



FC TWENTE, FEYENOORD EN DE EUROPESE REGELS VOOR STAATSSTEUN

DR. TSJALLE VAN DER BURG

VAKGROEP CMOB, FACULTEIT BMS

OKTOBER 2019

UNIVERSITY OF TWENTE.

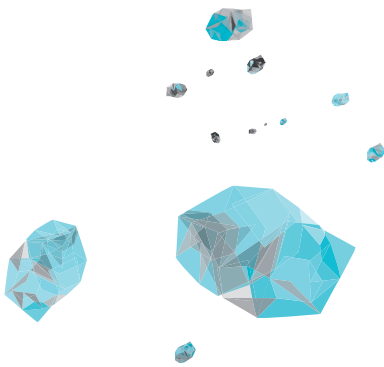
SAMENVATTING

De steun die de gemeente Enschede in 2019 aan FC Twente heeft gegeven, is ruimhartiger geweest dan volgens de Europese regels voor staatssteun is toegestaan. De regels zijn ook overtreden bij de in 2017 afgegeven garantie voor een lening van FC Twente. FC Twente zal de gemeente daarom miljoenen moeten terugbetalen. Anders dan bij een eerdere beslissing over het rijkere Valencia, zou de Europese Commissie beter niet kunnen eisen dat de miljoenen door FC Twente *onmiddellijk* worden terugbetaald.

Volgens (bronnen achter) dit rapport zal het plan voor een nieuw stadion van Feyenoord, vanwege de hoge kosten daarvan, niet tot een sterker maar juist tot een zwakker Feyenoord leiden. De steun van de gemeente Rotterdam voor dit stadion zal de profclub dus bepaald geen oneerlijk concurrentievoordeel geven. Dit betekent, ironisch genoeg, dat de steun volgens de regels is toegestaan (tenzij de mededingingsautoriteiten bezwaar maken tegen de wijze waarop sommige architecten of bouwers bevoordeeld worden, wat hier niet te voorspellen is). Een probleem is echter het volgende: als de gemeente het argument gebruikt dat Feyenoord door de steun wordt verzwakt, dan zegt de gemeente in feite dat zij 100 miljoen belastinggeld verspilt aan steun voor slecht clubbeleid. Dat lijkt politiek onmogelijk.

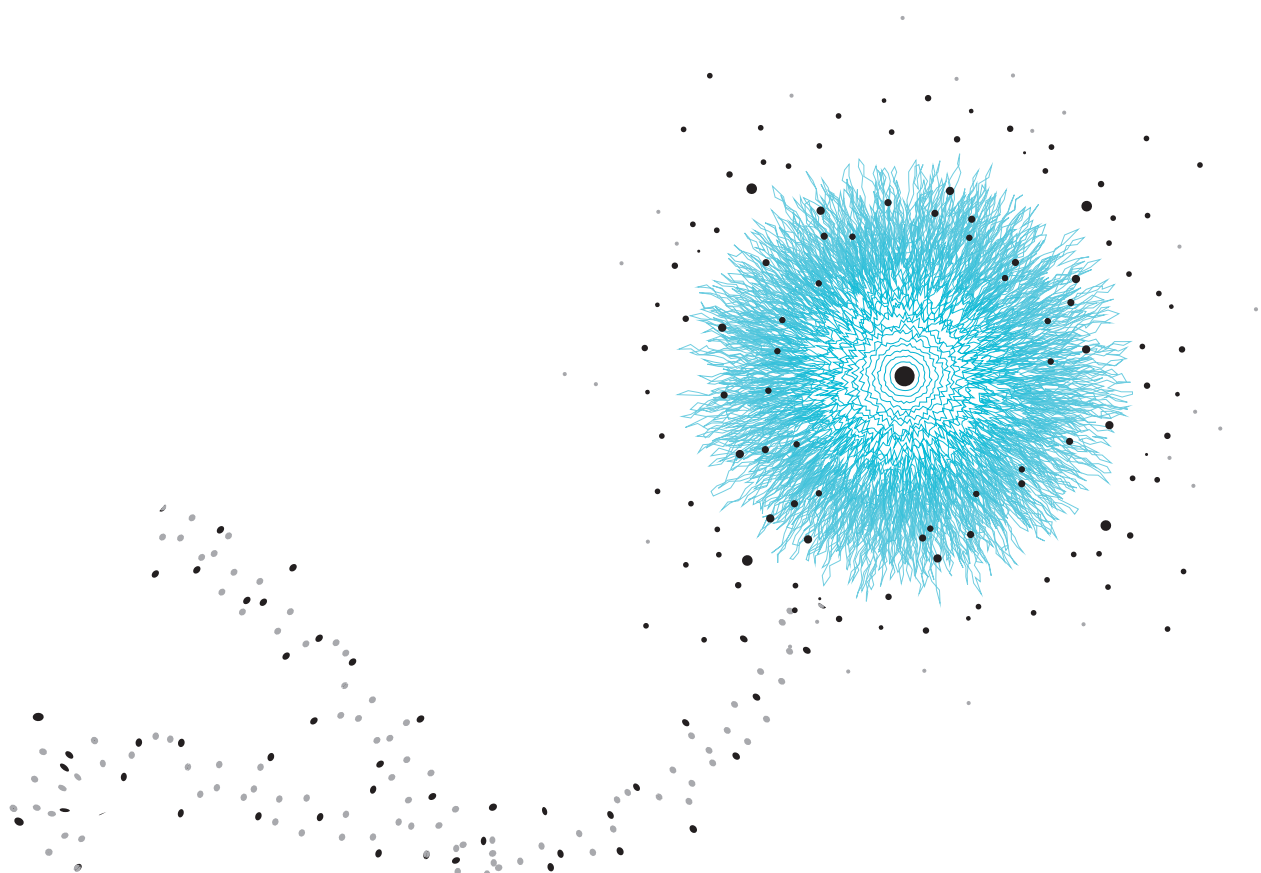
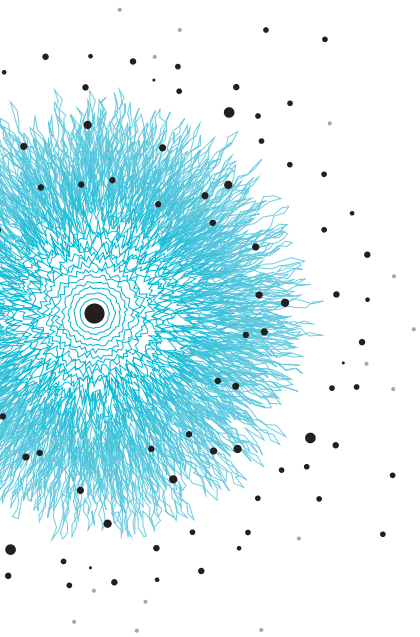
De gemeente zelf heeft altijd gezegd dat het nieuwe stadion Feyenoord wel sterker maakt. Als de gemeente dit ook zegt wanneer zij de steun bij de Europese Commissie aanmeldt, dan wordt de steun vermoedelijk niet toegestaan. Dit omdat het positieve effect voor Feyenoord en de voetbalsector hoe dan ook klein is, terwijl er 100 miljoen minder beschikbaar is voor andere maatschappelijke doelen. Bovendien leidt de steun voor het nieuwe stadion tot de sloop van het oude stadion De Kuip, en dat hoort tot het Europese cultureel erfgoed. Ten slotte is nieuwbouw slechter voor het milieu dan renovatie. Al met al is bij Feyenoord een negatief oordeel van de Commissie zeker niet onmogelijk.

Procedureel gezien handelen beide gemeenten hoe dan ook in strijd met de Europese regels door hun steun voor FC Twente dan wel Feyenoord niet bij de Europese Commissie aan te melden. Dat hoort dus alsnog te gebeuren. Echter, een gerechtvaardigde vraag is of de Commissie de regels wel zal toepassen op de wijze waarop dat hoort.



Verklaring over de mogelijkheid van conflicterende belangen

De auteur is niet betaald door enige partij die belangen heeft in de onderzochte zaken. Hij is supporter van Feyenoord. Hij is geen belastingbetaler te Enschede.



INHOUD

SAMENVATTING	1
INHOUD	3
1. INLEIDING	5
2. ALGEMEEN KADER	7
3. STEUN VOOR CLUBS IN MOEILIKHEDEN	8
4. DE STEUN VOOR FC TWENTE	10
4.1 ECONOMISCHE ANALYSE	10
4.2 JURIDISCHE ANALYSE	13
4.3 CONCLUSIES EN SLOPOPMERKINGEN	16
5. STEUN VOOR STADIONS	18
6. DE STEUN VOOR HET STADION VAN FEYENOORD	20
6.1 ECONOMISCHE ANALYSE	20
6.2 JURIDISCHE ANALYSE	21
7. SLOT	24
LITERATUUR	26

1. INLEIDING

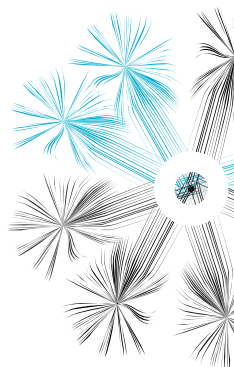
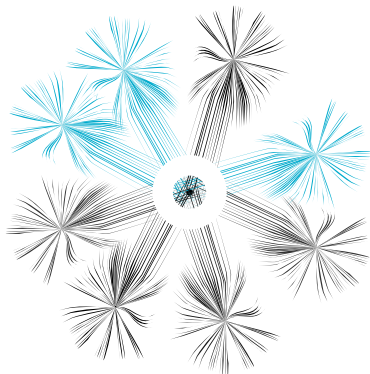
Sinds het Verdrag van Rome van 1957 is overheidssteun voor bedrijven in principe verboden. Echter, er kunnen uitzonderingen op de regel worden gemaakt. Het is de taak van de Europese Commissie om de hiervoor relevante Verdragsregels te interpreteren en toe te passen. Waar nodig kan de Commissie gecorrigeerd worden door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

De Commissie heeft, los van de voetbalsector, al over veel individuele gevallen van (vermeende) staatssteun voor bedrijven een oordeel gegeven, in reactie op klachten van benadeelde partijen dan wel op eigen initiatief. Daarnaast heeft de Commissie algemene uitspraken gedaan over hoe de Verdragsregels dienen te worden geïnterpreteerd (onder meer in de vorm van Richtsnoeren). Omdat de Commissie beperkte middelen heeft, heeft ze zich in eerste instantie vooral op de grote industriële sectoren gericht.

Aan het profvoetbal is in de jaren voor 2011 relatief weinig aandacht besteed. Slechts in een klein aantal individuele gevallen werd een oordeel geveld. Dat oordeel luidde slechts één keer dat de steun voor de onderzochte club niet geoorloofd was (waarna een deel van de steun na enkele wijzigingen toch werd toegestaan). Daarnaast formuleerde de Commissie omstreeks de eeuwwisseling enkele algemene regels. Zo maakte men duidelijk dat giften aan profclubs verboden zijn, waarna giften in elk geval in Nederland verdwenen. Maar andere vormen van steun bleven wijdverbreid.¹

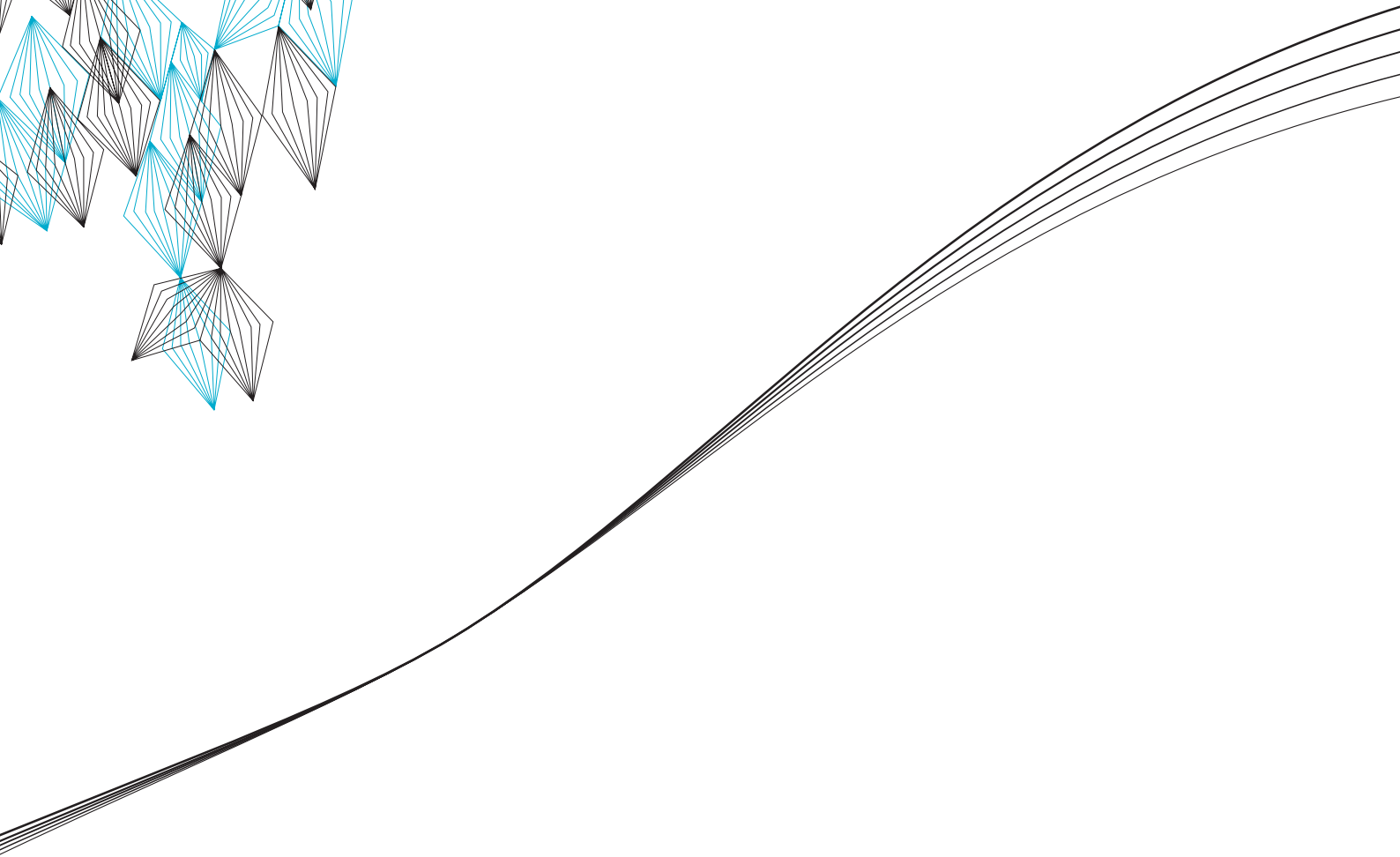
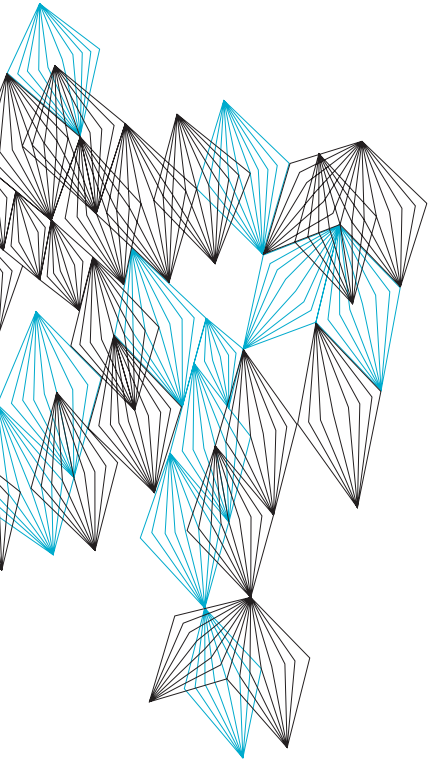
Dat was mede mogelijk omdat er over voetbalclubs niet al te veel klachten binnen kwamen. Bovendien meende de Commissie niet verplicht te zijn op elke klacht met een concreet oordeel te reageren. Dit standpunt moest men wijzigen na een uitspraak van het Hof van Justitie in 2008 en een aanbeveling van de Europese Ombudsman in 2013. Onder meer hierdoor is de Commissie vanaf 2011 bij het voetbal (wat) actiever geworden.²

