



Permanente Vertegenwoordiging van het  
**Koninkrijk der Nederlanden**

**The European Commission**  
To the attention of  
**Director for Internal Market and Sustainability**  
**Directorate General for Energy and Transport**  
**De Motstraat 28**  
**1049 Brussels**

**Herrmann Debrouxlaan 48**  
**1160 Brussels**

*Date* 26 oktober 2009  
*Our ref.*  
*Page* 1/133  
*Encl.* 15  
*Re* State Aid for Groningen Airport Eelde

*Your ref.*

Dear

In our letter of July 29, 2009, reference no. BRE-VA 09/18, to you and our letter of December 17, 2008, reference no. BRE-VA 08/33, to the Dutch authorities provided you answers to your questions on the above-mentioned case. From discussions with your Services we understand that still some lack of clarity exists, in particular as regards the legal basis of the compensation by the State for future exploitation losses in 2001 to the amount of € 4.3 million and the capital injections of € 1 million annually by regional and local authorities between 2003 and 2012 as a compensation for future exploitation losses.

By this letter the Dutch authorities attempt to remove the lack of clarity. In this respect, the Dutch authorities will first recall the subject matter of the questions of the Council of State (Raad van State) to the European Commission's Legal Service and the answer of the Commission's Legal Service to these questions.

## **Advice Legal Service to the Council of State**

As may be recalled, the letter of the Director-General of the Commission's Legal Service of November 23, 2007 contained advice upon questions by the Dutch Council of State, in its letter of July 30, 2007. These questions regarded the issue of state aid related to the State's contribution of € 18,62 million to the envisaged runway extension at Groningen Airport Eelde. In particular, the Council of State had asked the Legal Service whether the Law of Incorporation of (among others) Luchtvaartterrein Eelde of December 21<sup>st</sup>, 1955 (hereafter: Law of 1955)<sup>1</sup> could be the legal basis for the State's contribution to the runway extension. In its advice the Legal Service states that the Law of 1955 can not be the legal basis for that State contribution.

The Legal Service quotes from the Memorie van Antwoord (see appendix 1) relating to the Law of 1955, namely:

"Op de vraag, hoe het zal gaan ten aanzien van nog te maken kosten zij vermeld, dat bij statuten aandeelhouders ener vennootschap uiteraard niet kunnen worden verplicht tot verdere deelneming in het kapitaal. Bij behoefte aan nieuw kapitaal zal dan ook opnieuw dienen te worden nagegaan, hoe daarin kan worden voorzien."

As the Legal Service made clear, its advice was strictly restricted to the State's contribution to the runway extension. The Legal Service therefore explicitly indicated that it did not use any other facts than those provided for by the Council of State in its request to the Legal Service.

### **The Law of 1955**

The Memorie van Toelichting relating to the Law of 1955 states<sup>2</sup>:

"De luchtvaart had een zodanige plaats in het maatschappelijke bestel ingenomen, dat het belang, gediend door een luchtvaartterrein, veruitging boven een plaatselijk belang; bovendien stelde het na-oorlogse luchtverkeer aan de luchtvaartterreinen zowel wat afmetingen als wat technische voorzieningen betreft, (verharde startbanen, naderings- en baanverlichting, passagiersaccommodatie e.d.) zoveel hogere eisen, dat de financiering daarvan de draagkracht van de oorspronkelijke beheerders verre te boven ging. Voor de aanleg en het op peil houden van een luchtvaartterrein, overeenkomstig de terzake geldende internationale eisen, is Rijkssteun dan ook onontbeerlijk te achten."

The Memorie van Toelichting also states:

"De ondergetekenden en hun ambtsvoorgangers hebben zich, daarin gesteund door de Staten-Generaal, steeds op het standpunt gesteld, dat het algemeen belang medebrengt, dat in Nederland naast Schiphol ook enkele kleinere luchtvaartterreinen aanwezig zijn, hetgeen, gezien het bovenstaande, tevens de financiële deelneming van het Rijk bij aanleg en exploitatie dier terreinen impliceerde."

