

AANTEKENEN.

Europese Commissie,
Directeur-Generaal van de Juridische Dienst, de heer Michel Petite,
B-1049 BRUSSEL.

<i>Datum</i>	<i>Inlichtingen toestel</i>	<i>Uw kenmerk</i>
30 juli 2007	4876	
<i>Onderwerp</i>		<i>Ons nummer</i>
Aanwijzing Luchtvaartterrein Eelde staatssteun		200603116/1

Aan de Europese Commissie,

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State acht het, onder verwijzing naar de Bekendmaking van de Commissie van 1995 betreffende de samenwerking tussen nationale rechterlijke instanties en de Commissie op het gebied van steunmaatregelen van de staten (95/C 312/07), in het kader van een bij haar aanhangig geschil van belang om vragen voor te leggen aan de Europese Commissie. Deze vragen hebben onder meer betrekking op de betekenis van de Mededeling van de Commissie van 10 december 1994 (Pb 94/C 350/07) en de Mededeling van de Commissie van 9 december 2005 (Pb 2005/C 312/01). De betekenis van genoemde mededelingen is van belang voor de beoordeling van het geschil.

De vragen worden voorafgegaan door een korte probleemschets. Voorts wordt op enkele vragen een korte toelichting gegeven.

Bij besluit van 15 mei 2001 hebben de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Verkeer en Waterstaat (verder: verweerders) het besluit van 1 oktober 1959, no. TW/14962, waarbij het luchtvaartterrein Eelde is aangewezen, gewijzigd en toepassing gegeven aan artikel 26 van de Luchtvaartwet in samenhang met artikel 37 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor het luchtvaartterrein Eelde. Bij besluit van 14 maart 2006, no. HDJZ/LUV/2006-226, hebben verweerders beslist op de tegen deze besluiten ingediende bezwaren.

Aanhangig bij de Afdeling zijn beroepen tegen deze beslissing op de bezwaren (zaaknummer 200603116/1). Een aantal appellanten stelt dat de bijdrage van de Staat aan de exploitant van de luchthaven ten behoeve van baanverlenging moest worden aangemeld bij de Europese Commissie omdat het een steunmaatregel betreft. De beroepen van appellanten tegen het besluit zijn op 8 mei 2007 ter zitting door de Afdeling behandeld.

In het in geding zijnde besluit is onder meer opgenomen dat de huidige start- en landingsbaan zal worden verlengd. Baanverlenging heeft tot gevolg dat de gebruiksmogelijkheden van de luchthaven worden vergroot, waardoor de concurrentiepositie van deze luchthaven ten opzichte van andere luchthavens verbetert. Volgens verweerders is dit nodig, omdat de exploitatie van de luchthaven thans verliesgevend is. Capaciteitsvergroting zorgt ervoor dat de continuïteit van de bedrijfsvoering wordt gewaarborgd. Dit is volgens verweerders nodig voor de ontsluiting van het noorden van Nederland en daarmee de regionale economie. Er is geen openbare dienstverplichting opgelegd.

Het gemiddelde jaarlijkse verkeer op de luchthaven bedraagt volgens verweerders maximaal één miljoen passagiers. De betreffende luchthaven wordt geëxploiteerd door een naamloze vennootschap. De aandeelhouders zijn twee provincies en drie gemeenten. Vast staat dat deze vennootschap economische activiteiten ontplooit.

De aanleg van de verlengde baan zal worden gefinancierd door middel van een bijdrage van voornoemde ministers van ongeveer €18 miljoen, waartoe blijkens het verhandelde ter zitting een overeenkomst is gesloten tussen de Staat der Nederlanden en de naamloze vennootschap. Genoemd bedrag is door de Staat reeds in 2003 aan de naamloze vennootschap betaald. Een deel van deze door de Staat ter beschikking gestelde bijdrage is door de luchthaven reeds aangewend ten behoeve van de aankoop van gronden en woningen ter voorbereiding van de aanleg van de verlengde baan. Ter zitting is gebleken dat in de voornoemde overeenkomst tussen de Staat en de naamloze vennootschap is bepaald dat de betaalde bijdrage moet worden gerestitueerd indien van de verlenging van de baan wordt afgezien.

