

## > Raadsvoorstel

**Opiniërende bespreking:** 08 december 2016

**Besluitvormende raad:** 22 december 2016

**Datum verzending:** 25 november 2016

**Onderwerp:**

Toekomst Groningen Airport Eelde (GAE)

### Voorstel:

Ten behoeve van de luchthavenontwikkeling en –exploitatie van Groningen Airport Eelde, met als oogmerk waarborging van de continuïteit van de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening op de middellange en lange termijn, het toekomstscenario ‘investeren’ (scenario 3) aanwijzen als voorkeursvariant, onder de volgende voorwaarden:

- samen met de andere aandeelhouders zoeken naar substantiële dekkingsmogelijkheden voor de gekozen voorkeursvariant, waarbij de financieringslast voor de aandeelhouders zoveel mogelijk wordt beperkt en mogelijke externe dekkingsbronnen (zoekrichting andere overheden en bedrijfsleven) op basis van een goed te keuren investeringsplan op geld zijn benoemd;
- de dekkingsmogelijkheden benoemen in de Voorjaarsnota 2017;
- samen met de andere aandeelhouders het bestuursmodel van GAE NV in een LEM/LOM-constructie nader uitwerken;
- de aandelen aanbieden aan de andere aandeelhouders op een door het college gekozen geschikt moment.

### Achtergrond:

#### Samenvatting

In 2015 hebben de aandeelhouders besloten een strategische verkenning uit te laten voeren naar het ontwikkelperspectief van Groningen Airport Eelde (GAE). Aanleiding was de zorgen over de afwijking van de ontwikkelprognoses van de luchthaven in relatie tot het voorziene groeipad in het strategisch plan 2013-2023 *Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden* (verder: Werelden Verbinden) en de liquiditeitspositie van de vennootschap.

Vanuit de aandeelhouders bestond, op grond van de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de luchthaven, de behoefte op basis van onafhankelijk onderzoek een weloverwogen keuze te maken voor de middellange en lange termijn. In januari 2016 is gestart met de strategische verkenning.

Uit deze strategische verkenning komen drie mogelijke beleidsopties naar voren voor het vliegveld:

- ‘Afbouwen’: een klein recreatief vliegveld zonder commerciële vluchten, zonder lesverkeer maar met behoud van de maatschappelijke vluchten (traumaheli), business jets, parachutespringen en zweefvliegen;
- ‘Continueren’: een luchthaven voor vakantievluchten. Hierbij wordt ingezet op het behoud van het marktaandeel in chartervluchten. Er is lesverkeer mogelijk, evenals de maatschappelijke vluchten samen met de kleine gemotoriseerde vluchten;
- ‘Investeren’: een luchthaven die zich ontwikkelt tot Toegangspoort voor het Noorden. Er wordt actief ingezet op uitbreiding van het aantal verbindingen, niet alleen vakantievluchten maar vooral ook meer verbindingen met internationale ‘hubs’. Maatschappelijke vluchten en lesverkeer blijven mogelijk.

Op basis van de resultaten van de strategische verkenning, de informatiebijeenkomst van 24 oktober j.l. en de uitkomsten van de maatschappelijke consultatie, hebben wij de drie beleidsopties afgewogen. Wij stellen u nu voor het standpunt in te nemen dat het toekomstbeleid van GAE gericht moet zijn op behoud van de luchthaven, met minimaal de huidige functies als infrastructurele basisvoorziening. Wij vragen u om dit standpunt in te nemen door één van de beleidsopties ‘continueren’ of ‘investeren’ aan te wijzen als voorkeursalternatief. Dit in de overtuiging dat goede verbindingen, ook door de lucht, belangrijk zijn voor de bereikbaarheid van onze regio en de verbondenheid met andere economische regio’s. Daarnaast is behoud van de luchthaven goed voor het vestigingsklimaat voor bedrijven en een eventuele groei van de luchthaven ook voor de gewenste groei van de werkgelegenheid in de regio. Met het oog op de liquiditeitspositie en daarmee de continuïteit van GAE, is het van belang nog dit jaar een besluit te nemen over het toekomstperspectief.

Na een besluit van uw raad over de gewenste strategische ontwikkelrichting voor Groningen Airport Eelde, zullen wij het door u gekozen alternatief verder uitwerken, samen met de andere aandeelhouders. De benodigde financiële dekking betrekken wij bij de Voorjaarsnota 2017.

### Inleiding

In juni 2015 hebben wij samen met onze medeaandeelhouders, directie en Raad van Commissarissen van Groningen Airport Eelde (GAE) NV gesproken over de afwijking van het groeipad zoals opgetekend in *Werelden Verbinden*.

De ontwikkelingen in de luchtvaartmarkt spelen zich af in een veranderende en turbulente omgeving. Er vinden structurele veranderingen plaats waarbij over de gehele linie de competitie toeneemt en een neerwaartse druk op de tarieven ontstaat. Ook hebben diverse ontwikkelingen op het wereldtoneel hun weerslag op de luchtvaart en

## > Raadsvoorstel

daarmee op de ontwikkeling van de luchthaven. Daarnaast zal Lelystad Airport in 2018 open gaan als satelliet voor Amsterdam Airport Schiphol en heeft Eindhoven Airport haar capaciteit flink weten uit te breiden.

