

BEOORDELING SCENARIO'S MAASTRICHT AACHEN AIRPORT - STAATSSTEUN

Cees Dekker – advocaat

15 april 2022

MANAGEMENT SAMENVATTING

- Het verstrekken van een compensatie voor NEDAB-kosten die in het verleden niet zijn gecompenseerd, vormt geen steunmaatregel en kan derhalve plaatsvinden.
- Het ophogen van de jaarlijkse NEDAB-compensatie tot de werkelijke NEDAB-kosten vormt geen steunmaatregel en kan derhalve plaatsvinden.
- Een bijdrage aan een omgevingsfonds is onder de omstandigheden zoals hier aan de orde, geen steunmaatregel en kan derhalve plaatsvinden.
- Het is verdedigbaar dat de te verstrekken lening tegen een rente van 3,51% voor een periode van 30 jaar als marktconform is te beschouwen. In dat geval is geen sprake van een steunmaatregel. Er bestaat echter een risico dat de Commissie de rente als te laag zal beschouwen en derhalve de lening als niet-marktconform. Het risico dat de lening als niet-marktconform wordt beschouwd is het grootst in het scenario waarin het resultaat het minst goed is (scenario 3) en is kleiner naarmate de verwachte resultaten beter zijn. Scenario 1 komt wat dat betreft als beste uit de bus.
- Voor een agiostorting geldt hetzelfde als in het vorige punt: als er een sluitende business case is kan verdedigd worden dat er een marktconforme return on investment verwacht wordt, maar er is een risico dat de Commissie tot het oordeel komt dat een dergelijke storting niet marktconform is en derhalve een steunmaatregel vormt. Ook hier geldt dat de marktconformiteit het best te verdedigen valt vanuit het scenario dat het beste financiële resultaat oplevert. Bij afwaardering van kapitaalstortingen komt de marktconformiteit van de investering onder druk te staan. Indien de agiostortingen aan de orde zijn, zal bezien moeten worden in hoeverre de mogelijk toekomstige afwaardering past binnen de staatssteunregels.
- Indien tot het oordeel zou worden gekomen dat (wel) sprake is van steun, en de Commissie moet beoordelen of de steun kan worden toegestaan, lijkt juist scenario 3 de grootste kans te maken vanwege het afwijkende concept en scenario 1 de minste kans, vanwege de grotere impact op de concurrentie.
- Scenario 4 (sluiting van de luchthaven en herontwikkeling) wordt op een geheel andere manier beoordeeld. Vooralnog lijken de staatssteunregels niet aan dat scenario in de weg te staan.

1. ALGEMENE OPMERKINGEN OVER STEUN AAN LUCHTHAVENS

Een bijdrage van de overheid aan een investering in een luchthaven of de exploitatie van een luchthaven kan een steunmaatregel vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Indien dat het geval is betekent dat nog niet dat de bijdrage verboden is. Wel dat de voorgenomen bijdrage vooraf ter goedkeuring moet worden aangemeld bij de Europese Commissie. Op die aanmeldingsplicht bestaat een uitzondering indien de bijdrage voldoet aan alle voorwaarden van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).¹ Indien de bijdrage wel moet worden aangemeld bij de Commissie beoordeelt de Commissie in beginsel de toelaatbaarheid van de bijdrage aan de hand van de Richtsnoeren voor steun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen (hierna: de Richtsnoeren).²

1.1. WEL OF GEEN STEUN – BEOORDELINGSKADER

Er is (voor zover hier van belang) sprake van een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover de bijdrage van de overheid ten goede komt aan de economische activiteiten van de luchthaven. Maastricht Aachen Airport (MAA)³ voert ook niet-economische diensten van algemeen belang uit (hierna: NEDAB-activiteiten).⁴ Een vergoeding van de kosten van die NEDAB-activiteiten vormt geen staatssteun. Van een steunmaatregel is voorts geen sprake indien de transactie die de overheid aangaat als marktconform kan worden beschouwd (wordt aangegaan op voorwaarden die een op winst gerichte private onderneming ook zou hanteren).

¹ Verordening (EU) 659/2014, PbEU 2014, L187/1.

² PbEU 2014, C99/3.

³ Aangezien het onderscheid tussen MAABI en MAA staatssteunrechtelijk niet relevant is, wordt dit onderscheid hier ook niet gemaakt.

⁴ Zie hierna par. 1.2.

Investering in kapitaal

Zo vormt een investering geen steunmaatregel indien verwacht kan worden dat die investering voor de overheid een marktconform rendement zal opleveren. Dat moet bepaald worden op het moment dat de investering plaatsvindt. Welk rendement dat is en wat de aard van dat rendement is, hangt af van de vorm waarin de overheid bijdraagt aan MAA. Doet de overheid een kapitaalstorting in MAA, dan zou daarop een marktconform rendement in de vorm van dividend en/of waardevermeerdering van de onderneming verkregen moeten worden. Wanneer de Commissie de marktconformiteit beoordeelt, zal zij de business case kritisch beschouwen. Zo zal zij bijvoorbeeld bezien of de positieve aannames in de businesscase voldoende onderbouwd zijn.

De marktconformiteit van een kapitaalstorting kan ook worden aangenomen indien een private investeerder tegelijkertijd met de overheid op dezelfde voorwaarden (onder andere met betrekking tot risico's en winstdeling) substantieel investeert. Dat wordt een *pari passu* investering genoemd. Ik heb begrepen dat er gesprekken gaande zijn over een mogelijke mede-investering van Schiphol. Schiphol is een onderneming waarvan de aandelen in overheidshanden zijn. Dat betekent nog niet dat investeringsbesluiten van Schiphol aan de overheid (aandeelhouders) moeten worden toegerekend. Het kan heel goed zijn dat Schiphol op basis van commerciële overwegingen in MAA investeert en niet op grond van een aanwijzing van haar aandeelhouders (die dat bijvoorbeeld vanuit een bepaald algemeen belang zoals werkgelegenheid zouden kunnen doen of een publiek belang zoals ruimtelijke ordening. In dat geval zou zo'n besluit van Schiphol aan de overheid moeten worden toegerekend). Een investering van Schiphol hoeft in zoverre niet een direct (marktconform) rendement op te leveren vanuit de exploitatie van MAA zelf. Het is immers ook denkbaar dat een investering is ingegeven door de wens van Schiphol om aldus capaciteit op de luchthaven Schiphol vrij te maken, waardoor het resultaat van de Schiphol Groep als geheel kan toenemen. Ik leid overigens uit de brief van Schiphol van 14 april 2022 af dat zij mogelijkheden ziet voor een sluitende business case. Wel moet overigens bedacht worden dat het betrekken van een private investeerder kan betekenen dat die private investeerder steun ontvangt van de Provincie. Zo zal bij een aandelentransactie waarbij Schiphol aandelen verwerft, in MAA moeten worden verzekerd dat Schiphol daar een marktconforme vergoeding

voor betaalt.⁵ Er moet dan een waardebeoordeling van MAA plaatsvinden. Dat betekent (ten minste) ook dat wanneer bijvoorbeeld wordt afgesproken dat de Provincie (eerst) investeert in de renovatie van de start- en landingsbaan de waardeverhoging tot uiting moet komen in de waarde van de aandelen. Voorts doet het feit dat Schiphol onder gelijke voorwaarden investeert in MAA ná de baanrenovatie er niet aan af dat die investering in de baanrenovatie door de Provincie nog steeds steun aan MAA inhoudt, omdat voor *dat* deel dan geen sprake is van pari passu investering.

Lening

Wanneer de Provincie een lening zou verstrekken, dient dat tegen een marktconforme rente te gebeuren, wil er geen sprake zijn van een steunmaatregel. De marktconforme rente moet bepaald worden aan de hand van de terugbetalingsrisico's (rating) van MAA en de bedongen zekerheden (en de waarde en uitwinbaarheid van die zekerheden). Het verschil tussen een marktconforme rente en de daadwerkelijk gehanteerde rente vormt de steun. Het is dus niet het leningbedrag dat de steun vormt, mits de kans op terugbetaling van de gehele lening een reëel scenario is. Als dat niet het geval is, dient wel het gehele leningbedrag als steun te worden aangemerkt, omdat dan in feite sprake is van een verstrekking à fonds perdu.

