

InterVISTAS

a company of Royal HaskoningDHV

*Beoordeling en vertaling van de uitkomsten
van de strategische verkenning naar
beleidsopties voor Groningen Airport Eelde*



Inter VISTAS Consulting

28 September 2016

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| HOOFDSTUK 1 – Inleiding | 7 |
| HOOFDSTUK 2 – Historische en beleidsmatige context | 8 |
| 2.1 Een beknopte geschiedenis | 8 |
| 2.2 Regionale luchthaven van nationale betekenis | 9 |
| 2.3 Regionale luchthavens vanuit Europees perspectief | 10 |
| HOOFDSTUK 3 – Marktpotentieel en verkeersscenario’s | 11 |
| 3.1 Marktpotentieel | 11 |
| 3.2 Verkeersscenario’s | 12 |
| 3.3 Ontwikkeling luchthavens Lelystad en Twente..... | 13 |
| HOOFDSTUK 4 – Luchthavenexploitatie | 15 |
| 4.1 Liquiditeitspositie van de vennootschap | 15 |
| 4.2 Kern van de luchthavenexploitatie | 15 |
| 4.3 Exploitatiescenario’s..... | 15 |
| 4.4 Risico’s | 18 |
| HOOFDSTUK 5 – Toegevoegde waarde voor het Noorden | 19 |
| 5.1 Maatschappelijke effecten van een regionale luchthaven..... | 19 |
| 5.2 Overige bemande luchtvaart: general aviation | 19 |
| 5.3 Inzet van onbemande vliegtuigen..... | 20 |
| 5.4 De luchthaven als schakel in de noordelijke economie | 21 |
| 5.5 Maatschappelijke kosten en baten | 22 |
| HOOFDSTUK 6 – Beleidsalternatieven | 25 |
| HOOFDSTUK 7 – Sturing en financiering | 28 |
| 7.1 Positie van de aandeelhouders..... | 28 |
| 7.2 Verkenning ander bestuursmodel: LEM-LOM..... | 28 |
| 7.3 Financieringswijze..... | 29 |
| 7.4 Juridisch kader voor financiering | 30 |
| 7.5 Verkoop van aandelen aan derden | 30 |
| HOOFDSTUK 8 – Beoordeling en vervolgstappen | 31 |
| 8.1 Beoordeling door InterVISTAS Consulting..... | 31 |
| 8.2 Vervolgstappen..... | 31 |
| BIJLAGEN | 33 |

Leeswijzer

InterVISTAS Consulting is door de aandeelhouders van Groningen Airport Eelde NV gevraagd om de uitkomsten van de strategische verkenning naar de toekomst van de luchthaven samen te vatten, te beoordelen en binnen de actuele beleids- en marktcontext te plaatsen. Deze notitie is daarmee bedoeld om de lezer op hoofdlijnen mee te nemen in de uitkomsten van de verkenning en de resultaten te voorzien van een *second opinion*. Voor een gedetailleerde analyse wordt verwezen naar de individuele onderzoeken die als bijlage bij deze hoofdlijnennotitie zijn opgenomen.

Hoofdstuk 1 start met een inleiding en beschrijft de aanleiding, het doel en de opzet van de strategische verkenning. Daarna wordt in hoofdstuk 2 de historische en beleidsmatige context beschreven. Hoofdstuk 3 vervolgt met een beschrijving van de analyse van relevante ontwikkelingen en het marktpotentieel van GAE op de markt voor passagiersdiensten en beschrijft mogelijke scenario's voor de verkeersontwikkeling. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het business model en worden mogelijke exploitatiescenario's geschetst, waarbij tevens wordt ingegaan op investeringsvragen en risico's. De toegevoegde waarde van de luchthaven voor Noord-Nederland wordt vervolgens beschreven in hoofdstuk 5. Op basis van de voorgaande hoofdstukken worden in hoofdstuk 6 de beleidsalternatieven beschreven die de aandeelhouders voorliggen, waarna hoofdstuk 7 ingaat op de juridische aspecten en financieringsmodellen. Ten slotte is een hoofdstuk 8 een beoordeling van de beleidsopties door InterVISTAS Consulting opgenomen en worden per optie de te nemen besluiten en noodzakelijke vervolgstappen beschreven.

InterVISTAS Consulting Group opgericht in 1997 maakt deel uit van Royal HaskoningDHV en is een toonaangevend management adviesbureau met een uitgebreide expertise in de luchtvaart, transport en toerisme. InterVISTAS is wereldwijd actief en heeft kantoren in Canada, de Verenigde Staten, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. InterVISTAS heeft een team van 80 professionele en technische experts met een brede ervaring in de luchtvaartsector. InterVISTAS werkt nauw samen met haar klanten, stakeholders en partners in het leveren van resultaten die bijdragen aan de realisatie van hun visie.

Hans Mohrmann is een ervaren adviseur in het leiding gegeven aan complexe projecten, het vorm geven en tot stand brengen van transacties op het publiek /private raakvlak.

Samenvatting

In juni 2015 is door de directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouders van Groningen Airport Eelde NV ("GAE NV") gesproken over het perspectief van de ontwikkeling van de luchthaven op de middellange termijn. De basis voor dit gesprek vormden de afwijking van de ontwikkelprognoses voor de luchthaven in relatie tot het voorziene groeipad binnen het Strategisch Plan 2013-2023 'Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden' en de afnemende liquiditeitspositie van de vennootschap. De ontwikkeling van de luchthaven speelt zich af binnen een veranderende en turbulente omgeving. GAE NV kent historisch een jaarlijks een exploitatietekort en bij ongewijzigd beleid ontstaat er onzekerheid over de toekomst van de luchthaven.

Tegen deze achtergrond hebben de colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen alsmede de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo begin januari 2016 besloten vanuit hun rol als aandeelhouder een strategische verkenning naar het toekomstperspectief van Groningen Airport Eelde uit te voeren. Deze strategische verkenning heeft ten doel het in beeld brengen van strategische beleidskeuzes betreffende het ontwikkelperspectief van de luchthaven, en heeft niet alleen betrekking op de continuïteit van GAE NV als onderneming, maar juist de luchthavenontwikkeling in bredere sociaal-maatschappelijke en economische zin binnen Noord-Nederland. In aansluiting op de eisen die het Rijk stelt voor de aanvraag van een luchthavenbesluit wordt daarbij uitgegaan van het perspectief op middellange termijn. Het gaat daarbij om de periode 2017-2026.

Onderbouwing op basis van extern onderzoek

Ter onderbouwing van de beleidskeuzes zijn op basis van onafhankelijk extern onderzoek diverse rapportages opgesteld. Het betreft:

1. Een analyse van de luchtvaartmarkt en in het bijzonder het passagierspotentieel (door Lufthansa Consulting GmbH);
2. Een analyse van het business model van GAE NV (door Stratagem Strategic Research BV);
3. 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);
4. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (door ECORYS Nederland BV & Adecs Airinfra BV).

In aanvulling daarop is aan de NOM en VNO-NCW Noord gevraagd om het draagvlak voor de luchthaven onder bedrijven en andere belanghebbende organisaties inzichtelijk te maken, En door Nysingh Advocaten is een advies opgesteld betreffende aspecten vanuit het ondernemings- en het Europese mededingingsrecht.

Resultaten van de analyse

Er is voldoende marktpotentieel voor de luchthaven om te groeien in het passagiersvervoer, met name in de segmenten zomervakanties, stedentrips en hub feeder vluchten. Om die groei te bereiken, is zeker gezien de opening van Lelystad Airport in 2018 voor het groot commerciële verkeer, een substantiële inspanning nodig van de exploitant en de regio. Daarbij dient de infrastructuur op orde te worden gebracht, is een fonds nodig ter ondersteuning van de ontwikkeling van bestaande en nieuwe verbindingen en dient de exploitant haar tarieven fors te verlagen. In tegenstelling tot wat bij veel andere Nederlandse en buitenlandse luchthavens gewoon is, komen de kosten voor brandweer en veiligheidstaken (NEDAB) nu (bijna) volledig voor rekening van de exploitant. Daardoor is sprake van een ongelijk speelveld. Door deze kosten buiten de exploitatie te houden en publiek te financieren, kan de exploitant haar tarieven verlagen en is in staat op gelijk niveau te concurreren in de markt. Daarnaast stelt dit de exploitant in staat bij voldoende groei een liquiditeitsreserve op te bouwen waardoor operationele investeringen in de toekomst vanuit de exploitatie kunnen worden gedekt en mogelijk een bijdrage van de exploitant aan de NEDAB-kosten mogelijk wordt. Verdere groei op

langere termijn zal nodig zijn om de gehele kosten van NEDAB te dekken vanuit de exploitatie. Deze groei zal gepaard gaan met een versterking van de maatschappelijke en werkgelegenheidsfunctie van de luchthaven, zeker wanneer ook het zakelijk en recreatief inkomend toerisme verder gaat groeien.

In aanvulling op de transferfunctie van de luchthaven voor passagiers uit Noord-Nederland zou de luchthaven ook een grotere rol kunnen spelen in de noordelijke economie, bijvoorbeeld in relatie tot maatschappelijke opgaven op het gebied van energie, gezondheid en veiligheid. Om voor investeerders aantrekkelijk te zijn, is het daarbij van belang dat de aandeelhouders over een langere periode garanderen dat de luchthaven als infrastructurele basisvoorziening blijft bestaan. Het betreft dan in ieder geval de start- en landingsbaan en het planologisch regime om als luchthaven te kunnen functioneren.

Het sturingsbeleid is de afgelopen jaren gefocust geweest op het beperken van het exploitatietekort en de realisatie van de baanverlenging. Geconstateerd wordt dat de exploitant thans onvoldoende liquiditeit heeft kunnen opbouwen om met de marktontwikkelingen in de passagiersmarkt mee te kunnen gaan en geen reserve heeft kunnen opbouwen om de forse 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. In 2017 wordt verwacht dat het liquiditeitsniveau het vastgestelde minimum zal bereiken. Het besturingsmodel geeft onvoldoende prikkels aan de exploitant om het maatschappelijke en economisch rendement van de luchthaveninfrastructuur te vergroten.

Beleidsopties voor de toekomst van Groningen Airport Eelde

Op basis van een beoordeling de onderliggende analyses en conclusies van de uitgevoerde onderzoeken en adviezen is door InterVISTAS een aantal onderscheidende beleidsalternatieven in kaart gebracht:

- Beleidsalternatief ‘**Afbouwen – Recreatief en maatschappelijk verkeer**’. Hierbij wordt het groot commercieel verkeer afgebouwd, verdwijnt het lesverkeer en wordt de bestaande vennootschap opgeheven. In het kader van nuttige bestemming van de bestaande infrastructuur, blijft de luchthaven in eerste instantie als voorziening open voor recreatieve en maatschappelijke doeleinden. Het accent ligt daarbij op maatschappelijke vluchten, business jets, klein gemotoriseerd verkeer, parachutespringen en zweefvliegen. Ook zou dit alternatief kunnen leiden tot algehele sluiting van de luchthaven als voorziening wanneer daar overeenstemming over wordt bereikt met het Rijk en tussen de aandeelhouders onderling. De maatschappelijke verliezen ten opzichte van de huidige situatie zijn hoog: € 89 miljoen en een netto verlies van 138 (incl. indirect voorwaarts 248) arbeidsplaatsen (fte) voor het Noorden. Dit beleidsalternatief vraagt om een financiële dekking van minimaal € 7,6 miljoen voor een eenmalige afkoop van verplichtingen en daarna jaarlijks ca. € 200.000 voor het dekken van jaarlijkse te verwachten exploitatieverliezen. Bij een sluiting van de luchthaven zullen additionele kosten gerekend moeten worden voor de herbesteding en inrichting van de ca. 200 hectare terrein.
- Beleidsalternatief ‘**Continueren – Vakantievertrekluchthaven**’. Hierbij 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. Dit in aanvulling op het aanbod van bestemmingen vanaf Lelystad Airport. De aandeelhouders beperken zich tot strikt noodzakelijke investeringen en afdekken van de exploitatietekorten. De maatschappelijke verliezen ten opzichte van de huidige situatie zijn in totaal € 51 miljoen. Dit beleidsalternatief vraagt om een financiële dekking van gemiddeld € 2,7 miljoen per jaar. De exploitatie blijft structureel verliesgevend.
- Beleidsalternatief ‘**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, aanvullend op en deels in concurrentie met Lelystad Airport. De aandeelhouders financieren de noodzakelijke capaciteitsinvesteringen, en dragen zorg voor de financiering van een routeontwikkelingsfonds ("Foreign Visitors Fund") en zijn actief betrokken bij het bevorderen van activiteiten op en rondom de luchthaven. Ook dekken de regionale overheden, zoals ook andere overheden dat doen, de kosten van niet-economische diensten van algemeen belang ("NEDAB"). In dit scenario wordt een groei voorzien van circa 100.000 tot 200.000 passagiersbewegingen, neemt de maatschappelijke waarde van de luchthaven toe met € 30 tot € 54 miljoen, en de werkgelegenheid neemt met netto 75 tot 136 (incl. indirect voorwaarts 221) arbeidsplaatsen toe¹. Dit beleidsalternatief vraagt om een totale financiële dekking van € 46 miljoen, gemiddeld € 4,6 miljoen per jaar. Door een positieve exploitatie kan, naar verwachting na vijf jaar, een deel van de financieringsbehoefte zelf door GAE NV zelf gedragen worden en gezien de positieve houding in deze van de NOM en VNO-NCW Noord is een (voorwaardelijke) private bijdrage aan het Foreign Visitors Fund denkbaar.

De maatschappelijke waarde en de relevantie van de luchthaven voor het Noorden wordt vergroot door de activiteiten op de luchthaven actief te stimuleren. Dit vraagt om een actieve publieke betrokkenheid en financiële ondersteuning. Door GAE NV te splitsen in een publiek luchthaven ontwikkelingsbedrijf (LOM) en een private luchthaven exploitatiebedrijf (LEM) wordt een meer directe publieke sturing mogelijk. Door het maken van prestatieafspraken neemt de sturing op de LEM toe. Daarnaast faciliteert deze structuur een mogelijke toekomstige deelname van één of meerdere commerciële partijen in de LEM.