De vragen

In de eerste plaats wordt door verweerders gesteld dat bij de totstandkoming van de Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel (Wet van 21 december 1955, Stb. 622) is bepaald dat de kosten voor infrastructuur voor rekening van de Staat komen. Door verweerders wordt betoogd dat de financiële betrokkenheid van de Staat bij de genoemde luchtvaartterreinen zijn oorsprong in voornoemde wet vindt, en dat daaruit voortvloeit dat sprake is van zogenoemde bestaande steun (steun die reeds voor de inwerkingtreding van het EEG-verdrag op 1 januari 1958 bestond). Voornoemde wet strekte tot de oprichting van naamloze vennootschappen met daarin bij wet vastgestelde belangen van de Staat. In de wet, noch in de toelichting worden concrete bedragen genoemd of toezeggingen gedaan¹. De wet en de memorie van toelichting daarbij zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

¹ Verweerder heeft verklaard dat het rijk sindsdien (tot de beëindiging van de financiële betrokkenheid van het rijk bij de regionale luchthavens en de verzelfstandiging van deze luchthavens in de periode 2001-2004) de kosten, verbonden aan het gereed maken van het terrein voor het landen en opstijgen van vliegtuigen, zoals egalisatie en drainage, aanleg van startbanen, geheel voor rekening heeft genomen en de overige kosten, zoals de kosten van grondaankoop, gebouwaankoop, verlichting en andere technische voorzieningen, voor 40%.

Vraag 1:

Valt de bijdrage onder de werking van de artikelen 87/88 van het Verdrag? Kan een bijdrage die in 2003 is verleend aan een luchthaven, gelet op de Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel en gelet op Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 (oud) van het EG-verdrag, worden aangemerkt als bestaande steun, of is sprake van nieuwe steun?

De Commissie heeft, voor zover voor dit geschil van belang, twee mededelingen uitgebracht waarin zij haar interpretatie van artikel 87 en 88 van het EG-verdrag heeft neergelegd.

De Commissie heeft op 10 december 1994 een Mededeling gepubliceerd omtrent staatssteunelementen in de luchtvaartsector (Pb 94/C 350/07). In deze Mededeling staat onder meer dat de aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande infrastructuur (zoals onder meer luchthavens) een algemene economische maatregel is waarop de Commissie geen invloed kan uitoefenen op grond van de voorschriften inzake steunmaatregelen van de Staten van het Verdrag. Besluiten over infrastructuurontwikkeling vallen buiten het bestek van deze mededeling wanneer zij beantwoorden aan planningbehoeften of uitvoering geven aan nationale beleidsinitiatieven op het gebied van milieu en vervoer. Dit algemene principe geldt alleen voor de aanleg van infrastructuur door de Lidstaten en speelt geen rol bij de beoordeling van eventuele steunelementen die voortvloeien uit een voorkeursbehandeling voor bepaalde maatschappijen bij het gebruik van de infrastructuur.

De Commissie heeft op 9 december 2005 een Mededeling gepubliceerd inzake communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (Pb 2005/C 312/01). In deze Mededeling staat onder meer dat een luchthaven die zich bezighoudt met economische activiteiten die losstaan van haar juridische statuut en haar financieringswijze, een onderneming betreft, waarop de regels van het Verdrag inzake staatssteun van toepassing zijn. Onder punt 31 staat verder dat het beheer en de exploitatie van luchthavens economische activiteiten zijn, en dat de luchthavenbeheerder dus in principe een economische activiteit uitoefent waarop de regels betreffende staatssteun van toepassing zijn.

Vraag 2:

Volgt uit de Mededeling uit 1994 dat bijdragen van de Lidstaten ten behoeve van de aanleg van luchtvaartinfrastructuur enkel behoeven te worden aangemeld als met die infrastructuur een bevoordeling van een luchtvaartmaatschappij wordt bewerkstelligd?

Vraag 3:

Is in het kader van de Mededeling uit 1994 relevant of de bijdrage wordt gedaan aan de beheerder van de luchthaven, een naamloze vennootschap? Is in dat kader relevant dat de aandelen van die vennootschap in handen zijn van regionale overheden?

Vraag 4:

Is in het kader van de Mededeling uit 1994 relevant of door de aanleg van de luchtvaartinfrastructuur voor de beheerder een verbeterde concurrentiepositie ontstaat ten opzichte van andere luchthavens?

