

Vergaderjaar 2012–2013

31 936

Luchtvaartbeleid

Nr. 141

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2013

Met deze brief informeren wij u over de recente ontwikkelingen rond de luchthaven Twente, als vervolg op de brief van 17 december 2012 (Kamerstuk 31 936, nr. 119). Specifiek gaan we in op de afspraken, die Area Development Twente (ADT) heeft gemaakt met het consortium van Reggeborgh en Aviapartner over de ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven en op twee financiële afspraken die het Rijk met ADT heeft gemaakt. Verder geven we aan welk proces ADT heeft doorlopen na het uitblijven van biedingen in de openbare aanbesteding. Tot slot beschrijven we het vervolgproces voor de totstandkoming van het luchthavenbesluit.

Proces van ADT sinds december 2012

Zoals aangegeven in de brief van 17 december 2012 is op 3 december 2012 door ADT geconstateerd dat geen van de drie gekwalificeerde partijen in de openbare aanbesteding rond de luchthaven Twente een bod heeft gedaan¹. Provinciale Staten van Overijssel en de gemeenteraad van Enschede zijn daarover per brief geïnformeerd. ADT is toen door de gemeente en provincie gevraagd te analyseren waarom er geen biedingen zijn gedaan. Ook is aan ADT gevraagd een voorstel te doen voor het vervolg, onder andere over de ambitie en mogelijk te beschouwen alternatieven voor invulling van de gebiedsontwikkeling. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft u aangegeven, dat zij de provincie en gemeente de gelegenheid heeft gegeven om dit proces zorgvuldig uit te werken en te bekijken of een commerciële (of recreatieve) burgerluchthaven nog een rol zou kunnen spelen in de toekomstplannen.

Op 8 februari 2013 heeft ADT de analyse waarom geen biedingen zijn gedaan – via Gedeputeerde Staten van Overijssel en het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede – aan Provin-

¹ ADT heeft in januari 2013 bekend gemaakt dat het gaat om de volgende drie partijen: Schiphol, Imtech/Egis en Ictas.

cialen Staten en de gemeenteraad aangeboden. Met deze analyse wordt onder andere antwoord gegeven op vragen, die u in december 2012 aan de Staatssecretaris heeft gesteld en waarvan is toegezegd deze aan ADT door te geven. De analyse treft u aan in bijlage 1².

Op dat moment is ook door ADT bekendgemaakt, dat – na het uitblijven van biedingen in de openbare aanbesteding – zich een partij heeft gemeld, die geïnteresseerd is in de ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven Twente. Het gaat om de Reggeborgh Groep, een particuliere investeringsmaatschappij. Aanbestedingstechnisch is het mogelijk dat een openbare aanbestedingsprocedure een vervolg krijgt in een onderhandse aanbestedingsprocedure. Daarbij geldt echter wel de voorwaarde, dat dit gebeurt conform de eisen en uitgangspunten, die in de openbare aanbestedingsprocedure aan de andere partijen zijn gesteld. Er mag geen sprake zijn van een zogenaamde «*wezenlijke wijziging*», waardoor de kring van potentiële gegadigden wordt gewijzigd, bijvoorbeeld omdat de drempels voor kwalificatie van partijen worden verlaagd of rendementseisen worden verlaagd.

Gesprekken tussen ADT en de Reggeborgh Groep hebben op 11 februari 2013 geleid tot ondertekening van een *intentieovereenkomst* over de ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven. In die overeenkomst zijn twee relevante afspraken opgenomen:

1. *De afspraak dat Reggeborgh Groep voor 1 maart 2013 met een voorstel komt voor een luchthavenoperator*

Deze afspraak is noodzakelijk, omdat in de openbare aanbesteding eisen zijn opgenomen ten aanzien van de toekomstige exploitant:

- Financiële eisen
 1. Voldoende eigen vermogen
 2. Voldoende liquiditeit en winstgevendheid
 3. Vermogen om financiering aan te trekken
- Technische eisen
 1. Ervaring als luchthavenoperator
 2. Ervaring met bedrijventerreinontwikkeling

Op 28 maart 2013 heeft Reggeborgh Groep aan ADT laten weten, dat het een intentieovereenkomst heeft gesloten met Aviapartner, een luchthavenoperator gevestigd in België. ADT heeft geconstateerd dat Aviapartner voldoet aan de eisen uit de openbare aanbesteding. Dit is ook aan de gemeenteraad en Provinciale Staten medegedeeld per brief van 14 mei 2013. Het consortium Reggeborgh en Aviapartner wordt de contractpartner voor de concessieovereenkomst (zie hierna).

