

De toekomst van Groningen Airport Eelde

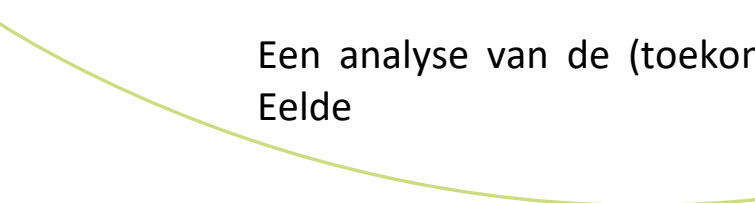
Een analyse van de (toekomst)plannen
voor Groningen Airport Eelde

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

De toekomst van Groningen Airport Eelde

Een analyse van de (toekomst)plannen voor Groningen Airport
Eelde



Opstellers	Edwin de Jong, Sieger Veenstra en Sanne Bloemberg
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	13 april 2023

Voorwoord

In februari 2022 bereikte ons het verzoek van enkele Drentse en Groningse Statenfracties om een terugblikonderzoek te doen naar de doorwerking van de aanbevelingen die de rekenkamer in 2013 deed over Groningen Airport Eelde.

Na een verkenning concludeerden we dat het verzoek voldeed aan onze criteria en dat het een relevant onderzoek zou zijn, maar ook beperkt qua thematiek. Sinds 2013 is er immers veel veranderd in en rond de luchtvaart. In plaats van een terugblikonderzoek hebben we daarom een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek richt zich enerzijds op het verleden vanaf 2016 en anderzijds nadrukkelijk op de nabije toekomst. Die toekomst is overigens ongewis door snelle veranderingen. Door haar aandeel in klimaatverandering staat de luchtvaart onder druk. Maar er ontstaan ook nieuwe verdienmodellen door verduurzaming van de luchtvaart.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we externe expertise van CE Delft ingewonnen.

Met dit rapport reikt de rekenkamer ingrediënten aan voor het beoordelen van scenario's, ook al zijn wereldwijde ontwikkelingen en landelijke discussies nog niet uitgekristalliseerd. We maken daarbij onderscheid tussen de toekomst van het gebied als luchthaven dan wel als vliegveld met de daarbij behorende infrastructuur.

We hopen en verwachten dat de uitkomsten van ons onderzoek handvatten biedt om afgewogen besluiten te nemen voor en over de diverse scenario's.

We danken eenieder die meegewerkt heeft om dit onderzoek mogelijk te maken.

Anneke Beukers,

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	2
Conclusies	5
Aanleiding en vraagstelling	5
Hoofdconclusie.....	5
Deelconclusies.....	6
Aanbevelingen.....	10
1. Inleiding en vraagstelling	12
1.1 Het Rekenkameronderzoek uit 2013	12
1.2 Vraagstelling.....	13
1.3 Onderzoeksmethoden	14
1.4 Leeswijzer.....	15
2. ‘Toegangspoort voor het Noorden’	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Aandeelhouderschap en openbaar belang	16
2.3 Een strategisch plan voor GAE	19
2.4 De keuze voor het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’	22
2.5 Een beoordeling van de kwaliteit van de MKBA door de Noordelijke Rekenkamer	23
2.6 Hoe pakte de keuze voor GAE als toegangspoort voor het Noorden uit?.....	26
3. Een nieuwe koers	32
3.1 Inleiding.....	32
3.2 Vervanging directie en een nieuwe strategie.....	32
3.3 De plausibiliteit van de nieuwe plannen	38
4. Sturing door de aandeelhouders	41
4.1 Inleiding.....	41
4.2 Sturing door de aandeelhouders.....	41
4.3 Sturing via het bestuurlijk overleg.....	43
4.4 Sturing door de Raad van Commissarissen	44
5. Publiek debat over GAE	45
5.1 Inleiding.....	45
5.2 Vertrouwelijkheid van informatie	45
5.3 Onderwerpen van debat	46
Bronnenlijst	50
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	53
Bijlage 2: Rapport CE Delft	54

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	55
Bijlage 4: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen	58
Bijlage 5: Nawoord.....	61

Conclusies

Aanleiding en vraagstelling

In 2013 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde (GAE).¹ Begin 2022 verzochten enkele Statenfracties de Noordelijke Rekenkamer om een terugblikonderzoek te doen naar de aanbevelingen die zij destijds had gedaan. Gezien de huidige ontwikkelingen in de luchtvaart en de nieuwe plannen van GAE vond de Noordelijke Rekenkamer het raadzaam niet zozeer terug te blikken op de doorwerking van de aanbevelingen uit het rapport van 2013, maar een nieuw verdiepend onderzoek te doen naar GAE.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre maken Gedeputeerde Staten een kosten-batenanalyse, baseren zij zich op betrouwbare, onafhankelijke en objectieve gegevens en betrekken zij alle maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven bij hun afwegingen en in hoeverre sturen Gedeputeerde Staten in hun rol als aandeelhouders op een doelmatige bedrijfsvoering van GAE?

Hoofdconclusie

De aandeelhouders van GAE – waaronder de provincies Groningen en Drenthe² – hebben in 2016 een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laten uitvoeren naar GAE. Mede op basis van deze MKBA hebben de volksvertegenwoordigingen van de aandeelhouders gekozen voor het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ waarvoor in 10 jaar tijd € 46 miljoen nodig was. Deze MKBA ging niet uit van de destijds gebruikelijke richtlijnen, maar van optimistische veronderstellingen. Passagiersaantallen en reistijdbaten zijn overschat en niet alle negatieve externe effecten zijn in de MKBA meegenomen. Mede daardoor vertoonde dit scenario – als enige – een positief resultaat. Voor de volksvertegenwoordigingen was het daardoor aantrekkelijk voor dit scenario te stemmen. De optimistische verwachtingen van dit scenario kwamen niet uit.

De aandeelhouders menen dat GAE een aantal belangrijke maatschappelijke functies vervult en zij zijn daarom (steeds weer) bereid geld voor de luchthaven vrij te maken. Er is geen recente analyse van de meerwaarde van deze baten en/of van de noodzaak om hiervoor een luchthaven van deze omvang open te houden. Daarbij kan het ook een optie zijn om enkele maatschappelijke functies

¹ Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde: een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV. Noordelijke Rekenkamer.

² Vertegenwoordigd door Gedeputeerde Staten.

in afgeschaalde vorm te behouden, zonder dat er sprake is van een volwaardige luchthaven voor personenvervoer.

De luchthaven is continu op zoek naar financiële middelen om het hoofd boven water te houden. De aandeelhouders stuurden actief op de bedrijfsvoering van GAE. Zij benadrukten de noodzaak van kostenreductie en stelden bijvoorbeeld investeringen die niet direct noodzakelijk waren uit. Zij waren actief in een lobby voor financiële ondersteuning van GAE door het Rijk, het regionale bedrijfsleven en overname van aandelen door de Schiphol Group. Geen van deze pogingen is geslaagd. De overheidsaandeelhouders bleven bereid de luchthaven financieel te ondersteunen (noodzakelijke investeringen, NEDAB-kosten en bijdrage aan het Routefonds).

De aandeelhouders streven verder naar een maatschappelijke waardevermeerdering van de luchthaven en sturen in de richting van duurzaamheid en innovatie. GAE heeft nieuwe toekomstplannen om hieraan invulling te geven. De aandeelhouders en de Raad van Commissarissen hebben kennis genomen van deze plannen, maar hebben deze niet vastgesteld. Zij hebben geen onafhankelijk advies ingewonnen om de plausibiliteit van deze plannen te beoordelen. De Noordelijke Rekenkamer verwacht op basis van deskundigenadvies dat een groot deel van de nieuwe plannen een geringe slagingskans heeft.

Deelconclusies

Hieronder geven wij gedetailleerd antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst het korte antwoord en daaronder waar nodig een toelichting.

1. Hebben de provincies Drenthe en Groningen in hun rol van overheidsbestuurder de effecten van de luchthaven sinds 2016 door middel van een maatschappelijke kostenbatenanalyse onderzocht?³

De provincies Drenthe en Groningen hebben in 2016 de effecten van de luchthaven door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laten onderzoeken. De MKBA was onderdeel van een bredere strategische verkenning van de toekomst van GAE. Na 2016 is geen MKBA meer uitgevoerd.

2. Hebben de provincies Drenthe en Groningen een valide zicht op de maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven?

De provincies Drenthe en Groningen hebben geen valide zicht op de maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven. Het beeld dat zij daarop hebben is verouderd, strookt niet meer met de

³ Gedurende het onderzoek is gebleken dat het Drentse ruimtelijke gebiedsontwikkelingsproject is komen te vervallen. Hierdoor is de deelvraag "In hoeverre strekt dit zich voor de provincie Drenthe ook uit tot de landzijdige ruimtelijke projecten?" komen te vervallen.

huidige ontwikkelingen en is optimistisch voor wat betreft de maatschappelijke baten en de ontwikkelingsmogelijkheden van GAE.

De meest recente MKBA stamt uit 2016. Deze MKBA vertoonde tekortkomingen, omdat zij uitgaat van overwegend te optimistische vooronderstellingen: onder meer te hoge passagiersaantallen, optimistische luchtvaartontwikkelingen, overschatting van de reistijdbaten en het niet meenemen van enkele (negatieve) externe effecten.⁴ In de MKBA zijn drie scenario's uitgewerkt: continueren, afbouwen en investeren. Het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' had als enige scenario een positieve uitkomst, zij het op basis van de optimistische vooronderstellingen. De volksvertegenwoordigingen besloten om over een periode van 10 jaar € 46 miljoen voor de luchthaven beschikbaar te stellen. De verwachtingen uit het scenario kwamen niet uit: het lukte in de periode 2016 – 2020 niet om nieuwe luchtvaartverbindingen (duurzaam) te ontwikkelen. Het gevolg was dat de luchthaven rond 2020 afscheid moest nemen van het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden'.

De aandeelhouders – waaronder de provincies Drenthe en Groningen – kennen verschillende openbare belangen aan GAE toe. Zo is volgens de provincies de betekenis van GAE voor Noord-Nederland zowel economisch als maatschappelijk van aard. GAE zou een bron van regionale werkgelegenheid en economische bedrijvigheid zijn. De maatschappelijke relevantie zou onder meer blijken uit het uitvoeren van donorvluchten en vluchten van de traumahelikopter vanaf GAE. Ook wijzen zij op het nut van de pilotenopleiding. GAE moet volgens de aandeelhouders belangrijk worden binnen het nationaal systeem van luchthavens. Er is geen economische onderbouwing voor deze veronderstellingen.

Er zijn aanwijzingen dat het belang van GAE minder groot is dan de aandeelhouders veronderstellen

- A. Het regionale bedrijfsleven wil financieel niet bijdragen aan de luchthaven, wat te denken geeft over het economische belang van GAE.
- B. Het Rijk wil niet aan GAE bijdragen, er zijn geen vluchten naar Eelde verplaatst toen Schiphol in de zomer van 2022 problemen had en de Schiphol Group heeft tot op heden geen belang in GAE willen nemen: het belang van GAE binnen het nationale systeem van luchthavens is – blijkbaar – niet groot.

Zekerheid hierover is er niet: na de MKBA uit 2016 zijn de maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven niet meer systematisch in kaart gebracht en berekend. Dat gebeurde ook niet toen de luchthaven rond 2020 de koers verlegde.

3. In hoeverre is het streven naar een kostendekkende exploitatie van GAE nog uitgangspunt bij de aandeelhouders?

⁴ Lieshout wees in 2016 ook al op een aantal van deze optimistische veronderstellingen van de MKBA. Zie: Lieshout, R. (2016). Beoordeling strategische verkenning luchthaven Eelde. SEO Economisch Onderzoek.

Het streven naar een kostendekkende exploitatie is nog steeds uitgangspunt bij de aandeelhouders van GAE. Wel hebben zij vanaf 2017 de niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB) uit de exploitatie geplaatst en subsidiëren zij de desbetreffende kosten.

De aandeelhouders en GAE beschouwen de NEDAB-taken als overheidstaken die niet door de luchthaven hoeven te worden gedragen. De aandeelhouders subsidieerden deze NEDAB-kosten voor een periode van 10 jaar met een bedrag van maximaal € 3 miljoen per jaar. Buiten deze NEDAB-kosten dient GAE in principe een kostendekkende exploitatie te hebben.

4. In welke mate sturen de aandeelhouders sinds 2016 op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering van de luchthaven?

De aandeelhouders sturen actief op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering: het laag houden van de kosten en het zoeken naar bijdragen vanuit het Rijk en het bedrijfsleven. Zij stimuleerden tevens dat de luchthaven zich in de toekomst meer zal gaan richten op duurzaamheid en innovatie.

Mede door de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2013 voerden de aandeelhouders in 2016 een strategische verkenning uit. De aandeelhouders houden de luchthaven aan de gemaakte afspraken over de bekostiging van GAE en stellen niet zomaar opnieuw geld beschikbaar.

Daarnaast voeren zij samen met de directeur van de luchthaven een lobby bij het Rijk om nationale financiële ondersteuning voor de luchthaven te generen. Ook helpen zij in de lobby bij de Schiphol Group voor overname van (een deel van) de aandelen van GAE. Daarnaast pogen zij bijdragen vanuit het regionale bedrijfsleven te krijgen voor de luchthaven. Het is tot op heden niet gelukt om het Rijk, Schiphol en het bedrijfsleven financieel te laten bijdragen. De overheidsaandeelhouders zijn tot op heden bereid gebleken de luchthaven financieel te ondersteunen (noodzakelijke investeringen, NEDAB-kosten en bijdrage aan het Routefonds). De aandeelhouders hebben recentelijk – onder meer door de benoeming van de nieuwe directeur – getracht de ontwikkelingen op de luchthaven meer richting innovatie en duurzame ontwikkeling te sturen. De nieuwe plannen van de luchthaven leggen minder nadruk op de ontwikkeling van de luchthaven voor vakantieverkeer, maar meer op een breder scala aan economische ontwikkelingen. De plannen spelen in op potentiële ontwikkelingen als ontwikkeling van duurzame brandstoffen, elektrisch vliegen, de inzet van drones en emissieloze bagageafhandeling. De aandeelhouders verwachten dat innovatie en duurzaamheid belangrijke pijlers onder het verdienmodel van de luchthaven zullen vormen. Deze verwachtingen zijn niet nader onderbouwd.

5. Onderwerpen Gedeputeerde Staten in hun rol van aandeelhouder de actuele businessplannen en toekomstplannen van GAE NV aan een kritische en onafhankelijke toets? Dit geldt met name voor de plannen rond innovatie en verduurzaming van de luchthaven.

Gedeputeerde Staten hebben de toekomstplannen van GAE niet aan een kritische en onafhankelijke toets onderworpen.

Sinds 2020 presenteert GAE nieuwe toekomstplannen voor de luchthaven. De aandeelhouders, waaronder Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe, namen deze plannen voor kennisgeving aan. Zij lieten de nieuwe plannen van de luchthaven niet door externe deskundigen beoordelen. De Raad van Commissarissen deed dat ook niet.

6. In hoeverre is sprake van een betrouwbaar zicht op een kostendekkende exploitatie?

Er is voor de langere termijn (nog) geen betrouwbaar zicht op een kostendekkende exploitatie van de luchthaven. Hierdoor is er ook geen zicht op een Luchthavenbesluit.

Een luchthaven moet op grond van de Wet Luchtvaart (Wlv) in het bezit zijn van een Luchthavenbesluit. Voor het vaststellen van een Luchthavenbesluit moet zijn onderbouwd dat de luchthaven voor 10 jaar economisch levensvatbaar is. Met het vaststellen van het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' in 2016 wilden de aandeelhouders het verlenen van een Luchthavenbesluit mogelijk maken. Tot op heden is er geen Luchthavenbesluit verleend. De Raad van State heeft geoordeeld dat het besluit er uiterlijk 31 december 2024 moet zijn. Om het besluit te kunnen nemen, vroeg het Rijk in 2022 de aandeelhouders om 10 jaar financieel garant te staan. De aandeelhouders stellen zich op het standpunt dat het Rijk (mede) verantwoordelijk is om de continuïteit van GAE te waarborgen. Vooral nog is het de aandeelhouders niet gelukt om de Rijksoverheid te interesseren (een deel van) deze NEDAB-kosten op zich te nemen. De Minister heeft meermaals aangegeven dat hij die verantwoordelijkheid – volgens staand beleid – niet ziet. Door dit meningsverschil tussen (publieke) aandeelhouders en het Rijk blijft de toekomst van GAE behalve financieel ook juridisch onzeker. Daarnaast bestaat de kans dat een deel van de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) die aan GAE is verleend, wordt teruggevorderd.

De nieuwe plannen van de luchthaven bevatten veel onzekerheid. De Noordelijke Rekenkamer liet die toekomstplannen beoordelen door externe deskundigen tegen de achtergrond van de luchtvaartscenario's uit de Welvaart- en Leefomgevingsscenario's (WLO) van het CPB en PBL. Uit deze beoordeling komt naar voren dat een kleine luchthaven als GAE goed kan dienen voor het uittesten van nieuwe ontwikkelingen. Zo zijn er kansen voor de luchthaven als testlocatie voor emissieloze bagage- en passagiersafhandeling en voor het vliegen met drones. Ook op het gebied van educatie is de verwachting dat de luchthaven de opgestelde plannen kan uitvoeren. De kansen op een commerciële exploitatie na de testperiode van enkele belangrijke onderdelen van de plannen, waaronder elektrisch vliegen, het multifuel tankstation en de elektrolyser, zijn echter niet groot. Het is onwaarschijnlijk dat deze ontwikkelingen een belangrijke bijdrage zullen leveren aan een kostendekkende exploitatie.

7. In welke mate baseren Gedeputeerde Staten zich (in beide rollen) op informatie die niet van GAE NV afkomstig is?

Het uitvoeren van de strategische verkenning uit 2016 gebeurde in opdracht van de aandeelhouders door een onafhankelijke partij. Gedeputeerde Staten lieten recente plannen, zoals de plannen van de luchthaven zelf, niet onafhankelijk doorrekenen.

8. In hoeverre kan het publieke debat – zowel door Gedeputeerde Staten als maatschappelijke stakeholders – over GAE sinds 2016 in de volle breedte worden gevoerd?

Vertrouwelijkheid van stukken vormt geen belemmering meer. Het debat kan in de volle breedte worden gevoerd.

Deze deelvraag heeft betrekking op de conclusie uit het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer uit 2013 dat veel stukken over GAE vertrouwelijk waren. Tegenwoordig zijn alle stukken over GAE in beginsel openbaar, waardoor het debat over GAE in de volle breedte gevoerd kan worden.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Gedeputeerde Staten, laat nieuwe plannen van de luchthaven extern en onafhankelijk toetsen op plausibiliteit, met behulp van meerdere optimistische en pessimistische scenario's.

Aan GAE is gevraagd om in het voorjaar 2023 met nieuwe toekomstplannen te komen. De toekomst is per definitie onzeker en de kans dat zij zich anders ontploeft dan verondersteld is levensgroot. Onverwachte externe gebeurtenissen kunnen van grote invloed zijn op de manier waarop de nieuwe plannen van de luchthaven in de praktijk uitpakken. Dit alles geldt zeker als het slagen van het plan afhankelijk is van innovatieve ontwikkelingen. Daarom is het raadzaam de uitkomsten van het plan te laten toetsen op plausibiliteit, en wel aan de hand van meerdere (optimistische en pessimistische) toekomstscenario's. De rekenkamer adviseert de provincies om daarbij gebruik te maken van meerdere onafhankelijke deskundigen en hun analyses zondermeer te aanvaarden (zonder discussie aan te gaan over gewenste redeneringen en uitkomsten). Het is daarnaast verstandig risico's onder ogen te zien.

Aanbeveling 2. Gedeputeerde Staten, zorg dat er door middel van een MKBA op basis van realistische uitgangspunten een valide zicht ontstaat op de kosten en de baten van de luchthaven.

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken over het al dan niet voortzetten van de financiële steun aan de GAE, is het nodig dat er een reëel inzicht bestaat in de actuele (maatschappelijke) kosten en baten van de luchthaven. Voer een nieuwe MKBA uit. Doe dat volgens geaccepteerde richtlijnen, zoals de Werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's, of onderbouw een eventueel

afwijken daarvan expliciet. Het behouden van enkele maatschappelijke functies in een afgeschaalde vorm, zonder dat er sprake is van een volwaardige luchthaven voor personenvervoer, is een optie die kan worden beoordeeld. Betrek de uitkomsten van deze MKBA bij de besluitvorming over toekomstplannen van GAE en analyseer daarbij in hoeverre een luchthaven in de huidige vorm noodzakelijk én de meest efficiënte manier is voor het verkrijgen van de maatschappelijke baten.