Historisch kent de luchthavenexploitatie een jaarlijks tekort. Hoewel door het bestuur van GAE NV in opdracht van aandeelhouders steeds is gewerkt aan de reductie hiervan, is binnen afzienbare termijn niet te verwachten dat de luchthaven binnen de huidige beleidskaders een break-even-situatie bereikt. De neerwaartse druk op de tarieven en toegenomen kosten voor veiligheid leiden ertoe dat het exploitatietekort oploopt. Tegelijkertijd is op korte termijn een aantal investeringen nodig om de infrastructuur op orde te brengen in lijn met regelgeving en kwaliteitseisen zoals gesteld door de markt en overheden.

Tenslotte dient Groningen Airport Eelde NV bij het Rijk als bevoegd gezag op grond van de Wet luchtvaart een Luchthavenbesluit aan te vragen. Het betreft een actualisatie van de exploitatievergunning, waarbij voor een periode van tenminste 10 jaar moet worden aangegeven hoe in de financiering van investeringen en afdekking van eventuele exploitatietekorten is voorzien.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond en vanuit de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de luchthaven hebben de aandeelhouders begin 2016 opdracht gegeven voor een onafhankelijke strategische verkenning naar het toekomstperspectief van Groningen Airport Eelde. Het ging om het in beeld brengen van strategische beleidskeuzes voor de ontwikkeling en de exploitatie van de luchthaven. De focus ligt daarbij, conform de eisen die het Rijk als bevoegd gezag stelt in relatie tot de aanvraag Luchthavenbesluit, op de middellange termijn, te weten de periode 2017-2026. Bij het uitwerken van de onderzoeksvragen hebben wij tevens de conclusies en aanbevelingen uit het advies van de Noordelijke Rekenkamer (2013) betrokken.

### **Leeswijzer**

Hieronder gaan we eerst in op de resultaten van de strategische verkenning en de daaruit voortkomende beleidsopties. Daarna wegen we deze beleidsalternatieven en beargumenteren we onze keuze voor ons standpunt en de vraag aan u voor keuze van het daarbij behorende voorkeursalternatief. Daar horen ook risico's bij, die we in de daaropvolgende paragraaf beschrijven. Het voorgestelde sturingsmodel komt daarna aan bod. We sluiten af met de vervolgaanpak.

In een aparte bijlage gaan we in op door de raden en staten gestelde vragen.

### **Strategische verkenning**

De strategische verkenning is op basis van een gezamenlijke opdrachtverstrekking vanuit de aandeelhouders uitgevoerd door externe partijen onafhankelijk van GAE NV. Dit met als doel een zo volledig en objectief mogelijk beeld te verkrijgen van het ontwikkelperspectief van de luchthaven, de juridische aspecten, de risico's en de beleidskeuzes die daarbij voorliggen.

De volgende onderzoeken vormen de basis van de strategische verkenning:

- een analyse van de luchtvaartmarkt en in het bijzonder het passagierspotentieel (door Lufthansa Consulting GmbH);
- een analyse van het business model van GAE NV (door Stratagem Strategic Research BV);
- een verkenning naar de maatschappelijk toegevoegde waarde van de luchthaven voor Noord-Nederland en kansen om die te vergroten en te verdiepen (door Berenschot Groep BV);
- een maatschappelijke kosten-batenanalyse (door ECORYS Nederland BV);

Daarnaast hebben wij de NOM en VNO-NCW gevraagd om het draagvlak voor de luchthaven onder bedrijven en andere belanghebbende organisaties inzichtelijk te maken en is door Nysingh Advocaten een analyse uitgewerkt vanuit het ondernemings- en Europese mededingingsrecht.

Vervolgens hebben wij InterVISTAS Consulting gevraagd een second opinion te geven. InterVISTAS heeft dat gedaan door de uitkomsten samen te vatten, te beoordelen en binnen de actuele markt- en beleidscontext te plaatsen. Op basis daarvan heeft InterVISTAS strategische beleidsalternatieven geformuleerd.

Op 6 oktober 2016 hebben wij u de resultaten van deze verkenning per brief aangeboden.

### **Resultaten van de strategische verkenning: analyse**

U heeft kennis kunnen nemen van de resultaten van de strategische verkenning. Hieronder volgen beknopt de resultaten en adviezen uit de onderzoeken.

De onderzoeken laten zien dat het sturingsbeleid de afgelopen jaren gefocust is geweest op het beperken van het exploitatietekort en de realisatie van de baanverlenging. Geconstateerd wordt dat de exploitant onvoldoende liquiditeit heeft kunnen opbouwen om met de ontwikkelingen in de passagiersmarkt mee te kunnen gaan en geen midde-

## > Raadsvoorstel

len beschikbaar heeft om de noodzakelijke inspanningen te leveren op het gebied van marketing en “business development”. Ook is er geen ruimte voor een aantal noodzakelijke investeringen in de brandweervoorziening en de terminal.

Uit het onderzoek van Lufthansa blijkt dat er voldoende marktpotentieel is voor de luchthaven om te groeien in het passagiersvervoer, voornamelijk in de segmenten zomervakanties, stedentrips en hub feeder-vluchten. Van de circa 2 miljoen potentiële passagiers van het verzorgingsgebied (60 minuten reisafstand per auto) maakt nu een beperkt deel (2015:7%) gebruik van GAE.