Dit rapport bespreekt de vraag of staatssteun voor professionele voetbalclubs is toegestaan, met speciale aandacht voor FC Twente en Feyenoord. Hoofdstuk 2 schetst het algemene kader. Hoofdstuk 3 en 4 bespreken de steun voor profclubs in moeilijkheden en de recente steun voor FC Twente. Hoofdstuk 5 en 6 behandelen de steun voor stadions en de toegezegde steun voor het te bouwen stadion voor Feyenoord. Hoofdstuk 7 geeft enkele slotopmerkingen.



¹ Craven, 2014; Van Rompuy en Van Maren, 2016; Logger, 2011.

² Van Rompuy en Van Maren, 2016.



2. ALGEMEEN KADER

Het Europese verbod op staatssteun beoogt de eerlijke mededinging op markten te bevorderen. Het staat tegenwoordig gerangschikt als artikel 107 van het Werkingsverdrag. Bij de toepassing van dit artikel op de voetbalsector zijn in de loop der jaren diverse vragen de revue gepasseerd. Op sommige is ondertussen een duidelijk antwoord gekomen. Zo is nu onomstreden dat professionele voetbalclubs moeten worden beschouwd als ondernemingen, en dat, om deze en andere redenen, artikel 107 in principe op profclubs van toepassing is.³

Bij de analyse van een overeenkomst tussen een overheid en een club die mogelijk in strijd is met artikel 107, is tegenwoordig vaak de eerste vraag of de overheid marktconform heeft gehandeld. Voor het antwoord wordt de Market Economy Operator test (MEO-test) gebruikt. Aan deze test is voldaan indien de overheid op dezelfde wijze heeft gehandeld als een gewone, op winst gerichte marktpartij (de Market Economy Operator) zou hebben gedaan. Indien aan de test is voldaan, heeft de club niets van de overheid gekregen wat men niet ook op de markt had kunnen krijgen. Er is dan geen sprake van staatssteun (in de betekenis van artikel 107), zodat het verbod op staatssteun niet is overtreden.⁴

Als wel (officieel) sprake is van staatssteun, dan is de steun in principe verboden op grond van artikel 107(1). Echter, volgens artikel 107(2) en 107(3) zijn hierop uitzonderingen mogelijk. Voor dit rapport is vooral van belang dat artikel 107(3) een aantal vormen van staatssteun noemt die mogelijk als toegestaan kunnen worden beschouwd. Hieronder vallen onder meer, zo zegt het voor dit rapport zeer relevante artikel 107(3)(c), “steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.”

Deze tekst laat ruimte voor interpretatie. Gelukkig heeft de Europese Commissie al veel duiding gegeven, ook bij het profvoetbal. Zo beschouwt de Commissie het als een gemeenschappelijk belang, oftewel een algemeen belang vanuit het perspectief van Europa als geheel, dat er een voetbalsector is met veel clubs die een band hebben met hun stad, regio of land. Dit niet alleen omdat de clubs werkgelegenheid bieden en andere economische voordelen hebben, maar mogelijk vooral vanwege de sociale effecten (zoals, bijvoorbeeld, een toename van het aantal mensen dat gaat sporten). In verband hiermee vindt de Commissie dat het aanbieden van profvoetbal één van de vormen van economische bedrijvigheid is waarop artikel 107(3)(c) van toepassing kan zijn. Echter, de Commissie blijft het tegelijkertijd als haar taak zien de eerlijke mededinging te bevorderen.⁵

In dit kader wordt voor clubs in moeilijkheden soms een uitzondering gemaakt op het verbod op staatssteun. Hierop wordt in hoofdstuk 3 en 4 nader ingegaan. Uitzonderingen zijn ook mogelijk voor de bouw of renovatie van stadions, en dit is het onderwerp van hoofdstuk 5 en 6. Er zijn nog andere uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld bij jeugdopleidingen, maar deze zijn wat minder belangrijk en blijven verder buiten beschouwing.⁶

³ Ament, 2018.

⁴ Nijkamp, 2018; Ament, 2018.

⁵ European Commission, 2007; Blauburger, 2009; Craven, 2014.

⁶ Zie hiervoor Van Rompuy en Van Maren, 2016.

3. STEUN VOOR CLUBS IN MOEILIKHEDEN

Steun voor profclubs in moeilijkheden is soms wel en soms niet toegestaan. Om te beginnen is het, zoals in feite al gezegd, altijd toegestaan als de steun marktconform is, oftewel voldoet aan de MEO-test. In dat geval is (officieel) geen sprake van staatssteun, en kan de steun dus niet verboden zijn.

Als wel sprake is van staatssteun, dan geldt het volgende. De Europese Commissie heeft, uitgaande van artikel 107(3)(c), bepaald dat 'reddings- en herstructureringssteun' voor profclubs onder bepaalde voorwaarden is toegestaan. Deze voorwaarden vloeien voort uit de meer algemene "Richt snoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden".⁷ Van deze voorwaarden worden er hier vier genoemd. Ten eerste moet de steun 'eenmalig' zijn, wat betekent dat het maar eens in de tien jaar mag plaatsvinden. Ten tweede moet er een herstructureringsplan zijn, dat aantoont dat de club na de herstructurering levensvatbaar is. Ten derde moet de steun noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van de club. Ten vierde mag de overheid de club niet meer geven dan wat minimaal nodig is voor het voortbestaan. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, dan is de club levensvatbaar (en dus waardevol voor de maatschappij), én wordt hij gered zonder dat de mededinging teveel wordt verstoord.⁸

De vraag is nu hoe deze voorwaarden precies moeten worden geïnterpreteerd. Een belangrijke indicatie hiervoor is te vinden in de oordelen van de Europese Commissie over de steun voor zeven Spaanse en zes Nederlandse clubs. In 2013 oordeelde de Commissie, in een 'openingsbesluit', dat bij één van deze clubs (Vitesse uit Arnhem) de regels zeker niet waren overtreden.⁹ Bij de andere twaalf clubs was nader onderzoek nodig, wat in 2016 tot een finaal oordeel leidde.¹⁰

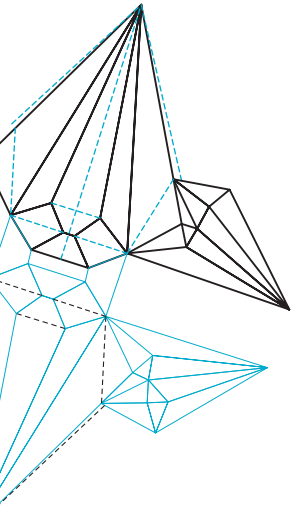
Bij alle Spaanse clubs oordeelde de Commissie dat sprake was van staatssteun die niet was toegestaan. Daarom moest de steun worden terugbetaald.

In feite waren er drie Spaanse zaken. De eerste zaak betrof Real Madrid, Barcelona, Bilbao en Osasuna. De tweede betrof alleen Real Madrid. Deze twee zaken zijn voor dit rapport wat minder belangrijk. Wel kan nog worden gezegd dat de clubs in beroep zijn gegaan, en dat, in 2019, het Gerecht van de Europese Unie bij beide zaken de beslissingen van de Commissie heeft verworpen.¹¹

De derde zaak is voor dit rapport het meest interessant. Deze zaak betrof de garanties op leningen die de regio Valencia omstreeks 2010 had verstrekt aan de met problemen kampende profclubs Valencia, Hercules en Elche. De Commissie stelde eerst de vraag of de steun voldeed aan de voorwaarden voor reddings- en herstructureringssteun, en oordeelde van niet. Zo had geen van de drie clubs een herstructureringsplan gemaakt. Verder had Valencia niet voldaan aan de voorwaarde dat de steun eenmalig is; de club had zowel in 2010 als in 2011 garanties gekregen.

Omdat het argument van reddings- en herstructureringssteun dus niet kon gelden, konden de garanties alleen worden toegestaan als ze marktconform waren. De Commissie stelde echter dat de drie clubs in financiële moeilijkheden verkeerden, en dat marktpartijen aan clubs in moeilijkheden nooit garanties op leningen zullen verstrekken. Er was dus niet voldaan aan de MEO-test. De Commissie concludeerde dan ook dat de steun in strijd was met de regels. Daarom moest het voordeel dat de clubs met de garanties hadden verkregen onmiddellijk aan de regionale overheid worden terugbetaald. Het voordeel vertegenwoordigde een waarde van in totaal 30 miljoen euro. Valencia moest met 19 miljoen het meeste terugbetalen.¹²

De drie clubs gingen in beroep, maar in mei 2018 gaf het Gerecht van de Europese Unie de Commissie gelijk. Daarbij werd ook het bezwaar van Hercules en Valencia tegen de onmiddellijke terugbetaling verworpen. Hercules had betoogd dat onmiddellijke terugbetaling tot het faillissement van de club zou leiden, en Valencia had gezegd dat het de club bijzonder sterk zou schaden. Maar het Gerecht vond dat de effecten van onmiddellijke terugbetaling te dragen waren.¹³ Naar mag worden aangenomen heeft de terugbetaling in 2018 plaatsgevonden. De gevolgen zijn dan minder groot geweest dan Hercules en Valencia betoogden. Valencia werd in 2019 verdienstelijk vierde van Spanje, en haalde de Champions League. Hercules werd verdienstelijk tweede op haar niveau (het



⁷ Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden (2014/C 249/01), 31 juli 2014.

⁸ Zie voor het voorgaande ook Van Maren, 2017.

⁹ European Commission, 6 March 2013, SA.33584.

¹⁰ European Commission, 4 July 2016, SA.40168 (Willem II), SA.41612 (MVV), SA.41614 (Den Bosch), SA.41617 (NEC), SA.41613 (PSV), SA.29769 (Real Madrid CF, FC Barcelona, Athletic Club Bilbao en Atlético Osasuna), SA.33754 (Real Madrid) en SA.36387 (Valencia, Hercules en Elche).

¹¹ Zie voor de oordelen van de Commissie in deze zaken: European Commission, 4 July 2016, SA.29769 en SA.33754, en ook Ament, 2018. Voor de uitspraak van het Hof in de eerste zaak, zie General Court of the European Union, Press Release, No 17/19, Luxembourg, 26 February 2019. Voor de uitspraak van het Hof in de tweede zaak, zie het artikel 'EU Court rules Real Madrid got no state aid in land deal' van persbureau Reuters, 22 May 2019.

¹² European Commission, 4 July 2016, SA.36387; Khatib, 2017; Van Maren, 2017; Ament, 2018.

derde), en miste promotie maar net.

Dan de Nederlandse zaken. De eerste betrof de gemeente Eindhoven. Die had in 2011 de grond onder het stadion en de trainingsvelden van PSV voor 48 miljoen euro van PSV gekocht, om die daarna weer voor 2,4 miljoen per jaar aan de club te verpachten. De Commissie concludeerde dat de transactie voldeed aan de MEO-test, en dus marktconform was. Daarbij was het bewijs gebaseerd op een gedetailleerde analyse van de hoogte van de grondprijs en de pacht.¹⁴

Echter, de econoom Van Damme (2013) had al voor de beslissing van de Commissie betoogd dat de pacht te laag was, en dus niet marktconform. Ik maak dit punt nog wat simpeler. De gemeente had de transactie graag aan een marktpartij overgelaten, en toch had zich geen marktpartij gemeld. Dus kennelijk vonden marktpartijen de prijs van de grond te hoog, of de pacht te laag. De transactie was dus niet marktconform, simpelweg omdat zich geen private koper had gemeld.