Samenvatting kenmerken en effecten beleidsalternatieven

| Recreatie | Vakantievluchten | Toegangspoort Noorden |
|--|--|--|
| <i>Afbouwen</i> | <i>Continueren</i> | <i>Investeren</i> |
| General Aviation / mogelijk staken van luchtvaartactiviteiten | Lufthansa Scenario: Negative Growth ² | Lufthansa Scenario: Moderate of Substantial Growth |
| <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, • LCC ontwikkelen • City-break markt • Investeren in brandweerkazerne, terminal • Routeontwikkelingsfonds |
| 2026: geen passagiersbewegingen | 2026: 139.000 passagiersbewegingen | 2026: 327.000 tot 407.000 passagiersbewegingen |
| <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 |

¹ Er is geen zekerheid over de toename van het vervoer, maar de komst van de twee dagelijkse lijndienst naar Kopenhagen bevestigt de visie van Lufthansa Consulting dat deze volumetoename, en daarmee minimaal het *moderate growth* scenario, bij een actief stimuleringsbeleid reëel is. In de MKBA is geen rekening gehouden met de additionele economische effecten van inkomend toerisme.

² Lufthansa Consulting heeft aangegeven dat het *negative growth* scenario het meest reële is bij dit alternatief.

| vestigingsklimaat | | |
|--|---|--|
| MKBA: negatief € 89 miljoen | MKBA: negatief € 51 miljoen | MKBA: positief € 30 tot € 54 miljoen |
| 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 |
| 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 |

Bron: InterVISTAS op basis van Lufthansa (2016), Stratagem (2016), ECORYS (2016) en Nysingh (2016)

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

Nota Bene: hier is geen rekening gehouden met additionele kosten voor luchtverkeersleiding

Beoordeling door InterVISTAS Consulting

De resultaten van de extern uitgevoerde analyses geven een goed en getrouw beeld van de markt- en beleidscontext waarbinnen de luchthaven zich ontwikkelt en de maatregelen die nodig zijn om groei van het passagiersverkeer te bevorderen. Groei is alleen mogelijk wanneer gekozen wordt voor het beleidsalternatief *investeren*. In het alternatief *continueren* worden geen middelen beschikbaar gesteld om verkeer aan te trekken of te behouden. Het passagiersverkeer op de luchthaven zal derhalve afnemen. Daar de luchthaven structureel verliesgevend is, blijft de langere termijn toekomst onzeker. *Afbouwen* leidt tot een groot maatschappelijke verlies voor het Noorden, met name in termen van reistijdverliezen, werkgelegenheid en het noordelijke vestigingsklimaat. Bij sluiting van de luchthaven gaat een unieke voorziening, voor het Noorden, verloren maar komt 200 hectare vrij voor herbestemming.

De start van de dag-rand lijndienst op Kopenhagen laat zien dat verdere marktgroei op GAE in een nieuw segment vanuit de markt mogelijk is. Om die groei te ondersteunen, is gezien de afnemende liquiditeitspositie van de vennootschap en de komende concurrentie vanuit Lelystad Airport, besluitvorming over financiering, op zeer korte termijn, bepalend voor de toekomst van de luchthaven.

Een wijziging van het bestuursmodel naar een LEM-LOM geeft de mogelijkheid meer directe sturing te geven aan de groeiontwikkeling op basis van prestatieafspraken met de LEM, een borging en zekerstelling van eigendom in de LOM en een sterkere publieke betrokkenheid in de LOM die integratie met de omgeving beter kan faciliteren.

HOOFDSTUK 1 – Inleiding

In juni 2015 is door de directie, Raad van Commissarissen en aandeelhouders van Groningen Airport Eelde NV (“GAE NV”) gesproken over het perspectief van de ontwikkeling van de luchthaven op de middellange termijn. De basis voor dit gesprek vormden de afwijking van de ontwikkelprognoses voor de luchthaven in relatie tot het voorziene groeipad binnen het Strategisch Plan 2013-2023 ‘Groningen Airport Eelde – Werelden Verbinden’ en de afnemende liquiditeitspositie van de vennootschap.

De ontwikkeling van de luchthaven speelt zich af binnen een veranderende en turbulente omgeving. Er vinden structurele veranderingen plaats op de luchtvaartmarkt, waarbij over de gehele linie de competitie toeneemt en een neerwaartse druk op de tarieven ontstaat. Daarnaast zal Lelystad Airport in 2018 open gaan als satelliet voor Schiphol en heeft Eindhoven Airport haar capaciteit flink weten uit te breiden. De voormalige vliegbasis Twente heeft de ambitie een ‘*technology base*’ te worden gecombineerd met recreatief verkeer en business jets. Ten slotte hebben diverse ontwikkelingen op het wereldtoneel hun weerslag op de luchtvaart en daarmee ook op de ontwikkeling van de luchthaven.

Historisch kent de exploitatie van de luchthaven Groningen jaarlijks een tekort. Hoewel door het bestuur van GAE NV steeds is gewerkt aan reductie hiervan, is het niet binnen afzienbare termijn te verwachten dat een break-even situatie wordt bereikt. Daarnaast is op korte termijn een beperkt aantal investeringen nodig om de infrastructuur op peil te brengen in lijn met regelgeving en kwaliteitseisen zoals die worden gesteld door de markt. Bij ongewijzigd beleid heeft de Raad van Commissarissen in 2015 aangegeven dat er onzekerheid ontstaat over de toekomst van GAE NV en daarmee over de continuïteit van de luchthaven.

Tegen deze achtergrond hebben de colleges van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen alsmede de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo begin januari 2016 besloten vanuit hun rol als aandeelhouder een strategische verkenning naar het toekomstperspectief van Groningen Airport Eelde uit te voeren. Het vastgestelde procesplan³ vermeldt als doel het in beeld brengen van strategische beleidskeuzes ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de luchthaven op de middellange termijn. Daarbij gaat het om een periode van ten minste 10 jaar, vertaald in de periode 2017-2026. De hoofdvraag die daarbij is gesteld, luidt:

Welke strategische beleidskeuzes liggen voor met betrekking tot de bevordering van de continuïteit van Groningen Airport Eelde NV en de luchthavenontwikkeling op de middellange termijn?

Conform het procesplan zijn op basis van extern onafhankelijk onderzoek diverse rapportages opgesteld ter onderbouwing van de beleidskeuzes. Het betreft:

1. Een analyse van de luchtvaartmarkt en in het bijzonder het passagierspotentieel (door Lufthansa Consulting GmbH);
2. Een analyse van het business model van GAE NV (door Stratagem Strategic Research BV);
3. 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);
4. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (door ECORYS Nederland BV & Adecs Airinfra BV).

In aanvulling daarop is aan de NOM en VNO-NCW Noord gevraagd om het draagvlak voor de luchthaven onder bedrijven en andere belanghebbende organisaties inzichtelijk te maken, en is door Nysingh Advocaten een advies opgesteld omtrent diverse juridische aspecten vanuit het ondernemingsrecht en het Europese mededingingsrecht.

³ Procesplan ‘Strategische Verkenning Toekomst Groningen Airport Eelde’, Groningen/Assen/Vries, 5 januari 2016.

HOOFDSTUK 2 – Historische en beleidsmatige context

2.1 Een beknopte geschiedenis

Op initiatief van Haijo Hindriks wordt in 1930 door de gemeenteraad van Eelde besloten op het Hakenkampsveld een vliegerrein aan te leggen. Dit terrein wordt als 'Luchthaventerrein Eelde' op 23 mei 1931 geopend. In 1933 wordt in de stad Groningen de 'N.V. Luchtvaartterrein voor Noord-Nederland' opgericht, waarbij onder meer de gemeenten Eelde, Assen en Groningen en de provincies Groningen en Drenthe tot een deelneming besluiten. Pas in 1951 wordt de basis gelegd voor de huidige burgerluchthaven voor internationaal handelsverkeer met de aanwijzing van Eelde als uitwijkvluchthaven voor Schiphol en het besluit om de Rijksluchtvaartschool (RLS)⁴ op Eelde te vestigen. In 1955 wordt dan ook op voorstel van het Rijk besloten tot oprichting van een nieuwe 'NV Luchthaven Eelde' met als doel *'de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van de luchthaven'*⁵. De provincies Groningen en Drenthe, alsmede de gemeenten Groningen, Assen en Eelde besluiten dan wederom in het kapitaal van de NV deel te nemen en leggen daarmee de basis voor hun betrokkenheid bij het huidige Groningen Airport Eelde NV. Bij de oprichting van de NV Luchthaven Eelde in 1955 wordt afgesproken dat het Rijk 60% van de aandelen krijgt en de regio 40%, waarbij de verliezen worden gefinancierd via de verdeelsleutel 40% (Rijk) en 60% (regionale aandeelhouders). In 1989 wordt de luchthaven omgedoopt tot 'Groningen Airport Eelde NV' en besloten tot een wijziging van de beheersstructuur. Het Rijk krijgt daarbij 80% van de aandelen krijgt en de regio 20%. De bijdrage van de aandeelhouders in de exploitatieverliezen wordt nu gemaximeerd op circa € 1,7 miljoen, waarbij de bestaande verdeelsleutel wat betreft de verdeling tussen Rijk en regio wordt gehandhaafd.

Beëindiging van de deelneming van het Rijk

In 1997 geeft het Rijk te kennen haar betrokkenheid bij de regionale luchthavens in sterke mate te willen terugbrengen en haar deelneming in GAE NV te willen beëindigen⁶. In 2001 sluit het Rijk daartoe een overeenkomst⁷ met GAE NV, waarin onder meer de Rijksbijdrage in de exploitatieverliezen wordt afgekocht met de voorwaarde dat GAE NV de luchthaven tot minimaal 31 december 2015 exploiteert. Daarbij is bestuurlijk de afspraak gemaakt dat de regionale aandeelhouders hun bijdrage in de exploitatieverliezen afkopen door een bijdrage van € 1 miljoen per jaar als vaste kapitaalinjectie (agiostorting) te doen in GAE NV voor de periode 2003-2012. In aanvulling daarop zijn in 2003 door het Rijk met GAE NV en de regio overeenkomsten⁸ gesloten over toedeling van de kosten (subsidie ad € 18,62 miljoen) voor de baanverlenging en de overdracht van de Rijksaandelen per 1 juli 2004. Uitgangspunt daarbij was het Businessplan 2003⁹, waarin een kostendekkende exploitatie in 2015 werd geprognostiseerd. In de overeenkomst met betrekking tot de aandelenoverdracht is een inspanningsverplichting opgenomen voor de regionale overheden, niet begrensd in tijd, om de instandhouding van de luchthaven door aanwending van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden, zoveel mogelijk te bevorderen¹⁰.

Baanverlenging

In het ontwerp van het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL), zoals in 1979 door het Ministerie van Verkeer & Waterstaat gepubliceerd, is voor het eerst aangegeven dat 'er voor de luchthaven Eelde

⁴ In 1991 koopt de KLM de Rijksluchtvaartschool en vanaf dan spreekt men over KLM Luchtvaartschool en later KLM Flight Academy.

⁵ De oprichting is geregeld via de Wet houdende de oprichting van naamloze vennootschappen voor luchtvaartterreinen Eelde, Zuid-Limburg en Texel d.d. 21-12-55, Staatsblad 622.

⁶ Nota Regionale-luchthavenstrategie, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 230, nrs. 1-2.

⁷ Overeenkomst Beëindiging subsidierelatie Staat / Groningen Airport Eelde NV, 12 december 2001.

⁸ Overeenkomst tot koop en verkoop van aandelen in het kapitaal van Groningen Airport Eelde NV en de Overeenkomst inzake baanverlenging en waarde luchthaventerrein, 16 december 2003.

⁹ Groningen Airport Eelde NV, *Businessplan 2003 Groningen Airport Eelde NV - Way to go!*, Eelde, oktober 2003.

¹⁰ Zie ook Nysingh Advocaten, *memo referentie 222032/JL*, Zwolle, september 2016.

rekening moet worden gehouden met een verlenging van de baan in zuidwestelijke richting van 500 meter'. In 1988 wordt het SBL¹¹, met de opgave baanverlenging, door de Tweede Kamer vastgesteld en vervolgens start vanaf 1992 de procedure inzake de 'aanwijzing' op grond van de toenmalige Luchtvaartwet. In 2001 wordt door de Tweede Kamer ingestemd met het zogeheten 'aanwijzingsbesluit' dat als juridische basis dient voor de baanverlenging. Pas in 2012 wordt dit besluit onherroepelijk verklaard door de Raad van State na jarenlange beroepsprocedures. Op 24 april 2013 is de verlengde baan van 2.500 meter officieel in gebruik genomen, acht jaar later dan in het businessplan uit 2003 was voorzien.

2.2 Regionale luchthaven van nationale betekenis

Groningen Airport Eelde is volgens de Wet luchtvaart¹² van *nationale betekenis*. De positie van luchthavens van nationale betekenis is volgens de Luchtvaartnota (2009)¹³ te relateren aan de faciliteiten om groot handelsverkeer te ontvangen. Deze luchthavens leveren verder een bijdrage aan de internationale bereikbaarheid van Nederland en van stedelijke netwerken. In de visie van het Rijk heeft de luchthaven de ruimte om zich verder te ontwikkelen als luchthaven die bijdraagt aan de internationale bereikbaarheid van met name Noord-Nederland. De luchthaven draagt daarmee bij aan de regionale gebiedsontwikkeling, het voorzien in de vraag naar vakantiebestemmingen vanaf Eelde en behoud van opleidingscentrum voor verkeersvliegers¹⁴ (o.a. door aanwezigheid van luchtverkeersleiding). De luchthaven speelt geen rol in het nationale capaciteitsvraagstuk in relatie tot de overloop van internationaal burgerluchtverkeer van Schiphol. Wel wordt in de in 2012 vastgestelde nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)¹⁵ de positie als luchthaven van nationale betekenis wederom bevestigd.

Rijk als bevoegd gezag

Op grond van de Wet luchtvaart is het Rijk het bevoegd gezag voor luchthavens van nationale betekenis en stelt zij per Algemene Maatregel van Bestuur een *luchthavenbesluit* vast voor de luchthaven. Dit besluit bevat bepalingen omtrent het luchtverkeer en de daarvoor benodigde milieugebruiksruimte en reguleert de ruimtelijke beperkingen op en rond de luchthaven verbonden aan de vliegfunctie¹⁶.

