



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Area Development Twente
De heer P.E.J. den Oudsten
Zuidkampweg, gebouw Z 31
7524 PJ ENSCHEDE

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**
Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

**Ministerie van
Economische Zaken**
Bezuidenhoutseweg 73
Den Haag
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Kenmerk
IENM/BSK-2013/91567

Datum **23 MEI 2013**
Betreft Afspraken rijksbijdrage luchthaven Twente en
vervolgproces

Geachte heer Den Oudsten,

Met deze brief informeren wij u over de besproken uitgangspunten en intenties ten aanzien van twee financiële bijdragen van het Rijk voor luchthaven Twente. Deze bijdragen zijn aanvullend op de afspraken, die in de *Bestuursovereenkomst Gebiedsontwikkeling Vliegveld Twente* zijn opgenomen. Concreet gaat het om de volgende twee bijdragen:

1. Een rijksbijdrage in de kosten van luchtverkeersleiding van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Deze bijdrage heeft betrekking op de relatie tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, ADT en de toekomstige exploitant.
2. Afspraken over participatie van het ministerie van Economische Zaken – via participatiemaatschappij PPM Oost – in de luchthavenonderneming, die de toekomstige exploitant van plan is op te richten. Deze afspraken hebben betrekking op de relatie tussen het ministerie van Economische Zaken, de regio (provincie en gemeente) en de toekomstige exploitant.

De brief is een bevestiging van bestuurlijke afspraken, die op een later moment nog moeten worden geconcretiseerd voor zowel de vorm en de aard van de rijksbijdrage, als ten aanzien van de daaraan te stellen voorwaarden.

Tot slot ga ik in de brief in op het proces voor de totstandkoming van het luchthavenbesluit.

Luchtverkeersleiding

Kosten van luchtverkeersleiding

In de Luchtvaartnota is het beleid ten aanzien van luchtverkeersleiding opgenomen. Er is aangegeven dat het heffingenbeleid door het Rijk wordt geëvalueerd. Bij deze evaluatie wordt onder andere bezien of met het huidige beleid wordt voldaan aan de doelstelling van kostendekking van de geleverde dienstverlening per luchthaven. Ook wordt hierbij bezien of moet worden overgegaan op een systeem van lokatiegewijze kostendekking, waarbij de exploitant verantwoordelijk wordt voor de financiering van kostendekkende luchtverkeersleiding.

In het kader van het actieplan luchtverkeersleiding Lelystad, dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, is opgenomen dat het Rijk bezig is met de vormgeving van

een nieuw en evenwichtiger heffingenbeleid, dat voor alle gecontroleerde Nederlandse luchthavens zal gaan gelden voor de periode na 2014 en waarbij ook andere partijen dan luchtruimgebruikers verantwoordelijk kunnen worden voor de financiering van luchtverkeersdienstverlening. Het doel is het hebben van een meer robuust heffingenbeleid waarbij:

- onderdekking van kosten per luchthaven en kruissubsidiëring wordt voorkomen, zodat passagiers op een bepaalde luchthaven niet betalen voor de kosten van de dienstverlening op een andere luchthaven.
- het profijtbeginsel een sterkere rol speelt zodat naast de airlines ook derden (bijvoorbeeld de luchthaven of provincie) kunnen worden betrokken bij de bekostiging van luchtvaartnavigatiedienstverlening.
- het level playing field tussen luchthavens wordt verbeterd en invoering van prestatiebesturing geen verstoring van de concurrentiepositie van een gecontroleerde luchthaven tot gevolg heeft, omdat er geen evenwicht is tussen kosten en opbrengsten met betrekking tot de luchtvaartnavigatiedienstverlening.
- prikkels zijn voorzien ten behoeve van het verbeteren van efficiëntie van de dienstverlening.
- mogelijkheden van flexibilisering (keuzemenu) van het niveau van dienstverlening zijn ingebouwd.