Regarding the capital of the companies, the Memorie van Toelichting states:

"Wat betreft de deelneming in het kapitaal der vennootschappen is, zoals in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer over Hoofdstuk IX B der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 (gedrukte stukken 1950-1951 - 1900, no. 9, pagina 33) werd medegedeeld, als richtlijn aangenomen dat de kosten, verbonden aan het gereedmaken van het terrein voor het landen en opstijgen van vliegtuigen, zoals egalisatie en drainage, aanleg van startbanen, geheel voor Rijksrekening genomen worden. De overige kosten, zoals de kosten van grondaankopen, gebouwen, verlichting en andere technische voorzieningen, zijn voor 40 pct door het Rijk en voor 60 pct door het gewest gedragen."

In the Memorie van Antwoord (see appendix 1, p. 3) relating to the Law of 1955 the following is stated regarding exploitation losses:

"Met betrekking tot de exploitatieuitkomsten kunnen de ondergetekenden als prognose geven, dat bij matige aantallen vliegtuigbewegingen op de onderhavige luchtvaartterreinen kan worden verwacht, dat geen of althans geringe exploitatieverliezen zullen optreden. Een regeling omtrent eventuele exploitatieverliezen kan niet in de statuten worden opgenomen, aangezien zulks indruist tegen het wezen der naamloze vennootschap, dat het risico van een aandeelhouder beperkt tot zijn deelname in het kapitaal. Zouden tegen de verwachting in grote verliezen ontstaan, dan zullen aandeelhouders nader dienen te overleggen, hoe deze moeten worden gedekt. Tot heden heeft de exploitatie der onderhavige terreinen geen belangrijk verlies opgeleverd."

#### **Documentation before 1955**

*Our ref.* BRE-VA-09-26  
*Page* 5/13

From the documents the following historical overview can be made:

- By decision of June 1<sup>st</sup>, 1945 the State Committee on Airfields (Rijkscommissie Luchtvaartterreinen) was inaugurated. This Committee advised the Government on what to do with existing airfields after the Second World War and how to develop an adequate airport infrastructure throughout the country to cope with growing aviation demand. The Committee operated until September 1<sup>st</sup>, 1948.
- The State Committee presented its advice to the Government on March 27, 1946. This can be read from an internal memorandum (see appendix 2a) of the then Rijksluchtvaartdienst to its Director General dated May 12, 1948.
- After having presented its advice to the Government, the State Committee worked on the implementation of its advice. The minutes of the meeting on October 1<sup>st</sup>, 1946 of the State Committee (see appendix 3) state:

"Bij de bespreking van het beheer en het onderhoud van de velden wijst de voorzitter op twee belangrijke punten, nl.: het streekbelang en het algemeen belang. De stimulans om voor voldoende verkeer op het vliegveld te zorgen moet uitgaan van het gewest, daarom moet het aandeel van het gewest in het beheer groter zijn dan dat van het Rijk. Spreker noemt de verhouding 40 - 60."

- On November 20, 1946, members of Parliament have asked the government more explanation on the requested amount of 2,5 million guilders 'for a contribution of 40% in the exploitation costs' of airfields. Further, in a discussion on the contribution of the airline KLM to the exploitation of airfields, the question is raised "Wie betaalt ... de 60 pct. hiervan, die niet ten laste van het Rijk komen?" (see appendix 15a, p. 23). On December 9, 1946, the answer of the Minister of Transport states the following in the Memorie van Antwoord (see appendix 15b, p. 36):

"Zooals blijkt uit de Memorie van antwoord inzake de begroting van inkomsten en uitgaven van het Verkeersfonds voor het dienstjaar 1939 (...) achtte de Regeering het destijds reeds noodzakelijk, dat zij actief deelneemt in de vliegveldontwikkeling zulks met het oog op het groeiend belang van het luchtverkeer.

Met de exploitatiekosten daarvan heeft het bedrijf van de KLM slechts in zoverre te maken, dat zij voor het gebruik van de daarop gevestigde gebouwen en inrichtingen huur moet betalen en overigens landings- en stallingsgelden moet voldoen op gelijken voet met de buitenlandsche

luchtvaartmaatschappijen. De figuur vertoont analogie met de verdeling van kosten van aanleg en exploitatie van havens en waterwegen. De exploitatie van de luchtvaartterreinen zullen voor rekening van beheerende naamloze vennootschappen dienen te komen. Het deel der kosten dier vennootschappen, welke niet door het Rijk zullen worden gedragen, komen ten laste van het 'gewest', waaronder begrepen worden belanghebbende provincies en gemeenten, alsook (via de Kamers van Koophandel) het bedrijfsleven. Met de voorbereiding tot de oprichting dezer vennootschappen is reeds een begin gemaakt."