2. *De afspraak dat er op 28 maart 2013 een concessieovereenkomst door ADT en het toekomstige consortium wordt getekend*

Met deze overeenkomst wordt de concessie voor het ontwikkelen en exploiteren van de luchthaven Twente onder een aantal ontbindende en opschortende voorwaarden door ADT verleend aan het consortium van Reggeborgh en Aviapartner. Op 28 mei 2013 hebben ADT en het consortium gemeld dat er een akkoord tussen beide is over de opzet en inhoud van de concessieovereenkomst. Tekening van de overeenkomst zal plaatsvinden na bespreking in de gemeenteraad van Enschede en Provinciale Staten van Overijssel.

Gemaakte afspraken ADT – consortium van Reggeborgh en Aviapartner

ADT en het consortium hebben overeenstemming bereikt over de voorwaarden waaronder het consortium de ontwikkeling en exploitatie van de luchthaven Twente en het gerelateerde bedrijventerrein ter hand

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

neemt. Dit resultaat wordt binnenkort behandeld in de gemeenteraad van Enschede en Provinciale Staten van Overijssel. De concessieovereenkomst geeft het consortium het recht tot het ontwerpen, bouwen, exploiteren, verbeteren en onderhouden van luchthaven Twente, inclusief het bijbehorende bedrijventerrein. De concessie wordt verleend voor een periode van 49 jaar. De concessionaris verkrijgt gedurende de looptijd van het contract het exclusieve recht tot exploitatie van de luchthaven.

De concessieovereenkomst legt de samenwerking vast tussen ADT en het consortium. ADT zal als toezichhoudende partij erop toezien dat ook op de langere termijn het consortium invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden op het gebied van werkgelegenheid, duurzaamheid en innovatie door samenwerking met de kennisinstellingen en overheid.

Financiële afspraken Rijk – ADT

In de onderhandelingen tussen ADT en het consortium zijn de afgelopen weken twee specifieke issues opgekomen, die om een nadere afspraak met het Rijk vragen. Het gaat om de vraag hoe het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil omgaan met de kosten van luchtverkeersleiding en of het ministerie van Economische Zaken bereid is om via een participatiemaatschappij deel te nemen in de op te richten luchthavenonderneming. We schetsen hieronder hoe het Rijk met deze vragen is omgegaan en welke concrete financiële afspraken zijn gemaakt.

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 kostendekkendheid van de geleverde dienstverlening per luchthaven. Ook wordt hierbij bezien of moet worden overgegaan op een systeem van lokatiegewijze kostendeckering, 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 (Kamerstuk 31 936, nr. 79), is opgenomen dat het Rijk bezig is met de vormgeving van een nieuw en evenwichtiger heffingenbeleid, dat voor alle door LVNL 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 prestatiestaking 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.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu informeert u zo spoedig mogelijk over de genoemde evaluatie, de vormgeving van het beleid in lijn met bovenstaande uitgangspunten en het proces dat nodig is om het beleid te implementeren. Vooruitlopend daarop informeren wij u met deze brief hoe het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil omgaan met de kosten van luchtverkeersleiding op luchthaven Twente, passend binnen de bovengenoemde beleidslijn.

Het Rijk heeft in de Luchtvaartnota aangegeven voorstander te zijn van de ontwikkeling van de luchthaven Twente, mits daarvoor een marktpartij gevonden kan worden. Aangezien er een marktpartij is gevonden, is aan ADT aangegeven dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu onder voorwaarden bereid is om 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. Concreet is met ADT afgesproken dat het ministerie onder voorwaarden bereid is om na start van de daadwerkelijke verlening van luchtverkeersleiding de tekorten op de exploitatie van luchtverkeersdienstverlening tijdelijk af te dekken, tot een totaalbedrag van € 4,6 miljoen. We hebben de gemaakte afspraak en de daarbij horende randvoorwaarden in een brief aan ADT vastgelegd. Met dit voorstel wordt de luchthaven Twente op een vergelijkbare manier behandeld als de luchthavens Rotterdam, Eelde en Maastricht. Onze brief aan ADT is ter informatie als bijlage toegevoegd (bijlage 2)³.

