

III

(Andere handelingen)

EUROPESE ECONOMISCHE RUIMTE

BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA

Nr. 216/14/COL

van 28 mei 2014

houdende de zesennegentigste wijziging van de formele en materiële regels op het gebied van staatssteun door vaststelling van nieuwe richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen [2016/2051]

DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA (hierna „de Autoriteit” genoemd),

GEZIEN de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna „de EER-overeenkomst” genoemd), en met name de artikelen 61, 62 en 63 en Protocol nr. 26,

GEZIEN de Overeenkomst tussen de EVA-Staten betreffende de oprichting van een Toezichthoudende Autoriteit en een Hof van Justitie (hierna „de Toezichtsovereenkomst” genoemd), en met name artikel 5, lid 2, onder b), en artikel 24, en artikel 1 van deel I van Protocol nr. 3 bij de Toezichtsovereenkomst,

Overwegende hetgeen volgt:

Overeenkomstig artikel 24 van de Toezichtsovereenkomst geeft de Autoriteit uitvoering aan de staatssteunbepalingen van de EER-overeenkomst,

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, onder b), van de Toezichtsovereenkomst maakt de Autoriteit mededelingen of richtsnoeren bekend over aangelegenheden waarop de EER-overeenkomst betrekking heeft, indien die Overeenkomst of de Toezichtsovereenkomst daarin uitdrukkelijk voorziet of indien de Autoriteit zulks nodig acht,

Op 4 april 2014 heeft de Europese Commissie een „Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen” bekendgemaakt ⁽¹⁾. In die richtsnoeren wordt uiteengezet op welke voorwaarden overheidsfinanciering voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen staatssteun kan vormen en, wanneer die financiering staatssteun vormt, wat dan de voorwaarden voor verenigbaarheid zijn. Deze richtsnoeren zijn van toepassing vanaf 4 april 2014 en vervangen vanaf die datum de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 en die van 2005 ⁽²⁾,

Die richtsnoeren zijn relevant voor de Europese Economische Ruimte,

Een eenvormige toepassing van de EER-staatssteunregels in de hele Europese Economische Ruimte dient te worden verzekerd overeenkomstig de homogeniteitsdoelstelling die in artikel 1 van de EER-overeenkomst is vastgesteld,

Ingevolge punt II onder de titel „ALGEMEEN” van bijlage XV bij de EER-overeenkomst dient de Autoriteit, na overleg met de Commissie, nieuwe richtsnoeren vast te stellen die met de richtsnoeren van de Europese Commissie overeenstemmen,

De nieuwe richtsnoeren zullen de bestaande richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven ⁽³⁾ vervangen,

NA overleg met de Europese Commissie,

NA raadpleging van de EVA-Staten over dit onderwerp bij brief van 12 mei 2014,

⁽¹⁾ PB C 99 van 4.4.2014, blz. 3.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie „Toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector” (PB C 350 van 10.12.1994, blz. 5), en mededeling van de Commissie „Communautaire richtsnoeren voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven” (PB C 312 van 9.12.2005, blz. 1).

⁽³⁾ Financiering van luchthavens en aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven (PB L 62 van 6.3.2008, blz. 30 en de EER-Supplement nr. 12 van 6.3.2008, blz. 3).

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De richtsnoeren staatssteun worden gewijzigd door de invoering van nieuwe richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Deze nieuwe richtsnoeren zijn aan dit besluit gehecht en maken er integrerend deel van uit.

Artikel 2

Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek.

Gedaan te Brussel, 28 mei 2014.

Voor de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA

Oda Helen SLETNES

Voorzitter

Frank BÜCHEL

Lid van het College

BIJLAGE

RICHTSNOEREN VOOR STAATSTEUN AAN LUCHTHAVENS EN LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN

INHOUD

1. Inleiding: Het staatssteunbeleid in de luchtvaartsector
2. Toepassingsgebied en definities
 - 2.1. Toepassingsgebied
 - 2.2. Definities
3. Aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst
 - 3.1. De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”
 - 3.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat
 - 3.3. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer
 - 3.4. Overheidsfinanciering voor luchthavens en de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie
 - 3.5. Financiële betrekkingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen
 - 3.5.1. Vergelijking met het markttarief
 - 3.5.2. Winstgevendheidsanalyse vooraf
4. Overheidsfinanciering van diensten van algemeen economisch belang
 - 4.1. Definitie van een dienst van algemeen economisch belang in de sector luchthavens en luchtvervoer
 - 4.2. De verenigbaarheid van steun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst
5. De verenigbaarheid van de steun op grond van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst
 - 5.1. Steun aan luchthavens
 - 5.1.1. Investeringssteun voor luchthavens
 - 5.1.2. Exploitatiesteun voor luchthavens
 - 5.2. Aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen
6. Steunmaatregelen van sociale aard op grond van artikel 61, lid 2, onder a), van de EER-overeenkomst
7. Cumulering
8. Slotbepalingen
 - 8.1. Jaarlijkse verslaglegging
 - 8.2. Transparantie
 - 8.3. Monitoring
 - 8.4. Doorlichting
 - 8.5. Dienstige maatregelen
 - 8.6. Toepassing
 - 8.7. Herziening

1. INLEIDING: HET STAATSTEUNBELEID IN DE LUCHTVAARTSECTOR

1. Als verbindende factor voor mensen en regio's speelt het luchtvervoer een cruciale rol bij de integratie en het concurrentievermogen van de Europese Economische Ruimte (hierna „de EER” genoemd), maar ook bij de samenwerking met de rest van de wereld. Het luchtvervoer levert een aanzienlijke bijdrage aan de economie van de Unie: meer dan 15 miljoen commerciële vliegtuigbewegingen per jaar, jaarlijks 822 miljoen reizigers vervoerd naar en van luchthavens in de Unie in 2011, 150 lijnvluchtmaatschappijen, een netwerk van meer dan 460 luchthavens en 60 luchtverkeersleidingsorganisaties ⁽¹⁾. De Unie profiteert van haar positie als mondiale luchtvaarthub, waarbij alleen al luchtvaartmaatschappijen en luchthavens jaarlijks voor meer dan 140 miljard EUR bijdragen aan het bruto binnenlands product (bbp) van de Unie. De luchtvaartsector biedt in de Unie werk aan zo'n 2,3 miljoen mensen ⁽²⁾.
2. De Europa 2020-strategie ⁽³⁾ onderstreept het belang van vervoersinfrastructuur als onderdeel van de strategie van de Unie voor duurzame groei in het komende decennium. Met name heeft de Commissie in haar witboek „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte” ⁽⁴⁾ beklemtoond dat de internalisering van de externe kosten, het wegwerken van ongerechtvaardigde subsidies en het stimuleren van vrije en onverstoorde mededinging een onmisbaar onderdeel zijn van de inspanningen om de marktkeuzes in overeenstemming te brengen met de duurzaamheidsbehoeften. In dit „Stappenplan voor een interne Europese Vervoersruimte” wordt ook het belang onderstreept van een doelmatig gebruik van de hulpbronnen. In de praktijk moet werk worden gemaakt van vervoer dat minder en schonere energie gebruikt, beter gebruikmaakt van moderne infrastructuur en minder schade toebrengt aan klimaat en milieu, en met name belangrijke natuurlijke hulpbronnen zoals water, land en ecosystemen.
3. De geleidelijke voltooiing van de interne markt heeft ertoe geleid dat voor luchtvaartmaatschappijen die binnen de EER vliegen, alle commerciële beperkingen (zoals beperkingen inzake routes of aantal vluchten en tariefzetting) zijn opgeheven. Sinds de vrijmaking van het luchtvervoer in 1997 ⁽⁵⁾ is deze sector gegroeid als nooit tevoren. Deze ontwikkeling heeft dan weer bijgedragen tot de economische groei en het scheppen van banen. Hiermee werd ook de weg vrijgemaakt voor de opkomst van lowcostmaatschappijen, die een nieuw bedrijfsmodel hanteren dat gebaseerd is op korte omdraaitijden en zeer efficiënt gebruik van de vloot. Deze ontwikkeling heeft de verkeersstromen geweldig doen toenemen, met lowcostmaatschappijen die sinds 2005 in snel tempo groeien. In 2012 overtrof het marktaandeel van lowcostmaatschappijen (44,8 %) voor het eerst dat van de gevestigde luchtvaartmaatschappijen (42,4 %), een trend die zich in 2013 doorzette (met 45,94 % marktaandeel voor lowcostmaatschappijen tegenover 40,42 % voor gevestigde maatschappijen).
4. Hoewel luchthavens in de hele EER nog steeds overwegend eigendom zijn van en worden beheerd door de overheid ⁽⁶⁾, blijken particuliere ondernemingen een steeds grotere rol te gaan spelen. Het voorbije decennium zijn nieuwe markten gecreëerd door de gedeeltelijke privatisering van bepaalde luchthavens, maar ook door concurrentie om het beheer van luchthavens in overheidshanden, waaronder ook regionale luchthavens.
5. Kleinere luchthavens zijn nog het vaakst in overheidshanden ⁽⁷⁾ en doen ook het vaakst een beroep op steun van de overheid om hun exploitatie te financieren. De tarieven van deze luchthavens worden meestal niet vastgesteld op basis van marktoverwegingen (en met name stevige, vooraf gemaakte winstgevendheidsprognoses), maar in hoofdzaak in het licht van lokale of regionale overwegingen. In de huidige marktomstandigheden blijven de

⁽¹⁾ Bron: Eurostat, Association of European Airlines (AEA), International Air Transport Association (IATA).

⁽²⁾ *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*, Steer Davies Gleave in opdracht van de Europese Commissie, DG MOVE, eindrapport van augustus 2012.

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie — Europa 2020 — Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020 definitief van 3 maart 2010.

⁽⁴⁾ Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte. Werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem, COM(2011) 144.

⁽⁵⁾ Verordening (EEG) nr. 2407/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1), onder punt 66b van bijlage XIII in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 7/94 van 21 maart 1994 (PB L 160 van 28.6.1994, blz. 1 en EER-Supplement nr. 17 van 28.6.1994, blz. 1); Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 8) onder punt 64a van bijlage XIII in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 7/94 van 21 maart 1994 (PB L 160 van 28.6.1994, blz. 1 en EER-Supplement nr. 17 van 28.6.1994, blz. 1), en Verordening (EEG) nr. 2409/92 van de Raad van 23 juli 1992 inzake tarieven voor luchtdiensten (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 15), onder punt 65 van bijlage XIII in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 7/94 van 21 maart 1994 (PB L 160 van 28.6.1994, blz. 1 en EER-Supplement nr. 17 van 28.6.1994, blz. 1).

⁽⁶⁾ Volgens gegevens van de Airport Council International Europe (ACI Europe) over 2010 was 77 % van de luchthavens volledig in handen van de overheid en 9 % volledig in handen van particuliere partijen; zie Airport Council International Europe, *The Ownership of Europe's Airports 2010*.

⁽⁷⁾ Dit mag bijvoorbeeld blijken uit het feit dat luchthavens in overheidshanden in 2010, ondanks dat zij 77 % uitmaakten van het totale aantal luchthavens, goed waren voor slechts 52 % van het totale passagiersverkeer.

winstgevendheidsvooruitzichten van commercieel gerunde luchthavens namelijk ook sterk afhankelijk ⁽⁸⁾ van de verwerkte volumes, waarbij luchthavens met minder dan 1 miljoen passagiers per jaar het meestal moeilijk hebben om hun exploitatiekosten te dekken. Daardoor wordt de overgrote meerderheid van regionale luchthavens op regelmatige basis door overheden gesubsidieerd.

6. Bepaalde regio's ondervinden nog steeds nadeel van het feit dat zij moeilijk bereikbaar zijn vanuit de rest van de EER, terwijl grote hubs geconfronteerd worden met toenemende congestie ⁽⁹⁾. Tegelijkertijd heeft de dichtheid van regionale luchthavens in bepaalde regio's in de EER aanzienlijke overcapaciteit op het gebied van luchtvaartinfrastructuur doen ontstaan ten opzichte van de vraag aan de passagierszijde en de behoeften van luchtvaartmaatschappijen.
7. Het tariefsysteem op de meeste luchthavens van de EER is van oudsher ontworpen als een openbaar gemaakte regeling van luchthavengelden die is gebaseerd op het aantal passagiers en het gewicht van het toestel ⁽¹⁰⁾. De ontwikkeling van de markt en de nauwe samenwerking tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen hebben echter geleidelijk de weg geëffend voor een breed scala zakelijke praktijken, zoals langlopende contracten met tariefdifferentiatie en soms aanzienlijke bedragen aan stimuleringsmaatregelen en marketingsteun die luchthavens en/of lokale overheden aan luchtvaartmaatschappijen betalen. Met name kan het zijn dat overheidsmiddelen die waren bestemd om de luchthavenexploitatie te ondersteunen, worden doorgegeven aan luchtvaartmaatschappijen, om meer commercieel verkeer aan te trekken, hetgeen de markten voor het luchtvervoer heeft verstoord ⁽¹¹⁾.
8. In haar mededeling inzake de modernisering van het EU-staatssteunbeleid ⁽¹²⁾ heeft de Commissie aangestipt dat het staatssteunbeleid zich dient te richten op het bevorderen van steunmaatregelen die goed ontworpen zijn, toegesneden zijn op het aanpakken van marktfalen en op doelstellingen van gemeenschappelijk belang van de Unie en op het voorkomen van een verkeerde besteding van publieke middelen. In bepaalde omstandigheden is het inderdaad zo dat staatssteun marktfalen kan corrigeren, en zodoende de markten beter laat functioneren en het concurrentievermogen versterkt. Voorts kan, wanneer de markten doelmatige uitkomsten opleveren die echter, uit oogpunt van cohesiebeleid, ontoereikend worden geacht, staatssteun worden gebruikt om meer gewenste, rechtvaardige marktuitskomsten te behalen. Staatssteun kan echter ook negatieve effecten hebben, zoals het verstoren van de mededinging tussen ondernemingen en het zodanig ongunstig beïnvloeden van het handelsverkeer tussen EER-Statens dat het gemeenschappelijk belang van de EER daardoor wordt geschaad. Daarom dient het toezicht op staatssteun in de sectoren van de luchthavens en het luchtvervoer ertoe bij te dragen dat publieke middelen slim worden ingezet voor groeigericht beleid, terwijl de concurrentieverstoreningen die funest zijn voor een gelijk speelveld op de interne markt, worden beperkt, met name door het bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens in hetzelfde verzorgingsgebied en de totstandbrenging van overcapaciteit te vermijden.
9. De toepassing van de staatssteunregels op de luchthavens en het luchtvervoer is een onderdeel van de inspanningen van de Autoriteit om het concurrentievermogen en het groeipotentieel van de luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in de EER te versterken ⁽¹³⁾. Een gelijk speelveld voor luchtvaartmaatschappijen en luchthavens in de EER is van kapitaal belang voor deze doelstellingen, maar ook voor de EER als geheel. Tegelijk kunnen regionale luchthavens belangrijk blijken voor zowel de lokale ontwikkeling als de toegankelijkheid van bepaalde regio's, met name in het licht van de positieve prognoses voor de verkeersvolumes binnen het luchtvervoer in de EER.
10. In het kader van het algemene plan om in de EER een eengemaakt luchtruim tot stand te brengen en rekening houdende met de marktontwikkelingen, heeft de Autoriteit in 2005 richtsnoeren vastgesteld voor financiering van luchthavens en aanloopsteun van de overheid voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven ⁽¹⁴⁾ (hierna „de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005” genoemd). In die richtsnoeren werd nader

⁽⁸⁾ Zoals in 2002 bleek uit de *Study on competition between airports and the application of State aid rules* van Cranfield University (juni 2002), en nadien werd bevestigd door sectorale rapporten.

⁽⁹⁾ Volgens prognoses zullen tegen 2030 in de Unie 13 luchthavens het hele jaar door gedurende acht uur per dag opereren, terwijl in 2007 nog maar 5 luchthavens gedurende 100 % van de tijd (bijna) op volle capaciteit draaiden; zie de mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Luchthavenbeleid in de Europese Unie. De capaciteit en kwaliteit verbeteren om groei, aansluitbaarheid en duurzame mobiliteit te bevorderen”, COM(2011) 823 definitief van 1.12.2011 (hierna „de mededeling over het luchthavenbeleid in de Europese Unie” genoemd).

⁽¹⁰⁾ Zoals blijkt uit de ICAO's *Policies on Charges for Airports and Navigations Services* (document 9082) van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), laatstelijk herzien in april 2012.

⁽¹¹⁾ Met name wanneer de steun wordt bepaald op basis van berekeningen achteraf (die eventueel ontstane tekorten compenseren), is de prikkel voor luchthavens niet groot om hun kosten onder controle te houden en luchthavengelden in rekening te brengen die voldoende zijn om de kosten te dekken.

⁽¹²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „De modernisering van het EU-staatssteunbeleid”, COM(2012) 209 final.

⁽¹³⁾ Zie bijv. de mededeling over het luchthavenbeleid in de Europese Unie.

⁽¹⁴⁾ „Financiering van luchthavens en aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen met een regionale luchthaven als thuishaven” (PB L 62 van 6.3.2008, blz. 30 en EER-Supplement nr. 12 van 6.3.2008, blz. 3).

aangegeven onder welke voorwaarden bepaalde categorieën staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar kunnen worden verklaard. Die richtsnoeren vormden een aanvulling op de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 ⁽¹⁵⁾, die vooral bepalingen bevatten met betrekking tot de herstructurering van nationale luchtvaartmaatschappijen (*flag carriers*) en sociale steun ten behoeve van burgers in de EER.