De andere Nederlandse zaken betroffen allemaal clubs die failliet dreigden te gaan. Bij Vitesse bedroegen, in 2007, de schulden 27 miljoen euro. 45 procent daarvan betrof schuld aan de gemeente Arnhem. De club probeerde met de schuldeisers een akkoord te krijgen, waarbij elke eiser ongeveer eenzelfde percentage – zo'n 88 procent – van haar vordering kwijt zou schelden. Alle grote schuldeisers stemden hiermee in, behalve de gemeente – die extra zekerheden meende te bezitten. Door de weigering van de gemeente ging het crediteurenakkoord niet door, en moest Vitesse surseance van betaling aanvragen. Daarna stemde de gemeente toch maar in met het akkoord. Dit mede omdat de rechter de gemeente wel eens had kunnen dwingen het te accepteren.¹⁵ De Commissie oordeelde dan ook dat de gemeente niets anders had gedaan dan wat elke andere marktpartij had gedaan, namelijk proberen nog zoveel mogelijk terug te krijgen. Er was dus aan de MEO-test voldaan.¹⁶

De vier andere Nederlandse zaken betroffen MVV, Willem II, Den Bosch en NEC. Hier was sprake van reddings- en herstructureringssteun. Volgens de Commissie was bij alle vier clubs aan alle voorwaarden daarvoor voldaan. De steun was daarom toelaatbaar.¹⁷

Een voor de hand liggende conclusie is dat het van de zaak in kwestie afhangt of reddings- en herstructureringssteun is toegestaan.

¹³ Oda, 2019.

¹⁴ European Commission, 4 July 2016, SA.41613; Khatib, 2017; Ament, 2018.

¹⁵ Hierbij was van belang dat de meerderheid van de crediteuren met het akkoord had ingestemd, en dat alle crediteuren inclusief de gemeente bij een faillissement nog slechter af zouden zijn.

¹⁶ European Commission, 6 March 2013, SA.33584; Ament, 2018; Nijkamp, 2018.

¹⁷ European Commission, 4 July 2016, SA.40168, SA.41612, SA.41614, SA.41617; Khatib, 2017; Van Maren, 2017; Ament, 2018.

4. DE STEUN VOOR FC TWENTE

4.1 ECONOMISCHE ANALYSE¹⁸

4.1.1 De steun van 2017 (en 2015)

FC Twente dreigde in 2015 failliet te gaan. Daarom zegde de gemeente Enschede in december 2015 steun toe. Doordat de omstandigheden in 2016 veranderden, veranderde ook het steunpakket, dat pas in februari 2017 in zijn definitieve vorm werd goedgekeurd. Naast een versoepeling van de voorwaarden van de bestaande gemeentelening van 17 miljoen euro, stelde de gemeente zich garant voor een nieuwe lening van 8,4 miljoen.

In dit rapport beschouw ik de beslissing over de steun van december 2015 en de beslissing van februari 2017 als één enkele beslissing, en die beslissing betreft dan het definitieve steunpakket van 2017. Deze mogelijk arbitraire keuze werkt juridisch in elk geval niet in het nadeel van FC Twente.

Vermeldenswaard is dat een buitenlandse belegger in 2015 de club nog 8 miljoen had geleend, tegen 8,15% rente, terwijl hij al wist dat de club technisch failliet was. Hij had namelijk na onderzoek geconcludeerd dat de gemeente, indien nodig, toch wel zou bijspringen, zodat hijzelf nooit iets hoefde in te leveren. En inderdaad, eind 2017 was de lening inclusief rente geheel terugbetaald.¹⁹

4.1.2 De steun van 2018

In 2017 en 2018 moest FC Twente nieuwe tegenslagen incasseren. Zo eiste de Belastingdienst 4,5 miljoen vanwege fiscale onregelmatigheden in het verleden. En in april 2018 degradeerde de club, wat tot een forse inkomstendaling leidde. De gemeente moest dan ook opnieuw bijspringen. Op 17 juli 2018 schortte de gemeente alle rente- en aflossingsbetalingen voor twee jaar op. Deze toezegging had een waarde van twee miljoen. De voorwaarde was dat er snel een herstructureringsplan kwam.

De steun die de gemeente gaf, was minder dan de club had gevraagd. De club vroeg op 27 juni 2018, naast de genoemde opschorting van rente en aflossing, ook nog een gemeentegarantie van 7 miljoen, zodat een nieuwe lening kon worden afgesloten. De club stelde daarbij dat als de gemeente niet snel met het hele pakket akkoord ging, de club op 1 juli faillissement zou moeten aanvragen.²⁰

Maar toen die garantie er niet kwam, ging de club toch niet failliet. Er konden zelfs voldoende goede spelers gehaald worden om in 2019 te kunnen promoveren. Zo werd op 17 juli 2018 verdediger Schenk aangetrokken, die al een mondeling akkoord met concurrent Sparta had. Later haalde men nog flink wat andere spelers, zodat Schenk vaak reserve kwam te staan. Mede hierdoor kwam de post spelerssalaries ver boven dat van de concurrenten in de op één na hoogste Nederlandse divisie.²¹ De kosten van de in 2018 aangetrokken spelers zijn dankzij de promotie wel terugverdiend.

4.1.3 De steun van 2019

Het in juli 2018 gevraagde herstructureringsplan verscheen pas op 28 februari 2019. Na wat wijzigingen werd het op 8 april door alle partijen onderschreven. Daarbij schold de gemeente voor 5 miljoen aan leningen kwijt. Verder werden gemeenteleningen ter waarde van 9 miljoen omgezet in achtergestelde, niet-opeisbare, niet-rentedragende leningen zonder einddatum. Bij deze leningen gaf de gemeente tevens haar onderpand op. Dat bestond uit het eerste hypotheekrecht op het stadion, dat clubeigendom is. Voor de latere analyse is het zinvol hier alvast op te merken dat het steunpakket van de gemeente van 2019 voor de club veel gunstiger was dan het steunpakket waar de club de gemeente op 27 juni 2018 om vroeg (zie de beschrijving van dat pakket in paragraaf 4.1.2).

Behalve de gemeente leverden ook twee private partijen een belangrijke bijdrage aan de redding van de club. Een van deze partijen was ABN-AMRO. Van haar lening van 5,5 miljoen euro schold de bank 4,5 miljoen kwijt, in ruil voor uitbetaling van de rest ineens.

De tweede partij was Reggeborgh, een investeringsmaatschappij die onder meer de

¹⁸ Paragraaf 4.1 is gebaseerd op FC Twente, 2019; Gemeente Enschede, 2019; Visée, 2019; Van der Burg, 2019a.

¹⁹ Volgens Rengers et al. (2016) was in 2016 al 2,5 miljoen afgelost, en zou het resterende deel van de lening in 2017 worden afgelost met het geld dat Twente dankzij de beloofde garantie van de gemeente kon lenen.

²⁰ Tubantia, 28 juni 2018; Eén Vandaag, 28 juni 2018.

²¹ Tubantia, 19 juli en 6 december 2018; FC Twente, 2019.

meeste aandelen van bouwbedrijf VolkerWessels bezit. Reggeborgh had eerder een garantie van 4,4 miljoen op leningen van FC Twente verstrekt, en was dit bedrag bij een faillissement kwijt geweest. Om de club te redden, vormde Reggeborgh, samen met andere ondernemers, een vennootschap genaamd 'De Noabers'. De Noabers brachten 14 miljoen aan liquide middelen in, waarvan 7 miljoen van Reggeborgh. In ruil hiervoor kregen de Noabers 24,24 procent van de aandelen van de club. Over deze bijdrage wordt in paragraaf 4.1.5 verder gesproken, waar het voorgaande nog iets wordt genuanceerd.

Het totale herstructureringspakket was in elk geval substantieel.²² Dat blijkt ook uit de invloed ervan op het eigen vermogen van FC Twente (het verschil tussen de bezittingen en de schulden). Door de herstructurering steeg het eigen vermogen met zo'n 23 miljoen euro, naar 12 miljoen positief. Bij de berekening van het eigen vermogen is het bezit van het stadion, dat voor zo'n 40 miljoen in de boeken staat, meegerekend. De grote waarde van de populariteit van de club, waarmee Twente vierde van Nederland is, is echter niet meegeteld. Hoe dan ook, FC Twente was door de herstructurering in één klap weer rijk. Zo was het berekende eigen vermogen van 12 miljoen twee keer zo groot als dat van de financieel gezonde, stabiele middenmoter Heracles; de club uit Almelo stond in 2018 op 6 miljoen. Kortom, het eigen vermogen van FC Twente is bijzonder sterk verbeterd.

De herstructurering heeft ook de liquiditeitspositie opgekrikt. Vooral de geldinjectie van de Noabers, het opschorten van rente- en aflossingen, en de bezuinigingen, hielpen hierbij. Maar de club kwam uit een diep dal, en ondanks alle bijdragen is de liquiditeitspositie nog steeds wat riskant. Zeker als de club onverhoopt weer degradeert, bestaat de kans dat de club haar verplichtingen wederom niet kan nakomen. Kortom, de hoeveelheid liquiditeiten is nog niet optimaal. De waarde van het stadion en de populariteit van de club kunnen nu eenmaal niet snel in geld worden omgezet.

Een voor de juridische analyse relevante vraag is wat de bijdrage van de gemeente aan de redding was in verhouding tot die van de andere schuldeisers en garantieverstrekkingen. Vóór de herstructurering bedroegen de totale schulden van de club 58 miljoen euro plus een voor mij niet te schatten bedrag (van wie weet 10 miljoen). Hiervan nam de gemeente, met haar leningen van 17 miljoen en haar garantie op leningen van 8 miljoen, (in wezen) 25 miljoen voor haar rekening. ABN-AMRO en Reggeborgh zaten samen voor zo'n 10 miljoen in de club. Alle andere schuldeisers zaten er samen dus voor minimaal 23 miljoen in (en wie weet voor 10 miljoen meer).

De bijdrage van 4,5 miljoen van ABN-AMRO aan de redding, was prima. Ook Reggeborgh leverde een bijdrage; hoe deze zich precies verhoudt tot die van de gemeente komt later ter sprake. De andere schuldeisers leverden helaas weinig tot niets op hun vorderingen in. De gemeente heeft dus in vergelijking met deze schuldeisers disproportioneel veel bijgedragen aan de redding.

4.1.4 Meer over de bezuinigingen

De uitgaven van FC Twente in 2019-2020 zullen volgens het herstructureringsplan 24,6 miljoen euro bedragen. Daarmee staat de club dan nog steeds vijfde van Nederland. Na vier jaren van crisis en overheidssteun had men mogen verwachten dat de uitgaven ondertussen op het niveau van stabiele eredivisieclubs als Heerenveen (18 miljoen in 2018-19) of Heracles (12 miljoen) hadden gelegen, maar dat is lang niet het geval. Qua bezuinigingen scoort de club dus onvoldoende.

Hierbij gaat het, voor wat betreft de komende seizoenen, niet meer (zozeer) om het spelersbudget. Dat zal volgens het herstructureringsplan in 2019/20 'slechts' 4,8 miljoen euro bedragen. Daarmee is Twente tiende van Nederland. Bij een nog lager budget wordt de kans op degradatie, en het bijbehorende verlies aan inkomsten, wellicht te hoog.²³

Het probleem ligt momenteel vooral bij alle 'overige uitgaven'. Deze liggen in 2019/20 én 2022/23 op 19,8 miljoen. Hiermee is Twente in 2019/20 vierde van Nederland. Dit terwijl de club, als stadioneigenaar, geen stadionhuur hoeft te betalen, en rente en aflossingen (dankzij de steunoperatie) lager zijn dan één miljoen. Hiermee zij niet ontkend dat op de overige uitgaven al flink bezuinigd is. Maar het blijft hoogst opmerkelijk dat ze nog steeds zo hoog zijn.

Waar precies meer bezuinigingen hadden kunnen plaatsvinden is van een afstand moeilijk te zeggen. Maar enkele voorbeelden zijn wel mogelijk. Zo heeft FC Twente samen met Heracles een goede jeugdopleiding. De kosten daarvan worden voor 95% gedragen door Twente, en voor 5% door Heracles. In verband hiermee krijgt Twente ook het grootste deel van de opbrengsten, in de vorm van goede spelers en hun transferrechten. Het feit dat er vermoedelijk veel meer op deze opleiding had kunnen worden bezuinigd, en het feit dat het de afgelopen vier jaar niet gelukt is het gezonde Heracles een groter deel van de kosten te laten betalen (in ruil voor een groter deel van de opbrengsten), lijkt erop te wijzen dat Twente weinig wil inleveren op haar kansen op sportief succes op lange termijn.

²² Dankzij de omzetting van leningen in achtergestelde leningen kwam het 'weerstandvermogen' zelfs op zo'n 20 miljoen.

²³ Overigens heeft FC Twente in augustus van 2019, in tegenspraak met het herstructureringsplan van april, 1,4 miljoen van private investeerders geleend. Dit om het spelersbudget te verhogen (Tubantia, 10 augustus 2019).

Dit blijkt ook uit het feit dat de club in het herstructureringsplan doodleuk nieuwe investeringen aankondigt. Zo wil men onder meer in de accommodaties en in zonnepanelen investeren. Zulke investeringen kunnen op lange termijn flink winstgevend zijn, en de club mag de winsten dan in spelers investeren. Goed voor de club. Maar het is verkeerd dat zulke investeringen nu worden gedaan, want het tast de liquiditeitspositie aan. De club had in 2019 minder liquiditeitssteun nodig gehad als er geen geld naar nieuwe investeringen zou zijn gegaan. En als de club volgend jaar opnieuw in liquiditeitsproblemen mocht komen, dan zou dat mede het gevolg zijn van die nieuwe investeringen. Ondertussen heeft de gemeente minder geld voor bijvoorbeeld zonnepanelen op scholen, waarvan de winsten later naar het onderwijs kunnen gaan.