Subsidie

Wanneer een subsidie (à fonds perdu) wordt verstrekt vormt zonder meer het gehele bedrag steun (mits bedoeld voor de economische activiteiten van MAA). Dat geldt ook voor bijdragen waartegenover geen rendement (in de vorm van dividend, waardevermeerdering van het geïnvesteerde bedrag of rente) wordt verlangd.

⁵ Ik merk overigens op dat wanneer Schiphol zeggenschap zou verkrijgen over MAA (of gezamenlijke zeggenschap met de Provincie) er sprake is van een concentratie in de zin van de Mededingingswet, die, ter goedkeuring aan de ACM moet worden voorgelegd. Ik laat dit verder rusten omdat dit geen staatssteunrechtelijk probleem betreft, maar ook dit is voor het verdere traject wel een punt van aandacht (ook al omdat bij de planning ook met die procedure rekening moet worden gehouden). Desgewenst kan ik hierover verder adviseren.

Omgevingspakket

De scenario's 1, 2 en 3 kennen voorts een "omgevingspakket".

Het omgevingspakket bevat een aantal maatregelen ten gunste van omwonenden om, kort gezegd, de hinder van de luchthaven te verminderen. De maatregelen vallen buiten de wettelijke generieke hindermaatregelen die in de vergunningsvoorwaarden van het luchthavenbesluit zijn opgenomen. Deze gaan uit van een jaargemiddelde, terwijl dit in de meest nabijgelegen kernen niet voldoende tegemoetkomt aan de behoefte om de hinder van piekgeluiden weg te nemen. In het toekomstscenario "groeiruimte benut" zal de overlast van piekgeluiden vaker voorkomen dan in het toekomstscenario "omgevingsbewuste luchthaven". Hinder reducerende maatregelen nemen echter de hinder weg, ongeacht de frequentie van de hinder/piekgeluiden. Van differentiatie in omvang van het dekkingsgebied is in het geval van MAA dus geen sprake.

Maatregelen die in het omgevingspakket zijn opgenomen zijn:

- Extra geluidsisolatie
- Vastzetten dakpannen
- Verkoopgarantie
- Landschappelijke maatregelen
- Informatievoorziening en kennisdeling

Nu het bij het omgevingspakket gaat om maatregelen ten behoeve van omwonenden welke niet vallen onder de verplichtingen die voor MAA voortvloeien uit de vergunningsvoorwaarden (of anderszins behoren tot de verplichtingen van MAA), kan niet gezegd worden dat de Provincie met het omgevingspakket kosten voor haar rekening neemt die normaliter voor rekening van een onderneming komen of die voor rekening van MAA zouden behoren te komen. Daarmee is bij het omgevingspakket geen sprake van een bevoordeling van MAA en daarmee dus ook niet van een steunmaatregel.

1.2. NEDAB-KOSTEN

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat een compensatie voor door MAA te maken NEDAB-kosten geen staatssteun vormt, voor zover de compensatie niet hoger is dan de daadwerkelijk gemaakte kosten. Naar ik heb begrepen is de huidige jaarlijkse compensatie € 1,9 miljoen per jaar lager dan de daadwerkelijk gemaakte of te maken kosten. Ook de afgelopen jaren is de bijdrage voor NEDAB-kosten lager geweest dan de werkelijke kosten. In de aan mij voorgelegde scenario's heeft u aangegeven dat u de NEDAB-bijdragen wilt verhogen. Wanneer de NEDAB-kosten inderdaad jaarlijks (circa) € 5,5 miljoen bedragen en de jaarlijkse compensatie tot dat bedrag wordt verhoogd, levert dat staatssteunrechtelijk geen probleem op. Het achteraf alsnog compenseren van nog niet gecompenseerde NEDAB-kosten vormt evenmin een steunmaatregel. De compensatie had immers in de afgelopen jaren de volledige kosten mogen dekken. Een rentevergoeding vanwege de 'te late' betaling van de compensatie is daarbij ook verdedigbaar.

Kortom:

- Indien de NEDAB-kosten jaarlijks (circa) € 5,5 miljoen bedragen, kan de jaarlijkse compensatie tot dat bedrag worden opgehoogd.
- Indien de NEDAB-kosten in de afgelopen jaren meer bedroegen dan de verstrekte compensatie, mag het 'tekort' van de afgelopen jaren alsnog worden verstrekt. In verband met de latere betaling is het verdedigbaar ook het renteverlies te compenseren.
- Deze compensaties vormen geen staatssteun

1.3. SCHEMATISCH OVERZICHT

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:

Aard van de activiteiten	Aard van de bijdrage	beoordeling	Steunmaatregel?
--------------------------	----------------------	-------------	-----------------

Niet economische activiteiten van algemeen belang (NEDAB)	Compensatie (voor uitvoeren NEDAB)	Compensatie niet hoger dan daadwerkelijke kosten		Nee
Economische activiteiten	Subsidie			Ja, gehele subsidiebedrag
	Lening (bijv. als projectfinanciering)	Marktconforme voorwaarden		Nee
				Nee
		Niet-marktconforme voorwaarden		Ja, rentevoordeel of gehele lening
	Garantie	Marktconforme voorwaarden (premie) en dekking $\leq 80\%$		Nee
				Nee
		Niet-marktconforme voorwaarden (geen of lagere premie)		Ja, premievoordeel
Kapitaalverstrekking	Marktconform rendement		Nee	
			Nee	

		Niet-marktconform rendement		Ja, gehele kapitaalstorting
Geen verplichtingen van MAA (omgevingspakket)	Bijdragen aan/ten gunste van omwonenden	Voordeel voor MAA?		Nee, indien geen verplichtingen van MAA worden overgenomen

De marktconformiteit van een kapitaalverstrekking ten behoeve van de te verrichten investeringen moeten bepaald worden aan de hand van de business case van MAA (over de looptijd van de investering).

2. BEOORDELING SCENARIO'S – WEL OF GEEN STAATSSTEUN

Tegen de achtergrond van deze beoordelingskaders moeten de vier scenario's worden gezien.

In de mij voorgelegde scenario's komen de volgende bijdragen steeds terug:

- a. Een verhoging van de NEDAB-compensatie
- b. Een verstrekking achteraf van een compensatie voor in het verleden niet gecompenseerde NEDAB-kosten
- c. Een bijdrage aan een omgevingsfonds
- d. Een lening
- e. Eventueel een kapitaalstorting of een bijdrage aan activa van derden

Hierboven ben ik reeds ingegaan op de bijdragen onder a, b en c, en heb ik geconstateerd dat die geen steun vormen.

Ik zal de bijdragen onder d en e voor alle scenario's tegelijk bespreken, omdat de beoordeling per scenario niet uitmaakt. Vervolgens ga ik per scenario in op de aspecten waarnaar de Commissie kijkt indien (wel) sprake zou zijn van steun en de Commissie moet beoordelen of die steun verenigbaar (toelaatbaar) is.

Lening

U heeft aangegeven een lening te willen verstrekken ten behoeve van de investering in de renovatie van de start- en landingsbaan ter hoogte van (circa) € 30 miljoen. U heeft aangegeven daarvoor een rente te willen hanteren van 3,51% en deze als marktconform te beschouwen. Of de gehanteerde rente marktconform is, kan ik vanuit mijn expertise niet beoordelen. Ik constateer wel dat momenteel de basisrente die de Commissie hanteert voor Nederland voor de beoordeling van rentes op leningen -0,49% is en dat volgens de Commissie op die basisrente een opslag van 400 basispunten zou moeten plaatsvinden bij een lening aan een onderneming met als rating 'zwak' en een normale zekerheidsstelling. Een opslag van 400 basispunten geldt ook voor een lening aan een onderneming met een rating 'bevredigend' en met een lage zekerheidsstelling. Tegen die achtergrond komt een rente van 3,51% dus niet onaannemelijk voor. Ik zie hierin dan ook wel aanknopingspunten om te verdedigen dat sprake is van een marktconforme lening en dus niet van een steunmaatregel. Er bestaat echter zeker wel een risico dat de Commissie tot de conclusie komt dat de lening niet als marktconform kan worden beschouwd (omdat de rating of de zekerheidsstelling te optimistisch is geweest en/of omdat er geen gedegen benchmarkonderzoek heeft plaatsgevonden naar de rente) en dat er daarom sprake is (geweest) van een steunmaatregel ten gunste van de luchthaven. Voor de gevolgen van een dergelijk oordeel verwijs ik naar paragrafen 3 en 4, hierna.