11. Deze richtsnoeren geven de nieuwe juridische en economische situatie weer wat betreft de overheidsfinanciering van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Ook geven zij nader aan onder welke voorwaarden dit soort overheidsfinanciering al dan niet staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst vormt en, wanneer deze financiering staatssteun vormt, op welke voorwaarden deze dan met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar kan worden verklaard overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder c). De beoordeling van de Autoriteit is gebaseerd op haar ervaring en staande praktijk, maar ook op haar analyse van de huidige marktomstandigheden in de sectoren van de luchthavens en het luchtvervoer. Zij laat dus haar benadering ten aanzien van andere infrastructuurvoorzieningen of sectoren onverlet. Met name is de Autoriteit van mening dat het enkele feit dat een luchthavenexploitant staatssteun ontvangt of heeft ontvangen, niet automatisch inhoudt dat ook zijn klanten-luchtvaartmaatschappijen steun ontvangen. Indien de voorwaarden die een luchtvaartmaatschappij op een bepaalde luchthaven krijgt, ook door een winstgerichte luchthavenexploitant zouden zijn toegekend, kan de luchtvaartmaatschappij, voor de toepassing van de staatssteunvoorschriften, niet worden geacht een voordeel te ontvangen.
12. Wanneer steun van de overheid staatssteun vormt, is de Autoriteit van mening dat, onder bepaalde voorwaarden, bepaalde categorieën steun ten behoeve van regionale luchthavens en van luchtvaartmaatschappijen die van deze luchthavens gebruikmaken, te rechtvaardigen zijn, met name met het oog op de uitbouw van nieuwe diensten en om bij te dragen aan de lokale ontsluiting en de economische ontwikkeling. Niettemin dienen concurrentievervalsingen op alle betrokken markten in de beschouwing te worden betrokken en kan alleen staatssteun die evenredig en noodzakelijk is om bij te dragen aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang, worden geaccepteerd.
13. In dit verband dient te worden vermeld dat exploitatiesteun in beginsel een zeer verstorende vorm van steun is en alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden toegestaan. De Autoriteit is van mening dat luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in de regel hun eigen exploitatiekosten dienen te dragen. Toch kan de geleidelijke overschakeling naar een nieuwe marktrealiteit, zoals die hier in de punten 3 tot en met 7 werd beschreven, verklaren waarom regionale luchthavens vóór de aanneming van deze richtsnoeren vrij algemeen exploitatiesteun van overheden hebben gekregen. Tegen deze achtergrond zijn, voor een overgangperiode, en mede om de luchtvaartsector in staat te stellen zich aan de nieuwe marktsituatie aan te passen, bepaalde categorieën exploitatiesteun voor luchthavens misschien onder bepaalde omstandigheden nog steeds te rechtvaardigen. Zoals uitgelegd in punt 5, wijzen, in de huidige marktomstandigheden, de beschikbare gegevens en een consensus binnen de sector op een verband tussen de financiële situatie van een luchthaven en haar verkeersvolumes, waarbij de financieringsbehoeften in de regel verhoudingsgewijs groter zijn voor kleinere luchthavens. Gezien de bijdrage van kleinere regionale luchthavens aan de economische ontwikkeling en de territoriale cohesie in de EER, moeten beheerders van dit soort luchthavens daarom de tijd krijgen om zich aan de nieuwe marktsituatie aan te passen, bijvoorbeeld door de luchthavengelden voor luchtvaartmaatschappijen geleidelijk op te trekken, door maatregelen inzake rationalisering te introduceren, door hun bedrijfsmodellen te differentiëren of door nieuwe luchtvaartmaatschappijen en klanten aan te trekken om hun onbenutte capaciteit te gebruiken.
14. Aan het eind van de overgangperiode zouden luchthavens geen exploitatiesteun meer mogen krijgen en zouden zij hun exploitatie volledig uit eigen middelen moeten financieren. Hoewel compensaties voor niet-gedekte exploitatiekosten van diensten van algemeen economisch belang nog mogelijk dienen te blijven voor kleine luchthavens of om alle regio's met bijzondere behoeften bereikbaar te houden, zouden luchthavens dankzij door deze nieuwe richtsnoeren gestimuleerde marktverschuivingen in staat moeten zijn hun kosten te dekken, evenals in andere bedrijfstakken.
15. De ontwikkeling van nieuwe verkeersstromen zou in beginsel op een goed onderbouwde businesscase moeten zijn gebaseerd. Luchtvaartmaatschappijen zijn, wanneer geschikte prikkels ontbreken, echter niet altijd bereid het risico te nemen om nieuwe routes te openen vanaf onbekende kleine luchthavens waarmee zij nog geen praktische ervaring hebben. Daarom kunnen luchtvaartmaatschappijen, onder bepaalde voorwaarden, aanloopsteun krijgen tijdens en zelfs na de overgangperiode, indien zij daardoor de nodige prikkels krijgen om nieuwe routes vanaf regionale luchthavens te openen en daarmee de mobiliteit van burgers in de EER verbetert door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de EER en de regionale ontwikkeling wordt bevorderd. Aangezien afgelegen gebieden nadeel ondervinden van het feit dat zij moeilijk bereikbaar zijn, gelden voor aanloopsteun voor routes vanuit deze gebieden soepelere verenigbaarheidscriteria.

⁽¹⁵⁾ In het hoofdstuk van de richtsnoeren staatssteun van de Toezichthoudende Autoriteit betreffende steun aan de luchtvaartsector (PB L 124 van 23.5.1996, blz. 41 en EER-Supplement nr. 23 van 23.5.1996, blz. 83) wordt verwezen naar de communautaire richtsnoeren betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag en van artikel 61 van de EER-overeenkomst op steunmaatregelen van de staten in de luchtvaartsector en wordt verklaard dat de Autoriteit criteria zal toepassen die overeenstemmen met die welke zijn vervat in de richtsnoeren van de Commissie.

16. De toewijzing van luchthavencapaciteit aan luchtvaartmaatschappijen dient dus geleidelijk doelmatiger (d.w.z. vraaggericht) te worden en er zou minder overheidsfinanciering voor luchthavens nodig moeten zijn, aangezien particuliere investeringen meer ingeburgerd raken. Indien een reële vervoersbehoefte en positieve externaliteiten voor een bepaalde regio kunnen worden vastgesteld, dient ook na afloop van die overgangperiode investeringssteun voor luchthavens te worden aanvaard, met maximale steunintensiteiten die een gelijk speelveld in de hele EER garanderen.
17. In het licht van dit alles komen deze richtsnoeren met een nieuwe benadering om steun aan luchthavens op zijn verenigbaarheid te toetsen:
 - a) werd in de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005 de kwestie van investeringssteun nog opengelaten, in deze herziene richtsnoeren worden maximaal toegestane steunintensiteiten bepaald afhankelijk van de grootte van de luchthaven;
 - b) voor grote luchthavens met een passagiersstroom van meer dan 5 miljoen passagiers per jaar dient investeringssteun in beginsel echter niet met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar te worden verklaard overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder c), behoudens in zeer uitzonderlijke omstandigheden — zoals de verplaatsing van een bestaande luchthaven — waarin de noodzaak van het overheidsingrijpen wordt gekenmerkt door duidelijk marktfalen, rekening houdende met de uitzonderlijke omstandigheden, de omvang van de investering en de beperkte verstoringen van de mededinging;
 - c) de maximaal toegestane steunintensiteiten voor investeringssteun worden met maximaal 20 % verhoogd voor luchthavens in afgelegen gebieden;
 - d) gedurende een overgangperiode van 10 jaar kan exploitatiesteun voor regionale luchthavens op grond van artikel 61, lid 3, onder c), met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden verklaard; wat echter de winstgevendheidsvooruitzichten van luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van minder 700 000 passagiers per jaar betreft, zal de Autoriteit, na een periode van vier jaar, de winstgevendheidsvooruitzichten van deze categorie luchthavens opnieuw bezien, om na te gaan of bijzondere regels moeten worden uitgewerkt om de verenigbaarheid van exploitatiesteun voor deze luchthavens met de EER-overeenkomst te beoordelen.
18. Bovendien zijn de verenigbaarheidsvoorwaarden voor aanloopsteun aan luchtvaartmaatschappijen gestroomlijnd en aangepast aan recente marktontwikkelingen.
19. De Autoriteit zal een evenwichtige benadering hanteren, die neutraal is ten aanzien van de uiteenlopende bedrijfsmodellen van luchthavens en luchtvaartmaatschappijen en rekening houdt met de vooruitzichten voor de toename van het luchtverkeer, de behoefte aan regionale ontwikkeling en bereikbaarheid, en de positieve bijdrage van het bedrijfsmodel van de lowcostmaatschappij aan de ontwikkeling van bepaalde regionale luchthavens. Tegelijk mag er geen twijfel over bestaan dat een geleidelijke overgang naar een marktgerichte benadering vereist is. Behalve in een beperkt aantal, goed onderbouwde gevallen zouden luchthavens hun exploitatiekosten moeten kunnen dekken en zouden eventuele overheidsinvesteringen moeten dienen voor de financiering van de aanleg van levensvatbare luchthavens die voldoen aan de vraag van luchtvaartmaatschappijen en passagiers, terwijl verstoringen van de concurrentie tussen luchthavens en tussen luchtvaartmaatschappijen, maar ook het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens, dient te worden vermeden. Deze evenwichtige benadering dient transparant, gemakkelijk te begrijpen en eenvoudig toe te passen te zijn.
20. Deze richtsnoeren laten voor de EVA-Staten de verplichting onverlet om het EER-recht in acht te nemen. Met name moeten de EVA-Staten, om te vermijden dat de investering tot milieuschade leidt, ook de inachtneming van de EER-milieuwetgeving waarborgen, onder meer de verplichting dat een milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd, voor zover van toepassing, en erop toezien dat alle vereiste vergunningen worden verkregen.

2. TOEPASSINGSGEBIED EN DEFINITIES

2.1. Toepassingsgebied

21. De in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen gelden voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen ⁽¹⁶⁾. Zij zullen worden toegepast in overeenstemming met de EER-overeenkomst en de afgeleide wetgeving die op grond van de EER-overeenkomst is aangenomen, alsmede met andere EER-richtsnoeren inzake staatssteun ⁽¹⁷⁾.
22. Sommige luchthavens en luchtvaartmaatschappijen zijn gespecialiseerd in het vrachtvervoer. De Autoriteit heeft nog onvoldoende ervaring opgedaan bij het beoordelen van de verenigbaarheid van in vrachtvervoer gespecialiseerde luchthavens en luchtvaartmaatschappijen, om haar staande praktijk te kunnen samenvatten in de vorm van specifieke verenigbaarheidscriteria. Voor deze categorieën ondernemingen zal de Autoriteit de gemeenschappelijke verenigbaarheidsbeginselen zoals die in onderdeel 5 zijn uiteengezet, toepassen via een beoordeling van geval tot geval.
23. De Autoriteit zal de beginselen die zijn neergelegd in de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2007-2013 ⁽¹⁸⁾ en de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 ⁽¹⁹⁾, of toekomstige richtsnoeren regionale steun, niet toepassen op staatssteun voor luchthaveninfrastructuur.
24. Deze richtsnoeren vervangen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 en van 2005.

2.2. Definities

25. Voor de toepassing van deze richtsnoeren wordt verstaan onder:
 - 1) „steun”: elke maatregel die aan alle criteria van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst voldoet;
 - 2) „steunintensiteit”: het totale steunbedrag, uitgedrukt als een percentage van de in aanmerking komende kosten, waarbij beide bedragen zijn uitgedrukt in netto contante waarde op het tijdstip waarop de steun wordt verleend en vóór aftrek van belastingen of andere heffingen;
 - 3) „luchtvaartmaatschappij”: een luchtvaartmaatschappij met een geldige exploitatievergunning afgegeven door een EVA-Staat of een lid van de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (ECAA), overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁰⁾;
 - 4) „luchthavengelden”: een tarief dat of een heffing die wordt geïnd ten gunste van de luchthaven en door de luchthavengebruikers verschuldigd is voor het gebruik van de faciliteiten en diensten die exclusief door de luchthaven worden aangeboden en die verband houden met het landen, het opstijgen, de verlichting en bebakening, het parkeren van vliegtuigen en de verwerking van passagiers en vracht, met inbegrip van voor grondaafhandelingsdiensten verschuldigde heffingen of vergoedingen en vergoedingen voor gecentraliseerde grondaafhandelingsinfrastructuur;

⁽¹⁶⁾ De in deze richtsnoeren neergelegde beginselen zijn niet van toepassing op steun voor het verrichten van grondaafhandelingsdiensten, ongeacht of deze worden verricht door de luchthaven zelf, door een luchtvaartmaatschappij of door een verrichter van grondaafhandelingsdiensten voor derden; dit soort steun zal worden beoordeeld op de grondslag van de desbetreffende algemene regels. Overeenkomstig Richtlijn 96/67/EG van de Raad van 15 oktober 1996 betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op de luchthavens van de Gemeenschap (PB L 272 van 25.10.1996, blz. 36), onder punt 64c van bijlage XIII in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 79/2000 van 2 oktober 2000 (PB L 315 van 14.12.2000, blz. 20 en EER-Supplement nr. 59 van 14.12.2000, blz. 18), of alle latere wetgeving betreffende de toegang tot de grondaafhandelingsmarkt op EER-luchthavens, moeten luchthavens die grondaafhandeling verrichten, een gescheiden boekhouding voeren voor hun grondaafhandelingsactiviteiten en hun andere activiteiten. Bovendien mag een luchthaven haar grondaafhandelingsactiviteiten niet subsidiëren uit de inkomsten die zij behaalt uit luchthavenactiviteiten. Deze richtsnoeren zijn evenmin van toepassing op ondernemingen die, weliswaar actief zijn op een luchthaven, maar die niet-luchtvaartgebonden activiteiten verrichten.

⁽¹⁷⁾ Met name, maar niet uitsluitend, Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3), onder punt 64a van bijlage XIII in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 90/2011 van 19 juli 2011 (PB L 262 van 6.10.2011, blz. 62 en EER-Supplement nr. 54 van 6.10.2011, blz. 78), Richtlijn 96/67/EG, Richtlijn 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PB L 70 van 14.3.2009, blz. 11), onder punt 65a van bijlage XIII in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 64/2012 van 30 maart 2012 (PB L 207 van 2.8.2012, blz. 44 en EER-Supplement nr. 43 van 2.8.2012, blz. 54), en alle latere wetgeving inzake luchthavengelden.

⁽¹⁸⁾ Regionale steunmaatregelen 2007-2013 (PB L 54 van 28.2.2008, blz. 1 en EER-Supplement nr. 11 van 28.2.2008, blz. 1).

⁽¹⁹⁾ Richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen 2014-2020 (nog niet opgenomen in de EER-overeenkomst).

⁽²⁰⁾ Verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3).

- 5) „luchthaveninfrastructuur”: infrastructuur en uitrusting voor het ter beschikking stellen van luchthavendiensten door de luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen en de diverse dienstverrichters, met inbegrip van start- en landingsbanen, terminals, platforms, taxibanen, gecentraliseerde grondaandelingsinfrastructuur en alle andere voorzieningen die de luchthavendiensten rechtstreeks ondersteunen, doch met uitsluiting van infrastructuur en uitrusting die in hoofdzaak noodzakelijk is voor het uitoefenen van niet-luchtvaartgebonden activiteiten, zoals parkeerruimten en parkeergarages, winkels en restaurants;
- 6) „luchthaven”: een entiteit of groep entiteiten die de economische activiteit verricht van het verlenen van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen;
- 7) „luchthaveninkomsten”: de inkomsten uit luchthavengelden, ongerekend marketingsteun of stimuleringsregelingen die de luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen geeft, met inbegrip van inkomsten uit niet-luchtvaartgebonden activiteiten (vrij van enige steun van de overheid), met uitsluiting van overheidssteun en compensaties voor taken die behoren tot de overheidstaken of diensten van algemeen economisch belang (DAEB's);
- 8) „luchthavendiensten”: diensten die een luchthaven of een van haar dochterondernemingen aan luchtvaartmaatschappijen verleent, om de afhandeling te verzorgen van vliegtuigen (van landing tot start) en van passagiers en vracht, zodat luchtvaartmaatschappijen luchtvervoersdiensten kunnen aanbieden, met inbegrip van het verrichten van grondaandelingsdiensten en het beschikbaar stellen van gecentraliseerde grondaandelingsinfrastructuur;
- 9) „gemiddelde jaarlijkse passagiersstroom”: een aantal dat wordt bepaald op basis van de stromen inkomende en uitgaande passagiers gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het jaar waarin de steun wordt aangemeld of, in het geval van niet-aangemelde steun, wordt verleend;
- 10) „kapitaalkosten”: de afschrijving van de in aanmerking komende kosten van investeringen in luchthaveninfrastructuur en -uitrusting, daaronder begrepen de onderliggende financieringskosten;
- 11) „financieringskloof voor de kapitaalkosten”: de netto contante waarde van het verschil tussen de positieve en negatieve kasstromen, met inbegrip van investeringskosten, gedurende de levensduur van de investering in vaste activa;
- 12) „verzorgingsgebied van een luchthaven”: een afgebakende geografische markt die doorgaans wordt vastgesteld op rond 100 km of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus, trein of hogesnelheidstrein. Het verzorgingsgebied van een bepaalde luchthaven kan hiervan echter verschillen en er moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van iedere afzonderlijke luchthaven. De grootte en de omvang van het verzorgingsgebied verschilt van luchthaven tot luchthaven en is afhankelijk van de uiteenlopende kenmerken van de luchthaven, onder meer haar bedrijfsmodel, locatie en de luchtverbindingen die zij bedient;
- 13) „financieringskosten”: de kosten met betrekking tot de financiering via vreemd en eigen vermogen van de in aanmerking komende kosten van de investering; met andere woorden, de financieringskosten houden rekening met het aandeel van de totale rente en vergoedingen op eigen vermogen dat overeenstemt met de financiering van de in aanmerking komende kosten van de investering, onder uitsluiting van de financiering van werkkapitaal, investeringen in niet-luchtvaartgebonden activiteiten of andere investeringsprojecten;
- 14) „datum van toekenning van de steun”: datum waarop de EVA-Staat een juridisch bindende toezegging tot steunverlening heeft gedaan die voor de nationale rechter kan worden ingeroepen;
- 15) „in aanmerking komende investeringskosten”: de kosten met betrekking tot investeringen in luchthaveninfrastructuur, daaronder begrepen planningkosten, doch met uitsluiting van investeringskosten met betrekking tot niet-luchtvaartgebonden activiteiten, investeringskosten met betrekking tot uitrusting voor grondaandelingsdiensten, kosten van gewoon onderhoud en kosten van taken die tot de overheidstaken behoren;
- 16) „grondaandelingsdiensten”: op luchthavens aan luchthavengebruikers verschaft diensten als beschreven in de bijlage bij Richtlijn 96/67/EG en eventuele latere wetgeving betreffende de toegang tot de grondaandelingsmarkt op de luchthavens;
- 17) „hogesnelheidstrein”: een trein die snelheden van meer dan 200 km/u kan halen;
- 18) „investeringssteun”: steun voor de financiering van vaste activa, met name om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dichten;

- 19) „netto contante waarde”: het verschil tussen de positieve en negatieve kasstromen gedurende de levensduur van de investering, contant gemaakt op basis van de kapitaalkosten, d.w.z. het normale rendement dat de onderneming hanteert bij andere vergelijkbare investeringsprojecten of, wanneer dat niet beschikbaar is, de kapitaalkosten van de onderneming als geheel, of de rendementspercentages die doorgaans in de betrokken sector vallen waar te nemen;
- 20) „niet-luchtvaartgebonden activiteiten”: andere commerciële diensten verricht voor luchtvaartmaatschappijen of andere gebruikers van de luchthaven, zoals ondersteunende diensten voor passagiers, expediteurs of andere dienstverrichters, het verhuren van kantoren en winkels, parkeerruimten of parkeergarages en hotels;
- 21) „exploitatiesteun”: steun om de financieringskloof voor de exploitatiekosten te dichten, hetzij in de vorm van een eenmalig bedrag vooruit, hetzij in de vorm van periodieke tranches om de verwachte exploitatiekosten te dekken (periodieke uitkeringen van vaste bedragen);
- 22) „exploitatiekosten”: de onderliggende kosten van een luchthaven ten aanzien van het verrichten van luchthavendiensten, die kostencategorieën omvatten zoals personeelskosten, kosten van uitbestede diensten, communicatie, afvalinzameling, energie, onderhoud, huur en administratie, maar met uitsluiting van de kapitaalkosten, marketingsteun of andere stimuleringsregelingen die de luchthaven aan luchtvaartmaatschappijen geeft, en kosten van taken die tot de overheidstaken behoren;
- 23) „financieringskloof voor de exploitatiekosten”: de exploitatietekorten van een luchthaven over de betrokken periode, contant gemaakt op basis van de kapitaalkosten, d.w.z. het verschil (in netto contante waarde) tussen de inkomsten en de exploitatiekosten van de luchthaven;
- 24) „redelijke winstmarge”: een rendement op kapitaal, bijvoorbeeld gemeten als de interne opbrengstvoet (IRR), dat de onderneming normaal gesproken geacht wordt te behalen op investeringen met een vergelijkbare risicograad;
- 25) „regionale luchthaven”: een luchthaven met een jaarlijkse passagiersstroom tot 3 miljoen passagiers;
- 26) „afgelegen gebieden”: eilanden die tot het grondgebied van een EVA-Staat behoren, en dunbevolkte gebieden;
- 27) „dunbevolkte gebieden”: NUTS 2-regio's met minder dan 8 inwoners/km² of NUTS 3-regio's met minder dan 12,5 inwoners/km² (telkens volgens Eurostat-gegevens inzake bevolkingsdichtheid);
- 28) „aanvang van de werkzaamheden”: hetzij de start van de bouwwerkzaamheden van de investering, hetzij de eerste vaste toezegging om uitrusting te bestellen, hetzij een andere toezegging die de investering onomkeerbaar maakt, naargelang wat als eerste plaatsvindt. Voorbereidende werkzaamheden zoals het verkrijgen van vergunningen en de uitvoering van voorbereidende haalbaarheidsstudies worden niet als aanvang van de werkzaamheden beschouwd.