- In a letter of the then Vice Director General of the Rijksluchtvaartdienst (part of the Ministry of Transport) to the Maire of the Municipality of Groningen dated November 1<sup>st</sup>, 1947 (see appendix 4), a proposal is presented for arranging financial matters regarding the incorporation of GAE. Draft principles on the financial relations in airports were annexed to this letter. These principles, drafted by the Ministry of Finance, state with regard to the exploitation account of the company:

"Verliezen op deze exploitatierekening, ..., zullen, voorzover deze bedragen niet uit anderen hoofde beschikbaar zijn, door de aandeelhouders bij wijze van subsidie worden aangezuiverd respectievelijk gefourneerd, en wel 2/5 door het Rijk en 3/5 door het gewest (terwijl de gewestelijke aandeelhouders bedoelde plicht tot bijdrage van 3/5 onderling verdelen zoveel mogelijk naar verhouding van hun aandelenbezit)."

- In a letter of March 19, 1948 (see appendix 5) from the Minister of Transport to the NV Luchtvaartterrein Noord-Nederland, predecessor of NV Groningen Airport Eelde, the then Minister of Transport states the preparedness of the State government to participate in "aanleg en exploitatie" of a new company operating the airport and the conditions for this. Point 4 on page 2 in this letter specifies the conditions for participation in the exploitation of the company. A draft agreement on the compensation of exploitation losses was enclosed.
- In a letter from the NV Luchtvaartterrein Noord Nederland, GAE's predecessor to its shareholders, dated April 24, 1948 (see appendix 6), the NV forwards the Minister's proposal of March 19, 1948 to its shareholders. Regarding exploitation, the letter states:

"Zoals u uit de stukken kunt lezen stelt de minister voor de exploitatieverliezen jaarlijks te doen dekken en wel in de verhouding Rijk-Streek van 2 : 3."

- From page 6 of the overview annexed to the internal memorandum (see appendices 2a and 2b) of the then Rijksluchtvaartdienst to its Director General dated May 12, 1948, it can be read that:

"De financiële basis waarop de Minister bereid is mede te werken aan de aanleg en exploitatie van de diverse terreinen, is de volgende:

1. de kosten.....
2. de overige kosten als..... van het Rijk en van het Gewest, in de verhouding respectievelijk van 2 : 3.
3. het fourneren van het bedrijfskapitaal en het aanzuiveren van eventuele exploitatieverliezen zal geschieden eveneens in de verhouding van 2 : 3."

- , the Memorie van Antwoord to questions of the First Chamber of Parliament on the State budget for the year 1948 (see appendix 7). Page 13, 1<sup>st</sup> column of this document states:

"Na overleg met de Minister van Financiën is thans de vorm waarin de Staat en het Gewest in de exploitatie der luchtvaartterreinen deelnemen, gevonden. Deze zal binnenkort aan de betrokkenen worden bekend gemaakt. Voordien hadden met de toekomstige beheerders reeds vele besprekingen hierover plaats gehad, bij welke besprekingen ook de statuten der toekomstige NV's waren ontworpen. Het is thans aan deze toekomstige beheerders om een oordeel uit te spreken en de benodigde gegevens voor het oprichten der NV's te verschaffen, opdat daartoe kan worden overgegaan."



(page 19, 1<sup>st</sup> column) is referred to. In particular, on participation in exploitation, this document states (page 21, 1<sup>st</sup> column):

"Artikel 140. Voor deelneming in de exploitatiekosten van luchtvaartterreinen werd een geraamd bedrag opgebracht, aangezien de NV's, die te zijner tijd het beheer over de luchtvaartterreinen zullen voeren en waarin zowel de Staat als het gewest deelnemers zullen zijn, in ontwerp zodanige vorm werd gegeven, dat ook de Staat in de kosten van exploitatie der luchtvaartterreinen zal bijdragen. Een ontwerp terzake is opgemaakt en dient thans als basis der besprekingen."