Agio storting

U geeft aan dat u tevens voornemens bent een krediet te reserveren voor toekomstige kapitaalstortingen (agio). Zoals hierboven opgemerkt vormt een agiostorting geen steunmaatregel indien er een reële verwachting is dat tegenover de investering een marktconforme return on investment zal staan. Wat een marktconforme return of investment in een bepaald geval zou moeten zijn, is niet vastgelegd in regelgeving. Ik merk op dat return on investment niet alleen hoeft te bestaan uit dividenduitkeringen. Indien winsten in de onderneming blijven en de onderneming daardoor meer waard wordt, is er immers ook sprake van een rendement op het geïnvesteerde

vermogen. Op basis van de huidige (naar ik begrijp conservatieve) businesscase verwacht u te moeten afwaarderen op verrichte agiostortingen. Op langere termijn lijken positieve rendementen wel mogelijk. Kennelijk ziet Schiphol mogelijkheden om tot een sluitende business case te komen (zie de eerder genoemde brief van 14 april 2022). Dat geeft ruimte om te betogen dat een agiostorting (op lange termijn) een voldoende return on investment geeft om de investering te rechtvaardigen. Tezijnertijd zal ter gelegenheid van een agiostorting bezien moeten worden in hoeverre inderdaad sprake is van een marktconforme kapitaalstorting, gezien de financiële verwachtingen op dat moment.

Ook hier bestaat een risico dat de Commissie tot het oordeel komt dat tegenover de investering geen voldoende rendement kon worden verwacht (op het moment van de investering) en dat daarom geen sprake is van een marktconforme investering. In dat geval zal de Commissie de investering als steunmaatregel beschouwen. Voor de beoordeling in dat geval verwijs ik weer naar de beoordeling hieronder in paragrafen 3 en 4.

Ik wijs erop dat wanneer de bijdrage wordt verstrekt in de vorm van een “bijdrage aan activa van derden”, waartegenover geen rendement bestaat, in feite sprake is van een subsidie. Een verweer dat sprake is geweest van een marktconforme investering (als de Commissie een onderzoek zou doen) is dan niet vol te houden.

3. BEOORDELING INDIEN SPRAKE IS VAN EEN STEUNMAATREGEL

Voor het geval de Commissie niet meegaat in het oordeel dat sprake is (geweest) van een marktconforme lening of een marktconforme kapitaalstorting, is het goed om te bezien hoe de beoordeling van steun voor de verschillende scenario's zou kunnen uitpakken.

3.1. GEEN TOEPASSING AGVV

Ik merk ten eerste op dat de AGVV niet van toepassing zou zijn op steun die aan MAA zou worden verstrekt. Op grond van artikel 56bis van de AGVV is de AGVV niet van toepassing op steun die wordt verstrekt aan een luchthaven die gelegen is binnen een afstand van 100 kilometer of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus,

trein of hogesnelheidstrein vanaf een bestaande luchthaven van waaruit geregelde luchtdiensten in de zin van artikel 2, punt 16, van Verordening (EG) nr. 1008/2008 worden uitgevoerd.

Bovendien is het artikel niet van toepassing op luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van meer dan 200.000 passagiers gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het jaar waarin de steun daadwerkelijk wordt toegekend.

Aan MAA te verstrekken steun moet dan ook getoetst worden aan de Richtsnoeren.

3.2. TOETSINGSKADER VOOR INVESTERINGSSTEUN

Steun aan een luchthaven moet volgens de Richtsnoeren een bijdrage leveren aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. Daarvan is volgens de Europese Commissie sprake indien de steun:

- a) 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
- b) de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de Unie bestrijdt, of
- c) de regionale ontwikkeling bevordert.

De Commissie is echter van mening dat het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens of het creëren van bijkomende onbenutte capaciteit niet bijdraagt tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang. Indien een investeringsproject in hoofdzaak is bedoeld om nieuwe luchthavencapaciteit te creëren, moet de nieuwe infrastructuur - op de middellange termijn - voldoen aan de verwachte vraag van luchtvaartmaatschappijen, passagiers en expediteurs in het verzorgingsgebied van de luchthaven, aldus de Commissie. Een investering die onvoldoende gebruiksvooruitzichten op middellange termijn biedt of die de vooruitzichten voor het gebruik van bestaande infrastructuur in het verzorgingsgebied doet afnemen, kan niet worden geacht een doelstelling van gemeenschappelijk belang te dienen.

Op basis hiervan zal de Commissie twijfel hebben ten aanzien van de vooruitzichten op middellange termijn voor het gebruik van luchthaveninfrastructuur op een luchthaven die in het verzorgingsgebied van een bestaande luchthaven ligt, wanneer de bestaande luchthaven niet op volledige of bijna volledige capaciteit draait.

Bij een (verplichte) aanmelding van de steun dienen de vooruitzichten inzake gebruik op middellange termijn te worden aangetoond op basis van deugdelijke prognoses voor passagiers- en vrachtstromen die zijn verwerkt in een vooraf opgesteld ondernemingsplan, en moet onderbouwd worden aangegeven wat het verwachte effect van de investering is op het gebruik van reeds bestaande infrastructuur (zoals een andere luchthaven) of andere vervoersvormen (met name verbindingen met hogesnelheidstreinen).

Om verstoringen van de concurrentie zoveel mogelijk te beperken, moet de luchthaven, daaronder begrepen alle infrastructuur waarvoor steun wordt verleend, openstaan voor alle potentiële gebruikers en mag zij niet gebonden zijn aan één specifieke gebruiker. In geval van een fysieke beperking van de capaciteit dient de toewijzing te gebeuren aan de hand van relevante, objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria.

De Europese Commissie hanteert bij het bepalen van de effecten van investeringen in een luchthaven een *catchment area* van 100 km of een reistijd van 60 autominuten voor zover het passagiers betreft. Voor vracht geldt een *catchment area* van 120 autominuten of 200 km.

In het kader van de (later ingetrokken) melding die in 2014 is gedaan in verband met MAA is het volgende overzicht gegeven van omringende luchthavens:

<i>Afstand tussen MAA en andere luchthaven</i>	<i>Autoreistijd in minuten</i>	<i>Afstand in kilometers (weg)</i>
<i>Eindhoven Airport (NL)</i>	50	85



<i>Rotterdam Airport (NL)</i>	<i>111</i>	<i>198</i>
<i>Amsterdam Schiphol (NL)</i>	<i>115</i>	<i>207</i>
<i>Liege (B)</i>	<i>34</i>	<i>40</i>
<i>Brussels (B)</i>	<i>65</i>	<i>113</i>
<i>Antwerpen Airport (B)</i>	<i>70</i>	<i>114</i>
<i>Charleroi (B)</i>	<i>79</i>	<i>126</i>
<i>Düsseldorf Airport (D)</i>	<i>60</i>	<i>101</i>
<i>Cologne-Bonn (D)</i>	<i>69</i>	<i>117</i>
<i>Weeze (D)</i>	<i>74</i>	<i>108</i>
<i>Dortmund (D)</i>	<i>115</i>	<i>193</i>

In het kader van de melding in 2014 is met betrekking tot de activiteiten van de omringende luchthavens het volgende overzicht gegeven:

<i>Airport</i>	<i>Code</i>	<i>Business</i>	<i>Destinations served</i>	<i>Type of air freight</i>	<i>Other criteria</i>
----------------	-------------	-----------------	----------------------------	----------------------------	-----------------------



		<i>model</i> <i>(Low cost, point to point, freight, aircraft maintenance services, etc.)</i>	<i>(Number of routes served, number of overlapping destinations)^{6 7}</i>	<i>handled</i>	
Maastricht-Aachen Airport	MST	Freight, Low cost, and charter	29 destinations Destination Overlap: 0 - reference airport <i>Passengers on overlapping routes with airports Eindhoven, Liege and Düsseldorf represent the following percentage on total passenger traffic at MST:</i> 2010: 86%	General cargo 100% (of which 50% is special cargo)	Reference Airport

⁶ DIIO MI, een wereldwijde databank van alle vluchtschema's, is gebruikt om de bestemmingen te bepalen. De overlapping met andere luchthavens is bepaald door alle routes vanaf MST met meer dan 1.000 stoelen/jaar te analyseren om eventuele uitzonderlijke vluchten eruit te filteren.