3. AANWEZIGHEID VAN STAATSTEUN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 61, LID 1, VAN DE EER-OVEREENKOMST

3.1. De begrippen „onderneming” en „economische activiteit”

26. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst zijn de staatssteunregels alleen van toepassing indien de ontvanger van de steun een onderneming is. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna „het Hof van Justitie” genoemd) dient een onderneming te worden omschreven als „elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd” ⁽²¹⁾. Iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, is een economische activiteit ⁽²²⁾. Het economische karakter van een activiteit als dusdanig is niet afhankelijk van de vraag of die activiteit winst genereert ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Zie „De toepassing van de staatssteunregels op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie” (PB L 161 van 13.6.2013, blz. 12, en EER-supplement nr. 34 van 13.6.2013, blz. 1) en de daarmee verband houdende rechtspraak, met name arrest van 12 september 2000, gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavel Pavlov e.a./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Jurispr. 2000, blz. I-6451.

⁽²²⁾ Arrest van 16 juni 1987, zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurisprudentie 1987, blz. 2599, rechtsoverweging 7; arrest van 18 juni 1998, zaak C-35/96, Commissie/Italië, Jurispr. 1998, blz. I-3851, punt 36; gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Pavel Pavlov e.a., reeds aangehaald, punt 75.

⁽²³⁾ Arrest van 29 oktober 1980, gevoegde zaken 209 tot 215 en 218/78, Heintz van Landewyck SARL e.a./Commissie, Jurisprudentie 1980, blz. 3125, rechtsoverweging 88; arrest van 16 november 1995, zaak C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) e.a./Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Jurispr. 1995, blz. I-4013, punt 21, en arrest van 1 juli 2008, zaak C-49/07, Motosyklistiski Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, Jurispr. 2008, blz. I-4863, punten 27 en 28.

27. Het is nu duidelijk dat de activiteit van luchtvaartmaatschappijen die bestaat uit het aanbieden van vervoersdiensten aan passagiers en/of ondernemingen, een economische activiteit vormt. In de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 is echter nog het idee terug te vinden dat „[d]e aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande infrastructuur (zoals luchthavens, autowegen, bruggen, enz.) een algemene economische beleidsmaatregel [is] waarop de Commissie geen invloed kan uitoefenen op grond van de [Verdrags]voorschriften inzake steunmaatregelen van de staten”. In zijn arrest in de zaak-Aéroports de Paris ⁽²⁴⁾ heeft de Unierechter zich tegen dit standpunt uitgesproken en verklaard dat ook de exploitatie van een luchthaven, die de levering van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen en de verschillende dienstverleners op een luchthaven omvat, een economische activiteit is. In zijn arrest in de zaak-Flughafen Leipzig/Halle ⁽²⁵⁾ heeft het Gerecht duidelijk gemaakt dat de exploitatie van een luchthaven een economische activiteit is, waarvan de aanleg van luchthaveninfrastructuur onlosmakelijk deel uitmaakt.
28. Wat betreft financieringsmaatregelen uit het verleden, door de geleidelijke ontwikkeling van marktwerking in de luchthavensector ⁽²⁶⁾ is het niet mogelijk een precieze datum te bepalen vanaf wanneer de exploitatie van een luchthaven zonder enige twijfel als economische activiteit moet worden beschouwd. De Unierechter heeft echter wel de ontwikkeling in het karakter van luchthavenactiviteiten erkend. In zijn arrest-Flughafen Leipzig/Halle heeft het Gerecht namelijk verklaard dat het vanaf 2000 niet langer mogelijk was om de toepassing van staatssteunvoorschriften op luchthaveninfrastructuur uit te sluiten ⁽²⁷⁾. Bijgevolg moet, vanaf de datum waarop het arrest-Aéroports de Paris is gewezen (12 december 2000), de exploitatie en de aanleg van luchthaveninfrastructuur worden beschouwd als een taak die binnen het staatssteuntoezicht valt.
29. Omgekeerd konden overheidsinstanties, door de onzekerheid die vóór het arrest-Aéroports de Paris bestond, met recht aannemen dat de financiering van luchthaveninfrastructuur geen staatssteun vormde en dat deze maatregelen dan ook niet bij de Autoriteit hoefden te worden aangemeld. Hieruit volgt dat de Autoriteit, op grond van de staatssteunregels, dit soort financieringsmaatregelen nu niet ter discussie kan stellen ⁽²⁸⁾ wanneer deze vóór het arrest-Aéroports de Paris werden verleend ⁽²⁹⁾.
30. Hoe dan ook vormden maatregelen die werden toegekend voordat zich in de luchthavensector enige concurrentie ontwikkelde, geen staatssteun toen zij werden verleend, maar zouden zij als bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), punt v), in deel II van Protocol nr. 3 bij de Toezichtsovereenkomst kunnen worden beschouwd indien aan de voorwaarden van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst is voldaan.
31. De entiteit of de groep van entiteiten die de economische activiteit verricht van het verlenen van luchthavendiensten aan luchtvaartmaatschappijen — d.w.z. het verzorgen van de afhandeling van vliegtuigen (van de landing tot het opstijgen) en van passagiers en vracht, om luchtvaartmaatschappijen in staat te stellen luchtvervoersdiensten te verrichten ⁽³⁰⁾ — zal hierna „de luchthaven” worden genoemd ⁽³¹⁾. Een luchthaven biedt luchtvaartmaatschappijen een reeks diensten aan („luchthavendiensten”) tegen betaling („luchthavengelden”). Hoewel de precieze omvang van de door de luchthavens verrichte diensten, alsmede de aanduiding van gelden als „vergoedingen” of „heffingen” binnen de EER kan verschillen, vormt het verrichten van luchthavendiensten voor luchtvaartmaatschappijen in ruil voor luchthavengelden een economische activiteit in alle EVA-Statens.
32. Binnen de EER verschilt het wet- en regelgevingskader voor de eigendom en de exploitatie van individuele luchthavens van luchthaven tot luchthaven. Met name worden regionale luchthavens vaak in nauwe samenwerking met overheidsinstanties beheerd. In dat verband heeft het Hof van Justitie verklaard dat, onder specifieke omstandigheden, verschillende entiteiten geacht kunnen worden tezamen een economische activiteit te verrichten, en zodoende een economische eenheid te vormen ⁽³²⁾. In de luchtvaartsector is de Autoriteit van

⁽²⁴⁾ Arrest van 12 december 2000, zaak T-128/98, Aéroports de Paris/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3929, bevestigd door het arrest van 24 oktober 2002, zaak C-82/01 P, Jurispr. 2002, blz. I-9297, punten 75 t/m 79.

⁽²⁵⁾ Arrest van 24 maart 2011, gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) en Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08)/Commissie, Jurispr. 2011, blz. II-1311, met name punten 93-94; bevestigd door arrest van 19 december 2012, zaak C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen AG en Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commissie, ECLI:EU:C:2012:821.

⁽²⁶⁾ Zie punt 3 en gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Flughafen Leipzig/Halle, reeds aangehaald, punt 105.

⁽²⁷⁾ Zie gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Flughafen Leipzig/Halle, reeds aangehaald, punt 106.

⁽²⁸⁾ Het relevante criterium voor de datum waarop een eventuele steunmaatregel geacht wordt te zijn verleend, is de datum van het juridisch bindende besluit waarin de overheidsinstanties toezeggen de betrokken maatregel aan de begunstigde ervan te verlenen; zie arrest van 12 december 1996, zaak T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commissie, Jurispr. 1996, blz. II-2109, punt 79; arrest van 14 januari 2004, zaak T-109/01, Fleuren Compost BV/Commissie, Jurispr. 2004, blz. II-127, punt 74; arrest van 2 december 2008, gevoegde zaken T-362/05 en T-363/05, Nuova Agricast Srl en Cofra Srl/Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-297, punt 80, en arrest van 30 november 2009, gevoegde zaken T-427/04 en T-17/05, Frankrijk en France Télécom SA/Commissie, Jurispr. 2009, blz. II-4315, punt 321.

⁽²⁹⁾ Besluit van de Commissie van 3 oktober 2012 betreffende steunmaatregel SA.23600 — C 38/2008 (ex NN 53/2007) — Duitsland — Financiering van de luchthaven van München, terminal 2, PB L 319 van 29.11.2013, blz. 8, overwegingen 74 t/m 81.

⁽³⁰⁾ Zie overweging 1 bij Richtlijn 2009/12/EG.

⁽³¹⁾ De luchthaven kan al dan niet dezelfde entiteit zijn als de eigenaar van de luchthaven.

⁽³²⁾ Of een economische activiteit gezamenlijk wordt uitgeoefend, wordt in de regel beoordeeld door na te gaan of er sprake is van functionele, economische of organische banden tussen de entiteiten; zie bijv. arrest van 16 december 2010, zaak C-480/09 P, AceaElettrabel Produzione SpA/Commissie, Jurispr. 2010, blz. I-13355, punten 47 t/m 55, en arrest van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., Jurispr. 2006, blz. I-289, punt 112.

mening dat een belangrijke rol in de zakelijke strategie van een luchthaven — door bijvoorbeeld rechtstreeks overeenkomsten met luchtvaartmaatschappijen te sluiten of door de luchthavengelden vast te stellen — een sterke aanwijzing zou zijn dat de betrokken entiteit inderdaad, alleen of gezamenlijk, de economische activiteit uitoefent van de exploitatie van de luchthaven ⁽³³⁾.

33. Naast luchthavendiensten kan een luchthaven ook andere commerciële diensten aanbieden aan luchtvaartmaatschappijen of andere gebruikers van de luchthaven, zoals ondersteunende diensten voor passagiers, expediteurs of andere dienstverrichters (bijv. door het verhuren van ruimte aan winkel- en restaurantexploitanten, parkeerbedrijven enz.). Deze economische activiteiten zullen hierna tezamen „niet-luchtvaartgebonden activiteiten” worden genoemd.
34. Toch zijn niet alle activiteiten van een luchthaven noodzakelijkerwijs van economische aard ⁽³⁴⁾. Aangezien de kwalificatie van een entiteit als onderneming steeds gebeurt met betrekking tot een specifieke activiteit, dient bij de activiteiten van een bepaalde luchthaven een onderscheid te worden gemaakt en dient te worden bepaald in hoeverre die activiteiten economisch van aard zijn. Indien een luchthaven zowel economische als niet-economische activiteiten uitoefent, dient deze alleen ten aanzien van de economische activiteiten als onderneming te worden aangemerkt.
35. Het Hof van Justitie heeft verklaard dat activiteiten die behoren tot de uitoefening van overheidsprerogatieven die normaal gesproken onder de verantwoordelijkheid van de Staat vallen bij de uitoefening van zijn overheidsmacht, niet economisch van aard zijn en doorgaans niet onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels vallen ⁽³⁵⁾. Op een luchthaven worden activiteiten zoals luchtverkeersleiding, politietaken, douane, brandweer en activiteiten om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden, en de investering met betrekking tot de infrastructuur en de uitrusting die nodig is om deze activiteiten te verrichten, doorgaans geacht geen economisch karakter te hebben ⁽³⁶⁾.
36. Overheidsfinanciering voor dit soort niet-economische activiteiten vormt geen staatssteun, maar dient strikt beperkt te blijven tot het compenseren van de kosten die deze doen ontstaan, en mag niet worden gebruikt voor de financiering van andere activiteiten ⁽³⁷⁾. Alle mogelijke overcompensatie door overheidsinstanties van kosten gemaakt in verband met niet-economische activiteiten kan staatssteun vormen. Bovendien zou, indien een luchthaven, naast haar economische activiteiten, ook niet-economische activiteiten uitoefent, een gescheiden kostprijsadministratie vereist zijn om te vermijden dat overheidsmiddelen worden overgedragen van de niet-economische activiteiten naar economische activiteiten.
37. Overheidsfinanciering van niet-economische activiteiten mag niet leiden tot ongeoorloofde discriminatie tussen luchthavens. Het is immers vaste rechtspraak dat er van een voordeel sprake is wanneer overheidsinstanties ondernemingen bevrijden van de kosten die inherent zijn aan hun economische activiteiten ⁽³⁸⁾. Daarom kan het zijn dat, wanneer het binnen een bepaalde rechtsorde normaal is dat burgerluchthavens bepaalde kosten moeten dragen die aan hun exploitatie verbonden zijn, terwijl dat voor andere burgerluchthavens niet het geval is, deze laatste groep mogelijk een voordeel verleend krijgt, ongeacht of deze kosten verband houden met een activiteit die doorgaans als niet-economisch wordt beschouwd.

3.2. Het gebruik van staatsmiddelen en de toerekenbaarheid aan de Staat

38. De overdracht van staatsmiddelen kan vele vormen aannemen, zoals rechtstreekse subsidies, belastingverlagingen ⁽³⁹⁾, zachte leningen of andere soorten gunstige financieringsvoorwaarden. Van staatsmiddelen zal ook sprake zijn indien de Staat een voordeel verschaft in natura of in de vorm van gesubsidieerde diensten ⁽⁴⁰⁾, zoals luchthavendiensten. Staatsmiddelen kunnen worden ingezet ⁽⁴¹⁾ op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Ook bij

⁽³³⁾ Arrest van 17 december 2008, zaak T-196/04, Ryanair Ltd/Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-3643, punt 88.

⁽³⁴⁾ Zie gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Flughafen Leipzig/Halle, reeds aangehaald, punt 98.

⁽³⁵⁾ Arrest van 16 juni 1987, zaak 118/85, Commissie/Italië, Jurisprudentie 1987, blz. 2599, rechtsoverwegingen 7 en 8, en arrest van 4 mei 1988, zaak C-30/87, Corinne Bodson/SA Pompes funèbres des régions libérées, Jurisprudentie 1988, blz. 2479, rechtsoverweging 18.

⁽³⁶⁾ Zie met name arrest van 19 januari 1994, zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH/Eurocontrol, Jurispr. 1994, blz. I-43, punt 30, en arrest van 26 maart 2009, zaak C-113/07 P, SELEX Sistemi Integrati SpA/Commissie en Eurocontrol, Jurispr. 2009, blz. I-2207, punt 71.

⁽³⁷⁾ Arrest van 18 maart 1997, zaak C-343/95, Diego Cali & Figli Srl/Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Jurispr. 1997, blz. I-1547; besluit van de Commissie van 19 maart 2003 betreffende steunmaatregel N 309/2002 — Frankrijk — Veiligheid van de luchtvaart — schadeloosstelling als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 (PB C 148 van 25.6.2003, blz. 7), en besluit van de Commissie van 16 oktober 2002 betreffende steunmaatregel N 438/2002 — België — Subsidies voor de havenbedrijven voor de uitvoering van overheidsdiensten (PB C 284 van 21.11.2002, blz. 2).

⁽³⁸⁾ Zie o.m. arrest van 3 maart 2005, zaak C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck, Jurispr. 2005, blz. I-1627, punt 36, en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook arrest van 22 juli 2013, zaak E-9/12, IJsland/Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, Jurispr. EVA-Hof 2013, blz. 454, punt 54.

⁽³⁹⁾ Zie besluit van de Commissie van 24 oktober 2006 betreffende steunmaatregel N 324/2006 — Frankrijk — Aide pour l'affrètement d'un ATR 72-500 par la compagnie aérienne Air Caraïbes (PB C 300 van 9.12.2006, blz. 10).

⁽⁴⁰⁾ Zie arrest van 20 november 2003, zaak C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO SA, Jurispr. 2003, blz. I-13769, punt 29.

⁽⁴¹⁾ Middelen van een overheidsbedrijf zijn staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag omdat de overheid zeggenschap over die middelen uitoefent; zie arrest van 16 mei 2002, zaak C-482/99, Frankrijk/Commissie („Stardust Marine”), Jurispr. 2002, blz. I-4397.

financiering uit Uniefondsen zal er van staatsmiddelen sprake zijn wanneer de toekenning van de middelen uit die fondsen ter discretie van een EVA-Staat staat ⁽⁴²⁾.

39. Het Hof van Justitie heeft echter ook geoordeeld dat, zelfs indien de Staat de mogelijkheid heeft een overheidsbedrijf te controleren en een dominerende invloed op de activiteiten ervan uit te oefenen, dit niet automatisch het vermoeden rechtvaardigt dat deze controle in een concreet geval ook metterdaad wordt uitgeoefend ⁽⁴³⁾. Daarom moet verder worden onderzocht of de door overheidsbedrijven verleende maatregelen aan de Staat toe te rekenen zijn. Het Hof van Justitie heeft aangegeven dat de toerekenbaarheid aan de Staat van een door een overheidsbedrijf verleende maatregel kan worden afgeleid uit een samenstel van aanwijzingen die blijken uit de omstandigheden van de zaak en de context waarin deze maatregel is genomen ⁽⁴⁴⁾.
40. Tegen die achtergrond vormen de middelen van een luchthaven in overheidshanden overheidsmiddelen. Bijgevolg is het mogelijk dat een luchthaven in overheidshanden steun verleent aan een luchtvaartmaatschappij die de luchthaven gebruikt, wanneer het besluit tot toekenning van de maatregel aan de Staat valt toe te rekenen en de overige voorwaarden van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst zijn vervuld. Voorts heeft het Hof van Justitie verklaard dat de vraag of een maatregel rechtstreeks door de Staat wordt verleend dan wel door van overheidswege ingestelde of aangewezen publiek- of privaatrechtelijke beheersorganen, niet ter zake doet om deze als staatssteun aan te merken ⁽⁴⁵⁾.