Aanbeveling 3. Gedeputeerde Staten/Provinciale Staten: als u kiest voor instandhouding van de luchthaven in de huidige vorm, draag dan ook zelf de financiële consequenties daarvan door garant staan voor de kosten van de NEDAB en investeren in de luchthaven.

Voortdurende onzekerheid over het voortbestaan van de luchthaven heeft een negatief effect op het uitvoeren van de plannen van GAE en voor een gezonde exploitatie. Als de aandeelhouders kiezen voor het laten voortbestaan van de luchthaven – in de huidige dan wel een afgeschaalde vorm, hetzij op basis van een MKBA, hetzij op basis van politieke afwegingen – dan ligt het voor de hand dat zij ook de financiële consequentie aanvaarden, voor een lange periode.

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Het Rekenkameronderzoek uit 2013

In 2013 publiceerde de Noordelijke Rekenkamer het rapport Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde (GAE).⁵ Een van de conclusies was dat de provincies Drenthe en Groningen de optimistische vooruitzichten van de directie van het vliegveld Eelde zonder veel nuancering overnamen.

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde destijds dat er sprake was van een langdurige betrokkenheid van de provincies Groningen en Drenthe bij GAE NV: zowel financiële betrokkenheid als betrokkenheid als aandeelhouders van GAE NV. Door de overname van de Rijksaandelen in GAE medio 2004 waren de betrokkenheid en zeggenschap van de provincies Groningen en Drenthe als aandeelhouders van GAE NV fors toegenomen. Het besluit tot aandelenovername was gebaseerd op optimistische verwachtingen over het kostendekkend opereren van de luchthaven. Deze optimistische veronderstellingen uit het businessplan van GAE NV waren niet aan een kritische en onafhankelijke toets onderworpen.

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde verder dat de provincies Drenthe en Groningen de effecten van de luchthaven niet door middel van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) hadden onderzocht. Gedeputeerde Staten en een meerderheid van Provinciale Staten van Groningen en Drenthe zagen de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven te rooskleurig. De Staten gingen daarmee voorbij aan de economische realiteit dat de luchthaven te maken heeft met een dunbevolkt achterland en met nabij gelegen concurrenten. Daardoor zou een kostendekkende exploitatie niet of pas op zeer lange termijn mogelijk zijn.

Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen kozen bewust voor de formele aandeelhoudersrol 'sturing op afstand'. Hoewel de continuïteit van de luchthaven bij beide provincies voorop zou moeten staan, stuurden Gedeputeerde Staten Drenthe en Groningen als aandeelhouders niet actief – via het financiële beleid – op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering van de luchthaven. De flexibiliteit van de luchthaven om in te spelen op gewijzigde omstandigheden en daarmee de continuïteit van de luchthaven waren onder druk komen te staan. Door het wegvallen van het zakelijk vliegverkeer had de luchthaven een beperkte functie bij het aantrekken van bedrijven.

⁵ Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde: een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV. Noordelijke Rekenkamer.

De Noordelijke Rekenkamer concludeerde ten slotte dat ondanks toenemende zorgen de meerderheid van Provinciale Staten in beide provincies niet bij Gedeputeerde Staten heeft aangedrongen op een heroverweging van de aandelenovername. Hoewel het voor Gedeputeerde Staten al medio 2006 duidelijk had moeten zijn dat het ‘middenscenario’ uit het businessplan 2003 van GAE NV niet te realiseren zou zijn, leken zij de zorgen van Provinciale Staten niet te delen. Gedeputeerde Staten bleven zich baseren op optimistische informatie die GAE NV hen over de toekomstige ontwikkeling van de luchthaven aanleverde. Doordat het overgrote deel van deze informatie betrouwbaar was, kon het publieke debat destijds niet in de volle breedte worden gevoerd.

1.2 Vraagstelling

Naar aanleiding van een verzoek van enkele Groningse en Drentse Statenfracties vond de Noordelijke Rekenkamer het, gezien de huidige ontwikkelingen in de luchtvaart en de nieuwe plannen van GAE, goed om niet alleen terug te kijken op de doorwerking van de aanbevelingen uit het rapport van 2013, maar ook een verdiepend onderzoek te doen naar GAE.

De Noordelijke Rekenkamer wil nagaan in hoeverre de aandeelhouders van GAE in 2016 een maatschappelijke kotsen- en batenanalyse (MKBA) hebben gemaakt op basis van plausibele veronderstellingen. Daarnaast wil zij de nieuwe plannen van de directie van het vliegveld (NXT Airport) toetsen op plausibiliteit. Deze plannen zijn niet door de aandeelhouders beoordeeld of vastgesteld. Meer uitgewerkte plannen van GAE zijn er nog niet. De hoofdvraag in het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre maken Gedeputeerde Staten een kosten-batenanalyse, baseren zij zich op betrouwbare, onafhankelijke en objectieve gegevens en betrekken zij alle maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven bij hun afwegingen en in hoeverre sturen Gedeputeerde Staten in hun rol als aandeelhouders op een doelmatige bedrijfsvoering van GAE?

1. Hebben de provincies Drenthe en Groningen in hun rol van overheidsbestuurder de effecten van de luchthaven sinds 2016 door middel van een maatschappelijke kostenbatenanalyse onderzocht?⁶
2. Hebben de provincies Drenthe en Groningen een valide zicht op de maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven?
3. In hoeverre is het streven naar een kostendekkende exploitatie van GAE nog uitgangspunt bij de aandeelhouders?
4. In welke mate sturen de aandeelhouders sinds 2016 op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering van de luchthaven?

⁶ Gedurende het onderzoek is gebleken dat het Drentse ruimtelijke gebiedsontwikkelingsproject is komen te vervallen. Hierdoor is de deelvraag “In hoeverre strekt dit zich voor de provincie Drenthe ook uit tot de landzijdige ruimtelijke projecten?” komen te vervallen.

5. Onderwerpen Gedeputeerde Staten in hun rol van aandeelhouder de actuele businessplannen en toekomstplannen van GAE NV aan een kritische en onafhankelijke toets? Dit geldt met name voor de plannen rond innovatie en verduurzaming van de luchthaven.
6. In hoeverre is sprake van een betrouwbaar zicht op een kostendekkende exploitatie?
7. In welke mate baseren Gedeputeerde Staten zich (in beide rollen) op informatie die niet van GAE NV afkomstig is?
8. In hoeverre kan het publieke debat – zowel door Gedeputeerde Staten als maatschappelijke stakeholders – over GAE sinds 2016 in de volle breedte worden gevoerd?

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn diverse betrokkenen geïnterviewd, dossierstukken bestudeerd en zijn de MKBA uit 2016 en de toekomstplannen van GAE aan een second opinion onderworpen. Ook is een reconstructie gemaakt van het politieke debat in Provinciale Staten en de gemeenteraden van de aandeelhoudende overheden.

Voor de beantwoording van de deelvragen 1, 2 en 5 vond een inhoudelijke beoordeling plaats van de MKBA uit 2016 en de toekomstplannen van GAE. De beoordeling richtte zich op de onderbouwing en de validiteit van de MKBA en de plannen. Voor beantwoording van de deelvragen 3 tot en met 7 is een analyse gemaakt van de opstelling van de (provinciale) aandeelhouders, aan de hand van stukken van de deelnemende provincies en de vergaderstukken van de Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Daarbij is nagegaan welke informatie de aandeelhouders kregen en onderzocht op welke manier de aandeelhouders stuurden op een doelmatige exploitatie. Specifieke aandacht was er voor de toetsing van de toekomstplannen van GAE door de aandeelhouders. Om onderzoeksvraag 8 te beantwoorden maakten we een reconstructie van het politieke debat in Provinciale Staten van Groningen en Drenthe en de gemeenteraden van Groningen, Assen en Tynaarlo. Dit deden we aan de hand van een analyse van de verslagen van Provinciale Staten, Statencommissies en gemeenteraden. Er is in deze analyse geïnterviewd over welke informatie de volksvertegenwoordigers beschikten en waarop de debatten zich toespitsten.

Tijdens het onderzoek is staatssteun een aantal keren aan de orde geweest. In de onderzoeksvraag staat het staatssteunvraagstuk niet centraal. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarom alleen geconstateerd waar dit aan de orde was, maar heeft geen verdiepend onderzoek gedaan naar staatssteun.

In het onderzoek zijn met diverse betrokkenen interviews gevoerd. Een volledige lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.

Het eerdere onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar GAE is uitgekomen in 2013. Daarna heeft de provincie in 2016 een MKBA laten opstellen. Het onderzoek gaat over de periode van die MKBA in 2016 tot 1 juli 2022. Na het sluiten van de gegevensverzameling is begin 2023 een

actualiseringslag gemaakt, waardoor voor wat betreft het beleid en enkele belangrijke ontwikkelingen op de luchthaven de stand van zaken tot 1 januari 2023 kon worden meegenomen in het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de MKBA uit 2016, de keuze voor het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ en de gevolgen daarvan. Hierin gaan wij ook in op de plausibiliteit van de MKBA uit 2016. Hoofdstuk 3 behandelt de nieuwe(re) plannen van de luchthaven en de plausibiliteit daarvan. Hoofdstuk 4 beschrijft de manier waarop de aandeelhouders en de Raad van Commissarissen van GAE stuurden op de exploitatie, de toekomstplannen van de luchthaven en de uitvoering daarvan. Tot slot zet hoofdstuk 5 uiteen welke onderwerpen over GAE de volksvertegenwoordigingen (Provinciale Staten van Groningen en Drenthe en de gemeenteraden van Assen, Groningen en Tynaarlo) in hun debatten aan de orde stelden.

2. ‘Toegangspoort voor het Noorden’

2.1 Inleiding

In 2016 besloten de aandeelhouders van GAE om over een periode van 10 jaar € 46 miljoen voor de luchthaven beschikbaar te stellen, met als doel de luchthaven een succes te laten worden. We beginnen dit hoofdstuk met een beschrijving van de openbare belangen die de aandeelhouders aan GAE toekennen en die volgens hen de investering rechtvaardigen. Aan de keuze om financiële middelen in de luchthaven te steken lag een strategisch plan ten grondslag, dat op zijn beurt (mede) was gebaseerd op een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA). We kijken wat dit strategisch plan inhield en analyseren in hoeverre de aandeelhouders zich baseerden op plausibele gegevens en realistische scenario’s. Ten slotte beschrijven wij wat er van de toekomstplannen op basis van de MKBA uit 2016 terecht is gekomen.

Dit hoofdstuk is (mede) van belang bij de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hebben de provincies Drenthe en Groningen in hun rol van overheidsbestuurder de effecten van de luchthaven sinds 2016 door middel van een maatschappelijke kostenbatenanalyse onderzocht?
2. Hebben de provincies Drenthe en Groningen een valide zicht op de maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven?
4. In welke mate sturen de aandeelhouders sinds 2016 op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering van de luchthaven?
7. In welke mate baseren Gedeputeerde Staten zich (in beide rollen) op informatie die niet van GAE NV afkomstig is?

2.2 Aandeelhouderschap en openbaar belang

Groningen Airport Eelde is een naamloze vennootschap met als doel het uitoefenen van het luchthavenbedrijf. In de Provinciewet is opgenomen dat oprichting van en deelneming in onder andere vennootschappen slechts is toegestaan “(...) indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang”.⁷

⁷ Artikel 158 lid 3 van de Provinciewet, zie ook: Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde: een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV. Noordelijke Rekenkamer, p. 28.

De aandeelhouders kennen verschillende openbare belangen aan GAE toe, zowel economische als maatschappelijke. GAE is volgens de Rijksluchtvaartnota een luchthaven van nationale betekenis. De aandeelhouders en GAE willen dat GAE onderdeel gaat uitmaken van één nationaal systeem. Dat is nu nog niet het geval. Primair gaat de rol van GAE binnen een nationaal luchtvaartstelsel om het versterken van de regionale economie, maar ook vanuit nationaal perspectief kan GAE ondersteunend zijn aan Schiphol en/of het verbindingennetwerk van Nederland. GAE is schaarse infrastructuur en capaciteit die noodzakelijk zijn om de luchtvaart op regionaal en nationaal niveau te kunnen blijven accommoderen.⁸ Ook noemen de aandeelhouders de mogelijkheid van GAE binnen een nationaal systeem van luchthavens te GAE fungeren als overloopluchthaven voor het overbelaste Schiphol.⁹ GAE is volgens de aandeelhouders een bron van regionale werkgelegenheid en economische bedrijvigheid. De aandeelhouders vinden de luchthaven van essentieel belang voor het vestigingsklimaat van Noord-Nederland.¹⁰

Tevens benadrukken de aandeelhouders de maatschappelijke relevantie van de traumahelikopter en de donorvluchten van en naar GAE. Zonder deze donorvluchten zou het UMCG zijn accreditatie voor orgaantransplantatie verliezen. Behoud daarvan dient volgens de aandeelhouders een (inter)nationaal belang, maar ook zeker een Drents en Noord-Nederlands belang. Alternatieven zoals het uitwijken naar een ander vliegveld zou tijdsverlies betekenen en significante effecten hebben op de functie van de donororganen.¹¹ Verder wijzen de aandeelhouders op het nationale belang van de pilotenopleidingen van de KLM Flight Academy en de pilotenopleiding van European Flight Training Center (EFTC), waardoor piloten op Nederlandse bodem hun opleiding kunnen volgen.

De belangrijkste operationele taak van de luchthaven is het bieden van veilige luchthaveninfrastructuur en afhandeling voor maatschappelijke vluchten, de commerciële luchtvaart, lesverkeer en de kleine luchtvaart ('general aviation'). De luchthaven is daarnaast vestigingsplaats voor bedrijven, waaronder vliegscholen, een afhandelingsbedrijf en een vliegtuigdealer. Op het terrein staan enkele bedrijfsverzamelgebouwen met MKB-bedrijven. Er zijn tevens enkele kennisinstellingen op het terrein van de luchthaven gevestigd.¹²

Voor een overzicht van de (wijzigingen in de kring van) aandeelhouders verwijzen wij naar tekstkader I.

⁸ Provincie Drenthe, Brief aan Provinciale Staten, Onderwerp: Afdoening toezegging over het opstellen van een overzicht van de functies van Groningen Airport Eelde, 22 november 2022.

⁹ Gezamenlijke aandeelhouders van Groningen Airport Eelde, What if... Groningen Airport Eelde verdwijnt?, december 2020; Provincie Groningen en Drenthe, Brief Provincie Groningen en Drenthe aan Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, onderwerp: gezamenlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen op uw brief van 21 april 2022, 7 juni 2022.

¹⁰ Gezamenlijke aandeelhouders van Groningen Airport Eelde, What if... Groningen Airport Eelde verdwijnt?, december 2020; Provincie Groningen en Drenthe, Brief Provincie Groningen en Drenthe aan Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, onderwerp: gezamenlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen op uw brief van 21 april 2022, 7 juni 2022.

¹¹ Provincie Drenthe, Brief aan Provinciale Staten, Onderwerp: Afdoening toezegging over het opstellen van een overzicht van de functies van Groningen Airport Eelde, 22 november 2022.

¹² Groningen Airport Eelde, Jaarverslag 2021, 2022, p. 3.

Tekstkader I: wijzigingen aandeelhouders GAE

De aandeelhouders van GAE zijn momenteel de provincie Groningen, de provincie Drenthe, FB Oranjewoud Participaties BV en de gemeente Tynaarlo.

In 1955 werd voor het luchtvaartterrein Eelde op voorstel van het Rijk een onderneming opgericht: de naamloze vennootschap Groningen Airport Eelde NV. Bij de oprichting van de vennootschap namen de latere aandeelhouders al deel: de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo (toen nog Eelde). Het Rijk verkreeg met 80% van de aandelen een meerderheidsbelang. De aandeelhouders financierden sinds die tijd de exploitatieverliezen van GAE conform de bestuurlijk afgesproken verdeelsleutel 40% (Rijk) en 60% (regionale aandeelhouders).

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw richtte het staatsdeelnemingenbeleid zich op het afstoten en verkopen van overheidsaandelen. De nota Regionale Luchthaven Strategie uit 1997 sprak uit dat het Rijk de jaarlijkse aanvulling van exploitatietekorten via een afkoopsom ging beëindigen en zich terugtrok als aandeelhouder van regionale luchthavens. Op 16 december 2003 droeg het Rijk de aandelen GAE over aan de regionale overheden. In de overeenkomst bevestigden de regionale aandeelhouders dat zij de luchthaven in stand wensten te houden.¹³ Twee regionale aandeelhouders hebben nadien hun aandelen vervreemd. In april 2020 nam FB Oranjewoud Participaties BV het 26% aandelenbelang van de gemeente Groningen over met als voorwaarde dat FB Oranjewoud niet risicodragend zal deelnemen in het eigen vermogen van GAE.¹⁴ Daarmee is voor het eerst in de geschiedenis van GAE een private partij toegetreden als aandeelhouder. De belangrijkste reden van FB Oranjewoud om de aandelen over te nemen was omdat zij vindt dat de luchthaven de Noordelijke economische infrastructuur versterkt; de luchthaven is volgens haar een belangrijke vestigingsfactor voor internationaal georiënteerde bedrijven.¹⁵ Ten slotte heeft de gemeente Tynaarlo in april 2021 het 10% aandelenbelang van de gemeente Assen overgenomen, ook onder de voorwaarde dat zij over dit deel geen geld zal bijdragen als de luchthaven tekorten heeft.

Tabel 1: historisch overzicht aandeelhouders GAE

	Tot 16 december 2003	Vanaf 16 december 2003	Vanaf april 2020	Vanaf april 2021
Rijk	80%			
Provincie Groningen	5,9%	30%	30%	30%
Provincie Drenthe	5,0%	30%	30%	30%
Gemeente Groningen	5,0%	26%		
Gemeente Assen	3,0%	10%	10%	
Gemeente Tynaarlo	1,0%	4%	4%	14%
FB Oranjewoud			26%	26%

¹³ Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde: een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV. Noordelijke Rekenkamer, p. 14 e.v.

¹⁴ FB Oranjewoud levert naar eigen zeggen wel een bijdrage in de vorm van onder meer een andere denkwijze dan overheden, het inbrengen van kennis en het beschikbaar stellen van haar netwerk. Ook is zij bereid om wanneer dit nodig en verantwoord is leningen aan GAE verstrekken.

¹⁵ Gebaseerd op een interview met FB Oranjewoud Participaties BV op 28 september 2022.

2.3 Een strategisch plan voor GAE

Een van de aanbevelingen uit het eerdere rekenkamerrapport was het laten opstellen van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA).

Tekstkader II: twee aanbevelingen uit het rapport Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde

Aan Gedeputeerde Staten: Laat een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de luchthaven uitvoeren, voordat er een beslissing wordt genomen over het financieren van nieuwe investeringen in de luchthaven of andersoortige besluiten over het verlenen van (financiële) steun aan GAE NV.

Aan Provinciale Staten: Ga op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse met Gedeputeerde Staten in discussie over nut en noodzaak van de provinciale betrokkenheid bij de luchthaven.

In 2016 lieten de gezamenlijke aandeelhouders InterVISTAS een strategische verkenning uitvoeren.¹⁶ Deze verkenning is onafhankelijk van GAE uitgevoerd om een zo volledig en objectief mogelijk beeld te krijgen van het ontwikkelperspectief van de luchthaven, de juridische aspecten, de risico's en de beleidskeuzes die daarbij voorlagen. Ter onderbouwing van de beleidskeuzes zijn op basis van extern onderzoek rapportages opgesteld, die als bijlage bij het rapport zijn opgenomen. Het betreft de volgende onderzoeken:

- een analyse van de luchtvaartmarkt en in het bijzonder het passagierspotentieel (door Lufthansa Consulting GmbH);¹⁷
- een analyse van het businessmodel van GAE NV (door Stratagem Strategic Research BV);¹⁸
- een verkenning van de maatschappelijke toegevoegde waarde van de luchthaven voor Noord-Nederland en kansen om die te vergroten en te verdiepen (door Berenschot Groep BV);¹⁹
- een maatschappelijke kosten-batenanalyse (door ECORYS Nederland BV).²⁰

In de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) nam Ecorys als uitgangspunt het passagierspotentieel dat uit de analyse van de luchtvaartmarkt door Lufthansa Consulting kwam. In de MKBA zijn drie scenario's uitgewerkt: continueren, afbouwen en investeren.²¹ Deze scenario's hielden het volgende in:

- Afbouwen: een klein recreatief vliegveld zonder commerciële vluchten, zonder lesverkeer maar met behoud van de maatschappelijke vluchten (traumaheli), business jets, parachutespringen en zweefvliegen.