Om het marktaandeel van GAE te vergroten, is zeker gezien de opening van Lelystad Airport in 2018 voor het groot commercieel verkeer, een substantiële inspanning nodig van de exploitant en de regio. Hiervoor is een fonds nodig ter ondersteuning van de ontwikkeling van bestaande en nieuwe verbindingen en een forse tariefverlaging door de exploitant naar een marktconform niveau. Ook dienen de voorzieningen op orde te worden gebracht.

In tegenstelling tot wat bij veel andere regionale luchthavens gewoon is, komen de kosten voor brandweer en veiligheidstaken, nu (bijna) volledig voor rekening van de exploitant. Daardoor is sprake van een ongelijk speelveld. Het gaat hier om kosten voor publieke diensten die juridisch gezien geen onderdeel hoeven te vormen van de luchthavenexploitatie en ook wel worden aangeduid als Niet-Economische Diensten van Algemeen Belang (NEDAB). Door deze kosten buiten de exploitatie te houden en publiek te financieren, kan de exploitant haar tarieven verlagen en is ze beter in staat te concurreren in de markt. Daarnaast biedt dit de exploitant bij voldoende groei een liquiditeitsreserve op te bouwen.

Tot slot zou de luchthaven, in aanvulling op de functie voor passagiers, ook een grotere rol kunnen spelen binnen de noordelijke economie. Bijvoorbeeld in relatie tot maatschappelijke opgaven op het gebied van energie, gezondheid en veiligheid. Om voor mogelijke investeerders interessant te zijn, is het van belang dat de aandeelhouders zich uitspreken voor de continuïteit op middellange en lange termijn van de luchthaven aldus de onderzoekers van Berenschot.

### **Strategische beleidsopties**

Op basis van de strategische verkenning heeft InterVISTAS Consulting drie strategische beleidsopties uitgewerkt voor het toekomstperspectief van de luchthaven met daarbij de verwachte kosten voor de periode 2017-2026.

#### **1. Afbouwen – Recreatief en maatschappelijk verkeer**

Bij dit alternatief, dat ook wel wordt aangeduid als ‘klein vliegveld’, wordt het groot commercieel verkeer afgebouwd, verdwijnt het lesverkeer en wordt de bestaande vennootschap opgeheven. De luchthaven blijft daarbij in eerste instantie open als voorziening voor recreatieve en maatschappelijke doeleinden. Het accent ligt daarbij op maatschappelijke vluchten (traumahelikopter), business jets, klein gemotoriseerd verkeer, parachutespringen en zweefvliegen. Dit beleidsalternatief vraagt blijkens de onderzoeken een financiële dekking voor de afkoop van bestaande verplichtingen en daarna een structurele jaarlijkse bijdrage van € 200.000 voor de afdekking van te verwachten verliezen op de luchthavenexploitatie. In totaal gaat het om minimaal € 9,6 miljoen.

#### **2. Continueren – Vakantievertrekluchthaven**

Bij dit beleidsalternatief wordt aanvullend op maatschappelijke vluchten, business jets, klein gemotoriseerd verkeer en lesverkeer ingezet op het zoveel mogelijk behouden van marktaandeel in het charterverkeer in de zomer en mogelijk een beperkt aanbod van lijnverbindingen. De aandeelhouders beperken zich tot strikt noodzakelijke investeringen (de verbouw van de brandweerkazerne) en het structureel afdekken van de exploitatiekosten van gemiddeld € 2,7 miljoen per jaar. In totaal vraagt deze optie volgens de onderzoekers een dekking van € 28,5 miljoen. De luchthavenexploitatie blijft ook op middellange en lange termijn verliesgevend.

#### **3. Investeren – Internationale toegangspoort voor het Noorden**

In deze variant wordt de verkeersontwikkeling op de luchthaven actief ondersteund en gestimuleerd. Het accent ligt op het verbinden van de luchthaven met internationale hubs, het faciliteren van city breaks (stedentrips) en inkomend toerisme. Hierbij worden investeringsbijdragen beschikbaar gesteld voor de upgrade van de passagiersterminal en de nieuwbouw van de brandweerkazerne. Daarnaast komen de kosten voor niet-economische diensten van algemeen belang (“NEDAB”) op het gebied van beveiliging en luchtvaartveiligheid voor rekening van publieke partijen. Ook wordt een investeringsbijdrage beschikbaar gesteld voor een routeontwikkelingsfonds voor het bijdragen aan aanloopkosten voor nieuwe verbindingen en marketing. Deze optie vraagt om een totale financiële dekking van € 46 miljoen, gemiddeld € 4,6 miljoen per jaar.

In de tabel hieronder hebben wij de kernmerken en maatschappelijke effecten van de drie verschillende beleidsopties voor u samengevat.