3.3. Verstoring van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

41. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie vervalst financiële steun de mededinging wanneer deze de positie van een onderneming in vergelijking met andere ondernemingen versterkt ⁽⁴⁶⁾.
42. Ten algemene geldt dat, wanneer een door een EVA-Staat verleend voordeel de positie van een onderneming ten opzichte van concurrerende ondernemingen op een bepaalde markt in de EER versterkt, dit handelsverkeer tussen EER-Statens moet worden geacht ongunstig te worden beïnvloed door dat voordeel ⁽⁴⁷⁾.
43. De concurrentie tussen luchthavens kan worden beoordeeld aan de hand van de keuzecriteria van luchtvaartmaatschappijen, met name door factoren te vergelijken zoals het soort verleende luchthavendiensten en de betrokken klanten, bevolking of economische activiteit, de congestie, de landzijdige bereikbaarheid, de hoogte van de heffingen en de algemene zakelijke voorwaarden voor het gebruik van luchthaveninfrastructuur en -diensten. De hoogte van de heffingen is in zoverre een cruciale factor dat de aan een luchthaven verleende overheidsfinanciering gebruikt kan worden om de luchthavengelden op een kunstmatig laag niveau te houden om luchtvaartmaatschappijen aan te trekken, met dus mogelijk een ernstige verstoring van de mededinging tot gevolg.
44. De Autoriteit merkt voorts op dat luchthavens concurreren wat betreft het beheer van luchthaveninfrastructuur, ook op lokale en regionale luchthavens. De overheidsfinanciering van een luchthaven kan dus de mededinging verstoren op de markten voor de exploitatie van luchthaveninfrastructuur. Bovendien kan overheidsfinanciering voor zowel luchthavens als luchtvaartmaatschappijen de mededinging verstoren en het handelsverkeer op de markt voor luchtvervoer in de hele EER beïnvloeden. Ten slotte kan ook de concurrentie tussen vervoersvormen ongunstig worden beïnvloed door overheidsfinanciering voor luchthavens of luchtvaartmaatschappijen.
45. Het Hof van Justitie verklaarde in zijn arrest in de zaak-Altmark ⁽⁴⁸⁾ dat ook overheidsfinanciering voor een onderneming die alleen lokale of regionale vervoersdiensten verricht, gevolgen kan hebben voor het handelsverkeer tussen EER-Statens, omdat de verrichting van vervoersdiensten door die onderneming daardoor in stand kan blijven of toenemen, met als gevolg dat de kansen van in andere EVA-Statens gevestigde ondernemingen afnemen om vervoersdiensten op de markt van die EVA-Staat aan te bieden. Zelfs de omstandigheid dat het steunbedrag vrij gering is of de onderneming die overheidsfinanciering ontvangt, vrij klein is, sluit immers niet a priori uit dat het handelsverkeer tussen EER-Statens ongunstig kan worden beïnvloed. Bijgevolg kan overheidsfinanciering voor luchthavens of voor luchtvaartmaatschappijen die diensten vanaf die luchthavens aanbieden, het handelsverkeer tussen EER-Statens ongunstig beïnvloeden.

⁽⁴²⁾ Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat wanneer financiële middelen constant onder openbaar toezicht, en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan, dit volstaat om ze als staatsmiddelen aan te merken; zie arrest van 16 mei 2000, zaak C-83/98 P, Frankrijk/Ladbroke Racing Ltd en Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-3271, punt 50.

⁽⁴³⁾ Zie arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 52.

⁽⁴⁴⁾ Zie arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punten 55 en 56.

⁽⁴⁵⁾ Arrest van 22 maart 1977, zaak 78/76, Firma Steinike & Weinlig/Duitsland, Jurisprudentie 1977, blz. 595, rechtsoverweging 21.

⁽⁴⁶⁾ Arrest van 7 maart 2002, zaak C-310/99, Italië/Commissie, Jurispr. 2002, blz. I-2289, punt 65.

⁽⁴⁷⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Jurispr. 2003, blz. I-7747.

⁽⁴⁸⁾ Zie zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, reeds aangehaald, punten 77 t/m 82.

3.4. Overheidsfinanciering voor luchthavens en de toepassing van het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie

46. In artikel 125 van de EER-overeenkomst is bepaald dat de EER-overeenkomst de regeling van het eigendomsrecht in de EER-Statens onverlet laten. EER-Statens kunnen dus ondernemingen bezitten en beheren en kunnen aandelen of andere belangen in overheidsbedrijven of particuliere ondernemingen verwerven.
47. Daarom wordt in deze richtsnoeren tussen de verschillende soorten begunstigden geen onderscheid gemaakt wat betreft hun juridische structuur, noch wat betreft de vraag of zij tot de overheid of de particuliere sector behoren. Telkens wanneer hier sprake is van luchtvaartmaatschappijen en luchthavens of ondernemingen die luchthavens beheren, omvat dit dan ook alle soorten rechtspersonen.
48. Om te kunnen beoordelen of de onderneming een economisch voordeel heeft genoten, wordt het zogeheten criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie toegepast. De toepassing van dit criterium dient te zijn gebaseerd op de informatie die beschikbaar was op het tijdstip waarop de overheidsfinanciering werd verleend en op de te verwachten marktevolutie, en mag niet berusten op een analyse die uitgaat van een latere situatie ⁽⁴⁹⁾.
49. Dit betekent dat de Autoriteit, wanneer een luchthaven overheidsfinanciering geniet, zal nagaan of die financiering steun oplevert door te beoordelen of een particuliere aandeelhouder in gelijkaardige omstandigheden, op grond van de te verwachten rentabiliteit en afgezien van elke overweging van sociale aard of van regionaal of sectoraal beleid ⁽⁵⁰⁾, dezelfde financiering zou hebben verschaft. Overheidsfinanciering die wordt verleend in omstandigheden die overeenstemmen met normale marktvoorwaarden, wordt niet als staatssteun beschouwd ⁽⁵¹⁾.
50. Voorts heeft het Hof van Justitie verklaard dat het gedrag van een publieke investeerder kan worden vergeleken met dat van een particuliere investeerder die zich laat leiden door het uitzicht op rendement op langere termijn, gedurende de levensduur van de investering ⁽⁵²⁾. Deze overwegingen zijn bijzonder relevant voor investeringen in infrastructuur, waarmee vaak aanzienlijke financiële middelen gemoeid zijn en die pas na vele jaren een positief rendement kunnen opleveren. Bij de beoordeling van de winstgevendheid van de luchthaven moet rekening worden gehouden met de inkomsten van de luchthaven.
51. Bijgevolg dient, wat de overheidsfinanciering voor luchthavens betreft, het onderzoek naar de inachtneming van het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie te zijn gebaseerd op vooraf gemaakte winstgevendheidsprognoses voor de entiteit die de financiering verleent ⁽⁵³⁾. Prognoses voor passagiers- en/of vrachstromen die daarvoor worden gebruikt, dienen realistisch te zijn en moeten de toets van een redelijke gevoeligheidsanalyse doorstaan. Het ontbreken van een ondernemingsplan is een aanwijzing dat het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie misschien niet in acht wordt genomen ⁽⁵⁴⁾. Bij gebreke van een ondernemingsplan kunnen EVA-Statens een analyse of interne documenten van de betrokken overheidsinstanties of luchthaven verschaffen waaruit duidelijk blijkt dat een analyse is gemaakt voordat de overheidsfinanciering is verschaft, hetgeen aantoont dat het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie in acht is genomen.
52. Luchthavens kunnen een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van lokale ontwikkeling of toegankelijkheid. Niettemin mogen regionale of politieke overwegingen niet in aanmerking worden genomen bij de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie ⁽⁵⁵⁾. Dit soort overwegingen kunnen echter wel, onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking worden genomen wanneer de steun op zijn verenigbaarheid wordt beoordeeld.

⁽⁴⁹⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 71; arrest van 5 juni 2012, zaak C-124/10 P, Commissie/Électricité de France (EdF), ECLI:EU:C:2012:318, punten 84, 85 en 105.

⁽⁵⁰⁾ Arrest van 21 januari 1999, gevoegde zaken T-129/95, T-2/96 en T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke en Lech-Stahlwerke/Commissie, Jurispr. 1999, blz. II-17, punt 120; zie ook arrest van 10 juli 1986, zaak C-40/85, België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 02321, punt 13.

⁽⁵¹⁾ Arrest-Stardust Marine, reeds aangehaald, punt 69. Zie ook arrest van 6 november 1991, zaak C-303/88, Italië/Commissie, Jurispr. 1991, blz. I-1433, punt 20.

⁽⁵²⁾ Arrest van 21 maart 1991, zaak C-305/89, Italië/Commissie („Alfa Romeo”), Jurispr. 1991, blz. I-1603, punt 20, en arrest van 6 maart 2003, zaak T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale en Land Nordrhein-Westfalen/Commissie, Jurispr. 2003, blz. II-435, punten 250 t/m 270.

⁽⁵³⁾ Zie Besluit 2013/664/EU van de Commissie van 25 juli 2012 betreffende steunmaatregel SA.23324 — C-25/07 (ex NN 26/07) — Finland Finavia, Airpro en Ryanair op de Luchthaven Tampere-Pirkkala, PB L 309 van 19.11.2013, blz. 27.

⁽⁵⁴⁾ Zaak C-124/10 P, Commissie/Électricité de France (EdF), reeds aangehaald, punten 84, 85 en 105.

⁽⁵⁵⁾ Gevoegde zaken T-129/95, T-2/96 en T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke en Lech-Stahlwerke/Commissie, reeds aangehaald, punt 120; zie ook arrest van 10 juli 1986, zaak C-40/85, België/Commissie, Jurisprudentie 1986, blz. 2321, rechtsoverweging 13.

3.5. Financiële betrekkingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen

53. Wanneer een luchthaven overheidsmiddelen ter beschikking heeft, kan steun aan een luchtvaartmaatschappij welke van die luchthaven gebruikmaakt, in beginsel worden uitgesloten wanneer de verhouding tussen de luchthaven en die luchtvaartmaatschappij voldoet aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie. Dit is normaal gesproken het geval indien:
- a) het voor de luchthavendiensten berekende tarief overeenstemt met het markttarief (zie onderdeel 3.5.1), of
 - b) aan de hand van een analyse vooraf kan worden aangetoond dat de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij zal leiden tot een positieve incrementele winstbijdrage voor de luchthaven (zie onderdeel 3.5.2).

3.5.1. Vergelijking met het markttarief

54. Een mogelijke benadering om de aanwezigheid van steun aan luchtvaartmaatschappijen te beoordelen, bestaat erin na te gaan of het tarief dat een luchthaven een bepaalde luchtvaartmaatschappij berekent, overeenstemt met het markttarief. Op basis van beschikbare en relevante markttarieven kan een passende benchmark worden bepaald, rekening houdende met de in punt 60 beschreven elementen.
55. Om een benchmark te kunnen bepalen, kan allereerst een voldoende aantal vergelijkbare luchthavens worden geselecteerd die vergelijkbare diensten aanbieden op normale marktvoorwaarden.
56. In dat verband wijst de Autoriteit erop dat momenteel een overgrote meerderheid van de luchthavens in de EER overheidsfinanciering ontvangen om investerings- en exploitatiekosten te dekken. De meeste van die luchthavens kunnen alleen dankzij overheidssteun op de markt blijven.
57. Luchthavens in overheidshanden werden door overheidsinstanties traditioneel beschouwd als infrastructuurvoorzieningen die de lokale ontwikkeling moeten bevorderen — en niet als ondernemingen die volgens marktregels opereren. Die tarieven van luchthavens zijn bijgevolg meestal niet vastgesteld op basis van marktoverwegingen, en met name stevige, vooraf gemaakte winstgevendheidsprognoses, maar in hoofdzaak in het licht van sociale of regionale overwegingen.
58. Zelfs indien bepaalde luchthavens in particuliere handen zijn of worden beheerd zonder rekening te houden met sociale of regionale overwegingen, zijn de door die luchthavens berekende tarieven misschien sterk beïnvloed door de tarieven die worden berekend door de meerderheid van de door de overheid gesubsidieerde luchthavens, omdat luchtvaartmaatschappijen met deze laatste tarieven rekening houden wanneer zij onderhandelen met de luchthavens die in particuliere handen zijn of die door particuliere partijen worden beheerd.
59. Onder deze omstandigheden heeft de Autoriteit sterke twijfel dat momenteel een geschikte benchmark kan worden bepaald om een daadwerkelijk markttarief voor door luchthavens verrichte diensten te kunnen vaststellen. Deze situatie kan in de toekomst veranderen of evolueren, met name wanneer de staatssteunregels volledig van toepassing zijn op overheidsfinanciering van luchthavens.
60. Hoe dan ook vindt de Autoriteit dat een benchmarkingexercitie dient te zijn gebaseerd op een vergelijking van luchthavengelden, ongerekend eventuele voordelen voor de luchtvaartmaatschappij (zoals marketingsteun, kortingen of andere stimuleringsregelingen), van een voldoende aantal „referentieluchthavens”, waarvan de beheerders handelen als marktdeelnemers in een markteconomie. Met name dienen de volgende indicatoren te worden gebruikt:
- a) de verkeersstromen;
 - b) het soort verkeer (zakelijk of toeristisch of uitgaand) en het relatieve belang van vracht en het relatieve belang van inkomsten uit de niet-luchtvaartgebonden activiteiten van de luchthaven;
 - c) soort en omvang van de verleende luchthavendiensten;
 - d) de vraag of de luchthaven in de nabijheid van een grote stad ligt;
 - e) het aantal inwoners in het verzorgingsgebied van de luchthaven;
 - f) de welvaart van het omliggende gebied (bbp per hoofd van de bevolking);
 - g) de verschillende geografische gebieden van waaruit passagiers zouden kunnen worden aangetrokken.

3.5.2. Winstgevendheidsanalyse vooraf

61. Momenteel vindt de Autoriteit een analyse vooraf van de winstgevendheidsverwachtingen het meest relevante criterium voor de beoordeling van door luchthavens met individuele luchtvaartmaatschappijen aangegane regelingen.

62. In dat verband is de Autoriteit van mening dat tariefdifferentiatie een zakelijke standaardpraktijk is, zolang deze maar voldoet aan alle overige desbetreffende mededingingswetgeving en sectorale wetgeving ⁽⁵⁶⁾. Niettemin dient dit beleid van tariefdifferentiatie zakelijk verantwoord te zijn om aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie te voldoen ⁽⁵⁷⁾.
63. De Autoriteit is van mening dat regelingen die luchtvaartmaatschappijen en een luchthaven aangaan, geacht kunnen worden in overeenstemming te zijn met het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie wanneer zij, vooraf beschouwd, incrementeel bijdragen aan de winstgevendheid van de luchthaven. De luchthaven dient aan te tonen dat zij, wanneer zij een regeling met een luchtvaartmaatschappij treft (bijv. een individueel contract of een algemene regeling luchthavengelden), gedurende de looptijd van de regeling in staat is alle door de regeling met een luchtvaartmaatschappij ontstane kosten te dekken met een redelijke winstmarge ⁽⁵⁸⁾ op basis van stevige vooruitzichten op middellange termijn ⁽⁵⁹⁾.
64. Om te kunnen beoordelen of een regeling die een luchthaven met een luchtvaartmaatschappij is aangegaan, in overeenstemming is met het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie, dienen, naast de luchthavengelden, ook de verwachte niet-luchtvaartgebonden inkomsten uit de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij in aanmerking te worden genomen, ongerekend kortingen, marketingsteun of stimuleringsregelingen ⁽⁶⁰⁾. Evenzo dient rekening te worden gehouden met alle incrementele kosten die de luchthaven naar verwachting met betrekking tot de activiteiten van de luchtvaartmaatschappij moet maken ⁽⁶¹⁾. Dit soort incrementele kosten kan alle uitgave- of investeringscategorieën omvatten, zoals incrementele kosten voor personeel, uitrusting en investeringen die ontstaan door de aanwezigheid van de luchtvaartmaatschappij op de luchthaven. Indien de luchthaven bijvoorbeeld dient uit te breiden of een nieuwe terminal of andere faciliteiten dient te bouwen in hoofdzaak om te voldoen aan de behoeften van een bepaalde luchtvaartmaatschappij, dient met die kosten rekening te worden gehouden bij het berekenen van de incrementele kosten. Daarentegen hoeven kosten die de luchthaven, ongeacht de met de luchtvaartmaatschappij aangegane regeling, hoe dan ook had moeten maken, niet in aanmerking te worden genomen bij de toetsing aan het criterium van de marktdeelnemer handelend in een markteconomie.
65. Wanneer een luchthavenexploitant verenigbare steun heeft gekregen, wordt het uit die steun voortvloeiende voordeel niet doorgegeven aan een specifieke luchtvaartmaatschappij ⁽⁶²⁾ indien de volgende voorwaarden zijn vervuld: de infrastructuur staat open voor alle luchtvaartmaatschappijen ⁽⁶³⁾ (dit omvat infrastructuur die waarschijnlijk meer zal worden gebruikt door bepaalde categorieën luchtvaartmaatschappijen, zoals lowcost- of chartermaatschappijen) en is niet gebonden aan één specifieke luchtvaartmaatschappij, en de luchtvaartmaatschappijen betalen tarieven die ten minste de incrementele kosten, zoals gedefinieerd in punt 64, dekken. Voorts is de Autoriteit van mening dat in die omstandigheden, zelfs indien er sprake is geweest van staatssteun voor de luchtvaartmaatschappijen, dit soort steun hoe dan ook met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar zou zijn geweest om dezelfde redenen als die welke de verenigbaarheid van de steun op het niveau van de luchthaven rechtvaardigen. Wanneer een luchthavenexploitant onverenigbare investeringssteun heeft gekregen, wordt het uit die steun voortvloeiende voordeel niet doorgegeven aan een specifieke luchtvaartmaatschappij indien de volgende voorwaarden zijn vervuld: de infrastructuur staat open voor alle luchtvaartmaatschappijen en is niet gebonden aan één specifieke luchtvaartmaatschappij, en de luchtvaartmaatschappijen betalen tarieven die ten minste de incrementele kosten, zoals gedefinieerd in punt 64, dekken. De Autoriteit is van mening dat onder die omstandigheden een sectoraal voordeel voor de luchtvaartsector of andere gebruikers niet valt uit te sluiten, maar dat een en ander niet dient te leiden tot terugvordering bij specifieke luchtvaartmaatschappijen of andere gebruikers.
66. Wanneer de Autoriteit regelingen tussen luchthavens en luchtvaartmaatschappijen moet beoordelen, zal zij ook rekening houden met de mate waarin de te beoordelen regelingen kunnen worden beschouwd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een algemene strategie van de luchthaven die ten minste op de lange termijn tot winstgevendheid moet leiden.