¹⁶ InterVistas. (2016). Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsopties voor Groningen Airport Eelde. InterVistas.

¹⁷ Lufthansa Consulting. (2016). Strategic exploration of the future of Groningen Airport Eelde, Passenger aviation market and transport forecast analysis. Lufthansa Consulting.

¹⁸ Stratagem Strategic Research. (2016). Analyse businessmodel en exploitatiescenario's In het kader van de Strategische Verkenning Toekomst Groningen Airport Eelde, Stratagem Strategic Research.

¹⁹ Buitendijk, D. Van den Berg, G. Baltus, R. Wiltink, J. Metzlar, W. (2016). Groningen Airport Eelde, Onderzoek naar maatschappelijke en economische meerwaarde. Berenschot.

²⁰ Ecorys. (2016). MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde. Ecorys.

²¹ Ecorys. (2016). MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde. Ecorys.

- Continueren: een luchthaven voor vakantievluchten. Hierbij wordt ingezet op het behoud van het marktaandeel in chartervluchten. Er is lesverkeer mogelijk, evenals de maatschappelijke vluchten samen met de kleine gemotoriseerde vluchten.
- Investeren: een luchthaven die zich ontwikkelt tot internationale Toegangspoort voor het Noorden. Er wordt actief ingezet op uitbreiding van het aantal verbindingen, niet alleen vakantievluchten maar met name ook meer verbindingen met internationale vlieghubs. Maatschappelijke vluchten en lesverkeer blijven mogelijk.

De MKBA beschreef eveneens een nulalternatief waarin een investering moest plaatsvinden in de brandweerkazerne, alsmede een eventuele bijdrage door aandeelhouders om tekorten in de exploitatie te dekken. De MKBA verwoordde het nulalternatief als volgt: “De aandeelhouders van GAE NV leveren een maximale inspanning met minimale besteding van publieke middelen om de luchthaven open te houden en te laten opereren zoals in de huidige situatie. De aandeelhouders investeren alleen om veiligheidsfuncties op de luchthaven operationeel te houden conform de richtlijnen.”²² Volgens het rapport zou afbouwen leiden tot een netto welvaartsverlies op nationaal en regionaal niveau: zowel op gebied van mobiliteit als op (indirecte) werkgelegenheid zou Noord-Nederland er op achteruit gaan. Het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ zou leiden tot een netto welvaartswinst op nationaal en regionaal niveau. Dit zou gelden voor de sterke en minder sterke passagiersgroei.²³

Ecorys concludeerde dat investeren loont, omdat de kosten lager zouden zijn dan de baten (zoals werkgelegenheid en kortere reistijden). Wel werd opgemerkt dat de investeringen niet per se tot 400.000 passagiers per jaar zouden leiden; er was toch een passagiersgroei van minimaal 100.000 noodzakelijk om tot de maatschappelijke welvaartswinsten en een betere positie van GAE te komen. De MKBA bevatte geen gedetailleerde haalbaarheidsanalyse van de scenario’s van de strategische verkenning; *moderate growth* (in het scenario van Toegangspoort voor het Noorden) zou volgens het rapport per september 2016 haalbaar moeten zijn.²⁴

In tabelvorm somde de strategische verkenning per beleidsalternatief de kenmerken en effecten op (zie tabel 1).²⁵

Tabel 1: Kenmerken en effecten van beleidsalternatieven GAE

Recreatie	Vakantievluchten	Toegangspoort voor het Noorden
<i>Afbouwen</i>	<i>Continueren</i>	<i>Investeren</i>
General Aviation/mogelijk staken van luchtvaart-activiteiten	Lufthansa Scenario: negative growth	Lufthansa Scenario: moderate of substantial growth
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen commercieel verkeer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA verkeer

²² Ecorys. (2016). MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde. Ecorys, p. 19.

²³ Ecorys. (2016). MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde. Ecorys.

²⁴ Ecorys. (2016). MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde. Ecorys, p. 48.

²⁵ InterVistas (2016). Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsalternatieven voor Groningen Airport Eelde. InterVistas, pp. 5-6.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen lesverkeer ▪ Maatschappelijk verkeer ▪ Recreatief GA verkeer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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"> ▪ Een hubverbinding voor langeafstandsbestemmingen ▪ 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
Investerings: geen	Investering: 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 ²⁶ : 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 ²⁷ 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

²⁶ NEDAB zijn Niet-Economische Diensten van Algemeen Belang. Typische overheidstaken gelden als niet-economische activiteiten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het handhaven van de openbare orde, rechtspraak en het verlenen van vergunningen, of in het geval van GAE zaken als security, de brandweer en luchtverkeersleiding.

²⁷ Bij een Design, Build, Finance and Maintain-contract (DBFM) is de opdrachtnemer zowel verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw van het project, als voor de financiering en het totale onderhoud.

* 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.

De strategische verkenning refereerde een aantal keer aan de concurrerende positie van Lelystad Airport. Die luchthaven zou volgens het rapport 38,7% van het primaire marktgebied van GAE beconcurreren na de destijds geplande opening in 2018. Daardoor zou het exploitatietekort groter kunnen worden. GAE was beperkt in haar liquiditeit en kon daarmee niet goed inspelen op de marktontwikkelingen; de financiële ruimte voor noodzakelijke investeringen in het vliegveld ontbrak. Ook "het besturingsmodel geeft onvoldoende prikkels aan de exploitant om het maatschappelijke en economisch rendement van de luchthaveninfrastructuur te vergroten."²⁸

Na de MKBA uit 2016 is er geen MKBA meer geweest. De luchthaven heeft ter bepaling van haar toekomstvisie in 2020 wel een strategische bedrijfseconomische doorrekening van acht scenario's gemaakt. Gedeputeerde Staten hebben in september 2020 kennisgenomen van het document Visie, strategie en toekomst van Groningen Airport Eelde dat op 22 september 2020, na de informatiebijeenkomst voor bestuurders, Staten en raadsleden door GAE beschikbaar is gesteld.²⁹

2.4 De keuze voor het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden'

Provinciale Staten van zowel Drenthe als Groningen stemden in december 2016 in met het alternatief 'Investeren – Internationale toegangspoort voor Noord-Nederland' als voorkeursalternatief. De Raad van Tynaarlo wees geen voorkeursalternatief aan.

De betrokken colleges kregen daarbij de opdracht om:

- te zoeken naar substantiële bijdragen van derden (andere overheden, regionale fondsen en het bedrijfsleven) om zo de financieringslast voor de aandeelhouders zoveel mogelijk te beperken en
- het bestuursmodel (zie paragraaf 2.6.5) voor GAE nader uit te werken, met als insteek dat de betrokken partijen een commerciële partij zouden zoeken voor de exploitatie van de luchthaven.

Om de toekomst van GAE veilig te stellen had de luchthaven in 2017 € 46 miljoen aan financiële middelen nodig voor de daaropvolgende 10 jaar. De aandeelhouders stonden hiervoor garant. Dit bedrag bestond uit:

- € 30 miljoen uit kosten voor niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB-kosten);

²⁸ InterVistas. (2016). Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsopties voor Groningen Airport Eelde, InterVistas, p. 15.

²⁹ Groningen Airport Eelde. (2020). Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde.

- € 10 miljoen uit een Routefonds GRQ;
- € 6 miljoen uit middelen voor een nieuwe brandweerkazerne en het uitbreiden van de passagiersterminal.

De gemeenteraad van Groningen ging op 20 december 2017 niet akkoord met zijn deel van € 12 miljoen euro en besloot maar de helft voor GAE beschikbaar te stellen. Hierdoor was in tien jaar tijd in totaal € 40 miljoen voor de luchthaven beschikbaar.³⁰ De overige aandeelhouders gingen hiermee niet akkoord. Gesprekken met de gemeente Groningen over de laatste 6 miljoen lopen nog steeds.³¹ Recentelijk heeft de gedeputeerde van Groningen de gemeente wederom aangesproken op haar verantwoordelijkheid om de € 6 miljoen alsnog beschikbaar te stellen.³² De burgemeester van Groningen heeft op 14 oktober 2022 namens B&W nog in een brief aangegeven geen inhoudelijke redenen te zien om de gemeenteraad te verzoeken het raadsbesluit van 20 december 2017 te heroverwegen.³³

2.5 Een beoordeling van de kwaliteit van de MKBA door de Noordelijke Rekenkamer

De Noordelijke Rekenkamer heeft de verwachtingen uit de MKBA uit 2016 beoordeeld op plausibiliteit en validiteit. Zij heeft een second opinion op de MKBA laten uitvoeren door luchtvaarteconomen van CE Delft.³⁴ CE Delft heeft deze beoordeling gemaakt in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de Noordelijke Rekenkamer. De MKBA uit 2016 bevatte met de kennis van toen op meerdere punten cruciale tekortkomingen. Deze paragraaf geeft per onderwerp puntsgewijs de belangrijkste bevindingen van de second opinion op de MKBA weer (zie bijlage 2 voor het hele rapport).³⁵

Tekstkader III: de opdracht van de Noordelijke Rekenkamer aan CE Delft

De vraag die de Noordelijke Rekenkamer aan CE Delft heeft voorgelegd was: 'In hoeverre gaf de MKBA uit 2016 destijds een volledig en accuraat beeld van de relevante maatschappelijke effecten?' Daarbij heeft de beoordeling van de MKBA uitdrukkelijk plaatsgevonden op basis van de normen die in 2016 golden. Dit betrof de Algemene leidraad voor kosten- en batenanalyse uit 2013. Deze leidraad is opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2013 en biedt het kader waaraan elke MKBA dient te voldoen. Het beschrijft de stappen die gezet moeten worden om een MKBA op te stellen en welke eisen aan de verschillende onderdelen van de uitgevoerde MKBA worden gesteld. In 2021 heeft SEO in samenwerking met Decisio, TwynstraGudde en To70 de werkwijzer Luchtvaartspecifieke

³⁰ Gemeente Groningen, Raadsbesluit: Uitwerking voorkeursalternatief - 'Investeren' Groningen Airport Eelde, reg. 6676812, 20 december 2017; NU.nl via: <https://www.nu.nl/provinciale-statenverkiezingen-2019/5785686/is-een-verlieslijdend-vliegveld-wel-in-de-lucht-te-houden.html>

³¹ Bestuurlijk overleg van 25 oktober 2021. De claim op de gemeente Groningen staat ook na de overdracht van haar aandelen nog steeds. FB Oranjewoud Participaties BV heeft weliswaar de aandelen van de gemeente overgenomen, maar niet de betalingsverplichting.

³² DvhN: <https://dvhn.nl/groningen/Gemeente-Groningen-zet-deur-open-voor-aandeelhouders-luchthaven-Eelde-28065090.html>

³³ Gemeente Groningen, Brief burgemeester van Groningen aan Gedeputeerde Staten van Groningen, Onderwerp: Groningen Airport Eelde, 14 oktober 2022.

³⁴ CE Delft: <https://ce.nl/>

³⁵ Blom, M, Bachaus, A & Grebe, S, m.m.v. Bus L. & Manshanden, W. (2022). Deelonderzoek Groningen Airport Eelde, second opinion mkba en toetsing plan NXT Airport. CE Delft.

MKBA's opgesteld. Deze werkwijzer is *na* de publicatie van de desbetreffende MKBA gepubliceerd. Wij gebruiken deze werkwijzer daarom niet om de MKBA uit 2016 te beoordelen. Op deze manier kunnen we beoordelen of het besluit om € 46 miljoen voor GAE beschikbaar te stellen was gebaseerd op informatie die destijds actueel was.

De onderzoekers van CE Delft hebben bij het opstellen van het rapport Ecorys geconsulteerd. Ecorys heeft coöperatief meegewerkt. CE Delft heeft met Ecorys de belangrijkste vragen die zij hadden doorgenomen. De medewerkers die die in 2016 bij het opstellen van de MKBA betrokken waren, werkten geen van allen meer bij Ecorys. Ecorys heeft daarom vanuit haar archieven extra informatie aan CE Delft geleverd, maar kon niet alle vragen beantwoorden. Belangrijke vragen die onbeantwoord zijn gebleven zijn waarom de WLO-scenario's niet zijn gevolgd en waarom in de MKBA is uitgegaan van passagiersaantallen die aantoonbaar te hoog zijn (zie hieronder).

- **De WLO-scenario's zijn niet gevolgd**

In 2013 hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de Algemene MKBA-leidraad opgesteld. Het Rijk moet deze leidraad verplicht toepassen. Voor decentrale overheden geldt deze verplichting niet, maar de leidraad is wel een gezaghebbende richtlijn die niet zomaar kan worden genegeerd. In 2015 hebben het CPB en het PBL in een studie twee scenario's opgesteld voor de Welvaart en Leefomgeving (WLO). Deze WLO-scenario's beschrijven de mogelijke toekomst van Nederland in 2030 en 2050 volgens een bepaald narratief en bevatten een kwantitatieve uitwerking.³⁶ Ecorys heeft aangegeven dat het al zijn MKBA's conform de vigerende leidraad, de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse opstelt.³⁷ De MKBA over GAE uit 2016 volgt de Algemene Leidraad en de WLO-scenario's echter niet. Er is niet toegelicht waarom is afgeweken van deze scenario's.

- **Passagiersaantallen zijn overschat**

De MKBA houdt voor het basisjaar 2015 een veel hoger aantal passagiers aan dan de CBS- en WLO-cijfers rechtvaardigen (circa 20% hoger).³⁸ Lieshout wees in 2016 ook al op een aantal belangrijke tekortkomingen in de MKBA, waaronder deze optimistische veronderstellingen.³⁹ Op grond van die hogere aanname is ook het voorspelde aantal passagiers op GAE in 2026 overschat. De te rooskleurige luchtvaartprognoses hebben belangrijke gevolgen voor directe, indirecte en externe effecten binnen de MKBA. Dit betreft zowel het directe financiële saldo van de exploitatie als de maatschappelijke effecten.

- **Exploitatieresultaten zijn vanaf 2026 constant gehouden**

De exploitatieresultaten zijn over een periode van tien jaar geraamd, terwijl een MKBA doorgaans een periode van 25 jaar betreft. Er is gebruik gemaakt van een model dat het exploitatieresultaat vanaf 2026 constant houdt tot en met 2041. De Algemene Leidraad geeft richtlijnen over de discontovoet. Als er wordt gekeken naar een relatief korte periode, wordt

³⁶ CPB en PBL. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. CPB en PBL.

³⁷ Aangegeven in het ambtelijk wederhoor van Drenthe op 20 december 2022.

³⁸ Ten tijde van het uitbrengen van de MKBA op 22 augustus 2016 waren de CBS-cijfers over 2015 zeker beschikbaar.

³⁹ Lieshout, R. (2016). Beoordeling strategische verkenning luchthaven Eelde. SEO Economisch Onderzoek.

de post hoger verdisconteerd dan posten met een langere doorlooptijd. Door dit niet te doen bestaat het risico dat de langetermijneffecten onvoldoende zijn meegenomen in deze MKBA.

- **Reistijdbaten zijn overschat**

De te optimistische prognose van het aantal passagiers in 2026 leidde tot een overschatting van de opbrengsten van reistijdbaten en indirecte effecten in het alternatief Investeren. De reistijdbaten zijn te hoog ingeschat als gevolg van een te hoge schatting voor niet-zakelijke reizigers en personen die een intercontinentale reis willen maken. Deze doelgroep vertrekt niet vanaf GAE.



Figuur 1: bagage-afhandelingsband GAE

- **Werkgelegenheidseffecten zijn overschat**

De Algemene Leidraad gaat ervan uit dat de extra werkgelegenheid die ontstaat als gevolg van een maatregel op een locatie ten koste gaat van werkgelegenheid elders. Hierdoor wordt verondersteld dat de arbeidsmarkteffecten nul zijn. Alleen in de situatie waarin sprake is van onvrijwillige werkloosheid kan daardoor sprake zijn van additionele werkgelegenheidseffecten. In de MKBA is de onvrijwillige werkloosheid te hoog ingeschat, vooral voor lager opgeleiden. Hierdoor worden de werkgelegenheidseffecten in de MKBA overschat.

- **Enkele negatieve externe effecten zijn onderschat**

In het kader van externe effecten is gekeken naar de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof/stikstof (PM10/NO_x), geluid, externe effecten van verkeer, externe veiligheid en verstoring. De methodiek die is gebruikt voor het bepalen van de effecten van CO₂ en geluid wordt door CE Delft onderschreven. Het is echter niet bekend welke kengetallen zijn gebruikt voor de waardering van fijnstof en stikstof. Niet alle effecten zijn meegenomen (ultrafijnstof, effecten voor natuur, landschap en recreatie). Doordat deze effecten niet op geld zijn gewaardeerd, kan er sprake zijn van een onderschatting van de externe effecten.

- **Nationale en regionale effecten zijn niet consistent meegenomen**

Er is zowel een nationale als regionale MKBA opgesteld. In geen van beide worden alle posten op een consistente manier meegenomen. Door het niet consistent meenemen van de nationale en regionale posten ontstaat geen compleet beeld van de effecten. Door fijnstof en geluid in de nationale tabel weg te laten, wordt de indruk gewekt dat fijnstof en geluid geen schadekosten zijn voor Nederland.

2.6 Hoe pakte de keuze voor GAE als toegangspoort voor het Noorden uit?

Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt, is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de MKBA waarop de beleidsbeslissing is genomen om in een periode van 10 jaar € 46 miljoen voor GAE te beschikbaar te stellen. De MKBA ging op verschillende onderdelen uit van rooskleurige prognoses. Wanneer de verwachtingen onjuist zouden zijn, is dat van directe invloed op de slagingskans van het gekozen (investerings)scenario. In deze paragraaf zetten wij uiteen hoe GAE geen 'Toegangspoort voor het Noorden' werd.

2.6.1 Zoeken naar bijdragen van het bedrijfsleven

Bij de besluitvorming eind 2016 is door Raden en Staten nadrukkelijk gevraagd te streven naar bijdragen van het noordelijke bedrijfsleven gezien het grote belang dat het bedrijfsleven hecht aan een goed functionerende luchthaven. Op verzoek van de aandeelhouders is in de eerste maanden van 2017 in kaart gebracht op welke manier de noordelijke ondernemers konden en wilden bijdragen aan de ontwikkeling van de luchthaven.⁴⁰

De toezeggingen van het bedrijfsleven zijn bijeengebracht in een bidbook, getiteld Tijdmachines.⁴¹ Geen enkele ondernemer wilde rechtstreeks geld steken in een Routefonds. Ondernemers wilden wel investeren in en of rond de luchthaven, of 'om niet' diensten aanbieden. Volgens het bidbook telde dit op tot € 12,1 miljoen aan investeringen.⁴² Er zijn geen bijdragen vanuit het bedrijfsleven gekomen ten bate van de exploitatie van de luchthaven.⁴³



Figuur 2: sportvliegtuigje geparkeerd op GAE

Hierna voerde dezelfde externe adviseur nog een verkenning uit voor GAE. Zijn doel was te verkennen wat de ontwikkelingsmogelijkheden en kansen voor GRQ BusinessPark op Groningen Airport Eelde waren. Verder moest hij in kaart brengen welke plannen en ideeën ondernemers hadden voor investeringen aldaar. Tevens was zijn opdracht om de investeringsmogelijkheden en ontwikkelkansen op GRQ BusinessPark onder de aandacht van ondernemers en andere investeerders te brengen. In totaal schetste hij 11 mogelijke ontwikkelingen die extra inkomsten voor de luchthaven zouden kunnen genereren.⁴⁴ Het rapport werd door de aandeelhouders voor kennisgeving aangenomen.⁴⁵

⁴⁰ Provincie Drenthe, 'Toekomst Groningen Airport Eelde-Uitwerking beleidskeuze 'Investeren', Provinciale Staten, vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.

⁴¹ Post, H.D. (2017). Tijdmachines, het aanbod van het bedrijfsleven. H.D. Post.

⁴² Post, H.D. (2017). Tijdmachines, het aanbod van het bedrijfsleven. H.D. Post.

⁴³ E-mailwisseling met een medewerker van de provincie Drenthe op 25 november 2022.

⁴⁴ Post, H.D. (2019). GRQ BusinessPark: kansen voor bedrijven, groei voor Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde.

⁴⁵ Bestuurlijk Overleg, 4 juli 2019.