Het Rijk heeft in de Luchtvaartnota ook aangegeven voorstander te zijn van de ontwikkeling van de luchthaven Twente, mits daarvoor een marktpartij gevonden kan worden. Gelet op het bovenstaande is het Rijk bereid om – conform de in deze brief uiteengezette lijn – een bijdrage te verstrekken ten behoeve van de kosten van de exploitatie van luchtverkeersleiding. Dit in het kader van de ontwikkeling van de luchthaven Twente naar volledige kostendekkendheid. Dit beleid is conform bovenstaand opgenomen doel ook van toepassing op de andere luchthavens van nationale betekenis en zal op korte termijn nader worden geconcretiseerd. Met dit voorstel wordt luchthaven Twente op een vergelijkbare manier behandeld als de andere luchthavens van nationale betekenis. Het voorstel ziet er als volgt uit:

- De luchthaven Twente wordt, wat betreft de financiering van luchtverkeersleiding, niet opgenomen in de One Group of Airports (OGA). De luchthaven zal worden opgenomen in een afzonderlijke heffingzone, waarin tijdelijk het geldende OGA-tarief van kracht zal zijn.
- Omdat voor de luchthaven Twente sprake zal zijn van een opstartfase en er in deze fase – gezien het aantal verwachte vluchten – nog geen sprake kan zijn van volledige kostendekkendheid van luchtverkeersleiding, is het Rijk onder voorwaarden (zie hierna) bereid om voor de eerste vijf jaar na start van de daadwerkelijke verlening van luchtverkeersleiding de tekorten op de exploitatie van luchtverkeersdienstverlening af te dekken, tot een totaalbedrag van € 4,6 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op (1) de raming van de kosten voor luchtverkeersleiding van jaarlijks € 1,4 miljoen in de eerste vijf jaar na start van de exploitatie, (2) opbrengsten op basis van de business case van de toekomstige exploitant en (3) het tarief voor luchtverkeersleiding, dat voor luchthaven Twente zal gelden (gelijk aan het geldende OGA-tarief).
- Indien de OGA bij de andere luchthavens van nationale betekenis eerder is afgebouwd dan de periode van vijf jaar voor Twente afloopt, dan wordt het eindjaar voor bovengenoemde periode van vijf jaar, alsmede het daarbij horende bedrag, aangepast.
- Verder gelden de volgende kaders:
 - Het Rijk vergoedt nooit meer dan de daadwerkelijk gemaakte kosten

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ministerie van
Economische Zaken

- onder aftrek van de door het ministerie geaccepteerde opbrengstenprognoses uit de terminal luchtverkeersbegeleiding. De bijdrage vanuit het Rijk zal jaarlijks beschikbaar worden gesteld.
- o Eventuele meerkosten van luchtverkeersleiding in enig van de vijf jaar (uitgaande van de hierboven genoemde reeks van € 1,4 miljoen) worden verdeeld tussen Rijk en exploitant in de verhouding 75%-25%.
 - o Het risico van lagere opbrengsten als gevolg van lagere verkeersvolumes dan verondersteld in de businesscase ligt volledig bij de exploitant.
 - o Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de toekomstige exploitant en de toekomstige dienstverlener van luchtverkeersleiding op luchthaven Twente bekijken de mogelijkheden tot kostenreducties, passend binnen de kaders van veiligheid en de toekomstige ontwikkelingen rond luchtverkeersdienstverlening in Nederland.
- Na vijf jaar worden de tekorten van de exploitatie van de luchtverkeersleiding voor Twente opnieuw bezien. Dan kan een afspraak worden gemaakt over enige vorm van verlenging van de ondersteuning vanuit het Rijk voor de exploitatie van de luchtverkeersleiding. Of een afspraak wordt gemaakt, is afhankelijk van de dan ontstane situatie van kostendekking en de stand van zaken van het rijksbeleid rond de financiering van luchtverkeersleiding op dat moment. Een eventuele verlenging zal nooit langer dan twee additionele jaren duren. Daarna houdt financiële betrokkenheid van het Rijk in elk geval op.
 - Voor de toekenning van de bijdrage gelden enkele harde randvoorwaarden, die op een later moment concreet zullen worden uitgewerkt, maar waarvan ik de contouren verderop in deze brief schets.
 - Tot slot, de bijdrage van het Rijk in de kosten van luchtverkeersleiding staat los van het eerder toegezegde bedrag van € 3 miljoen (waarvan nog € 1,8 miljoen open staat) voor het doen van luchtzijdige investeringen. Ook staat de bijdrage los van de toezegging van het ministerie van Economische Zaken over participatie (via PPM Oost) in de exploitatiemaatschappij van de luchthaven (zie hierna).

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

**Ministerie van
Economische Zaken**

Benadrukt wordt dat vijf jaar (mogelijk onder voorwaarden te verlengen met twee jaar) na de start van de verlening van de luchtverkeersbegeleiding op de luchthaven Twente de luchthaven zelf verantwoordelijk is voor een volledige dekking van de kosten van luchtverkeersleiding. Die volledige dekking kan worden bereikt bijvoorbeeld via de luchthavengelden, hogere tarieven of via externe financiering door regionale overheden, de luchthavenexploitant zelf of het regionale bedrijfsleven. Ook combinaties zijn mogelijk.