⁽⁵⁶⁾ Relevante bepalingen zijn onder meer de artikelen 53 en 54 van de EER-overeenkomst en Richtlijn 2009/12/EG.

⁽⁵⁷⁾ Zie Besluit 2011/60/EU van de Commissie van 27 januari 2010 betreffende steunmaatregel C-12/08 (ex NN 74/07) — Slowakije — Overeenkomst tussen de luchthaven van Bratislava en Ryanair (PB L 27 van 1.2.2011, blz. 24) en Besluit 2013/664/EU betreffende steunmaatregel SA.23324 — C-25/07 (ex NN 26/07) — Finland Finavia, Airpro en Ryanair op de Luchthaven Tampere-Pirkkala, reeds aangehaald.

⁽⁵⁸⁾ Een redelijke winstmarge is een „normaal” rendement op kapitaal, d.w.z. een rendementspercentage dat een doorsneeonderneming verwacht wordt te behalen op investeringen met een vergelijkbare risicograad. Het rendement wordt gemeten als de interne opbrengstvoet (IRR) over de verwachte kasstromen die door de met de luchtvaartmaatschappij aangegane regeling worden gegenereerd.

⁽⁵⁹⁾ Dit sluit niet uit dat ermee wordt gerekend dat toekomstige winst gedurende de looptijd van de regeling initiële verliezen kan compenseren.

⁽⁶⁰⁾ Ook alle overheidssteun (zoals bijv. marketingovereenkomsten die rechtstreeks tussen de overheid en de luchtvaartmaatschappij worden gesloten) die is bedoeld ter compensatie van de normale kosten die de luchthaven moet maken met betrekking tot de regeling tussen de luchthaven en de luchtvaartmaatschappij, zal mee in rekening worden genomen. Dit geldt ongeacht of deze steun rechtstreeks aan de betrokken luchtvaartmaatschappij wordt verleend, dan wel via de luchthaven of een andere entiteit loopt.

⁽⁶¹⁾ Zaak T-196/04, Ryanair Ltd/Commissie, reeds aangehaald, punt 59.

⁽⁶²⁾ Hetgeen in dit punt over luchtvaartmaatschappijen wordt gezegd, geldt evenzo voor andere gebruikers van de luchthaven.

⁽⁶³⁾ Zie met name gevoegde zaken T-443/08 en T-455/08, Flughafen Leipzig/Halle, reeds aangehaald, punt 109.

4. OVERHEIDSFINANCIERING VAN DIENSTEN VAN ALGEMEEN ECONOMISCH BELANG

67. In sommige gevallen kunnen overheidsinstanties bepaalde door luchthavens of luchtvaartmaatschappijen uitgeoefende economische activiteiten aanmerken als dienst van algemeen economisch belang (hierna „DAEB” genoemd) in de zin van artikel 59, lid 2, van de EER-overeenkomst en het Altmark-arrest ⁽⁶⁴⁾, en compensatie verlenen voor het uitvoeren van die diensten.
68. In dergelijke gevallen bieden de DAEB-mededeling ⁽⁶⁵⁾ en Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie ⁽⁶⁶⁾ het nodige houvast over de vraag in welke omstandigheden overheidsfinanciering van een DAEB staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst vormt. Steun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst zal worden getoetst aan Besluit 2012/21/EU van de Autoriteit ⁽⁶⁷⁾ en de DAEB-kaderregeling ⁽⁶⁸⁾. Deze instrumenten vormen samen het „DAEB-pakket”, dat ook van toepassing is op compensatie voor luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. In het onderstaande zal slechts de toepassing van sommige van de in het DAEB-pakket uiteengezette beginselen worden toegelicht aan de hand van bepaalde voor de sector kenmerkende aspecten.

4.1. Definitie van een dienst van algemeen economisch belang in de sector luchthavens en luchtvervoer

69. Volgens het eerste Altmark-criterium moeten de taken die een dienst van algemeen economisch belang vormen, duidelijk worden omschreven. Dit vereiste valt samen met het vereiste van artikel 59, lid 2, van de EER-overeenkomst ⁽⁶⁹⁾. Volgens de rechtspraak ⁽⁷⁰⁾ moeten met het beheer van een DAEB belaste ondernemingen met die taak zijn belast door een besluit van een overheidsinstantie. Ook heeft de Autoriteit duidelijk gemaakt ⁽⁷¹⁾ dat, om een activiteit als DAEB te kunnen aanmerken, deze activiteit specifieke kenmerken moet hebben die haar onderscheiden van die van andere economische activiteiten en dat de doelstelling van algemeen belang die de overheid verwezenlijkt wil zien, niet gewoon de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van economische gebieden in de zin van artikel 61, lid 3, onder c), van de EER-overeenkomst mag zijn ⁽⁷²⁾.
70. Wat luchtvervoersdiensten betreft, kunnen openbare-dienstverplichtingen alleen worden opgelegd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1008/2008 ⁽⁷³⁾. Met name kan dit soort verplichtingen alleen worden opgelegd voor een bepaalde route of groep van routes ⁽⁷⁴⁾ — en niet voor routes vanuit een bepaalde luchthaven, stad of regio,

⁽⁶⁴⁾ Zie zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH, reeds aangehaald, punten 86 t/m 93. Overheidsfinanciering voor het beheer van een DAEB houdt geen selectief voordeel in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst in indien de volgende vier voorwaarden zijn vervuld: a) de begunstigde van een mechanisme voor overheidsfinanciering voor een DAEB is formeel belast met het verrichten en de uitvoering van een DAEB, waarvan de verplichtingen duidelijk omschreven zijn; b) de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, worden vooraf op objectieve en transparante wijze vastgesteld; c) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de DAEB, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst, geheel of gedeeltelijk te dekken, en d) wanneer de begunstigde onderneming niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, wordt de noodzakelijke compensatie vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdende met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

⁽⁶⁵⁾ Zie voetnoot 21.

⁽⁶⁶⁾ Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen (PB L 114 van 26.4.2012, blz. 8), onder punt 1 ha van bijlage XV in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 225/2012 van 7 december 2012 (PB L 81 van 21.3.2013, blz. 27 en EER-Supplement nr. 18 van 21.3.2013, blz. 32).

⁽⁶⁷⁾ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3), onder punt 1h van bijlage XV in de EER-overeenkomst opgenomen bij Besluit van het Gemengd Comité nr. 66/2012 van 30 maart 2012 (PB L 207 van 2.8.2012, blz. 46 en EER-Supplement nr. 43 van 2.8.2012, blz. 56).

⁽⁶⁸⁾ „Kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (2011)” (PB L 161 van 13.6.2013, blz. 12 en EER-Supplement nr. 34 van 13.6.2013, blz. 1).

⁽⁶⁹⁾ Arrest van 12 februari 2008, zaak T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) e.a./Commissie, Jurispr. 2008, blz. II-81, punten 171 en 224.

⁽⁷⁰⁾ Zie arrest van 13 juni 2000, gevoegde zaken T-204/97 en T-270/97, EPAC — Empresa para a Agroalimentação e Cereais SA/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-2267, punt 126, en arrest van 15 juni 2005, zaak T-17/02, Fred Olsen SA/Commissie, Jurispr. 2005, blz. II-2031, punten 186, 188 en 189.

⁽⁷¹⁾ Zie punt 45 van de DAEB-mededeling.

⁽⁷²⁾ Zie besluit van de Commissie betreffende steunmaatregel N 381/04 — Frankrijk — Project voor een telecommunicatienetwerk met hoge capaciteit in de Pyrénées-Atlantiques (PB C 162 van 2.7.2005, blz. 5).

⁽⁷³⁾ De artikelen 16, 17 en 18.

⁽⁷⁴⁾ Zowel de luchthaven van vertrek als de luchthaven van bestemming moeten duidelijk zijn aangegeven; zie artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1008/2008.

zonder verdere specificatie. Bovendien kunnen voor een route alleen openbare-dienstverplichtingen worden opgelegd om vervoersbehoeften te vervullen waaraan niet afdoende kan worden voldaan door een bestaande luchtroute of ander vervoermiddel ⁽⁷⁵⁾.

71. In dat verband dient te worden beklemtoond dat de inachtneming van de inhoudelijke en procedurele voorwaarden van Verordening (EG) nr. 1008/2008 niet afdoet aan de verplichting voor de betrokken EVA-Staat of EVA-Statens om de inachtneming van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst na te gaan.
72. Wat luchthavens betreft, is de Autoriteit van mening dat het mogelijk is om, in goed onderbouwde gevallen, het volledige beheer van een luchthaven als DAEB aan te merken. In het licht van de in punt 69 geschetste beginselen kan dit volgens de Autoriteit alleen het geval zijn indien een deel van het potentieel door de luchthaven bediende gebied, zonder de luchthaven, zozeer geïsoleerd zou zijn van de rest van de EER dat dit ten koste zou gaan van de sociaaleconomische ontwikkeling van dat gebied. Bij die beoordeling dient rekening te worden gehouden met andere vervoersvormen, en met name hogesnelheidstreinen of door veerboten verzorgde maritieme verbindingen. In die gevallen kunnen overheden aan een luchthaven een openbare-dienstverplichting opleggen om ervoor te zorgen dat de luchthaven open blijft voor commercieel verkeer. De Autoriteit constateert dat bepaalde luchthavens een belangrijke rol te vervullen hebben wat betreft de regionale ontsluiting van geïsoleerde, afgelegen of perifere regio's in de Unie. Dit soort situaties kan met name spelen ten aanzien van de ultraperifere gebieden, alsmede voor eilanden of andere regio's in de EER. Na een individuele beoordeling en afhankelijk van de specifieke kenmerken van iedere luchthaven en van de regio die deze bedient, kan het met name gerechtvaardigd zijn om op die luchthavens DAEB-verplichtingen te definiëren.
73. Gezien de specifieke voorwaarden verbonden aan openbare-dienstverplichtingen voor luchtvervoersdiensten ⁽⁷⁶⁾ en gezien de volledige vrijmaking van de markten voor luchtvervoer, is de Autoriteit van mening dat de aan luchthavens opgelegde openbare-dienstverplichtingen niet ruimer mogen zijn dan de ontwikkeling van diensten voor commercieel luchtvervoer.

4.2. De verenigbaarheid van steun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst

74. Indien één van de cumulatieve criteria van het Altmark-arrest niet is vervuld, wordt met de compensatie voor de openbare dienst een economisch voordeel verleend aan de begunstigde ervan, en is er mogelijk sprake van staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst. Dit soort staatssteun kan overeenkomstig artikel 59, lid 2, van de EER-overeenkomst als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd indien alle voor de toepassing van dat lid ontwikkelde verenigbaarheidscriteria zijn vervuld.
75. Staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst is vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding van artikel 1, lid 3, in deel I van Protocol nr. 3 bij de Toezichtsovereenkomst indien de in Besluit 2012/21/EU uiteengezette voorwaarden zijn vervuld. Het toepassingsgebied van Besluit 2012/21/EU omvat compensatie voor de openbare dienst die wordt verleend aan:
 - a) luchthavens ingeval de gemiddelde jaarlijkse passagiersstroom gedurende de periode waarvoor de luchthaven met het beheer van de DAEB is belast, niet meer dan 200 000 passagiers bedraagt ⁽⁷⁷⁾, en
 - b) luchtvaartmaatschappijen voor luchtverbindingen met eilanden waar de gemiddelde jaarlijkse passagiersstroom niet meer dan 300 000 passagiers bedraagt ⁽⁷⁸⁾.
76. Staatssteun die niet onder Besluit 2012/21/EU valt, kan op grond van artikel 59, lid 2, met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden verklaard indien de voorwaarden van de DAEB-kaderregeling zijn vervuld. Wel dient te worden aangetekend dat, bij een toetsing aan zowel Besluit 2012/21/EU als de DAEB-kaderregeling, de overwegingen zullen gelden die in de punten 69 tot en met 73 van deze richtsnoeren zijn geformuleerd met betrekking tot het vaststellen van de aan luchthavens of luchtvaartmaatschappijen opgelegde openbare-dienstverplichtingen.

5. DE VERENIGBAARHEID VAN STEUN OP GROND VAN ARTIKEL 61, LID 3, ONDER c), VAN DE EER-OVEREENKOMST

77. Indien overheidsfinanciering voor luchthavens en/of luchtvaartmaatschappijen steun vormt, kan deze steun met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden verklaard op grond van artikel 61, lid 3, onder c), mits deze de in deze richtsnoeren in onderdeel 5.1 voor luchthavens en in onderdeel 5.2 voor luchtvaartmaatschappijen genoemde verenigbaarheidscriteria in acht neemt. Staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen, die de

⁽⁷⁵⁾ Met name is de Autoriteit van mening dat openbare-dienstverplichtingen moeilijk te verantwoorden zouden zijn voor een route naar een bepaalde luchthaven indien er al qua reistijd, frequenties, niveau en kwaliteit van de dienstverlening vergelijkbare diensten voorhanden zijn naar een andere luchthaven die hetzelfde verzorgingsgebied bedient.

⁽⁷⁶⁾ Zie punt 70 en Verordening (EG) nr. 1008/2008, overweging 12 en de artikelen 16, 17 en 18.

⁽⁷⁷⁾ Voor deze drempel wordt gerekend met enkele reizen (trajecten), d.w.z. dat een passagier die van en naar de luchthaven vliegt, tweemaal zou worden geteld. Indien een luchthaven deel uitmaakt van een groep van luchthavens, wordt de passagiersstroom bepaald op basis van iedere luchthaven afzonderlijk.

⁽⁷⁸⁾ Voor deze drempel wordt gerekend met enkele reizen (trajecten), d.w.z. dat een passagier die van en naar het eiland vliegt, tweemaal zou worden geteld. Deze drempel geldt voor individuele routes tussen een luchthaven op het eiland en een luchthaven op het vasteland.

winstgevendheid van de luchthaven (zie de punten 63 en 64) incrementeel doen dalen, mag alleen als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar overeenkomstig artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst worden beschouwd indien de in onderdeel 5.2 van deze richtlijnen uiteengezette verenigbaarheidsvoorwaarden voor aanloopsteun zijn vervuld.

78. Om te kunnen beoordelen of een steunmaatregel overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder c), met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar kan worden geacht, gaat de Autoriteit in de regel na of de vormgeving van de steunmaatregel ervoor zorgt dat de positieve effecten voor het verwezenlijken van een doelstelling van gemeenschappelijk belang opwegen tegen de mogelijke negatieve effecten ervan op het handelsverkeer en de mededinging.
79. In de mededeling over de modernisering van het EU-staatssteunbeleid werd ervoor gepleit om gemeenschappelijke beginselen uit te werken en vast te leggen die van toepassing zijn op de verenigbaarheidsbeoordeling die de Autoriteit voor alle steunmaatregelen uitvoert. Een steunmaatregel zal als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd overeenkomstig artikel 61, lid 3, indien elk van de volgende voorwaarden is vervuld:
- a) bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang: een staatssteunmaatregel moet een doelstelling van gemeenschappelijk belang in overeenstemming met artikel 61, lid 3, van de EER-overeenkomst hebben;
 - b) noodzaak van overheidsmaatregelen: een staatssteunmaatregel moet zijn gericht op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen, door bijvoorbeeld een oplossing te bieden voor marktfalen of door iets te doen aan een rechtvaardigheids- of cohesieprobleem;
 - c) de steunmaatregel is een geschikt instrument: de steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument zijn om de doelstelling van gemeenschappelijk belang te helpen verwezenlijken;
 - d) stimulerend effect: de steun moet het gedrag van de betrokken ondernemingen zodanig veranderen dat deze bijkomende activiteiten ondernemen die zij zonder de steun niet zouden uitvoeren, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze of locatie zouden uitvoeren;
 - e) evenredigheid van de steun (steun beperkt tot het minimum): het steunbedrag moet beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om aan te zetten tot de bijkomende investering of activiteit in het betrokken gebied;
 - f) vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de EER-Statens: de negatieve effecten van de steun moeten voldoende beperkt zijn, zodat de maatregel per saldo positief is;
 - g) transparantie van steun: de EVA-Statens, de Autoriteit, marktdeelnemers en belangstellenden moeten gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot alle desbetreffende besluiten en relevante informatie over de op grond van die besluiten toegekende steun, zoals aangegeven in onderdeel 8.2.
80. Wat staatssteun in de luchtvaartsector betreft, is de Autoriteit van oordeel dat die gemeenschappelijke beginselen worden nageleefd wanneer staatssteun voor luchthavens of luchtvaartmaatschappijen voldoet aan alle voorwaarden van, onderscheidenlijk, onderdeel 5.1 en onderdeel 5.2. Daarom brengt inachtneming van deze voorwaarden de verenigbaarheid van de steun met de werking van de EER-overeenkomst op grond van artikel 61, lid 3, onder c), met zich mee.
81. Indien echter een steunmaatregel of de daaraan gekoppelde voorwaarden (zoals de financieringsmethode wanneer die van de staatssteunmaatregel integrerend deel uitmaakt) leiden tot een daarmee onlosmakelijk verbonden schending van het EER-recht, kan de steun niet met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden verklaard ⁽⁷⁹⁾.
82. Daarbij komt dat, wanneer de Autoriteit individuele steun op zijn verenigbaarheid met de werking van de EER-overeenkomst beoordeelt, zij rekening zal houden met procedures in verband met de schending van de artikelen 53 of 54 van de EER-overeenkomst die de begunstigde van de steun kunnen betreffen en die van belang kunnen zijn bij de toetsing van die steun aan artikel 61, lid 3, van de EER-overeenkomst ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷⁹⁾ Zie bijv. arrest van 19 september 2000, zaak C-156/98, Duitsland/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-6857, punt 78, en arrest van 22 december 2008, zaak C-333/07, Société Régie Networks/Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne, Jurispr. 2008, blz. I-10807, punten 94 t/m 116.

⁽⁸⁰⁾ Zie arrest van 15 juni 1993, zaak C-225/91, Matra SA/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-3203, punt 42.