⁷ De overlappende bestemmingen worden gevlogen via lijnvluchten en charters.

			<p>2011: 73%</p> <p>2012: 86%</p> <p>2013: 93%</p>		
Eindhoven Airport (p + f)	<i>EIN</i>	<i>Low cost and charter</i>	<p>88 destinations</p> <p>Destination Overlap: 15</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Malaga</i> 2. <i>Alicante</i> 3. <i>Antalya</i> 4. <i>Milan Orio Serio</i> 5. <i>Dalaman</i> 6. <i>Dublin</i> 7. <i>Faro</i> 8. <i>Gerona</i> 9. <i>Heraklion</i> 10. <i>Porto</i> 11. <i>Palma de Mallorca</i> 12. <i>Pisa</i> 13. <i>London Stansted</i> 14. <i>Trapani</i> 15. <i>Venice</i> 	<i>No cargo</i>	<p><i>Shared military airport.</i></p> <p><i>Eindhoven Airport was operating close to capacity, new decision</i></p> <p><i>November 1st, 2014, allows for up to 25.000 more flights (10.000 and after positive evaluation another 15000; Eindhoven is indicated as the relief airport for Schiphol Airport (non-essential</i></p>

					<i>hub traffic, Alderstafel Commission)</i>
Rotterdam Airport (f)	<i>RTM</i>	<i>Low cost, point to point and charter</i>	<i>57 destinations</i>	<i>Incidental cargo</i>	
Amsterdam Schiphol (f)	<i>AMS</i>	<i>Hub, point to point, freight, and charter</i>	<i>354 destinations</i>	<i>General cargo 95% (of which 20% is special cargo) and express freight 5%</i>	<i>5th largest airport in Europe</i>
Liege (p + f)	<i>LGG</i>	<i>Freight, low cost, and charter</i>	<i>23 destinations</i> <i>Destination Overlap: 6</i> <i>1. Malaga</i> <i>2. Alicante</i> <i>3. Antalya</i> <i>4. Heraklion</i> <i>5. Palma de Mallorca</i> <i>6. Tenerife</i>	<i>General cargo 50% (of which 10% is special cargo) and express freight 50%</i>	
Brussels (f)	<i>BRU</i>	<i>Point to point</i>	<i>252 destinations</i>	<i>General cargo 95% (of which</i>	

		<i>and charter</i>		<i>10% is special cargo) and express freight 5%</i>	
Antwerp Airport (f)	<i>ANR</i>	<i>Low cost, charter, training flights and general aviation</i>	<i>4 destinations</i>	<i>General cargo (of which <5% is special cargo)</i>	<i>Incidental cargo</i>
Charleroi (f)	<i>CRL</i>	<i>Low cost and charter</i>	<i>126 destinations</i>	<i>Incidental cargo</i>	
Düsseldorf Airport (p + f)	<i>DUS</i>	<i>Point to point, charter, and freight</i>	<i>279 destinations</i> Destination Overlap: 12 <i>1. Malaga</i> <i>2. Alicante</i> <i>3. Antalya</i> <i>4. Bari</i> <i>5. Dalaman</i>	<i>General cargo 95% (of which 10% is special cargo) and express freight 5%</i>	<i>3rd largest airport in Germany</i>



			<ol style="list-style-type: none">6. <i>Dublin</i>7. <i>Faro</i>8. <i>Heraklion</i>9. <i>Porto</i>10. <i>Palma de Mallorca</i>11. <i>London Stansted</i>12. <i>Tenerife</i>		
Cologne-Bonn (f)	CGN	<i>Point to point, low cost, and charter</i>	198 destinations	<i>Express Freight 80% and general cargo 20% (of which <5% is special cargo)</i>	
Weeze (D) (f)	NRN	<i>Low cost</i>	105 destinations	<i>No cargo</i>	
Dortmund (f)	DTM	<i>Low cost and charter</i>	89 destinations <ol style="list-style-type: none">1.	<i>General cargo (of which <5% is special cargo)</i>	

De belangrijkste luchthavens voor de beoordeling zullen in eerste instantie Luik, Düsseldorf en Eindhoven zijn (voor passagiers en vracht). Nagegaan zal moeten worden, zo nodig met externe deskundigen wat de bezetting is van ten minste deze drie luchthavens (wordt hun capaciteit volop benut?) en wat de overlap is. Overlap en geen volle bezetting van deze luchthavens zal een probleem opleveren voor de haalbaarheid van goedkeuring voor steun in in elk geval scenario's 1 en 2. Uitbreiding van de capaciteit op MAA zal daarbij eerder een probleem opleveren dan handhaving van de huidige capaciteit. Ik heb nog niet nagegaan of jaarverslagen van deze luchthavens beschikbaar zijn of anderszins de benodigde cijfers openbaar zijn. De onderlinge verhoudingen zouden nog een verdere studie en analyse vergen. Als bijvoorbeeld groei op MAA in de laatste (pre-COVID) jaren niet ten koste is gegaan van Luik, Düsseldorf en Eindhoven, zou daaruit mogelijk kunnen worden afgeleid dat zij niet rechtstreeks met elkaar concurreren.

Hoe minder overlap er is qua bestemmingen en aard van de vracht waarop MAA zich richt, hoe groter de kans is dat de Commissie de steun goed zal keuren.

Punt van aandacht is dat de Commissie de bestaande situatie als uitgangspunt neemt voor haar beoordeling. Het betoog dat de luchthaven waartegen MAA wordt afgezet ook staatssteun krijgt of heeft verkregen, is op zichzelf geen argument: (onrechtmatige) staatssteun aan de ene onderneming rechtvaardigt nog niet staatssteun aan een andere onderneming. Wel is een argument dat je een onrechtmatig gesteunde luchthaven niet als benchmark kan gebruiken voor de beoordeling of MAA die luchthaven dupliceert. Niettemin moeten we van dit argument geen verwachtingen hebben. De Staat lijkt dit niet te willen aanvoeren (kan zich tegen Nederland keren) en de Commissie lijkt er ook niet open voor te staan. Om op dat punt gelijk te krijgen zal je dus mogelijk moeten procederen bij de Europese rechters. Een uitspraak daarin zal pas 2 tot 3 jaar na het besluit van de Commissie gedaan worden. Hier moet dus niet op worden ingezet.

3.3. NOODZAAK VAN OVERHEIDSMATREGELEN EN EVENREDIGHEID

Om te kunnen beoordelen of staatssteun doeltreffend is voor het verwezenlijken van de doelstelling van gemeenschappelijk belang, verlangt de Europese Commissie dat het aan te pakken probleem duidelijk in beeld wordt gebracht. Staatssteun dient te worden gericht op situaties waarin de steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen. De Europese Commissie erkent dat de omstandigheden waarmee kleinere luchthavens worden geconfronteerd bij het uitbouwen van hun diensten en het aantrekken van particuliere financiering voor hun infrastructuurinvesteringen, vaak minder gunstig zijn dan die waar de grote luchthavens in de Unie voor staan. Daarom is het mogelijk dat kleinere luchthavens moeilijkheden ondervinden om, zonder overheidsfinanciering, de financiering van hun investeringen rond te krijgen. Aldus zal de behoefte aan overheidsmiddelen voor het financieren van investeringen in nieuwe infrastructuur, als gevolg van de hoge vaste kosten, variëren afhankelijk van de grootte van een luchthaven, en zal in de regel groter zijn voor kleinere luchthavens.

De Europese Commissie gaat er tegen deze achtergrond van uit dat luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200.000 en 1 miljoen passagiers doorgaans niet in staat zijn hun kapitaalkosten in ruime mate te dekken, terwijl luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers doorgaans wel in staat zouden moeten zijn hun kapitaalkosten in ruimere mate te dekken. Voor scenario 1 geldt dus (net) dat MAA de kapitaalkosten in ruime mate zou moeten kunnen dekken.

Het maximaal toelaatbare bedrag aan staatssteun wordt uitgedrukt als percentage van de in aanmerking komende kosten (de maximale steunintensiteit). De in aanmerking komende kosten zijn de kosten met betrekking tot de investeringen in luchthaveninfrastructuur (met inbegrip van planningkosten), grondafhandelingsinfrastructuur (zoals transportbanden voor bagage enz.) en luchthavenuitrusting. Kosten voor investeringen met betrekking tot niet-luchtvaartgebonden activiteiten (met name parkeerruimten en parkeergarages, hotels, restaurants en kantoren) komen niet in aanmerking voor steun.

