haar oprichting overheidssubsidies volgens de verdeelsleutel 40 % - 60 % toegekend op jaarbasis teneinde de exploitatieverliezen van de onderneming te dekken.

2.3. Financiering van de luchthaven na 2001

⁵ De luchthaven van Eelde is de voorganger van Groningen Airport Eelde.

⁶ De voorganger van GAE.

⁷ Structuurplan voor civiele luchthavens 1988, een basisbesluit inzake ruimtelijke ordening van de nationale regering.

- (20) Naar aanleiding van een beleidsdocument van 1997 waarin de strategie voor regionale luchthavens in Nederland wordt uiteengezet, heeft het Rijk besloten haar financiële steun ten gunste van regionale luchthavens stop te zetten vanaf 1 januari 2002⁸.
- (21) In dit verband heeft de Nederlandse regering bij de overeenkomst van 12 december 2001 tussen het Rijk en GAE ermee ingestemd haar aandelen in GAE⁹ te vervreemden en te voorzien in een forfaitair bedrag van 7,2 miljoen EUR om voor 40 % bij te dragen in de verwachte exploitatieverliezen van de luchthaven in de periode 2001-2016¹⁰. In dit bedrag, dat overeenkomt met de netto contante waarde in 2001 van 40 % van de in een businessplan van 2001 geraamde exploitatieverliezen bij een disconteringspercentage van 6,5 %, zijn ook de verliezen aan inkomsten als gevolg van het verbod op opleidingsvluchten met grote toestellen met ingang van eind mei 2001 in aanmerking genomen.
- (22) Volgens de Nederlandse autoriteiten is de rijksbijdrage in de exploitatieverliezen van Groningen Airport Eelde vóór 2002 een individuele onherroepelijke maatregel.
- (23) Bij een reeks besluiten van 2003¹¹ hebben regionale en lokale aandeelhouders van GAE besloten om aan GAE een bedrag van 1 miljoen EUR per jaar te verlenen gedurende een periode van 10 jaar (d.w.z. 2003-2012) en hun bijdrage in de exploitatieverliezen van 60 % te vervangen door een vooraf vastgesteld vast bedrag dat jaarlijks wordt uitbetaald.
- (24) In de onderstaande tabel (tabel 3) wordt een overzicht gegeven van de vroegere en toekomstige bijdragen van het Rijk en de regionale en lokale overheden ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE sinds 2001.

Tabel 2: Aan GAE verleende staatssteun ter dekking van verwachte exploitatieverliezen (in 1000 EUR) 2001-2016

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verwachte verliezen ⁽¹⁾	-1 264	-876	-943	-1 460	-2 112	-1 857	-1 638	-1 587
Rijk	7 200	0	0	0	0	0	0	0
Regionale en lokale aandeelhouders	847 ⁽²⁾	966 ⁽²⁾	1 021	1 021	1 021	1 021	1 021	1 021
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verwachte verliezen	-1 262	-1 257	-1 227	-1 171	-1 224	-1 070	-900	-546

⁸ Nota Regionale-luchthavenstrategie (RELUS) van 14 februari 1997.

⁹ Overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde NV en Overeenkomst baanverlenging en waarde luchthaventerrein Groningen Airport Eelde, 16 december 2003.

¹⁰ Overeenkomst Beëindiging Subsidierelatie Staat/Groningen Airport Eelde NV, 12 december 2001.

¹¹ Besluit van de provincie Groningen van 11 november 2003, besluit van de gemeente Assen van 18 december 2003, besluit van de gemeente Tynaarlo van 16 december 2003, besluit van de provincie Drenthe van 4 februari 2004.

Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
Regionale en lokale aandeelhouders	1 021	1 021	1 021	1 021	0	0	0	0
Totaalbedrag van de verwachte verliezen	-20 394							
Totaalbedrag van de exploitatiesteun	19 223							

(1) Inclusief verliezen als gevolg van het verbod van overheidswege op opleidingsvluchten met grote toestellen.

(2) Deze bedragen van regionale en lokale aandeelhouders komen overeen met 60 % van de daadwerkelijke exploitatieverliezen, aangezien zij uit hoofde van de oude regeling waren toegekend.

3. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

3.1. Toepasbaarheid van de staatssteunregels op de financiering van luchthavenactiviteiten

- (25) Tot voor kort werd de ontwikkeling van luchthavens vaak bepaald door louter territoriale overwegingen of, in een aantal gevallen, militaire behoeften. Luchthavens werden veeleer als een administratie dan als een commerciële onderneming geëxploiteerd. De concurrentie tussen luchthavens en luchthavenexploitanten was ook beperkt en heeft zich geleidelijk ontwikkeld. Gezien het bovenstaande beschouwde de Commissie de financiering van luchthavens en luchthaveninfrastructuur door de overheid tot dusver als een algemene economische beleidsmaatregel waarop de Commissie geen invloed kon uitoefenen op grond van de regels van het Verdrag inzake staatssteun¹².
- (26) De situatie is inmiddels gewijzigd. In het arrest "*Aéroports de Paris*" heeft het Gerecht verklaard dat de exploitatie van een luchthaven, inclusief het ter beschikking stellen van luchthaveninstallaties aan luchtvaartmaatschappijen en de verschillende dienstverrichters, een activiteit van economische aard is¹³. Na de uitspraak van dit arrest (december 2000) konden de exploitatie en de aanleg van luchthavens bijgevolg niet langer worden beschouwd als een door een administratie verrichte overheidstaak die buiten het staatssteuntoezicht valt.
- (27) In zijn arrest "*Flughafen Leipzig-Halle*" bevestigt het Gerecht dat het niet langer mogelijk is om a priori de toepassing van staatssteunvoorschriften op luchthavens uit te sluiten, aangezien de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit is¹⁴. Vanaf het moment dat een luchthaven een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm ervan en de wijze waarop zij wordt gefinancierd, is zij een onderneming als bedoeld in artikel 107, lid 1, van het EG-Verdrag en zijn de verdragsregels inzake staatssteun van toepassing¹⁵.
- (28) In het licht van de overwegingen (25) tot en met (27) is de Commissie van oordeel dat de lidstaten vóór het arrest van het Gerecht in de zaak *Aéroports de Paris* er terecht konden van uitgaan dat financieringsmaatregelen die definitief waren goedgekeurd vóór het arrest *Aéroports de Paris*, geen staatssteun vormden en derhalve niet bij de

¹² Mededeling inzake de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-Overeenkomst op steunmaatregelen van de Staten in de luchtvaartsector, PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5 (hierna "de luchtvaatrichtsnoeren 1994" genoemd).

¹³ Zie arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 12 december 2000, zaak T-128/98, *Aéroports de Paris / Commissie*, Jurispr. 2000, blz. II-3929, bevestigd door het Hof van Justitie in zijn arrest van 24 oktober 2002, zaak C-82/01, *Aéroports de Paris / Commissie*, Jurispr. 2002, blz. I-9297, punt 75 met verdere verwijzingen.

¹⁴ Zie arrest van 24 maart 2011, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH en Mitteldeutsche Flughafen AG / Commissie*, (nog niet gepubliceerd), met name de punten 105 en 106.

¹⁵ Zie met name de beschikking van de Commissie van 17 juni 2008 in zaak C 29/08, *Flughafen Frankfurt Hahn – Mogelijke staatssteun aan de luchthaven en de overeenkomst met Ryanair* (PB C 12 van 17.1.2009, blz. 6), punten 204 tot en met 208; besluit van de Commissie van 21 maart 2012 in zaak C 76/2002, *Brussels South Charleroi Airport – Mogelijke staatssteun aan de luchthaven en aan Ryanair* (PB C 248 van 17.8.2012, blz. 1).

Commissie dienden te worden aangemeld. Hieruit volgt dat de Commissie financieringsmaatregelen die definitief waren goedgekeurd vóór het arrest *Aéroports de Paris*, niet meer ter discussie kan stellen op grond van de staatssteunregels.