5.1. Steun aan luchthavens

5.1.1. Investeringssteun voor luchthavens

83. Investeringssteun voor luchthavens — in de vorm van individuele steun of in het kader van een steunregeling — zal als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder c), indien de in punt 79 genoemde cumulatieve voorwaarden zijn vervuld als uiteengezet in de punten 84 tot en met 108.
- a) Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang
84. Investeringssteun voor luchthavens zal worden geacht bij te dragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, indien deze:
- a) de mobiliteit van burgers in de EER verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de EER, of
- b) de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de EER bestrijdt, of
- c) de regionale ontwikkeling bevordert.
85. Niettemin draagt het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens of het creëren van bijkomende onbenutte capaciteit niet bij 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. 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.
86. Bijgevolg zal de Autoriteit 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. De vooruitzichten inzake gebruik op middellange termijn dienen te worden aangetoond op basis van deugdelijke prognoses voor passagiers- en vrachtstromen die zijn verwerkt in een vooraf opgesteld ondernemingsplan, en moeten aangeven 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).
- b) Noodzaak van overheidsmaatregelen
87. Om te kunnen beoordelen of staatssteun doeltreffend is voor het verwezenlijken van de doelstelling van gemeenschappelijk belang, dient het aan te pakken probleem duidelijk in beeld te worden gebracht. Staatssteun dient te worden gericht op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen.
88. De omstandigheden waarmee kleinere luchthavens worden geconfronteerd bij het uitbouwen van hun diensten en het aantrekken van particuliere financiering voor hun infrastructuurinvesteringen, zijn vaak minder gunstig dan die waar de grote luchthavens in de EER voor staan. Daarom is het mogelijk dat, in de huidige marktomstandigheden, kleinere luchthavens moeilijkheden ondervinden om, zonder overheidsfinanciering, de financiering van hun investeringen rond te krijgen.
89. De behoefte aan overheidsmiddelen voor het financieren van investeringen in nieuwe infrastructuur zal, als gevolg van de hoge vaste kosten ⁽⁸¹⁾, variëren afhankelijk van de grootte van een luchthaven, en zal in de regel groter zijn voor kleinere luchthavens. De Autoriteit is van mening dat, in de huidige marktomstandigheden, de volgende categorieën luchthavens ⁽⁸²⁾, en hun respectieve financiële levensvatbaarheid, kunnen worden onderscheiden:
- a) luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar zijn misschien niet in staat om hun kapitaalkosten in ruime mate te dekken;
- b) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 1 miljoen passagiers zijn gewoonlijk niet in staat hun kapitaalkosten in ruime mate te dekken;

⁽⁸¹⁾ Tussen 70 % en 90 % van de kosten van luchthavens zijn vaste kosten.

⁽⁸²⁾ De voor de toepassing van deze richtsnoeren gehanteerde categorieën luchthavens zijn gebaseerd op de voor deze bedrijfstak beschikbare gegevens.

- c) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers zouden doorgaans in staat moeten zijn hun kapitaalkosten in ruimere mate te dekken;
- d) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 3 en 5 miljoen passagiers zouden in beginsel in staat moeten zijn hun kosten (daaronder begrepen exploitatiekosten en kapitaalkosten) in ruime mate te dekken, hoewel onder bepaalde voor een bijzonder geval geldende omstandigheden overheidssteun noodzakelijk kan zijn om een deel van hun kapitaalkosten te financieren;
- e) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van meer dan 5 miljoen passagiers zijn meestal winstgevend en zijn in staat al hun kosten te dekken, behalve in zeer uitzonderlijke omstandigheden.

c) De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument

- 90. De EVA-Staten moeten aantonen 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 met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd indien dezelfde doelstelling niet met minder verstorende beleids- of steuninstrumenten kan worden verwezenlijkt.
- 91. De EVA-Staten kunnen verschillende keuzes maken ten aanzien van het gebruik van uiteenlopende beleidsinstrumenten en vormen van steun. In de regel worden de betrokken maatregelen, wanneer een EVA-Staat andere beleidsopties heeft overwogen en het gebruik van een selectief instrument zoals staatssteun in de vorm van een subsidie is vergeleken met minder verstorende vormen van steun (zoals leningen, garanties of terugbetaalbare voorschotten), geacht een geschikt instrument te zijn.
- 92. Waar mogelijk worden EVA-Staten aangemoedigd om nationale regelingen te treffen waarin de grote onderliggende beginselen voor overheidsfinanciering worden geformuleerd, en om de meest relevante kenmerken van de geplande overheidsfinanciering voor luchthavens aan te geven. Overkoepelende regelingen zorgen voor een samenhang bij het gebruik van overheidsmiddelen, verminderen de regeldruk voor kleinere steunverlenende overheden en versnellen de tenuitvoerlegging van de individuele steunmaatregelen. Voorts worden EVA-Staten aangemoedigd om duidelijke aanwijzingen te geven met betrekking tot de tenuitvoerlegging van staatssteunfinanciering voor regionale luchthavens.

d) Aanwezigheid van een stimulerend effect

- 93. Werkzaamheden aan een individuele investering kunnen pas van start gaan nadat een aanvraag bij de steunverlenende overheid is ingediend. Indien de werkzaamheden van start gaan voordat een aanvraag bij de steunverlenende overheid is ingediend, zal steun ten behoeve van die individuele investering niet als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd.
- 94. Een investeringsproject op een luchthaven kan op zich economisch aantrekkelijk zijn. Daarom dient te worden nagegaan of de investering, zonder enige staatssteun, niet of niet in dezelfde omvang zou zijn uitgevoerd. Mocht dit het geval blijken te zijn, dan zal de Autoriteit oordelen dat de steunmaatregel een stimulerend effect heeft.
- 95. Het stimulerende effect 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.
- 96. Wanneer geen specifiek nulscenario bekend is, kan het stimulerende effect 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 ⁽⁸³⁾, 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.

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

- 97. 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 luchthavenuitrustingen. Kosten voor investeringen met betrekking tot niet-luchtvaartgebonden activiteiten (met name parkeerruimten en parkeergarages, hotels, restaurants en kantoren) komen niet in aanmerking ⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸³⁾ Dit sluit niet uit dat ermee wordt gerekend dat toekomstige winst initiële verliezen kan compenseren.

⁽⁸⁴⁾ De financiering van dit soort activiteiten valt niet onder deze richtsnoeren, omdat het activiteiten buiten het vervoer betreft, en zal dus worden beoordeeld op grond van de betreffende sectorale en algemene regels.

98. De investeringskosten met betrekking tot het verrichten van grondafhandelingsdiensten (zoals bussen, voertuigen enz.) komen niet in aanmerking, voor zover zij geen onderdeel zijn van de grondafhandelingsinfrastructuur ⁽⁸⁵⁾.
99. Wil investeringssteun aan luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt blijven tot de extrakosten (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 nulsценario had uitgevoerd, d.w.z. indien hij de steun niet had ontvangen. Wanneer geen specifiek nulsценario 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.
100. Omdat de financieringskloof zal verschillen naargelang de grootte van een luchthaven en in de regel groter zal zijn voor kleinere luchthavens, zal de Autoriteit een reeks toelaatbare maximale steunintensiteiten hanteren om algehele evenredigheid te garanderen. 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.
101. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de maximaal toegestane steunintensiteit, afhankelijk van de grootte van een luchthaven gemeten aan de hand van het aantal passagiers per jaar ⁽⁸⁶⁾:

Grootte van een luchthaven, op basis van de gemiddelde passagiersstroom (passagiers per jaar)	Maximale intensiteit investeringssteun (%)
> 3-5 miljoen	tot 25
1-3 miljoen	tot 50
< 1 miljoen	tot 75

102. De maximale steunintensiteiten voor investeringssteun om luchthaveninfrastructuur te financieren, kunnen met maximaal 20 % worden verhoogd voor luchthavens in afgelegen gebieden, ongeacht hun grootte.
103. Luchthavens met een gemiddelde passagiersstroom van minder dan 1 miljoen passagiers per jaar dienen ten minste 25 % bij te dragen in de financiering van de totale in aanmerking komende investeringskosten. Investeringsprojecten op bepaalde luchthavens met een gemiddelde passagiersstroom van minder dan 1 miljoen passagiers per jaar die in perifere regio's van de EER gelegen zijn, kunnen echter een financieringskloof opleveren die hoger is dan de maximaal toegestane steunintensiteiten. Na een individuele beoordeling en afhankelijk van de specifieke kenmerken van iedere luchthaven, investeringsproject en de bediende regio, kan een intensiteit van meer dan 75 % in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn voor luchthavens met een passagiersstroom van minder dan 1 miljoen passagiers per jaar.
104. Om rekening te houden met de specifieke omstandigheden in verband met de verplaatsing van een bestaande luchthaven en de beëindiging van luchthavenactiviteiten op een bestaande locatie, zal de Autoriteit staatssteun met name op zijn evenredigheid, noodzaak en maximale steunintensiteiten beoordelen aan de hand van de analyse van de financieringskloof of het nulsценario van ieder specifiek geval, ongeacht de gemiddelde passagiersstroom op die luchthaven.

⁽⁸⁵⁾ De in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen zijn niet van toepassing op steun voor het verrichten van grondafhandelingsdiensten, ongeacht of deze worden verricht door de luchthaven zelf, door een luchtvaartmaatschappij of door een verrichter van grondafhandelingsdiensten voor derden; dit soort steun zal worden beoordeeld op de grondslag van de desbetreffende algemene regels.

⁽⁸⁶⁾ Het daadwerkelijke gemiddelde aantal passagiers per jaar gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het jaar waarin de steun wordt aangemeld of, in het geval van niet-aangemelde steun, daadwerkelijk wordt uitgekeerd. In het geval van een nieuw gebouwde passagiersluchthaven dient het verwachte gemiddelde aantal passagiers gedurende de twee boekjaren na de aanvang van de exploitatie van commercieel reizigersverkeer in aanmerking te worden genomen. Voor deze drempels wordt gerekend met enkele reizen (trajecten). Dit betekent dat een passagier die van en naar de luchthaven vliegt, tweemaal wordt geteld. Dit geldt voor individuele routes. Indien een luchthaven deel uitmaakt van een groep van luchthavens, wordt de passagiersstroom bepaald op basis van iedere luchthaven afzonderlijk.

105. Daarnaast kunnen luchthavens met een gemiddelde passagiersstroom van meer dan 5 miljoen passagiers per jaar, in zeer uitzonderlijke omstandigheden die gekenmerkt worden door duidelijk marktfalen en rekening houdende met de omvang van de investering, de onmogelijkheid om de investering op de kapitaalmarkt te financieren, een zeer hoog aantal positieve externaliteiten en de concurrentievervalsingen, steun krijgen voor het financieren van luchthaveninfrastructuur. In dergelijke gevallen zal de Autoriteit echter steeds een diepgaande beoordeling uitvoeren, met name wat betreft de evenredigheid, noodzaak en maximale steunintensiteiten van de verleende steun aan de hand van de analyse van de financieringskloof of het nulscenario van ieder specifiek geval, ongeacht de gemiddelde passagiersstroom op die luchthaven.

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

106. Met name kan het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens of het creëren van bijkomende ongebruikte capaciteit in het verzorgingsgebied van bestaande infrastructuur, versturende effecten hebben. Bijgevolg zal de Autoriteit in beginsel twijfel hebben ten aanzien van de verenigbaarheid van investeringen in luchthaveninfrastructuur op een luchthaven die in het verzorgingsgebied van een bestaande luchthaven ligt ⁽⁸⁷⁾, wanneer de bestaande luchthaven niet op volledige of bijna volledige capaciteit draait.
107. Voorts kan, met het oog op het vermijden van de negatieve effecten van steun die zich kunnen voordoen wanneer luchthavens te maken krijgen met zachte budgetbeperkingen ⁽⁸⁸⁾, investeringssteun ten behoeve van luchthavens met een passagiersstroom van maximaal 5 miljoen passagiers worden verleend ofwel als een eenmalig vast bedrag om de in aanmerking komende investeringskosten te dekken ofwel in jaarlijkse tranches om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dekken, zoals die uit het ondernemingsplan van de luchthaven blijkt.
108. Om eventuele verstoringen verder te beperken, moet de luchthaven, daaronder begrepen alle investeringen 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.

Aanmeldingsverplichtingen voor steunregelingen en individuele steunmaatregelen

109. De EVA-Staten worden aangemoedigd om steunregelingen voor investeringssteun ten behoeve van luchthavens met een jaarlijkse gemiddelde passagiersstroom van minder dan 3 miljoen passagiers aan te melden.
110. Wanneer een steunregeling wordt beoordeeld, zullen de voorwaarden met betrekking tot de noodzaak van de steun, het stimulerende effect en de evenredigheid van de steun geacht worden te zijn vervuld indien de EVA-Staat zich ertoe heeft verbonden om in het kader van de goedgekeurde steunregeling pas individuele steun te verlenen nadat hij zich ervan heeft vergewist dat aan alle voorwaarden van dit onderdeel is voldaan.
111. Door een hoger risico op concurrentievervalsing dienen de volgende steunmaatregelen steeds afzonderlijk te worden aangemeld:
- a) investeringssteun voor luchthavens met een jaarlijkse gemiddelde passagiersstroom van meer dan 3 miljoen passagiers;
 - b) investeringssteun met een steunintensiteit van meer dan 75 % voor een luchthaven met een jaarlijkse gemiddelde passagiersstroom van minder dan 1 miljoen passagiers, behoudens luchthavens in afgelegen gebieden;
 - c) investeringssteun ten behoeve van de verplaatsing van luchthavens;
 - d) investeringssteun voor het financieren van een gemengde passagiers-/vrachtluchthaven die meer dan 200 000 ton vracht verwerkt gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het boekjaar waarin de steun wordt aangemeld;
 - e) investeringssteun om een nieuwe passagiersluchthaven aan te leggen (daaronder begrepen de ombouw van een bestaande luchthaven tot een passagiersluchthaven);
 - f) investeringssteun ten behoeve van de aanleg of uitbouw van een luchthaven die binnen een afstand van 100 km of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus, trein of hogesnelheidstrein van een bestaande luchthaven ligt.

⁽⁸⁷⁾ Zie onderdeel 5.1.1., onder a).

⁽⁸⁸⁾ Ingeval de steun wordt bepaald op basis van berekeningen achteraf (die eventueel ontstane tekorten compenseren), is de prikkel voor luchthavens misschien niet groot om hun kosten onder controle te houden en luchthavengelden in rekening te brengen die voldoende zijn om de kosten te dekken.

5.1.2. Exploitatiesteun voor luchthavens

112. Exploitatiesteun voor luchthavens — in de vorm van individuele steun of in het kader van een steunregeling — zal gedurende een overgangsperiode van tien jaar te rekenen vanaf de datum van publicatie van deze richtsnoeren ⁽⁸⁹⁾ als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder c), indien de in punt 79 genoemde cumulatieve voorwaarden zijn vervuld als uiteengezet in de punten 113 tot en met 134.
- a) Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang
113. Zoals in punt 13 is gesteld, zal, om luchthavens de tijd te geven zich aan een nieuwe marktrealiteit aan te passen en om verstoringen in het luchtverkeer en de ontsluiting van de regio's te voorkomen, gedurende een overgangsperiode van 10 jaar exploitatiesteun voor luchthavens worden geacht bij te dragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, indien deze steun:
- a) de mobiliteit van burgers in de EER verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten door het oprichten van toegangspunten voor vluchten binnen de EER, of
- b) de congestie in het vliegverkeer op belangrijke hubs in de EER bestrijdt, of
- c) de regionale ontwikkeling bevordert.
114. Niettemin draagt het naast elkaar bestaan van twee niet-winstgevende luchthavens niet bij tot een doelstelling van gemeenschappelijk belang. Wanneer een luchthaven is gevestigd in hetzelfde verzorgingsgebied als een andere luchthaven met reservecapaciteit, moet het ondernemingsplan, op basis van deugdelijke prognoses voor passagiers- en vrachtstromen, aangeven wat het verwachte effect op het verkeer op de andere luchthavens in datzelfde verzorgingsgebied is.
115. De Autoriteit zal dan ook twijfel hebben bij de vooruitzichten van een niet-winstgevende luchthaven om tegen het einde van de overgangsperiode haar exploitatiekosten volledig te dekken, indien een andere luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied is gevestigd.
- b) Noodzaak van overheidsmaatregelen
116. Om te kunnen beoordelen of staatssteun doeltreffend is voor het verwezenlijken van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, dient het aan te pakken probleem duidelijk in beeld te worden gebracht. Staatssteun dient te zijn gericht op situaties waarin dit soort steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen.
117. De omstandigheden waarmee kleinere luchthavens worden geconfronteerd bij het uitbouwen van hun diensten en het aantrekken van particuliere financiering, zijn vaak minder gunstig dan die waar de grote luchthavens in de EER voor staan. Daarom is het mogelijk dat, in de huidige marktomstandigheden, kleinere luchthavens moeilijkheden ondervinden om, zonder overheidsfinanciering, de financiering van hun exploitatie rond te krijgen.
118. In de huidige marktomstandigheden zal de behoefte aan overheidsmiddelen voor het financieren van exploitatiekosten, als gevolg van de hoge vaste kosten, variëren afhankelijk van de grootte van een luchthaven, en zal deze behoefte in de regel groter zijn voor kleinere luchthavens. De Autoriteit is van mening dat, in de huidige marktomstandigheden, de volgende categorieën luchthavens, en hun respectieve financiële levensvatbaarheid, kunnen worden onderscheiden:
- a) luchthavens met maximaal 200 000 passagiers per jaar zijn misschien niet in staat hun exploitatiekosten in ruime mate te dekken;
- b) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van tussen 200 000 en 700 000 passagiers zijn misschien niet in staat hun exploitatiekosten in substantiële mate te dekken;
- c) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 700 000 tot 1 miljoen passagiers zouden in het algemeen in staat moeten zijn hun exploitatiekosten in ruimere mate te dekken;

⁽⁸⁹⁾ Wanneer in deze richtsnoeren sprake is van „de datum van publicatie”, wordt daarmee de datum van publicatie op de website van Autoriteit bedoeld.

- d) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van 1 tot 3 miljoen passagiers zouden doorgaans in staat moeten zijn het leeuwendeel van hun exploitatiekosten te dekken;
- e) luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van meer dan 3 miljoen passagiers zijn wat de exploitatie betreft meestal winstgevend en zouden in staat moeten zijn hun exploitatiekosten te dekken.