## > Raadsvoorstel

Tabel 1 - Samenvatting kenmerken en maatschappelijke effecten beleidsalternatieven

| Recreatie<br>Afbouwen                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Vakantievluchten<br>Continueren                                                                                                                                                                                                                                                        | Toegangspoort Noorden<br>Investeren                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| General Aviation/mogelijk staken van luchtvaartactiviteiten                                                                                                                                                                                                                                                             | Lufthansa Scenario: Negative Growth                                                                                                                                                                                                                                                    | Lufthansa Scenario: Moderate of Substantial Growth                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Kenmerken</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen commercieel verkeer</li> <li>• Geen lesverkeer</li> <li>• Maatschappelijk verkeer</li> <li>• Recreatief GA verkeer</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer</li> <li>• Lelystad Airport trekt routes weg van GAE</li> <li>• Enkele charters wijken uit naar de overige concurrentie</li> <li>• Minimale investering in brandweerkazerne</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer</li> <li>• Een hubverbinding voor lange afstandsbestemmingen</li> <li>• Low Cost Carrier markt ontwikkelen</li> <li>• City-break markt</li> <li>• Investeren in brandweerkazerne, terminal</li> <li>• Routeontwikkelingsfonds</li> </ul> |
| 2026: geen passagiersbewegingen                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 2026: 139.000 passagiersbewegingen                                                                                                                                                                                                                                                     | 2026: 327.000 tot 407.000 passagiersbewegingen                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Investerings: geen                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Investerings: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renovatie brandweerkazerne € 1,5 miljoen</li> </ul>                                                                                                                                                                             | Investerings: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwbouw brandweerkazerne € 2,55 miljoen</li> <li>• Upgrade terminal € 3,45 miljoen</li> </ul>                                                                                                                                                                                   |
| Desinvesteringen: minimaal € 7,6 miljoen, w.o.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• personeel</li> <li>• lopende contracten</li> <li>• overige</li> </ul>                                                                                                                                                          | Desinvesteringen: geen                                                                                                                                                                                                                                                                 | Desinvesteringen: geen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Negatieve exploitatie € 2 miljoen over 10 jaar (cumulatief)                                                                                                                                                                                                                                                             | Negatieve exploitatie: € 27 miljoen over 10 jaar (cumulatief)                                                                                                                                                                                                                          | Positieve exploitatie: € 8 tot 14 miljoen over 10 jaar (cumulatief)                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| NEDAB: geen                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | NEDAB: geen                                                                                                                                                                                                                                                                            | NEDAB: € 30 miljoen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Routeontwikkelingsfonds (FVF): geen                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Routeontwikkelingsfonds (FVF): geen                                                                                                                                                                                                                                                    | Routeontwikkelingsfonds (FVF): € 10 miljoen                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Maatschappelijke effecten</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netto verlies werkgelegenheid Noord-Nederland: 138 arbeidsplaatsen (fte)*</li> <li>• Toename reistijdverliezen passagiers</li> <li>• Afname geluidshinder en emissies</li> <li>• Afname exploitatietekorten</li> <li>• Negatief effect noordelijk vestigingsklimaat</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netto werkgelegenheidsverlies Noord-Nederland: 69 arbeidsplaatsen (fte)</li> <li>• Toename reistijdverliezen passagiers</li> <li>• Geringe afname geluidshinder en emissies</li> <li>• Toename exploitatietekorten</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Netto werkgelegenheidswinst Noord-Nederland: 75 tot 136 arbeidsplaatsen (fte)*</li> <li>• Afname reistijdverliezen passagiers</li> <li>• Geringe toename geluidshinder en emissies</li> <li>• Positief effect exploitatie</li> <li>• Positief effect noordelijk vestigingsklimaat</li> </ul>    |
| Juridische aspecten: ontbinding NV leidt tot overname verplichting DBFM-contract baanonderhoud                                                                                                                                                                                                                          | Juridische aspecten: op langere termijn ontbreekt juridische basis wanneer steun verder reikt dan bekostiging van NEDAB                                                                                                                                                                | Juridische aspecten: investeringen en vergoeding van NEDAB kent een goede juridische basis die ook op langere termijn houdbaar is                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Totaal maatschappelijk effect in euro's</b>                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| MKBA: <u>negatief</u><br>€ 89 miljoen                                                                                                                                                                                                                                                                                   | MKBA: <u>negatief</u><br>€ 51 miljoen                                                                                                                                                                                                                                                  | MKBA: <u>positief</u><br>€ 30 tot € 54 miljoen                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Bron: InterVISTAS Consulting (2016), bewerking

## > Raadsvoorstel

*\* Dit is exclusief indirecte voorwaartse werkgelegenheid van 248 arbeidsplaatsen (fte) negatief bij 'afbouwen' en maximaal 221 arbeidsplaatsen (fte) bij 'investeren'*

### **Weging van de beleidsopties**

Wij zien de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening voor de bereikbaarheid van onze regio en de verbondenheid met andere economische regio's. Wij hebben daarom het standpunt dat het behoud van de luchthaven in minimaal haar huidige vorm noodzakelijk is om deze positie als regionale basisvoorziening te behouden. Wij stellen daarom voor om voor een gewenst toekomstscenario te kiezen dat uitgaat van behoud van de luchthaven, waarbij de voorkeur uitgaat naar de beleidsoptie 'investeren', onder voorwaarde dat deze keuze kan rekenen op een breed draagvlak in de regio. Hieronder volgen onze afwegingen.