FC Twente is qua achterban nummer vier van Nederland. Clubs met minder fans hebben van nature minder inkomsten, en draaien desondanks min of meer quitte. Twente kan dus, bijvoorbeeld, evenveel uitgeven als de nummer acht van Nederland, en toch hogere inkomsten hebben. Zo kan men dus winst maken. Daarmee kan de financiële positie worden verbeterd. Als de herstructurering er bijvoorbeeld voor had gezorgd dat het eigen vermogen was verbeterd tot niet meer dan ongeveer nul miljoen, dan had de club, indien gewenst, met bezuinigingen op den duur ook een eigen vermogen van plus 12 miljoen kunnen krijgen.²⁴ Kortom, meer zuinigheid was zeker mogelijk geweest.

4.1.5 Meer over de bijdrage van de Noabers

Eerder is gezegd dat de Noabers met 14 miljoen euro aan liquiditeiten een forse bijdrage aan de redding leverden, en dat de helft van het bedrag van investeerder Reggeborgh kwam. Echter, van het bedrag van 14 miljoen was 4,4 miljoen door Reggeborgh al in eerdere jaren aan FC Twente verstrekt, in de vorm van garanties. Daarom bedroeg de nieuwe bijdrage in feite 'slechts' 9,6 miljoen.

Het officiële verhaal was echter dat de Noabers 14 miljoen leverden. Daarvan scholden ze dan 5 miljoen meteen weer kwijt. Voor de overige 9 miljoen kregen ze 24,24 procent van de aandelen van de club. Daarmee werd de totale waarde van de club op 37 miljoen geschat. Dit gebeurde onder meer op 8 april 2019, de dag dat het herstructureringsplan een contract werd. Op die dag was de promotie naar de Eredivisie al zeer waarschijnlijk.

Echter, op 22 juni 2018 had consultant Hypercube de waarde van FC Twente, dat toen net gedegradeerd was, nog op minimaal 50 miljoen geschat. Hypercube zei ook dat de club veel meer waard zou zijn als men weer in de subtop van de Eredivisie zou spelen.²⁵ Op 22 juni 2018 werd ook bekend dat de club 14 miljoen wilde binnenhalen met de verkoop van 25 procent van de aandelen.²⁶ Op die dag schatte de club zelf haar eigen waarde dus op 56 miljoen. In de daarop volgende weken leken meerdere ondernemers op het aanbod van de club in te willen gaan. Dit op voorwaarde dat de gemeente het op 27 juni 2018 gevraagde steunpakket geheel zou goedkeuren. Er was nog niet genoeg interesse om 14 miljoen op te halen, maar over 8 miljoen zou al overeenstemming zijn bereikt.²⁷

Op 23 april 2019 was FC Twente veel meer waard dan de club op 1 juli 2018 waard zou zijn geweest als de gemeente het op 27 juni 2018 gevraagde steunpakket geheel had goedgekeurd. Dit deels vanwege de op 22 april 2019 gerealiseerde promotie. Maar ook vanwege het op 8 april 2019 goedgekeurde steunpakket van de gemeente, dat, zoals eerder gezegd, voor de club beter was dan het op 27 juni 2018 gevraagde pakket. Verder leverde ABN Amro op 8 april 2019 een bijdrage van 4,5 miljoen, terwijl daar in 2018 geen sprake van was. Bovendien was op 16 april 2019 het contract met de naamgever van het stadion met tien jaar verlengd. Kortom, de Noabers kregen hun aandelen op 8 april 2019, toen zij 9 miljoen betaalden voor 24,24 procent van de aandelen, goedkoop.

Men zou nu kunnen zeggen dat de Noabers deze 24,24 procent van de aandelen niet voor 9 miljoen euro kregen, maar in wezen voor 14 miljoen (zie de eerdere beschrijving van hun bijdrage). Maar zelfs in dat geval is de waarde van de club op niet meer dan 58 miljoen geschat, en hebben de Noabers dus geen slechte deal gedaan. Bovendien kunnen de ondernemers met hun betrokkenheid

²⁴ In het herstructureringsplan bepleit FC Twente (2019, p. 14) dat de gemeente leningen ter waarde van 7 miljoen euro omzet in achtergestelde leningen. Daarbij zegt men dat dit het weerstandvermogen van de club zoals gedefinieerd door de KNVB met 7 miljoen doet stijgen, wat ook juist is. (Het weerstandvermogen is gelijk aan het eigen vermogen plus de achtergestelde leningen.) Men zegt ook dat de omzetting nodig is vanwege "nieuwe additionele verplichtingen in het Licentiereglement" van de KNVB. Echter, die verplichtingen zijn alleen relevant als het eigen vermogen negatief is. Helaas heeft FC Twente op de betreffende bladzijde vergeten te melden dat het eigen vermogen door alleen al de kwijtschelding van schulden positief is. En als men ook nog rekening houdt met de verkoop van aandelen aan de Noabers, dan ligt het zelfs op plus 12 miljoen.

De omzetting van leningen naar achtergestelde leningen is dus helemaal niet nodig vanwege het Licentiereglement. FC Twente heeft dus geld van de gemeente gekregen op basis van informatie die misleidend is.

²⁵ Zie de uitspraken van directeur Nieuwenhuis van Hypercube in Tubantia, 22 juni 2018.

²⁶ Tubantia, 22 juni 2018.

²⁷ Tubantia, 28 juni en 13 juli 2018.

bij de club hun imago en netwerk versterken. Bij dit laatste helpt het wellicht dat 'hun' club weer opdrachten aan onder meer de bouwsector mag geven, omdat de geplande nieuwe investeringen deels betrekkingen hebben op verbeteringen van de accommodaties en zonnepanelen.

Volgens de gemeente was de bijdrage die de Noabers aan de redding leverden evenveel waard als de bijdrage van de gemeente. Nu klopt het dat beide partijen officieel 5 miljoen kwijtscholden en daarnaast nog 9 miljoen extra bijdroegen. Maar toch was de gemeente slechter af. Het omzetten van een lening van 9 miljoen in een achtergestelde, niet-opeisbare, niet-rentedragende lening zonder einddatum, en het hierbij afzien van het hypotheekrecht op het stadion, herbergt namelijk een gevoeliger verlies dan het kopen van 24,24 procent van de aandelen voor de lage prijs van 9 miljoen.²⁸

Desalniettemin stelden de Noabers zich hard op richting gemeente, zoals bleek op 26 en 27 maart 2019. Op 26 maart stemde het college van B&W van Enschede in met een definitief lijkend plan voor gemeentesteun. Dit plan was deels last-minute werk. Zo bevatte het optimalisaties die FC Twente de gemeente nog op 26 maart had doen toekomen. En hoewel het plan die dag als definitief werd gezien, zou het in de week daarop opnieuw gewijzigd worden. Het plan was ook ingewikkeld. Echter, toen het op 27 maart naar de gemeenteraad werd gestuurd, meldde de burgemeester dat de raad uiterlijk 8 april diende te beslissen omdat anders de Noabers hun aanbod van 14 miljoen zouden intrekken. Er dreigde dus een faillissement als de raad niet snel instemde. Verder stelden de Noabers en FC Twente de "strikte voorwaarde" dat er geen verdere onderhandelingen zouden plaatsvinden, en dat er door de gemeente geen (aanvullende) informatieverzoeken aan FC Twente en/of de Noabers werden gericht. Het was de raadsleden dus zelfs niet toegestaan toelichting te vragen.

Dit alles gebeurde terwijl de club zonder steun best minimaal nog een maand verder had gekund.²⁹ Kortom, de Noabers hebben de gemeente ook in 2019 zwaar onder druk gezet.

4.2 JURIDISCHE ANALYSE

4.2.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 3 gesteld dient reddings- en herstructureringssteun die als zodanig door Brussel kan worden goedgekeurd, eenmalig te zijn. Dat betekent dat slechts één van de drie steunoperaties voor FC Twente zich als (mogelijk) geoorloofde reddings- en herstructureringssteun kan kwalificeren. Bij de eerste twee lukt dit zeker niet, omdat er geen herstructureringsplan is gemaakt. Daarom kan in deze gevallen de steun alleen worden toegestaan als die marktconform is. Met andere woorden, de steun moet voldoen aan de MEO-test, zodat er officieel geen sprake is van staatssteun.

Voor de steun van 2019 is wel een herstructureringsplan gemaakt. De gemeente Enschede benadrukt echter dat (ook) deze steun voldoet aan de MEO-test. Echter, als de Commissie zou oordelen dat niet aan deze test is voldaan, dan is het mogelijk dat de gemeente overstapt op het argument van de reddings- en herstructureringssteun. Daarom zal, wanneer het gaat om de steun van 2019, ook het argument van de reddings- en herstructureringssteun besproken worden.

4.2.2 De steun van 2017

In 2017 gaf de gemeente Enschede onder meer een garantie van 8,4 miljoen euro op nieuwe leningen. Van dergelijke garanties op leningen was ook sprake bij de in hoofdstuk 3 besproken steun van de regio Valencia aan drie profclubs die in moeilijkheden verkeerden. Hier oordeelde de Europese Commissie dat niet was voldaan aan de MEO-test, omdat marktpartijen nooit garanties zullen verstrekken aan in moeilijkheden verkerende ondernemingen. De steun van Enschede van 2017 voldoet dus niet aan de MEO-test, en is dus in strijd met de regels. Net als in het geval van de Spaanse clubs zou FC Twente de waarde van het door de garantie verkregen voordeel dus moeten terugbetalen. De vraag of terugbetaling ook bij FC Twente onmiddellijk dient te geschieden, wordt bewaard voor later.

²⁸ Dit punt is mogelijk (ook) belangrijk gezien een (eerder nog niet genoemde) vijfde voorwaarde van de Europese Commissie voor reddings- en herstructureringssteun. Deze voorwaarde komt erop neer dat er ook een flinke 'eigen bijdrage' komt van private partijen (zoals bijvoorbeeld de Noabers). Echter, deze voorwaarde, waarvan de details nogal ingewikkeld zijn, wordt in dit rapport verder veronachtzaamd; de komende analyse volgt een meer simpele lijn.

²⁹ Volgens FC Twente (2019) betekende het niet geven van steun dat er "voorafgaand aan het seizoen 2019/2020" faillissement zou moeten worden aangevraagd. De ingeschakelde expert Bergers meldde dat er zonder steun "in 2019/2020" een faillissement zou komen (Gemeente Enschede, 2019). Deze laatste publicatie stelt echter op een andere bladzijde dat "FC Twente voor eind april wil c.q. moet kunnen beschikken" over de gelden van de Noabers. De gemeenteraad had dus hoe dan ook minimaal enkele weken extra tijd kunnen krijgen.

4.2.3 De steun van 2018

De steun van 17 juli 2018 voldoet op het eerste gezicht wel aan de MEO-test. De gemeente Enschede zag even af van rente- en aflossing, om ergere schade voor zichzelf te voorkomen. Door onder meer de onverwachte degradatie, en de dreiging van faillissement, leek snel handelen geboden te zijn. De gemeente bedong bovendien dat de steun kon worden ingetrokken als er niet binnen een half jaar een herstructureringsplan kwam, met ook bijdragen van de andere partijen. Zo had een marktpartij het mogelijk ook gedaan. Het geval is vergelijkbaar met dat van Arnhem en Vitesse. Mede daarom lijkt ook in het geval van Enschede en FC Twente geen negatief oordeel van de Commissie te verwachten.

4.2.4 De steun van 2019

Uit paragraaf 4.2.1 volgt dat de steun van 2019 alleen is toegestaan als voldaan is aan óf de MEO-test óf de voorwaarden voor reddings- en herstructureringssteun. Hoofdstuk 3 heeft laten zien dat aan de MEO-test niet is voldaan als de overheid niet het maximale heeft gedaan om er zelf financieel nog zo goed mogelijk uit te springen, want dat zou elke marktpartij doen. Aan in elk geval één van de voorwaarden voor reddings- en herstructureringssteun is niet voldaan indien de overheid de club méér geeft dan minimaal nodig is voor het voortbestaan. Dit alles impliceert het volgende: als de steun voor FC Twente te ruimhartig is geweest, dan voldoet de steun niet aan de MEO-test en ook niet aan de voorwaarden voor reddings- en herstructureringssteun. De steun is dan dus niet toegestaan.

In paragraaf 4.1 is beschreven dat de steunoperatie het eigen vermogen van FC Twente met 23 miljoen euro heeft verbeterd, tot plus 12 miljoen. Daarmee is het ongeveer twee keer zo hoog als dat van concurrent Heracles. Dit terwijl een eigen vermogen van omstreeks nul ook genoeg was geweest. Verder heeft de club onvoldoende bezuinigd. Dit terwijl overheden dit bij steunoperaties als voorwaarde kunnen stellen. Als Twente vanaf 2015, of vanaf juli 2018, of vanaf april 2019, meer was gaan bezuinigen, en geen nieuwe investeringen had gedaan, dan was er in 2019 minder liquiditeitssteun nodig geweest. Ook was het risico dat de club in de toekomst nog eens liquiditeitssteun nodig heeft, kleiner geweest. Kortom: de gemeente is, ook in 2019, veel te ruimhartig geweest.³⁰

Nu zouden de gemeentebestuurders hier met een tegenargument kunnen komen: wij wilden zelf ook minder steun geven, maar dan hadden de Noabers geweigerd 14 miljoen te leveren, en was de club failliet gegaan. Hier ligt een nieuw, juridisch interessant punt.

Het vraagstuk kan, even puur theoretisch, als volgt worden vereenvoudigd. Stel dat een club waaraan een gemeente (zeg) 15 miljoen heeft geleend failliet dreigt te gaan. Stel dat er voor de redding precies 14 miljoen euro nodig is, en geen cent meer of minder. Stel dat een private partij zegt: ik wil 12 miljoen leveren, maar alleen als de gemeente eveneens 12 miljoen levert. Het totale reddingsplan van 24 miljoen is dan volgens de Europese regels in principe 10 miljoen te hoog, en de Commissie zou het zeker niet toestaan als alleen de gemeente die 24 miljoen had geleverd. Maar het totale plan gaat niet door als de gemeente de gevraagde 12 miljoen niet levert, en dan gaat de club failliet. Dat schaadt de bedrijvigheid in de voetbalsector, terwijl de gemeente nog meer verliest dan 12 miljoen.

Ik durf niet te zeggen hoe de Commissie in dit theoretische geval zou moeten handelen. Men zou wellicht kunnen zeggen: iedere partij 7 miljoen, en als de private partij dat niet wil, dan maar niets. Voor FC Twente zou iets soortgelijks kunnen gelden. Maar dit is aan de Commissie.

Wel is duidelijk dat een harde beslissing van de Commissie in deze en soortgelijke zaken, kan helpen voorkomen dat private partijen in de toekomst bij andere clubs de mededinging verstoren via het op harde wijze dreigen met een faillissement. Waar private investeerders power play spelen, is er voor Brussel, met al haar macht, extra reden de Europese Verdragsregels toe te passen.

Een tweede reden waarom de steun in strijd is met de Europese regels, is dat de gemeente Enschede niet als een marktpartij heeft gehandeld door te accepteren dat slechts drie schuldeisers of garantieverstrekters, namelijk de gemeente, ABN-AMRO en de Noabers, serieus hebben bijgedragen aan de redding van de club, terwijl de overige schuldeisers, die samen minimaal 40 procent van alle vorderingen hadden, weinig tot niets hebben gedaan. Bovendien deden de Noabers met hun bijdrage eigenlijk geen slechte deal, en ze hebben in elk geval veel minder ingeleverd dan de gemeente.

Hier is het in hoofdstuk 3 besproken voorbeeld van de gemeente Arnhem relevant. Arnhem accepteerde slechts een herstructureringsplan voor Vitesse waarbij alle schuldeisers 88 procent van hun vorderingen inleverden. En zelfs daartoe was men pas bereid nadat al surseance van betaling

³⁰ Hiermee zij niet ontkend dat de investeringen die door de ruimhartige steun mogelijk worden gemaakt, indien er op korte termijn geen grote liquiditeitsproblemen ontstaan, op lange termijn tot meer inkomsten kunnen leiden. Dit kan dan leiden tot een sterker eerste elftal, wat de inkomsten nog verder verhoogt. Goed voor de gezondheid van de club. Maar juist dat sterkere elftal impliceert dat de concurrentie is vervalst. En daarom is de steun van 2019 niet toegestaan.

was ontstaan. De gemeente Enschede heeft niets in die richting gedaan, terwijl men de meest preferente schuldeiser was. Men had het stadion als onderpand, en had dat bij een faillissement in bezit gekregen.

Mede vanwege dat stadion had de gemeente helemaal niet zoveel schade hoeven te lijden. Het stadion is volgens de boeken meer dan 40 miljoen waard, terwijl de gemeente 'maar' voor 25 miljoen in de club zat. Om die waarde van 40 miljoen te realiseren is uiteraard een goede bespeler nodig. Maar (ook) als FC Twente failliet was gegaan, dan was die er vermoedelijk wel gekomen. Er had namelijk een nieuwe club kunnen worden opgericht die een doorstart had gemaakt, zoals bij Fiorentina en Glasgow Rangers is gebeurd. Beide clubs moesten na de doorstart op het vierde niveau van hun land beginnen, maar keerden door promoties binnen enkele jaren terug op het hoogste niveau. Daarbij hoefde Fiorentina uiteindelijk slechts twee keer te promoveren, dankzij een dubieuze verandering van de competitieopzet door de Italiaanse bond.

Had FC Twente ook redelijk hoog kunnen beginnen? Volgens Nijkamp (2018) kan een Nederlandse doorstartclub op het één na-hoogste amateurniveau starten. Om in de Eredivisie te komen moet men dan vijf keer promoveren. Ik heb deze visie proberen te controleren bij de KNVB. De bond meldde mij dat een doorstartclub slechts op het laagste (of wellicht één-na-laagste) amateurniveau kan beginnen.³¹ Dat zou een doorstart die uiteindelijk weer tot eredivisievoetbal leidt, vermoedelijk onmogelijk maken.

Echter, er zijn soms clubs die het profvoetbal willen verlaten. Een doorstartclub zou de licentie van zo'n club kunnen kopen. Afgelopen seizoen leek de licentie van FC Lienden, dat toen nog Tweede Divisie speelde, te koop te staan. Vanuit de Tweede Divisie hoeft men maar twee keer te promoveren om in de Eredivisie te komen.

Nu is het wel zo dat de regels van de KNVB de koop van zo'n licentie niet toestaan; een licentie voor de Derde Divisie of hoger mag niet worden verkocht. Maar er zijn mogelijk sluiptwegen om uit dit nog onbekende probleem te komen. Zo verhinderen de regels, voor zover ik kan zien, niet dat bijvoorbeeld FC Lienden zich opsplijt in een amateurvereniging en een profclub met een licentie voor profvoetbal (zoals Feyenoord in 1978 heeft gedaan). En die profclub mag vervolgens verhuizen, of fuseren met een amateurclub in Enschede, en mag ook van naam veranderen (anders waren de vele gesprekken over een fusie tussen Roda JC en Fortuna onzinnig geweest). Zo'n club had dus best de basis van een doorstartclub in Twente kunnen zijn.

Ik heb een dergelijk scenario aan de KNVB voorgelegd. De bond reageerde als volgt: "Dispensaties en/of sluiptwegen zijn er niet."³² Maar daarbij ging de bond niet in op de door mij genoemde redenen waarom een sluiptweg juist wel mogelijk is. Daarom handhaaf ik mijn mening dat er een sluiptweg is; wetenschap werkt immers met argumenten.

Als er dan inderdaad een sluiptweg is, dan zou het, verder denkend, zeer onredelijk zijn als de KNVB die sluiptweg ontoegankelijk probeert te maken. De bond heeft namelijk als taak het voetbal in Nederland te bevorderen, en dat voetbal wordt flink geschaad als 's lands vierde club verdwijnt.

Het blijft natuurlijk mogelijk dat de KNVB gelijk heeft, en niet ik, en dat er juridisch dus toch geen sluiptwegen zijn. In dat geval was het, gezien de taak van de KNVB, redelijk geweest als de bond de KNVB-reglementen in 2018 zo gewijzigd had dat een doorstart van FC Twente in bijvoorbeeld de Derde Divisie toch mogelijk was geworden.

Hierbij moet ook worden bedacht dat de bond mede verantwoordelijk is voor de problemen bij FC Twente. Die waren immers niet ontstaan als het financiële toezicht van de bond goed had gefunctioneerd. Het is zelfs mogelijk dat de gemeente leningen aan FC Twente heeft gegeven mede omdat de KNVB vaak verkondigde dat haar toezicht goed functioneert. Kortom, de bond had hoe dan ook horen mee te werken aan een redelijke oplossing.

Dit zou ook een juist gebaar zijn richting alle andere gemeentes die hun club hebben moeten steunen mede vanwege falend toezicht van de bond. Het zou tevens kunnen worden gezien als een mooi gebaar van dankbaarheid jegens de overheid, die de schoolopleiding van sportbestuurders, de wegen naar de stadions, en vele andere voor de sport noodzakelijke zaken heeft bekostigd.

De licentie van een club uit de Tweede Divisie (zoals dit seizoen FC Lienden), de organisatie van een doorstartclub, en een elftal dat vanuit de Tweede Divisie kan promoveren, hadden waarschijnlijk minder dan drie miljoen gekost.³³ Dit had de doorstartclub met onder meer recettes wel kunnen terugverdienen, als de gemeente eerst even geen huur voor het stadion had gevraagd. De verkoop van de naam van het stadion voor tien jaar had de doorstart ook flink kunnen ondersteunen. Zo doordenkend had de club snel in de Eredivisie kunnen komen, zonder hoge schulden. De gemeente had dan een stadion gekregen dat elk jaar toch wel 2,5 miljoen huur oplevert. Natuurlijk had dit scenario beter moeten worden onderzocht. Dat is echter niet gedaan. De andere schuldeisers lijken ook niet te zijn geconfronteerd met dit voor hen rampzalige scenario.

De gemeente had, samen met de KNVB en de voorzitter van Lienden, onwillige schuldeisers

³¹ Schriftelijke communicatie met R. de Haas van de KNVB, 25 juni 2019.

³² Schriftelijke communicatie met R. de Haas van de KNVB, 25 juni 2019.

allang kunnen dwingen miljoenen meer kwijt te schelden. Meer in het algemeen betekent het feit dat de gemeente andere schuldeisers zo gemakkelijk heeft laten weggemen, dat men zich niet als een private marktpartij heeft gedragen. Ook wat dit betreft is dus niet aan de MEO-test voldaan.

4.2.5 De aanmeldingsplicht

Als sprake is van reddings- en herstructureringssteun die de gemeente als zodanig wenst te beschouwen, dan moet de steun, volgens artikel 108 van het Werkingsverdrag, altijd worden aangemeld bij de Europese Commissie. Deze kan dan onderzoeken of de steun kan worden toegestaan. Alle steun die niet als reddings- of herstructureringssteun wordt gezien, dient (alleen) te worden aangemeld als er gerede twijfel bestaat over de vraag of aan de MEO-test is voldaan.

Enschede heeft geen van de drie steunoperaties aangemeld. Echter, zoals betoogd voldoet zowel de steun van 2017 als die van 2019 niet aan de MEO-test. Dit betekent dat deze steunoperaties hadden moeten worden aangemeld. De gemeente heeft hier dus de regels overtreden.

Opgemerkt zij wel dat (mogelijke) staatssteun voor andere profclubs vaak ook niet is aangemeld, zonder dat dit op zich tot strafmaatregelen leidde. Bij niet-aanmelden bestaat een serieuze kans dat de zaak geheel aan de aandacht van de Commissie ontsnapt.³⁴

4.3 CONCLUSIES EN SLOPOPMERKINGEN

Zowel bij de steunoperatie van 2017 als bij die van 2019 is niet voldaan aan de MEO-test. Evenmin is voldaan aan de voorwaarden voor reddings- en herstructureringssteun. Volgens de Europese regels betekent dit dat FC Twente geld aan de gemeente moet terugbetalen.

De gemeente heeft deze steunoperaties, tegen de regels in, niet bij de Europese Commissie aangemeld. De Commissie heeft ook niet zelf het initiatief genomen om de zaak te onderzoeken. Als dit zo blijft, ontstaat grote rechtsongelijkheid. Aan de ene kant gaat FC Twente dan vrijuit, terwijl de club garanties op leningen heeft gekregen toen het in moeilijkheden verkeerde, en ook andere steun heeft gekregen die niet geoorloofd is. Aan de andere kant hebben drie Spaanse clubs hun regionale overheid in 2018 samen 30 miljoen moeten terugbetalen omdat volgens de Commissie garanties op leningen voor clubs in moeilijkheden nooit marktconform kunnen zijn.

De reden dat de Commissie een oordeel heeft geveld over de garanties voor de drie Spaanse club, en een oordeel heeft gegeven over de steun voor tien andere Spaanse en Nederlandse clubs, is (vooral) dat de Europese Ombudsman en het Europese Hof de Commissie dit destijds hebben aanbevolen, of dit misschien wel hebben afgedwongen. Daarbij speelde een rol dat burgers klachten over staatssteun hadden ingediend. Het Hof vond dat de Commissie hierop met een oordeel diende te reageren, terwijl de Ombudsman op een tijdig oordeel aandrong.³⁵

Echter, nadat de druk van Hof en Ombudsman de Commissie deed besluiten over de genoemde zaken een uitspraak te doen, stelde de Commissie wel snel een nieuwe regel in die het daarna voor NGO's, individuele burgers, en minderheidsaandeelhouders van concurrerende bedrijven, moeilijker maakte om met succes een klacht in te dienen. Weliswaar mogen zulke partijen nog steeds een klacht indienen, maar de Commissie is niet langer verplicht hierop met een officieel oordeel te reageren. Zo heeft de nieuwe regel er toe geleid dat de Commissie geen oordeel heeft gegeven over de klacht van supporters en minderheidsaandeelhouders van Glasgow Rangers over steun aan Celtic.³⁶

Over de voor- en nadelen van deze nieuwe regel wordt hier geen oordeel gegeven. Maar het zal duidelijk zijn dat de Commissie zich nu wel extra zorgen moet maken over de vraag of zij overtredingen van de regels wel kan waarnemen. Immers, als klachten minder kans van slagen hebben, komen er waarschijnlijk minder klachten bij de Commissie binnen. Het wordt daarom extra belangrijk dat de Commissie streng controleert of lokale overheden de plicht tot aanmelding van mogelijk verboden steun wel nakomen. Het simpele geval van de garanties voor FC Twente is een mooie test om te zien of de Commissie haar verantwoordelijkheid neemt.

Als de Commissie dit inderdaad doet, dan neemt zij daarbij waarschijnlijk weer als uitgangspunt dat de bedrijvigheid in de voetbalsector zoveel mogelijk gestimuleerd moet worden zonder dat dit tot teveel oneerlijke concurrentie leidt. Vanuit dit perspectief zou ik een voorstel willen doen.

De Commissie zou FC Twente kunnen verplichten om aan het herstructureringsplan twee afspraken toe te voegen. Ten eerste moet de club meer bezuinigen. Ten tweede moet vanaf 2022 het volgende gelden: *indien* de club goed presteert, gaat een groter deel van de inkomsten naar de

³³ Van der Burg, 2019a.

³⁴ Van Maren, 2017; Craven, 2014.