- (29) Bovendien vormen financieringsmaatregelen die definitief waren goedgekeurd voordat er in de luchthavensector sprake was van concurrentie, op het moment van de goedkeuring ervan geen staatssteun, en moeten zij op grond van artikel 1, onder b), v), van Verordening (EG) nr. 659/1999 als bestaande steun worden beschouwd¹⁶.
- (30) Aangezien de steun ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE definitief was toegekend vóór het arrest *Aéroports de Paris* en nieuwe steun is toegekend bij overeenkomsten en besluiten van 2001 en 2003, kan de Commissie concluderen dat de oude maatregel tot dan van kracht bleef en oordeelt zij overeenkomstig haar besluit van 19 november 2009 dat zij de in het kader van de oude maatregel toegekende bedragen niet ter discussie kan stellen. De Commissie zal haar beoordeling in dit besluit dan ook beperken tot de in 2001 en 2003 toegekende steun.
- (31) Aangezien de bijdragen voor exploitatiesteun van het Rijk (na 2001) en van regionale en lokale aandeelhouders (na 2003) zijn verleend na het arrest *Aéroports de Paris*, moeten zij op grond van artikel 107, lid 1, VWEU en de luchtvaarttrichtsnoeren 2014 als nieuwe potentiële steun worden beoordeeld.

3.2. Aanwezigheid van steun

- (32) Krachtens artikel 107, lid 1, VWEU "*zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.*"
- (33) Om als staatssteun in de zin van deze bepaling te worden aangemerkt, moet een maatregel voldoen aan de volgende cumulatieve voorwaarden:
- de maatregel moet met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend;
 - hij moet een economisch voordeel voor de begunstigde ondernemingen opleveren;
 - het voordeel moet selectief van aard zijn en
 - de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

¹⁶ 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, artikel 1, onder b), v), "steun die als bestaande steun wordt beschouwd, omdat kan worden vastgesteld dat hij op het moment van inwerkingtreding geen steun vormde, maar vervolgens steun is geworden vanwege de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, zonder dat de betrokken lidstaat er wijzigingen in heeft aangebracht".

Staatsmiddelen en toerekenbaarheid aan de staat

- (34) Het begrip staatssteun is van toepassing op elk voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd of door de staat zelf of door een intermediaire instantie in opdracht van de staat wordt verschaft¹⁷. Middelen van lokale overheden zijn voor de toepassing van artikel 107 VWEU staatsmiddelen¹⁸.
- (35) In het onderhavige geval worden de bijdragen ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE gefinancierd uit de rijksbegroting en de begrotingen van lokale en regionale overheden. Zij worden dus bekostigd met staatsmiddelen en zijn ook aan de staat toe te rekenen.

Economisch voordeel

- (36) De door het Rijk verleende bijdragen ter dekking van exploitatieverliezen en de middelen van de regionale en lokale overheden, die zijn verleend zonder enige vergoeding, hebben GAE bevrijd van de last om al haar exploitatieverliezen te dekken. Deze bijdragen leveren de luchthaven bijgevolg een economisch voordeel op.

Selectiviteit

- (37) Ingevolge artikel 107, lid 1, VWEU moet een maatregel "*bepaalde ondernemingen of bepaalde producties*" begunstigen om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt. De Commissie merkt op dat de bijdragen ter dekking van de exploitatieverliezen uitsluitend aan GAE zijn verleend. Deze bijdragen zijn dus selectieve maatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

- (38) Wanneer door een lidstaat verleende steun de positie van een onderneming versterkt ten opzichte van andere ondernemingen die op de interne markt concurreren, moet die steun worden geacht het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden. Volgens vaste rechtspraak¹⁹ kan een maatregel de concurrentie vervalsen wanneer de begunstigde van de steun met andere ondernemingen concurreert op markten die voor de concurrentie open staan.
- (39) Zoals hierboven uiteengezet, is de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit en vindt concurrentie plaats tussen luchthavens om passagiers en luchtvaartmaatschappijen aan te trekken. GAE concurreert derhalve met andere ondernemingen op een markt die openstaat voor concurrentie. Het economische voordeel dat GAE heeft ontvangen, versterkt haar positie ten opzichte van haar concurrenten op de Europese markt voor verrichters van luchthavendiensten.

¹⁷ Zie arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, *Frankrijk / Commissie* (hierna: "*Stardust Marine*" genoemd), Jurispr. 2002, blz. I-4397.

¹⁸ Zie arrest van 12 mei 2011, gevoegde zaken T-267/08 en T-279/08, *Nord-Pas-de-Calais*, nog niet gepubliceerd, punt 108.

¹⁹ Zie arrest van 30 april 1998, zaak T-214/95, *Vlaams Gewest / Commissie*, Jurispr. 1998, blz. II-717.

- (40) De betrokken overheidsfinanciering vervalst derhalve de mededinging of dreigt die te vervalsen, en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten op ongunstige wijze.