#### Beleids optie 1 'Afbouwen': luchthaven verliest toegevoegde waarde

Het afbouwen van de luchthaven naar een klein vliegveld is een keuze die niet past binnen de bereikbaarheidsambities van onze regio. In de actualisatie van de Regiovisie Groningen-Assen 2013 is vastgesteld dat de bereikbaarheid van onze regio en de verbondenheid met andere economische regio's afhangt van de bereikbaarheid van een economische toplocaties, waaronder GAE. Goede en snelle verbindingen, ook door de lucht, zijn niet alleen belangrijk voor de inwoners van onze regio, maar ook voor het vestigingsklimaat voor bedrijven. Het afbouwen van GAE naar een recreatief vliegveld staat daar haaks op met negatieve maatschappelijke en economische gevolgen. Uit de MKBA blijkt bovendien dat dit scenario gepaard gaat met een welvaartsverlies voor Noord-Nederland van in totaal € 89 miljoen, hoofdzakelijk in termen van reistijdverlies en verlies aan werkgelegenheid. Dit verlies aan welvaart wordt onvoldoende gecompenseerd door een (lokale) verbetering van het milieu (minder emissies), omdat de vliegbewegingen zullen worden verplaatst naar andere luchthavens en passagiers gemiddeld meer kilometers moeten afleggen in het voor- en natransport. Ook in dit scenario zullen de kosten volledig door de aandeelhouders moeten worden opgebracht. Uit de maatschappelijke consultatie blijkt dat 8% van de uitgesproken voorkeuren naar dit scenario uitging. Alle argumenten samenvoegend komen wij tot de conclusie dat afbouwen van de luchthaven niet past binnen het standpunt 'behoud van de luchthaven' en daarom geen reële optie is.

#### Beleids optie 2 'Continueren': biedt geen positief (exploitatie)perspectief

Dit scenario zet de huidige werkwijze en structuur van het vliegveld door. Dit betekent dat het huidige bereikbaarheidsniveau van de regio in zekere mate behouden blijft, al zal deze volgens de onderzoeksresultaten kunnen krimpen tot een minimaal niveau. De behouden bereikbaarheid richt zich dan voornamelijk op de vakantiebestemmingen en een aantal stedenverbindingen. Door het ontbreken van een routeontwikkelingsfonds zullen nieuwe verbindingen niet snel gevonden worden en zal de bijdrage aan het vestigingsklimaat beperkt blijven. De jaarlijkse tekorten blijven bestaan zonder perspectief op een positieve exploitatie op de middellange en lange termijn. De NEDAB-kosten zitten in het totale exploitatieverlies en er zal juridisch gezien zorgvuldig omgegaan moeten worden met financiële steun, deze mag niet verder reiken dan alleen deze kosten. Door het ontbreken van positief perspectief zal de kans op het vinden van externe financiers nagenoeg nihil zijn. Uit de maatschappelijke consultatie bleek dat 5% van de uitgesproken voorkeuren naar dit scenario uitging. Wij vinden dat een keuze voor deze optie in principe past binnen het standpunt 'behoud van de luchthaven', maar dat het perspectief dermate negatief is dat dit niet de voorkeur geniet.

#### Beleids optie 3 'Investeren – Internationale toegangspoort voor het Noorden': voorkeursoptie

De optie 'Investeren' breidt het standpunt 'behoud van de luchthaven' uit naar een maximaal haalbare vorm met mogelijk een grote maatschappelijke winst. Het maakt de bereikbaarheidsambities van de Regio Groningen Assen meer dan waar. Het investeren in de concurrentiekracht van de luchthaven vergroot de aantrekkingskracht van de regio als vestigingslocatie voor bedrijven, wat een voorwaarde is voor verdere groei van de werkgelegenheid bovenop de bestaande direct en indirecte werkgelegenheid die we hiermee behouden. Daarnaast betekent deze optie voor inwoners dat ze meer gebruik kunnen maken van een luchthaven dichtbij huis, met een naar verwachting groter aanbod verbindingen. De uitkomsten van de publieksconsultatie laten zien dat dit een belangrijk argument is om te kiezen voor beleids optie 3 Investeren, waar de voorkeur van 86% van de respondenten naar uitgaat.

Uit de onderzoeken blijkt dat de luchthaven voldoende marktpotentieel heeft om te groeien. Om deze groei te realiseren, moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Te beginnen met een groter aanbod bestemmingen en concurrerende tarieven. Ook zijn kwalitatief hoogwaardige faciliteiten een voorwaarde. Concurrerende tarieven kunnen alleen bereikt worden door de kosten voor brandweer, onderhoud en veiligheidstaken uit de exploitatie van de luchthaven te halen. De optie 'Investeren' voorziet dan ook in het uit de exploitatie halen van deze NEDAB-kosten. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat deze NEDAB-kosten voor een groot deel door de publieke aandeelhouders gedekt moeten worden. Daarnaast stelt dit scenario een route-ontwikkelingsfonds voor. Het route-ontwikkelingsfonds kan ingezet worden voor de aanloopkosten van nieuwe verbindingen en voor marketing.

## > Raadsvoorstel

Deze optie schept voorwaarden voor groei. Echter, om die te realiseren is het wel noodzakelijk dat bijvoorbeeld de regionale instellingen en bedrijven meer gebruik gaan maken van de geboden mogelijkheden. We voelen ons gesteerd door de beweging die binnen het regionale bedrijfsleven op gang is gekomen. Zo hebben zich inmiddels 100 bedrijven aangesloten bij het GRQ Business Network en hebben de collectieve bedrijvenverenigingen uit de stad Groningen toegezegd de middelen die GRQ ophaalt te verdubbelen tot een maximum van € 50.000. Eerder is door regionale bedrijven circa € 250.000 bijgedragen aan het huidige routefonds voor de ondersteuning van lijndiensten.