De investeringskosten met betrekking tot het verrichten van grondafhandelingsdiensten (zoals bussen, voertuigen enz.) komen evenmin in aanmerking, voor zover zij geen onderdeel zijn van de grondafhandelingsinfrastructuur.

Wil investeringssteun aan luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt blijven tot de extra kosten (ongerekend extra inkomsten) die voortvloeien uit het feit dat het gesteunde project of de gesteunde activiteit wordt uitgevoerd in plaats van het alternatieve project dat of de alternatieve activiteit die de begunstigde in het nulscenario had uitgevoerd, d.w.z. indien hij de steun niet had ontvangen. Wanneer geen specifiek nulscenario bekend is, dient het bedrag van de steun, om evenredig te zijn, niet méér te bedragen dan de financieringskloof van het investeringsproject (de zogeheten "financieringskloof voor de kapitaalkosten"), die, op basis van een vooraf opgesteld ondernemingsplan, wordt bepaald als het verschil tussen de positieve en negatieve kasstromen (met inbegrip van de investeringskosten) gedurende de levensduur van de investering. Voor investeringssteun dient dit ondernemingsplan de economische levensduur van het actief te bestrijken.

De steunintensiteit mag de maximaal toegestane intensiteit voor investeringssteun niet overschrijden en dient hoe dan ook niet verder te gaan dan de daadwerkelijke financieringskloof van het investeringsproject en is afhankelijk van de grootte van een luchthaven gemeten aan de hand van het aantal passagiers per jaar, als volgt:

Grootte van een luchthaven, op basis van de gemiddelde passagiersstroom (passagiers per jaar)	Maximale intensiteit investeringssteun, in % van de in aanmerking te nemen kosten (maar nooit hoger dan de financieringskloof)
<1 miljoen	tot 75%
1-3 miljoen	tot 50%

Voorts moet worden aangetoond dat de steunmaatregel een geschikt beleidsinstrument is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken of de problemen te verhelpen waarvoor de steun een oplossing wil bieden. Een steunmaatregel zal alleen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd indien dezelfde doelstelling niet met minder versturende beleids- of steuninstrumenten kan worden verwezenlijkt.

Om de Commissie ervan te overtuigen dat steun het geschikte instrument is dienen verschillende beleidsopties te worden overwogen en dient het gebruik van staatssteun in de vorm van een subsidie te worden vergeleken met minder versturende vormen van steun (zoals leningen, garanties of terugbetaalbare voorschotten).

Verder dient te worden nagegaan of de investering, zonder enige staatssteun, niet of niet in dezelfde omvang zou zijn uitgevoerd. Het stimulerende effect van de steun kan worden vastgesteld door middel van een analyse van het nulscenario (counterfactual), waarbij de omvang van de geplande activiteiten mét en zonder steun wordt vergeleken.

Wanneer geen specifiek nulscenario bekend is, kan het stimulerende effect ook worden aangenomen wanneer er een financieringskloof voor de kapitaalkosten is, d.w.z. wanneer op basis van een vooraf opgesteld ondernemingsplan kan worden aangetoond dat er, in termen van netto contante waarde, een verschil is tussen de positieve en negatieve kasstromen (met inbegrip van de kosten van de investering in vaste activa) gedurende de levensduur van de investering.

3.4. SCENARIO 1 – GROEIRUIMTE BENUT

In dit scenario wordt er vanuit gegaan dat MAA opereert binnen de geldende kaders en normen van de huidige vergunningverlening om groei te optimaliseren. MAA focust op de groei van de import en export van vracht in

groeimarkten als e-commerce, bloemen, voeding, medische apparatuur en technologie. Om de groei in het aantal vrachtluchten te faciliteren is de cargoloods Oost Fase II gerealiseerd. Ook is de vrachtloods Noord vervangen door een nieuwe vrachtloods aan de oostzijde van de luchthaven.

De luchthaven biedt ook een onderscheidend en concurrerend aanbod van Europese vakantiebestemmingen aan, waar op termijn zo'n 1,1 miljoen passagiers gebruik van maken door de recente uitbreiding van de terminalcapaciteit. De regio lift economisch mee op de groei van de luchthaven. De werkgelegenheid groeit met MAA mee, ondersteund door een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor binnen- en buitenlandse spelers.

Door de volledige benutting van de geluidsruimte is het aantal vluchten toegenomen, waardoor delen van Zuid-Limburg meer hinder ervaren. Er is een omgevingspakket ingesteld om de direct en nabije gehinderden tegemoet te komen.

De luchthaven heeft de benodigde stappen gezet op het gebied van verduurzaming van de dagelijkse operatie, waardoor de luchthaven sinds 2030 CO₂-neutraal opereert met haar grondgebonden activiteiten. De luchthaven groeit verder door het gebruik van de vrijgekomen ruimte die de ontwikkeling van stillere en schone vliegtuigen biedt.

In dit scenario is een investering in de renovatie van de start- en landingsbaan nodig.

Staatssteunrechtelijke kanttekeningen

Wanneer sprake is van steun, is een probleem met dit scenario dat het zich erop richt dat het aantal passagiers toeneemt tot 1,1 miljoen en dus uitkomt boven de grens van 1 miljoen. Dat aantal wordt echter pas over enkele jaren verwacht. Betoogd kan daarom worden dat de investering die thans wordt voorzien niet plaatsvindt in een luchthaven met meer dan 1,1 miljoen. Daarom kan de steunintensiteit van 75% van de in aanmerking te nemen kosten gehanteerd worden.

In het document 'tabellen doorrekening scenario's MAA' is wel een bedrag voor externe financiering opgenomen, maar die bedraagt minder dan 25% van het totaal van de investeringen in luchtvaartgebonden infrastructuur. Bovendien is die externe financiering gekoppeld aan de cargoloods en de parkeerfunctie en dus niet aan de

luchtvaartgebonden infrastructuur. Indien dus sprake is van steun (omdat er geen marktconform rendement wordt gemaakt op de investeringen) zal de Commissie die steun waarschijnlijk niet verenigbaar verklaren omdat de steunintensiteit te hoog is. Er zal dus een steunvrije bijdrage van tenminste 25% moeten worden gevonden. Dat zou kunnen gebeuren door 25% van het benodigde budget te lenen op de private markt (althans tegen marktconforme voorwaarden).

Voorts zal in kaart moeten worden gebracht wat de effecten zijn op de omliggende luchthavens (zowel m.b.t. cargo als passagiers). De hierboven opgenomen tabel zou geactualiseerd moeten worden en achterhaald moet worden hoe met name de luchthavens Eindhoven, Luik en Düsseldorf de afgelopen jaren gedraaid hebben (zie de opmerking hierboven). Bekeken zal moeten worden of de focus op andere markten gelegd kan worden dan die reeds door genoemde luchthavens bediend worden.

Er moet apart worden gekeken naar investeringen in niet-luchtvaartgebonden activiteiten (met name parkeerruimten en parkeergarages, hotels, restaurants en kantoren). De daarmee gemoeide kosten zijn immers geen in aanmerking te nemen kosten voor steun en zullen dus ofwel een marktconform rendement voor de Provincie moeten opleveren ofwel met privaat geld moeten worden gerealiseerd.

Worden ze niettemin met overheidsgeld gefinancierd zonder dat sprake is van een marktconform rendement, dan moet bekeken worden of er nog mogelijkheden zijn voor steunverlening. Te denken valt aan milieusteun. De AGVV biedt ook mogelijkheden voor steun ten behoeve van lokale infrastructuur (artikel 56 AGVV). Artikel 56 AGVV lijkt hier echter op het eerste gezicht niet van toepassing. De bepaling is alleen van toepassing indien geen sprake is van infrastructuur die niet elders in de AGVV geregeld is. Wel kan worden betoogd dat niet-luchtvaartgebonden infrastructuur niet onder artikel 57 AGVV (inzake steun voor luchthavens) valt en daar dus niet geregeld is. Problematischer is dat artikel 56 AGVV niet van toepassing is op 'specifieke infrastructuur', dat wil zeggen: infrastructuur die is aangelegd voor vooraf identificeerbare ondernemingen en op hun behoeften is toegesneden.