Vraag 5:

Kan uit de Mededeling uit 2005 worden opgemaakt dat een bijdrage van het rijk aan een vennootschap, waarvan de aandeelhouders overheden zijn, ten behoeve van de aanleg van een infrastructurele maatregel die als gevolg heeft dat de concurrentiepositie van de luchthaven verbetert, moet worden aangemeld bij de Commissie? Is hierbij nog van betekenis dat de betaling van de bijdrage onder genoemde voorwaarde heeft plaats gevonden voordat de Mededeling uit 2005 bekend is gemaakt?

Vraag 6:

Wat is de verhouding van de Mededeling uit 1994 ten opzichte van de Mededeling uit 2005 ten aanzien van financiering van luchtvaartinfrastructuur? Kan uit punten 18 en 19 van de Mededeling uit 2005 worden opgemaakt dat een bijdrage van het rijk aan een vennootschap, waarvan de aandeelhouders overheden zijn, ten behoeve van de aanleg van een infrastructurele maatregel die als gevolg heeft dat de concurrentiepositie van de luchthavenbeheerder verbetert, ook onder de werking van de Mededeling uit 1994 moet worden aangemeld bij de Commissie?

Vraag 7:

Zijn er, naast beide Mededelingen, relevante beschikkingen of andere (informele) besluiten van de Commissie die voor de afhandeling van deze zaak van belang zijn? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de zaak Ryan Air (T-196/04), aanhangig bij het Gerecht?

Vraag 8:

Welke rol speelt het arrest *Aéroports de Paris* (Juris. 2000, p. II-03929, T-128/98) bij de vraag of de maatregel op het moment dat zij werd genomen door de lidstaat als staatsteun in de zin van artikel 87, eerste lid EG-verdrag diende te worden beschouwd en dus – voor zover het nieuwe steun betreft – op de voet van artikel 88, derde lid, van het EG-verdrag bij de Commissie had moeten worden aangemeld? Is daarbij nog van belang dat de maatregel in 2003 is genomen maar onder voorwaarde van het daadwerkelijk verlengen van de baan is verleend, wat enkel mogelijk is na het onherroepelijk worden van het in het geding zijnde besluit?

De Afdeling zou een zo spoedig mogelijk antwoord op bovengenoemde vragen zeer op prijs stellen. Indien bij de Commissie behoefte bestaat aan nadere informatie dan is de Afdeling uiteraard gaarne bereid die te verschaffen.

Hoogachtend,

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak,



Mr. P.J.J. van Buuren

Bijlage:

Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de
luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel (Wet van 21 december 1955,
Stb. 622) + Memorie van Toelichting



EUROPESE COMMISSIE

JURIDISCHE DIENST
De Directeur-generaal

Brussel, 23 november 2007

PER FAX EN PER AANGETEKENDE POST

Raad van State,
Postbus 20019,
2500 EA 's-Gravenhage
NEDERLAND
Telefax 00-31-70-3 65 13 80

RAAD VAN STATE	
INGEKOMEN	
29 NOV 2007	
ZAANKR.	21 / 12 / 2007
AAN:	RAAD VAN STATE
BEHANDELT DOOR:	FAK:

Geachte heer van Buuren,

Betreft: Aanwijzing Luchtvaartterrein Eelde, staatssteun, uw kenmerk 200603116/1

1. Ik dank u voor uw brief van 30 juli 2007, waarbij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de Europese Commissie bepaalde vragen stelt in verband met de staatssteunregels van het EG-Verdrag. Deze vragen houden in het bijzonder verband met het bedrag van 18 miljoen euro dat de Nederlandse Staat heeft betaald aan de vennootschap die een regionale luchthaven nabij Eelde exploiteert, ten behoeve van baanverlenging. Ik excuseer mij voor het feit dat de beantwoording van deze vraag langer heeft geduurd dan ik oorspronkelijk had gehoopt. Dit is vooral het gevolg van het feit dat, teneinde de Directoraten-Generaal TREN (Transport en Energie), COMP (concurrentie) en SG (Secretariaat-Generaal naar behoren te kunnen consulteren, Uw vragen in het Engels vertaald zijn, en dit antwoord oorspronkelijk in het Engels is opgesteld.