2.6.2 Uit de exploitatie halen van de NEDAB-kosten

De keuze voor het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' voorzag in het uit de exploitatie halen van deze NEDAB-kosten. Hiervoor is gekozen naar voorbeeld van andere regionale luchthavens (in het bijzonder Maastricht Aachen Airport).

NEDAB zijn niet-economische diensten van algemeen belang, zoals brandweer, beveiliging en luchtverkeersleiding. Typische overheidstaken gelden niet als economische activiteiten, waardoor de Europese staatssteunregels niet van toepassing zijn op dit soort diensten.⁴⁶ Het uit de exploitatie halen van de NEDAB-kosten bood volgens de aandeelhouders de mogelijkheid de tarieven te verlagen waardoor de concurrentiekracht van de luchthaven zou worden vergroot. Door een deel van de kosten publiek te financieren (door de aandeelhouders en/of het Rijk), zou volgens de aandeelhouders een gelijk speelveld ontstaan en zou GAE kunnen concurreren met andere vergelijkbare luchthavens.⁴⁷ Volgens de staatssteunregels mag een NEDAB-subsidie aan regionale luchthavens worden gegeven.

Gezamenlijk subsidiëren de aandeelhouders de NEDAB-kosten voor gemiddeld € 3 miljoen per jaar voor een periode van 10 jaar. De NEDAB-subsidie wordt uitgekeerd over de werkelijk gemaakte NEDAB-kosten. Hierdoor werd deze subsidie niet ieder jaar volledig uitgeput. Tabel 2 geeft de werkelijk ontvangen NEDAB-subsidie en de totale inkomsten van GAE per jaar weer. Over de jaren 2017 – 2019 (de jaren voor de coronapandemie) had GAE een gemiddelde jaaromzet van € 5.005.333. Bij deze omzet is de NEDAB-subsidie niet meegerekend. Over deze jaren ontving GAE een NEDAB-subsidie van gemiddeld € 2.833.333.

Tabel 2: NEDAB-subsidie per jaar en inkomsten exclusief NEDAB-subsidie (bron: jaarrekeningen GAE)

Jaar	Ontvangen NEDAB-subsidie				Totale inkomsten GAE
	t.b.v. personeel	t.b.v. afschrijving	t.b.v. overig	Totaal	Totale inkomsten (excl. NEDAB)
2017	€ 2.109.580	€ 122.826	€ 267.594	€ 2.500.000	€ 5.042.000
2018	€ 2.607.423	€ 118.176	€ 274.400	€ 2.999.999	€ 5.120.000
2019	€ 2.551.230	€ 127.500	€ 321.270	€ 3.000.000	€ 4.854.000
2020	€ 1.996.421	€ 271.576	€ 304.401	€ 2.572.398	€ 1.648.000
2021	€ 2.013.810	€ 267.010	€ 319.287	€ 2.600.107	€ 2.323.000
Totaal	€ 11.278.464	€ 907.088	€ 1.486.952	€ 13.672.504	€ 18.987.000

⁴⁶ Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/diensten-van-algemeen-economisch-belang-daeb/>

⁴⁷ Provincie Drenthe, Toekomst Groningen Airport Eelde-Uitwerking beleidskeuze 'Investeren', vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.

2.6.3 Snelle uitputting Routefonds en mislukken hub-strategie

Om luchtvaartmaatschappijen over de streep te trekken om vanaf Eelde te gaan vliegen, voorzag het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' in een Routefonds. Het Routefonds beoogde de routeontwikkelingsstrategie van GAE te ondersteunen door het verstrekken van financiering ter dekking van de financiële risico's bij het ontwikkelen van nieuwe en het optimaliseren van bestaande luchtverbindingen.⁴⁸

Het Routefonds GRQ werd op 8 mei 2018 opgericht en beheerd door A&RDF BV. Deze BV was speciaal voor het beheer van het Routefonds opgericht en was voor 100% eigendom van de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NV NOM). Zij had als primaire opdracht het uitvoeren van het beheer van het Routefonds en het onafhankelijk van publieke partijen verstrekken van financieringen voor routeontwikkeling aan de luchthavenexploitant. De middelen in het Routefonds waren niet bestemd voor de luchthaven, maar voor luchtvaartmaatschappijen. De aandeelhoudende overheden hadden geen zicht op de bestemming van de middelen, maar vooraf was wel duidelijk waaraan de middelen besteed dienden te worden.⁴⁹ Deze scheiding is toegepast omdat dit volgens de aandeelhouders nodig was vanwege staatsteunvoorwaarden.⁵⁰

De aandeelhouders stelden vanuit de beoogde € 46 miljoen bij elkaar opgeteld € 10 miljoen beschikbaar voor het Routefonds. Het Routefonds is niet in één keer bekostigd. Er werd per businesscase beschikt op basis van een subsidieaanvraag van het Routefonds (A&RDF B.V.).⁵¹

Tekstkader IV: Routefonds en staatssteun

De volksvertegenwoordigingen van de aandeelhouders⁵² hebben de voorwaarde gesteld dat werd gestreefd naar een substantiële bijdrage in het Routeontwikkelingsfonds door derden zoals het bedrijfsleven of andere regionale overheden en (semi)publieke derden. De voorwaarde om derden te laten participeren in het Routefonds was ingegeven door de constatering van Nysingh dat als er sprake is van een Market Economy Investor Principle (MEIP) een toetsing vooraf door de Europese Commissie en tevens tendering kon worden vermeden. Ook als het fonds eerst geheel was gevuld met overheidsmiddelen hoefde geen sprake te zijn van ongeoorloofde steun mits was geborgd dat het fonds alleen het opzetten van lijnen bekostigde waaruit de vanuit het fonds verrichte bijdrage binnen de contractstermijn kon worden terugverdiend. In dat geval behoefde er geen toetsing vooraf door de Commissie plaats te vinden.

In 2017 benaderde de NOM ondernemers voor substantiële bijdragen aan het Routeontwikkelingsfonds. Ook de opsteller van het bidboek Tijdmachines heeft in 2017 de belangstelling bij ondernemers en brancheverenigingen gepeild. Dit heeft niet tot ondernemersbijdragen aan het Routefonds geleid. Er bleek weinig animo om zonder meer geld in het Routefonds te storten.⁵³

De realisatie van de hub-strategie ging eind 2017 van start met Nordica (de nationale luchtvaartmaatschappij van Estland).⁵⁴ Nordica voerde vluchten uit naar Kopenhagen (2016 – eind 2018),

⁴⁸ Overweging 2 Fondsreglement Routefonds GRQ.

⁴⁹ Gebaseerd op een groepsinterview met medewerkers van de provincie Groningen op augustus 2022.

⁵⁰ Omdat de wijze van organiseren voor de beoordeling of sprake is van staatsteun in principe niet uitmaakt, is deze bewering discutabel. De Noordelijke Rekenkamer heeft dit niet verder uitgezocht omdat staatsteun geen deel uitmaakt van de onderzoeksvraag.

⁵¹ Gebaseerd op een groepsinterview met medewerkers van de provincie Groningen op 18 augustus 2022.

⁵² In 2017 waren er alleen nog publieke aandeelhouders.

⁵³ Bestuurlijk Overleg, 27 maart 2017.

⁵⁴ Omdat het Routefonds toen nog niet was opgericht, heeft de NOM aanvankelijk garant gestaan voor de verliezen.

München (maart 2018- eind 2018) en Nice (hoogseizoen 2018). In de maanden april, mei en juni werden er ook vluchten naar Ibiza uitgevoerd. Brussel leek aanvankelijk een veelbelovende bestemming, maar op basis van tegenvallende boekingscijfers heeft Nordica deze bestemming nog voor de eerste vlucht uit het schema gehaald. FlyBe voerde in de periode 2014 – 2020 vluchten uit naar London Southend Airport die deels door het Routefonds zijn ondersteund. Deze vluchten liepen behoorlijk goed.

Het was de bedoeling dat het Routefonds een revolverend karakter zou hebben. Een positief rendement van een vliegroute zou ten goede komen aan het fonds zodat dit de middelen weer kon inzetten voor nieuwe projecten.⁵⁵ De groei van het aantal passagiers en van de opbrengst per stoel bleken langzamer te gaan dan de prognoses. De vliegroutes hadden geen positief rendement en er zijn derhalve geen middelen teruggevloeid naar het Routefonds.

De declaraties die GAE heeft gedaan voor de businesscase van Nordica lagen vanaf het begin veel hoger dan het kasritme dat bij de aanvraag van de subsidie was voorzien.⁵⁶ Hierdoor werd het Routefonds in hoog tempo uitgeput. De aandeelhouders vonden deze ontwikkeling zorgelijk en spraken hierover hun onvrede uit. Zij hielden vast aan hun eigen kasritme voor het Routefonds en waren niet van plan om naar de Staten en Raden te gaan voor extra geld voor het Routefonds.⁵⁷ GAE heeft de tekorten tijdelijk vanuit haar eigen liquiditeit moeten opvangen. De tekorten konden in de daaropvolgende twee jaar vanuit het Routefonds weer worden ingelopen. Hierdoor kon in 2019 en 2020 geen beroep meer worden gedaan op het Routefonds.

Tabel 3: kasritme en uitputting Routefonds (bron: A&RDF jaarverslag 2018)

Kasritme subsidie	Gepland	Gedeclareerd door GAE
2017	€ 1.606.035	€ 1.606.035
2018	€ 2.750.000	€ 5.230.234
2019	€ 2.000.000	-
2020	€ 1.000.000	-
Totaal	€ 7.356.035	€ 6.836.269

Eind 2018 besloot Nordica haar basis op GAE op te geven omdat de maximale bijdrage uit het Routefonds enkele maanden later in zicht zou komen. Het zoeken naar kostenreductie, commerciële groei en alternatieve bestemmingen door de luchthaven ging gewoon door. In december 2018 werd duidelijk dat er geen perspectief was op een kostenreductie, nieuwe bestemming of aanvullende financiering en dat Nordica ook daadwerkelijk zou stoppen. Hierdoor

⁵⁵ Fondsreglement Routefonds GRQ artikel 7 lid 3.

⁵⁶ Oosterhof, S. (2020) Jaarverslag A&RDF 2019. A&RDF, p. 3.

⁵⁷ Overleg aandeelhouders GAE, 25 februari 2019.

kwamen de bestemmingen van Nordica eind 2018 te vervallen. Daarmee viel een belangrijke bouwsteen weg voor de ingeslagen koers.⁵⁸

Vanaf 2020 werd de luchtvaartwereld geraakt door de gevolgen van de coronapandemie waardoor het luchtverkeer instortte. In 2020 eindigden de vluchten naar London Southend Airport door het faillissement van FlyBe. Na 2020 waren er geen vooruitzichten meer op nieuwe verbindingen. Ondertussen was ook de strategie van de luchthaven veranderd: het ontwikkelen van nieuwe directe verbindingen had niet langer prioriteit (zie paragraaf 3.2).⁵⁹ Het Routefonds werd daarom geliquideerd. Het is niet gelukt om vanuit het Routefonds blijvende luchtverbindingen te ontwikkelen. In de periode 2017 – 2020 is in totaal is een bedrag van rond de € 7 miljoen uitgegeven aan routeontwikkeling en kosten van beheer door A&RDF B.V. voor het Routefonds GRQ.

2.6.4 Brandweerkazerne en passagiersterminal

In het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ werd geïnvesteerd in de bouw van een brandweerkazerne en het uitbreiden van de passagiersterminal. Daarvoor was € 6 miljoen uitgetrokken. Met name het moderniseren van de brandweerkazerne was urgent omdat de bestaande brandweerkazerne niet meer aan de Arbo-, milieu- en veiligheidseisen voldeed. Bovendien was de toenmalige ligging van de kazerne ongunstig waardoor, als gevolg van de baanverlenging, de maximale toegestane aanrijdtijd tot het einde van de baan maar net haalbaar was.

De aanleg van de brandweerkazerne viel duurder uit dan gedacht. De oorzaak van de kostenstijging was enerzijds de schaarste aan capaciteit bij aannemers en installateurs en anderzijds de vertraging in de besluitvorming over de nieuwe kazerne. Omdat er onzekerheid was over de toekomst van GAE, lag het beschikbaar stellen van extra financiële middelen voor de brandweerkazerne bij enkele aandeelhouders lastig.⁶⁰ Uiteindelijk werden extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de realisatie van de brandweerkazerne uit de overbruggingsfinanciering (zie paragraaf 3.2). Inmiddels wordt de brandweerkazerne gerealiseerd.⁶¹

⁵⁸ Groningen Airport Eelde. (2020). Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde, pp. 4 – 6.

⁵⁹ Oosterhof, S. (2020) Jaarverslag A&RDF 2019. A&RDF, p. 3.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld het verslag van het Bestuurlijk Overleg, d.d. 15 maart 2021.

⁶¹ Zie <https://www.groothuisbouwgroep.nl/project/brandweerkazerne-airport-eelde-groningen/>

2.6.5 Parkeren van de LEM-LOM-structuur

Met het vaststellen van het scenario Toegangspoort voor het noorden, stemden Provinciale Staten in met het wijzigen van het bestuursmodel naar een LEM-LOM-constructie. Hierin was de aansturing van de luchthavenexploitatie ondergebracht in een Luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) terwijl de exploitatie zelf via uitbesteding zou worden ondergebracht in een Luchthavenexploitatie maatschappij (LEM).

Het beoogde effect was een scherpere toedeling van verantwoordelijkheden: de LEM kon zich richten op de exploitatie van de luchthaven en de aandeelhouders konden in de LOM de continuïteit van (het eigendom van) de infrastructuur borgen.⁶² In het bestuurlijk overleg van 25 mei 2018 stemden de deelnemers in met de doorvoering van de beoogde splitsing van GAE.

Het was de bedoeling om in het voorjaar van 2019 aandeelhoudersbesluiten te nemen over de nieuwe bestuursstructuur. De zittende RvC zou dan plaatsmaken voor een geheel nieuwe raad.⁶³ Voor die tijd ontstond echter een ‘verschil van inzicht over de toekomst van het vliegveld’.⁶⁴ Op 13 januari 2019 legden twee leden van de RvC per direct hun functie neer.⁶⁵ De aandeelhouders kozen ervoor om de volledige RvC vervroegd te vervangen om zo ‘de noodzakelijke teamgeest’ binnen de RvC te realiseren.⁶⁶ In het bestuurlijk overleg van 18 januari 2019 werd vanwege deze situatie besloten om de discussie over de LEM-LOM-constructie en de governance op een lager pitje te zetten. Daardoor kon GAE de continuïteit borgen en de dialoog met Schiphol zo open mogelijk aangaan.⁶⁷ In januari 2020 is ook afscheid genomen van de toenmalige directeur en kort daarna is een interim-directeur aangesteld. Onder leiding van deze interim-directeur is in september van dat jaar een nieuwe strategische koers uitgezet.⁶⁸ De LEM-LOM-structuur speelde in die nieuwe koers geen rol.

Sindsdien heeft deze structuur niet meer op de agenda gestaan. De discussie over LEM-LOM is komen te vervallen, omdat bleek dat het scenario 'Toegangspoort van het Noorden' niet ging werken en er geen concrete aanwijzingen waren dat er gegadigden op de markt waren die de exploitatie wilden uitvoeren. Op Maastricht Aachen Airport werd ook duidelijk dat het een moeizaam proces was dat veel geld en aandacht vergde.⁶⁹

⁶² InterVistas. (2016). Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsopties voor Groningen Airport Eelde. InterVistas, pp. 28 – 29.

⁶³ Groningen Airport Eelde: <https://www.groningenairport.nl/actueel/groningen-airport-eelde-krijgt-nieuwe-raad-van-commissarissen>, benaderd op 26 oktober 2022.

⁶⁴ RTV Drenthe: , benaderd op 26 oktober 2022; Gebaseerd op een interview met een lid van de RvC van GAE op 6 september 2022.

⁶⁵ Bestuurlijk Overleg, 18 januari 2019.

⁶⁶ Bestuurlijk Overleg, 18 januari 2019.

⁶⁷ Bestuurlijk Overleg, 18 januari 2019.

⁶⁸ Groningen Airport Eelde. (2020). Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde.

⁶⁹ Aangegeven in het ambtelijk wederhoor van Drenthe op 20 december 2022.

3. Een nieuwe koers

3.1 Inleiding

Het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ leidde niet tot de gewenste resultaten. Daarom ontwikkelde de luchthaven vanaf 2020 nieuwe plannen voor de luchthaven. Deze plannen richten zich meer op verduurzaming en innovatieve ontwikkelingen. Hier onderzoeken wij of die plannen uitgaan van realistische veronderstellingen.

Dit hoofdstuk is (mede) van belang bij de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

3. In hoeverre is het streven naar een kostendekkende exploitatie van GAE nog uitgangspunt bij de aandeelhouders?
4. In welke mate sturen de aandeelhouders sinds 2016 op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering van de luchthaven?
5. Onderwerpen Gedeputeerde Staten in hun rol van aandeelhouder de actuele businessplannen en toekomstplannen van GAE NV aan een kritische en onafhankelijke toets? Dit geldt met name voor de plannen rond innovatie en verduurzaming van de luchthaven.
6. In hoeverre is sprake van een betrouwbaar zicht op een kostendekkende exploitatie?
7. In welke mate baseren Gedeputeerde Staten zich (in beide rollen) op informatie die niet van GAE NV afkomstig is?

3.2 Vervanging directie en een nieuwe strategie

Eind 2019 werd het de aandeelhouders duidelijk dat het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ had gefaald. De toenmalige directeur had vanuit dit scenario de opdracht om nieuwe hub-routes te openen. Het beeld ontstond dat er voor een verdere ontwikkeling van GAE een ander type directeur nodig was.

De RvC (in 2019 aangetreden) besloot om veranderingen in de koers en de personele samenstelling van de directie van GAE door te voeren.⁷⁰ In november 2019 nam GAE afscheid van de oude directeur en daarmee werd de weg vrijgemaakt voor een nieuwe directeur. Begin 2020 trad een interim-directeur aan die vervolgens sneed in zowel het management als het overige personeel. In het najaar van 2020 stelde GAE onder leiding van de interim-directeur een

⁷⁰ Gebaseerd op een interview met een lid van de RvC van GAE op 6 september 2022.

strategische verkenning (visiedocument) op.⁷¹ Dit visiedocument was een herijking met een nieuw perspectief voor GAE. Ondertussen werd een nieuwe directeur geworven die de nieuwe koers verder kon uitbouwen. Op 1 januari 2021 trad de nieuwe directeur bij GAE in dienst.

3.2.1 Strategische visie 2020

Op 22 september 2020 zijn Provinciale Staten van Groningen en Drenthe en de gemeenteraden van Assen en Tynaarlo tijdens een informatieavond geïnformeerd over de toekomststrategie van de (interim)directie van GAE. In het voorbereidende Bestuurlijk Overleg was afgesproken dat de aandeelhouders van tevoren geen standpunt in zouden nemen; er werd gemikt op een open discussie. De luchthaven zou een eerlijk en realistisch verhaal houden. Er zou worden aangegeven dat behoud van de huidige infrastructuur belangrijk was. Daarbij zou ook duidelijk worden aangegeven wat daar financieel bij kwam kijken.⁷²

Op de informatieavond kregen de volksvertegenwoordigers het document 'Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde'.⁷³ Het visiedocument is opgesteld om de aandeelhouders van Groningen Airport Eelde inzicht te geven in het mogelijke toekomstperspectief van de luchthaven, en hen daartoe een onderbouwd en overwogen besluit te laten nemen. Naast het niet uitkomen van het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' zorgden volgens de nota ook de komst van de ontwerp-Luchtvaartnota 2020-2050 en de Coronacrisis voor "schoksgewijze veranderingen in de externe omgeving met betrekking tot luchtvaart". In dit visiedocument nam GAE afscheid van het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden'.

Volgens het visiedocument is GAE waardevolle en schaarse nationale infrastructuur. GAE vroeg aan haar aandeelhouders om te erkennen dat de luchthaven onmisbare infrastructuur voor Noord-Nederland is, met economische en maatschappelijke toegevoegde waarde. Niet alleen voor de regio, maar ook nationaal. Sluiten van de luchthaven zou grote kosten met zich meebrengen en zou betekenen dat Noord-Nederland nooit weer een luchthaven terug zou krijgen. De strategische pijlers van GAE zijn volgens het visiedocument:

- passagiersverkeer;
- kleine luchtvaart, waaronder maatschappelijk luchtverkeer (general aviation);
- vastgoedontwikkeling;
- duurzaamheid/innovatie.