Aanwijzing luchtverkeersleiding

Op basis van de luchtvaartwetgeving moet de luchtverkeersdienstverlener op luchthaven Twente door de minister van Infrastructuur en Milieu worden aangewezen. Met het oog daarop is het gewenst dat het ministerie betrokken wordt bij het traject voor het realiseren van luchtverkeersdienstverlening. ADT is als gebiedsontwikkelaar samen met de toekomstige exploitant verantwoordelijk voor dit traject. Wij vragen u daarom dit traject zo spoedig mogelijk samen met de toekomstige exploitant te organiseren. Als eerste stap is een overleg op ambtelijk niveau tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de mogelijke dienstverleners van luchtverkeersleiding, ADT en de toekomstige exploitant noodzakelijk om dit proces nader te bespreken. We vragen u daarvoor het initiatief te nemen.

Ondersteuning Ministerie van Economische Zaken

De minister van Economische Zaken is onder voorwaarden bereid het mogelijk te maken dat het participatiebedrijf van Ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland (PPM Oost) € 2,5 miljoen participeert in de luchthavenonderneming. Daarbij geldt de eis dat de regio (provincie Overijssel en/of gemeente Enschede) eveneens € 2,5 miljoen bijdraagt en private partijen – onder gelijke voorwaarden als de publieke partijen – tenminste € 14 miljoen inbrengen.

PPM Oost wordt mogelijk gemaakt te participeren in dit PPS-project vanwege de (op termijn) te verwachten positieve effecten voor de directe en indirecte werkgelegenheid op en rond de luchthaven en de regio-overstijgende economische structuurversterking van Twente, die de instandhouding van een civiele luchthaven tot gevolg heeft.

De minister van Economische Zaken zal de kapitaalstorting niet eerder verrichten dan nadat aan de algemene randvoorwaarden van het Rijk is voldaan en er met de private aandeelhouders overeenstemming is bereikt over de door het ministerie van Economische Zaken te stellen specifieke voorwaarden. Er wordt toegewerkt naar een marktconforme aandeelhoudersovereenkomst tussen de op te richten luchthavenonderneming en PPM Oost.

Randvoorwaarden Rijk

Het Rijk stelt een aantal voorwaarden aan de toekenning van de rijksbijdragen. Bedoelde voorwaarden zullen in een nog nader te nemen besluit worden geformuleerd en tot op detailniveau worden uitgewerkt. Op dit moment is reeds duidelijk dat aan de toekenning van de rijksbijdragen in ieder geval de onderstaande voorwaarden zullen worden gesteld. Wij verzoeken u bij de verdere invulling van het concessiecontract tussen ADT en de toekomstige exploitant rekening te houden met deze voorwaarden. Het gaat om:

- *Het beschikken over een positieve beschikking van de Europese Commissie op het punt van staatssteun*
Op korte termijn zal via het ministerie van BZK een melding aan de Europese Commissie moeten worden gedaan. Deze melding moet het gehele pakket aan publieke investeringen, bijdragen en risicoverdelingen omvatten.
- *Het voldoende zekerstellen, dat het contract tussen ADT en de exploitant aanbestedingstechnisch rechtmatig is (geen "wezenlijke wijzigingen")*
In dit kader wordt u verzocht om een (juridische) analyse uit te doen voeren op de wijzigingen in de eisen, die aan de toekomstige exploitant worden gesteld ten opzichte van de eisen uit de openbare aanbesteding, en een juridisch oordeel in hoeverre daarbij sprake is van wezenlijke wijzigingen. Deze analyse laten we toetsen.
- *Succesvolle afronding van de aanbesteding door middel van een Financial Close*
De toekomstige exploitant zal de financiering van zijn onderneming rond moeten krijgen, zodat ook daadwerkelijk tot exploitatie van de luchthaven kan worden gekomen.
- *Het beschikken over een solide business case, die een levensvatbare en voldoende rendabele exploitatie van de luchthaven op een plausibele wijze aantoot*

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ministerie van
Economische Zaken

Deze voorwaarde betekent dat er – gelet op het risicoprofiel van de onderneming – een reëel en marktconform rendement voor de potentiële aandeelhouders in het verschiet moet liggen. Wij verzoeken u ons zo spoedig mogelijk de definitieve businesscase van de toekomstige exploitant aan te bieden. Het Rijk laat deze businesscase onafhankelijk toetsen.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

**Ministerie van
Economische Zaken**

- *Het hebben van een onherroepelijk luchthavenbesluit*
Zie volgende paragraaf.
- *Parlementaire behandeling*
Wij zullen de Tweede Kamer informeren over de stand van zaken rond de luchthaven Twente, zodra het concessiecontract tussen ADT en de toekomstige exploitant is getekend. Wij zullen dan specifiek de financiële bijdragen aan de Tweede Kamer voorleggen, die additioneel worden gedaan. Zonder behandeling hiervan door de Tweede Kamer, kunnen geen rechten of aanspraken worden ontleend aan deze brief, noch aan latere gemaakte afspraken.