Europese Commissie, B-1049 Brussel - België - Kantoor: N-85 4/28.
Telefoon: doorkiesnummer (+32-2) 299.81.86, centrale (+32-2) 299.11.11. Fax: (+32-2) 296.43.08.
Telex: COMEU B 21877. Telegramadres: COMEUR Brussels.

* Document van de Commissie beschermd overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43).

2. Ik dien te beklemtonen dat uiteraard het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de Gemeenschapsinstelling is die tot taak heeft een definitieve en bindende uitlegging van het Gemeenschapsrecht te geven. In overleg met bovengenoemde andere diensten van de Commissie, en met name het directoraat-generaal Energie en vervoer (DG TREN) van de Commissie, dat het leidende DG is voor staatssteunkwesties op het gebied van vervoer, beantwoord ik niettemin uw vragen als volgt.
3. Ik dien vooraf op te merken dat ik in het kader van dit dossier (een kopie van) twee brieven van de heer Lindenberg en mevrouw Lindenberg-Veendorp heb ontvangen, die kennelijk (twee van de) appellanten zijn in het beroep dat bij de Raad van State aanhangig is. De ene brief houdt direct verband met de vragen die in uw brief zijn gesteld. De andere brief is een klacht die is ingediend bij Commissaris Kroes (die de klacht heeft overgemaakt aan Commissaris Barrot, aangezien hij verantwoordelijk is voor staatssteun in de vervoerssector). De Commissie baseert zich echter uitsluitend op de feiten zoals deze in uw brief zijn uiteengezet. Voorzover nodig zal de Commissie in een latere fase aan genoemde brieven (en in het bijzonder aan de klacht) gevolg geven. Deze brief heeft derhalve geen betrekking op feiten of beweringen in genoemde brieven die niet in uw brief ter sprake komen.

VRAAG 1

a) Eerste onderdeel: „Valt de bijdrage onder de werking van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag?”

Antwoord

4. Om een maatregel als staatssteun in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag te kunnen aanmerken, moet aan vier voorwaarden voldaan zijn, waarvan sommige verder kunnen worden opgesplitst (zie onder meer het arrest van 22 juni 2005 in gevoegde zaken C-182/03 en C-217/03, België en Forum 187/Commissie, Jurispr. 2005, blz. I-5479). De Commissie zal deze voorwaarden bespreken, weliswaar in een licht andere volgorde.

I. Staatsmiddelen en toerekenbaarheid

a) Staatsmiddelen. Om te beginnen moet de maatregel met staatsmiddelen zijn bekostigd. Dit is duidelijk het geval in deze zaak, aangezien de middelen uit de begroting van de Nederlandse Staat komen.

b) Toerekenbaarheid. Voorts moet de maatregel aan een overheid kunnen worden toegerekend. Aangezien twee ministers tot de toekenning van het geld hebben besloten, is duidelijk ook aan deze voorwaarde voldaan.

II. Beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en vervalsing van de mededinging

De steun verlicht duidelijk de financiële last die op de luchthavenbeheerder rust en versterkt zijn positie ten opzichte van andere luchthavens. Zoals de Raad van State zelf onderstreept in de inleiding op de vragen, heeft baanverlenging tot gevolg dat de gebruiksmogelijkheden van de luchthaven worden vergroot, waardoor de concurrentiepositie van deze luchthaven ten opzichte van andere luchthavens verbetert. Zonder staatstussenkomst zouden deze kosten voor rekening komen van de luchthavenbeheerder. Indien (een deel van) de kosten van de verlenging niet voor rekening van de staat zou komen, zou de verlenging misschien niet worden gerealiseerd waardoor de luchthaven verliesgevend zou blijven en mogelijk failliet zou gaan. In die omstandigheden is het duidelijk dat de subsidie de handel tussen lidstaten en de mededinging tussen luchthavens in verschillende lidstaten beïnvloedt.

Dit standpunt is ook ingenomen in verschillende recente beschikkingen van de Commissie.

Zie bijvoorbeeld de beschikking tot opening van de procedure van Art. 88 lid 2 EG in zaak Luchthaven Lübeck, punt 87 (bijlage I bij dit antwoord): „De betrokken maatregelen beïnvloeden de handel tussen lidstaten, aangezien zij betrekking hebben op een vennootschap wier activiteit naar haar aard rechtstreeks de handel beïnvloedt en het geheel van de gemeenschappelijke markt bestrijkt. Bovendien vervalsen zij de mededinging op deze markt of dreigen zij deze te vervalsen, aangezien zij gelden voor één enkele onderneming die concurreert met andere luchthavenbeheerders in de Gemeenschap.”