Conclusie

- (41) Om de bovengenoemde redenen concludeert de Commissie dat de na het arrest *Aéroports de Paris* verleende bijdragen van de Nederlandse centrale, regionale en lokale overheden ter dekking van de exploitatieverliezen van GAE staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (42) Aangezien de onderhavige subsidie niet vooraf door de Commissie was goedgekeurd, heeft Nederland het verbod van artikel 108, lid 3, VWEU niet in acht genomen.

3.3. Verenigbaarheid van de steun

- (43) De luchtvaatrichtsnoeren 2014 geven aan onder welke voorwaarden exploitatiesteun voor luchthavens verenigbaar met de interne markt kan worden verklaard in de zin van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU²⁰.
- (44) Overeenkomstig punt 137 van de luchtvaatrichtsnoeren 2014²¹ moeten de cumulatieve voorwaarden van onderdeel 5.1.2, met uitzondering van de punten 115, 119, 121, 122, 123, 126 tot en met 130, 132, 133 en 134, zijn vervuld om exploitatiesteun die is toegekend vóór de bekendmaking van deze richtsnoeren, verenigbaar met de interne markt te kunnen verklaren:
- a) de maatregel moet bijdragen aan een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang;
 - b) er moet behoefte zijn aan overheidsmaatregelen;
 - c) de steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument zijn om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te bereiken;
 - d) er moet een stimulerend effect zijn;
 - e) de steun moet tot het noodzakelijke minimum beperkt blijven en
 - f) ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten moeten worden vermeden.
- (45) Op 11 maart 2014 hebben de Nederlandse autoriteiten hun standpunt ten aanzien van de verenigbaarheid van de maatregel op grond van de luchtvaatrichtsnoeren 2014 kenbaar gemaakt.

a) Bijdrage aan een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang

- (46) Om luchthavens de tijd te geven zich aan een nieuwe marktrealiteit aan te passen en pu verstoringsen in het luchtverkeer en de ontsluiting van de regio's te voorkomen, zal exploitatiesteun voor luchthavens overeenkomstig onderdeel 5.1.2 van de

²⁰ Luchtvaatrichtsnoeren 2014, PB C 99 van 4.4.2014, punt 104.

²¹ Luchtvaatrichtsnoeren 2014, PB C 99 van 4.4.2014, punt 137.

luchtvaarttrichtsnoeren 2014 worden geacht bij te dragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang indien deze steun i) de mobiliteit van burgers in de Unie verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de Unie, of ii) de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de Unie bestrijdt, of iii) de regionale ontwikkeling bevordert.

- (47) De Nederlandse autoriteiten voeren aan dat het, gelet op de toegankelijkheidsvereisten voor Noord-Nederland, van fundamenteel belang was dat de luchthaven operationeel bleef tot zij rendabel werd. Er zijn geen andere luchthavens in de onmiddellijke nabijheid (100 km - 60 minuten reistijd) en de grootste luchthaven van Nederland, Schiphol (zelf overbelast), ligt op een afstand van 227 km en meer dan twee uur rijden. Bovendien zorgt de exploitatie van de luchthaven ook voor regionale ontwikkeling en werkgelegenheid.
- (48) Voorts zijn de activiteiten van de luchthaven er hoofdzakelijk op gericht te voorzien in specifieke bestemmingen naargelang van de seizoensgebonden vraag van de passagiers die gebruik maken van deze luchthaven. In dit verband worden winterbestemmingen naar de Canarische eilanden en Oostenrijk aangeboden en zomerbestemmingen naar de Middellandse Zee. Inwoners hebben de mogelijkheid om rechtstreeks vanuit de regio te vliegen in plaats van via verder gelegen luchthavens. Vluchten vanuit de regio bieden de betrokken burgers rechtsreekse reële voordelen.
- (49) De Commissie is van oordeel dat de voortzetting van de exploitatie van Groningen Airport Eelde de mobiliteit van de burgers van de Europese Unie en de connectiviteit van regio's verhoogt door te voorzien in een toegangspunt voor vluchten binnen de Europese Unie in het noorden van Nederland. Voorts is de voortzetting van de exploitatie van Groningen Airport Eelde bevorderlijk voor de regionale ontwikkeling in het noorden van Nederland. Bovendien dragen de exploitatie en de ontwikkeling van GAE ook bij tot de ontlasting van de luchthaven van Schiphol.
- (50) De Commissie concludeert derhalve dat de betrokken maatregelen beantwoorden aan een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.