3.5. SCENARIO 2 – OMGEVINGSBEWUSTE LUCHTHAVEN

In dit scenario heeft MAA naar een balans gezocht tussen de belangen van omgeving en de bijdrage van de luchthaven aan de Nederlandse en regionale economie. De luchthaven heeft ingezet op een groei van vrachtluchten, terwijl passagiersvluchten beperkt toenemen ten opzichte van de situatie in 2019. MAA heeft daardoor de afgelopen jaren haar positie als 2^e vrachtluchthaven van Nederland verstevigd, met oog voor de lasten voor de omgeving. Zo is het aantal ernstig gehinderden licht gedaald en zijn er geen slaapverstoorden meer door de aanpassing van de openingstijd.

MAA focust op de groei van de import en export van vracht in groeimarkten als e-commerce, bloemen, voeding, medische apparatuur en technologie. Ook is er ingezet op opleidingsmogelijkheden en werkgelegenheid rond MAA, gericht op het creëren van een extra spin-off van de activiteiten van de luchthaven voor omwonenden en bedrijven.

MAA heeft de vrachtloodscapaciteit uitgebreid om de groei in het aantal vrachtluchten op te vangen. De luchthaven heeft intussen de benodigde stappen gezet op het gebied van verduurzaming van de dagelijkse operatie, waardoor de luchthaven CO₂-neutraal opereert met haar grondgebonden activiteiten. De vrijgekomen ruimte die de ontwikkeling van stillere en schone vliegtuigen biedt, gebruikt de luchthaven om verder te groeien. Er is een omgevingspakket ontwikkeld om de hinder voor de omwonenden en sectoren in Zuid-Limburg zoveel mogelijk te reduceren en de ruimtelijke inpassing van de luchthaven in de regio te verbeteren.

Staatssteunrechtelijke kanttekeningen bij dit scenario

Ook hier geldt dat moet worden gekeken naar investeringen in niet-luchtvaartgebonden activiteiten (met name parkeerruimten en parkeergarages, hotels, restaurants en kantoren). De daarmee gemoeide kosten zijn immers geen in aanmerking te nemen kosten voor steun en zullen dus ofwel een marktconform rendement voor de Provincie moeten opleveren ofwel met privaat geld moeten worden gerealiseerd. Worden ze niettemin met overheidsgeld gefinancierd zonder dat sprake is van een marktconform rendement, dan moet bekeken worden of

er nog mogelijkheden zijn voor steunverlening. Te denken valt aan milieusteun. De AGVV biedt ook mogelijkheden voor steun ten behoeve van lokale infrastructuur (artikel 56 AGVV). Artikel 56 AGVV lijkt hier echter op het eerste gezicht niet van toepassing. De bepaling is alleen van toepassing indien geen sprake is van infrastructuur die niet elders in de AGVV geregeld is. Wel kan worden betoogd dat niet-luchtvaartgebonden infrastructuur niet onder artikel 57 AGVV (inzake steun voor luchthavens) valt en daar dus niet geregeld is. Problematischer is dat artikel 56 AGVV niet van toepassing is op 'specifieke infrastructuur', dat wil zeggen: infrastructuur die is aangelegd voor vooraf identificeerbare ondernemingen en op hun behoeften is toegesneden.

Aangezien het aantal beoogde passagiers minder dan 1 miljoen is, is de maximale steunintensiteit 75% van de in aanmerking te nemen kosten.

In het document 'tabellen doorrekening scenario's MAA' is wel een bedrag voor externe financiering opgenomen, maar die financiering bedraagt minder dan 25% van het totaal van de investeringen in luchtvaartgebonden infrastructuur. Bovendien is die externe financiering gekoppeld aan cargoloods en de parkeerfunctie en dus niet aan de luchtvaartgebonden infrastructuur. Indien dus sprake is van steun (omdat er geen marktconform rendement wordt gemaakt op de investeringen) zal de Commissie die steun waarschijnlijk niet verenigbaar verklaren omdat de steunintensiteit te hoog is. Er zal dus een steunvrije bijdrage van tenminste 25% moeten worden gevonden. Dat zou kunnen gebeuren door 25% van het benodigde budget te lenen op de private markt (althans tegen marktconforme voorwaarden).

Voorts zal in kaart moeten worden gebracht wat de effecten zijn op de omliggende luchthavens (zowel m.b.t. cargo als passagiers). De hierboven opgenomen tabel zou geactualiseerd moeten worden en achterhaald moet worden hoe met name de luchthavens Eindhoven, Luik en Düsseldorf de afgelopen jaren gedraaid hebben (zie de opmerking hierboven).

Ik merk op dat dit beperkte scenario (ten opzichte van scenario 1) vanuit het oogpunt van het effect op de mededinging beter zal scoren, aangezien de activiteiten niet worden uitgebreid.

3.6. SCENARIO 3 – INNOVATIEF EN DUURZAAM VLIEGEN

In dit scenario heeft de luchthaven een versnelde transitie doorgemaakt naar een duurzame hub in Europa, waarin het aandeel elektrische vliegtuigen (eCTOL, eVTOL) vanaf 2030 sterk is gegroeid. De luchthaven heeft haar focus verlegd naar een nieuwe opkomende markt, die inspeelt op een groeiende duurzame mobiliteitsbehoefte. Het accent ligt in eerste instantie op het zakelijk verkeer, waarna de luchthaven een volwaardige plek inneemt als overstaphub binnen het nieuwe Europese duurzame luchthavennetwerk voor personen en hoogwaardige cargo. De luchtvaart is voor reizen binnen een range van de 100-700 kilometer een van de meest duurzame vervoersmiddelen geworden, waardoor de luchthaven complementair en zelfs concurrerend is geworden met het internationale weg- en treinverkeer.

Naast horizontaal startende vliegtuigen (electric Conventional Take-Off and Landing (eCTOL)) zullen ook 'elektrische helikopters' (electric Vertical Take-Off and Landin (eVTOL)) op de markt komen. Het eerste commerciële gebruik voor passagiers zal naar verwachting rond 2025 liggen (in China waarschijnlijk al in 2022/2023). Bij de ontwikkeling van deze technologie werd in eerste instantie vooral gedoeld op zeer korte vluchten binnen grote steden (zoals Los Angeles), maar de laatste jaren is de aandacht verschoven naar eVTOL-ontwerpen die volgens opgaaf 200 – 250 km afstanden halen met 2 – 7 passagiers. Een andere recente trend is het versneld inzetten op autonoom vliegende eVTOLs (met lagere kosten/groter bereik). Een kritische beschouwing van de aannames die daaronder liggen leidt tot de conclusie dat voor 2030 afstanden tot ca. 100 km commercieel haalbaar zouden kunnen zijn met daarna mogelijk een doorgroei naar ca. 150 – 200 km.

Vanuit het oogpunt van een solide business case is het aantal vrachtluchten na 2023 eerst toegenomen. Door de toepassing van Sustainable Aviation Fuel (SAF), en later tevens waterstof als brandstof, wordt de overstap naar duurzaam vliegen direct ingezet. Vervolgens is vanaf 2030 het aantal elektrische vluchten flink toegenomen. De luchthaven heeft parallel hieraan de fossiele vracht- en passagiersvluchten in de loop van de jaren uitgefaseerd. De vergunde baanlengte is de huidige 2500 meter gebleven, zodat ook grote intercontinentale vluchten die gebruik maken van SAF nog gebruik maken van MAA. Na 2035 is door de transformatie van het type vliegverkeer een landingsbaan van 1500 meter voldoende.

Met de komst van elektrisch vliegen is de omgeving van MAA in beleving wezenlijk anders. De eCTOL / eVTOL zorgt voor snellere en comfortabelere mogelijkheden om door Europa en binnen Nederland te reizen. Voor de reiziger is MAA een nieuwe soort Intercity Station geworden. Er zijn directe verbindingen met zero emissie en stil naar de grote Europese centra zoals Parijs, Londen, Frankfurt en München, VTOL verbindingen naar Brussel, Luik, Düsseldorf, Venlo en Eindhoven.

Staatssteunrechtelijke kanttekeningen bij dit scenario

Scenario 3 wijkt qua opzet en karakter zozeer af van de huidige luchthaven en van – voor zover ik kan overzien – het huidige concept van luchthavens in het algemeen, dat de Richtsnoeren van de Europese Commissie op dit concept naar mijn oordeel niet kunnen worden toegepast. MAA zou met dit concept (althans voor wat betreft de investeringen nu) vooroplopen in een ontwikkeling en vooruitlopen op regelgeving die pas over langere tijd verwacht kan worden. Het concept van een duurzame hub (klimaatneutraal?) maakt dat we hier veeleer moeten kijken naar mogelijkheden van milieusteun. De Richtsnoeren voor milieusteun zijn echter ook niet toegesneden op steun voor een infrastructuur van een luchthaven.