Zie tevens de beschikking tot opening van de procedure van Art. 88 lid 2 EG in zaak Luchthaven Dortmund, punt 62 (bijlage II bij dit antwoord), waarin is opgemerkt dat potentiële passagiers bereid zijn twee uur en langer te reizen om hun luchthaven van vertrek te bereiken. In die zaak werd geconcludeerd dat de luchthaven van Dortmund concurreert met bepaalde andere Duitse luchthavens, doch mogelijk ook met luchthavens in België en Nederland die dicht bij de grens met Duitsland zijn gelegen.

III. De maatregel moet selectief zijn

Aan deze voorwaarde is voldaan, in het bijzonder omdat slechts één luchthaven door deze maatregel wordt bevoordeeld. (Overigens, zelfs indien de wet van 21 december 1955 de grondslag voor subsidies aan één of enkele luchthavens zou vormen, zou nog steeds aan deze voorwaarde zijn voldaan).

IV. De maatregel a) bevoordeelt één of meerdere b) ondernemingen

a) Voordeel?

Het blijkt duidelijk dat de maatregel de luchthavenbeheerder een voordeel verschaft. De luchthavenbeheerder lijkt de subsidie te ontvangen zonder dat daar enige verplichting tot terugbetaling tegenover staat, en a fortiori zonder een verplichting om aan de staat rente,

huur of een andere vorm van compensatie te betalen die zou overeenstemmen met de waarde van de baanverlenging.

b) Is de begunstigde een onderneming?

Ten slotte blijkt ook dat de luchthavenbeheerder een onderneming is in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag. Zowel het Gerecht van eerste aanleg als het Hof van Justitie hebben in de arresten *Aéroports de Paris* (arrest van 12 december 2000 in zaak T-128/98 en arrest van 24 oktober 2002 in zaak C-82/01 P) verklaard dat wanneer luchthaveninstallaties ter beschikking worden gesteld van luchtvaartmaatschappijen en verschillende dienstverrichters, tegen betaling van een vergoeding waarvan het tarief vrij is vastgesteld, dit een activiteit van economische aard is.

Het antwoord van de Commissie op het eerste onderdeel van de eerste vraag luidt derhalve dat de bijdrage binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag valt.

b) Tweede onderdeel: „Kan een bijdrage die in 2003 is verleend aan een luchthaven, gelet op de Wet houdende oprichting van naamloze vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel en gelet op Verordening (EG) nr. 659/99 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 (oud) van het EG-Verdrag, worden aangemerkt als bestaande steun, of is er sprake van nieuwe steun?”

Antwoord

Nee, die bijdrage kan niet als bestaande steun worden beschouwd.

De wet van 21 december 1955 is uiterst summier en voorziet eigenlijk louter in de financiële participatie van de Nederlandse Staat in de oprichting van de naamloze vennootschap die de luchthaven beheert (en derhalve in haar kapitaal). Ofschoon de uitlegging van nationale wetgeving in de eerste plaats een taak van de nationale rechter is, begrijpt de Commissie de memorie van toelichting bij de wet, die de Raad van State bij zijn vragen heeft gevoegd, niet in die zin dat er voor de Nederlandse Staat door die wet de verplichting is ontstaan om in de toekomst financiële bijdragen te leveren, doch louter in die zin dat de Nederlandse Staat een deel van die participatie niet in contanten hoefde te betalen, omdat hij reeds 100 % van bepaalde kosten had betaald en 40 % van bepaalde andere kosten om de luchthaven operationeel te maken.

Voorts antwoordde de Nederlandse regering op een vraag van de commissie van het Nederlandse parlement die de ontwerpwet onderzocht, uitdrukkelijk dat indien de vennootschap vers kapitaal nodig zou hebben, de bestaande aandeelhouders – waaronder de Nederlandse Staat – uiteraard niet verplicht zouden zijn dit te verstrekken. (Memorie van antwoord (stuk nummer 5), p.3, midden van linkerkolom). De Nederlandse regering verklaarde dat pas wanneer die vraag zou rijzen, zou worden besloten welk gevolg passend zou zijn. In die omstandigheden kan niet worden gesteld dat de in 2003 toegekende bijdrage resulteert uit een duidelijke verplichting die krachtens de wet van 1955 op de Nederlandse Staat zou rusten. De bijdrage kan derhalve niet als bestaande steun worden beschouwd.