De beleidsoptie investeren is het enige scenario dat op middellange termijn perspectief geeft op een positieve exploitatie. Dit perspectief is een noodzakelijke voorwaarde voor andere partijen om ook financieel bij te dragen. Bij een eventuele verdere uitwerking van deze beleidsoptie, zullen alle aandeelhouders daar dan ook nadrukkelijk op inzetten.

De afgelopen jaren hebben we vooral gestuurd op het minimaliseren van exploitatietekorten. De keuze voor de beleidsoptie 'Investeren' zet een koerswijziging in t.o.v. het beleid van de afgelopen jaren. In plaats van defensief, zal bij de keuze voor deze optie een offensieve strategie gevoerd worden die aansluit bij de ontwikkelingen in de markt. Wij vinden dat een keuze voor deze optie past binnen het standpunt 'behoud van de luchthaven' in een maximale vorm met een positief perspectief en daarom geniet deze optie onze voorkeur.

### Risico's en beheersmaatregelen

Bij de beleidsopties die passen bij het standpunt 'behoud van de luchthaven' doen zich ook risico's voor.

- Bij continueren is er geen garantie voor een stabiel jaarlijks exploitatietekort. Tekorten kunnen altijd verder oplopen, daarom gaat het rapport van InterVISTAS ook uit van een negatieve groei.
- Ook het pakket aan maatregelen dat onderdeel uitmaakt van het beleidsalternatief *investeren* schept slechts de randvoorwaarden voor groei van het passagiersvervoer, maar biedt daarvoor geen garantie. GAE blijft door de nabijheid van concurrerende luchthavens, een relatief dunbevolkt achterland en de afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders, gevoelig voor commerciële en politieke ontwikkelingen. In 2016 hebben we hiervan voorbeelden gezien bij het schrappen van vluchten naar Turkije en Griekenland. Het vergt een actieve en gezamenlijke inzet van het management van de luchthaven, aandeelhouders en de gehele noordelijke regio om behoud of groei van het passagiersverkeer op de luchthaven te realiseren. Het is daarbij zaak in nauwe samenwerking relevante ontwikkelingen op noordelijke, nationale en Europese schaal te monitoren en waar nodig tijdig bij te sturen.
- Luchthaven Lelystad: deze luchthaven zal vanaf 2018 een concurrent zijn van GAE. In de scenario's is daar rekening mee gehouden, maar het is mogelijk dat de effecten van Lelystad anders uitpakken dan de onderzoekers verwachten. Door nu een besluit te nemen over het toekomstperspectief van de luchthaven, wordt de directie in staat gesteld de tijd voor de opening van Lelystad Airport optimaal te benutten en tijdig in te spelen op de concurrentie.
- Liquiditeitspositie: directie en Raad van Commissarissen hebben ons per brief laten weten te verwachten dat de vrije liquiditeit van de vennootschap eind 2016 zal zijn gedaald tot € 3,4 miljoen. Daarbij is een kasstroom uit de verleende garantie van € 1 miljoen aan Nordica voor de verbinding Groningen-Kopenhagen nog niet meegerekend. Dat betekent dat naar alle verwachting eind 2017 de bodem van de kas in zicht is. Er is daarom voor de jaarwisseling een duidelijke uitspraak nodig over het gewenste toekomstperspectief van de luchthaven.
- Kosten luchtverkeersleiding: De kosten van de luchtverkeersleiding van GAE komen nu voor een deel voor rekening van de gebruikers van Schiphol. Mogelijk wijzigt dit. Het Kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer (24 mei 2016) aangegeven dat een eventuele wijziging van de bekostiging van de luchtverkeersleiding 'niet ingaat per 1-1-2020 maar dat deze enkele jaren tot een nader te bepalen datum wordt uitgesteld'. Dat betekent wel dat een risico blijft bestaan dat de luchthaven op enig moment zelf meer zal moeten bijdragen in de kosten van de luchtverkeersleiding.
- Europese regelgeving: De maatregelen zoals voorgesteld binnen de beleidsoptie '*Investeren*' passen volgens het advies van Nysingh Advocaten binnen de relevante wet- en regelgeving en het huidige Europese beleidskader. De bijdrage in Niet-Economische Diensten van Algemeen Belang (NEDAB) kwalificeert in geen geval als steunmaatregel omdat zuiver publieke diensten op het gebied van veiligheid en luchtvaartbeveiliging worden gefinancierd. Dit is enigszins anders bij de beleidsoptie 'Continueren' omdat de NEDAB-kosten in het bestuursmodel dan nog niet strikt gescheiden zijn. In dat geval moet altijd gewaakt worden dat de overheidsbijdrage nooit verder reikt dan deze kosten. Publieke bijdragen aan een route-ontwikkelingsfonds en de upgrade van de passagiersterminal zullen echter wel moeten worden gemeld bij de Europese Commissie, alvorens ze mogen worden uitgevoerd. Om het risico op niet-conform verklaren van de publieke bijdragen zo klein mogelijk te houden, is het van belang om de meldingsprocedure intensief te begeleiden in samenwerking met de exploitant.
- Luchthavenbesluit: Op grond van de Wet luchtvaart dient GAE NV een luchthavenbesluit aan te vragen bij het Rijk. Eind 2015 heeft het Rijk per brief aan GAE NV verzocht om spoedig de voorbereidingen te starten voor een aanvraag Luchthavenbesluit. Dit luchthavenbesluit is nodig om een afzonderlijke geluidsruimte vast te leggen voor het 'maatschappelijk verkeer met helikopters' als gevolg van de komst van de traumaheli, waartoe in