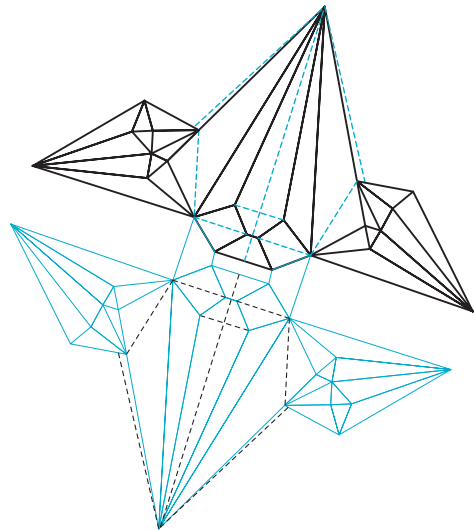
³⁵ Craven, 2014; Van Rompuy en Van Maren, 2016.

³⁶ Van Rompuy en Van Maren, 2016.

gemeente. Dit net zolang totdat alle steun die de gemeente in het verleden heeft gegeven (waaronder dus ook de leningen die de gemeente in 2019 heeft kwijtgescholden) met rente is terugbetaald. Door deze afspraken profiteert de club minder van de steun, zodat andere clubs minder met oneerlijke concurrentie worden geconfronteerd. Ondertussen komt het voortbestaan van de club niet in gevaar. Juist vanwege dit laatste vind ik dat de Commissie bij FC Twente, dat de steun nodig had voor het oplossen van wel bijzonder grote problemen, geen onmiddellijke terugbetaling van de steun moet eisen.

Meer specifiek is één van de mogelijkheden dat de gemeente onder meer 25 procent krijgt van de premies die de UEFA aan FC Twente betaalt als de club Europees voetbal speelt. In een Europees seizoen kan dit de gemeente al gauw een miljoen opleveren. Twente krijgt dan een iets slechter elftal, zodat clubs als Heracles eerlijker kansen krijgen. Tegelijkertijd zal, in elk jaar dat FC Twente weer in dat grote, enthousiaste stadion Europees voetbal speelt, er ook een miljoen extra zijn voor onderwijs en zorg.

Dankzij Europa.



5. STEUN VOOR STADIONS

De aanleg van infrastructuur, zoals wegen en kanalen, wordt vaak gezien als een typische overheidstaak. Voetbalstadions zijn een vorm van infrastructuur. In verband hiermee vond de Europese Commissie tot 2011 dat overheidssteun voor voetbalstadions geen probleem was, zolang aan enkele elementaire voorwaarden was voldaan. Een belangrijke voorwaarde was dat het stadion, net als veel andere vormen van infrastructuur, voor meerdere soorten gebruikers beschikbaar was – dus bijvoorbeeld voor voetbalfans en concertbezoekers. Echter, na een uitspraak van het Hof van Justitie over een private luchthaven in 2011, moest de Commissie rekening houden met het feit dat sommige infrastructuur in handen is van private bedrijven die met andere bedrijven moeten kunnen concurreren zonder dat de mededinging wordt verstoord. Sindsdien houdt de Commissie ook bij steun aan voetbalstadions beter rekening met artikel 107 van het Werkingsverdrag.³⁷

Daarbij is de positieve grondhouding bepaald niet helemaal verdwenen. Zo besloot de Commissie in 2014 dat steun voor stadions kan worden toegestaan op grond van de ‘Algemene Groepsvrijstellingverordening’ (AGVV), indien aan bepaalde voorwaarden (zie onder) is voldaan.³⁸ Indien aan de voorwaarden is voldaan, hoeft de steun ook niet bij de Commissie te worden aangemeld.³⁹ Aan dit positieve besluit ligt ten grondslag dat de Commissie denkt dat een markt zonder overheid te weinig goede, multifunctionele stadions genereert, onder meer vanwege de grootte en de risico’s van de investeringen. Juist daarom kan steun voor een stadion waarvan meerdere gebruikers profiteren, het gemeenschappelijk belang dienen.⁴⁰

Juridisch gezien is de beslissing uit 2014 gebaseerd op artikel 107(3)(c) van het Werkingsverdrag.⁴¹ Zoals in hoofdstuk 2 al gezegd, kunnen volgens dit artikel zijn toegestaan “steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.” Daarbij valt, als gezegd, ook de bedrijvigheid in de voetbalsector onder de genoemde “bepaalde vormen van economische bedrijvigheid”. En niemand zal ontkennen dat betere of grotere stadions die bedrijvigheid kunnen bevorderen.

Wat zijn nu de precieze voorwaarden waaraan steun voor stadions volgens de AGVV moet voldoen? Allereerst mag het stadion niet slechts één gebruiker hebben. Andere gebruikers – zoals andere voetbalclubs, atletiekclubs of organisatoren van concerten – moeten het stadion voor ten minste 20% van de tijd gebruiken. Volgens de AGVV is daarbij geen voorwaarde dat een stadion multifunctioneel is, in die zin dat het zowel voor voetbal als voor een andere sport of voor concerten gebruikt wordt. Echter, uit enkele beslissingen die de Commissie vóór de invoering van de AGVV in 2014 genomen heeft, blijkt dat de Commissie dit wel als een pluspunt beschouwt.

Een andere voorwaarde is dat de steun aan een maximum is gebonden. Dit moet voorkomen dat de steun te ruimhartig wordt, oftewel hoger dan noodzakelijk om de infrastructuur van de grond te krijgen. Te ruimhartige steun kan immers tot verstoring van de mededinging leiden. Wat precies het maximum is hangt af van het project.⁴²

Weer een andere voorwaarde is dat het project niet te groot is. Meer specifiek: de AGVV geldt niet voor projecten waarvan de totale investeringen (van private financiers en overheid tezamen) hoger zijn dan 100 miljoen euro.⁴³ Steun voor zulke grote projecten moet wel vooraf bij de Commissie worden aangemeld. Dat betekent zeker niet dat de steun bij voorbaat is verboden. Het betekent wel dat de Commissie grote projecten zelf wil kunnen onderzoeken.⁴⁴ Daarbij is niet zeker dat dezelfde voorwaarden zullen gelden als bij steun aan kleinere stadions. Er is in elk geval een kans dat de Commissie (wat) strenger zal zijn.⁴⁵

³⁷ Van Rompuy en Van Manen, 2016.

³⁸ Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty. Enkele recente wijzigingen in deze regels zijn te vinden in Commission Regulation (EU) 2017/1084 of 14 June 2017.

³⁹ Onderzoek op basis van bijvoorbeeld een klacht blijft mogelijk. Zie ook Ament, 2018.

⁴⁰ Van Rompuy en Van Maren, 2016.

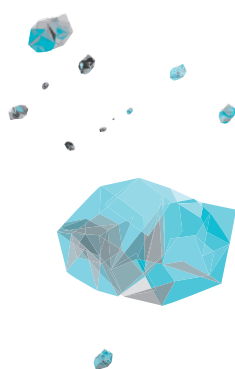
⁴¹ Zie bijvoorbeeld Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014, Article 55.

⁴² Voor het bovenstaande, zie Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014; Nijkamp, 2018.

⁴³ Dit bedrag was in 2014 nog 50 miljoen, maar is in 2017 opgehoogd tot 100 miljoen. Zie Commission Regulation (EU) 2017/1084 of 14 June 2017.

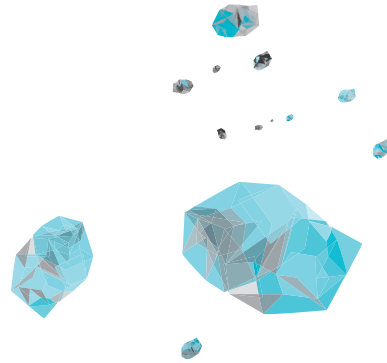
⁴⁴ Zie ook Van Rompuy en Van Maren, 2016.

⁴⁵ Zie Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014. Hierin staat dat de kans op verstoring van de markt bij



Zeker is wel dat de Commissie ook bij grote projecten als voorwaarde zal stellen dat de steun niet te ruimhartig is. Het gaat er immers om dat de gunstige effecten voor de maatschappij welke een beter stadion met zich meebrengt, met een zo klein mogelijk inzet van overheidsmiddelen worden gerealiseerd – zodat niemand door een teveel aan overheidssteun concurrentievoordeel krijgt. In dit kader zal ongetwijfeld ook een overweging zijn dat de overheid zoveel mogelijk geld moet zien over te houden voor andere gemeenschappelijke doelen. Dit vloeit voort uit het feit dat de hele discussie over staatssteun gebaseerd is op het idee dat de Europese Commissie in wezen twee doelen heeft, die indien nodig tegen elkaar moeten worden afgewogen: (1) oneerlijke mededinging voorkomen, en (2) andere gemeenschappelijke belangen dienen.⁴⁶

Hiermee eindigt de beschrijving van de Europese regels voor steun aan stadions.



⁴⁶ Zie Commission Regulation (EU) No. 651/2014 of 17 June 2014, zie ook hoofdstuk 2 van dit rapport.

6. DE STEUN VOOR HET STADION VAN FEYENOORD

6.1 ECONOMISCHE ANALYSE

De gemeente Rotterdam heeft in 2017 besloten om 100 miljoen euro steun te verlenen aan de bouw van een nieuw stadion voor Feyenoord. Het stadion zal 63.000 plaatsen tellen. Het krijgt een regendak, maar geen akoestisch dak voor concerten. De totale kosten zijn begroot op 461 miljoen euro.

De gemeente heeft aan de steun een aantal voorwaarden verbonden, en beslist in 2020 of daaraan is voldaan.⁴⁷ Als dat zo is, dan koopt de gemeente voor 60 miljoen euro de grond onder het stadion, die nu nog eigendom is van particulieren. Vervolgens verpacht de gemeente de grond aan de nieuwe organisatie die het stadion laat bouwen en in bezit zal krijgen.

Deze nieuwe stadionorganisatie, die los staat van de profclub, zal ook het stadion beheren (na de bouw). Het betaalt dan alle kosten, en ontvangt alle inkomsten. Daaronder vallen ook de inkomsten uit de verkoop van tickets en skyboxen en uit de horeca, welke dus niet meer naar de profclub gaan. De club ontvangt wel, in ruil voor het 'optreden' in het stadion, een vast bedrag per seizoen.

Het is nog onduidelijk wie de aandeelhouders van de stadionorganisatie worden, maar de bedoeling is dat ze samen 120 miljoen euro inbrengen. Zeker is wel dat de gemeente (onder voorwaarden) heeft toegezegd voor 40 miljoen aan aandelen te kopen. Volgens het plan gaat de stadionorganisatie winst maken, en krijgen de gemeente en de andere aandeelhouders dividend.

Met de begrote kosten van 461 miljoen wordt het stadion duurder dan bijna alle andere clubstadions in Europa. Alleen de stadions van Tottenham Hotspur en Arsenal waren, inclusief kostenoverschrijdingen bij de bouw, tot nu toe duurder. Echter, in tegenstelling tot Tottenham en Arsenal speelt Feyenoord niet in de lucratieve Premier League. De Rotterdammers zijn ook geen Europese topclub. Mede in verband hiermee zal het stadion in werkelijkheid niet of nauwelijks winst maken. Het zal dus ook niet of nauwelijks dividend uitkeren. Sterker nog, het zal waarschijnlijk, op enig moment na de opening, failliet dreigen te gaan.⁴⁸

Een faillissement van het stadion zal Feyenoord hard treffen. Dit mede omdat het oude stadion, De Kuip, tegen die tijd niet meer bruikbaar is als voetbalstadion.

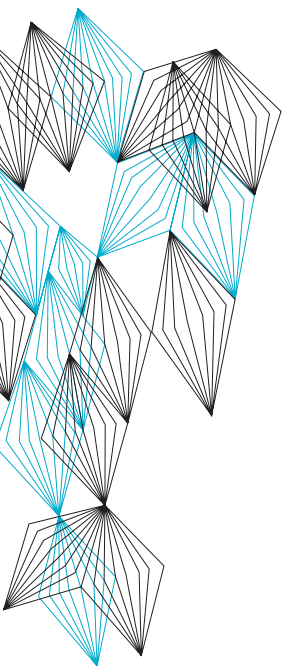
Een dreiging van een faillissement met negatieve gevolgen voor het populaire Feyenoord, alsmede de wens om de waarde van de eigen grond en aandelen te beschermen, zal de gemeente er hoogstwaarschijnlijk toe brengen extra hulp te bieden. Daarbij zal een verlaging van de pacht weliswaar enig soelaas bieden, maar waarschijnlijk onvoldoende zijn om faillissement af te wenden. De gemeente zal dus ook langs andere wegen moeten bijdragen. Hierdoor kunnen de kosten voor de gemeente uiteindelijk oplopen tot ver boven de 100 miljoen.

Al met al zullen voor de gemeente de rendementen op de grond en de aandelen naar verwachting bijzonder laag zijn (of zelfs negatief, als er later extra geld bij moet).⁴⁹

Als het stadion (vooreerst) niet failliet gaat, krijgt Feyenoord volgens de club zelf jaarlijks gegarandeerd 25 miljoen uit het stadion. Dat is onvoldoende om met Ajax en PSV te kunnen concurreren. Bovendien is die 25 miljoen volgens het beoogde contract met Goldman Sachs niet echt gegarandeerd. Verder geldt, uiteraard, dat als het stadion failliet gaat, Feyenoord alle rechten op die 25 miljoen kan verliezen. Kortom, het stadion is slecht voor Feyenoord.

De bouwsector en andere toeleverende bedrijven zullen wel van het stadion profiteren. Daarbij kan een rol spelen dat er, ondanks het feit dat de overheid voor 33 procent eigenaar van het stadion wordt, geen openbare aanbesteding komt voor onder meer de bouw. Hierdoor bestaat de kans dat bouwers en anderen een onnodig hoge prijs zullen bedingen.