Dit maakt dat de steun door de Europese Commissie rechtstreeks aan artikel 107, lid 3, VWEU getoetst zal worden. De positieve kant daarvan is dat dit meer mogelijkheden biedt voor goedkeuring, maar ook minder goed voorspelbaar is, omdat er geen duidelijk omliggende beoordelingskaders bestaan. Globaal valt echter wel iets te zeggen over de waarschijnlijke beoordeling.

Ten eerste zal de Commissie waarschijnlijk kijken naar steun voor de *extra* uitgaven die nodig zijn voor de energieprestaties van de luchthaven, ten opzichte van een conventionele luchthaven. Uit de berekeningen van Decisio kan ik die extra uitgaven nu nog niet afleiden (begrijpelijk overigens omdat ze daarvoor niet zijn opgesteld). Aangezien bij scenario 3 de investeringskosten juist lager zijn dan bij scenario's 1 en 2 blijken hieruit in elk geval geen extra uitgaven. De resulterende luchthavens in de scenario's 1 en 2 zijn echter ook zodanig anders dan die in scenario 3 dat je de vergelijking op die manier niet kunt maken. We zouden dus moeten kijken wat de conventionele benchmark zou moeten zijn om een goede vergelijking te maken.

Een ander aandachtspunt is dat ook in dit scenario wordt voorzien in een baanrenovatie. Begrijpelijk vanuit de wens dat voor dit moment de luchthaven in stand wordt gehouden, maar de vraag is wel hoe de Commissie die investering zal willen beoordelen in het licht van het realiseren van dit scenario 3. Duidelijk zal moeten worden gemaakt waarom sluiting van de huidige luchthaven (nu) en vervolgens het realiseren van een nieuwe luchthaven conform scenario 3 geen optie is. Het is mij nog niet duidelijk of de huidige landingsbaan in scenario 3 uiteindelijk ook een functie blijft houden.

In dit scenario is steun voor niet-luchtvaartgebonden infrastructuur en/of activiteiten niet uitgesloten, omdat de benadering hier die van milieusteun is en niet die van steun voor een (conventionele) luchthaven.

Aangezien toetsing rechtstreeks aan het Verdrag plaatsvindt, zijn er in beginsel geen maximale steunintensiteiten van toepassing. Ten opzichte van de totale investeringskosten zal er echter naar verwachting geen steun mogelijk zijn voor 100% van de investeringskosten, omdat, zoals gezegd, waarschijnlijk alleen de extra kosten die nodig zijn om van een conventionele luchthaven naar scenario 3 te komen, voor steun in aanmerking komen. Anderzijds valt ook te betogen dat tot 75% van de kosten die nodig zijn voor de aanleg van conventionele infrastructuur aan steun mag worden verstrekt (in feite worden de Richtsnoeren voor luchtvaartsteun dat naar analogie toegepast) en vervolgens 100% van de extra kosten.

De effecten op de mededinging lijken in dit scenario het gunstigst uit te pakken, omdat het concept aanvullend is op dat van de omringende luchthavens. Daarbij ga ik er wel van uit dat bij die luchthavens niet ook een plan bestaat om in eenzelfde tijdspanne te schakelen naar elektrisch vliegen. Ik denk, voor zover dit niet reeds gebeurd is, dat we wel uitgebreide beschouwingen van externe deskundigen nodig hebben die de haalbaarheid van dit scenario onderbouwen en in het licht zetten van ontwikkelingen die bij andere luchthavens plaatsvinden.

3.7. SCENARIO 4 – ALTERNATIEVE GEBIEDSONTWIKKELING

In dit scenario heeft het gebied een grondige metamorfose ondergaan na de sluiting van de luchthaven in 2023. De luchthavengebonden bedrijven zijn na compensatie verdwenen uit het gebied en ook de start- en landingsbaan

heeft een andere inrichting, bijvoorbeeld met de invulling van een strip zonnepanelen. De vrijgekomen gronden hebben gezorgd voor nieuwe mogelijkheden. Een participatief traject met de omgeving zal uitwijzen hoe de inrichting van de gebiedsontwikkeling definitief vorm krijgt. In dit scenario is gekozen om de helft van het gebied in te richten als energielandschap (park van zonnepanelen). Het gebied vervult zo een essentiële rol in het faciliteren van de energievraag van inwoners en bedrijven in de regio. De andere helft van het gebied heeft een landschappelijke en natuurlijke kwaliteitsimpuls gekregen, passend bij couleur lokale en identiteit. De voormalige luchthaven vormt nu het begin van het Zuid-Limburgse heuvelland en een bufferzone tussen de bestaande bedrijventerreinen en het nationaal landschap.

Staatssteunrechtelijke kanttekeningen bij dit scenario

Strikt genomen zouden bijdragen van een overheid aan een onderneming in verband met de beëindiging van een onderneming als steun kunnen worden aangemerkt, omdat de kosten van het beëindigen van een onderneming normaliter voor rekening van die onderneming behoren te komen. Die gedachte gaat hier echter in zoverre niet op dat de Provincie eigenaar is van de luchthaven (dat wil zeggen van de aandelen van de vennootschap MAA en MAABI) en wanneer de onderneming de kosten van beëindiging draagt die kosten dus uiteindelijk door de overheid worden gedragen.

Voor zover scenario 4 voorziet in recreatieve infrastructuur en de realisatie van natuur, zal, wanneer die infrastructuur in beginsel voor eenieder vrij toegankelijk is, geen sprake zijn van een economische activiteit. Een overheidsbijdrage aan de realisatie daarvan zal in zoverre ook niet als een steunmaatregel kwalificeren. Dat geldt op het eerste gezicht ook voor (investeringen in) de verkeerstoren en de gevel van de passagiersterminal indien die inderdaad als toegangspoort voor het nationaal landschap Zuid-Limburg dienen.

Waar het gaat om een park van zonnepanelen lijkt sprake te zijn van een exploiteerbare infrastructuur. Wanneer de realisatie en exploitatie van het zonnepark zou worden aanbesteed zou hier geen staatssteun aan de orde zijn,

indien de exploitant een vergoeding aan de Provincie betaalt (waar ik van uitga). Zou de Provincie een exploitant *betalen* om het park te exploiteren dan ligt dat anders.

Voor zover ondernemingen zich op de terreinen gaan vestigen, zal moeten worden verzekerd dat zij een marktconforme prijs betalen.⁸ De investeringen die de Provincie (of breder: de betrokken overheid) doet om de gronden waar nodig te saneren en bouwrijp te maken, kwalificeren niet als staatssteun omdat het louter bouwrijp maken van gronden (die vervolgens marktconform worden verkocht) kan worden gezien als overheidstaak.

Bedrijfsverplaatsingen

In dit scenario is ook de post 'uitplaatsing' bedrijven opgenomen. In het basisdocument wordt ook gesproken over 'claims' van bedrijven'. Ook dit vergt een staatssteunrechtelijke beoordeling.

Als bedrijven schade leiden door onrechtmatige gedragingen van een overheid, vormt die schadevergoeding, mits bepaald volgens de normale regels van schadevergoedingsrecht, geen steunmaatregel. Dat geldt ook voor een vergoeding die een overheid betaalt in verband met een onteigening of een vergoeding, bepaald volgens de normale regels van onteigeningsrecht, ter vermijding van onteigening.

De kosten van verplaatsingen van bedrijven in het algemeen belang kunnen onder voorwaarden ook steunvrij worden vergoed. Daarbij geldt onder andere wel dat het betreffende bedrijf ter plekke over de juiste vergunningen beschikt (en die vergunningen niet op korte termijn aflopen), conform alle geldende regels haar activiteiten uitoefent, er een voldoende concreet plan bestaat waaruit de noodzaak tot verplaatsing in het algemeen belang blijkt, de vergoeding niet hoger is dan nodig is voor een één-op-één verplaatsing (zonder verbeteringen, modernisering, uitbreidingen) en uiteindelijk een onteigening wel mogelijk zou zijn. Het is verstandig te zijner tijd per geval een verplaatsing nog staatssteunrechtelijk te bekijken als dit scenario wordt gekozen.