## > Raadsvoorstel

2014 is besloten. Deze ruimte is niet in de huidige vergunning opgenomen. Dit betekent dat het geluidsruimtebeslag dat de traumaheli inneemt in de huidige vergunning bovenop de ruimte van het bestaande commerciële verkeer komt. Hierdoor bestaat een reëel risico dat de grenswaarden op de handhavingspunten (aan het begin en eind van de start- en landingsbaan) worden overschreden. In 2016 is GAE NV derhalve gestart met de voorbereiding van de aanvraag die een onderbouwing vereist op basis van een geactualiseerde business case en een beoordeling van de milieueffecten.

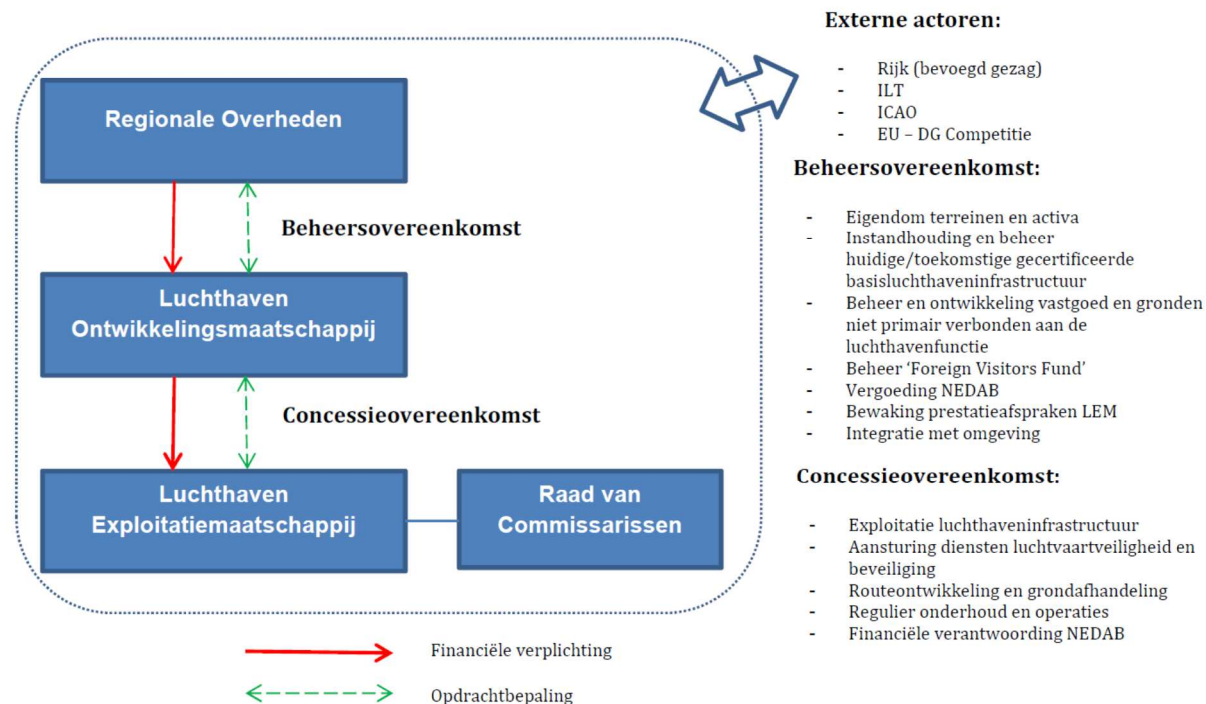
### Wijziging bestuursmodel

Uit de onderzoeken komt naar voren dat het huidige bestuursmodel de exploitant onvoldoende prikkels geeft om het maatschappelijke en economisch rendement van de luchthaven te vergroten. Als er gekozen wordt voor de beleidsoptie 'Investeren' dan zal het bestuursmodel gewijzigd moeten worden. In dit gewijzigde model wordt de exploitatie ondergebracht bij een Luchthavenexploitatiemaatschappij (LEM) en worden de kosten voor infrastructuur en de NEDAB-kosten ondergebracht in een luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) die de infrastructuur zeker stelt, beheert en ontwikkelt.

In figuur 1 is dit model op hoofdlijnen uitgewerkt voor GAE.

Door deze splitsing kan de LEM zich primair richten op de exploitatie van de luchthaveninfrastructuur en de publieke aandeelhouders kunnen via de LOM het eigendom van de infrastructuur zeker stellen en publieke betrokkenheid houden bij strategische keuzes en besteding van de financiële ondersteuning. Daardoor ontstaat meer sturing en controle over de eigendommen en kunnen met de LEM aanvullende prestatieafspraken worden gemaakt waarop gestuurd kan worden. Ook komt er meer regie op de luchthavenontwikkeling door het beheer en de ontwikkeling van de infrastructuur en overige onroerende bezittingen van de vennootschap naar te leggen bij de LOM namens de deelnemende regionale overheden. Tenslotte biedt de LEM-LOM structuur een goede basis om private partijen te laten participeren in de LEM. Dat wil zeggen dat de luchthavenexploitatie dan als een concessie aanbesteed kan worden. De opties daartoe zullen de aandeelhouders gezamenlijk nader uitwerken mocht overgegaan worden tot het uitvoeren van beleidsoptie 'Investeren'.