119. Daarom is de Autoriteit van oordeel dat de jaarlijkse passagiersstroom van de luchthaven niet meer dan 3 miljoen passagiers mag bedragen, wil deze voor exploitatiesteun in aanmerking kunnen komen ⁽⁹⁰⁾.

c) De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument

120. De EVA-Staten moeten aantonen dat de steun geschikt is om de beoogde doelstelling te behalen of voor de problemen waarvoor de steun een oplossing moet bieden. Een steunmaatregel zal alleen als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd indien dezelfde doelstelling niet met minder verstorende beleids- of steuninstrumenten kan worden verwezenlijkt ⁽⁹¹⁾.
121. Om de correcte prikkels te geven voor een doelmatig beheer van de luchthaven, dient het steunbedrag — in beginsel — vooraf te worden bepaald als een vast bedrag dat de verwachte financieringskloof voor de exploitatiekosten (die zijn vastgesteld aan de hand van een vooraf opgesteld ondernemingsplan) overbrugt voor een overgangperiode van maximaal 10 jaar. Om die redenen dient een verhoging achteraf van het steunbedrag in beginsel niet als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar te worden beschouwd. De EVA-Staat kan het vooraf bepaalde bedrag als een vast, eenmalig bedrag uitkeren of in tranches, bijvoorbeeld op jaarbasis.
122. In uitzonderlijke omstandigheden mag de betrokken overheid, wanneer de toekomstige ontwikkeling van kosten en opbrengsten met een hoge mate van onzekerheid is omgeven en de overheid geconfronteerd wordt met grote informatieasymmetrie, het maximumbedrag van de verenigbare exploitatiesteun berekenen volgens een model dat is gebaseerd op de initiële financieringskloof voor de exploitatiekosten bij het begin van de overgangperiode. Die initiële financieringskloof voor de exploitatiekosten is het gemiddelde van de financieringskloof voor de exploitatiekosten (d.w.z. het bedrag van de exploitatiekosten dat niet door inkomsten wordt gedekt) gedurende de vijf jaar voorafgaand aan het begin van de overgangperiode (d.w.z. de periode 2009-2013).
123. Waar mogelijk worden EVA-Staten aangemoedigd om nationale regelingen op te zetten waarin de grote onderliggende beginselen voor overheidsfinanciering worden geformuleerd, en om de meest relevante kenmerken van de geplande overheidsfinanciering voor luchthavens aan te geven. Overkoepelende regelingen zorgen voor samenhang bij het gebruik van overheidsmiddelen, verminderen de regeldruk voor kleinere steunverlenende overheden en versnellen de tenuitvoerlegging van de individuele steunmaatregelen. Voorts worden EVA-Staten aangemoedigd om duidelijke aanwijzingen te geven met betrekking tot de tenuitvoerlegging van staatssteunfinanciering voor regionale luchthavens en luchtvaartmaatschappijen welke van die luchthavens gebruikmaken.

d) Aanwezigheid van een stimulerend effect

124. Exploitatiesteun heeft een stimulerend effect indien te verwachten valt dat, zonder de exploitatiesteun en rekening houdende met de mogelijke beschikbaarheid van investeringssteun en de omvang van de verkeersstromen, het volume van de economische activiteit op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou afnemen.

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

125. Wil exploitatiesteun voor luchthavens evenredig zijn, dan moet deze beperkt zijn tot het minimum dat nodig is om de gesteunde activiteit te laten plaatsvinden.
126. Het ondernemingsplan van de luchthaven moet de route uitzetten om tegen het eind van de overgangperiode te komen tot volledige dekking van de exploitatiekosten. De essentiële parameters van dit ondernemingsplan maken integrerend deel uit van de verenigbaarheidsbeoordeling van de Autoriteit.

⁽⁹⁰⁾ Het daadwerkelijke gemiddelde aantal passagiers per jaar gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het jaar waarin de steun wordt aangemeld of, in het geval van niet-aangemelde steun, daadwerkelijk wordt uitgekeerd. In het geval van een nieuw gebouwde passagiersluchthaven dient het verwachte gemiddelde aantal passagiers gedurende de twee boekjaren na de aanvang van de exploitatie van commercieel reizigersverkeer in aanmerking te worden genomen. Voor deze drempels wordt gerekend met enkele reizen (trajecten). Dit betekent dat een passagier die van en naar de luchthaven vliegt, tweemaal wordt geteld. Dit geldt voor individuele routes. Indien een luchthaven deel uitmaakt van een groep van luchthavens, wordt de passagiersstroom bepaald op basis van iedere luchthaven afzonderlijk.

⁽⁹¹⁾ Zie ook punt 91.

127. De route naar een volledige dekking van de exploitatiekosten zal voor iedere luchthaven verschillend zijn en zal afhankelijk zijn van de initiële financieringskloof voor de exploitatiekosten van de luchthaven bij het begin van de overgangperiode. Deze overgangperiode zal beginnen te lopen vanaf de datum van publicatie van deze richtsnoeren.
128. Hoe dan ook zal het maximaal toegestane steunbedrag gedurende de volledige overgangperiode beperkt blijven tot 50 % van de initiële financieringskloof gedurende een periode van 10 jaar ⁽⁹²⁾. Indien bijvoorbeeld in de periode 2009-2013 de gemiddelde jaarlijkse financieringskloof van een luchthaven 1 miljoen EUR bedraagt, zou het maximumbedrag dat die luchthaven aan exploitatiesteun als een vast bedrag vooruit kan krijgen, 5 miljoen EUR ($50 \% \times 1 \text{ miljoen EUR} \times 10$) belopen over een periode van 10 jaar. Voor die luchthaven zal geen verdere exploitatiesteun verenigbaar worden verklaard.
129. Uiterlijk tien jaar na het begin van de overgangperiode moeten alle luchthavens de volledige dekking van hun exploitatiekosten hebben bereikt en vanaf dat tijdstip zal voor luchthavens geen exploitatiesteun als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd, behalve wanneer het gaat om exploitatiesteun die in overeenstemming met de algemene staatssteunregels wordt verleend, zoals de regels die gelden voor de financiering van DAEB's.
130. In de huidige marktomstandigheden kunnen luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van maximaal 700 000 passagiers met toenemende moeilijkheden te maken krijgen om in de overgangperiode van tien jaar hun kosten volledig gedekt te krijgen. Om die reden zal het maximaal toegestane steunbedrag voor luchthavens met maximaal 700 000 passagiers per jaar 80 % bedragen van de initiële financieringskloof voor de exploitatiekosten over een periode van vijf jaar na het begin van de overgangperiode. Indien bijvoorbeeld in de periode 2009-2013 de gemiddelde jaarlijkse financieringskloof van een kleine luchthaven 1 miljoen EUR bedraagt, zou het maximumbedrag dat die luchthaven aan exploitatiesteun als een vast bedrag vooruit kan krijgen, 4 miljoen EUR ($80 \% \times 1 \text{ miljoen EUR} \times 5$) over een periode van vijf jaar belopen. De Autoriteit zal opnieuw bezien of deze categorie luchthavens een specifieke behandeling moet blijven krijgen en wat hun toekomstige vooruitzichten zijn voor een volledige dekking van de exploitatiekosten, met name in het licht van de veranderingen in de marktomstandigheden en de winstgevendheidsvooruitzichten.

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

131. Bij het beoordelen van de verenigbaarheid van exploitatiesteun zal de Autoriteit rekening houden met de concurrentievervalsingen en de gevolgen voor het handelsverkeer. Wanneer een luchthaven is gevestigd in hetzelfde verzorgingsgebied als een andere luchthaven met reservecapaciteit, moet het ondernemingsplan, op basis van deugdelijke prognoses voor passagiers- en vrachtstromen, aangeven wat het verwachte effect op het verkeer op de andere luchthavens in datzelfde verzorgingsgebied is.
132. Exploitatiesteun voor een luchthaven die in hetzelfde verzorgingsgebied ligt, zal alleen als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd wanneer de EVA-Staat kan aantonen dat alle luchthavens in datzelfde verzorgingsgebied in staat zullen zijn hun exploitatiekosten volledig te dekken tegen het eind van de overgangperiode.
133. Om de verstoringen van de concurrentie verder te beperken, moet de luchthaven 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.
134. Voorts zal de Autoriteit, om de negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer te beperken, goedkeuring verlenen voor exploitatiesteun voor luchthavens gedurende een overgangperiode van tien jaar te rekenen vanaf de datum van publicatie van deze richtsnoeren. De Autoriteit zal de situatie van luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van maximaal 700 000 passagiers opnieuw bezien vier jaar na het begin van de overgangperiode.

Aanmeldingsverplichtingen voor steunregelingen en individuele steunmaatregelen

135. EVA-Staten worden nadrukkelijk aangemoedigd om voor de financiering van luchthavens nationale regelingen inzake exploitatiesteun aan te melden — in plaats van individuele steunmaatregelen voor elke luchthaven afzonderlijk. Dit moet de regeldruk voor zowel de autoriteiten in de EVA-Staten als de Autoriteit verlichten.

⁽⁹²⁾ De intensiteit van 50 % stemt overeen met de financieringskloof over tien jaar voor een luchthaven die, uitgaande van de initiële dekkingsgraad van de exploitatiekosten bij het begin van de overgangperiode, na tien jaar tot een volledige dekking van de exploitatiekosten komt.

136. Door een hoger risico op concurrentievervalsing dienen de volgende steunmaatregelen steeds afzonderlijk te worden aangemeld:
- a) exploitatiesteun voor het financieren van een gemengde passagiers-/vrachtluchthaven die meer dan 200 000 ton vracht verwerkt gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het boekjaar waarin de steun wordt aangemeld;
 - b) exploitatiesteun voor een luchthaven, indien andere luchthavens gevestigd zijn binnen een afstand van 100 km of een reistijd van 60 minuten met de auto, bus, trein of hogesnelheidstrein van een bestaande luchthaven.

Steun toegekend vóór het begin van overgangperiode

137. Exploitatiesteun die is toegekend vóór het begin van de overgangperiode (daaronder begrepen de steun uitgekeerd vóór de datum van publicatie van deze richtsnoeren) kan verenigbaar worden verklaard voor het volledige bedrag van de niet-gedekte exploitatiekosten, mits de in onderdeel 5.1.2 genoemde voorwaarden zijn vervuld, met uitzondering van de punten 115, 119, 121, 122, 123, 126 tot en met 130, 132, 133 en 134. Met name zal de Autoriteit, bij het beoordelen van de verenigbaarheid van vóór de datum van publicatie van deze richtsnoeren verleende exploitatiesteun, rekening houden met de verstoringen van de mededinging.

5.2. Aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen

138. Zoals aangegeven in punt 15, zal staatssteun voor luchtvaartmaatschappijen die een nieuwe route in gebruik nemen om een regio beter te ontsluiten, als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd overeenkomstig artikel 61, lid 3, onder c), indien de in punt 79 genoemde cumulatieve voorwaarden zijn vervuld als uiteengezet in de punten 139 tot en met 153.
- a) Bijdrage aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang
139. Aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen zal worden geacht bij te dragen aan de verwezenlijking van een doelstelling van gemeenschappelijk belang, indien deze:
- a) de mobiliteit van burgers in de EER verbetert en regio's beter helpt te ontsluiten door nieuwe routes te openen, of
 - b) de regionale ontwikkeling van afgelegen gebieden bevordert.
140. Wanneer een verbinding die met de nieuwe vliegroute zal worden geëxploiteerd, reeds op — in termen van reistijd — vergelijkbare voorwaarden wordt verzorgd door een hogesnelheidstreindienst of vanaf een andere luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied, kan die luchtverbinding niet worden geacht bij te dragen tot een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang.
- b) Noodzaak van overheidsmaatregelen
141. De omstandigheden waarmee kleinere luchthavens worden geconfronteerd bij het uitbouwen van hun diensten, zijn vaak minder gunstig dan die waar de grote luchthavens in de EER voor staan. Ook zijn luchtvaartmaatschappijen niet altijd bereid het risico te nemen om nieuwe routes te openen vanaf onbekende luchthavens waarmee zij nog geen praktische ervaring hebben, en krijgen zij wellicht ook niet de juiste prikkels daartoe.
142. Op deze grondslag wordt aanloopsteun alleen verenigbaar geacht voor routes die een luchthaven met minder dan 3 miljoen passagiers per jaar ⁽⁹³⁾ verbinden met een andere luchthaven in de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (ECAA) ⁽⁹⁴⁾.
143. Aanloopsteun voor routes die een luchthaven in een afgelegen gebied verbinden met een andere luchthaven (al dan niet in de Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (ECAA)) zal verenigbaar zijn, ongeacht de grootte van de betrokken luchthavens.
144. Aanloopsteun voor routes naar een luchthaven met meer dan 3 miljoen en minder dan 5 miljoen passagiers per jaar ⁽⁹⁵⁾ buiten afgelegen gebieden, kan alleen in goed onderbouwde uitzonderlijke gevallen met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden verklaard.

⁽⁹³⁾ Het daadwerkelijke gemiddelde aantal passagiers per jaar gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het jaar waarin de steun wordt aangemeld of, in het geval van niet-aangemelde steun, daadwerkelijk wordt uitgekeerd. In het geval van een nieuw gebouwde passagiers-luchthaven dient het verwachte gemiddelde aantal passagiers gedurende de twee boekjaren na de aanvang van de exploitatie van commercieel reizigersverkeer in aanmerking te worden genomen. Voor deze drempels wordt gerekend met enkele reizen (trajecten). Dit betekent dat een passagier die van en naar de luchthaven vliegt, tweemaal wordt geteld. Dit geldt voor individuele routes.

⁽⁹⁴⁾ Besluit 2006/682/EG van de Raad en van de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese Unie in het kader van de Raad bijeen van 9 juni 2006 inzake de ondertekening en voorlopige toepassing van de Multilaterale Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Republiek Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, Roemenië, de Republiek Servië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte (ECAA), PB L 285 van 16.10.2006, blz. 1.

⁽⁹⁵⁾ Zie ook voetnoot 93.

145. Aanloopsteun voor routes van of naar een luchthaven buiten afgelegen gebieden met meer dan 5 miljoen passagiers per jaar, kan niet met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden verklaard.

c) De staatssteun vormt een geschikt beleidsinstrument

146. De EVA-Statens moeten aantonen dat de steun geschikt is om de beoogde doelstelling te behalen of om de problemen weg te werken waarvoor de steun een oplossing moet bieden. Een steunmaatregel zal alleen als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd indien dezelfde doelstelling niet met minder versturende beleids- of steuninstrumenten kan worden verwezenlijkt ⁽⁹⁶⁾.
147. In een vooraf door de luchtvaartmaatschappij opgesteld ondernemingsplan dient te worden vastgelegd dat de gesteunde verbinding voor de luchtvaartmaatschappij vooruitzichten biedt om ten minste na drie jaar zonder overheidsfinanciering winstgevend te worden. Zonder een ondernemingsplan voor een route moeten de luchtvaartmaatschappijen een onherroepelijke toezegging doen aan de luchthaven om de verbinding te blijven exploiteren voor een periode die ten minste even lang duurt als de periode dat zij aanloopsteun heeft ontvangen.

d) Aanwezigheid van een stimulerend effect

148. Aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen heeft een stimulerend effect indien mag worden verwacht dat, zonder de steun, het niveau van de economische activiteit van de luchtvaartmaatschappij op de betrokken luchthaven niet zou zijn toegenomen. Bijvoorbeeld in het geval dat de nieuwe route niet van start zou zijn gegaan.
149. De nieuwe route mag alleen van start gaan nadat de steunaanvraag bij de steunverlenende autoriteit is ingediend. Indien de nieuwe route van start gaat voordat de steunaanvraag bij de steunverlenende overheid is ingediend, zal steun ten behoeve van die individuele route niet als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd.

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

150. Aanloopsteun mag gedurende maximaal drie jaar tot 50 % van de luchthavengelden voor een route dekken. De in aanmerking komende kosten zijn de luchthavengelden ten aanzien van de route.

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

151. Om ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer te vermijden, zal een nieuwe luchtverbinding (bijv. een stedenpaar) niet voor aanloopsteun in aanmerking komen wanneer deze verbinding reeds op — in termen van reistijd — vergelijkbare voorwaarden wordt verzorgd door een hogesnelheidstreindienst of door een andere luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied.
152. Een overheid die een luchtvaartmaatschappij, al dan niet via een luchthaven, aanloopsteun wil verlenen voor een nieuwe route, moet haar voornemen tijdig kenbaar maken en hieraan voldoende ruchtbaarheid geven, om alle geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen in de gelegenheid te stellen hun diensten aan te bieden.
153. Aanloopsteun mag niet worden gecumuleerd met andere vormen van staatssteun die worden toegekend voor de exploitatie van een route.

Aanmeldingsverplichtingen voor steunregelingen en individuele steunmaatregelen

154. De EVA-Statens worden nadrukkelijk aangemoedigd om nationale regelingen inzake aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen aan te melden, in plaats van individuele steunmaatregelen voor elke luchthaven afzonderlijk. Dit moet de regeldruk voor zowel de autoriteiten in de EVA-Statens als de Autoriteit verlichten.
155. Door het hogere risico op concurrentievervalsing dient aanloopsteun voor buiten afgelegen gebieden gelegen luchthavens met een jaarlijkse gemiddelde passagiersstroom van meer dan 3 miljoen passagiers steeds afzonderlijk te worden aangemeld.

⁽⁹⁶⁾ Zie ook punt 91.

6. STEUNMAATREGELEN VAN SOCIALE AARD OP GROND VAN ARTIKEL 61, LID 2, ONDER a), VAN DE EER-OVEREENKOMST

156. Steunmaatregelen van sociale aard op het gebied van luchtvervoersdiensten zullen als met de werking van de EER-overeenkomst verenigbaar worden beschouwd overeenkomstig artikel 61, lid 2, onder a), op voorwaarde dat elk van de volgende voorwaarden is vervuld ⁽⁹⁷⁾:
- a) de steun moet daadwerkelijk ten goede komen aan eindverbruikers;
 - b) de steun moet van sociale aard zijn, d.w.z. dat hij in beginsel alleen betrekking mag hebben op specifieke categorieën passagiers op een bepaalde route (bijv. passagiers met bijzondere behoeften zoals kinderen, mensen met een handicap, mensen met een laag inkomen, studenten, ouderen enz.). Wanneer de betrokken route echter een verbinding betreft met afgelegen gebieden, zoals ultraperifere gebieden, eilanden en dunbevolkte gebieden, dient de steun te kunnen gelden voor de hele bevolking van dit gebied;
 - c) de steun moet worden toegekend zonder discriminatie ten aanzien van de herkomst van de diensten, d.w.z. ongeacht de luchtvaartmaatschappijen die de diensten exploiteren.
157. De EVA-Staten worden nadrukkelijk aangemoedigd om nationale regelingen inzake steunmaatregelen van sociale aard aan te melden, in plaats van individuele steunmaatregelen voor elke luchthaven afzonderlijk.

7. CUMULERING

158. De op grond van deze richtsnoeren geldende maximale steunintensiteiten zijn van toepassing, ongeacht of de steun volledig uit staatsmiddelen dan wel gedeeltelijk door de EER wordt bekostigd.
159. Steun die op grond van deze richtsnoeren wordt toegestaan, mag niet worden gecumuleerd met andere staatssteun, de-minimissteun of andere vormen van EER-financiering indien die cumulering een steunintensiteit oplevert die hoger is dan de in deze richtsnoeren vastgestelde intensiteit.

8. SLOTBEPALINGEN

8.1. Jaarlijkse verslagen

160. Overeenkomstig de Toezichtsovereenkomst en de geconsolideerde versie van Besluit van de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA nr. 195/04/COL ⁽⁹⁸⁾ moeten de EVA-Staten jaarlijks verslagen indienen bij de Autoriteit. De jaarlijkse verslagen zullen op de website van de Autoriteit worden gepubliceerd.