b) Behoeftte aan overheidsmaatregelen

- (51) Om te beoordelen of staatssteun doeltreffend is voor het bereiken van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, dient overeenkomstig onderdeel 5.1.2, onder b), van de luchtvaarttrichtsnoeren 2014 het aan te pakken probleem duidelijk te worden vastgesteld. In dit verband moet met staatssteun voor een luchthaven een situatie worden beoogd waarin de steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt niet zelf tot stand kan brengen.
- (52) De Nederlandse autoriteiten voeren aan dat er behoefte was aan overheidsmaatregelen, aangezien de luchthaven niet in staat was particuliere financiering aan te trekken en moeilijkheden had om haar activiteiten te financieren. Volgens de Nederlandse autoriteiten had de luchthaven zonder de steun de markt moeten verlaten. Dankzij de

exploitatiesteun had de luchthaven de tijd om haar bedrijfsmodel te ontwikkelen en bij te sturen en uiteindelijk winstgevend te worden.

- (53) De Commissie erkent dat Groningen Airport Eelde een kleine regionale luchthaven is met ongeveer 200.000 passagiers per jaar, en dat zij haar exploitatiekosten onder de huidige marktomstandigheden niet volledig zou kunnen dekken. Er is bijgevolg behoefte aan overheidsmaatregelen.

c) Geschiktheid van de steunmaatregelen

- (54) Overeenkomstig onderdeel 5.1.2, onder c), van de luchtvaarttrichtsnoeren 2014 moeten steunmaatregelen ten behoeve van een luchthaven een geschikt instrument zijn om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te verwezenlijken. De lidstaat moet dan ook aantonen dat deze doelstelling niet had kunnen worden bereikt met andere, minder concurrentieverstorende beleids- of steuninstrumenten.
- (55) Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn de betrokken steunmaatregelen geschikt voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling van gemeenschappelijk belang die niet had kunnen worden bereikt met een ander, minder concurrentieverstorend beleidsinstrument.
- (56) Om de correcte prikkels te geven voor een doelmatig beheer van de luchthaven, is in het onderhavige geval het steunbedrag vooraf bepaald als een vast bedrag. Dit bedrag overbrugde de verwachte financieringskloof voor de exploitatiekosten die aan de hand van een vooraf opgesteld businessplan voor 2001 waren vastgesteld. De verwachte financieringskloof voor de exploitatiekosten werd deels als een vast, eenmalig bedrag en deels in tranches op jaarbasis uitgekeerd. Het doel was de exploitatiesteun geleidelijk af te bouwen tegen 2016.
- (57) De geschiktheid van de betrokken maatregelen is ook bevestigd door de daadwerkelijke resultaten van de luchthaven: in 2012 had GAE een exploitatietekort van 422 000 EUR. Uit het bijgewerkte businessplan dat GAE indiende voor 2013, blijkt dat GAE haar exploitatiekosten moet dekken tegen 2017. Het passagiersvervoer op Groningen Airport Eelde nam met 40 % toe van ongeveer 149 000 passagiers in 2011 tot ongeveer 208 000 passagiers in 2012, voornamelijk als gevolg van de komst van lagekostenmaatschappijen op de luchthaven.
- (58) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de betrokken maatregelen geschikt waren om de gewenste doelstelling van gemeenschappelijk belang te bereiken.

d) Aanwezigheid van een stimulerend effect

- (59) Volgens onderdeel 5.1.2, onder d), van de luchtvaarttrichtsnoeren 2014 is er een stimulerend effect op exploitatiesteun indien te verwachten valt dat het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven zonder de exploitatiesteun aanzienlijk zou afnemen. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met

de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen op de betrokken luchthaven.