Deze pijlers boden volgens GAE een stevig fundament en een gezonde mix om de luchthaven verder te ontwikkelen. Er vond een bedrijfseconomische doorrekening van acht scenario's plaats. De exploitatie van de luchthaven zou volgens GAE met een gezonde strategische mix meer dan kostendekkend zijn. Tegelijkertijd zag zij ook dat voor beheer en instandhouding van de infrastructuur, veiligheid en duurzaamheid een structurele bijdrage nodig zal blijven van ongeveer € 6 tot 8 miljoen per jaar. Dit bedrag bestaat onder meer uit de NEDAB-kosten en investeringen

⁷¹ Groningen Airport Eelde. (2020). Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde.

⁷² Bestuurlijk Overleg, 31 augustus 2020.

⁷³ Provincie Drenthe, Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voorgenomen besluit toekennen overbruggingsfinanciering en extra krediet brandweerkazerne Groningen Airport Eelde (GAE), 20 april 2021.

in voornamelijk (onderhoud van) infrastructuur en veiligheid die jarenlang vooruit zijn geschoven (het jaarlijks bedrag varieert afhankelijk van de te plegen investeringen).⁷⁴

Het visiedocument leunde sterk op de gedachte dat binnen enkele jaren een Rijksbijdrage nodig was. In de visie van GAE waren infrastructuur en veiligheid typische verantwoordelijkheden die op nationaal niveau moesten worden belegd. GAE pleitte ervoor om deze kosten voor regionale luchthavens in de Luchtvaartnota 2020-2050 bij het Rijk te beleggen en de verdere exploitatie van de luchthavens aan de regio over te laten. Zo stelde zij over het investeringsprogramma dat extra middelen nodig waren voor de jaren waarin nog geen Rijksbijdrage te verwachten was. Mocht de Rijksbijdrage er uiteindelijk niet komen, dan diende volgens het visiedocument een definitieve afweging te worden gemaakt of sluiten opportuun is, of dat de regio uitbreiding van zijn eigen investeringsprogramma zou overwegen.

De bestuurders gaven in het Bestuurlijk Overleg van 20 november 2020 aan dat de aandeelhouders zouden *kennisnemen* van het visiedocument, maar dat zij het stuk niet gingen vaststellen. De aandeelhouders zouden het stuk gebruiken als basis in de gesprekken met de minister. Het visiedocument is in het Bestuurlijk Overleg van 5 oktober 2020 besproken. De aandeelhouders waren bereid om middelen ter overbrugging beschikbaar te stellen totdat het Rijk een bijdrage zou gaan leveren. Er werd gedacht aan een overbrugging van 1 à 2 jaar. Raden en Staten zouden dan moeten besluiten om hiervoor een deel van de originele € 46 miljoen in te zetten.⁷⁵ In 2021 stelden de aandeelhouders desgevraagd voor de daaropvolgende twee jaar een overbruggingsfinanciering beschikbaar, in afwachting van:⁷⁶

- het verzilveren van de commerciële kansen van de luchthaven;
- het leveren van een significante bijdrage aan de duurzaamheidsopgave voor de luchtvaart en;
- het verstevigen van de financiële basis van de luchthaven vanuit een Rijksbijdrage voor de kosten van infrastructuur en veiligheid.

Omdat bovengenoemde ontwikkelingen (mede door de coronacrisis) onzeker waren, werden alleen de noodzakelijke investeringen gedaan. De liquiditeit van GAE dreigde door de noodzakelijke investeringen onder een minimumniveau te geraken.⁷⁷ Het versterken van de liquiditeit van GAE zou mogelijk moeten zijn binnen de kaders van € 46 miljoen, waardoor er geen extra financiering werd gevraagd. Daarom werd voor de jaren 2021 en 2022 gevraagd een aanvullende financiering van in totaal € 2,5 miljoen ter beschikking te stellen door een herallocatie van middelen uit het bestaande financieringsprogramma. De aandeelhouders besloten een overbruggingsfinanciering toe te kennen en extra middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van een nieuwe brandweerkazerne aan GAE. In de periode 2017-2019 had de luchthaven in werkelijkheid minder NEDAB-kosten gemaakt dan wat de aandeelhouders voor de

⁷⁴ Groningen Airport Eelde. (2020). Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde, p. 39.

⁷⁵ Bestuurlijk Overleg, 5 oktober 2020.

⁷⁶ Groningen Airport Eelde, Memo directie GAE aan aandeelhouders Groningen Airport Eelde NV, Onderwerp: Toekomstvisie Groningen Airport Eelde, 30 maart 2021; Provincie Drenthe, Brief Provincie Drenthe aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voorgenomen besluit toekennen overbruggingsfinanciering en extra krediet brandweerkazerne Groningen Airport Eelde (GAE), 20 april 2021.

⁷⁷ Voor een gezonde liquiditeit werd een bufferniveau van minimaal € 1,0 miljoen als verantwoord geacht.

NEDAB-subsidie hadden gereserveerd (zie tabel 2, paragraaf 2.6.2). Het surplus tot die jaarlijkse € 3 miljoen vormde de extra overbruggingsfinanciering, terwijl FB Oranjewoud een lening van € 1 miljoen verstrekte.⁷⁸ De AvA gaf vervolgens haar akkoord aan de investeringsbegroting voor het jaar 2021.⁷⁹ Hierdoor vloeiende het ongebruikte deel van de NEDAB-subsidie alsnog naar GAE. Omdat het ging om een investering in de brandweerkazerne, was er volgens de aandeelhouders nog steeds sprake van een NEDAB-vergoeding.

Tekstkader V: NEDAB-subsidie en NOW-steun

Doordat GAE vanaf 2020 zwaar werd getroffen door de coronacrisis, heeft zij in 2020 en 2021 gebruik gemaakt van de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW). Bij het opmaken van de voor de vaststelling van de NOW-regelingen benodigde accountantsverklaringen is een verschil van inzicht ontstaan met de controlerende accountant. De discussie spitste zich toe op het al dan niet moeten meenemen van de jaarlijks ontvangen NEDAB-subsidie van regionale overheden. Het standpunt van de luchthaven was dat GAE deze subsidie ontvangt voor de kosten van verlegde overheidstaken in het kader van openbare veiligheid. Deze subsidie werd in de jaarrekeningen steeds als negatieve kosten verantwoord. Doordat de NEDAB-subsidie volgens de luchthaven een kostensubsidie is, zou deze niet mee moeten worden genomen in de NOW-definitie. De accountant kon daarvoor echter onvoldoende aanknopingspunten in het accountantsprotocol vinden voor de vaststelling van de NOW-regeling.⁸⁰ GAE heeft 2020 over deze kwestie afstemming gezocht met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁸¹ In 2021 was deze zaak nog niet opgehelderd. Indien de NEDAB-subsidie uit het omzetbegrip zou worden weggelaten, zou deze € 274.856 over het jaar 2021 hoger uitvallen. Volgens het UWV diende de NEDAB-subsidie wel bij het omzetbegrip betrokken te worden. Voor het jaar 2020 zou dan nog een correctie van (maximaal) € 318.456 moeten plaatsvinden.⁸² GAE heeft bezwaar tegen het besluit van het UWV aangetekend. Ten tijde van het schrijven van deze Nota van Bevindingen was er nog geen besluit op het bezwaar van GAE.

3.2.2 Visie strategie en toekomst GAE na 2021

Op 30 maart 2021 deelde de nieuwe directie van GAE de Toekomstvisie Groningen Airport Eelde met haar aandeelhouders. Net als in september 2020 werden de aandeelhouders op de hoogte gebracht van de toekomstvisie, de investeringsopgave en de financieringsbehoefte voor de komende twee jaar.

De ambitie voor verdere (maatschappelijke) dienstverlening en het leveren van een bijdrage aan de verduurzaming van de luchtvaart leverden de belangrijke bouwstenen voor de visie van GAE op haar toekomst. Als belangrijkste primaire resultaatgebieden werden aangemerkt:

- het vooroplopen in duurzame en innovatieve luchtvaart;
- de voor het vestigingsklimaat waardevolle lijndiensten en unieke bestemmingen voor de regio;
- het verbreden van de maatschappelijke rol en dienstverlening;
- meer bedrijvigheid en verbreding van inkomsten door het benutten van commerciële kansen;
- het zekerstellen van de langere termijncontinuïteit door borgen van financiering.

⁷⁸ Bestuurlijk Overleg, 15 maart 2021.

⁷⁹ De AvA was akkoord voor een totaalbedrag van € 824.500,-- alsmede aan de voorgestelde investering in de brandweerkazerne voor een bedrag van € 3.050.000,-- (onder voorbehoud van besluitvorming in raden en Staten).

⁸⁰ Groningen Airport Eelde. (2021). Jaarverslag 2020. Groningen Airport Eelde.

⁸¹ AvA GAE, 20 juni 2021.

⁸² Groningen Airport Eelde. (2021). Jaarverslag 2020. Groningen Airport Eelde.

De luchthaven verzocht bij de aandeelhouders om de overbruggingsfinanciering die in paragraaf 3.2.1 is beschreven.

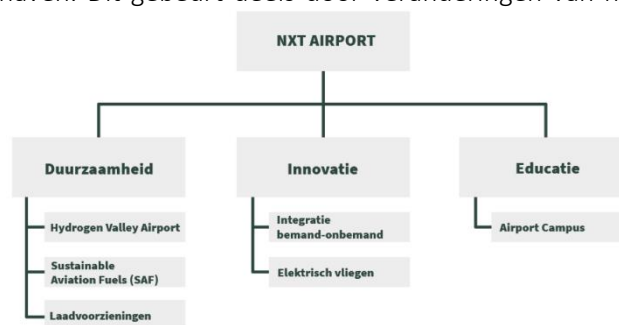
3.2.3 NXT Airport en strategiebrief 2022

NXT Airport is in de nazomer van 2020 door de luchthaven geïnitieerd als project en is momenteel een stichting in oprichting. NXT Airport heeft tot doel de luchthaven te helpen verduurzamen, innovatie in luchtvaart aan te jagen en een Airport Campus op te zetten.



Figuur 3: duurzaamheid op GAE; zonnepanelen

Dit doet zij door projecten te werven, partijen bijeen te brengen, samenwerking aan te jagen, samen met regionale en nationale partners op zoek te gaan naar financiering en/of subsidie van projecten, de samenwerking met andere initiatieven te zoeken en de opgedane ervaringen en resultaten te rapporteren en uit te dragen. In het programma NXT Airport zet de luchthaven in op innovatie en verduurzaming van de luchthaven. Dit gebeurt deels door veranderingen van het primaire proces van de luchthaven – het door de lucht vervoeren van mensen en goederen – en deels door inkomsten te genereren uit andere activiteiten. Het programma heeft drie focusgebieden, te weten: duurzaamheid, innovatie en educatie. Zo wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een emissieloze afhandeling, een waterstoftankstation voor grondvoertuigen en onbemande luchtvaartssystemen. Verder zet de luchthaven in op het ontwikkelen van een Airport Campus die ruimte biedt aan nieuwe (deel)opleidingen gericht op de luchtvaart en toerisme. De luchthaven mikt in haar plannen verder op de ontwikkeling van een hub-functie voor de inzet van elektrische luchtvaarttaxi's en de integratie van bemande en onbemande vluchten.⁸³ Daarnaast ontwikkelt de luchthaven ideeën over het aantrekken van



Figuur 4: de drie pijlers van NXT Airport

⁸³ Groningen Airport Eelde. (zonder datum). Projectplan NXT Airport. Groningen Airport Eelde.

bedrijven voor vliegtuigonderhoud en het milieuvriendelijk ontmantelen van vliegtuigen die aan het eind van hun leven zijn gekomen.⁸⁴

In 2022 publiceerde GAE haar strategiebrief, waarin zij voortbouwt op de ingeslagen weg. GAE benadrukt het brede maatschappelijke belang van de luchthaven, onder meer voor de regionale economie, het vestigingsklimaat, pilotenopleidingen en het maatschappelijke belang van de traumahelikopter en de donorvluchten vanaf GAE. In de strategiebrief zet GAE in op een transitie naar duurzame luchtvaart, zoals door het ontwikkelen van een fijnmazig netwerk van Europese regionale verbindingen met elektrische vliegtuigen en het inrichten van energie-hubs. Volgens GAE is commerciële exploitatie van de luchthaven rendabel zo lang de overheid de bekostiging van de brandweer, beveiliging en veiligheid op zich neemt.⁸⁵

Tekstkader VI: GAE geen overloopluchthaven van Schiphol

In de zomer van 2022 stelde luchthaven Schiphol een maximum aantal passagiers in. Hierdoor moesten vluchten worden geannuleerd of verplaatst naar andere luchthavens. De regionale luchthavens van Rotterdam en Maastricht hebben vluchten van Schiphol overgenomen. GAE bood aan dat zij ook vluchten wilde overnemen van Schiphol. De gesprekken verliepen moeizaam omdat maatschappijen vasthielden aan hun slots op Schiphol en bang waren die kwijt te raken.⁸⁶ Daarnaast zagen luchtvaartmaatschappijen ervan af om hun vluchten te verplaatsen vanwege de beperkte openingstijden van GAE.⁸⁷

De Minister gaf aan dat luchthaven Lelystad als opverloopluchthaven van Schiphol zal moeten gaan dienen. Andere luchthavens moeten volgens hem primair het belang van de regio dienen en kunnen zo indirect ondersteunend zijn aan Schiphol. Hij ziet voor deze luchthavens daarom niet direct een rol weggelegd als overloopluchthaven, maar hij zei wel dat verplaatsing van verkeer binnen de vergunning altijd een mogelijkheid is. De minister constateerde ook dat de belangstelling om dat te doen naar Eelde zeer beperkt was.⁸⁸

3.2.4 Op zoek naar een Rijksbijdrage

Een onderdeel van de nieuwe koers is dat zowel de directie van GAE als de (provinciale) aandeelhouders bij het Rijk aandringen op een structurele Rijksbijdrage voor GAE. Dit wordt vanaf de strategische visie uit 2020 benadrukt.

Sindsdien hebben GAE en haar aandeelhouders een lobby naar het Rijk opgezet waarin zij steeds dezelfde boodschap verkondigen.⁸⁹ De argumentatie is kort gezegd dat GAE deel uitmaakt van het systeem van Nederlandse luchthavens van nationale betekenis. Zij vervult een brede nationale maatschappelijke functie en is daarmee ook een nationale verantwoordelijkheid. De boodschap is verder dat de commerciële exploitatie van GAE rendabel zou zijn, maar dat de hoge kosten van de wettelijk voorgeschreven taken (brandweer, security en veiligheid) de opbrengsten overstijgen.⁹⁰

⁸⁴ Website GAE: <https://www.groningenairport.nl/uploads/fckconnector/2c4b44e1-543b-51ee-a765-ab89ef23c3fc/3185265581/AOPA%20Meiltje%20de%20groot.pdf>

⁸⁵ Groningen Airport Eelde, Brief Groningen Airport Eelde, Onderwerp: Strategie Groningen Airport Eelde 2022-2030, 2022.

⁸⁶ RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/927225/airport-eelde-wij-kunnen-dagelijks-20-vluchten-van-schiphol-overnemen>

⁸⁷ Luchtvaarnieuws: <https://www.luchtvaarnieuws.nl/nieuws/categorie/3/airports/groningen-airport-genoeg-ruimte-om-vluchten-van-schiphol-over-te-nemen>

⁸⁸ Tweede Kamercommissiedebat Infrastructuur en Waterstaat, Luchtvaart van 6 oktober 2022.

⁸⁹ Dit blijkt uit meerdere interviews.

⁹⁰ Provincie Groningen en Drenthe, Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe aan de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, Onderwerp: Continuïteit van Groningen Airport Eelde borgen, 8 maart 2022.

In de motie Koerhuis wordt de regering verzocht om samen met Noord-Nederland te onderzoeken hoe Groningen Airport Eelde economisch rendabel kan worden gemaakt en de continuïteit kan worden gewaarborgd en welke rol Schiphol hierbij kan spelen.⁹¹ De minister heeft meermaals te kennen gegeven dat het een beleidslijn is dat het kabinet luchthavens ziet als zelfstandige ondernemingen die zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van hun activiteiten.⁹² NEDAB-kosten maken volgens de minister onderdeel uit van het in stand houden van luchthavens. Als zodanig valt het beschikbaar stellen van middelen hiervoor vanuit het Rijk niet binnen het luchtvaartbeleid. Bovendien zouden hiervoor geen middelen op de Rijksbegroting staan.⁹³ Een kwalificatie van een luchthaven van nationaal belang houdt geen verplichtingen voor bekostiging door het Ministerie in.

3.3 De plausibiliteit van de nieuwe plannen

Om te kunnen beoordelen of de plannen van de luchthaven een positief effect hebben op de bedrijfsresultaten van de GAE NV, is het van belang dat zij een realistisch beeld geven van de kosten, de baten, de kansen en de risico's van de voorgenomen activiteiten.⁹⁴

CE Delft heeft de toekomstplannen van de luchthaven beoordeeld tegen de achtergrond van de luchtvaartscenario's uit de Welvaart- en Leefomgevingsscenario's (WLO) van het CPB en PBL (zie ook paragraaf 2.5). In Nederland zijn twee basisscenario's opgesteld: WLO-laag en WLO-hoog. In deze scenario's wordt onvoldoende rekening gehouden met strategische beslissingen van luchtvaartmaatschappijen om bij schaarste (op Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport) vluchten te plaatsen naar de kleine regionale luchthavens (GAE en Maastricht Aachen Airport). Daarom heeft CE Delft nog een derde scenario uitgewerkt. De scenario's zijn:

1. WLO-laag
2. WLO-hoog zonder verplaatsingseffect
3. WLO-hoog inclusief verplaatsingseffect

De analyse van CE Delft is gebaseerd op algemeen geldende luchtvaarteconomische principes. De kenmerken van GAE zijn onder meer een dunbevolkt verzorgingsgebied, weinig zakelijke vluchten en vooral vakantievluchten, lesvluchten en general aviation. Vanuit deze kenmerken kunnen de deskundigen van CE Delft uitspraken doen over de haalbaarheid van ontwikkelingen (deskundigenoordeel). In haar analyse heeft CE Delft vanuit de kenmerken van GAE vooral gekeken naar de lange termijn haalbaarheid van de plannen van de luchthaven.

⁹¹ Motie Koerhuis c.s., 15 maart 2022, TK 21-22, 31 936, nr. 915.

⁹² Antwoord op Kamervragen TK 2020–2021-721; Gebaseerd op een interview met de verantwoordelijk Gedeputeerde van de provincie Drenthe op 13 oktober 2022; antwoord op Kamervragen TK 2022-2023-867.

⁹³ Antwoord op Kamervragen TK 2022-2023-867

⁹⁴ Als voorbeeld van een risico kan worden opgemerkt dat de luchthaven inzet op elektrisch vliegen. In 2020 heeft de EASA, de Europese toezichthouder voor de luchtvaart, de eerste elektrische vliegtuigen gecertificeerd. Het gaat om zeer kleine toestellen zoals de Pipistrel Velis Electro, of de Pipistrel Alpha Electro die plaats bieden aan twee inzittenden. Elektrische vliegtuigen voor meer inzittenden zijn nog in ontwikkeling.

Voor meer details over de scenario's verwijzen wij naar paragraaf 3.3 van de second opinion van CE Delft (zie bijlage 2). De onderstaande paragrafen geven een samenvatting van de bevindingen.

3.3.1 Verduurzaming

GAE heeft voor verduurzaming meerdere opties uitgewerkt. In alle drie de scenario's ligt het voor de hand in te zetten op Sustainable Aviation Fuels (SAFs). De reden hiervoor is dat er op zowel nationaal als Europees niveau afspraken zijn gemaakt over het aandeel SAF. De verwachting is dat op langeafstandsvluchten technische alternatieven, zoals elektrificatie of waterstofaandrijving, de komende decennia geen geschikte alternatieven zijn voor kerosine.

GAE is een relatief kleine luchthaven en kan daardoor functioneren als testlocatie voor emissieloze afhandeling. Er zijn al samenwerkingsafspraken gemaakt omtrent de inzet van waterstof bij de afhandeling van luchtvaartprocessen. Ook voor vliegen op waterstof zijn de eerste initiatieven opgestart (vooral onderzoeken naar de haalbaarheid).

De aanleg van een multifuel tankstation ligt minder voor de hand. De verwachting is dat de waterstofontwikkelingen vooral zullen spelen bij Schiphol en Rotterdam The Hague Airport, omdat deze vliegvelden al betrokken zijn bij lopende projecten. Het is onwaarschijnlijk dat de benodigde investeringen op korte termijn zullen gaan plaatsvinden bij bestemmingen van GAE.