In 2008 is de Wet luchtvaart gewijzigd op grond van de Wet Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML, Stb.2009, 561), waarbij een nieuw stelsel van bepalingen voor burgerluchthavens is geïntroduceerd. Om de luchthaven onder dat nieuwe wettelijke kader te brengen, heeft het Rijk op 3 juli 2012 een omzettingsbesluit genomen, waarbij de bepalingen uit het vigerende aanwijzingsbesluit uit 2001 zijn omgezet op basis van de RBML. De wet vereist echter dat de exploitant (GAE NV) een aanvraag indient voor een nieuw luchthavenbesluit, waarmee het hele vergunningskader wordt geactualiseerd. In de wet is 1 november 2014 als datum van orde benoemd en door het bevoegd gezag wordt dan ook druk uitgeoefend op GAE NV om spoedig een aanvraag voor een luchthavenbesluit in te dienen. Het Rijk vereist daarbij een deugdelijke economische onderbouwing van de te vergunnen activiteit op de middellange termijn, waarbij uit wordt gegaan van een periode van ten minste 10 jaren. De exploitant dient daarbij aan te geven en te onderbouwen hoe in de financiering van investeringen en afdekking van eventuele exploitatietekorten is voorzien.

¹¹ Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen, 6 september 1988. De Rijksbijdrage in de exploitatieverliezen en het streven naar een bedrijfseconomisch gezonde situatie op de regionale luchthavens is in het SBL (pag. 13) vastgelegd.

¹² Zie artikel 8.1 lid 3 Wet luchtvaart.

¹³ Ministerie van Infrastructuur & Milieu, *Luchtvaartnota – Concurrerende en duurzame luchtvaart voor een sterke economie*, Den Haag, april 2009. Zie voor GAE met name pag. 71-72.

¹⁴ De aanwijzing als opleidingscentrum voor verkeersvliegers dateert van 1988 en is opgenomen in het voormalige Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL).

¹⁵ Ministerie van Infrastructuur & Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*, Den Haag, 13 maart 2012.

¹⁶ Zie artikel 8.44 en 8.70 Wet luchtvaart en de nadere bepalingen gesteld in het Besluit burgerluchthavens (30 september 2009) en de Regeling veilig gebruik luchthavens en andere terreinen (27 oktober 2009).

Heffingenbeleid luchtverkeersleiding

In 2013 heeft het Rijk per brief¹⁷ aan de Tweede Kamer nieuw beleid aangekondigd inzake het heffingenbeleid voor plaatselijke luchtverkeersleiding, zoals die is voorgeschreven op de luchthavens van nationale betekenis op grond van de Wet luchtvaart. Het voorstel betreft het meer inzetten op een kostentoerekening per luchthaven en derhalve het loslaten van de huidige bekostigingssystematiek per 1 januari 2020¹⁸. Deze gaat uit van een omslag voor alle kosten voor het verlenen van luchtverkeersdiensten op alle luchthavens van nationale betekenis en Schiphol middels een uniform tarief voor de gebruikers van deze luchthavens. Dit betreft het zogeheten *One Group of Airports* systeem. In 2014 heeft een commissie onder leiding van oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant, Paul Rüpp, advies uitgebracht over de wijze waarop die wijziging vorm zou moeten worden gegeven¹⁹. In aanvulling daarop is in 2015/2016 onder regie van het Rijk een marktverkenning nieuw heffingenbeleid²⁰ uitgevoerd voor de luchthavens GAE en Maastricht Aachen Airport (MAA) met als doel onder meer inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden voor het realiseren van kostenbesparingen, innovaties en maatwerk op deze luchthavens. Hoewel er op basis van de marktverkenning kostenbesparingen mogelijk lijken, is meer maatwerk nodig per luchthaven en dient te worden gekeken naar de consequenties voor het geboden luchthavenproduct, waar het dienstverleningsniveau een groot onderdeel van uitmaakt. In mei 2016 heeft Staatssecretaris Dijkema de Tweede Kamer per brief²¹ geïnformeerd dat GAE en MAA meer tijd krijgen om tot een kostenreductie te komen en dat een eventuele systeemwijziging tot een nader te bepalen moment enkele jaren is uitgesteld.

2.3 Regionale luchthavens vanuit Europees perspectief

Eind 2015 heeft de Europese Commissie haar Luchtvaartstrategie voor Europa²² gepubliceerd, waarbij de luchtvaart als 'krachtige motor voor economische groei, werkgelegenheid, handel en mobiliteit' wordt neergezet. De Commissie bouwt daarmee voort op de in 2014 aangenomen richtsnoeren voor steun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen²³. Daarin wordt het belang van benoemd van regionale luchthavens in de bijdrage aan de lokale ontsluiting en regionale ontwikkeling. De Commissie geeft daarbij aan van mening te zijn dat luchthavens en luchtvaartmaatschappijen in beginsel hun eigen exploitatiekosten dienen te dragen, waarbij het gaat om de kosten verbonden aan economische activiteiten zoals de exploitatie van de terminal en de start- en landingsbaan. In 2014 heeft de Europese Commissie zich in het kader van de beoordeling van staatssteunmaatregelen specifiek uitgesproken over GAE²⁴.

“De Commissie is van oordeel dat de voortzetting van de exploitatie van Groningen Airport Eelde de mobiliteit van de burgers van de Europese Unie en de connectiviteit van regio's verhoogt door te voorzien in een toegangspunt voor vluchten binnen de Europese Unie in het noorden van Nederland. Voorts is de voortzetting van de exploitatie van Groningen Airport Eelde bevorderlijk voor de regionale ontwikkeling in het noorden van Nederland. Bovendien dragen de exploitatie en de ontwikkeling van GAE ook bij tot de ontlasting van de luchthaven van Schiphol”.

¹⁷ Tweede Kamer, *Brief Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu – Nieuw heffingenbeleid luchtverkeersleiding*, Kamerstuk 31 936, nr. 232, Den Haag, 5 juli 2013.

¹⁸ RebelGroup Executives BV, *ATC-heffingen tegen het licht – Achtergrond voor herziening Air Traffic Control heffingen en voorstellen voor een inhoudelijke en procesmatige aanpak*, Rotterdam, 5 juli 2013.

¹⁹ RebelGroup Executives BV, *Beleidsadvies Herzieningen Heffingenbeleid Luchtvaart*, Rotterdam, 19 december 2014.

²⁰ RebelGroup Executives BV & MovingDot, *Marktverkenning nieuwe heffingenbeleid*, Rotterdam/Hoofddorp, 25 april 2016.

²¹ Tweede Kamer, *Brief Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu – Luchtvaartbeleid*, Kamerstuk 31 936, nr. 339, Den Haag, 24 mei 2016.

²² Europese Commissie, *Een luchtvaartstrategie voor Europa*, COM(2015) 598, Brussel, 7 december 2015.

²³ Europese Commissie, *Richtsnoeren voor staatssteun aan luchthavens en luchtvaartmaatschappijen*, Mededeling 2014/C99/03, Brussel, 4 april 2014.

²⁴ Europese Commissie, *Steunmaatregel SA.24258 NN 43/2009 – Nederland – Exploitatiesteun ten gunste van Groningen Airport Eelde NV*, C(2014) 2218, Brussel, 9 april 2014.

HOOFDSTUK 3 – Marktpotentieel en verkeersscenario's

3.1 Marktpotentieel

De markt voor groot commercieel verkeer voor de luchthaven is door Lufthansa Consulting²⁵ diepgaand onderzocht op basis van een analyse van de vraag binnen het primaire marktgebied, de positie van bestaande en potentiële concurrenten en een detailanalyse van potentiële routes vanaf de noordelijke luchthaven. Uit de analyse blijkt dat hoewel het primaire marktgebied dunbevolkt is, binnen een 60 minuten reisafstand per auto van de luchthaven grofweg 2 miljoen inwoners in Nederland wonen. Met een gemiddelde vlieggeneigdheid in Nederland²⁶ rond de 1 (1 heen- en terugreis per persoon) komt het aantal retourreizen binnen het primaire marktgebied uit op 2 miljoen passagiersbewegingen. Het secundaire marktgebied (120 minuten reisafstand per auto) is door Lufthansa Consulting buiten beschouwing gelaten: in het westen vanwege de te grote concurrentie met Schiphol en in de toekomst Lelystad Airport en in het oosten omdat dit de Duitse markt betreft en Duitsers een voorkeur hebben voor het vliegen van luchthavens in Duitsland met bij voorkeur eveneens een Duitse luchtvaartmaatschappij. De concurrenten van GAE zijn in Nederland met name de luchthavens van Amsterdam, Eindhoven, Rotterdam en Maastricht (en in de toekomst Lelystad) en in Duitsland de luchthavens van Düsseldorf, Bremen, Münster-Osnabrück en Weeze.

In de routeanalyse zijn vervolgens drie zeer kansrijke marktsegmenten geanalyseerd: zomervakanties, city breaks (stedentrips) en hub feeder verbindingen.

Zomervakanties

Zomervakantiebestemmingen leggen historisch de basis voor het verkeersvolume van de luchthaven. Dit segment wordt gekenmerkt door pieken in de zomermaanden en beperkte vraag in de winter. Vluchten naar deze bestemmingen worden voornamelijk aangeboden via touroperators en door chartermaatschappijen geëxploiteerd. Door concurrentie met low cost maatschappijen is een structurele druk op de markttarieven ontstaan. Traditionele routes vanuit Groningen zijn bestemmingen in Griekenland, Turkije, de Canarische Eilanden en de Balearen in Spanje. Deze markt toont een stabiel passagiersvolume, met een groei van ongeveer 10% over de afgelopen zes jaar. Een vergelijkbaar beeld is waarneembaar bij concurrerende luchthavens. In de afgelopen periode is een aantal populaire zomervakantiebestemmingen beïnvloed door politieke onrust en instabiliteit, zoals Griekenland (bijv. Kos), Turkije, Egypte (bijv. Sharm El Sheikh) en Tunesië (Djerba). Deze markten bieden echter op middellange tot lange termijn, zodra de lokale veiligheid verbetert, een aanzienlijk marktpotentieel. Groeimogelijkheden op korte termijn zijn nieuwe bestemmingen in Spanje (Malaga, Alicante, Ibiza), Italië (Catania, Bari), Marrakesh, Malta en Split (Kroatië). Door op deze steden twee of drie keer per week te vliegen kan de luchthaven, mits de tarieven concurrerend zijn, een relevant marktaandeel behalen en verdedigen.

City breaks (stedentrips)

City break bestemmingen zijn reizen naar Europese steden met culturele, historische en architecturale attracties die toeristen meestal boeken voor een week of weekend. Ze worden voornamelijk bediend door low cost carriers. Dit segment is sinds de baanverlegging met wisselend succes ontwikkeld op GAE en wordt thans nog beperkt bediend. Concurrerende luchthavens zijn er, met een agressief prijsbeleid, in geslaagd om deze gestaag groeiende vraag goed te dienen. Lufthansa Consulting geeft aan dat een achttal bestemmingen duidelijk potentieel hebben, te weten: Praag, Lissabon, Berlijn, Porto, Boedapest, Boekarest, Barcelona en Rome.

²⁵ Lufthansa Consulting, *Strategic exploration of the future of Groningen Airport Eelde - Passenger aviation market and transport forecast analysis*, Frankfurt, maart 2016.

²⁶ Uit de analyse van Lufthansa Consulting blijkt Noord-Nederland niet significant van dit gemiddelde af te wijken.

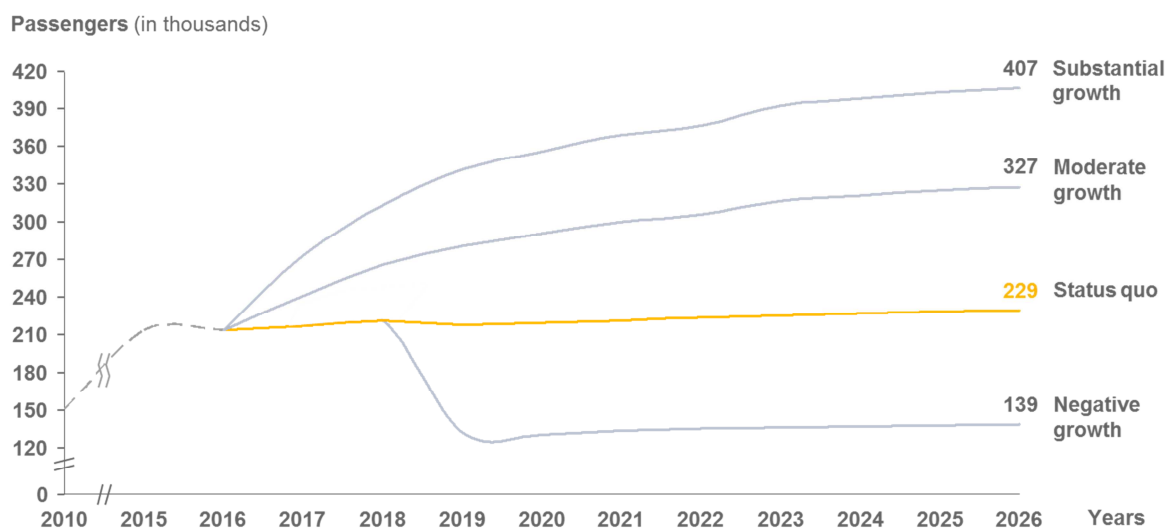
Hub feeder verbindingen

Een verbinding met een hubluchthaven schept een aanzienlijk potentieel voor passagiers om een reis op GAE te beginnen en te beëindigen. Via het netwerk van de hub, gekenmerkt door een groot aantal frequenties, kunnen diverse verbindingen worden aangeboden in Europa, maar ook bijvoorbeeld Noord-Amerika en het Verre Oosten. Lufthansa Consulting onderschrijft de inspanning van GAE NV die gericht zijn op het duurzaam tot stand brengen van een verbinding met Kopenhagen, vanwaar een breed scala aan bestemmingen in Europa, Noord-Afrika, het Midden-Oosten, Noord-Amerika en Zuidoost-Azië kan worden aangedaan. In aanvulling op Kopenhagen zijn verbindingen met Europa's grootste hubnetwerk in Istanbul en groeihub München mogelijk.

3.2 Verkeersscenario's

Lufthansa Consulting is gevraagd om op basis van de marktvraag, de concurrentiepositie en een detailanalyse naar de haalbaarheid van potentiële routes, vier realistische scenario's op te stellen voor de ontwikkeling van de passagiersmarkt op de luchthaven. Deze zijn weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 - Verkeersscenario's



Bron: Lufthansa Consulting (2016)

Nota Bene: hier is gemodelleerd vanaf 2016 omdat slechts t/m 2015 gerealiseerde exploitatiecijfers beschikbaar waren.