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 het 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.

In algemene zin zijn in ieder geval de volgende voorwaarden gesteld aan de kapitaalstorting:

- het beschikbaar zijn van een positieve beschikking van de Europese Commissie op het punt van staatssteun.
- het zekergesteld zijn dat het contract tussen ADT en het consortium aanbestedingstechnisch rechtmatig is (geen «*wezenlijke wijzigingen*» ten opzichte van de bepalingen, voorwaarden en criteria, zoals vermeld in de openbare aanbestedingsdocumenten).
- een positieve beoordeling van de businesscase (en sluitende ondernemingsfinanciering) waaruit een levensvatbare en rendabele exploitatie van de luchthaven blijkt.

De minister van Economische Zaken zal de kapitaalstorting niet eerder verrichten dan nadat aan de algemene voorwaarden van het Rijk is voldaan en er met de private aandeelhouders overeenstemming is bereikt over de door EZ te stellen specifieke eisen. De specifieke eisen van EZ zien in elk geval op het voorkomen van de schijn van een mogelijke belangen-

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

verstrengeling rond de private aandeelhouders en op de bescherming van de belangen van publieke minderheidsaandeelhouders.

De minister van Economische Zaken heeft de gemaakte afspraak en de daarbij horende randvoorwaarden in dezelfde brief aan ADT vastgelegd, als waarin de afspraak over de kosten van luchtverkeersleiding is opgenomen. Deze treft u in bijlage 2 aan.

Vervolgproces luchthavenbesluit

Nu er – onder voorbehoud van politieke goedkeuring van Provinciale Staten van Overijssel en de gemeenteraad van Enschede – een akkoord is bereikt tussen ADT en het consortium over de concessieovereenkomst, kan een aanvraag voor een luchthavenbesluit worden ingediend. Met ADT is afgesproken 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 het consortium.

Nadat de aanvraag is ingediend, zal het ministerie een ontwerp luchthavenbesluit opstellen. Daarvoor is een aantal eisen aan ADT gesteld:

- Er dient een deugdelijke economische onderbouwing te liggen, waaruit de levensvatbaarheid van de voorgenomen activiteit van het consortium blijkt. Deze onderbouwing wordt door het ministerie onafhankelijk getoetst.
- Er dient een Milieueffectrapport te liggen, dat is gebaseerd op deze voorgenomen activiteit.
- Er dient een positieve beschikking van de Europese Commissie te zijn op het punt van staatssteun.
- Er dient zekerheid te zijn over de te vliegen routes van en naar de luchthaven Twente. De routes worden parallel aan het luchthavenbesluit vastgelegd in een regeling op grond van de Wet Luchtvaart.

Het ontwerp luchthavenbesluit wordt vervolgens door het ministerie ter inzage gelegd, waarbij om zienswijzen zal worden vragen. Ook wordt de Commissie voor de m.e.r. om advies gevraagd. Parallel wordt het ontwerp luchthavenbesluit in voorhang aan uw Kamer aangeboden, als ook aan de Eerste Kamer. Op basis van de zienswijzen, het advies van de Commissie voor de m.e.r. en parlementaire behandeling wordt een definitief luchthavenbesluit vastgesteld. Dit besluit staat open voor rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. We hebben aan ADT aangegeven, dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu de mogelijkheden onderzoekt waar mogelijk versnelling kan worden bereikt in de procedure om te komen tot een luchthavenbesluit. Dit vanwege de afspraak in de *Bestuursovereenkomst Gebiedsontwikkeling Vliegveld Twente*⁴, dat het Rijk zich zal inspannen om tijdig alle publiekrechtelijke besluiten te nemen, zodat eind 2014 kan worden gevlogen. Het gaat dan vooral om de vraag wanneer er voldoende zekerheid is op de bovengenoemde geformuleerde eisen om een ontwerp luchthavenbesluit in procedure te kunnen brengen.

We wijzen u er tot slot op dat de militaire aanwijzing op 7 november 2013 vervalt (als gevolg van een uitspraak van de Rechtbank Almelo). 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. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu verkent de

⁴ Bijlage Kamerstuk 31 936, nr. 17

komende tijd, samen met ADT en de toekomstige exploitant, in hoeverre van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, ter overbrugging van de periode totdat een luchthavenbesluit in werking kan treden.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp