



Zaaknummer: 2016/30722

Referentie: 2016/35544

Raadsvergadering d.d. 20 december 2016 agendapunt 14

Aan:

De Gemeenteraad

Vries, 22 november 2016

Portefeuillehouder:	dhr. M. Thijsen
Behandelend ambtenaar:	dhr. P.C. Kamps
Doorkiesnummer:	0592 - 266 896/ 06 – 5360 9618
E-mail adres:	p.kamps@tynaarlo.nl
Bijlagen:	<ol style="list-style-type: none">1. InterVISTAS Consulting BV, Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsopties voor Groningen Airport Eelde, september 20162. Lufthansa Consulting GmbH, Aviation market and transport forecast analysis – final report, maart 2016 (Engelstalig origineel)3. Lufthansa Consulting GmbH, Aviation market and transport forecast analysis – management summary, maart 2016 (Engelstalig origineel)4. Lufthansa Consulting GmbH, Analyse van de markt voor passagiersluchtvaart en vervoersvoorspelling – eindrapport, maart 2016 (Nederlandse vertaling)5. Lufthansa Consulting GmbH, Analyse van de markt voor passagiersluchtvaart en vervoersvoorspelling – managementsamenvatting, maart 2016 (Nederlandse vertaling)6. Stratagem Strategic Research BV, Analyse businessmodel en exploitatiescenario's, augustus 20167. Berenschot Groep BV, Groningen Airport Eelde - Onderzoek naar maatschappelijke en economische meerwaarde, mei 20168. ECORYS Nederland BV, MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde, september 20169. Nysingh Advocaten, Memo referentie 222032/JL, september 201610. NOM & VNO-NCW Noord, Ondernemersconsultatie Groningen Airport Eelde, augustus 201611. GAE NV, Jaarstukken 2015 Groningen Airport Eelde, 201612. GAE NV, Brief Ontwikkeling verkeer en vervoer en financieel resultaat, 27 september 201613. Aandeelhouders GAE NV, Notitie 'Beantwoording vragen en toezeggingen Raden en Staten', november 201614a en b. Aandeelhouders GAE NV, Resultaten maatschappelijke consultatie toekomst Groningen Airport Eelde (b) & bijbehorend persbericht (a), november 201615. VNO-NCW Noord – MKB Noord (2016), Brief reactie strategische verkenning toekomst Groningen Airport Eelde, oktober 201616. Groninger Ondernemers (2016), Brief B&W Groningen – Ondersteuning GAE, november 201617. Een drietal binnengekomen schriftelijke reacties

Onderwerp

Toekomst Groningen Airport Eelde

Gevraagd besluit

1. Het alternatief 'Investeren – Internationale toegangspoort voor Noord-Nederland' als voorkeursalternatief aan te wijzen ten behoeve van de luchthavenontwikkeling en –exploitatie, met als oogmerk waarborging van de continuïteit van de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening op de middellange en lange termijn;
2. Het college verzoeken op zoek te gaan naar dekkingsmogelijkheden voor het voorkeursalternatief Investeren, deze opgave mee te nemen bij de Voorjaarsbrief 2017 en zich daarbij maximaal in te



spannen om aanvullende externe publieke en private dekkingsbronnen te vinden die de financieringslast voor de aandeelhouders beperken;

3. Uw wensen en bedenkingen op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet kenbaar maken ten aanzien van het voornemen om het bestuursmodel van Groningen Airport Eelde NV te wijzigen, waarbij de exploitatie wordt gescheiden van het beheer en ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur, en het college verzoeken dit voornemen uit te werken

Wat willen wij hiermee bereiken?

Op basis van de resultaten van de strategische verkenning en de publieksconsultatie hebben wij besloten u het voorliggende voorstel aan te bieden met betrekking tot besluitvorming over de toekomst van de luchthaven. Onder verwijzing naar artikel 160 van de Gemeentewet stellen wij u voor het beleidsalternatief 'Investeren - Internationale toegangspoort voor Noord-Nederland' als voorkeursalternatief aan te wijzen. Hiermee geeft u richting aan de strategische ontwikkeling van de luchthaven. De uitwerking van deze keuze in een investeringsvoorstel leggen wij aan u voor bij de Voorjaarsbrief 2017. Aanvullend vragen wij u op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet uw wensen en bedenkingen kenbaar te maken inzake ons voornemen om het bestuursmodel te wijzigen, waarbij de exploitatie wordt gescheiden van het beheer en de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur. In de toelichting op dit raadsvoorstel hebben wij de resultaten van de strategische verkenning en de beleidsopties voor u samengevat en onze keuze voor het voorkeursalternatief nader uitgewerkt.

De instemming van uw raad met het voorliggende voorstel stelt ons in staat om invulling te geven aan onze verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de continuïteit van de luchthaven en de daarbij behorende publieke belangen. Daarbij geeft u richting aan de strategische ontwikkeling van de luchthaven op de middellange en lange termijn.

Ad 1) De strategische verkenning geeft inzicht in het ontwikkelperspectief van de luchthaven en vormt de basis voor besluitvorming over de continuïteit van de vennootschap en borging van de publieke belangen verbonden aan de autonome ontwikkeling van de luchthaven.

De strategische verkenning laat zien welke strategische beleidsopties voorliggen met betrekking tot de toekomst van de luchthaven. Het gaat daarbij om het waarborgen van de continuïteit van de luchthaven op de middellange en lange termijn. In overeenstemming met de eisen die het Rijk stelt voor het nemen van een Luchthavenbesluit voorzien de beleidsopties in een dekking van verwachte exploitatieverliezen en investeringskosten in de periode 2017-2026. De onderliggende rapportages zijn als bijlage toegevoegd en te raadplegen via www.toekomstgroningenairpoteelde.nl.

Ad 2) Op basis van deze notitie worden de technische vragen die door de leden van betrokken raden en Staten zijn gesteld, beantwoord.

Ad 3) Met in achtneming van artikel 160 van de Gemeentewet, geeft u hiermee richting aan de ontwikkeling van de luchthaven op de middellange en lange termijn

De beleidsoptie 'Investeren – Internationale Toegangspoort voor het Noorden' sluit aan bij onze opvatting dat de luchthaven een belangrijk onderdeel vormt van de publieke basisinfrastructuur. Investeren in de concurrentiekracht van de luchthaven vergroot de aantrekkingskracht van de regio als vestigingslocatie voor bedrijven. Dit is een directe voorwaarde voor verdere groei van de werkgelegenheid bovenop het behoud van bestaande (in)directe werkgelegenheid. Tevens kunnen inwoners hierdoor gebruik maken van een luchthaven dichtbij met naar verwachting een groter aantal bestemmingen. De keuze voor deze beleidsoptie wordt ondersteund door de resultaten van de maatschappelijke kosten-batenanalyse en de publieksconsultatie waarin 86% de voorkeur aan deze optie gaf. Ten slotte is de continuïteit van de luchthaven op de middellange en lange termijn hiermee het beste geborgd.

Specifiek voor ons als gemeente Tynaarlo merken wij op dat er een aantal lokale argumenten zijn die voor ons mede aanleiding zijn geweest de keuze voor het scenario 'investeren' voor te leggen:

- *Behoud en ontwikkeling werkgelegenheid:* Ecorys laat zien dat bij de keuze voor dit scenario de netto werkgelegenheidswinst 75 tot 136 fte kan zijn. Bij het scenario 'afbouwen' is op korte termijn met een verlies van 138fte aan werkgelegenheid te rekenen.



- *GAE levert naast lasten ook inkomsten op: Jaarlijks levert GAE ruim €80.000,- aan OZB op (structureel). Bij het scenario 'afbouwen' zal de waarde van het onroerend goed naar verwachting dalen.*
- *Bij het scenario 'afbouwen' ontstaat er een herontwikkelopgave van 200ha. In het geval van afbouwen ontstaat er een herontwikkelingsopgave voor een groot gebied (een kleine 200 ha). Het is de vraag of de herontwikkeling onder de verantwoordelijkheid van de vijf aandeelhouders valt. De kosten hiervan zijn ongewis, maar kunnen voor een (aanzienlijk) deel bij de gemeente terecht komen.*
- *Bij het scenario 'afbouwen' moet rekening gehouden worden met extra kosten voor de gemeente voor de brandweer. Het scenario 'afbouwen' betekent dat er geen luchthavenbrandweer meer zal zijn. Het luchthaventerrein zal straks 'bediend' moeten worden door de brandweerpost van Eelde. Dit brengt naar verwachting ook extra kosten voor de Veiligheidsregio Drenthe met zich mee*

Ad 4) Het college wordt gevraagd op basis van het voorkeursalternatief 'Investeren' een investeringsvoorstel uit te werken in relatie tot de Voorjaarsbrief 2017 en zich daarbij maximaal in te spannen om daarvoor aanvullende externe dekkingsbronnen te vinden die de financieringslast van de aandeelhouders beperken

Op basis van de besluitvorming ten aanzien van de keuze voor een strategische voorkeursoptie werken wij gezamenlijk met de andere aandeelhouders een investeringsvoorstel uit welke wij ter besluitvorming bij u neerleggen bij de Voorjaarsbrief 2017. Wij spannen ons daarbij in om externe private en publieke dekkingsbronnen te vinden die de financieringslast voor de aandeelhouders kunnen beperken.

Ad 5) Verwijzend naar artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet, wordt u hierbij in de gelegenheid gesteld uw wensen en bedenkingen kenbaar te maken ten aanzien van ons voornemen om te komen tot een wijziging van het bestuursmodel waarbij de luchthavenexploitatie wordt gescheiden van het beheer en de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur.

InterVISTAS Consulting adviseert te komen tot een wijziging van het bestuursmodel, waarbij GAE NV wordt gesplitst in een publiek luchthavenontwikkelingsbedrijf (LOM) en een (overwegend) privaat luchthavenexploitatiebedrijf (LEM). Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor sturing en controle op de eigendommen en kunnen met de exploitant aanvullende prestatieafspraken worden gemaakt. Ten slotte biedt deze structuur een goede basis om, op termijn, private partijen te laten participeren in de LEM. De aandeelhouders gaan dit voornemen verder uitwerken.

Waarom komen we nu met dit voorstel?

Er is een aantal redenen te noemen die handelen nu wenselijk c.q. noodzakelijk maken:

- Financiële positie GAE NV
- Ontwikkelingen binnen de luchtvaartmarkt
- Aanvraag Luchthavenbesluit

Deze zijn nader toegelicht in de *Toelichting* bij dit raadsvoorstel

Wat ging er aan vooraf

In nauwe samenwerking met de provincie Drenthe, de provincie Groningen, de gemeente Assen en de gemeente Groningen, is in de periode januari - september 2016 een strategische verkenning uitgevoerd naar de toekomst van GAE. De resultaten hiervan hebben wij op 6 oktober 2016 per brief met u gedeeld. Op 24 oktober 2016 is er een openbare informatiebijeenkomst voor raden en Staten geweest.

Tevens zijn de leden van betrokken raden en Staten t/m 28 oktober 2016 in de gelegenheid gesteld schriftelijk technische vragen te stellen op basis van de resultaten van de strategische verkenning. In bijlage 13 'Beantwoording van vragen en toezeggingen Raden en Staten' treft u de antwoorden aan op de technische vragen die door de leden van betrokken raden en Staten zijn gesteld. Daarnaast hebben opiniërende besprekingen plaatsgevonden in: PS van Drenthe (Commissie Financiën, Bestuur, Cultuur en Economie, 26 oktober 2016), PS van Groningen (Commissie Mobiliteit, Energie en Economie, 26 oktober 2016) en de Raad van Groningen (Commissie Werk & Inkomen, 1 november 2016). De beantwoording van mondelinge vragen en toezeggingen in deze commissies is meegenomen in de notitie 'Beantwoording van vragen en toezeggingen Raden en Staten'(bijlage 13).

Tenslotte hebben wij in de periode van 6 oktober 2016 t/m 6 november 2016 via de website www.toekomstgroningenairpoorteelde.nl in gezamenlijkheid een publieksconsultatie uitgevoerd. Inwoners en



ondernemers uit Noord-Nederland zijn daarbij in staat gesteld om hun opvattingen over het toekomstperspectief van de luchthaven met u en ons te delen. Dat is 2.597 keer gedaan. De resultaten daarvan hebben wij voor u bijgevoegd (bijlage 14, Resultaten Maatschappelijke Consultatie toekomst Groningen Airport Eelde).

Hoe informeren we de inwoners?

Het besluit van uw Raad zullen wij per brief communiceren met onze medeaandeelhouders en het bestuur van GAE NV.

Wanneer gaan we het uitvoeren?

Het besluitvormingsproces rond de toekomst van de luchthaven bestaat grofweg uit twee stappen:

1. Een strategische keuze voor een voorkeursalternatief met als oogmerk waarborging van de continuïteit van de luchthavenexploitatie op middellange en lange termijn (december 2016);
2. Besluitvorming over een investeringsvoorstel als uitwerking van het gekozen voorkeursalternatief bij de behandeling van de Voorjaarsbrief 2017.

Na de besluitvorming over het voorkeursalternatief voor de toekomst van GAE, 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 uitwerking van het besturingsmodel in LOM-LEM. In het bijzonder gaan we in gesprek met 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 samen met de andere aandeelhouders de mogelijkheden voor bijdragen door bijvoorbeeld de NOM en de Veiligheidsregio's.

Hoe zijn de financiën opgebouwd?

Dekking van de benodigde middelen is niet voorzien binnen de Begroting 2017. Voorgesteld wordt om de besluitvorming over het investeringsvoorstel te betrekken bij de Voorjaarsbrief 2017. Indicatief zou kunnen worden gedacht aan het belasten van de Algemene Reserve Grote Investeringen dan wel het structureel opnemen van de lasten in de begroting.

Burgemeester en wethouders van Tynaarlo,

drs. M.J.F.J. Thijsen, burgemeester

mr. J. Th. van Nieukerken, gemeentesecretaris



Raadsbesluit nr. 14

Betreft:

Toekomst Groningen Airport Eelde

De raad van de gemeente Tynaarlo;

gelezen het raadsvoorstel van 22 november 2016

overwegende dat het noodzakelijk is een koers te bepalen ten aanzien van de toekomst van Groningen Airport Eelde

gelet op artikel 160 en 169 lid 4 van de Gemeentewet

B E S L U I T:

1. Het alternatief 'Investeren – Internationale toegangspoort voor Noord-Nederland' als voorkeursalternatief aan te wijzen ten behoeve van de luchthavenontwikkeling en –exploitatie, met als oogmerk waarborging van de continuïteit van de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening op de middellange en lange termijn;
2. Het college te verzoeken op zoek te gaan naar dekkingsmogelijkheden voor het voorkeursalternatief Investeren, deze opgave mee te nemen bij de Voorjaarsbrief 2017 en zich daarbij maximaal in te spannen om aanvullende externe publieke en private dekkingsbronnen te vinden die de financieringslast voor de aandeelhouders beperken;
3. Vast te stellen dat de raad in staat is gesteld wensen en bedenkingen te uiten op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet over het voornemen om het bestuursmodel van GAE NV te wijzigen, waarbij de exploitatie wordt gescheiden van het beheer en de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur en het college verzoeken dit voornemen uit te werken

Vries, 20 december 2016

De raad voornoemd,

drs. M.J.F.J. Thijsen, Voorzitter

J.L. de Jong, griffier



Toelichting Raadsvoorstel Toekomst Groningen Airport Eelde

Samenvatting

In 2015 hebben de aandeelhouders besloten een strategische verkenning uit te laten voeren naar het ontwikkelperspectief van Groningen Airport Eelde (GAE). Aanleiding waren 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 kleine 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 met name 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 jl. en de uitkomsten van de publieksconsultatie, hebben wij de drie beleidsopties gewogen. Wij stellen u nu voor de beleidsoptie Investeren/ Internationale Toegangspoort voor het Noorden aan te wijzen als voorkeursalternatief. Dit in de overtuiging dat goede verbindingen, ook door de lucht, belangrijk zijn voor het vestigingsklimaat voor bedrijven en daarmee 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 GAE, zullen wij het door u gekozen alternatief verder uitwerken, samen met de andere aandeelhouders. De benodigde financiële dekking betrekken wij bij de Voorjaarsbrief 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 de ontwikkelprognose van het groeipad zoals opgetekend in Werelden Verbinden. De ontwikkeling 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 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.

Ten slotte dient GAE 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 ten minste 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 GAE. 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

Hierna gaan we eerst in op de resultaten van de strategische verkenning en de daaruit voortkomende beleidsopties. Daarna wegen we deze beleidsopties en beargumenteren we onze keuze voor het 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 (bijlage 13) 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 beleidsopties geformuleerd. Op 6 oktober 2016 hebben wij u de resultaten van deze verkenning per brief aangeboden.

Resultaten van de strategische verkenning: analyse

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 middelen 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 brandweerverzorging 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 (2015:7,2%) 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 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 de mogelijkheid om 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 volgens de onderzoekers 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 exploitatietekorten 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 NEDAB-kosten 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 op de volgende bladzijde hebben wij de kernmerken en maatschappelijke effecten van de drie verschillende beleidsopties voor u samengevat.



Tabel 1 - Samenvatting kenmerken en maatschappelijke effecten beleidsalternatieven

Recreatie Afbouwen	Vakantievluchten Continueren	Toegangspoort Noorden Investeren
General Aviation / mogelijk staken van luchtvaartactiviteiten	Lufthansa Scenario: Negative Growth	Lufthansa Scenario: Moderate of Substantial Growth
Kenmerken		
<ul style="list-style-type: none"> • Geen commercieel verkeer • Geen lesverkeer • Maatschappelijk verkeer • Recreatief GA verkeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer • Lelystad Airport trekt routes weg van GAE • Enkele charters wijken uit naar de overige concurrentie • Minimale investering in brandweerkazerne 	<ul style="list-style-type: none"> • Lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer • Een hubverbinding voor lange afstandsbestemmingen, • Low Cost Carrier markt ontwikkelen • City-break markt • Investeren in brandweerkazerne, terminal • Routeontwikkelingsfonds
2026: geen passagiersbewegingen	2026: 139.000 passagiersbewegingen	2026: 327.000 tot 407.000 passagiersbewegingen
Investerings: geen	Investering: <ul style="list-style-type: none"> • Renovatie brandweerkazerne € 1,5 miljoen 	Investerings: <ul style="list-style-type: none"> • Nieuwbouw brandweerkazerne € 2,55 miljoen • Upgrade terminal € 3,45 miljoen
Desinvesteringen: minimaal € 7,6 miljoen, w.o.: <ul style="list-style-type: none"> • personeel • lopende contracten • overige 	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
Maatschappelijke effecten		
<ul style="list-style-type: none"> • Netto verlies werkgelegenheid Noord-Nederland: 138 arbeidsplaatsen (fte)* • Toename reistijdverliezen passagiers • Afname geluidhinder en emissies • Afname exploitatietekorten • Negatief effect noordelijk vestigingsklimaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Netto werkgelegenheidsverlies Noord-Nederland: 69 arbeidsplaatsen (fte) • Toename reistijdverliezen passagiers • Geringe afname geluidhinder en emissies • Toename exploitatietekorten 	<ul style="list-style-type: none"> • Netto werkgelegenheidswinst Noord-Nederland: 75 tot 136 arbeidsplaatsen (fte)* • Afname reistijdverliezen passagiers • Geringe toename geluidhinder en emissies • Positief effect exploitatie • Positief effect noordelijk vestigingsklimaat
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
Totaal maatschappelijk effect in euro's		
MKBA: <u>negatief</u> €89 miljoen	MKBA: <u>negatief</u> €51 miljoen	MKBA: <u>positief</u> €30 tot €54 miljoen

Bron: InterVISTAS Consulting (2016), bewerking

* 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 en belangrijke vestigingsvoorwaarde en stellen daarom voor de beleidsoptie Investeren Internationale Toegangspoort voor het Noorden aan te wijzen als voorkeursalternatief. Hieronder volgen onze afwegingen.



Beleids optie 2 'Continueren': biedt geen perspectief

Beleids optie 2 'Continueren' vinden wij geen reële optie. Dit scenario zet de huidige werkwijze en structuur van het vliegveld door. Dit betekent dat er jaarlijkse tekorten blijven bestaan zonder perspectief op een positieve exploitatie op de middellange en lange termijn. In dit alternatief zullen er door het ontbreken van een routeontwikkelingsfonds geen tot nauwelijks lijndiensten zijn waardoor de luchthaven slechts beperkt bijdraagt aan het vestigingsklimaat. Daardoor is de mogelijkheid voor het vinden van externe financiers voor dit alternatief nihil. Dit betekent dat de financiële bijdrage alleen van de aandeelhouders zal moeten komen. Ook tijdens de opiniërende commissie was de teneur dat deze optie geen reëel perspectief biedt. Uit de maatschappelijke consultatie bleek ook dat hier het kleinste aantal voorkeuren naar uitging (5%).

Beleids optie 1 'Afbouwen': luchthaven verliest toegevoegde waarde

"Afbouwen" is een keuze die niet past binnen de bereikbaarheidsambities van de regio. Snelle verbindingen met andere stedelijke regio's in Europa zijn cruciaal zijn voor verdere economische ontwikkeling en de groei van werkgelegenheid. Ze vormen een onmisbaar onderdeel van een goed vestigingsklimaat. Vooral omdat de mobiliteit toeneemt. Het afbouwen van GAE naar een recreatief vliegveld staat daar haaks op en heeft een negatieve invloed op het vestigingsklimaat waardoor Noord-Nederland voor bedrijven minder aantrekkelijk wordt, met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van werkgelegenheid en investeringen.

Bovendien blijkt uit de MKBA 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 publieksconsultatie blijkt dat 8% van de uitgesproken voorkeuren naar dit scenario uitging.

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

De optie 'Investeren' sluit aan bij onze opvatting dat de luchthaven een belangrijk onderdeel vormt van de publieke basis infrastructuur van Noord-Nederland. Samen met onze partners investeren we fors in het verbeteren van de bereikbaarheid via de weg, het spoor en het water. Wij zijn van mening dat hierbij ook een publieke investering in het verbeteren van de bereikbaarheid via de lucht past. 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 directe en indirecte werkgelegenheid die we hiermee behouden. Het gaat dan om 230 banen en 185 fte bestaande werkgelegenheid. Daarnaast betekent deze optie voor inwoners dat ze gebruik kunnen maken van een luchthaven dichtbij 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. De tarieven zijn nu relatief hoog, omdat GAE de kosten voor brandweer en veiligheidstaken zelf betaalt, in tegenstelling tot vergelijkbare regionale luchthavens. De optie 'Investeren' voorziet in het uit de exploitatie halen van deze NEDAB-kosten. Dit biedt de mogelijkheid de tarieven te verlagen waardoor de concurrentiekracht wordt vergroot. Het route-ontwikkelingsfonds kan ingezet worden voor de aanloopkosten van nieuwe verbindingen en voor marketing.

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 gesterkt 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.



Binnen de beleidsoptie Investeren is volgens InterVISTAS het moderate growth-scenario het meest reëel. Dit scenario leidt tot een toename van de maatschappelijke waarde van de luchthaven met € 30 miljoen. De werkgelegenheid groeit naar verwachting met netto 75 arbeidsplaatsen.

De beleidsoptie investeren is het enige scenario dat op middellange termijn perspectief heeft op een positieve exploitatie. Dit perspectief is een noodzakelijke voorwaarde voor andere partijen om ook financieel bij te dragen. Bij de verdere uitwerking van deze beleidsoptie zullen we daar dan ook nadrukkelijk op inzetten. Daarmee komen we tegemoet aan de voorwaarden die door Provinciale Staten in Drenthe en Groningen en de Gemeenteraad van Groningen zijn gesteld.

De afgelopen jaren hebben we vooral gestuurd op het minimaliseren van exploitatietekorten. Met de keuze voor de beleidsoptie Investeren zetten we een koerswijziging in. We kiezen nu voor een offensieve strategie die aansluit bij de ontwikkelingen in de markt. Door een deel van de kosten publiek te financieren (NEDAB) ontstaat een gelijk speelveld en kan GAE concurreren met andere vergelijkbare luchthavens. Daarvoor zijn ook meer bestemmingen nodig en om dit mogelijk te maken stellen we een route ontwikkelingsfonds in. Dit pakket sluit aan bij de uitkomsten van de onafhankelijke onderzoeken en biedt ons het vertrouwen dat dit zal leiden tot de gewenste groei van het aantal passagiers.

Risico's en beheersmaatregelen

Bij de beleidsoptie Investeren doen zich ook risico's voor:

- Investeren is geen garantie voor succes: Het pakket aan maatregelen dat onderdeel uitmaakt van het beleidsalternatief investeren schept 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 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 om de concurrentiekracht van GAE te vergroten;
- 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 in gaat 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 NEDAB-kosten kwalificeert in geen geval als steunmaatregel omdat zuiver publieke diensten op het gebied van veiligheid en luchtvaartbeveiliging worden gefinancierd. Publieke bijdragen aan het routeontwikkelingsfonds 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 het 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;