Ook het realiseren van een elektrolyser voor de productie van groene waterstof ligt minder voor de hand. Er loopt een project in de Eemshaven waarbij elektrolyzers worden ingezet bij aanlandingspunten van wind op zee. Het is daarnaast lastig om de businesscase van elektrolyzers rond te krijgen bij lokaal opgewekte energie.

3.3.2 Innovatie

Innovatie richt zich vooral op onbemand en elektrisch vliegen. Doordat GAE als enige Nederlandse luchthaven een ontheffing heeft voor het vliegen met drones, is het een interessante testlocatie.

In alle drie WLO-scenario's richt GAE zich vooral op vakantiebestemmingen. De kans is klein dat de luchthavens die zich op vakantiebestemmingen richten zich als koplopers profileren op het gebied van elektrisch vliegen, vanwege de geringe marges en hoge prijsgevoeligheid van de consument in dit segment.

Hoewel er in de Luchtvaartnota wordt ingezet op elektrisch vliegen, is de kans klein dat GAE hiervoor op korte termijn als testlocatie wordt gebruikt. Het is aannemelijk dat Rotterdam The Hague Airport die functie krijgt, want daar zijn:

- veel korte vluchten met veel zakelijke passagiers (bijvoorbeeld Rotterdam–Londen);
- veel bedrijven met internationale vestigingen in de directe nabijheid aanwezig;
- de geluidsnormen strenger, omdat de Randstad dichter bebouwd is; elektrisch vliegen zorgt voor minder geluidsoverlast.

De kleine elektrische en in de toekomst wellicht waterstof/hybride vliegtuigen zijn vooral gericht op de zakelijke markt. Zakelijke reizigers zijn bereid veel meer te betalen voor hun vluchten. Wanneer het om commerciële exploitatie van dergelijke (dure) technieken gaat, ligt het voor de hand dat de ontwikkeling plaatsvindt bij een luchthaven die een grotere markt bedient met meer zakelijk verkeer. Wellicht kan op GAE een pilot plaatsvinden, maar de verwachting is dat commerciële exploitatie zal worden verplaatst naar luchthavens met een grotere zakelijke markt.⁹⁵

3.3.3 Educatie

Op het gebied van educatie is de verwachting dat de opgestelde plannen in alle drie de scenario's kunnen worden uitgevoerd.

⁹⁵ Gesprek met CE Delft op 10 januari 2023.

4. Sturing door de aandeelhouders

4.1 Inleiding

GAE is een Naamloze Vennootschap (NV) met als huidige aandeelhouders twee provincies, een gemeente en een private investeerder. De aandeelhouders hebben in beginsel een rol van aandeelhouder 'op afstand'. Dit hoofdstuk gaat op hoofdlijnen in op de rol die zij binnen GAE hebben gespeeld.

Paragraaf 4.2 behandelt de sturing van de aandeelhouders op de koers van GAE. Paragraaf 4.3 gaat in op het bestuurlijk overleg tussen de aandeelhouders en de directie van de luchthaven. Paragraaf 4.4 gaat in op de rol die de Raad van Commissarissen (RvC) speelde. Dit hoofdstuk geeft bouwstenen om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

4. In welke mate sturen de aandeelhouders sinds 2016 op een zo doelmatig mogelijke bedrijfsvoering van de luchthaven?
7. In welke mate baseren Gedeputeerde Staten zich (in beide rollen) op informatie die niet van GAE NV afkomstig is?

4.2 Sturing door de aandeelhouders

Het vennootschapsrecht regelt het aandeelhouderschap in ondernemingen zoals GAE NV (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek). De essentie van het aandeelhouderschap is dat de operationele uitvoering op afstand is geplaatst van de aandeelhouders. Door een taak onder te brengen bij een onderneming ontstaat een focus op continuïteit en de daarbij behorende bedrijfseconomische prikkels. De gedachte is dat de desbetreffende taak daardoor doelmatig kan worden vervuld. De provincies moeten zich in hun rol van aandeelhouder – conform de beginselen van het vennootschapsrecht – niet mengen in de operationele bedrijfsvoering.

De Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) is het hoogste orgaan binnen GAE NV. De AvA vergadert twee keer per jaar in aanwezigheid van de directie en de Raad van Commissarissen (RvC) van de luchthaven. Naast de AvA vergaderen de aandeelhouders ook samen met de directie en de RvC in een Bestuurlijk Overleg. In het Bestuurlijk Overleg komen de belangrijkste strategische ontwikkelingen aan de orde en worden lopende zaken tussentijds afgehandeld. Het Bestuurlijk Overleg kan geen formele besluiten nemen. De operationele bedrijfsvoering is

opgedragen aan de directie van GAE NV. De RvC adviseert de directie en houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken bij GAE NV.⁹⁶

Mede door de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2013 voerden de aandeelhouders in 2016 een strategische verkenning (met onder andere een MKBA) uit (zie paragraaf 3.2). Bij de voorbereiding van deze strategische verkenning heeft volgens de provincie Groningen een brede afweging plaatsgevonden op basis van de MKBA-scenario's die verder ging dan louter bedrijfsvoering.⁹⁷ Op basis van de uitkomsten van deze MKBA hebben de aandeelhouders gekozen voor het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden'. In dat scenario zouden de toenmalige aandeelhouders⁹⁸ in 10 jaar tijd gezamenlijk € 46 miljoen voor de luchthaven beschikbaar te stellen. De gedachte was toen nog dat GAE hub-verbindingen op andere luchthavens kon ontwikkelen (dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 2). De aandeelhouders hebben aangegeven dat het verstandig zou zijn een marktverkenning/consultatie te doen tegelijk met de voorbereiding van de splitsing van de LEM-LOM. De uitwerking daarvan is een adviesrapport over de LEM-LOM-structuur, het uit de exploitatie halen van de NEDAB-kosten en de inrichting van het Routefonds.⁹⁹ Het ontwikkelen van hub-verbindingen bleek na drie jaar onhaalbaar. Volgens de provinciale aandeelhouders stuurden zij de koers van de luchthaven daarna bij in de richting van duurzaamheid en probeerden zij de nadruk minder te leggen op GAE als toeristenluchthaven (dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3).¹⁰⁰ Het is, aldus de provincie Groningen, een taak van de overheid om verduurzaming te stimuleren. Van de overheden mag verwacht worden dat zij in hun aandeelhoudersrol hetzelfde verhaal vertellen als in hun overheidsrol.¹⁰¹ De directie van de luchthaven heeft de nieuwe koers uitgewerkt in plannen. Aandeelhouders hebben deze nieuwe plannen van de luchthaven niet laten beoordelen door externe bureaus.

De aandeelhouders noemen meermaals verscheidene openbare belangen van GAE (zie paragraaf 2.2). Zij tonen niet aan dat er voor het realiseren van die belangen een luchthaven met de omvang en inrichting van GAE nodig is. Is er bijvoorbeeld een grote luchthaven nodig voor de traumahelikopter of de orgaanvluchten? Deze vraag komt niet aan de orde.

Tekstkader VII: Het luchthavenbesluit van GAE

Volgens de Wet luchtvaart (Wlv) moet iedere luchthaven in bezit zijn van een Luchthavenbesluit. GAE is verantwoordelijk voor het aanvragen van het luchthavenbesluit en is hierover in gesprek met het Rijk. Het Luchthavenbesluit regelt onder meer hoe groot het luchthavengebied is, welke activiteiten op de luchthaven worden uitgevoerd, welke vliegtuigen mogen vliegen en hoe vaak er gevlogen mag worden. Verder regelt het Luchthavenbesluit zaken omtrent milieu en veiligheid van het vliegverkeer. Voor luchthavens van nationale betekenis, wordt het Luchthavenbesluit bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.¹⁰² Voor het nemen van een Luchthavenbesluit vraagt de minister van Infrastructuur en Waterstaat onder meer een onderbouwing van de te verwachten economische effecten. De exploitant of

⁹⁶ Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde: een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV. Noordelijke Rekenkamer, p. 30.

⁹⁷ Gebaseerd op een groepsinterview met medewerkers van de provincie Groningen op 18 augustus 2022.

⁹⁸ In 2016-2017 waren dit de provincies Groningen en Drenthe en de gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo.

⁹⁹ UNO bedrijfsadviseurs. (2017). Strategische verkenning structuur en financiering 2017 – 2026. UNO bedrijfsadviseurs.

¹⁰⁰ Gebaseerd op een gesprek met de verantwoordelijk gedeputeerde van Groningen op 13 oktober 2022.

¹⁰¹ Gebaseerd op een gesprek met de verantwoordelijk gedeputeerde van Groningen op 13 oktober 2022.

¹⁰² Wet Luchtvaart artikel 8.70, eerste lid.

regio moet deze onderbouwing opstellen. De stukken waarop het Luchthavenbesluit zich baseert mogen niet ouder zijn dan twee jaar.

Het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' uit 2016 (zie hoofdstuk 2) moest onder andere dienen als economische onderbouwing voor het nemen van een Luchthavenbesluit. Inmiddels is deze onderbouwing ouder dan twee jaar en heeft de luchthaven nog steeds geen Luchthavenbesluit. Momenteel fungeert zij onder de ministeriële regeling 'Omzettingsregeling luchthaven Eelde'.¹⁰³ Omwonendenvereniging VOLE heeft met succes beroep bij de Raad van State aangetekend tegen het niet tijdig nemen van een Luchthavenbesluit. De Raad van State droeg op 23 maart 2022 de Kroon op om – onder last van een dwangsom – uiterlijk 31 december 2024 een Luchthavenbesluit vast te stellen en bekend te maken.¹⁰⁴

Door de recente uitspraak van de Raad van State wordt het nemen van een Luchthavenbesluit urgent. Op 21 april 2022 stuurde het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een brief aan de aandeelhouders van GAE met de vraag of zij voor de zomer van 2022 schriftelijk wilden bevestigen dat zij voor de komende 10 jaren financieel garant zouden staan voor de luchthaven. De aandeelhouders hebben deze brief beantwoord door te stellen dat besluitvorming door de publieke aandeelhouders over de financiële situatie van GAE zeker niet voor de zomer van 2022 zal plaatsvinden. Zij benadrukten de verantwoordelijkheid van het Rijk om de continuïteit van GAE te waarborgen en gaven aan dat zij van mening zijn dat ook zonder financiële garantstelling van de regio het Rijk een luchthavenbesluit zou kunnen nemen.¹⁰⁵

4.3 Sturing via het bestuurlijk overleg

In het bestuurlijk overleg vergaderen de gedeputeerden en wethouders van de aandeelhoudende provincies en gemeenten en een vertegenwoordiger van FB Oranjewoud in het bijzijn van de luchthavendirectie. Vaak is ook een vertegenwoordiging van de RvC bij het overleg aanwezig. De aandeelhouders zijn op meerdere niveaus actief betrokken bij GAE. In formele zin via het aandeelhouderschap en hieruit voortvloeiende AvA's. Daarnaast vindt nog een Bestuurlijk Overleg plaats.

De discussie tussen de aandeelhouders gingen vaak over de punten waar overleg met het ministerie of andere overheden centraal staat, zoals de wens op financiële ondersteuning door het Rijk om de luchthaven "een realistisch verdienmodel" te geven "binnen het nationale systeem".¹⁰⁶ Bij crises, zoals het opstappen van de RvC in 2019, grepen aandeelhouders in en zetten zij bijvoorbeeld de discussie over het bestuursmodel met een luchthavenexploitatie-maatschappij (LEM) en luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) op een laag pitje (zie paragraaf 2.6.5).¹⁰⁷ Dit gold ook toen de luchthaven om financiële middelen vroeg, zoals ingeval van de bouw van de nieuwe brandweerkazerne.¹⁰⁸

¹⁰³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031775/2015-11-07>

¹⁰⁴ ECLI:NL:RVS:2022:835.

¹⁰⁵ Brief Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, betreft: Gezamenlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen op uw brief van 21 april 2022, 7 juni 2022.

¹⁰⁶ Bestuurlijk overleg van 20 november 2020, p. 1.

¹⁰⁷ Bestuurlijk overleg van 18 januari 2019.

¹⁰⁸ Bestuurlijk overleg van 15 maart 2020.

4.4 Sturing door de Raad van Commissarissen

De Raad van Commissarissen (RvC) adviseert de directie, houdt toezicht op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken. De RvC vervult de rol van werkgever jegens de statutaire directie. Hij staat de directie met raad terzijde.

De RvC vergadert meerdere malen per jaar in het bijzijn van de luchthavendirectie. In de reguliere vergaderingen bespreekt de RvC de lopende ontwikkelingen met betrekking tot de strategie, operatie, financiën en risico's.¹⁰⁹ Daarnaast hebben de leden van de RvC frequent formeel en informeel contact gehad met de directie om actuele ontwikkelingen te bespreken en daarover te adviseren. De directie van GAE houdt RvC op de hoogte van verschillende dossiers, waaronder de strategische ontwikkelingen van de luchthaven. Het initiatief voor de nieuwe plannen ligt bij de directie, terwijl de RvC controleert en waar nodig op hoofdlijnen bijstuurt.¹¹⁰

In principe heeft de RvC een rol van toezichthouder op het door de directie gevoerde bestuur. Op bepaalde momenten nam de RvC besluiten om de koers en de personele samenstelling van de directie te veranderen.¹¹¹ De RvC heeft geen plannen van de luchthaven onderworpen aan externe expertise.

¹⁰⁹ Zie onder meer: Groningen Airport Eelde. (2022). Jaarverslag 2021. 2022, Groningen Airport Eelde, p. 8.

¹¹⁰ Gebaseerd op een interview met een lid van de RvC van GAE op 6 september 2022.

¹¹¹ Gebaseerd op een interview met een lid van de RvC van GAE op 6 september 2022.

5. Publiek debat over GAE

5.1 Inleiding

Provinciale Staten en de gemeenteraden zijn op afstand betrokken bij de besluitvorming over GAE. Via de actieve en de passieve informatieplicht worden zij op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom GAE. Zij namen kaderstellende besluiten, onder meer over de koers van de luchthaven en het beschikbaar stellen van de financiële middelen daarvoor. Uit het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer uit 2013 bleek dat Provinciale Staten van Groningen en Drenthe het publieke debat niet in de volle breedte konden voeren.

Paragraaf 5.2 gaat in op de vraag in hoeverre er sprake is van (veel) geheime informatie en in hoeverre dit het publieke debat belemmert. Paragraaf 5.3 gaat in op de debatten die in de volksvertegenwoordigingen zijn gevoerd. Dit wordt uitgewerkt aan de hand van een aantal belangrijke thema's. Met de informatie in dit hoofdstuk geven wij antwoord op deelvraag 8:

8. In hoeverre kan het publieke debat – zowel door Gedeputeerde Staten als maatschappelijke stakeholders – over GAE sinds 2016 in de volle breedte worden gevoerd?

5.2 Vertrouwelijkheid van informatie

Een van de constatering van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer uit 2013 was dat het publieke debat over GAE moeilijk kon worden gevoerd omdat het overgrote deel van de informatie over de ontwikkeling van GAE vertrouwelijk was.

In de huidige situatie is (vrijwel) alle informatie over GAE openbaar. Provinciale Staten krijgen veel informatie over de ontwikkelingen bij GAE. In Drenthe is het op basis van hun Nota verbonden partijen¹¹² gebruikelijk dat van de negen belangrijkste verbonden partijen alle informatie naar Provinciale Staten gaat. In Groningen is afgesproken dat de informatievoorziening in principe via de reguliere P&C-documenten verloopt. Alleen informatie die naar haar aard vertrouwelijk is, zoals bedrijfsgevoelige informatie van luchtvaartmaatschappijen, is niet openbaar.¹¹³

¹¹² Provinciale Staten van Drenthe, Sturing op verbonden partijen door PS en GS: gezamenlijke afspraken, vastgesteld door Provinciale Staten op 17 december 2014.

¹¹³ Zo is in het managementprotocol van het Routefonds GRQ in artikel 9.1 opgenomen: "A&RDF verplicht zich strikte geheimhouding te betrachten omtrent alle aangelegenheden met betrekking tot het Routefonds, Verstrekkers, NOM, de Luchthavenexploitant of

Vertrouwelijkheid van informatie speelt geen belemmerende rol meer bij het voeren van het publieke debat over GAE.

5.3 Onderwerpen van debat

In deze paragraaf bespreken we waarover de volksvertegenwoordigingen van de aandeelhouders hebben gedebatteerd. Dit doen we per thema.

5.3.1 Strategische verkenning

De volksvertegenwoordigers zijn geïnformeerd over de strategische verkenning uit 2016. Er is een bijeenkomst in Martiniplaza georganiseerd met verschillende presentaties door de deskundigen.¹¹⁴ De strategische verkenning is in 2016 zowel in de commissievergadering FCBE in Drenthe als in de commissie MEE in Groningen behandeld.¹¹⁵ Ook de gemeenteraden van de aandeelhoudende gemeenten bespraken de strategische verkenning. De volksvertegenwoordigingen maakten verschillende opmerkingen over de strategische verkenning. Diverse fracties plaatsten kanttekeningen bij het belang van de luchthaven en stelden vragen over het realiteitsgehalte van de rapporten, waaronder de positieve uitkomst van de MKBA. Eind 2016 werd het voorstel ingediend om het toekomstscenario “Toegangspoort voor het Noorden” aan te merken als voorkeursscenario. De volksvertegenwoordigingen van de provincie Groningen, Drenthe en Assen stemden – al dan niet onder voorwaarden – in met het voorstel voor dit scenario.¹¹⁶ In de gemeente Tynaarlo werd de strategische verkenning geagendeerd, met als gevraagd besluit deze af te wijzen. De gemeenteraad van Tynaarlo wees conform dit voorstel geen voorkeursscenario aan.¹¹⁷ Het college van B&W van Groningen diende een voorstel in om akkoord te gaan met een bijdrage van € 6 miljoen voor het realiseren van het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ in plaats van de gevraagde € 12 miljoen; de gemeenteraad aanvaardde dit voorstel.¹¹⁸

In februari 2019 kwam het scenario ‘Toegangspoort voor het Noorden’ weer terug op de agenda bij de provincie Drenthe. Sommige fracties stelden dat de aannames van dit scenario achterhaald waren.¹¹⁹ In december 2021 werd in de Statencommissie discussie gevoerd over het realiteitsgehalte van de toekomstvisie ‘Toegangspoort van het Noorden’.¹²⁰

andere relaties welke haar bekend zijn geworden tijdens of als gevolg van uitvoering van de Opdracht, waarvan zij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden.”

¹¹⁴ Er is ook een enquête uitgezet onder Noordelingen.

¹¹⁵ Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 26 oktober 2016 en Statencommissievergadering MEE Groningen van 26 oktober 2015.

¹¹⁶ Provinciale Statenvergadering Drenthe van 14 december 2016 en Gemeenteraadsvergadering Groningen van 1 november 2016.

¹¹⁷ Gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van 2 februari 2016.

¹¹⁸ Gemeenteraadsvergadering Groningen van 20 december 2016.

¹¹⁹ Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 27 februari 2019.

¹²⁰ Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 8 december 2021.

5.3.2 Toegangspoort voor het Noorden

LEM-LOM-structuur

In de gemeente Assen was het uitwerken van een LEM-LOM constructie als voorwaarde gegeven om te kunnen kiezen voor het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden'. Het onderwerp LEM-LOM kwam niet terug in de discussies in de vergaderingen.

Hub-strategie en Routefonds

De volksvertegenwoordigingen debatteerden weinig over het Routefonds. In de Drentse commissie FCBE gaf een fractie in december 2018 aan dat de bodem van het Routefonds voor GAE in zicht zou komen waardoor het ontwikkelen van nieuwe hub-verbindingen niet mogelijk zou zijn. De gedeputeerde stelde dat er geen voorstel zou komen voor een extra bijdrage in het Routefonds. Alleen de bijdragen in de NEDAB-kosten zouden moeten worden gedaan.¹²¹ In de Drentse Statencommissie is het Routefonds besproken waarbij de discussie zich toespitste op de bekostiging van een skybox bij FC Groningen.¹²²

Op 20 maart 2019 werden in Provinciale Staten van Groningen schriftelijke vragen gesteld over onder meer de besteding van het Routefonds en het falen van de hub-strategie. Provinciale Staten van Groningen behandelden in 2020 een motie waarin onder andere werd verzocht om een herbestemming van de Routefondsgelden. Deze motie werd verworpen.¹²³ De hub-strategie zelf vormde geen belangrijk punt van discussie. Als er over werd gesproken, was de strekking dat het jammer was dat de hubs niet van de grond zijn gekomen.