De Commissie verwijst in dit verband naar de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen inzake het onderscheid tussen bestaande en nieuwe steun, en met name de arresten *Namur-Les assurances du crédit* (C-44/93, Jur. 1994 I-3829) en *Gibraltar t Commissie* (T-195/01 en T-201/01, Jur. 2002, II-2309).

Vraag 2

Volgt uit de mededeling uit 1994 dat bijdragen van de lidstaten ten behoeve van de aanleg van luchtvaartinfrastructuur enkel behoeven te worden aangemeld als met die infrastructuur een bevoordeling van een luchtvaartmaatschappij wordt bewerkstelligd?

Antwoord

In deze zaak is de vennootschap die met de gesubsidieerde infrastructuur wordt bevoordeeld, de luchthavenbeheerder zelf. In bovengenoemde arresten *Aéroports de Paris* is verduidelijkt dat beheerders van luchthaveninfrastructuur ondernemingen zijn. De Commissie wenst er in dit verband tevens op te wijzen dat volgens vaste rechtspraak

staatssteun een objectief begrip is dat in artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag is omschreven en door het Hof van Justitie moet worden uitgelegd. Zie bijvoorbeeld het arrest van 16 mei 2000 in zaak C-83/98 P, Ladbroke, Jurispr. 2000, blz. I-3271, punt 25.

Op het ogenblik van de toekenning van de betrokken steun volgde derhalve uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat de bijdrage moest worden aangemeld op grond van artikel 88, lid 3, laatste zin, van het EG-Verdrag. Dit is bevestigd in de mededeling van 2005 en is door de Commissie toegepast in alle recente beschikkingen in verband met steun aan luchthavens.

Steun voor infrastructuur, waaronder steun die vanaf 2000 en derhalve vóór de bekendmaking van de mededeling van 2005 was toegekend, kwam bijvoorbeeld onder meer aan bod in het besluit van de Commissie om in bovengenoemde zaak van de luchthaven van Lübeck de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden. Zie met name de punten 71 tot en met 77:

„71. Tot voor kort volgde de ontwikkeling van luchthavens vaak een zuiver territoriale logica of, in bepaalde gevallen, militaire overwegingen. Hun werking werd georganiseerd als onderdeel van het bestuur en niet zoals in een commerciële onderneming.

72. In die omstandigheden werd de financiering van luchthavens en luchthaveninfrastructuur geacht deel uit te maken van het overheidsbeleid, zodat er in beginsel dienaangaande geen staatssteunkwesties rezen.

73. De voorbije jaren is er echter verandering gekomen in deze situatie. In bepaalde gevallen blijven ruimtelijke ordening en administratieve structuren nog wel de ontwikkelingen dicteren, maar vele luchthavens staan niet meer onder staatstoezicht, maar worden door regio's dan wel publieke maatschappijen gecontroleerd of zijn in particuliere handen overgegaan. De overgang naar de particuliere sector verliep gewoonlijk via een privatiseringsproces of een geleidelijke openstelling van het kapitaal. De voorbije jaren hebben durfkapitalisten en investerings- en pensioenfondsen grote interesse getoond voor het verwerven van luchthavens.

74. Als gevolg daarvan heeft de luchthavenindustrie in de Gemeenschap de voorbije jaren fundamentele structurele veranderingen ondergaan, die niet alleen een grote belangstelling van de particuliere investeerders voor de luchthavensector weerspiegelen, maar ook een veranderde houding van de overheid ten aanzien van particuliere participatie in de ontwikkeling van luchthavens. Een en ander heeft geleid tot een grotere diversiteit en complexiteit van de door luchthavens vervulde functies.

75. Deze recente wijzigingen hebben ook geleid tot een wijziging in de commerciële verhoudingen tussen luchthavens. Terwijl luchthavens in het verleden doorgaans werden beheerd als infrastructuren die moesten zorgen voor toegankelijkheid en territoriale ontwikkeling, hebben de voorbije jaren meer en meer luchthavens commerciële doelstellingen gekregen en treden zij bij het aantrekken van luchtverkeer met elkaar in concurrentie.