Lufthansa Consulting komt tot de conclusie dat het noorden een relatief autonoom verzorgingsgebied heeft en dat het bestuur van GAE NV het maximale heeft gerealiseerd met de haar beschikbare middelen. De luchthaven kan in potentie drie commerciële marktsegmenten bedienen: hubverbindingen (zoals Kopenhagen) die bijdragen aan verbetering van de internationale bereikbaarheid, low cost carriers voor city breaks (stedentrips) en het zomervakantieverkeer uitgevoerd door met name chartermaatschappijen. Daarbij wordt als randvoorwaarde gesteld dat de luchthaven in staat moet zijn te bieden: concurrerende luchthaventarieven, een efficiënte infrastructuur, een significante ondersteuning in marketingcampagnes en het delen in de opstartkosten van luchtvaartmaatschappijen in nieuw te ontwikkelen routes.

De kenmerken van de verkeersscenario's van Lufthansa Consulting zijn weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 1 - Kenmerken verkeersscenario's

| Negative growth | Status quo | Moderate growth | Substantial growth |
|--------------------|--------------------|---------------------------|-----------------------|
| • Geen additionele | • Geen additionele | • Beperkte investering in | • Luchthaven heeft de |

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>inspanning voor het aantrekken van routes</p> <ul style="list-style-type: none"> Lelystad trekt routes weg en enkele charters wijken uit Low Cost Carriers worden niet aangetrokken Geen verbindingen met hubs Natuurlijke groei is onvoldoende om weggevallen routes te compenseren Minimum niveau van verkeer blijft actief | <p>inspanning voor het aantrekken van routes</p> <ul style="list-style-type: none"> Meeste charter vluchten en routes blijven bestaan Touroperators blijven kiezen voor GAE Verkeersontwikkeling blijft natuurlijke trend volgen met vooral charterverkeer en beperkt lijnverkeer Risico op verlies van lijnverkeer | <p>marketing activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> Deze investering is gericht op een hub verbinding óf het aantrekken van LCC's Een hubverbinding verbindt de regio met lange-afstandsbestemmingen, terwijl de LCC's inspelen op de city-break markt (stedentrips) | <p>volledige steun van aandeelhouders en de regio</p> <ul style="list-style-type: none"> Hogere investeringen in routeontwikkeling en marketing Actieve rol voor GAE NV op gebied van airline marketing Ontwikkeling van een hubverbinding én opening van LCC markt, plus positieve ontwikkeling op de charter markt |
| In 2026: 139.000 Passagiers | In 2026: 229.500 Passagiers | In 2026: 327.000 Passagiers | In 2026: 407.000 Passagiers |

Bron: Lufthansa Consulting (2016)

Lufthansa Consulting concludeert dat wanneer de luchthaven voldoende middelen ter beschikking krijgt om routes te ontwikkelen en te ondersteunen het *moderate growth* scenario de meest reële verkeersprognose is. Indien er geen extra inspanningen worden geleverd om routes te ontwikkelen, zal waarschijnlijk een tendens ontstaan naar een ontwikkeling volgens het *negative growth* scenario.

3.3 Ontwikkeling luchthavens Lelystad en Twente

Lelystad Airport

Voorzien wordt dat in 2018 groot commercieel verkeer zal gaan vliegen vanaf Lelystad Airport en bij opening de concurrentie zal aangaan. Lufthansa Consulting heeft becijferd dat dit een effect zal hebben op 38,7% van het primaire marktgebied van de luchthaven. Het Ondernemingsplan Lelystad Airport²⁷ vermeldt dat Lelystad Airport bedoeld is om zoveel mogelijk het zogenaamde niet-mainport gebonden verkeer te accommoderen als overloop van Schiphol. Dit betreft vooral low cost en chartervluchten naar bestemmingen in Europa en rond de Middellandse Zee. In de eerste fase zal de infrastructuur worden ontwikkeld voor maximaal 10.000 vliegbewegingen en circa 1,5 miljoen passagiersbewegingen, waarbij rekening wordt gehouden met een uiteindelijke groei in fasen tot maximaal 45.000 vliegbewegingen en circa 6,7 miljoen passagiersbewegingen. Deze groei moet worden gerealiseerd door een excellente infrastructuur en een sterk pull-beleid met concurrerende tarieven en incentives voor 'first movers'. Volgens Lufthansa Consulting wordt Lelystad Airport daarmee een concurrent *met uitzondering van het hub feeder segment*. In het segment van de zomervakantie- en low cost vluchten zal de actieve pullstrategie van Lelystad ervoor zorgen dat de tarieven gaan dalen en een incentiveprogramma nodig is om het marktaandeel vast te houden en bestemmingen aan te trekken. Vooral in het chartersegment voorspelt Lufthansa Consulting het beëindigen van tussenlandingen en het risico bestaat dat de grootste maatschappij, Transavia, een aanzienlijk deel van het verkeer naar Lelystad verplaatst of mogelijk zelfs uitsluitend vanaf Lelystad gaat vliegen. Verwacht wordt dat andere chartermaatschappijen (zoals Corendon, TUI) het verlies daarvan gaan opvangen.

Twente Airport - Technology Base Twente

In 2003 besloot het Rijk tot sluiting van de voormalige vliegbasis Twente, waarna het militair gebruik op 1 januari 2008 is beëindigd. Om het verlies aan werkgelegenheid te compenseren, besloten de provincie Overijssel en de gemeente Enschede eind 2009 tot realisatie van een commerciële burgerluchthaven. Medio 2014 hebben de provincie Overijssel en de gemeente Enschede besloten deze inspanning te staken. Daarop is een commissie ingesteld die het volgende advies heeft uitgebracht: *“Maak van de luchthaven Twente een iconische internationale ontwikkel-, demonstratie- en productiezone voor «Advanced Materials and*

²⁷ Schiphol Groep, *Ondernemingsplan Lelystad Airport*, Amsterdam, maart 2014.

Manufacturing»: Technology Base Twente”. De bestaande start- en landingsbaan wordt daarbij behouden als uniek bezit voor de Technology Base Twente, waarbij ook ruimte ontstaat voor bedrijvigheid gerelateerd aan de luchthaven (bijvoorbeeld activiteiten op het gebied van Maintenance, Repair en Overhaul: MRO) en voor General en Business Aviation²⁸. Provinciale Staten van Overijssel en de gemeenteraad van Enschede hebben eind 2014 met dit advies ingestemd. Daarnaast zijn medio 2016 door de provincie Overijssel een gebiedsvisie²⁹ en ontwerp-luchthavenbesluit³⁰ vastgesteld die het kader bieden voor de ontwikkeling van Technology Base Twente en gebruik van de luchthaven op basis van 10.000 zweefvliegbewegingen en circa 20.000 vliegbewegingen. Met deze invulling ontwikkelt Twente Airport zich niet als concurrent.

²⁸ Advies Commissie van Wijzen, *Technology Base Twente*, Zwolle/Enschede, 30 oktober 2014.

²⁹ Provincie Overijssel, *Gebiedsvisie Technology Base Twente*, Zwolle, 19 april 2016.

³⁰ Provincie Overijssel, *Ontwerp-Luchthavenbesluit Twente Airport*, Zwolle, mei 2016.

HOOFDSTUK 4 – Luchthavenexploitatie

4.1 Liquiditeitspositie van de vennootschap

Uit het Jaarverslag 2015 van GAE NV³¹ blijkt dat het totaal aan liquide middelen van de vennootschap per 31-12-2015 een omvang heeft van circa € 7,1 miljoen. Vanuit het DBFM-contract gesloten ten aanzien van de baanverlenging is er sprake van een resterende verplichting aan aannemerscombinatie PASE van € 2,5 miljoen. Stratagem (2016) heeft op basis van de prognose van het verlies voor 2016 aangegeven te verwachten dat de vrije liquiditeit van de vennootschap eind 2016 zal uitkomen op € 3,1 miljoen. De meest recente verwachting van GAE NV gaat uit van een vrije liquiditeit eind 2016 van € 3,4 miljoen³². In 2015 heeft de Raad van Commissarissen de ondergrens qua liquiditeit vastgesteld op € 2,4 miljoen. Dit betreft het minimumniveau waarop de vennootschap nog kan voldoen aan haar korte termijn verplichtingen. Indien de gerealiseerde en begrootte resultaten vergelijkbaar met 2015 en 2016 ook in de komende jaren worden bereikt, dan wordt in 2017 deze grens bereikt.

4.2 Kern van de luchthavenexploitatie

Stratagem Strategic Research (Stratagem, 2016) heeft een analyse uitgevoerd naar het business model van GAE NV, kortweg bestaande uit het exploitatie-, service en bestuursmodel³³. Daaruit blijkt dat GAE NV een aanhoudend jaarlijks tekort op de exploitatie van de luchthaven kent. Dit tekort ligt tussen de € 1,0 en 1,5 miljoen per jaar. Voor de nabije toekomst is geen verbetering te verwachten aangezien de luchthavengelden versterkt onder druk staan onder andere door de ontwikkeling van Lelystad Airport. Verlaging van de luchthaventarieven is nodig om vluchten en daarmee passagiers vast te houden en nieuwe vluchten, luchtvaartmaatschappijen en bestemmingen aan te trekken. Er is op dit moment vanwege het gebrek aan operationele liquiditeit weinig ruimte voor GAE NV om met deze marktontwikkelingen mee te gaan. Ook ontbreekt de financiële ruimte voor noodzakelijke investeringen. Op korte termijn zijn investeringen nodig voor de huisvesting van de brandweer en de uitbreiding en verbetering van de passagiersterminal. Deze voldoen niet meer aan de eisen vanuit regelgeving en internationale standaarden. Ten slotte blijkt uit een benchmark met concurrerende luchthavens dat de luchthaven op dit moment veel duurder is dan haar concurrenten en blijkt sprake van een ongelijk speelveld als het gaat om bekostiging van diensten in het kader van beveiliging en luchtvaartveiligheid.

GAE NV wordt door de regionale overheden actief “op afstand” bestuurd. De dagelijkse uitvoering is in handen van het management van GAE NV. Toezicht wordt gehouden door de Raad van Commissarissen. Het sturingsbeleid is de afgelopen jaren vooral gefocust geweest op het beperken van het exploitatietekort en de realisatie van de baanverlenging. Op het gebied van marketing en ‘business development’ dient daardoor een duidelijke inhaalslag te worden gemaakt, waarmee de exploitant recentelijk is gestart ten aanzien van de lijndienst naar Kopenhagen. Het besturingsmodel geeft onvoldoende prikkels aan de exploitant om het maatschappelijke en economisch rendement van de luchthaveninfrastructuur te vergroten.

4.3 Exploitatiescenario's

Uit het onderzoek van Stratagem blijkt dat de luchthaven efficiënt en doelmatig wordt beheerd en dat er geen direct voor de hand liggende reductie in operationele kosten mogelijk is. Dit komt door de structuur waarbij, ingegeven door regelgeving, de kosten voor 90% vast zijn en de inkomsten juist in hoge mate variabel. Daarbij komt dat naarmate de luchthaven minder verkeer heeft, de volatiliteit van de resultaten toeneemt en

³¹ Groningen Airport Eelde NV, *Jaarverslag 2015*, Eelde, 2016.

³² Groningen Airport Eelde NV, *Briefontwikkeling verkeer en vervoer en financieel resultaat*, 27 september 2016.

³³ Stratagem Strategic Research BV, *Analyse Businessmodel en Exploitatiescenario's*, Den Haag, augustus 2016.

de kosten van de infrastructuur per passagiersbeweging hoog zijn door onderbenutting van de infrastructuur.

Om concurrerend te worden met andere luchthavens dient GAE NV haar luchthaventarieven substantieel te verlagen naar een marktconform tarief. Dit is alleen mogelijk als de aandeelhouders instemmen met het afdekken van toekomstige verliezen (zoals tot 2013 het beleid was), of structureel, zoals vele andere overheden dat doen, de kosten voor niet-economische diensten van algemeen belang ("NEDAB"), geheel of deels, buiten de exploitatie van de luchthaven houden. Deze NEDAB-kosten zijn volgens de Europese Commissie geen exploitatiekosten, maar kosten voor diensten van algemeen belang die behoren tot uitvoering van de taken van de overheid op het gebied van onder meer veiligheid. Het dekken van deze kosten is dan ook geen staatsteun, en het niet dekken van deze kosten geeft de luchthaven een concurrentienadeel.

Conform de vereisten van het Luchthavenbesluit is door Stratagem gekozen voor een analyse over een relatieve korte tijdschors van 10 jaar waardoor de gemaakte projecties redelijkerwijs uit kunnen gaan van bekend beleid en beperkte technologische ontwikkelingen.

Omdat over de toekomst geen zekerheid is te geven, zijn er volgens Stratagem twee beleidsalternatieven te onderscheiden indien gekozen wordt groot commercieel verkeer op de luchthaven te handhaven: *continueren of investeren*. Wanneer deze gekoppeld worden aan de scenario's van Lufthansa Consulting geeft dit een zestal scenario's voor de luchthavenexploitatie zoals in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2 – Exploitatiescenario's met groot commercieel verkeer

| Continueren | | Investeren | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Negative Growth | Status Quo | Negative Growth | Status Quo | Moderate Growth | Substantial Growth |
| 2026: 139.000 Passagiers | 2026: 229.500 Passagiers | 2026: 139.000 Passagiers | 2026: 229.500 Passagiers | 2026: 327.000 Passagiers | 2026: 407.000 Passagiers |
| Luchthaventarieven verlaagd | Luchthaventarieven verlaagd | Luchthaventarieven verlaagd | Luchthaventarieven verlaagd | Luchthaventarieven verlaagd | Luchthaventarieven verlaagd |
| Foreign Visitors Fonds: geen | Foreign Visitors Fonds: geen | Foreign Visitors Fonds: € 10 miljoen | Foreign Visitors Fonds: € 10 miljoen | Foreign Visitors Fonds: € 10 miljoen | Foreign Visitors Fonds: € 10 miljoen |
| Investeringen: <ul style="list-style-type: none"> Renovatie brandweerkazerne € 1,5 miljoen | Investeringen: <ul style="list-style-type: none"> Renovatie brandweerkazerne € 1,5 miljoen | Investeringen: <ul style="list-style-type: none"> Nieuwbouw brandweerkazerne € 2,55 miljoen Upgrade terminal € 3,45 miljoen | Investeringen: <ul style="list-style-type: none"> Nieuwbouw brandweerkazerne € 2,55 miljoen Upgrade terminal € 3,45 miljoen | Investeringen: <ul style="list-style-type: none"> Nieuwbouw brandweerkazerne € 2,55 miljoen Upgrade terminal € 3,45 miljoen | Investeringen: <ul style="list-style-type: none"> Nieuwbouw brandweerkazerne € 2,55 miljoen Upgrade terminal € 3,45 miljoen |
| NEDAB-bijdrage: geen | NEDAB-bijdrage: geen | NEDAB-bijdrage: € 27,5 miljoen | NEDAB-bijdrage: € 30 miljoen | NEDAB-bijdrage: € 30 miljoen ³⁴ | NEDAB-bijdrage: € 30 miljoen |
| Cumulatief resultaat: -€ 27,4 miljoen (negatief) | Cumulatief resultaat: -€ 18 miljoen (negatief) | Cumulatief resultaat -€ 12,5 miljoen (negatief) | Cumulatief resultaat € 0 (break-even) | Cumulatief resultaat € 8 miljoen (positief) | Cumulatief resultaat € 14 miljoen (positief) |