Specifiek voor de bijdrage van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in de kosten van luchtverkeersleiding zullen onder andere de volgende voorwaarden worden gesteld:

- *Zekerstelling in geval van faillissement*
In geval van faillissement van de luchthaven binnen de periode waarvoor de rijksbijdrage wordt verleend, dient het Rijk zekerheid te worden geboden dat de nog niet bestede middelen van de rijksbijdrage terugvloeien naar het Rijk. Op dit moment vindt nader onderzoek plaats hoe aan deze voorwaarde invulling kan worden gegeven.
- *Kosten mogelijke afbouw luchtverkeersleiding*
Mocht op termijn blijken dat de luchthaven niet levensvatbaar is, dan zijn de bij de sluiting gemoeide kosten voor wat betreft de luchtverkeersleiding voor risico van ADT en de exploitant. Het gaat daarbij onder andere om de kosten voor het verandertraject om de luchtverkeersleidingsactiviteiten op Twente af te bouwen en afvloeiingskosten voor het personeel.

Specifiek voor de bijdrage van de minister van Economische Zaken in de participatie (via PPM Oost) in de exploitatiemaatschappij van de luchthaven zullen (onder andere) voorwaarden worden gesteld die verband houden met:

- *Mogelijke belangenverstrengeling*
Om elke schijn van het ontstaan van een mogelijke belangenverstrengeling rond de private aandeelhouders te voorkomen, zullen opdrachten die de exploitatiemaatschappij van de luchthaven aan – aan de private aandeelhouders gelieerde – ondernemingen verstrekt, door onafhankelijke derden moeten worden getoetst.
- *Bescherming belangen publieke minderheidsaandeelhouders*
PPM Oost wordt gevraagd voorstellen te doen op welke wijze de belangen van de publieke minderheidsaandeelhouders beschermd kunnen worden en op welke wijze dat het beste kan gebeuren (via statuten of separate aandeelhoudersovereenkomst).

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

**Ministerie van
Economische Zaken**

Proces luchthavenbesluit

Na het sluiten van het concessiecontract tussen ADT en de toekomstige exploitant kan een aanvraag voor een luchthavenbesluit worden ingediend. Het is belangrijk dat vóór die indiening – in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Milieu als bevoegd gezag – wordt vastgesteld of alle noodzakelijke en onderbouwende documenten beschikbaar zijn en passen bij de voorgenomen activiteit van de toekomstige exploitant. Concreet is die vaststelling erop gericht om te beoordelen of de concept MER en de concept economische onderbouwing toereikend zijn.

Nadat de aanvraag is ingediend, zal het ministerie van Infrastructuur en Milieu een ontwerp luchthavenbesluit opstellen. In eerdere brieven van het ministerie (17 juni 2011, kenmerk IENM/BSK-2011/98256 en 19 december 2011, kenmerk IENM/BSK-2011/174343) is aangegeven welke randvoorwaarden gelden om een ontwerp luchthavenbesluit in procedure te brengen en welke procedurestappen gezet worden. Zoals met u afgesproken, onderzoekt het ministerie waar mogelijk versnelling kan worden bereikt in de procedure om te komen tot een luchthavenbesluit.


Tot slot wijzen we u erop, dat de militaire aanwijzing op 7 november 2013 ingetrokken wordt. De verwachting is dat er op dat moment nog geen luchthavenbesluit in werking is getreden. In de Wet luchtvaart is de mogelijkheid opgenomen tot het geven van een vrijstelling voor de verplichting om een luchthavenbesluit te hebben. We gaan ervan uit dat op korte termijn de gesprekken worden voortgezet over nut en noodzaak van een dergelijke vrijstelling, in relatie tot de plannen van de toekomstige exploitant. Deze gesprekken zijn op ambtelijk niveau inmiddels gestart met het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Indien hier aanleiding toe is, is het ministerie graag bereid de resultaten hiervan met u in een bestuurlijk overleg te bespreken.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,


Wilma J. Mansveld

DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,


H.G.J. Kamp