76. De wijzigende aard van luchthavens moet derhalve in aanmerking worden genomen bij de juridische toetsing van hun activiteiten aan de staatssteunregels. De aanleg en de werking van luchthavens kunnen niet langer worden beschouwd als een overheidstaak, die in beginsel buiten de werkingssfeer van de staatssteuncontrole valt. Dit heeft ertoe geleid dat het Gerecht van eerste aanleg in 2000 heeft geoordeeld dat de werking van een

grote internationale luchthaven een economische activiteit vormt. Gelet op de voortdurende ontwikkelingen in de sector heeft de Commissie in haar richtsnoeren van 2005 deze benadering uitgebreid tot allerlei soorten luchthavens, waaronder kleinere luchthavens (zoals de luchthaven waarop dit besluit betrekking heeft).

77. In het licht van deze recente transformatie is de Commissie van oordeel dat het sedert 2000 niet langer mogelijk is de toepassing van de staatssteunregels op luchthavens a priori uit te sluiten en derhalve zal zij in deze zaak deze regels vanaf dit jaar volledig toepassen.”

Vraag 3

Is in het kader van de mededeling uit 1994 relevant of de bijdrage wordt gedaan aan de beheerder van de luchthaven, een naamloze vennootschap? Is in dat kader relevant dat de aandelen van die vennootschap in handen zijn van regionale overheden?

Antwoord, op beide vragen:

Om te bepalen of een financiële bijdrage van de staat aan een luchthavenbeheerder staatssteun vormt in de zin van artikel 87, lid 1, is het niet relevant of de aandelen van de vennootschap in handen zijn van regionale overheden. De vraag of de vennootschap, met name in het licht van de activiteiten waarvoor de bijdrage wordt betaald, een onderneming is in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, hangt niet af van wie eigenaar van haar aandelen is. Zie bijvoorbeeld het arrest van 15 maart 1994 in zaak C-387/92, Banco Exterior de España, Jurispr. 1994, blz. I-877, punt 11: „[...] artikel 92 [heeft] betrekking op alle ondernemingen, particuliere zowel als openbare, en op alle producties van die ondernemingen [...]”

Zo is in de beschikking in zaak NN 21/2006, Luchthaven UK City of Derry, de vennootschap als een onderneming beschouwd en de maatregel als steun, waarbij het feit dat de luchthaven in handen is van een overheid (Derry City Council) niet relevant werd geacht (punt 4 van de beschikking, Bijlage III).

Vraag 4

Is in het kader van de mededeling uit 1994 relevant of door de aanleg van de luchtvaartinfrastructuur voor de beheerder een verbeterde concurrentiepositie ontstaat ten opzichte van andere luchthavens?

Antwoord

Zie de antwoorden op de vragen 1a en 2: dit feit wijst erop dat de maatregel de onderneming een voordeel verschaft, de handel tussen de lidstaten beïnvloedt en de mededinging vervalst.

Vraag 5

a) Kan uit de mededeling uit 2005 worden opgemaakt dat een bijdrage van het rijk aan een vennootschap, waarvan de aandeelhouders overheden zijn, ten behoeve van de aanleg van een infrastructurele maatregel die als gevolg heeft dat de concurrentiepositie van de luchthaven verbetert, moet worden aangemeld bij de Commissie?

Antwoord

Ja, dit volgt met name uit de punten 60 en 61 van de mededeling van 2005.

b) Is hierbij nog van betekenis dat de betaling van de bijdrage onder genoemde voorwaarde heeft plaatsgevonden voordat de mededeling uit 1995 bekend is gemaakt?

Antwoord

Nee, zie de antwoorden op de vragen 1a en 2.

Vraag 6

a) Wat is de verhouding van de mededeling uit 1994 ten opzichte van de mededeling uit 2005 ten aanzien van financiering van luchtvaartinfrastructuur?