NEDAB-kosten

De NEDAB-kosten kwamen regelmatig terug wanneer GAE om financiering vroeg. Deze aanvragen werden altijd zonder verdere discussie goedgekeurd. Over de NEDAB-kosten werden geen debatten gevoerd.

Bijdragen van derden

In alle volksvertegenwoordigingen werden regelmatig vragen gesteld over bijdragen van het bedrijfsleven in GAE. Partijen waren het er over eens dat als het bedrijfsleven Groningen Airport Eelde als een belangrijk stuk infrastructuur zag, het bedrijfsleven ook zou moeten investeren. De vraag of het Rijk of Schiphol een bijdrage zou moeten leveren, is een aantal keren aan de orde geweest.

Brandweerkazerne

De verschillende overheden zagen de bouw van een nieuwe brandweerkazerne als iets belangrijks. De aandeelhouders besloten over het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de Brandweerkazerne. Zij waren unaniem voor.

¹²¹ Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 5 december 2018.

¹²² Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 4 december 2019.

¹²³ Provinciale Statenvergadering MEE Groningen van 10 juni 2020.

5.3.3 Strategische visie 2020 en NXT Airport

De volksvertegenwoordigingen van de aandeelhouders hebben de strategische visie uit 2020 en het NXT Airportplan ontvangen, maar niet besproken.

5.3.4 Verkoop van aandelen van de gemeenten Groningen en Assen

De provincies hebben in de onderzoeksperiode geen aandelen in GAE verworven of vervreemd. Er zijn op 27 mei 2020 wel vragen gesteld over de overdracht van de aandelen van de gemeente Groningen aan FB Oranjewoud. Verder is dit onderwerp niet vaak besproken in Provinciale Staten van beide provincies. In de raden van de gemeentelijke aandeelhouders speelde de overdracht van aandelen veel sterker.

In 2017 diende het college van B&W van Groningen een voorstel in om het aandelenpakket van de gemeente in GAE te vervreemden.¹²⁴ Er werd in deze raadsvergadering nog een motie ingediend om de aandelen in Groningen Airport Eelde te behouden, maar deze werd verworpen. In 2019 vroeg de raad hoe het stond met de aandelenverkoop. Het college had het ontwikkelplan afgewacht en een dag voor de vergadering besloten de aandelen te verkopen.¹²⁵ In april 2020 gingen de Groningse aandelen over naar FB Oranjewoud.¹²⁶

In de gemeente Tynaarlo nam de raad begin 2016 een motie aan waarin hij het college vroeg om het afstaan van de aandelen in GAE te onderzoeken en inzichtelijk te maken welke risico's vermeden werden als Tynaarlo geen aandeelhouder meer zou zijn.¹²⁷

In zijn decembervergadering in 2016 besloot de gemeenteraad van Assen het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden' aan te wijzen als voorkeursvariant onder voorwaarde dat de aandelen te koop zouden worden aangeboden.¹²⁸ Een klein jaar later vroeg de raad aan het college hoe het stond met de verkoop van de aandelen. Deze waren toen inmiddels ter verkoop aangeboden.¹²⁹ In dezelfde maand gaf het college desgevraagd aan dat de overdracht van de aandelen GAE ingewikkeld was omdat de andere aandeelhouders hiermee moesten instemmen.¹³⁰ In 2020 vroeg de raad in een motie de aandelen van GAE niet nu aan te bieden, maar om te wachten tot de toekomstscenario's en de mogelijke gevolgen daarvan bekend waren.¹³¹

In december 2020 kwamen de aandelen van de gemeente Assen ter sprake in een gemeenteraadsvergadering van Tynaarlo. De raad van Tynaarlo nam het voorstel van het college aan om de aandelen van de gemeente Assen tijdelijk in beheer te nemen. In dezelfde vergadering

¹²⁴ En om akkoord te gaan met een bijdrage van 6 miljoen euro voor het realiseren van het scenario 'Toegangspoort voor het Noorden'.

¹²⁵ Gemeenteraadsvergadering Groningen van 10 april 2019.

¹²⁶ Rekening houdend met een blokkeringsregeling door de zittende aandeelhouders.

¹²⁷ Gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van 2 februari 2016.

¹²⁸ Gemeenteraadsvergadering Assen van 22 december 2016.

¹²⁹ Gemeenteraadsvergadering Assen van 5 oktober 2017.

¹³⁰ Gemeenteraadsvergadering Assen van 19 oktober 2017.

¹³¹ Gemeenteraadsvergadering Assen van 3 september 2020.

nam de raad van Tynaarlo een motie aan waarin hij verzocht om een onderzoek te laten verrichten naar de voor-, nadelen en risico's van het aandeelhouderschap van GAE.¹³² In april 2021 droeg de gemeente Assen zijn aandelen over en kwamen deze in bezit van de gemeente Tynaarlo. In september 2021 werd een raadsbijeenkomst georganiseerd over de uitkomsten van het onderzoek naar de voor- en nadelen van het aandeelhouderschap van GAE. De raad nam een (geamendeerd) voorstel aan om de eigen 4% aandelen te behouden en in te stemmen met het naar GAE laten terugvloeien van de aandelen die overgenomen waren van de gemeente Assen.¹³³ Deze overdracht naar GAE heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

¹³² Gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van december 2020.

¹³³ Onder voorbehoud van een besluit van de aandeelhouders over terugvloeiing; gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van 21 september 2021.

Bronnenlijst

Literatuur, Staten- en raadsstukken

- A&RDF, Fondsreglement Routefonds GRQ.
- Blom, M, Bachaus, A & Grebe, S, m.m.v. Bus L. & Manshanden, W. (2022). Deelonderzoek Groningen Airport Eelde, second opinion mkba en toetsing plan NXT Airport. CE Delft.
- Buitendijk, D. Van den Berg, G. Baltus, R. Wiltink, J. Metzlar, W. (2016). Groningen Airport Eelde, Onderzoek naar maatschappelijke en economische meerwaarde. Berenschot.
- CPB en PBL. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. CPB en PBL.
- Ecorys. (2016). MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde. Ecorys.
- Gemeente Groningen, Raadsbesluit: Uitwerking voorkeursalternatief - 'Investeren' Groningen Airport Eelde, reg. 6676812, 20 december 2017.
- Gemeente Groningen, Brief burgemeester van Groningen aan Gedeputeerde Staten van Groningen, Onderwerp: Groningen Airport Eelde, 14 oktober 2022.
- Gezamenlijke aandeelhouders van Groningen Airport Eelde, What if... Groningen Airport Eelde verdwijnt?, december 2020.
- Groningen Airport Eelde, Brief Groningen Airport Eelde, Onderwerp: Strategie Groningen Airport Eelde 2022-2030, 2022.
- Groningen Airport Eelde, Memo directie GAE aan aandeelhouders Groningen Airport Eelde NV, Onderwerp: Toekomstvisie Groningen Airport Eelde, 30 maart 2021.
- Groningen Airport Eelde. (2020). Visie, strategie en toekomst Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde.
- Groningen Airport Eelde. (2021). Jaarverslag 2020. Groningen Airport Eelde.
- Groningen Airport Eelde. (2022). Jaarverslag 2021. 2022, Groningen Airport Eelde.
- Groningen Airport Eelde. (zonder datum). Projectplan NXT Airport. Groningen Airport Eelde.
- InterVistas. (2016). Beoordeling en vertaling van de uitkomsten van de strategische verkenning naar beleidsalternatieven voor Groningen Airport Eelde, InterVistas.
- Lieshout, R. (2016). Beoordeling strategische verkenning luchthaven Eelde. SEO Economisch Onderzoek.
- Lufthansa Consulting. (2016). Strategic exploration of the future of Groningen Airport Eelde, Passenger aviation market and transport forecast analysis. Lufthansa Consulting.
- Noordelijke Rekenkamer. (2013). Provinciale betrokkenheid bij Groningen Airport Eelde: een onderzoek naar het aandeelhouderschap van de provincies Drenthe en Groningen in GAE NV. Noordelijke Rekenkamer.
- Oosterhof, S. (2020) Jaarverslag A&RDF 2019. A&RDF
- Post, H.D. (2017). Tijdmachines, het aanbod van het bedrijfsleven. H.D. Post.
- Post, H.D. (2019). GRQ BusinessPark: kansen voor bedrijven, groei voor Groningen Airport Eelde. Groningen Airport Eelde.
- Provincie Drenthe, 'Toekomst Groningen Airport Eelde-Uitwerking beleidskeuze 'Investeren', Provinciale Staten, vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.

- Provincie Drenthe, Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Voorgenomen besluit toekennen overbruggingsfinanciering en extra krediet brandweerkazerne Groningen Airport Eelde (GAE), 20 april 2021.
- Provincie Drenthe, Brief aan Provinciale Staten, Onderwerp: Afdoening toezegging over het opstellen van een overzicht van de functies van Groningen Airport Eelde, 22 november 2022.
- Provincie Drenthe, Sturing op verbonden partijen door PS en GS: gezamenlijke afspraken, vastgesteld door Provinciale Staten op 17 december 2014.
- Provincie Drenthe, Toekomst Groningen Airport Eelde-Uitwerking beleidskeuze 'Investeren', vastgesteld door Provinciale Staten op 31 mei 2017.
- Provincies Groningen en Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten van Groningen en Drenthe aan de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, Onderwerp: Continuïteit van Groningen Airport Eelde borgen, 8 maart 2022.
- Provincies Drenthe en Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten Drenthe en Groningen aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, betreft: Gezamenlijke reactie van Gedeputeerde Staten van Drenthe en Groningen op uw brief van 21 april 2022, 7 juni 2022.
- Stratagem Strategic Research. (2016). Analyse businessmodel en exploitatiescenario's In het kader van de Strategische Verkenning Toekomst Groningen Airport Eelde, Stratagem Strategic Research.
- UNO bedrijfsadviseurs. (2017). Strategische verkenning structuur en financiering 2017 – 2026. UNO bedrijfsadviseurs.

Staten(commis­sie)vergaderingen en raadsvergaderingen

- Gemeenteraadsvergadering Assen van 22 december 2016.
- Gemeenteraadsvergadering Assen van 5 oktober 2017.
- Gemeenteraadsvergadering Assen van 19 oktober 2017.
- Gemeenteraadsvergadering Assen van 3 september 2020.
- Gemeenteraadsvergadering Groningen van 1 november 2016.
- Gemeenteraadsvergadering Groningen van 20 december 2016.
- Gemeenteraadsvergadering Groningen van 10 april 2019.
- Gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van 2 februari 2016.
- Gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van december 2020.
- Gemeenteraadsvergadering Tynaarlo van 21 september 2021.
- Provinciale Statenvergadering Drenthe van 14 december 2016.
- Provinciale Statenvergadering Groningen van 10 juni 2020.
- Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 26 oktober 2016.
- Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 5 december 2018.
- Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 27 februari 2019.
- Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 4 december 2019.
- Statencommissievergadering FCBE Drenthe van 8 december 2021.
- Statencommissievergadering MEE Groningen van 26 oktober 2015.
- Tweede Kamercommissiedebat Infrastructuur en Waterstaat, Luchtvaart van 6 oktober 2022.

Websites

- CE Delft: <https://ce.nl/>
- DvhN: <https://dvh.nl/groningen/Gemeente-Groningen-zet-deur-open-voor-aandeelhouders-luchthaven-Eelde-28065090.html>
- Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/diensten-van-algemeen-economisch-belang-daeb/>
- Groningen Airport Eelde: <https://www.groningenairport.nl/actueel/groningen-airport-eelde-krijgt-nieuwe-raad-van-commissarissen>
- Groningen Airport Eelde: <https://www.groningenairport.nl/uploads/fckconnector/2c4b44e1-543b-51ee-a765-ab89ef23c3fc/3185265581/AOPA%20Meiltje%20de%20groot.pdf>
- Luchtvaartnieuws: <https://www.luchtvaartnieuws.nl/nieuws/categorie/3/airports/groningen-airport-genoeg-ruimte-om-vluchten-van-schiphol-over-te-nemen>
- NU.nl: <https://www.nu.nl/provinciale-statenverkiezingen-2019/5785686/is-ee-verlieslijdend-vliegveld-wel-in-de-lucht-te-houden.html>
- RTV Drenthe: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/142848/helpt-leden-raad-van-commissarissen-vliegveld-eelde-opgestapt>
- RTV Noord: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/927225/airport-eelde-wij-kunnen-dagelijks-20-vluchten-van-schiphol-overnemen>

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

In kader van het onderzoek hebben wij gesproken met de volgende personen:

Beleidsadviseur Provincie Drenthe

Beleidsmedewerker Financieel Toezicht Provincie Drenthe

Directeur Groningen Airport Eelde

Gebiedsontwikkelaar GAE / Accounthouder GAE vanuit EZ

Gedeputeerde Provincie Drenthe

Gedeputeerde Provincie Groningen

Lid Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

Persvoorlichter Stichting FB Oranjewoud

Senior Beleidsmedewerker Projectfinanciering Provincie Groningen

Senior Beleidsmedewerker Verbonden Partijen / Treasury Provincie Groningen

Voorzitter Raad van Commissarissen Groningen Airport Eelde

Voorzitter Stichting FB Oranjewoud

Voorzitter Vereniging Omwonenden Luchthaven Eelde

Voorzitter Vrienden van Groningen Airport Eelde

Bijlage 2: Rapport CE Delft



Deelonderzoek Groningen Airport Eelde

Second opinion mkba en toetsing
plan NXT Airport



Committed to the Environment

Deelonderzoek Groningen Airport Eelde

Second opinion mkba en toetsing plan NXT Airport

Dit rapport is geschreven door: Martijn Blom, Amanda Bachaus en Stefan Grebe
Met input van: Leo Bus en Walter Manshanden

Delft, CE Delft, september 2022

Publicatienummer: 22.220368.135

Luchtvaart / Vliegveld / Toekomst / Regionaal / Economische factoren / Maatschappelijke factoren

Opdrachtgever: De Noordelijke Rekenkamer

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Martijn Blom (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al meer dan 40 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Samenvatting

Over het economische nut van uitbreiding van regionale luchthavens bestaat veel discussie. Naast mogelijke voordelen voor de regionale economie en bereikbaarheid van de regio bestaan er maatschappelijke nadelen voor omwonenden, milieu en klimaat (bijvoorbeeld geluidsoverlast en uitstoot van broeikasgassen). In dit kader zijn er verschillende onderzoeken, waaronder maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba's), uitgevoerd voor Groningen Airport Eelde (GAE). Ook zijn Provinciale Staten ingelicht over de merites van de plannen om GAE uit te breiden.

CE Delft heeft voor de Noordelijke Rekenkamer twee studies uitgevoerd:

1. Een second opinion van een mkba van de luchthaven GAE uit 2016 (Ecorys, 2016). De vraag die hier centraal staat is: ***'In hoeverre gaf de mkba uit 2016 destijds een volledig en accuraat beeld van de relevante maatschappelijke effecten?'***
2. Een scenariostudie om meer inzicht te genereren in de kwaliteit, onderbouwing, betrouwbaarheid en plausibiliteit van de toekomstplannen van GAE. Als basis hiervoor is het plan van NXT Airport gebruikt (een uitwerking van de recentelijke toekomstvisie van de luchthaven zelf). De vraag die in dit deel van het onderzoek centraal staat is: ***'In hoeverre laten deze plannen een kansrijk toekomstperspectief zien?'***

Deze studies vormen de basis voor een onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer naar GAE.

Resultaten second opinion van de mkba (2016) van de luchthaven GAE

Wij constateren dat de mkba onvoldoende de richtlijnen van de algemene leidraad uit 2013 volgt en dat daarmee een risico bestaat dat baten te optimistisch zijn ingeschat. Met name het aantal passagiers in het basisjaar van de regionale luchtvaart lijkt te optimistisch, maar ook kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij de analyse van extra banen. Verder zijn niet alle externe kosten gemonetariseerd, wat kan leiden tot een onderschatting van de externe effecten.

Keuze voor alternatieven

Lufthansa Consulting (LHC) heeft in 2016 vier scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de luchthaven met betrekking tot de markt voor passagiersdiensten. Twee van deze scenario's zijn, op verzoek van de opdrachtgever, in de mkba gekoppeld aan de alternatieven. In de Algemene MKBA-leidraad wordt gesteld dat er gewerkt moet worden met de opgestelde Welvaart en Leefomgeving (WLO)-scenario's van het CPB en het PBL. Doordat er geen gebruik is gemaakt van de WLO-scenario's bij het opstellen van de referentie en de alternatieven, ontbreekt de aansluiting bij de adviezen van de Algemene Leidraad (CPB & PBL, 2013).

Inschatting van het aantal passagiers in het basisjaar

LHC heeft tevens een analyse gemaakt ten aanzien van de potentiële marktvraag en concurrentie van GAE. Deze cijfers van LHC zijn hoger dan de CBS-statistieken, de oorzaak hiervan is niet bekend. Hierdoor is voor 2015 een veel hoger aantal passagiers aangehouden. Verder zien we dat de prognose van LHC in het alternatief *continueren* buiten de bandbreedte valt van het scenario WLO-laag. De prognose van LHC voor het alternatief *investeren* in vergelijking met het scenario WLO-hoog ligt aan de hoge kant. De waarschijnlijk te optimistische prognose voor het aantal passagiers leidt naar verwachting tot

een overschatting van de opbrengsten, reistijdbaten en indirecte effecten. Verder is voor de berekening van de reistijdbaten een verhouding aangenomen van 20% zakelijk verkeer en 80% niet-zakelijk verkeer. Naar ons inzicht is het aandeel zakelijk te hoog ingeschat, omdat het overgrote deel van de vluchten gaat naar vakantiebestemmingen in Zuid-Europa en Groningen relatief weinig zakelijke faciliteiten heeft.

Indirecte effecten: werkgelegenheid

De Algemene Leidraad stelt dat de doorwerking van een maatregel op de arbeidsmarkt meestal geen structureel effect heeft op de werkgelegenheid. Als er sprake is van onvrijwillige werkloosheid, kan dit een uitzondering vormen. De structurele werkgelegenheidseffecten in de mkba van 2016 zijn gebaseerd op een analyse omtrent onvrijwillige werkloosheid. Per opleidingsniveau zijn aannames gemaakt omtrent het aantal mensen dat uit een uitkering komt. Daarbij zijn aannames gedaan of deze banen ook echt nieuw zijn of andere banen verdringen. Onze verwachting is dat de structurele werkgelegenheidseffecten te hoog zijn ingeschat als gevolg van een te hoge inschatting van onvrijwillige werkloosheid.

Externe effecten

In het kader van externe effecten is gekeken naar de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof/stikstof (PM_{10}/NO_x), geluid, externe effecten van verkeer, externe veiligheid en verstoring. We onderschrijven de methodiek die is gebruikt voor de effecten van CO_2 en geluid. Het is niet bekend welke kengetallen zijn gebruikt voor de waardering van fijnstof en stikstof. Daarnaast zijn niet alle effecten meegenomen (ultrafijnstof, effecten voor natuur, landschap en recreatie). Doordat deze effecten niet zijn gemonetariseerd, kan er sprake zijn van een onderschatting van de externe effecten.

Plan NXT Airport

In deze studie hebben we gekeken naar een drietal mogelijke toekomstscenario's (WLO-laag, WLO-hoog zonder verplaatsingseffect en WLO-hoog met verplaatsingseffect). Hierbij is het WLO-hoog met verplaatsingseffect (overloop vanuit Schiphol) gedefinieerd en ingevuld, en WLO-hoog zonder verplaatsingseffect komt overeen met het officiële WLO-hoog-scenario. Om inzicht te geven in de haalbaarheid van de toekomstplannen van GAE, toetsen we het plan NXT Airport aan deze scenario's. De bevindingen zijn opgenomen in Tabel 1 en geven aan in hoeverre het plan ook realistisch of haalbaar is in het betreffende scenario.