- (60) De Nederlandse autoriteiten voeren aan dat de omvang van de activiteiten op GAE zonder de steun ernstig zou worden getroffen en zou afnemen, waardoor de luchthaven uiteindelijk de markt zou moeten verlaten als gevolg van de niet-gedekte exploitatieverliezen.
- (61) Gelet op het voorafgaande is de Commissie van oordeel dat de betrokken steunmaatregelen een stimulerend effect hadden.

e) Evenredigheid van het steunbedrag (steun beperkt tot een minimum)

- (62) Om evenredig te zijn, moet exploitatiesteun voor luchthavens overeenkomstig onderdeel 5.1.2, onder e), van de luchtvaarttrichtsnoeren 2014 worden beperkt tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden
- (63) In het onderhavige geval hebben de Nederlandse autoriteiten het bedrag van de exploitatiesteun vastgesteld op basis van een vooraf opgesteld businessplan en hebben zij het beperkt tot de financieringsbehoeften van de luchthaven.
- (64) Zoals gezegd zijn de parameters van dit businessplan verder bevestigd door de daadwerkelijke resultaten van de luchthaven: zo had GAE in 2012 een exploitatietekort van 422 000 EUR. Uit het bijgewerkte businessplan dat GAE indiende voor 2013, blijkt dat GAE haar exploitatiekosten tegen 2017 moet dekken. Het passagiersvervoer op Groningen Airport Eelde nam met 40 % toe van ongeveer 149 000 passagiers in 2011 tot ongeveer 208 000 passagiers in 2012, voornamelijk als gevolg van de komst van lagekostenmaatschappijen op de luchthaven.
- (65) Gelet op het voorafgaande merkt de Commissie op dat de Nederlandse autoriteiten reeds in 2001 hadden besloten de exploitatiesteun ten gunste van Groningen Airport Eelde geleidelijk af te bouwen. De Commissie wijst er in dit verband op dat de exploitatiesteun gedurende deze periode de luchthaven in staat heeft gesteld haar bedrijfsmodel aan te passen, te groeien en winstgevend te worden.
- (66) Bovendien was het steunbedrag beperkt tot de verwachte exploitatieverliezen op basis van een vooraf opgesteld businessplan. Dit vooraf opgesteld businessplan van GAE eefft de weg voor een volledige dekking van de operationele kosten tegen 2017.
- (67) De Commissie is dan ook van oordeel dat het bedrag van de exploitatiesteun in het onderhavige geval evenredig was en beperkt was tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.

f) Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen lidstaten

- (68) Overeenkomstig onderdeel 5.1.2, onder f) van de luchtvaartrietsnoeren 2014 moet bij de beoordeling van de verenigbaarheid van exploitatiesteun rekening worden gehouden met de concurrentievervalsingen en de gevolgen voor het handelsverkeer.
- (69) In het onderhavige geval merkt de Commissie op dat er in het verzorgingsgebied van GAE geen andere luchthavens zijn binnen een afstand van 100 km of 60 minuten reistijd. Luchthavens in de nabijheid van Groningen Airport Eelde zijn Lelystad (143 km, 1 uur 18 minuten), Münster-Osnabrück (175 km, 1 uur 49 minuten met de auto), Bremen (189 km, 1 uur 53 minuten met de auto), Amsterdam Schiphol (202 km, 1 uur 52 minuten met de auto), Rotterdam Den Haag (242 km, 2 uur 14 minuten met de auto), Eindhoven (243 km, 2 uur 11 minuten met de auto), Weeze (243 km, 2 uur 16 minuten met de auto) en Düsseldorf (256 km, 2 uur 27 minuten met de auto).
- (70) Om de negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer verder te beperken, moet de infrastructuur van GAE volgens de Nederlandse autoriteiten openstaan en open blijven staan voor alle potentiële gebruikers en mag zij niet gebonden zijn aan één specifieke gebruiker.
- (71) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de negatieve effecten op de mededinging en de handel tussen de lidstaten tot een minimum worden beperkt.

Conclusie

- (72) Gelet op het voorafgaande concludeert de Commissie dat de maatregelen op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.

4. BESLUIT

De Europese Commissie heeft derhalve besloten geen bezwaar te maken tegen de betrokken maatregelen op grond van het feit dat:

- de onherroepelijk verleende dekking van de exploitatieverliezen van Groningen Airport Eelde NV ten bedrage van 19,2 miljoen EUR voor de periode 2001 - 2016 exploitatiesteun vormt die op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU verenigbaar is met de interne markt.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens bevat die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en

bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op de volgende internetsite:

http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/state_aids_texts_nl.htm.

Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of per faxbericht te worden gericht aan:

Europese commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
1049 Brussel
BELGIË
Faxnr.: +32 22961242

Met bijzondere hoogachting,
Voor de Commissie

Joaquin ALMUNIA
Vicevoorzitter