Bron: InterVISTAS op basis van Stratagem (2016)

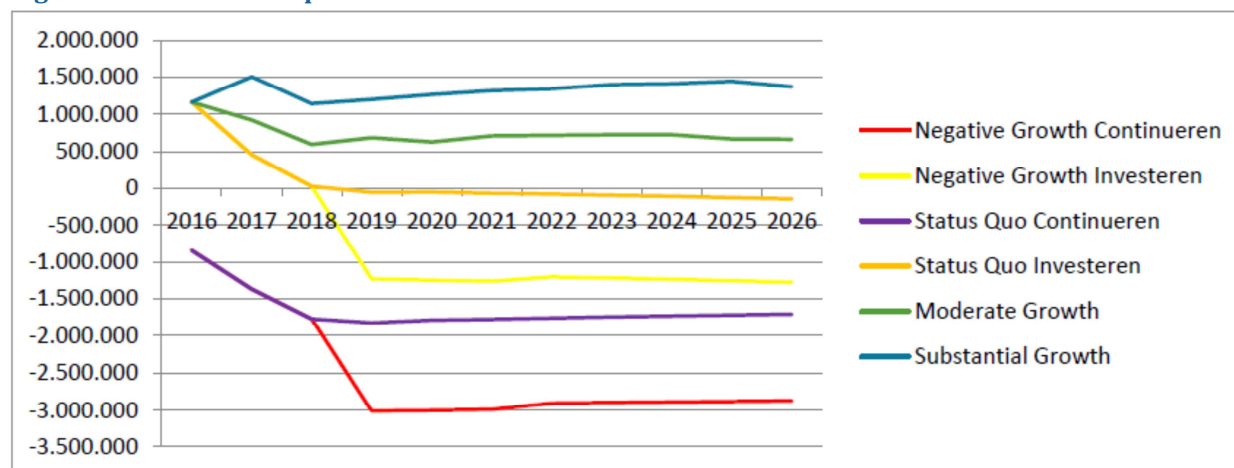
³⁴ Stratagem merkt op dat bij groei van het passagiersverkeer op de luchthaven en een intensieve inzet van het management om te zoeken naar kostenverlagingen efficiencywinsten moeten kunnen worden geboekt. Op basis daarvan kan de NEDAB-bijdrage in de groeiscenario's worden gemaximeerd op € 30 miljoen. Bij het scenario *moderate growth* gaat het om een besparing van circa € 3 miljoen en bij *substantial growth* om € 5,4 miljoen.

In beide beleidsalternatieven zijn de luchthaventarieven substantieel verlaagd naar een niveau vergelijkbaar met omliggende luchthavens. Deze tariefreducties komen ten laste van het exploitatieresultaat in het alternatief *continueren*. Bij het alternatief *investeren* worden NEDAB-kosten buiten de exploitatie gefinancierd. Ook is rekening gehouden met een aantal noodzakelijk investeringen om de luchthaveninfrastructuur op orde te brengen c.q. te houden. In de optie *continueren* is een verbouwing van de huidige brandweerkazerne nodig om deze weer te laten voldoen aan de wettelijke minimumeisen op het gebied van brandveiligheid, milieu en arbeidsomstandigheden. Hiervoor is € 1,5 miljoen begroot en wordt er verder niet geïnvesteerd.

In de optie *investeren* krijgt de brandweer een geheel nieuw onderkomen op een beter gelegen locatie, waardoor additionele operationele efficiencyvoordelen kunnen worden bereikt. De kosten hiervan zijn begroot op € 2,55 miljoen (dit zijn NEDAB kosten). Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat de huidige terminal niet aan de IATA-richtlijnen voldoet voor de afhandeling van het vliegverkeer in de piekuren. Een upgrade in de vorm van uitbreiding van de capaciteit en kwaliteitsverbetering zijn noodzakelijk om een aantrekkelijk product te kunnen bieden aan luchtvaartmaatschappijen. De nodige investeringen zijn op € 3,45 miljoen geraamd.

Daarnaast heeft Lufthansa Consulting nadrukkelijk aanbevolen om een fonds op te zetten voor het ontwikkelen en behouden van routes. Daarbij is een richtbedrag meegegeven van afgerond circa € 1 tot 2,5 miljoen per jaar. In het beleidsalternatief *investeren* is daarom voorzien in een publieke investering van € 10 miljoen³⁵ in een 'Foreign Visitors Fonds' voornamelijk bedoeld om zakelijk en recreatief inkomend verkeer naar Noord-Nederland te stimuleren en routemarketing te ondersteunen. Dit instrument draagt tevens bij aan vergroting van marktregie. Hoewel het fonds primair bedoeld is om de ontwikkeling van verbindingen vanaf de luchthaven te ondersteunen, is het doelbereik van het fonds verbreed door deze los te koppelen van de exploitatie van de luchthaven. Hierdoor wordt het ook mogelijk andere publieke en private partijen mee te laten investeren in de bereikbaarheid van het Noorden. Het fonds krijgt daarmee een revolverend karakter met een maximale multiplier voor Noord-Nederland. De elementen in het alternatief *investeren* hebben een verbindend karakter en betreffen maatregelen die alleen wanneer zij samen worden uitgevoerd het beoogde effect kunnen bereiken. In de figuur hieronder zijn de exploitatiescenario's voor GAE weergegeven.

Figuur 2 – Verwachte exploitatiescenario's GAE 2016-2026



Bron: Stratagem (2016)

Nota Bene: hier is gemodelleerd vanaf 2016 omdat slechts t/m 2015 gerealiseerde exploitatiecijfers beschikbaar waren.

³⁵ De hoogte van het bedrag is onder meer afhankelijk van het aantal te ondersteunen routes. Een inschatting is gemaakt van het minimumbedrag dat nodig zal zijn om de beoogde groei aan te jagen.

Figuur 2 laat zien dat de exploitatiescenario's in het beleidsalternatief *continueren* leiden tot een blijvend exploitatieverlies en dat een aanzienlijke structurele bijdrage van de aandeelhouders noodzakelijk blijft om de continuïteit van de luchthaven te borgen. Dit betreft niet alleen de exploitatie, maar ook eventuele toekomstige investeringen. In het beleidsalternatief *investeren* leidt verdere groei van het passagiersverkeer tot positieve kasstromen, waarbij de exploitatie van de luchthaven winstgevend wordt en er voldoende liquiditeit wordt gegenereerd om de operationele investeringen die nodig zijn te bekostigen en om een duurzame reservepositie op te bouwen. Afhankelijk van de mate van groei van het passagiersverkeer en de ontwikkeling van de tarieven wordt verwacht dat de luchthavenexploitant op deze wijze in staat wordt gesteld op termijn een deel van de NEDAB-kosten weer uit eigen middelen af te toppen. Ten slotte zal, gezien de marktverbreding binnen het alternatief *investeren*, de exploitatie ook minder afhankelijk worden van externe schokken.

Stratagem heeft ten slotte een exploitatieraming gemaakt voor het beleidsalternatief *afbouwen*, waarbij GAE NV wordt opgegeven³⁶ en alleen klein recreatief en maatschappelijk verkeer overblijft. In dit alternatief wordt de exploitatie van de luchthaven voor 10 jaar afgekocht, waarbij een tekort is geraamd van circa € 200.000 per jaar. Bij de ontwikkeling van dit alternatief is qua organisatie een benchmark gemaakt met luchthavens als Seppe Airport en Teuge Airport, waarbij is aangenomen dat GAE geen significante nieuwe opbrengsten kan genereren na het vertrek van het groot commercieel verkeer. De conclusie hier is dat een maatschappelijk-recreatieve luchthaven zonder groot commercieel verkeer niet per definitie een positieve exploitatie draait.

4.4 Risico's

Marktontwikkelingen

In een dunbevolkt achterland met nabije concurrenten (zoals Schiphol en Lelystad) is de afhankelijkheid van enkele klanten groot. Het exploitatiebeeld en de winstgevendheid kan daardoor sterk fluctueren, afhankelijk van de beslissing van een luchtvaartmaatschappij om meer of minder vluchten uit te voeren. Dit geeft een inherente onzekerheid aan de prognoses van Lufthansa Consulting en Stratagem. Daarnaast zien we dat naast het internationale treinvervoer ook het internationale busvervoer (bijv. FlixBus) steeds meer een concurrent wordt van de luchtvaart vooral als het gaat om stedentrips. Ook is hierdoor in Nederland een goedkoop alternatief ontstaan voor de trein en de auto om het vervoer van en naar luchthavens te bekostigen.

Beleidswijzigingen

Vanuit het oogmerk dat meer dan 60% van de regionale luchthavens in Europa verliesgevend is, staat de Europese Commissie voor de kleinere luchthavens met minder dan 1 miljoen passagiers enige financiële ondersteuning toe vanwege het belang voor de sociale cohesie en economische ontwikkeling die de luchtvaart genereert. Er is echter geen garantie dat de Europese Commissie haar beleid de komende jaren niet ten nadele van de regionale luchthavens aanscherpt. Ook kan het Rijk besluiten de lasten van centrale overheidsdiensten, zoals luchtverkeersleiding, te verhalen op de regionale luchthavens of overgaan tot de invoering van een ecotaks, hetgeen nadelig uitwerkt op de verkeersvolumes en dus de exploitatie..

Politieke onrust en instabiliteit

Incidentele gebeurtenissen kunnen leiden tot het tijdelijk beëindigen van vluchten op bepaalde bestemmingen, waarbij het vooral gaat om politieke instabiliteit of onveilige situaties. Door de toegenomen terreurdreiging hebben luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld besloten om niet meer te vliegen op traditionele vakantiebestemmingen in Egypte. Het vluchtelingenprobleem in Griekenland heeft geleid tot het tijdelijk schrappen van Kos als bestemming en de politieke onrust in Turkije tot het schrappen van Bodrum.

³⁶ In het alternatief *afbouwen* is de huidige beheersvorm niet meer nodig en zal de NV worden ontbonden en zullen de resterende verplichtingen waar nodig worden afgekocht. De aandeelhouders beëindigen hun deelneming in de huidige NV.

HOOFDSTUK 5 – Toegevoegde waarde voor het Noorden

5.1 Maatschappelijke effecten van een regionale luchthaven

In 2009 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving in een uitgebrachte publicatie over regionale luchthavens diverse maatschappelijke effecten beschreven die samenhangen met de ontwikkeling daarvan³⁷. Zo is de belangrijkste maatschappelijke meerwaarde van vliegen gelegen in de betekenis ervan voor de reiziger. Door het aanbod van reismogelijkheden kan de consument op vakantie, vrienden of familiebezoeken. De zakenreiziger kan zijn klanten benaderen, de wetenschapper naar een congres en de bestuurder naar internationale vergaderingen. De toegenomen reismogelijkheden vormen een belangrijke sociale toegevoegde waarde voor de regio. De door concurrentie dalende tarieven maken vliegen voor een steeds grotere groep Nederlanders bereikbaar, waardoor dit maatschappelijk effect verder wordt versterkt.

Regionale luchthavens dragen daarnaast in belangrijke mate bij aan de werkgelegenheid (direct en indirect) en aan de versterking van het regionale vestigingsklimaat door te zorgen voor een extra pullfactor voor mensen of bedrijven om zich in de regio te vestigen. Dit katalysatoreffect komt voort uit de bijdrage van de luchthaven aan de internationale connectiviteit van de regio³⁸. Ook de mogelijkheden voor inkomend toerisme kunnen zorgen voor additionele bestedingseffecten, wanneer er sprake is van landschappelijke of cultureel-toeristisch aantrekkelijke gebieden. Ten slotte bieden zijn luchthavens ook vaak van maatschappelijk toegevoegde waarde door plaats te bieden aan activiteiten die een maatschappelijke behoefte faciliteren, zoals de uitvoering van donorvluchten en de opleiding van piloten.

Luchtvaart brengt echter ook negatieve aspecten met zich mee. Geluidshinder wordt door de omwonenden als het belangrijkste negatieve aspect ervaren, maar ook milieuemissies en verstoring spelen een rol. De mate daarvan is afhankelijk van de ligging en de hoeveelheid verkeer en bepaalt de ontwikkelingsmogelijkheden van een luchthaven. Daarnaast brengt een luchthaven ruimtebeslag met zich mee. Naast het directe ruimtebeslag, zoals gepaard gaat met elke economische activiteit of verkeersmiddel, is er in de naaste omgeving ook het indirecte ruimtebeslag vanwege de geluidszones en hoogtebeperkingen.

5.2 Overige bemande luchtvaart: general aviation

De luchthaven faciliteert diverse vormen van *general aviation* (GA). In de door Stratagem uitgewerkte exploitatiescenario's is uitgegaan van een volume aan GA van ruim 20.000 vliegbewegingen, waarvan circa 50% bestaat uit lesvluchten. Verder bevat deze categorie klein zakelijk verkeer, maatschappelijk verkeer (bijv. medische vluchten) en recreatief verkeer. Vanwege de conjunctuurgevoeligheid van het segment GA is het aantal vliegbewegingen in de ontwikkelingsprognose constant gehouden. Stratagem geeft aan dat het aantal bewegingen vanuit de GA sinds 2009 fors is gedaald, voornamelijk als gevolg van de economische crisis en het faillissement in 2014 van Stella Aviation en de Dutch Flight Academy als aanbieders van pilotenopleidingen. Daarnaast spelen ook het overaanbod in Nederland en problemen met de financiering van de opleidingen een rol.

Ontwikkeling van general aviation in Nederland

De potentiële ontwikkeling van het segment GA is getoetst aan de ontwikkeling van het segment in Nederland. Buck Consultants (BCI, 2015)³⁹ heeft voor het ministerie van I&M de economische betekenis van GA in Nederland in beeld gebracht en kansen voor regionale luchthavens. Zij voorziet binnen de GA vooral

³⁷ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Regionale luchthavens en economie*, Den Haag/Bilthoven, 2009.

³⁸ Zie ook Airport Council International, *The Economic Impact of European Airports*, Brussel, 2015.

³⁹ Buck Consultants International (BCI), *Economische betekenis van General Aviation in Nederland*, Nijmegen, 25 maart 2015.

kansen vanuit de MRO-markt (Maintenance, Repair, Overhaul), met name op het gebied van de business aviation. Voor de recreatieve en zakelijke markt wordt een redelijk stabiel beeld verwacht. Recreatief en zakelijk vliegen betreft met name regionale markten waarbij regio-specifieke factoren een rol spelen. Voor de luchthavens die geen onderdeel uitmaken van de Schiphol Groep kan een kleine groei ontstaan door de verplaatsing van GA-vluchten vanaf voornamelijk Lelystad Airport. Specifiek voor het lescluster wordt door BCI aangegeven dat het lescluster in Nederland kan profiteren van de groei van het aantal vliegtuigen dat op middellange termijn voorspeld wordt in de prognoses van Airbus en Boeing.

General aviation op Groningen Airport Eelde

Berenschot Consulting (2016)⁴⁰ heeft binnen haar studie naar de maatschappelijke meerwaarde van de luchthaven in beeld gebracht welke mogelijkheden vanuit de markt worden gezien als het gaat om de ontwikkeling binnen het segment general aviation. Daarnaast heeft de NOM in gesprekken met marktpartijen diverse groeimogelijkheden verkend. Het betreft:

- Lesvluchten: de KLM Flight Academy verwacht op termijn een herstel van het aantal lesbewegingen ten opzichte van 2015. Eventueel uit te breiden met vliegsimulatie. Dit ter versterking van de functie als nationaal opleidingscentrum voor verkeersvliegers.
- Business aviation: business vluchten worden momenteel aangeboden door Air Charters Europe en Winged-Dutchmen Aero Service. Verdere groei mogelijk gekoppeld aan grootschalige sportevenementen, bijvoorbeeld Sportclubs, de TT, Festivals, etc. IFR-luchtverkeersleiding en mogelijkheid om te vliegen in de dagranden is van belang.
- Maintenance, Repair, Overhaul en Dealerservice: General Enterprises BV is importeur en dealer van Cirrus-vliegtuigen. Daarnaast voert zij het onderhoud uit voor circa 200 toestellen voor klanten in Europa en het Midden-Oosten. Ook is General Enterprises al jaren het onderhoudsbedrijf voor de KLM Flight Academy en recent, JetLounge met haar Eclipse. Vliegtuigdealer JetLounge is sinds april 2016 op de luchthaven gevestigd en richt zich onder meer op de verkoop van Eclipse-toestellen voor de zakelijke markt in Noordwest Europa.
- Health & Security: vanaf 1 oktober 2016 stationeert UMCG Ambulancezorg haar Mobiel Medisch Team (traumaheli) op de luchthaven. Daarnaast worden ook donorvluchten uitgevoerd vanaf GAE. Het UMCG heeft aangegeven samen met de regio plannen te willen ontwikkelen op het gebied van veiligheid, calamiteiten en ambulante zorg. De beveiligde omgeving van de luchthaven vormt hiervoor de basis.
- Verplaatsing vluchten Lelystad Airport: door de overloop van vluchten van Schiphol naar Lelystad Airport is daar steeds minder ruimte voor GA. Een beperkt deel van deze vluchten zou op GAE terecht kunnen komen.
- Luchtvracht: op grond van in het verleden uitgevoerde analyses en het actuele beeld van de markt wordt voor de traditionele luchtvrachtmarkt weinig tot geen groeipotentieel voorzien. DSV Luchtvracht is als expediteur op de luchthaven gevestigd.
- Recreatieve en overige (maatschappelijke) vluchten: voor dit segment, waarbinnen onder meer de activiteiten van de Northern Netherlands Aero Club (NNAC) en Skyline Aviation BV vallen, wordt een stabiel ontwikkelingsbeeld voorzien.

Op basis van het voorgaande vormt het volume van 20.000 vliegbewegingen binnen het GA-segment een reële conservatieve inschatting, waarbij ten opzichte van 2015 een bescheiden groei is voorzien. Deze groei draagt bij aan een versterking van de maatschappelijke en werkgelegenheidsfunctie van de luchthaven.

5.3 Inzet van onbemande vliegtuigen

In toenemende mate wordt er gebruik gemaakt van onbemande vliegtuigen, ook wel aangeduid als drones of Remote Piloted Aircrafts (RPA). In 2015 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

⁴⁰ Berenschot Consulting, *Groningen Airport Eelde – Onderzoek naar maatschappelijke en economische meerwaarde*, Utrecht, mei 2016.

(WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoek⁴¹ gedaan naar de potentie van drones. Daaruit blijkt dat de productie en ontwikkeling van drones een groot economisch potentieel voor Nederland vormen. Volgens BCI (2015) is zowel het recreatief als het professioneel gebruik van onbemande vliegtuigen sterk gegroeid. Het betreft een nieuwe economische sector waarbinnen het aantal bedrijven exponentieel is toegenomen, blijkend onder meer uit de groei van het aantal leden dat is aangesloten bij brancheorganisatie DARPAS. De markt bevindt zich nog in de beginfase met veel startups, waarbij behoefte is aan testfaciliteiten die nu nog beperkt worden geaccommodeerd. Groei van de sector is verbonden aan toepassingen in andere sectoren, zoals onderhoudsinspectie van chemische installaties en vastgoedobjecten, inmeten van kadastrale gebieden, beveiliging van terreinen, hulpdiensten, landbouwinspecties en logistieke pakketdiensten.

Onbemande vliegtuigen op Groningen Airport Eelde

De voormalige staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur & Milieu heeft medio 2015 de optie geponeerd om een testcentrum voor drones te ontwikkelen op Groningen Airport Eelde en inmiddels is er ook vanuit de markt interesse voor een dergelijke ontwikkeling. Kansen worden daarbij vooral gezien op het gebied van maatschappelijke vluchten (inspectie, ambulans transport, etc.) en de verzorging van regionaal pakketvervoer (zie ook Berenschot 2016). Op grond van de huidige regelgeving⁴² is het beroepsmatig vliegen met drones in principe niet toegestaan in het gecontroleerde luchtruim (CTR) van Eelde en voorts dient te worden gevlogen binnen het zicht van de piloot. De basis hiervoor vormt het belang van het garanderen van de vliegveiligheid. Evenwel gaan de ontwikkelingen in deze sector snel en vindt voortdurend aanpassing van de regelgeving plaats. In dat kader zou in overleg met het Rijk en in het bijzonder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kunnen worden verkend of en onder welke voorwaarden er mogelijkheden zijn om in de toekomst met drones beroepsmatig te vliegen binnen het CTR van Eelde, aansluitend op andere activiteiten op of in de omgeving van de luchthaven. Vanwege de onzekerheid van de mogelijkheden en de verwachte geringe bijdrage aan de luchthavenexploitatie is dit segment in de prognose van de luchthavenexploitatie niet meegenomen.

5.4 De luchthaven als schakel in de noordelijke economie

Berenschot Consulting (2016) heeft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de luchthaven, aanvullend op de transferfunctie voor passagiers, een bijdrage levert of zou kunnen leveren aan de economie van het Noorden en de maatschappelijke opgaven waaraan door Noord-Nederland wordt gewerkt. Daarbij concludeert Berenschot dat de luchthaven intrinsieke waarde heeft voor de regio en dat met een gezamenlijke aanpak de reeds bestaande economische en maatschappelijke meerwaarde verder kan worden vergroot. Op dit moment is het aanbod van zakelijke vluchten (nog) beperkt, evenals de bijdrage aan innovatie en de rol als standplaats voor hulpdiensten. Het opleidingscentrum heeft potentieel dankzij de luchtverkeersleiding maar verliest de laatste jaren in betekenis. De luchthaven heeft volgens Berenschot ten principale dat wat nodig is maar heeft haar potentieel nog niet weten te benutten. Een duidelijke visie, regie en lange termijn commitment voor wat de betreft de ontwikkeling van de luchthavenfunctie van aandeelhouders en andere betrokken partijen is nodig om de economische en maatschappelijke kansen te realiseren⁴³.

Thematische ontwikkelfocus

Op basis van de uitgevoerde analyse, waaronder gesprekken met marktpartijen, wordt door Berenschot geadviseerd om de ontwikkeling van de luchthaven, in aanvulling op de transferfunctie, te focussen op vier

⁴¹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Een verkennend onderzoek naar gebruik van onbemande vliegtuigen*, Den Haag, 2015.

⁴² Regeling op afstand bestuurbare luchtvaartuigen, Staatscourant 2015-12034.

⁴³ De bevindingen van Berenschot Consulting zijn gelijklopend aan die van Lufthansa Consulting. Evenwel heeft het commitment voor de lange termijn hier betrekking op de luchthavenfunctie en niet per se Groningen Airport Eelde NV als vennootschap.

kansrijke thema's die aansluiten bij de sterke punten van het Noorden en de maatschappelijke en economische opgaven die in de regio geïdentificeerd en herkend worden:

- **Energie & Duurzaamheid:** de luchthaven fungeert als testlocatie voor duurzame technologie, waarbij wordt samengewerkt met het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) en binnen het door GAE NV opgerichte Europese samenwerkingsverband van luchthavens 'Green Sustainable Airports'. Dit heeft in 2013 geleid tot een duurzame aanleg van de verlengde start- en landingsbaan en de toepassing van een innovatief LED-verlichtingssysteem. Ook is door GAE gewerkt aan verlaging van emissies en benodigde brandstof door toepassing van glijvluchten. Ten slotte wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een energielandgoed op de luchthaven met als belangrijke kern de ontwikkeling van een zonnepark door Groenleven Zonneparken Nederland. De luchthaven zou zich verder kunnen ontwikkelen als showcase voor duurzaamheid in samenwerking met Energy Valley. Naast economisch potentieel draagt deze ontwikkeling ook bij aan vermindering van de omgevingsbelasting.
- **Health:** vanaf 1 oktober 2016 zal de traumaheli van het UMCG gevestigd zijn op de luchthaven. Het UMCG heeft aangegeven samen met de regio plannen te willen ontwikkelen voor de realisatie van een cluster op het gebied van veiligheid, calamiteiten en ambulante zorg. Daarbij dient aansluiting te worden gezocht met het regionale health cluster in Groningen zodat meerwaarde ontstaat.
- **Inbound toerisme:** inkomend toerisme biedt kansen, zowel in termen van de luchthavenexploitatie als de economische spin-off voor de regio. Uitbreiding van de pullfactor van de regio kan ontstaan door gecoördineerde inzet op regiomarketing en -branding in het buitenland en een betere koppeling van bestaande evenementen aan de luchthaven. Regie vanuit de regio is hiervoor vereist.
- **Toepaste innovatie:** dit thema is vooral kansrijk als ondersteuning aan de drie andere thema's. Een goed voorbeeld is de samenwerking met het NLR op het gebied van luchtverkeersleiding op afstand. De aanwezige ruimte in de lucht en op de grond in combinatie met de hoge veiligheidseisen maken de luchthaven een ideale plaats voor vormen van toegepaste innovatie. Om die kansen te benutten is onder leiding van de Hanzehogeschool in 2014 het Living Lab Groningen Airport Eelde opgericht.

De door Berenschot geadviseerde foci sluiten in hoofdlijnen aan op de ambities zoals geformuleerd in de door de provincie Drenthe en gemeente Tynaarlo in 2014 vastgestelde Ontwikkelvisie Luchthavenomgeving Groningen Airport Eelde⁴⁴.

Belang van de luchthaven volgens noordelijke bedrijven en instanties

Met de NOM en VNO-NCW Noord zijn bedrijven en kennisinstellingen van mening⁴⁵ dat GAE als regionale luchthaven met een internationaal bestemmingennetwerk belangrijk is voor de economische ontwikkeling van de regio. Het verdwijnen van de luchthaven en/of haar rol in de internationale bereikbaarheid remt de ontwikkelingspotentie en zal de regio op achterstand zetten. Deze positieve houding vanuit de regio is een extra stimulans om bestaande zaken te versterken en nieuwe activiteiten aan te jagen. De wens en ideeën zijn er. Het ontbreekt, in zijn algemeenheid, niet aan de wil om mee te helpen en (deel)verantwoordelijkheid te dragen, ook in financiële zin. Dat de NOM daarbij een regierol wil nemen is ook positief.

5.5 Maatschappelijke kosten en baten

ECORYS (2016) heeft in samenwerking met Adecs Airinfra BV een maatschappelijke kosten-batenanalyse⁴⁶ (MKBA) uitgewerkt op basis van de resultaten van Lufthansa (2016) en Stratagem (2016). Daarbij zijn de volgende 'projectalternatieven' uitgewerkt:

⁴⁴ Provincie Drenthe & Gemeente Tynaarlo, *Ontwikkelvisie Luchthavenomgeving Groningen Airport Eelde*, Assen/Vries, april 2014.

⁴⁵ NOM & VNO-NCW Noord, *Ondernemersconsultatie Groningen Airport Eelde*, Groningen, augustus 2016.

⁴⁶ ECORYS Nederland BV, *MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde*, Rotterdam, september 2016

1. Continueren van de luchthaven: dit alternatief behelst het instant houden van de huidige activiteiten op Groningen Airport Eelde conform de huidige situatie⁴⁷;
2. Afbouwen van de luchthaven: Groningen Airport Eelde heeft slechts een vliegveldfunctie voor maatschappelijk verkeer en in beperkte mate voor general aviation. Commercieel verkeer en de IFR-luchtverkeersleiding vervallen in dit alternatief;
3. Investeren in de luchthaven: investeringen en doorontwikkeling van de commerciële functie van de luchthaven.