Firstly, the Province of Groningen has approved the proposal made in the letter of April 24, 1948 in a meeting on July 26, 1948 (see appendix 9a). In the document on which this meeting has decided, mentions on page 2:

"..... Een jaarlijks verliessaldo te verwachten ..., waarvan derhalve de streek het drievijfde deel, .... , telken jare zal dienen te dragen."

Secondly, the Province of Drenthe has approved the same proposal in a meeting on July 22<sup>nd</sup>, 1948 (see appendix 9b).

- In a letter from the NV Luchtvaartterrein Noord Nederland, GAE's predecessor, to its shareholders, dated September 15, 1951 (see appendix 10), it is said that all shareholders had approved the participation in the exploitation losses of the new NV. In view of new ambitions of the Minister of Transport with the airport, the NV in this letter asks the confirmation of the shareholders to maintain the same financial conditions as was already decided on in 1948. The letter states on pages 3 and 4:

"Voor wat betreft de exploitatie van het terrein in de nieuwe opzet stelt de Minister voor eveneens de oorspronkelijk gestelde richtlijnen te handhaven, met andere woorden de eventuele exploitatieverliezen, voorzover deze niet voortkomen uit afschrijvingen en niet uit reserve kunnen worden gedekt, dienen te worden aangezuiverd. Deze verliezen zullen voor 40% door het Rijk en voor 60% door de Streek moeten worden gedragen."

- The Region has decided on the request of NV Luchtvaartterrein Noord Nederland. The Dutch authorities have found the decision made by the Province of Groningen. The Province of Groningen has approved this by a decision dated January 15, 1952 (see appendix 11b). The document on which this decision was made (see appendix 11a), mentions on page 5:

"Evenals in 1948 is het ook thans weer de bedoeling dat de jaarlijkse exploitatieverliezen van het vliegveld voor 2/5 door het rijk en voor 3/5 door de streek zullen worden gedragen en dat het aandeel van elke aandeelhouder uit de streek in dit 3/5 deel zal worden berekend naar de verhouding van zijn totale deelneming in het aandelenkapitaal."

The Dutch authorities have also found the decision made by the Municipality of Groningen dated January 19, 1952 (see appendix 11c).

- In a letter of the NV Luchtvaartterrein Noord Nederland to the Minister of Transport dated September 30, 1952 (see appendix 12), the NV declares that all shareholders of the (old) NV, being the envisaged shareholders in the Region of the new NV, have approved the request made in its letter of September 15, 1951. The letter states on page 1:

"..... deel ik u mede, dat thans alle aandeelhouders van de NV Luchtvaartterrein voor Noord-Nederland zich bereid hebben verklaard met het rijk deel te nemen in een nieuw op te richten naamloze vennootschap tot exploitatie van het vliegveld Eelde."

- The Act of Incorporation of NV Luchthaven Eelde (later renamed to NV Groningen Airport Eelde) dated June 26, 1956 (see appendix 13), mentions in its preamble all relevant decisions made.

## **Conclusion**

Memorie van Antwoord on the State

budget for 1998 (see appendix 14):

"Sinds de Wet op Oprichting van Naamloze Vennootschappen voor de luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel (1955) bestaat er een directe formele en financiële betrokkenheid van het rijk bij de regionale luchtvaartterreinen. Tot op heden neemt V&W bij de hier genoemde regionale luchthavens 40% van de afdekking van de exploitatieverliezen voor zijn rekening."

**The Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL) of 1988<sup>4</sup>**

**states:**

**"De rijksbijdrage aan de exploitatie van de regionale luchthavens, die in het algemeen op 40% van het exploitatietekort is vastgesteld, wordt op dit proportionele niveau gehandhaafd."**

### **Further information**

With this letter, the Dutch authorities have endeavoured to show that the compensation of exploitation losses by the State and the regional and local authorities constitutes existing aid.

Should anything still be unclear, we of course are prepared to provide you with further information. In that case, please contact, either through me or directly, the relevant department of the Ministry of Transport, Public Works and Water Management. The officials dealing with the matter are

Yours sincerely,  
for the Permanent Representative,

Transport Attaché

---

*Our ref.* BRE-VA-09-26  
*Page* 13/13