**Figuur 1 – Bestuursmodel GAE volgens LEM-LOM (indicatief)**



Op grond van bovenstaande zijn wij voornemens bij een keuze voor beleidsoptie 'Investeren' deze verkenning uit te laten voeren en vragen daarom in dat kader uw wensen en bedenkingen aan ons kenbaar te maken op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

### Positie van de gemeente Assen als aandeelhouder

Omdat wij op dit moment aandeelhouder in het bedrijf GAE NV zijn, zullen wij daarvoor onze verantwoordelijkheden moeten nemen. Als aandeelhouder zullen wij daarom ons uitspreken over het gewenste toekomstbeleid van de

## > Raadsvoorstel

luchthaven en ons samen met de andere aandeelhouders moeten inzetten voor een zorgvuldige uitvoering en dekking van dat toekomstbeleid. Zoals eerder aangegeven vinden wij ook dat de luchthaven Eelde als onderdeel van onze regio van belang is voor de bereikbaarheid van onze economische regio. Het behoud van de luchthaven is daarmee niet alleen een belang die we kunnen uitspreken als aandeelhouder, maar ook als gemeente en één van de kernen in een economische regio. Vanuit dat perspectief vinden wij het gerechtvaardigd om onze positie als aandeelhouder te heroverwegen.

In het verleden hebben wij aangegeven dat wij onze positie als aandeelhouder willen afbouwen, maar dat wij als onderdeel van de regio (het behoud van) de luchthaven willen blijven steunen. Onze positie als aandeelhouder afbouwen is mogelijk door het (deels) verkopen van de aandelen. De koopovereenkomst en de statuten van de luchthaven bieden hiervoor de mogelijkheid. Hierin is een aantal randvoorwaarden opgenomen. De belangrijkste zijn dat wij onze aandelen eerst moeten aanbieden aan de huidige aandeelhouders. Indien deze geen belangstelling hebben, mogen wij de aandelen aanbieden aan een externe partij, die met goedkeuring van de huidige aandeelhouders de aandelen mogen kopen.

In het proces van deze strategische verkenning is het signaal dat wij onze positie als aandeelhouder willen afbouwen ook bij onze mede aandeelhouders afgegeven. Aangezien juist de strategische verkenning duidelijkheid moet geven over de toekomst van het bedrijf, is het logisch dat er op dit moment nog geen concrete actie is ondernemen naar aanleiding van dit signaal.

Wij stellen u daarom voor dat wij de onze aandelen concreet aanbieden aan de andere aandeelhouders op een door het college gekozen geschikt moment, afhankelijk van de waarde van de aandelen.

### **Vervolg**

Na de besluitvorming over het voorkeursalternatief voor de toekomst van Groningen Airport Eelde, gaan de aandeelhouders gezamenlijk aan de slag met de nadere uitwerking daarvan. Dan gaat het om het verkennen van dekkingsmogelijkheden, zowel bij de aandeelhouders als bij andere partijen, privaat en publiek en om de eventuele uitwerking van het besturingsmodel in LOM-LEM.

Ons college is van mening dat we in het bijzonder aandacht moeten besteden aan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven om in kaart te brengen op welke manier zij een bijdrage willen leveren aan de ontwikkeling en het gebruik van de luchthaven. Ook verkennen we mogelijkheden voor bijdragen door de NOM en de Veiligheidsregio's. Het voorstel voor de dekking van ons deel van de benodigde investeringsbijdrage leggen wij aan u voor bij de Voorjaarsnota 2017.

### **Bijlagen:**

1. notitie "Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsopties voor Groningen Airport Eelde";
2. notitie "Beantwoording vragen en toezeggingen Raden en Staten";
3. overzicht resultaten van de "publieksconsultatie toekomst Groningen Airport Eelde".

Het college van burgemeester en wethouders van Assen,

de burgemeester,  
dhr. M.L.J. Out

de secretaris,  
dhr. T. Dijkstra

---

### **Besluitvorming raad:**

De raad van de gemeente Assen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 25 november 2016;

b e s l u i t :

## > Raadsvoorstel

ten behoeve van de luchthavenontwikkeling en –exploitatie van Groningen Airport Eelde, met als oogmerk waarborging van de continuïteit van de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening op de middellange en lange termijn, het toekomstscenario ‘investeren (scenario 3)’ aan te wijzen als voorkeursvariant, onder de volgende voorwaarden;

- a) samen met de andere aandeelhouders te zoeken naar substantiële dekkingsmogelijkheden voor de gekozen voorkeursvariant, waarbij de financieringslast voor de aandeelhouders zoveel mogelijk wordt beperkt en mogelijke externe dekkingsbronnen (zoekrichting andere overheden en bedrijfsleven) op basis van een goed te keuren investeringsplan op geld zijn benoemd;
- b) de dekkingsmogelijkheden te benoemen in de Voorjaarsnota 2017;
- c) samen met de andere aandeelhouders het bestuursmodel van GAE NV in een LEM/LOM-constructie nader uit te werken;
- d) de aandelen aan te bieden aan de andere aandeelhouders op een door het college gekozen geschikt moment.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 22 december 2016.

De raad voornoemd,

, voorzitter

, griffier