Tabel 3 – Kenmerken en effecten projectalternatieven MKBA

| Afbouwen | Continueren | Investeren |
|---|---|--|
| General Aviation | Status Quo | Substantial Growth |
| <ul style="list-style-type: none"> • Geen commercieel verkeer • GA: geen vliegschool. Wel maatschappelijk verkeer, • Overig GA verkeer | <ul style="list-style-type: none"> • GA: lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer • Commercieel verkeer • Minimale investering in brandweerkazerne | <ul style="list-style-type: none"> • GA: lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer • Investeren in brandweerkazerne, terminal en Foreign Visitors Fonds |
| <ul style="list-style-type: none"> • 2026: geen passagiers | <ul style="list-style-type: none"> • 2026: 229.000 passagiers | <ul style="list-style-type: none"> • 2026: 407.000 passagiers |
| <ul style="list-style-type: none"> • Netto werkgelegenheidsverlies Noorden: 138 arbeidsplaatsen (fte)* | <ul style="list-style-type: none"> • Referentie | <ul style="list-style-type: none"> • Netto werkgelegenheidswinst Noorden: 75 tot 136 arbeidsplaatsen (fte)* |
| <ul style="list-style-type: none"> • MKBA: negatief € 89 miljoen | <ul style="list-style-type: none"> • Referentie | <ul style="list-style-type: none"> • MKBA: positief € 53 miljoen |

Bron: InterVISTAS op basis van ECORYS (2016)

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

Als gevoeligheidsanalyses heeft Ecorys de scenario's *negative growth* (negatief € 50 miljoen) en *moderate growth* (positief € 30 miljoen) doorgerekend. Opgemerkt dient te worden dat de belangrijkste effecten worden verklaard door de relatieve exploitatieresultaten, de reistijd-baten en de bijdragen in NEDAB-kosten en in mindere mate door werkgelegenheid en investeringen. In de MKBA zijn geen additionele effecten opgenomen gebaseerd op inkomend toeristisch en zakelijk verkeer vanuit het voorzichtigheidsprincipe. Op basis van de uitgevoerde analyse trekt ECORYS de volgende conclusies:

- *Afbouwen* leidt tot een netto welvaartsverlies. Het alternatief gaat gepaard met het beëindigen van de commerciële grote luchtvaart per 2017, waardoor een groot deel van de inkomsten wordt misgelopen. Het alternatief kent significante eenmalige kosten, onder andere voor de afkoop van de lopende contracten en de afvloeiing van het grootste deel van het personeelsbestand. Er is sprake van een reistijdverlies voor passagiers in Noord-Nederland, die dan via een alternatieve luchthaven moeten reizen, gelegen verder weg dan Groningen Airport Eelde. Tevens betekent afbouwen een verlies van niet alleen directe maar ook indirecte werkgelegenheid. Hier tegenover staat een afname van geluidhinder en emissies. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat ook in het geval van het negatieve groeiscenario van Lufthansa (dus afname van het huidige aantal passagiers) dat deze conclusies blijven staan en er sprake is van een welvaartsverlies;
- *Investeren* leidt tot een netto welvaartswinst. Het alternatief betreft een uitgebreidere investering van de brandweerkazerne, uitbreiding van de terminal en het Foreign Visitors Fund (FVF). Tevens worden de kosten van NEDAB niet meer gedragen door de luchthaven, maar komt er een bijdrage van derden. Er treden positieve reistijd en –afstandseffecten voor passagiers op, alsmede een groei van de werkgelegenheid. Een toename van het aantal passagiers tot een positief effect op de exploitatie van de luchthaven. Deze positieve effecten overtreffen de negatieve effecten van een

⁴⁷ Dit alternatief vormt tevens het uitgangspunt of nul alternatief voor de MKBA.

dergelijke toename van vluchten en passagiers in termen van geluidhinder, emissies en investeringskosten samen.

Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat ook in het geval van het minder sterke passagiersgroei een aantal van minimaal 100.000 passagiersbewegingen noodzakelijk is om een netto welvaartswinst te realiseren conform het *moderate growth* scenario. Dit lijkt bij het continueren van de marketing inspanningen, zeker sinds de komst van de tweedagelijkse lijndienst naar Kopenhagen per september 2016, sterk haalbaar.

Toegevoegde waarde: werkgelegenheid, reistijdbaten en effect vestigingsklimaat

De toegevoegde waarde van de luchthaven bestaat in belangrijke mate uit haar bijdrage aan de werkgelegenheid, de reistijdbaten en het effect op het vestigingsklimaat. Zo blijkt uit de MKBA dat de luchthaven in 2015 goed was voor 230 banen ofwel circa 185 FTE. Tabel 4 laat het netto werkgelegenheidseffect per beleidsoptie zien. Bij 'continueren' is hier uitgegaan van *negative growth* op basis van het advies van Lufthansa (2016).

Tabel 4 – Werkgelegenheidseffecten beleidsalternatieven

| Afbouwen | Continueren | Investeren |
|---|---|--|
| General Aviation | Negative growth | Moderate of Substantial Growth |
| • Netto werkgelegenheidsverlies Noorden 138 arbeidsplaatsen (fte)* | • Netto werkgelegenheidsverlies Noorden: 69 arbeidsplaatsen (fte)* | • Netto werkgelegenheidswinst Noorden: 75 tot 136 arbeidsplaatsen (fte)* |

Bron: InterVISTAS op basis van ECORYS (2016)

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

Reistijdbaten kunnen worden gezien als een mate van productiviteitswinst. Natuurlijk maakt het daarbij verschil of er sprake is van reistijdeffecten voor recreatieve of zakelijke passagiers. Aangenomen kan worden dat chartervluchten (ongeregelde vluchten) geen passagiers met een zakelijk reismotief faciliteren. In de MKBA is op basis van actuele marktgegevens verondersteld dat 20% van de reizigers op het lijnverkeer een zakelijk reismotief heeft. In tabel 5 is dit uitgewerkt per verkeersscenario.

Tabel 5 – Passagiersbewegingen per verkeersscenario op basis van catchment area

| | Negative growth | Status Quo | Moderate Growth | Substantial Growth |
|---------------------------------|-----------------|------------|-----------------|--------------------|
| Ongeregelde vluchten (charters) | • 138.000 | • 174.000 | • 174.000 | • 174.000 |
| Geregelde vluchten | • 0 | • 55.500 | • 153.000 | • 233.000 |
| Waarvan zakelijk (20%) | • 0 | • 11.000 | • 31.000 | • 47.000 |
| Totaal | • 138.000 | • 229.500 | • 327.000 | • 407.000 |

Bron: InterVISTAS op basis van Lufthansa (2016), afgeronde aantallen. Geen rekening gehouden met inkomend verkeer

In het scenario 'moderate growth' is dus sprake van 31.000 zakelijke bewegingen en dus 15.500 zakelijke reizigers. Uit de tabel blijkt dat bij groei van het passagiersverkeer het aantal zakelijke reizigers toeneemt en daarmee dus ook de betekenis van de reistijdbaten voor de regio. Gezien de verbinding met minimaal één hub (bijv. Kopenhagen) welke onderdeel vormt van de beide groeiscenario's is een verwachte toename van het aantal zakelijke reizigers reëel.

Van de groei van het passagiersverkeer en het ontstaan van meer aantrekkelijke zakelijke verbindingen mag tevens een positief effect op het vestigingsklimaat worden verwacht. Daarnaast mogen positieve effecten worden verwacht voor de regio als het gaat om bestedingen die gepaard gaan met de toename van inkomend verkeer. Het afbouwen van de luchthaven naar een recreatieluchthaven zal een negatief sorteren op het vestigingsklimaat vanwege het geheel verdwijnen van het commerciële vliegverkeer.

HOOFDSTUK 6 – Beleidsalternatieven

Op basis van een beoordeling de onderliggende analyses en conclusies van de uitgevoerde onderzoeken en adviezen is door InterVISTAS een aantal onderscheidende beleidsalternatieven in kaart gebracht:

- Beleidsalternatief '**Afbouwen – Recreatief en maatschappelijk verkeer**'. Hierbij wordt het groot commercieel verkeer afgebouwd, verdwijnt het lesverkeer en wordt de bestaande vennootschap opgeheven. In het kader van nuttige bestemming van de bestaande infrastructuur, blijft de luchthaven in eerste instantie als voorziening open voor recreatieve en maatschappelijke doeleinden. Het accent ligt daarbij op maatschappelijke vluchten, business jets, klein gemotoriseerd verkeer, parachutespringen en zweefvliegen. Ook zou dit alternatief kunnen leiden tot algehele sluiting van de luchthaven als voorziening wanneer daar overeenstemming over wordt bereikt met het Rijk en tussen de aandeelhouders onderling. De maatschappelijke verliezen ten opzichte van de huidige situatie zijn hoog: € 89 miljoen en een netto verlies van 138 (incl. indirect voorwaarts 248) arbeidsplaatsen (fte) voor het Noorden. Dit beleidsalternatief vraagt om een financiële dekking van minimaal € 7,6 miljoen voor een eenmalige afkoop van verplichtingen en daarna jaarlijks ca. € 200.000 voor het dekken van jaarlijkse te verwachten exploitatieverliezen. Bij een sluiting van de luchthaven zullen additionele kosten gerekend moeten worden voor de herbesteding en inrichting van de ca. 200 hectare terrein.
- Beleidsalternatief '**Continueren – Vakantievertrekluchthaven**'. Hierbij 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. Dit in aanvulling op het aanbod van bestemmingen vanaf Lelystad Airport. De aandeelhouders beperken zich tot strikt noodzakelijke investeringen en afdekken van de exploitatietekorten. De maatschappelijke verliezen ten opzichte van de huidige situatie zijn in totaal € 51 miljoen. Dit beleidsalternatief vraagt om een financiële dekking van gemiddeld € 2,7 miljoen per jaar. De exploitatie blijft structureel verliesgevend.
- Beleidsalternatief '**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, aanvullend op en deels in concurrentie met Lelystad Airport. De aandeelhouders financieren de noodzakelijke capaciteitsinvesteringen, en dragen zorg voor de financiering van een routeontwikkelingsfonds ("Foreign Visitors Fund") en zijn actief betrokken bij het bevorderen van activiteiten op en rondom de luchthaven. Ook dekken de regionale overheden, zoals ook andere overheden dat doen, de kosten van niet-economische diensten van algemeen belang ("NEDAB"). In dit scenario wordt een groei voorzien van circa 100.000 tot 200.000 passagiersbewegingen, neemt de maatschappelijke waarde van de luchthaven toe met € 30 tot € 54 miljoen, en de werkgelegenheid neemt met netto 75 tot 136 (incl. indirect voorwaarts 221) arbeidsplaatsen toe⁴⁸. Dit beleidsalternatief vraagt om een totale financiële dekking van € 46 miljoen, gemiddeld € 4,6 miljoen per jaar. Door een positieve exploitatie kan, naar verwachting na vijf jaar, een deel van de financieringsbehoefte zelf door GAE NV zelf gedragen worden en gezien de positieve houding in deze van de NOM en VNO-NCW Noord is een (voorwaardelijke) private bijdrage aan het Foreign Visitors Fund denkbaar.

⁴⁸ Er is geen zekerheid over de toename van het vervoer, maar de komst van de twee dagelijkse lijndienst naar Kopenhagen bevestigt de visie van Lufthansa Consulting dat deze volumetoename, en daarmee minimaal het *moderate growth* scenario, bij een actief stimuleringsbeleid reëel is. In de MKBA is geen rekening gehouden met de additionele economische effecten van inkomend toerisme.

De maatschappelijke waarde en de relevantie van de luchthaven voor het Noorden wordt vergroot door de activiteiten op de luchthaven actief te stimuleren. Dit vraagt om een actieve publieke betrokkenheid en financiële ondersteuning. Door GAE NV te splitsen in een publiek luchthaven ontwikkelingsbedrijf (LOM) en een private luchthaven exploitatiebedrijf (LEM) wordt een meer directe publieke sturing mogelijk. Door het maken van prestatieafspraken neemt de sturing op de LEM toe. Daarnaast faciliteert deze structuur een mogelijke toekomstige deelname van één of meerdere commerciële partijen in de LEM.

Tabel 6 – Samenvatting kenmerken en effecten beleidsalternatieven

| Recreatie | Vakantievluchten | Toegangspoort Noorden |
|--|--|--|
| <i>Afbouwen</i> | <i>Continueren</i> | <i>Investeren</i> |
| General Aviation / mogelijk staken van luchtvaartactiviteiten | Lufthansa Scenario: Negative Growth ⁴⁹ | Lufthansa Scenario: Moderate of Substantial Growth |
| <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, LCC ontwikkelen • City-break markt • Investeren in brandweerkazerne, terminal • Routeontwikkelingsfonds |
| 2026: geen passagiersbewegingen | 2026: 139.000 passagiersbewegingen | 2026: 327.000 tot 407.000 passagiersbewegingen |
| <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 |
| MKBA: negatief € 89 miljoen | MKBA: negatief € 51 miljoen | MKBA: positief € 30 tot € 54 miljoen |
| Investeren: geen | Investeren: <ul style="list-style-type: none"> • Renovatie brandweerkazerne € 1,5 miljoen | Investeren: <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 |

⁴⁹ Lufthansa Consulting heeft aangegeven dat het *negative growth* scenario het meest reële is bij dit alternatief.

| | | |
|--|--|--|
| Routeontwikkelingsfonds (FVF): geen | Routeontwikkelingsfonds (FVF): geen | Routeontwikkelingsfonds (FVF): € 10 miljoen |
| 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 |

Bron: InterVISTAS op basis van Lufthansa (2016), Stratagem (2016), ECORYS (2016) en Nysingh (2016)

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

Nota Bene: hier is geen rekening gehouden met additionele kosten voor luchtverkeersleiding

HOOFDSTUK 7 – Sturing en financiering

7.1 Positie van de aandeelhouders

De huidige aandeelhouders sturen actief binnen de kaders van het vennootschapsrecht en de Statuten van GAE NV. De aandeelhouders zijn gebonden aan dit vennootschapsrecht⁵⁰ en kunnen de directie van GAE NV bijvoorbeeld financiële aanwijzingen geven. Zij mogen echter niet zover gaan dat zij met deze aanwijzingen de NV in feite besturen en daarmee op de stoel van directie of Raad van Commissarissen gaan zitten. Een herkapitalisatie betreft door het ontbreken van een aandeelhoudersovereenkomst een individueel besluit.

Door Nysingh Advocaten⁵¹ is een analyse gemaakt van de juridische verplichtingen die de aandeelhouders hebben ten opzichte van GAE NV en de luchthavenontwikkeling. Zij concludeert dat de aandeelhouders op basis van de koopovereenkomst ten behoeve van de aandelen in 2003 een inspanningsverplichting hebben jegens het Rijk *om hun privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden zodanig aan te wenden dat het voortbestaan van de luchthaven zoveel mogelijk wordt bevorderd*. Dit is volgens Nysingh in belangrijke mate ingegeven door het waarborgen van het maatschappelijk belang van de luchthaven na het uittreden van de Staat, waarvoor de huidige aandeelhouders als decentrale overheden hun verantwoordelijkheid hebben willen nemen. In die zin kunnen de aandeelhouders niet zonder meer overgaan tot sluiting. Deze verplichting vindt een begrenzing in dat van hen, geven hun bestuurlijk/maatschappelijke verantwoordelijkheid, in alle redelijkheid niet langer verlangd kan worden medewerking te verlenen aan het openhouden van de luchthaven. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de aandeelhouders in geval van een dreigend faillissement van GAE NV toch nog inspanningen moeten verrichten om het voortbestaan van de luchthaven mogelijk te maken, bijvoorbeeld in het kader van een doorstart. Dit geldt tevens wanneer besloten wordt om de huidige vennootschap te ontbinden.

In principe lopen de aandeelhouders alleen een financieel risico over het ingebrachte kapitaal in de NV. Echter, vanwege de betrokkenheid van de overheden bij de realisatie van de baanverlenging mocht PASE verwachten dat het DBFM-contract door GAE NV zou worden uitgediend. De aandeelhouders moeten er derhalve rekening mee houden dat zij bij opheffing van de vennootschap de resterende verplichting moeten overnemen.

7.2 Verkenning ander bestuursmodel: LEM-LOM

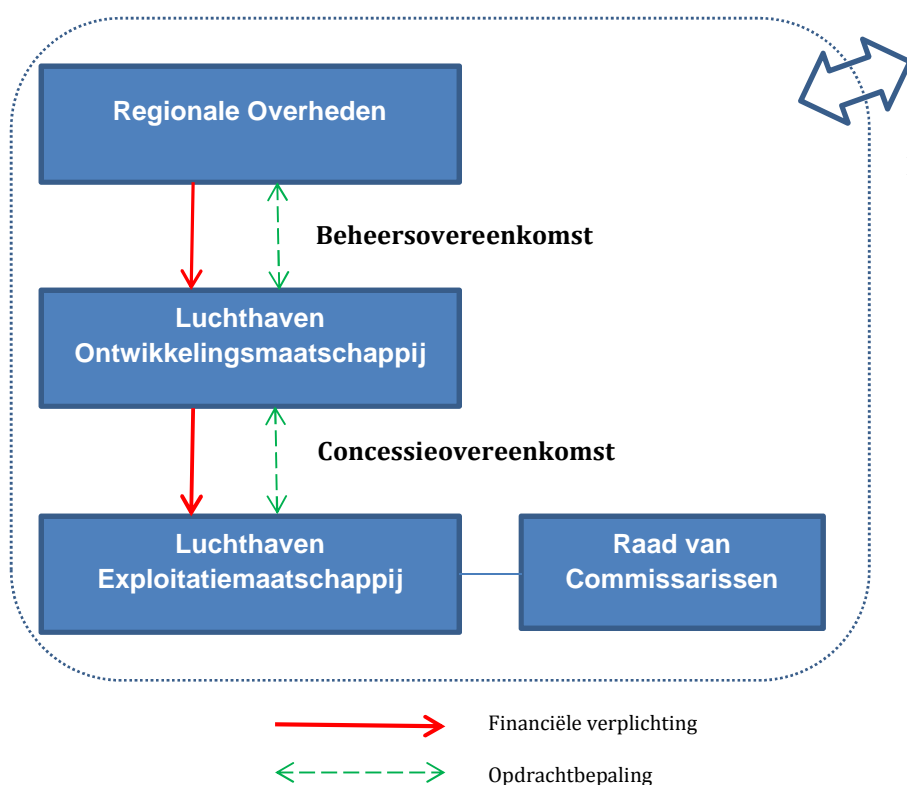
In het huidige bestuursmodel van GAE NV staan de aandeelhouders op afstand. De Raad van Commissarissen en de directie bepalen de strategie van de luchthaven en voeren deze uit. Op een aantal luchthavens in West-Europa is er een ander bestuursmodel gekozen. De verantwoordelijkheid voor de exploitatie wordt ondergebracht bij een luchthavenexploitatiemaatschappij (LEM), de kosten voor infrastructuur en NEDAB in een luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) die de infrastructuur zekerstelt, beheert en ontwikkelt. In een aantal gevallen (Antwerpen, Oostende, Maastricht) is de exploitatie (LEM) aan een commerciële partij uitbesteed via aanbesteding. Door deze splitsing wordt de publieke betrokkenheid groter en worden de verantwoordelijkheden scherper toebedeeld: de LEM kan 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. Door GAE NV te splitsen in een publiek luchthaven ontwikkelingsbedrijf (LOM) en een (overwegend) privaat luchthavenexploitatiebedrijf (LEM) ontstaat dus meer sturing en controle over de eigendommen en kunnen met de LEM aanvullende prestatieafspraken worden gemaakt waarop kan worden

⁵⁰ Zie ook Algemene Rekenkamer, *De Staat als aandeelhouder – Over het beheer van staatsdeelnemingen*, Den Haag, 7 april 2015.

⁵¹ Nysingh Advocaten, *memo referentie 222032/JL*, Zwolle, september 2016.

gestuurd. Ook komt er meer regie op de luchthavenontwikkeling door het beheer en de ontwikkeling van de luchthaveninfrastructuur en overige gronden en vastgoed in bezit van de vennootschap neer te leggen bij de LOM namens de deelnemende regionale overheden. Hiermee wordt tevens de regionale betrokkenheid verder vergroot. De basis voor de LOM blijft de huidige naamloze vennootschap. De aansturing van de taken op het gebied van beveiliging en luchtvaartveiligheid maakt onderdeel uit van de luchthavenexploitatie en wordt daarom neergelegd bij de LEM. In figuur 3 is dit model uitgewerkt voor de situatie van GAE.

Figuur 3 – Besturingsmodel GAE volgens LEM-LOM



Externe actoren:

- Rijk (bevoegd gezag)
- ILT
- ICAO
- EU – DG Competitie

Beheersovereenkomst:

- Eigendom terreinen en activa
- Instandhouding en beheer huidige/toekomstige gecertificeerde basisluchthaveninfrastructuur
- Beheer en ontwikkeling vastgoed en gronden niet primair verbonden aan de luchthavenfunctie
- Beheer 'Foreign Visitors Fund'
- Vergoeding NEDAB
- Bewaking prestatieafspraken LEM
- Integratie met omgeving

Concessieovereenkomst:

- Exploitatie luchthaveninfrastructuur
- Aansturing diensten luchtvaartveiligheid en beveiliging
- Routeontwikkeling en grondafhandeling
- Regulier onderhoud en operaties
- Financiële verantwoording NEDAB

De LEM-LOM structuur biedt ook een goede basis om, op termijn, private partijen te laten participeren in de LEM.

7.3 Financieringswijze

In het beleidsalternatief *afbouwen* is er sprake van de afbouw van de onderneming op basis van de afkoop van het exploitatietekort voor 10 jaar en desinvesteringen. Bij *continueren* is voorzien dat de investering in de renovaluatie van de brandweer als lening wordt verstrekt en de bijdrage in het exploitatietekort als een vergoeding vanuit de aandeelhouders gebaseerd op het werkelijke jaarlijkse geleden verlies. De financiering betreft hier dus een garantstelling. In het alternatief *investeren* wordt de investeringsbijdrage ten aanzien van de nieuwbouw van de brandweervoorziening en de upgrade van de terminal verstrekt als laagrentende lening. De NEDAB-bijdrage en de bijdragen aan het routefonds worden als netto storting verstrekt vanuit de regionale overheden. Voor het routefonds geldt dit als garantie: er zal een maximale inspanning worden verricht om ook publieke en private partijen te betrekken bij de financiering.

7.4 Juridisch kader voor financiering

Nysingh Advocaten heeft ook gekeken naar de aspecten rondom het Europese mededingingsrecht en concludeert ten aanzien van steun het volgende:

- i) gezien mogelijkheden voor de vergoeding van investeringen in NEDAB-voorzieningen en de jaarlijkse NEDAB-kosten zonder dat sprake is van staatssteun;
- ii) gezien de mogelijkheden om steun te verlenen voor investeringen in luchtvaart gebonden infrastructuur;
- iii) en gezien de beperkte mogelijkheden voor langdurige exploitatiesteun,

heeft vanuit staatssteunperspectief het beleidsalternatief *investeren* een goede juridische basis, terwijl die basis voor het beleidsalternatief *continueren* op de langere termijn thans ontbreekt indien de noodzakelijke steun verder reikt dan de bekostiging van NEDAB-activiteiten.

7.5 Verkoop van aandelen aan derden

Op basis van de Statuten van GAE NV is het in principe mogelijk om alle of een deel van de publieke aandelen te verkopen aan een andere private of publieke partij. Ervaringen vanuit binnen- en buitenland laten zien dat wanneer er geen zicht is op winsten vanuit de exploitatie en/of aankopende partijen onvoldoende zeggenschap kunnen verwerven, de kansen op een succesvolle verkoop uiterst gering zijn. Om private partijen te kunnen interesseren voor participatie in de luchthaven zal naar verwachting minimaal een pakket aan maatregelen nodig zijn volgens het alternatief *investeren*. Splitsing van beheer en exploitatie binnen een LEM-LOM verkleint de risico's voor private partijen verder.

HOOFDSTUK 8 – Beoordeling en vervolgstappen

8.1 Beoordeling door InterVISTAS Consulting

De resultaten van de extern uitgevoerde analyses geven een goed beeld van de markt- en beleidscontext waarbinnen de luchthaven zich ontwikkelt en de maatregelen die nodig zijn om groei van het passagiersverkeer te bevorderen. Die groei is alleen mogelijk wanneer gekozen wordt voor het beleidsalternatief *investeren*. Dit alternatief stelt de luchthaven in staat een duurzame kaspositie te ontwikkelen op basis waarvan de exploitant in de toekomst in staat moet zijn haar operationele investeringen te dekken. Het alternatief *continueren* voorziet doordat de maatregelen om verkeer aan te trekken niet worden genomen, dat het passagiersverkeer op de luchthaven gaat afnemen. Om een succesvolle aanvraag luchthavenbesluit, bij het Rijk, in te kunnen dienen moeten de aandeelhouders garant staan voor het afdekken van de verliezen voor de komende 10 jaar. De luchthaven blijft verliesgevend, er is geen spraken van een structurele oplossing. Ook de juridische basis voor het afdekken van verliezen op de langere termijn is onzeker. Het alternatief *Afbouwen* leidt tot een grote maatschappelijke verliezen voor het Noorden, met name in termen van reistijdverliezen, werkgelegenheid en een negatief effect op het noordelijke vestigingsklimaat. Bij sluiting van de luchthaven gaat een unieke voorziening, voor het Noorden, verloren maar komt 200 hectare vrij voor herbestemming.

De start van de dag-rand lijndienst op Kopenhagen laat zien dat verdere marktgroei op GAE in een nieuw segment vanuit de markt mogelijk is. Om die groei te ondersteunen, is gezien de afnemende liquiditeitspositie van de vennootschap en de komende concurrentie vanuit Lelystad Airport, besluitvorming over financiering, op zeer korte termijn, bepalend voor de toekomst van de luchthaven.

Een wijziging van het bestuursmodel in een LEM-LOM ondersteunt een meer directe aansturing en een meer prestatiegerichte publieke sturing.

8.2 Vervolgstappen

De strategische verkenning naar de toekomst van Groningen Airport Eelde is afgerond. Het is thans aan de aandeelhouders om een besluitvorming te formaliseren (voorzien december 2016) en vervolgstappen te bepalen.

In geval van een keuze voor het alternatief *afbouwen* dient een gesprek plaats te vinden met het Rijk en vervolgens dient een stappenplan te worden opgesteld voor ontbinding van de vennootschap. Tenzij met het Rijk anders overeen wordt gekomen, zal daarbij de zoektocht moeten worden gestart naar een nieuwe exploitant, waarbij minimaal een luchthaven voor klein verkeer blijft bestaan. De nieuwe exploitant zal dan een luchthavenbesluit moeten aanvragen, mogelijk op provinciaal niveau. Bij sluiting zal overeenstemming moeten worden bereikt over de herbestemming van het gebied.

In het geval van *continueren* zal GAE NV in 2017 een aanvraag moeten indienen voor een Luchthavenbesluit bij het Rijk. Daarnaast zal een renovatie van de brandweerkazerne uitgevoerd moeten worden en de voorziene exploitatiebijdrage vanuit de aandeelhouders vanaf 2017 zal de continuering van de luchthaven de komende tien jaar zekerstellen. Indien gericht investeringen dienen te worden aangetrokken, dan is het van belang het voortbestaan van de basisinfrastructuur en het planologisch regime voor gebruik als luchthaven voor een langere termijn te garanderen. Ten slotte wordt geadviseerd een aandeelhoudersstrategie vast te stellen.

Indien wordt gekozen voor het alternatief *investeren* dan vindt eveneens in 2017 een formele aanvraag voor een luchthavenbesluit bij het Rijk plaats door de exploitant. Om de continuering van de luchthaven de komende jaren zeker te stellen, moet op korte termijn invulling worden gegeven aan de bouwplannen voor de aanpassingen van de passagiersterminal en de nieuwbouw brandkazerne. Ook moet invulling worden gegeven aan het “Foreign Visitors Fonds” op basis van een vast te stellen Programma Routeontwikkeling. En tevens dient de NEDAB-bijdrage structureel te worden ingericht. Indien gericht investeringen dienen te worden aangetrokken, dan is het van belang het voortbestaan van de basisinfrastructuur en het planologisch regime voor gebruik als luchthaven voor een langere termijn te garanderen. Ten slotte wordt ook hier eveneens geadviseerd een aandeelhoudersstrategie vast te stellen.

Van belang is ook om een besluit te nemen over de aansturing van de luchthaven, mogelijk via een LEM-LOM constructie en (mogelijke) participatie van private commerciële partijen in de LEM.

BIJLAGEN

1. Lufthansa Consulting, *Strategic exploration of the future of Groningen Airport Eelde - Passenger aviation market and transport forecast analysis*, Frankfurt, maart 2016
2. Stratagem Strategic Research BV, *Analyse Businessmodel en Exploitatiescenario's*, Den Haag, augustus 2016
3. ECORYS Nederland BV, *MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde*, Rotterdam, september 2016
4. Berenschot Consulting, *Groningen Airport Eelde – Onderzoek naar maatschappelijke en economische meerwaarde*, Utrecht, mei 2016
5. Nysingh Advocaten, *memo referentie 222032/JL*, Zwolle, september 2016
6. NOM & NVO-NCW Noord, *Ondernemersconsultatie Groningen Airport Eelde*, Groningen, augustus 2016



Inter *VISTAS* Consulting B.V.
Schenkkade 49
2595 AR The Hague
The Netherlands
Tel: +31 (0) 88 348 1423

www.intervistas.com