Daar staat dan wel tegenover dat ze, om de voor hen lucratieve bouw van het stadion rond te krijgen, zelf vermoedelijk als aandeelhouder ook wat geld in het stadion zullen moeten investeren terwijl de aandeelhouders naar verwachting verlies zullen lijden. Maar ze zullen dit verlies dan compenseren door hogere prijzen voor de bouw te vragen. Daarnaast zullen flink wat andere



⁴⁷ Paragraaf 6.1 is gebaseerd op Van der Burg, 2018a; 2018b; 2018c; 2019b, en de daarin genoemde bronnen.

Van der Burg, 2018a; 2018c.

⁴⁸ De gemeente zelf zegt dat men met de grond nauwelijks risico loopt omdat die bij een faillissement verkocht kan worden, bijvoorbeeld aan een projectontwikkelaar die op de plaats van het stadion appartementen bouwt. Het is echter onrealistisch te verwachten dat Rotterdamse politici

⁴⁹ Feyenoord als topclub kapot maken door het stadion te laten slopen. Dat impliceert dat de gemeente ook met de grond wel degelijk veel risico loopt.

investeerders in het stadion willen investeren. De redenen daarvoor zijn elders besproken.⁵⁰ Eén van die redenen is dat, net als bij FC Twente, buitenlandse investeerders een lening kunnen verstreken omdat ze denken dat de gemeente het stadion bij problemen toch niet failliet zal laten gaan.

Het bovenstaande impliceert dat het niet correct is om te zeggen dat, omdat het plan alleen doorgaat als ook private investeerders in het stadion investeren, het doorgaan van het plan impliceert dat de gemeente als investeerder marktconform handelt.

Volgens economen moeten de effecten van een project worden geschat als zijnde de verschillen met het best mogelijke alternatief, of anders als zijnde de verschillen met een goed alternatief. Een goed alternatief voor het besproken nieuwbouwplan is een bepaalde vorm van renovatie van stadion De Kuip (zie onder). Het is mogelijk dat er betere alternatieven zijn, maar dat betekent slechts dat de effecten van het nieuwbouwplan mogelijk (nog) ongunstiger zijn dan hieronder beschreven.

In 2014, vlak na de mislukking van een eerder nieuwbouwplan, werden de clubbestuurders door het advies van een commissie, en door de houding van de supporters, gedwongen toch ook renovatie eens een kans te geven (hoewel ze daar niet altijd zin in hadden⁵¹). Het proces dat toen in gang werd gezet, leek in 2015 tot een contract met bouwbedrijf BAM te leiden. BAM bood concreet aan De Kuip voor 215 miljoen euro te moderniseren, uit te breiden naar 70.000 plaatsen, en een regendak te geven. Daarbij zou het stadion volgens BAM weer meer dan 50 jaar meegaan. Het liep toch spaak, omdat Feyenoord niet meer wilde betalen dan 206 miljoen.

Tijdens het onderzoek naar renovatie, had Feyenoord ook een aanbod van bouwbedrijf Besix en Stichting ReddeKuip gekregen, en geconcludeerd dat dit aanbod bijna even goed was als dat van BAM. Het aanbod van Besix en ReddeKuip betrof eveneens een stadion met 70.000 plaatsen, maar dan met een akoestisch dak in plaats van een 'eenvoudig' regendak. De gevraagde prijs lag in dezelfde orde van grootte als die van BAM. Maar ook dit aanbod was volgens Feyenoord niet goed genoeg.

Het gemeentebestuur wilde in 2014 en 2015 renovatie met maximaal 35 miljoen euro steunen. Dit terwijl dit bestuur in 2013 nog had voorgesteld het nieuwbouwplan van toen met niet minder dan 195 miljoen te steunen. Dit voorstel werd echter door de gemeenteraad afgewezen. En nu hebben dus zowel het gemeentebestuur als de gemeenteraad, (onder voorwaarden) in totaal 100 miljoen over voor nieuwbouw. De gemeente subsidieert nieuwbouw dus per saldo met minimaal 65 miljoen. Men wil dus kennelijk geen gelijk speelveld creëren voor nieuwbouw en renovatie. Het feit dat renovatie (van nature) de meest duurzame oplossing is, is voor de gemeente kennelijk ook niet van belang.

Zo gooien Feyenoord en de gemeente samen veel geld over de balk. Door het veel te dure nieuwbouwplan houdt Feyenoord veel minder geld over voor het elftal, terwijl de gemeente 65 miljoen meer kwijt is dan bij renovatie. Ook de voetbalsector als geheel wordt getroffen. De Kuip wordt door de meeste voetballiefhebbers beschouwd als het mooiste en meest sfeervolle stadion van Nederland, en het vergroot de uitstraling van het voetbal in het algemeen.

6.2 JURIDISCHE ANALYSE

Het nieuwe stadion kost 461 miljoen euro. Dat is meer dan 100 miljoen, en dus komt de steun van de gemeente niet in aanmerking voor een vrijstelling op grond van de AGVV. Uitgaande van hoofdstuk 5, betekent dit allereerst dat de steun hoe dan ook aangemeld moet worden bij de Europese Commissie. De gemeente heeft dit nog niet gedaan, maar zal dat dus wel moeten doen.

De Commissie moet vervolgens onderzoeken of de steun is toegestaan in het licht van artikel 107. Artikel 107(1) zegt dat steunmaatregelen "die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen" niet zijn toegestaan (tenzij ...). In dit rapport is betoogd dat het dure nieuwe stadion (ook inclusief de onontbeerlijke gemeentesteun) Feyenoord niet versterkt maar verzwakt. Dat betekent dat de mededinging niet wordt verstoord door begunstiging van Feyenoord. Zo gezien is de steun toegestaan.

Er is hier nog wel een vraag: als de gemeentesteun Feyenoord niet helpt, wie wordt dan wel geholpen? Het antwoord ligt voor de hand: de bouw van een duur stadion is goed voor de bouwsector, inclusief architecten en toeleverende bedrijven. Daarbij kan relevant zijn dat de gemeente, zoals eerder gezegd, voor nieuwbouw zeker 65 miljoen meer steun over heeft dan

⁴³ Van der Burg, 2018a.

⁴⁴ Renovatie van De Kuip werd door de clubbestuurders tot dan toe verworpen met het argument dat De Kuip technisch niet lang meer mee kon, ook niet met renovatie. Dit was echter onwaar, zoals onder meer het bekende, gerespecteerde technische onderzoeksbureau TNO in 2015 heeft geconcludeerd.

voor renovatie. De gemeente wil dus geen gelijk speelveld creëren, en de economie niet dienen door het beste alternatief te laten winnen. Integendeel, de gemeente bevoordeelt architecten en bouwbedrijven die dure nieuwbouw willen boven architecten en bouwbedrijven die renovatie willen. De vraag of dit beleid niet door de (Nederlandse of Europese) mededingingsautoriteiten onderzocht zou moeten worden, en hoe het oordeel dan zou moeten luiden, is hier moeilijk te beantwoorden.⁵²

Los van dit laatste geldt dus dat de gemeente probleemloos toestemming uit Brussel kan krijgen, indien zij bij haar verplichte aanmelding meldt dat de steun van 100 miljoen Feyenoord verzwakt. Probleem is echter dat de gemeente dan in het openbaar zegt 100 miljoen te verspillen aan het steunen van slecht clubbeleid. Dat lijkt politiek onmogelijk.

Mede daarom is het waarschijnlijk dat de gemeente blijft zeggen wat zij altijd gezegd heeft: de steun maakt Feyenoord sterker. Artikel 107 komt dan weer in beeld. In het vervolg van dit betoog ga ik er, tegen mijn eigen opvatting in, vanuit dat de steun Feyenoord inderdaad sterker maakt. Dit maakt het mogelijk het standpunt van de gemeente juridisch te analyseren. Ik ga er nu dus vanuit dat Feyenoord inderdaad 25 miljoen euro uit het stadion krijgt en dat dit voldoende is om goed met Ajax en PSV te kunnen concurreren, zoals de voorstanders van het stadion steeds beweren.

Maar ook dan zullen, zoals betoogd in paragraaf 6.1 en de bronnen daarachter, de rendementen van de door de gemeente gekochte grond en aandelen naar verwachting erg laag zijn, zeker ook in verhouding tot het risico. De steun voldoet daardoor niet aan de MEO-test. Anders gezegd: er is sprake van staatssteun. Dit betekent dat de steun verboden is op grond van artikel 107(1) van het Werkingsverdrag, tenzij een beroep kan worden gedaan op artikel 107(3).

Zoals eerder is gebleken, kan zo'n beroep in principe mogelijk zijn op grond van het argument dat de bedrijvigheid in de voetbalsector gestimuleerd wordt. Nu zal het, uitgaande van de inhoud van (de bronnen achter) paragraaf 6.1, voor de gemeente hoe dan ook onmogelijk zijn om op geloofwaardige wijze te betogen dat de steun Feyenoord meer dan een klein beetje sterker maakt. Zo bezien wordt de bedrijvigheid in de voetbalsector dus hooguit een klein beetje bevorderd. Kortom, de reden voor een uitzondering op artikel 107(1) is hoe dan ook zwak.

Er zijn wel punten die duidelijk tegen toestemming van de Europese Commissie (kunnen) pleiten. Allereerst wordt het gemeenschappelijk belang geschaad als er 100 miljoen aan belastinggeld gebruikt wordt voor iets wat de bedrijvigheid in de voetbalsector hooguit weinig stimuleert. Die 100 miljoen kan beter gebruikt worden voor andere maatschappelijke doelen.

Verder stelt de Commissie bij steun aan stadions van onder de 100 miljoen de voorwaarde dat de stadions minimaal 20% van de tijd gebruikt worden voor andere zaken dan wedstrijden van één enkele club. Gezien hoofdstuk 5, zal de Commissie voor grotere stadions hoogstwaarschijnlijk niet minder streng zijn, en wellicht zelfs strenger. Nu is het bepaald niet zeker dat het nieuwe stadion erg vaak gebruikt zal worden voor andere activiteiten dan wedstrijden van Feyenoord. Er komen wel wat interlands, maar hiermee wordt de 20% nooit gehaald. Verder zal het aantal concerten beperkt blijven vanwege het ontbreken van een akoestisch dak. Kortom, de 20% norm wordt mogelijk niet gehaald.

Bij het in paragraaf 6.1 genoemde renovatieplan van ReddeKuip is, anders dan bij het plan voor een nieuw stadion, wel plaats ingeruimd voor een (duur) akoestisch dak. Dit betekent dat de keuze voor nieuwbouw in plaats van renovatie met akoestisch dak het aantal concerten kan verminderen. Nieuwbouw levert dus zeker geen positieve bijdrage, en mogelijk een negatieve bijdrage aan het aanbod van multifunctionele stadions in de regio. Uit hoofdstuk 5 volgt dat de Commissie dit als een minpunt zal beschouwen. Min of meer hetzelfde punt kan ook op andere wijze gemaakt worden. De keuze voor nieuwbouw kan de bedrijvigheid in de culturele sector verminderen, terwijl de Europese Unie een bloeiende culturele sector juist beschouwt als een gemeenschappelijk belang dat speciale bescherming verdient.⁵³

Vanuit historisch perspectief is er nog een ander argument. Daarvoor kan artikel 107(3) (d) van het Werkingsverdrag worden geciteerd. Volgens dit artikel zijn uitzonderingen mogelijk op het verbod op staatssteun voor "steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen". De Kuip is een onderdeel van het Europese culturele erfgoed. Het in 1937 geopende stadion is architectonisch van grote waarde, en heeft als voorbeeld gediend voor het Bernabéu-stadion in Madrid (1947), Camp Nou in Barcelona (1957), en het Azteca Stadion in Mexico-City (1966). Het stadion heeft een geweldige akoestiek, en ook de vorm bevordert de sfeer.

⁵² Van belang zou kunnen zijn dat ook architecten die hun diensten in het algemeen belang gratis aanbieden, zoals die van ReddeKuip, recht hebben op eerlijke mededinging. De mededingingswet hoort niet alleen commerciële bedrijven te beschermen.

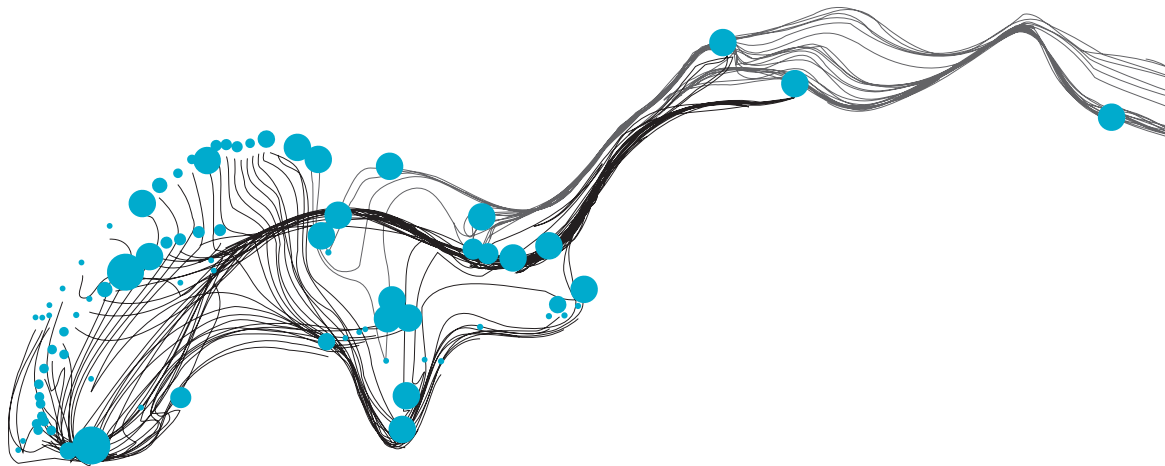
⁵³ Dit blijkt onder meer blijkt uit artikel 107(3)(d) van het Werkingsverdrag.