Antwoord

In verband met de financiering van luchthaveninfrastructuur verschilt de mededeling van 2005 in twee opzichten van de mededeling van 2004. Om te beginnen wordt verduidelijkt dat in het licht van de arresten *Aéroports de Paris* het verstrekken van luchthaveninfrastructuur aan de luchthavenbeheerder door een lidstaat staatssteun kan vormen en in voorkomend geval bij de Commissie moet worden aangemeld. Ten tweede worden criteria vastgesteld waaronder dergelijke steun verenigbaar kan worden verklaard.

b) Kan uit punten 18 en 19 van de mededeling uit 2005 worden opgemaakt dat een bijdrage van het rijk aan een vennootschap, waarvan de aandeelhouders overheden zijn, ten behoeve van de aanleg van een infrastructurele maatregel die als gevolg heeft dat de concurrentiepositie van de luchthavenbeheerder verbetert, ook onder de werking van de mededeling uit 1994 moet worden aangemeld bij de Commissie?

Antwoord

Zoals hierboven uitgelegd, waren bepaalde aspecten van de mededeling van 1994 reeds verduidelijkt op het ogenblik waarop in deze zaak de steun is verleend, en met name door de arresten *Aéroports de Paris*. Zie de antwoorden op de vragen 1a en 2.

Vraag 7

a) Zijn er, naast beide mededelingen, relevante beschikkingen of andere (informele) besluiten van de Commissie die voor de afhandeling van deze zaak van belang zijn?

Antwoord

Ja, zie de hierboven reeds genoemde beschikkingen alsmede de beschikking in zaak N 491/06, *Tortoli Arbatax* (bijlage IV) en de beschikking inzake *Luchthaven Tampere*.

b) Wat is de stand van zaken met betrekking tot de zaak *Ryanair* (T-196/04), aanhangig bij het Gerecht?

Antwoord

De schriftelijke procedure is beëindigd, maar er is nog geen datum voor een zitting vastgesteld. *Charleroi Airport* tracht voor de Ierse rechtbanken het deel van de steun waarvoor de Commissie terugbetaling door *Ryanair* heeft bevolen, terug te vorderen. De Commissie is echter van oordeel dat die zaak verschillend is, aangezien het daarin vooral om steun aan een luchtvaartmaatschappij gaat en niet om mogelijke steun aan de luchthavenbeheerder.

Vraag 8

a) Welke rol speelt het arrest *Aéroports de Paris* (Jurispr. 2000, blz. II-03929, T-128/98) bij de vraag of de maatregel op het moment dat zij werd genomen door de lidstaat als staatssteun in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-Verdrag, diende te worden beschouwd en dus - voorzover het nieuwe steun betreft - op de voet van

artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag bij de Commissie had moeten worden aangemeld?

Antwoord

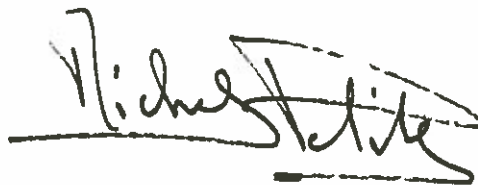
Zie de antwoorden op de vragen 1a en 2.

b) Is daarbij nog van belang dat de maatregel in 2003 is genomen maar onder voorwaarde van het daadwerkelijk verlengen van de baan is verleend, wat enkel mogelijk is na het onherroepelijk worden van het in geding zijnde besluit?

Nee. Wat volgens de Commissie relevant is, is het feit dat de maatregel is goedgekeurd na het arrest van het Gerecht van eerste aanleg in de zaak Aéroports de Paris. Zie punt 77 van de bovengenoemde beschikking inzake Luchthaven Lübeck.

Ik hoop dat deze antwoorden U zullen helpen bij het beslechten van het geschil. Indien u nog vragen hebt, bent U van harte welkom deze te stellen. De Commissie waardeert het stellen van vragen zoals de onderhavige door nationale rechters, alvorens zij een beslissing nemen, zeer.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michel Petite', with a horizontal line underneath.

Michel PETITE

Bijlagen:

(NB De bijlagen zijn zoveel mogelijk in de Engelse versie bijgevoegd. Bepaalde citaten zijn hierboven voor het gemak van de Raad van State in het Nederlands vertaald. Juridisch gezien is echter slechts de taal van de Lid-Staat waaraan zij gericht zijn bindend).

- I. Beschikking inzake Luchthaven Lübeck
- II. Beschikking inzake Luchthaven Dortmund.
- III. beschikking in zaak NN 21/2006, Luchthaven City of Derry
- IV. Beschikking in zaak N 491/2006, Luchthaven Tortoli Arbatax
- V. Beschikking inzake Finland-Luchthaven Tampere