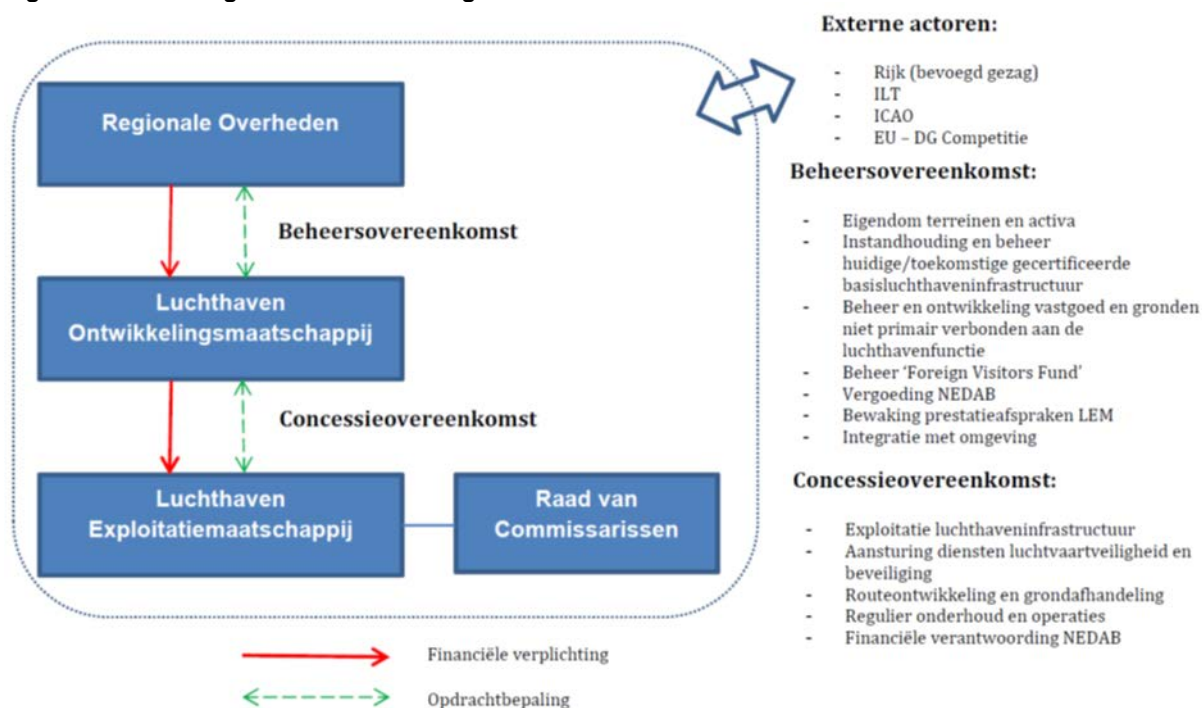


- **Luchthavenbesluit:** Op grond van de Wet luchtvaart dient GAE NV een luchthavenbesluit aan te vragen bij het Rijk. Eind 2015 heeft het Rijk per brief aan GAE NV verzocht om spoedig de voorbereidingen te starten voor een aanvraag Luchthavenbesluit. Dit luchthavenbesluit is nodig om een afzonderlijke geluidsruimte vast te leggen voor het 'maatschappelijk verkeer met helikopters' als gevolg van de komst van de traumaheli, waartoe in 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 handhavingpunten (aan het begin en eind van de start- en landingsbaan) worden overschreden. In 2016 is GAE NV daarom 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. Op basis hiervan concluderen wij dat het bestuursmodel gewijzigd moet worden. In dit gewijzigde model wordt de exploitatie ondergebracht bij een Luchthavenexploitatie maatschappij (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 NV.

Figuur 1 – Bestuursmodel GAE NV volgens LEM-LOM



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 zekerstellen 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 neer te leggen bij de LOM namens de deelnemende regionale overheden. Ten slotte 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 gaan we met onze medeaandeelhouders nader uitwerken.



Op grond van het voorgaande zijn wij voornemens bij uw instemming met ons voorkeursalternatief deze structuurwijziging door te 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.

Vervolg

Na de besluitvorming over het voorkeursalternatief voor de toekomst van GAE, 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 uitwerking van het besturingsmodel in LOM-LEM.

Wij zijn 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 bijvoorbeeld 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 Voorjaarsbrief 2017.

Tot slot

Wij zijn van mening dat we met de keuze voor dit voorkeursalternatief een duidelijk toekomstperspectief voor de luchthaven bieden. Hiermee kiezen we ook voor de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening in Noord-Nederland voor onze inwoners en ondernemers, en voor behoud en groei van werkgelegenheid.