8.2. Transparantie

161. De Autoriteit is van mening dat verdere maatregelen nodig zijn om in de EER de transparantie op het gebied van staatssteun te verhogen. Met name moeten stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de EVA-Staten, marktdeelnemers, het belangstellende publiek en de Autoriteit gemakkelijk toegang kunnen krijgen tot de volledige tekst van alle in de luchtvaartsector geldende steunregelingen en tot relevante informatie over de individuele steunmaatregelen.
162. De EVA-Staten dienen op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau, de volgende informatie over staatssteunmaatregelen bekend te maken:
- a) de volledige tekst van elke goedgekeurde steunregeling of subsidiebeschikking voor individuele steun en de uitvoeringsbepalingen ervan;
 - b) de identiteit van de steunverlenende autoriteit;
 - c) de identiteit van de individuele begunstigde, de vorm en het bedrag van de steun voor elke begunstigde, de datum waarop de steun is toegekend, het soort onderneming (kmo of grote onderneming), de regio (op NUTS 2-niveau) waarin de onderneming is gevestigd, en de voornaamste economische sector waarin de begunstigde actief is (op NACE-groepsniveau). Van dat vereiste kan ontheffing worden verleend ten aanzien van individuele steunverleningen van minder dan 200 000 EUR.

⁽⁹⁷⁾ Zie, wat betreft de beoordeling van steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, bijv. het besluit van de Commissie van 16 mei 2006 betreffende steunmaatregel N 169/2006 — Verenigd Koninkrijk — Steun van sociale aard — Luchtdiensten in de Schotse Highlands en eilanden (PB C 272 van 9.11.2006, blz. 10); besluit van de Commissie van 11 december 2007 betreffende steunmaatregel N 471/2007 — Portugal — Auxílios sociais aos passageiros residentes na Região Autónoma da Madeira e aos estudantes, nas ligações aéreas entre o Continente e a Madeira (PB C 46 van 19.2.2008, blz. 2), en besluit van de Commissie van 5 januari 2011 betreffende steunmaatregel N 426/2010 — Frankrijk — Régime d'aides à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans la Région Réunion (PB C 71 van 5.3.2011, blz. 5).

⁽⁹⁸⁾ Beschikbaar op: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/procedural-rules/>

163. De informatie moet worden bekendgemaakt nadat de subsidiebeschikking is gegeven, moet ten minste tien jaar worden bewaard en moet zonder beperkingen beschikbaar zijn voor belangstellenden ⁽⁹⁹⁾.

8.3. Monitoring

164. De EVA-Statens moeten ervoor zorgen dat gedetailleerde dossiers worden bijgehouden voor alle maatregelen waarbij overeenkomstig deze richtsnoeren staatssteun wordt verleend. Die dossiers moeten alle gegevens bevatten die nodig zijn om aan te tonen dat de verenigbaarheidsvoorwaarden in acht zijn genomen, met name die met betrekking tot de in aanmerking komende kosten en de maximaal toelaatbare steunintensiteit, voor zover van toepassing. Deze dossiers moeten gedurende tien jaar vanaf de datum van steunverlening worden bewaard en moeten de Autoriteit op haar verzoek worden verschaft.
165. Om de Autoriteit in staat te stellen de stand van uitvoering van de uitfasering van exploitatiesteun voor luchthavens en de impact ervan op de mededinging te monitoren, moeten EVA-Statens regelmatig (op jaarbasis) een verslag indienen over de vooruitgang die is geboekt bij de afbouw van exploitatiesteun voor iedere luchthaven die dit soort steun geniet. In bepaalde gevallen kan een monitoring trustee worden aangesteld om toe te zien op de inachtneming van voorwaarden en verplichtingen waarvan de goedkeuring van de steun afhankelijk is gesteld.

8.4. Doorlichting

166. Als verdere garantie dat de verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer beperkt blijven, kan de Autoriteit eisen dat voor bepaalde regelingen een beperking in de tijd geldt en dat een doorlichting wordt uitgevoerd. Doorlichtingen dienen met name te worden uitgevoerd voor regelingen waarvan de potentiële verstoringen bijzonder groot zijn, d.w.z. dat deze het risico inhouden dat zij de mededinging aanzienlijk kunnen beperken indien de tenuitvoerlegging daarvan niet te gelegener tijd wordt doorgevoerd.
167. Gezien de doelstellingen van de doorlichting en teneinde EVA-Statens geen onevenredige lasten op te leggen ten aanzien van kleinere steunbedragen, geldt deze verplichting uitsluitend voor steunregelingen waarvoor omvangrijke steunmiddelen zijn uitgetrokken, die nieuwe kenmerken bevatten of wanneer aanzienlijke veranderingen van de markt, de technologie of de regelgeving worden verwacht. De doorlichting moet op basis van een gemeenschappelijke methode ⁽¹⁰⁰⁾ worden uitgevoerd door een van de steunverlenende autoriteit onafhankelijke deskundige en moet worden openbaar gemaakt.
168. De doorlichting moet tijdig bij de Autoriteit worden ingediend zodat zij de eventuele verlenging van de steunregeling kan beoordelen, en hoe dan ook zodra de regeling is afgelopen. De mate van diepgang en de methode waarmee deze doorlichting moet plaatsvinden, zullen worden bepaald in het besluit waarin de steunregeling wordt goedgekeurd. Bij een eventuele latere steunmaatregel met een soortgelijke doelstelling moet met de uitkomsten van de doorlichting rekening worden gehouden.

8.5. Dienstige maatregelen

169. De EVA-Statens dienen, zo nodig, hun bestaande regelingen aan te passen om deze uiterlijk twaalf maanden na de datum van publicatie van deze richtsnoeren in overeenstemming te brengen met deze richtsnoeren.
170. De EVA-Statens wordt verzocht hun uitdrukkelijke onvoorwaardelijke instemming met deze richtsnoeren mede te delen binnen twee maanden na de datum van publicatie ervan. Wanneer een antwoord uitblijft, zal de Autoriteit aannemen dat de betrokken EVA-Staat niet met de voorgestelde maatregelen instemt.

8.6. Toepassing

171. De in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen zullen worden toegepast vanaf de datum van publicatie van deze richtsnoeren. Deze richtsnoeren vervangen de richtsnoeren luchtvaartsteun van 1994 en de richtsnoeren luchtvaartsteun van 2005.
172. Gezien de ontwikkeling van de luchtvaartsector, en met name de vrijmaking van die sector, is de Autoriteit van mening dat de bepalingen van haar mededeling betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun ⁽¹⁰¹⁾ niet dienen te gelden voor lopende zaken van onrechtmatige exploitatiesteun aan luchthavens die vóór de datum van publicatie van deze richtsnoeren is verleend. Daarentegen zal de Autoriteit de in deze richtsnoeren uiteengezette beginselen toepassen op alle zaken met betrekking tot exploitatiesteun (lopende aanmeldingen en onrechtmatige, niet-aangemelde steun) voor luchthavens, zelfs indien de steun vóór de datum van publicatie van deze richtsnoeren en vóór het begin van de overgangsperiode werd verleend.

⁽⁹⁹⁾ Deze informatie dient regelmatig te worden bijgewerkt (bijv. om de zes maanden) en dient in open standaarden beschikbaar te worden gesteld.

⁽¹⁰⁰⁾ Dit soort gemeenschappelijke methode kan door de Autoriteit worden verstrekt.

⁽¹⁰¹⁾ „Regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun” (PB L 73 van 19.3.2009, blz. 23 en EER-Supplement nr. 15 van 19.3.2009, blz. 1).

173. Wat investeringssteun voor luchthavens betreft, zal de Autoriteit de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde investeringssteun waarover zij zich vanaf de datum van publicatie van deze richtsnoeren moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum werden aangemeld. Overeenkomstig de mededeling van de Autoriteit betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun zal de Autoriteit op onrechtmatige investeringssteun voor luchthavens de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen dan ook niet toepassen op vóór de datum van publicatie van deze richtsnoeren verleende onrechtmatige investeringssteun voor luchthavens.
174. Wat aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen betreft, zal de Autoriteit de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen toepassen op alle aangemelde aanloopsteun waarover zij zich vanaf de datum van publicatie van deze richtsnoeren moet uitspreken, zelfs wanneer de projecten vóór die datum werden aangemeld. Overeenkomstig de mededeling van de Autoriteit betreffende de vaststelling van regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun, zal de Autoriteit op onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen de regels toepassen die van kracht waren op het ogenblik dat de steun werd toegekend. Zij zal de in deze richtsnoeren neergelegde beginselen dan ook niet toepassen op vóór de datum van publicatie van deze richtsnoeren verleende onrechtmatige aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen.

8.7. Herziening

175. De Autoriteit kan te allen tijde deze richtsnoeren opnieuw bezien, maar uiterlijk zes jaar na de datum van publicatie van deze richtsnoeren. Deze herziening zal zijn gebaseerd op feitelijke gegevens en de uitkomsten van brede raadplegingen door de Autoriteit op basis van door de EVA-Staten en stakeholders verstrekte gegevens. De Autoriteit zal de situatie van luchthavens met een jaarlijkse passagiersstroom van maximaal 700 000 passagiers opnieuw bezien, om na te gaan of deze categorie luchthavens specifieke verenigbaarheidsregels moet blijven genieten, gelet op de toekomstige vooruitzichten voor een volledige dekking van de exploitatiekosten, met name in het licht van de veranderingen in de marktomstandigheden en de winstgevendheidsvooruitzichten.
176. Na overleg met de EVA-Staten kan de Autoriteit deze richtsnoeren vervangen of aanvullen om zwaarwegende redenen die verband houden met het mededingingsbeleid of het vervoersbeleid.
-

BIJLAGE

OVERZICHT VAN DE VERENIGBAARHEIDSVORWAARDEN

Tabel 1

Overzicht verenigbaarheidsvoorwaarden voor steun aan luchthavens

Verenigbaarheidsvoorwaarden	Investeringssteun voor luchthavens	Exploitatiesteun voor luchthavens
a) Bijdrage aan duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang	— Verbeteren mobiliteit door oprichten toegangspunten voor vluchten binnen de EER — Bestrijden congestie op belangrijke hubs — Bevorderen regionale ontwikkeling Het naast elkaar bestaan van twee luchthavens en onbenutte capaciteit zonder bevredigende vooruitzichten op middellange termijn draagt niet bij tot een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang	
b) Noodzaak overheidsmaatregelen	< 3 miljoen passagiers > 3-5 miljoen passagiers in bepaalde zaakspecifieke omstandigheden > 5 miljoen passagiers alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden	< 3 miljoen passagiers
c) Steunmaatregel is geschikt instrument	De steunmaatregel moet een geschikt beleidsinstrument zijn om een doelstelling van gemeenschappelijk belang te helpen verwezenlijken.	
	Overwegen van minder versturende steuninstrumenten (garanties, zachte leningen enz.)	Vooraf bepaald als vast bedrag dat verwachte financieringskloof overbrugt voor exploitatiekosten (vastgesteld a.d. h.v. vooraf opgesteld ondernemingsplan) voor overgangperiode van 10 jaar.
d) Stimulerend effect	Aanwezig indien de investering niet of niet in dezelfde mate had plaatsgevonden (nulscenario of onderzoek financieringskloof op basis van vooraf opgesteld ondernemingsplan).	Aanwezig indien het niveau van de economische activiteiten van de luchthaven zonder de maatregel aanzienlijk zou afnemen.
e) Evenredigheid steun (steun tot het minimum beperkt)		
In aanmerking komende kosten:	Kosten m.b.t. investeringen in luchthaveninfrastructuur en uitrusting, met uitzondering van kosten investeringen in niet-luchtvaartgebonden activiteiten	Financieringskloof exploitatiekosten luchthaven
Maximaal toelaatbare steunintensiteiten:	> 3-5 miljoen tot 25 % 1-3 miljoen tot 50 % < 1 miljoen tot 75 %	Tijdens de overgangperiode 50 % van de initiële gemiddelde financieringskloof voor exploitatiekosten, berekend als gemiddelde van 5 jaar vóór overgangperiode (2009-2013). Na overgangperiode van 10 jaar: geen exploitatiesteun toegestaan (behalve indien verleend op grond van horizontale regels).

Verenigbaarheidsvoorwaarden	Investeringssteun voor luchthavens	Exploitatiesteun voor luchthavens
Uitzonderingen:	Voor luchthavens in afgelegen gebieden (ongeacht hun grootte): opslag van max. 20 % op de maximale steunintensiteiten voor investeringssteun ter financiering van luchthaveninfrastructuur. Voor luchthavens met < 1 miljoen passagiers per jaar in een perifeer gebied: intensiteit mag meer dan 75 % bedragen in uitzonderlijke omstandigheden, na individuele beoordeling. Bij verplaatsing luchthaven: evenredigheid, noodzaak en maximale steunintensiteit zullen worden beoordeeld, ongeacht de gemiddelde verkeersstromen. Voor luchthavens met > 5 miljoen passagiers per jaar: alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden, gekenmerkt door duidelijk marktfalen en rekening houdende met de omvang van de investering en de concurrentievervalsingen.	Voor luchthavens met > 700 miljoen passagiers per jaar: 80 % van de initiële gemiddelde financieringskloof voor exploitatiekosten gedurende 5 jaar na begin overgangperiode.
f) Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen EER-Staten	Staat open voor alle potentiële gebruikers en is niet gebonden aan één specifieke gebruiker. Luchthavens met > 5 miljoen passagiers per jaar een eenmalig vast bedrag ofwel in jaarlijkse tranches om de financieringskloof voor de kapitaalkosten te dekken, zoals die uit het ondernemingsplan van de luchthaven blijkt.	Beoordeling verstoring mededinging en beïnvloeding handelsverkeer. Staat open voor alle potentiële gebruikers en is niet gebonden aan één specifieke gebruiker. Luchthavens met > 700 000 passagiers per jaar opnieuw bezien vier jaar begin overgangperiode
Aanmeldingsverplichtingen steunregelingen en individuele steunmaatregelen	Steunregelingen: — luchthavens met < 3 miljoen passagiers per jaar Individuele meldingen — luchthavens met > 3 miljoen passagiers per jaar — investeringssteun voor luchthaven met < 1 miljoen passagiers per jaar met een steunintensiteit van meer dan 75 % — investeringssteun ten behoeve van de verplaatsing van luchthavens — gemengde passagiers-/vrachtluchthaven met > 200 000 ton vracht gedurende de twee boekjaren vóór jaar melding — aanleg nieuwe passagiersluchthaven (incl. ombouwen bestaande luchthaven) — aanleg of uitbouw luchthaven gelegen op 100 km of 60 minuten reistijd van bestaande luchthaven	Steunregelingen: — luchthavens met < 3 miljoen passagiers per jaar Individuele meldingen — gemengde passagiers-/vrachtluchthaven met > 200 000 ton vracht gedurende de twee boekjaren vóór jaar melding — exploitatiesteun voor luchthaven gelegen op 100 km of 60 minuten reistijd van bestaande luchthaven

Tabel 2

Overzicht verenigbaarheidsvoorwaarden voor aanloopsteun luchtvaartmaatschappijen

Verenigbaarheidsvoorwaarden	Aanloopsteun voor luchtvaartmaatschappijen
a) Bijdrage aan duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang	— Verbeteren mobiliteit door oprichten toegangspunten voor vluchten binnen de EER — Bevorderen regionale ontwikkeling Geen nieuwe verbinding indien er een bestaande, vergelijkbare verbinding is die in hetzelfde verzorgingsgebied op vergelijkbare voorwaarden door een hogesnelheidstreindienst of vanaf een andere luchthaven wordt verzorgd.
b) Noodzaak overheidsmaatregelen	— luchthavens met < 3 miljoen passagiers per jaar — luchthavens in afgelegen gebieden, ongeacht hun grootte — luchthavens met > 3 tot 5 miljoen passagiers per jaar alleen in uitzonderlijke omstandigheden — geen aanloopsteun voor luchtverbindingen vanaf luchthavens met meer dan 5 miljoen passagiers per jaar
c) Steunmaatregel is geschikt instrument	— Komt niet in aanmerking indien de route al op dezelfde voorwaarden wordt bediend door een hogesnelheidstreindienst of vanaf een andere luchthaven in hetzelfde verzorgingsgebied. — Vooraf opgesteld ondernemingsplan waaruit winstgevendheid van de route blijkt na ten minste 3 jaar of onherroepelijke toezegging luchtvaartmaatschappij om route te blijven exploiteren voor een periode die ten minste even lang duurt als de periode dat zij aanloopsteun heeft ontvangen.
d) Stimulerend effect	Aanwezig indien, zonder de steun, het niveau van de economische activiteiten van de luchtvaartmaatschappij op de betrokken luchthaven aanzienlijk zou zijn gedaald. Bijvoorbeeld in het geval dat de nieuwe route niet van start zou zijn gegaan. De nieuwe route of het nieuwe vliegschema kan alleen van start gaan nadat de steunaanvraag bij de steunverlenende autoriteit is ingediend.
e) Evenredigheid steun (steun tot het minimum beperkt)	
— In aanmerking komende kosten:	Luchthavengelden voor een route
— Maximaal toelaatbare steunintensiteiten:	50 % gedurende maximaal 3 jaar
f) Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen EER-Staten	— Overheid moet plannen tijdig bekendmaken zodat alle geïnteresseerde luchtvaartmaatschappijen diensten kunnen aanbieden. — Geen cumulering met andere soorten staatssteun voor exploitatie route.
Aanmeldingsverplichtingen steunregelingen en individuele steunmaatregelen	Steunregelingen: — Luchthavens met < 3 miljoen passagiers per jaar en luchthavens in afgelegen gebieden Individuele meldingen: — Luchthavens met > 3 miljoen passagiers per jaar, uitgezonderd luchthavens in afgelegen gebieden

Tabel 3

Sociale steun

Verenigbaarheidsvoorwaarden	
a)	Komt daadwerkelijk eindgebruikers ten goede.
b)	Sociaal karakter: alleen voor bepaalde categorieën passagiers (bijv. passagiers met bijzondere behoeften zoals kinderen, mensen met een handicap, mensen met een laag inkomen, studenten, ouderen enz.). Uitzondering: wanneer de route een verbinding met afgelegen gebieden is (bijv. eilanden, dunbevolkte gebieden), zou de steun kunnen gelden voor de hele bevolking van dit gebied.
c)	Zonder discriminatie ten aanzien van de herkomst van de luchtvaartmaatschappij die de diensten exploiteert.

Tabel 4

De verenigbaarheid van steun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst

Grootte van de luchthaven, op basis van gemiddelde passagiersstroom (passagiers per jaar)	Toepasselijk rechtskader	Aanmeldingsverplichting
Luchthavens met meer dan < 200 000 passagiers per jaar gedurende de periode waarover de DAEB werd toegewezen. Luchthavenmaatschappijen voor luchtverbindingen met eilanden met een passagiersstroom van < 300 000 passagiers per jaar	Artikel 59, lid 2, van de EER-overeenkomst Besluit 2012/21/EU	Vrijgesteld van aanmeldingsverplichting
Luchthavens met meer dan 200 000 passagiers per jaar gedurende de periode waarover de DAEB werd toegewezen.	Artikel 59, lid 2, van de EER-overeenkomst DAEB-steunkader	Aanmelding vereist