Het heeft een lange historie van topwedstrijden, prijzen en concerten. Nationale en internationale tegenstanders van Feyenoord spreken met grote waardering over het stadion. Over de supporters van “de Kuipclub” zelf hebben we het dan nog niet.

De gemeente Rotterdam heeft echter, als gezegd, voor nieuwbouw (minimaal) 65 miljoen euro meer steun over dan voor renovatie. Men moedigt de sloop van De Kuip dus aan, met (per saldo) 65 miljoen subsidie. Daarbij ondersteunt de gemeente, mogelijk onbewust, de onwaarheid dat dit historische gebouw niet lang meer mee kan en juist daarom (als voetbalstadion) gesloopt moet worden. Zulke onwaarheden getuigen van weinig respect voor het verleden en het culturele erfgoed. Kortom, de Commissie zou de steun voor nieuwbouw ook op grond van de visie achter artikel 107(3)(d) af kunnen wijzen.

Ten slotte kan voor de Commissie van belang zijn dat nieuwbouw minder goed is voor het milieu dan renovatie. Volgens de Europese Verdragen is duurzaamheid zeer wenselijk.

De conclusie moet zijn dat als de gemeente blijft volhouden dat de steun van 100 miljoen Feyenoord sterker maakt, er weinig reden is waarom de steun voor het nieuwe stadion in aanmerking komt voor een uitzondering op grond van artikel 107(3)(c), terwijl er juist goede redenen zijn om de steun te weigeren. Er kan dan dus verwacht worden dat de Commissie de steun in dat geval verbiedt.



7. SLOT

De Europese Commissie is vaak terughoudend geweest bij het onderzoeken van individuele gevallen van (vermeende) staatssteun in het profvoetbal. Wanneer de Commissie wel uitspraken deed over zulke gevallen, probeerde zij meteen ook grenzen te trekken die voor alle clubs golden. De steun voor FC Twente en Feyenoord biedt een goede kans deze lijn voort te zetten.

Zo bestaat er onduidelijkheid over de voorwaarde dat 'reddings- en herstructureringssteun' niet meer mag bieden dan wat voor de redding minimaal noodzakelijk is. De totale steun die FC Twente in 2019 heeft gekregen omvat veel meer dan wat minimaal noodzakelijk is. Echter, dit lijkt te zijn afgedwongen door private investeerders die zeiden de club veel geld te willen leveren door aandelen van de club te kopen, maar tegelijkertijd dreigden dit niet te doen als de gemeente niet ook bijzonder veel steun gaf. Daarmee dreigden de investeerders in wezen met een faillissement, en mogelijk is juist hierdoor het totale steunpakket te ruimhartig geworden. Een vraag is dan ook of de Commissie geen algemene regel kan opstellen die voorkomt dat lokale overheden in dit soort gevallen blijven buigen voor zich hard opstellende private partijen.

Het onderzoek naar FC Twente zou er wellicht ook toe kunnen leiden dat de Commissie haar visie over clubs in moeilijkheden verfijnt. Men zou, enerzijds, iets minder streng kunnen zijn bij de vraag of reddingsteun het elftal op korte termijn versterkt, en zo de mededinging verstoort. Hierdoor kunnen clubs die gedegradeerd zijn naar een niveau dat voor hen normaal gesproken te laag is, mogelijk toch weer snel promoveren. De promotie kan dan leiden tot meer inkomsten, wat goed is voor de gezondheid van de club en dus ook voor de overheid en andere schuldeisers. Anderzijds zou de Commissie haar strengheid wat meer op de lange termijn kunnen richten. Zo zou de regel kunnen gaan gelden dat een club die gered moet worden, alle steun op lange termijn met rente terugbetaalt en dan ook nog een extra boete betaalt omdat men gered moest worden. Zo zouden clubs bijvoorbeeld verplicht kunnen worden om, als ze Europees voetbal halen, 25% van de van de UEFA ontvangen premies aan de gemeente over te maken. Dit totdat aan alle verplichtingen (inclusief boete) is voldaan.

Dit soort beleid vergroot de kans op het voortbestaan van de club op korte termijn. En op lange termijn voorkomt het oneerlijke concurrentie met clubs die ongeveer even groot zijn. Bovendien wordt, mede door de boete, het ook door de Commissie onderkende gevaar van moral hazard, dus het gevaar dat clubs teveel uitgeven omdat ze weten dat ze zo nodig toch wel gered worden, een stuk kleiner.

Verder heeft FC Twente bij één van de drie recente steunoperaties, die van 2017, een garantie op een lening van 8,4 miljoen gekregen, zonder dat Brussel dit heeft gecorrigeerd. Hier dreigt rechtsongelijkheid te ontstaan. In 2016 oordeelde de Commissie namelijk dat een garantie van de overheid op een lening van Valencia niet was toegestaan omdat marktpartijen nooit garanties zullen geven aan clubs die in moeilijkheden verkeren. Valencia moest de steun daarom terugbetalen. Het lijkt logisch dat FC Twente dit ook moet doen. Mede gezien het bovenstaande, zou FC Twente (een deel van) het geld het beste op wat langere termijn kunnen terugbetalen.

In Rotterdam bedraagt de totale steun van de gemeente voor het nieuwe stadion van Feyenoord 100 miljoen euro. Dat is bijzonder veel. Deze zaak geeft de mogelijkheid om duidelijk te maken of, en op welke wijze, de regels bij grote steunpakketten anders zijn dan bij kleine, en of er een grens is aan de totale waarde van de steun.

Verder geldt, volgens de auteur van dit rapport, dat de steun van de gemeente voor het veel te dure nieuwe stadion niet tot een sterker maar tot een zwakker Feyenoord leidt. Feyenoord krijgt dus bepaald geen oneerlijk concurrentievoordeel. Daarom is de steun, ironisch genoeg, niet in strijd met de regels (tenzij de mededingingsautoriteiten bezwaar maken tegen de wijze waarop sommige architecten of bouwers bevoordeeld worden, wat hier niet te voorspellen is).

Het probleem voor de gemeente Rotterdam is echter dit: als zij het voorgaande argument bij haar aanmelding gebruikt, dan verkondigt zij dat zij 100 miljoen belastinggeld verspilt aan steun voor slecht clubbeleid. Dat lijkt politiek onmogelijk.

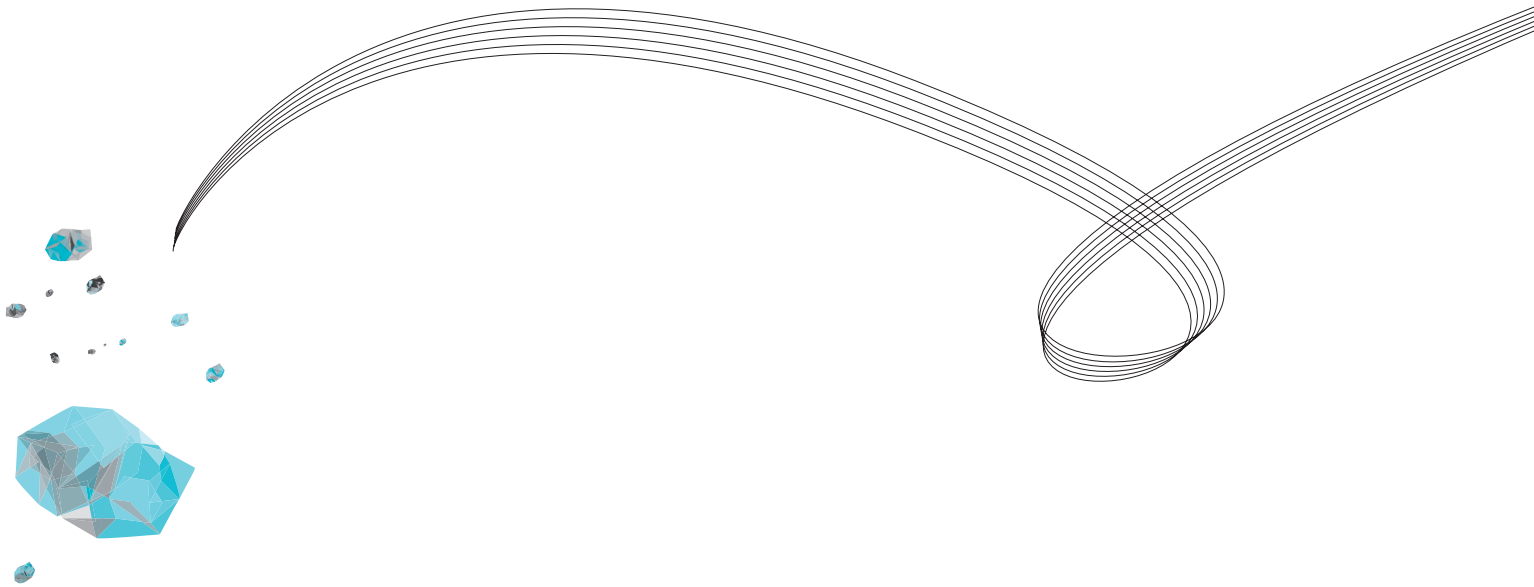
Als de gemeente bij haar aanmelding van de steun in Brussel daarentegen zegt dat de steun Feyenoord wel sterker maakt, zoals zij tot nu toe ook steeds heeft gedaan, dan wordt de steun vermoedelijk niet toegestaan. Dit omdat het positieve effect voor de bedrijvigheid in de voetbalsector hoe dan ook klein is, terwijl er 100 miljoen minder beschikbaar is voor andere doelen. Bovendien leidt de steun voor nieuwbouw tot de sloop van stadion De Kuip, dat tot het culturele erfgoed behoort. Ten slotte is renovatie beter voor het milieu dan nieuwbouw.

De grote supportersvereniging van Feyenoord is tegen het nieuwe stadion, omdat ook zij niet inziet hoe het dure stadion het elftal sterker kan maken. Mede daarom zal een beslissing van de Commissie niet alleen door juristen en economen, maar ook door voetbalfans en belastingbetalers met bijzonder grote belangstelling worden afgewacht.



De Commissie is tussen 2008 en 2013 door het Europese Hof van Justitie en de Europese Ombudsman aangespoord om onderzoek te doen naar de klachten over een aantal individuele gevallen van (vermeende) staatssteun voor profclubs. Als gevolg hiervan heeft men enkele jaren geleden een aantal nuttige oordelen geveld. Maar tegelijkertijd heeft de Commissie toen een regel ingesteld die het tegenwoordig moeilijk maakt nog een klacht in te dienen waarover de Commissie een oordeel dient te geven. Hoewel dit (onnodig) veel werk kan voorkomen, maakt de regel het ook moeilijker voor de Commissie om overtredingen van de regels op het spoor te komen.

Daarom is het nu nog belangrijker dat de Commissie controleert of gemeenten zich aan de regel houden dat mogelijk ongeoorloofde staatssteun ter beoordeling aan de Commissie moet worden voorgelegd. Helaas hebben Enschede en Rotterdam zich niet aan deze regel gehouden. De Commissie hoort daarom zelf een oordeel te geven over de interessante zaken van FC Twente en Feyenoord.



LITERATUUR

- Ament, L. (2018) State aid for professional football clubs and sports infrastructure, *ERA Forum*, 19, 87-100.
- Blauberger, M. (2009) Of 'good' and 'bad' subsidies: European state aid control through soft and hard law, *West European Politics*, 32(4), 719-737..
- Craven, R. (2014) Football and State aid: too important to fail? *International Sports Law Journal*, 14, 205-217.
- European Commission (2007) *White Paper on Sport*, COM(2007) 391 final.
- FC Twente (2019) Herstructureringsplan. 28 februari 2019. Enschede: FC Twente.
- Gemeente Enschede (2019) *Voorstel Gemeenteraad C. Onderwerp: Herstructureringsplan FC Twente. Aangeboden aan Raad: 5 april*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Khatib, A.A. (2017) De spannende kennismaking tussen staatssteun en voetbal onderzocht, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 11/2, 29-37.
- Logger, B. (2011) Creatief met staatssteun, *De Groene Amsterdammer*, 19 mei.
- Nijkamp, M. (2018) *Factsheet: Staatssteun aan BVO's*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Oda, D. (2018) State aid in sport: the Spanish football clubs' saga before the EU Courts. *Newsletter EU and Competition Law*, No. 28, 21-23.
- Rengers, M., H. Chin-A-Foo en H. Logtenberg (2016) Hoe beleggers speculeerden op de redding van FC Twente, *NRC Handelsblad*, 19 december.
- Van Damme, E.E.C. (2013) Betaald voetbal is geen publieke taak, *De Volkskrant*, 16 april.
- Van der Burg (2018a) *Het Maasstadion van Feyenoord. Feyenoord City en de gevolgen voor voetbalclub Feyenoord*. Rotterdam: Feyenoord Supporters Vereniging De Feijenoorder.
- Van der Burg (2018b); Voetbalclub Feyenoord voert wanbeleid van ongekende omvang. *Het Financieele Dagblad*, 16 augustus.
- Van der Burg (2018c) Met nieuw stadion haalt Feyenoord Ajax niet in. *Economisch-Statistische Berichten*, 14 november.
- Van der Burg, T. (2019a) Reddingsplan FC Twente moet zuiniger, *Me Judice*, 7 april.
- Van der Burg, T. (2019b) Is de steun van de gemeente Rotterdam voor Feyenoord City onrechtmatig? *Me Judice*, 20 Mei.
- Van Mare, O. (2017) How to bail out your local club: the application of the State aid rules to professional football clubs in financial difficulty, *International Sports Law Journal*, 16, 155-176.
- Van Rompuy, B. en O. van Manen (2016) EU control of State aid to professional sport: why now? In: B. van Rompuy en A. Duval (ed.) *The legacy of Bosman. Revisiting the relationship between EU law and sport*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 153-85.
- Visée, B. (2019). *Memorandum. Betreft: Herstructureringsplan FC Twente*. Amsterdam: Rutgers & Posch.