⁸ Hoewel dat buiten het bestek van de staatssteunanalyse valt, wijs ik ook op de consequenties van het Didam-arrest voor grondtransacties: er zal mogelijk kort gezegd, een biedprocedure moeten worden gehanteerd bij verkoop van gronden. Die biedprocedure zal in het algemeen het risico op staatssteun wegnemen.

4. PROCEDURELE ASPECTEN

4.1. MELDING EN *STAND STILL*

Zoals hierboven is aangegeven dient, wanneer de bijdragen een steunmaatregel vormen, die steunmaatregelen ter goedkeuring bij de Europese Commissie te worden aangemeld, indien de AGVV niet van toepassing is. Voor in elk geval scenario's 1, 2 en 3, kan geconstateerd worden dat de AGVV in elk geval niet op alle onderdelen van de investeringen van toepassing zal zijn en dat er dus een melding moet plaatsvinden. Dat zal ten minste gelden voor de investering in de renovatie van de start- en landingsbaan.

Er geldt een stand still verplichting. Dat houdt in dat steun moet worden aangemeld vóórdat zij wordt verstrekt (voordat de begunstigde er een juridische aanspraak op kan maken) en dat gewacht moet worden met verstrekking totdat de Commissie toestemming heeft gegeven. Er moet rekening mee worden gehouden dat een procedure bij de Commissie op zijn minst zes maanden, maar eerder een jaar tot anderhalf jaar in beslag zal nemen.

Een melding wordt feitelijk voorbereid door de Provincie, maar formeel ingediend door de Staat. Dat betekent dat de Staat (in feite Ministeries van BZK en, vooral, I&W) zullen moeten instemmen met de argumenten die worden gebruikt in de meldingsprocedure. De ervaring leert dat dat kan betekenen dat bepaalde argumenten (bijvoorbeeld die ten nadele zouden kunnen zijn van andere Nederlandse luchthavens) niet kunnen worden gebruikt.

4.2. SCHENDING VAN DE *STAND STILL* VERPLICHTING

Steun die verstrekt wordt voordat de Commissie de steun heeft goedgekeurd is onrechtmatig verstrekt. Dat geldt ook voor maatregelen die door de Provincie niet worden gezien als steun, maar door de Commissie wel als steun worden aangemerkt. In dat laatste geval zal de Commissie dan oordelen dat de steun onrechtmatig is verstrekt.



nysingh

advocaten en notarissen

De Commissie kan een bevel geven om de onrechtmatig verstrekte steun terug te vorderen en geen verdere steun te verstrekken hangende het onderzoek. In de praktijk gebruikt de Commissie de bevoegdheid vrijwel nooit.

Wanneer sprake is van onrechtmatige steun – verstrekt voordat de Commissie toestemming heeft gegeven – zal de Commissie een onderzoek instellen. Als de uitkomst van dat onderzoek is dat de steun niet goedgekeurd kan worden, zal zij moeten worden teruggevorderd, vermeerderd met rente die door de Commissie is vastgesteld. De Commissie geeft daartoe een terugvorderingsbevel (en zal dat bij een negatief besluit ook daadwerkelijk geven). Een onderzoek zal enkele jaren in beslag nemen.

De uitkomst van het onderzoek kan ook zijn dat de steun wel kan worden goedgekeurd. Niettemin blijft de steun dan voor de periode vanaf de verstrekking tot de goedkeuring onrechtmatig (want 'te vroeg') verstrekt, maar de verstrekte steun hoeft niet te worden teruggevorderd.

5. BEOORDELING VAN DE SCENARIO'S IN GEVAL VAN STEUN

Wanneer de Commissie tot het oordeel zou komen dat sprake is van steun, omdat de lening en/of een kapitaalstorting niet marktconform zouden zijn, dan kan de beoordeling van de toelaatbaarheid van de steun als volgt schematisch worden weergegeven:

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
	Indien steun			
Renovatie landingsbaan	Steun tot maximaal 75% van de in aanmerking te nemen kosten	Steun tot maximaal 75% van de in aanmerking te nemen kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen duidelijk beoordelingskader • Mogelijk steun voor extra kosten voor milieuverbeteringen (naast 'reguliere steun' conform Richtsnoeren luchtvaart?) 	nvt
Investerings in luchtvaartgebonden voorzieningen	Steun tot maximaal 75% van de in aanmerking te nemen kosten	Steun tot maximaal 75% van de in aanmerking te nemen kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Geen duidelijk beoordelingskader • Mogelijk steun voor extra kosten voor milieuverbeteringen (naast 'reguliere steun' conform Richtsnoeren) 	

			luchtvaart?)	
Investerings in niet-luchtvaartgebonden voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toegestane steun onder Richtsnoeren steun luchtvaart • Mogelijk steunmogelijkheden op andere gronden (milieusteun?) • Steun voor lokale infrastructuur lijkt niet mogelijk, want specifieke infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toegestane steun onder Richtsnoeren steun luchtvaart • Mogelijk steunmogelijkheden op andere gronden (milieusteun?) • Steun voor lokale infrastructuur lijkt niet mogelijk, want specifieke infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen duidelijk beoordelingskader • Mogelijk steun voor extra kosten voor milieuverbeteringen 	
Lening/kapitaalstorting	<ul style="list-style-type: none"> • Steunintensiteit van lening lager dan van kapitaaltorting, mits reële verwachting van terugbetaling en voldoende zekerheden (rente afwegen tegen 	<ul style="list-style-type: none"> • Steunintensiteit van lening lager dan van kapitaaltorting, mits reële verwachting van terugbetaling en voldoende zekerheden (rente afwegen tegen 	<ul style="list-style-type: none"> • Steunintensiteit van lening lager dan van kapitaaltorting, mits reële verwachting van terugbetaling en voldoende zekerheden (rente afwegen tegen 	nvt

	<p>looptijd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waarschijnlijk geen voordelen van lening tov kapitaalstorting 	<p>looptijd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waarschijnlijk geen voordelen van lening tov kapitaalstorting 	<p>looptijd)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waarschijnlijk geen voordelen van lening tov kapitaalstorting 	
<p>Kans op goedkeuring door Commissie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problematisch indien uit mededingingsanalyse blijkt dat de investeringen leiden tot overlap met omringende vliegvelden die niet vol bezet zijn • Mededingingsanalyse nodig • Verder onderzoek nodig naar prestaties omliggende vliegvelden 	<ul style="list-style-type: none"> • Problematisch indien uit mededingingsanalyse blijkt dat de investeringen leiden tot overlap met omringende vliegvelden die niet vol bezet zijn, maar minder problematisch dan • Mededingingsanalyse nodig • Verder onderzoek nodig naar prestaties omliggende vliegvelden 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet goed in te schatten vanwege ontbreken beoordelingskaders, maar gezien doelstellingen zal dit scenario op sympathie kunnen rekenen bij de Europese Commissie • Overlap met omringende vliegvelden lijkt minder een probleem, vanwege totaal ander concept (tenzij die omringende 	<ul style="list-style-type: none"> • Hangt af van precieze invulling plannen en betrokkenheid ondernemingen • Vooruitzicht en wel goed (milieusteun, lokale infrastructuur)

			vliegevelen ook met gelijksoortige plannen bezig zijn)	
Procedureel (indien steun)				
Algemeen			Gezien afwijkend beoordelingkader is het verstandig reeds in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling de Europese Commissie te betrekken	
AGVV	Niet toepasbaar	Niet toepasbaar	Niet toepasbaar (mogelijk deels toepasbaar in verband met milieusteun; kan na uitwerking plannen worden beoordeeld)	Mogelijk toepasbaar, afhankelijk van precieze invulling
Melding/beoordelingskader	<ul style="list-style-type: none"> • Melding vereist • Richtsnoeren steun luchtvaart 	<ul style="list-style-type: none"> • Melding vereist • Richtsnoeren steun luchtvaart 	<ul style="list-style-type: none"> • Melding vereist • Toetsing direct aan artikel 107, lid 3, VWEU, mogelijk deels aan Richtsnoeren 	Mogelijk meldingen vereist, afhankelijk van precieze invulling

			<p>milieusteun</p> <ul style="list-style-type: none">• Beoordelingakders niet helder	
--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------	--