Tabel 1 - Ontwikkelingen per scenario

	WLO-laag	WLO-hoog zonder verplaatsingseffect	WLO-hoog met verplaatsingseffect
Emissieloze afhandeling van luchtvaartprocessen	Vanuit mkba-perspectief zou een testlocatie vooral worden verwacht bij een vliegveld met meer vliegbewegingen.	In dit scenario zijn er meer vliegbewegingen dan in WLO-laag. Hierdoor kunnen de investeringskosten sneller worden terugverdiend.	Deze plannen zijn aannemelijk. Er is namelijk sprake van een aanzienlijk aantal vliegbewegingen, waardoor de investeringskosten sneller kunnen worden terugverdiend.
Aanleg van een multi-fuel tankstation	GAE is geen logische locatie voor investeringen in waterstofinfra als launching customer/eerste proeftuin. De verwachting is dat de waterstofontwikkelingen vooral zullen spelen bij Schiphol en Rotterdam The Hague Airport.	Indien er wordt ingezet op waterstofvliegtuigen, is het van belang dat zowel de vertrek- als aankomstbestemming is ingericht op deze techniek. De bestemmingen in dit scenario zijn naar alle waarschijnlijkheid geen locaties die (op korte termijn) zullen investeren in waterstof.	De uitbreiding van de bestemmingen in dit scenario is vooral gericht op meer vakantielocaties. Hierdoor is de kans klein dat er een waterstofhub ontstaat met grotere vliegvelden.
Realiseren van een elektrolyser voor productie van groene waterstof	Tot 2030 zal de (lokale) productie van hernieuwbare energie niet groter zijn dan de vraag. Pas na 2030 zullen elektrolyzers een rol kunnen spelen.		
Toepassing van Sustainable Aviation Fuels	Aannemelijk, er wordt gewerkt aan een fabriek in Groningen en er is afgesproken dat in 2050 alle in Nederland getankte vliegtuigbrandstof duurzaam moet zijn. De productie in Delfzijl is niet genoeg om de hele markt te bedienen, dus er zal een deel vanuit het buitenland moeten komen. De verwachting is dat deze buitenlandse productie in eerste instantie vooral ingezet zal worden bij de grotere luchthavens.		
Onbemande luchtvaart	GAE kan als thuisbasis voor proefvluchten dienen, gezien de ontheffing voor vliegen met drones. Er zullen geen grootschalige onbemande vluchten worden uitgevoerd.		
Elektrisch vliegen	Onwaarschijnlijk dat elektrische vliegtuigen zullen worden ingezet bij GAE, gezien de bestemmingen, het aandeel zakelijke passagiers, de afstanden en het aantal passagiers per vlucht.		
Educatie	Het is aannemelijk dat in deze drie scenario's actief wordt ingezet op samenwerking tussen verschillende partijen.		

Inhoud

	Samenvatting	2
	Inhoud	5
1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Vraagstelling	6
	1.3 Scope	6
	1.4 Leeswijzer	7
2	Second opinion	8
	2.1 Inleiding	8
	2.2 Beoordelingskader	8
	2.3 Uitkomsten mkba	8
	2.4 Scenario's	9
	2.5 Aantal passagiers bij de scenario's	10
	2.6 Reistijdbaten	17
	2.7 Niet-economische diensten van algemeen belang	18
	2.8 Exploitatiesaldo	19
	2.9 Indirecte effecten	19
	2.10 Externe effecten	22
	2.11 Regionale vs. nationale mkba	23
	2.12 Algemene Leidraad	23
	2.13 Gevoeligheidsanalyse	24
	2.14 Conclusie	24
3	Plan NXT Airport	26
	3.1 Inleiding	26
	3.2 Plannen van NXT Airport	26
	3.3 Scenario's	27
	3.4 Plausibiliteit van de plannen	31
	3.5 Conclusie	36
4	Literatuur	38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2022 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin wordt gesteld dat de regionale luchtvaart belangrijk is voor de bereikbaarheid, het vestigingsklimaat en de economie van heel Nederland. Ook verzocht de Tweede Kamer de regering om samen met Noord-Nederland te onderzoeken hoe Groningen Airport Eelde (hierna GAE) economisch rendabel kan worden gemaakt, de continuïteit kan worden gewaarborgd en welke rol Schiphol hierbij kan spelen. Voorts verzochten enkele fracties in de Provinciale Staten van Groningen en Drenthe de Noordelijke Rekenkamer een terugblikonderzoek te doen naar het vliegveld. De Noordelijke Rekenkamer heeft besloten dit onderzoek uit te breiden. In het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer staat het beoordelen van de plausibiliteit van een aantal onderzoeken en plannen uit de periode 2016-2022 centraal.

Dit rapport vormt een input voor het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. Het bestaat uit een second opinion van een mkba uit 2016 (Ecorys, 2016) en een scenariostudie op basis van het plan NXT Airport (een uitwerking van de recentelijke toekomstvisie van de luchthaven zelf), om meer inzicht te genereren in de kwaliteit, onderbouwing, betrouwbaarheid en plausibiliteit van de toekomstplannen van GAE.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag die de Noordelijke Rekenkamer stelt luidt:

“In hoeverre maken Gedeputeerde Staten een kosten-batenanalyse, baseren zij zich op betrouwbare, onafhankelijke en objectieve gegevens en betrekken zij alle maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven bij hun afwegingen?”

Deze hoofdvraag van de Noordelijke Rekenkamer valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. Hebben de provincies Drenthe en Groningen in hun rol van overheidsbestuurder de effecten van de luchthaven sinds 2016 door middel van een maatschappelijk kosten-batenanalyse onderzocht?
2. Hebben de provincies Drenthe en Groningen een valide zicht op de maatschappelijke kosten en baten van de luchthaven?
3. Onderwerpen Gedeputeerde Staten in hun rol van aandeelhouder de actuele businessplannen en toekomstplannen van GAE NV aan een kritische en onafhankelijke toets? Dit geldt met name voor de plannen rond innovatie en verduurzaming van de luchthaven.
4. In hoeverre is er sprake van een betrouwbaar zicht op een kostendekkende exploitatie?

1.3 Scope

Dit onderzoek richt zich op twee documenten: de maatschappelijke kosten-batenanalyse uit 2016, die in opdracht van de provincie is opgesteld en de NXT Airportplan van de luchthaven zelf. De onderzoeksperiode betreft 2016-2022.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de second opinion van de mkba uit 2016. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de scenariostudie.



2 Second opinion

2.1 Inleiding

In 2014 heeft Ecorys, in opdracht van de provincie Drenthe, een mkba voor Groningen Airport Eelde uitgevoerd (Ecorys, 2014). In 2016 constateerden de aandeelhouders van GAE NV dat zich diverse ontwikkelingen voordoen, die het ontwikkelperspectief van de luchthaven beïnvloeden. De aandeelhouders hebben toentertijd besloten om een strategische verkenning uit te voeren naar de toekomst van de luchthaven. Het doel van deze verkenning was het in beeld brengen van strategische beleidskeuzes ten behoeve van de (duurzame) ontwikkeling van de luchthaven op middellange termijn (tot 2026)¹. Deze verkenning heeft geleid tot vijf verschillende producten. Eén van deze producten was een maatschappelijke kosten-batenanalyse naar mogelijke varianten voor groei en krimp van GAE. Dit is de mkba uit 2016 die in dit onderzoek centraal staat. In deze mkba zijn andere scenario's gebruikt dan in de mkba uit 2014.

Dit hoofdstuk richt zich op een second opinion van de mkba uit 2016. De vraag die hier centraal staat is: *'In hoeverre gaf de mkba uit 2016 destijds een volledig en accuraat beeld van de relevante maatschappelijke effecten?'*

We schetsen eerst een aantal bevindingen die mkba-breed van invloed zijn. Vervolgens gaan we specifiek in op een aantal effecten. We eindigen het hoofdstuk met een conclusie.

2.2 Beoordelingskader

We toetsen de mkba aan de hand van de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten- en batenanalyse (Algemene MKBA-leidraad). De Algemene MKBA-leidraad is opgesteld door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2013 en biedt het kader waaraan elke mkba minimaal dient te voldoen. Het beschrijft de stappen die gezet moeten worden om een mkba op te stellen en welke eisen aan de verschillende onderdelen van de uitgevoerde mkba worden gesteld (CPB & PBL, 2013).

In 2021 heeft SEO de werkwijzer Luchtvaartspecifieke mkba's in samenwerking met Decisio, TwynstraGudde en To70 opgesteld. Deze werkwijzer bevat praktische richtlijnen voor de uitvoering van een mkba, specifiek gericht op luchtvaarbeleid en capaciteitsuitbreidingen (en beperkingen). Deze werkwijzer is na de publicatie van de desbetreffende mkba gepubliceerd. We beoordelen daarom deze mkba **niet** op basis van deze werkwijzer. Wel benoemen we bij sommige punten wat er in deze werkwijzer over dit specifieke onderwerp wordt gezegd. Dit schetst een beeld wat er gedaan zou moeten worden wanneer de studie in de huidige situatie opnieuw zou worden uitgevoerd.

2.3 Uitkomsten mkba

Deze paragraaf geeft voor het overzicht de uitkomsten van de mkba uit 2016 weer.

¹ Er wordt van uitgegaan dat na 2026 het operationele resultaat per projectalternatief constant blijft tot en met het zichtjaar 2041.

Tabel 2 - Uitkomsten mkba 2016 (Ecorys, 2016)

Prijspeil 2015, NCW in miljoenen € ten opzichte van het alternatief <i>continueren</i>		Alternatief <i>afbouwen</i>	Alternatief <i>investeren</i>
Uitkomsten mkba regionaal	Netto Contante Waarde	€ -89,2	€ 52,7
	Baten-kostensaldo	0,2	1,6
Uitkomsten mkba landelijk	Netto Contante Waarde	€ -96,6	€ 41,4
	Baten-kostensaldo	0,1	1,4

2.4 Scenario's

Lufthansa Consulting heeft in 2016 vier scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de luchthaven met betrekking tot de markt voor passagiersdiensten. Hierbij heeft het bureau zich gebaseerd op de marktvrage, de concurrentiepositie en een detailanalyse naar de haalbaarheid van potentiële routes vanaf GAE (zie Tabel 3).

Tabel 3 - Lufthansa Consulting scenario's

Alternatief	Beschrijving	Aantal passagiers (2026)
Negative growth	<ul style="list-style-type: none"> – Geen additionele effort van luchthaven en aandeelhouders. – Opening van Lelystad Airport trekt routes weg van GAE. – Enkele charters wijken uit naar de concurrent. – Low Cost Carriers (LCC's) worden niet aangetrokken. – Geen verbinding met hubs. – Natuurlijke groei is onvoldoende om weggevallen routes te compenseren. – Minimumniveau van verkeer blijft achter op de luchthaven. 	139.000
Status quo	<ul style="list-style-type: none"> – Geen additionele effort van luchthaven en aandeelhouders. – Meeste charteroperaties blijven bestaan. – Touroperators blijven kiezen voor GAE. – Verkeersontwikkeling blijft natuurlijke trend volgen met vooral charterverkeer en beperkt lijnverkeer. – Risico op verlies van lijnverkeer. 	229.500
Moderate growth	<ul style="list-style-type: none"> – Beperkte investering marketingactiviteiten. – Deze investering is gericht op een hubverbinding (voorkeur) of aantrekken LCC's. – Hubverbinding moet de regio verbinden met langeafstandsbestemmingen, terwijl de LCC ontwikkeling op de city-breakmarkt (stedentrips) moet inspelen. 	327.000
Substantial growth	<ul style="list-style-type: none"> – Luchthaven heeft volle steun van aandeelhouders en regio. – Hogere investeringen in routeontwikkeling en marketing. – Sterkere rol voor GAE NV op gebied van airline-management. – Ontwikkeling van een hubverbinding en opening van routes op LCC-markt, plus positieve ontwikkeling van chartermarkt. 	407.000

Ecorys heeft het aantal passagiers van de scenario's van Lufthansa Consulting (LHC) gekoppeld aan de alternatieven in de mkba (Tabel 4). Uitkomsten uit de analyse van LHC zijn op verzoek van de opdrachtgever één-op-één overgenomen.

In 2013 is de Algemene MKBA-leidraad opgesteld door het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Deze leidraad biedt het kader waaraan elke mkba dient te voldoen. Het beschrijft de stappen die gezet moeten worden om een mkba op te stellen en welke eisen aan de verschillende onderdelen van de uitgevoerde mkba worden gesteld. In de algemene Leidraad (CPB & PBL, 2013) wordt beschreven dat er gebruik moet worden gemaakt van Welvaart en Leefomgeving (WLO)-scenario's, waarbij de mogelijke ontwikkelingen van de vraag naar luchthavendiensten conform WLO Hoog en Laag in beeld worden gebracht². De scenario's 'laag' en 'hoog' sluiten aan op de macro-economische veronderstellingen over de ontwikkeling van de demografie en de economie die in de WLO zijn gehanteerd. Deze scenario's richten zich ook op de ontwikkeling van de luchtvaartsector binnen Nederland. Op basis van prognoses die met het AEOLUS-model worden berekend, kan een inschatting worden gegeven van het verwachte aantal vliegtuigbewegingen, passagiers en tonnen luchtvracht op Schiphol en de luchthavens in Nederland (dit wordt verder toegelicht in Paragraaf 2.5.3). Indien er toch wordt gekozen voor andere scenario's, zal dit in de tekst moeten worden toegelicht. In de mkba wordt niets beschreven over de WLO-scenario's in de alternatieven en wordt er ook geen uitleg gegeven waarom er voor andere scenario's is gekozen.

Tabel 4 - Alternatieven mkba

Alternatief	Beschrijving	Aantal passagiers (2026)
Continueren	<ul style="list-style-type: none"> – Commercieel: Lufthansa Status quo. – GA: lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA-verkeer. – Alleen minimuminvestering in brandweerkazerne. 	229.500
Afbouwen	<ul style="list-style-type: none"> – Geen commercieel verkeer. – GA: geen lesverkeer. Wel maatschappelijk verkeer, overig GA-verkeer. 	0
Investeren	<ul style="list-style-type: none"> – Commercieel: Lufthansa Substantial growth. – GA: lesverkeer, maatschappelijk verkeer, overig GA-verkeer. – Investeren in brandweerkazerne, terminal en foreign visitors fonds. 	407.000

Conclusie

Doordat er geen gebruik is gemaakt van de WLO-scenario's bij het opstellen van de referentie en de alternatieven, is er niet aangesloten bij de richtlijnen van de Algemene Leidraad. Er is onvoldoende toegelicht waarom er is gekozen voor andere alternatieven.

2.5 Aantal passagiers bij de scenario's

2.5.1 Analyse potentiële marktvraag en concurrentie

Lufthansa Consulting (LHC) heeft een analyse uitgevoerd ten aanzien van de marktvraag in het verzorgingsgebied van Groningen Airport Eelde. Hierbij is de positie van de luchthaven ten opzichte van haar concurrenten geanalyseerd. Een uitgangspunt in deze analyse is het aantal inwoners in Nederland dat woont binnen 60 minuten reisafstand van de luchthaven. Voor de vlieggeneigdheid in Nederland is uitgegaan van 1 (één heen-en-terugreis per

² Het CPB en het PBL hebben in een studie twee scenario's opgesteld voor de Welvaart en Leefomgeving (WLO). Deze scenario's beschrijven de mogelijke toekomst van Nederland in de zichtjaren 2030 en 2050 volgens een bepaald narratief (verhaallijn) en kwantitatieve uitwerking.

persoon). Dit houdt in dat iedere persoon *binnen de 'catchment area'* gemiddeld één keer per jaar met het vliegtuig reist³. Er wordt daarmee verondersteld dat de markt in het directe (Nederlandse) verzorgingsgebied van GAE derhalve ook twee miljoen heen-en-terugreizen is. De potentiële reizigers uit Duitsland zijn niet in de analyse meegenomen.

Er kan een aantal opmerkingen worden gemaakt bij deze analyse. Allereerst betreft de vlieggeneigdheid van één heen-en-terugreis per persoon ook de intercontinentale vluchten. GAE richt zich alleen op Europese vluchten. Een groot aantal personen zal voor die intercontinentale vluchten toch naar Schiphol gaan. Hierdoor valt het aantal retourreizen in het directe verzorgingsgebied van GAE lager uit (naar ruim 1,3 miljoen retourreizen⁴) dan in de analyse wordt verondersteld.

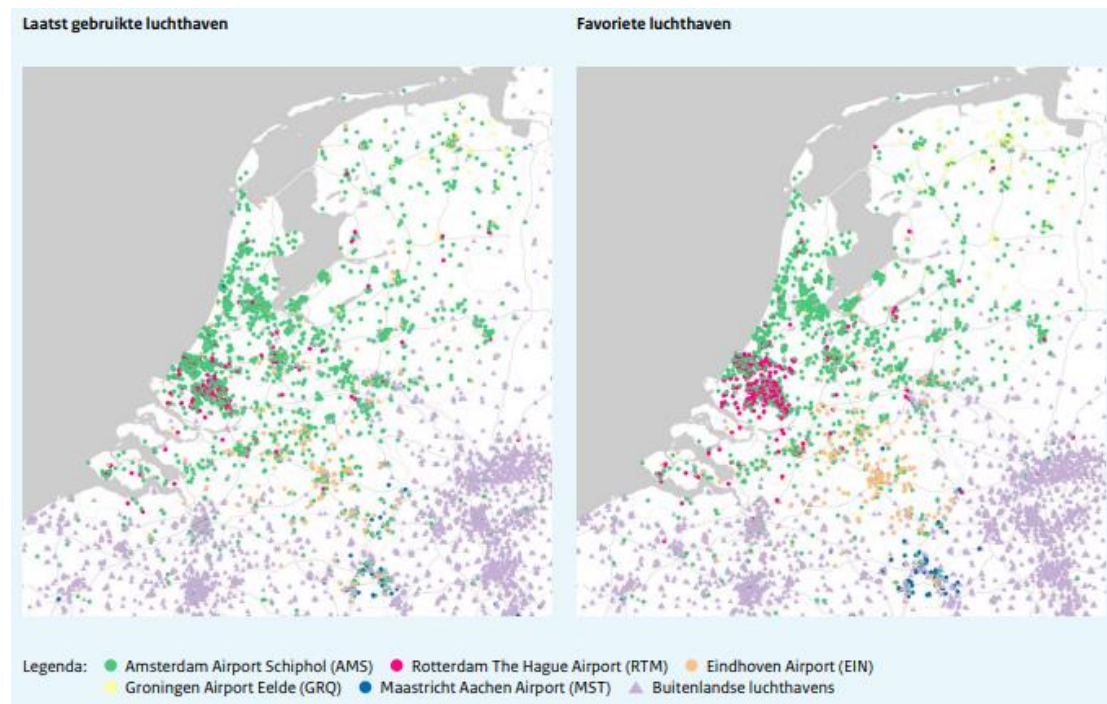
Ten tweede is de verwachting dat het zakelijk verkeer niet erg geneigd zal zijn om via GAE te reizen. Er zijn relatief weinig internationale bedrijven in de omgeving en er zijn nauwelijks hoofdkantoren gevestigd. Hierdoor neemt het verwachte aantal reizen ook af.

Ten derde is er geen wetenschappelijke onderbouwing voor 60 minuten afstand als verzorgingsgebied (catchment area). De verwachting is dat de catchment area voor low-cost carriers groter is, omdat vakantiereizigers vaak gevoelig zijn voor ticketprijzen en parkeerkosten en in mindere mate voor reistijdwinsten. Dit maakt dat passagiers makkelijk uitwijken naar andere luchthavens en dat er feitelijk voor regionale luchthavens geen natuurlijk marktgebied is. De keuze voor een regionale luchthaven wordt daarnaast vaak bepaald door de pakketreis van de reisaanbieder. In de notitie *De Vliegende Hollander* (KiM, 2018) wordt beschreven dat voor 78% van de mensen die vliegen vakantie de reden is van hun laatste vliegreis en dat de prijs de belangrijkste factor is bij de keuze voor een vlucht (58%). De luchthaven is maar voor 15% een doorslaggevende factor. Figuur 1 laat tevens zien dat relatief weinig inwoners uit Noord-Nederland voor Groningen Airport Eelde kiezen als favoriete luchthaven of daarvan gebruik hebben gemaakt tijdens hun laatste vliegreis.

³ In de notitie (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2018) wordt uitgegaan van 1,3.

⁴ Als vuistregel geldt dat een derde van de vluchten intercontinentaal zijn en twee derde Europees.

Figuur 1 - Overzicht laatst gebruikte luchthaven en favoriete luchthaven



Bron: (KiM, 2018).

In de mkba wordt terecht benoemd dat binnen het directe verzorgingsgebied van GAE Lelystad Airport ook een belangrijke concurrent is (circa 800.000 overlappende inwoners). Lelystad wordt gezien als een geduchte concurrent van GAE. De concurrentie van Lelystad zorgt voor een lagere prijs, met meer vraag als gevolg⁵. Daarnaast is er concurrentie van (verder gelegen) luchthavens als Schiphol en Rotterdam in Nederland, en Bremen en Münster-Osnabrück in Duitsland. Deze liggen weliswaar op een grotere reisafstand dan een uur rijden, maar worden door reizigers in de regio wel gezien als alternatief, afhankelijk van de bestemming waar men naar toe wil vliegen. Het is niet duidelijk hoe deze factoren exact zijn verwerkt in de prognoses.

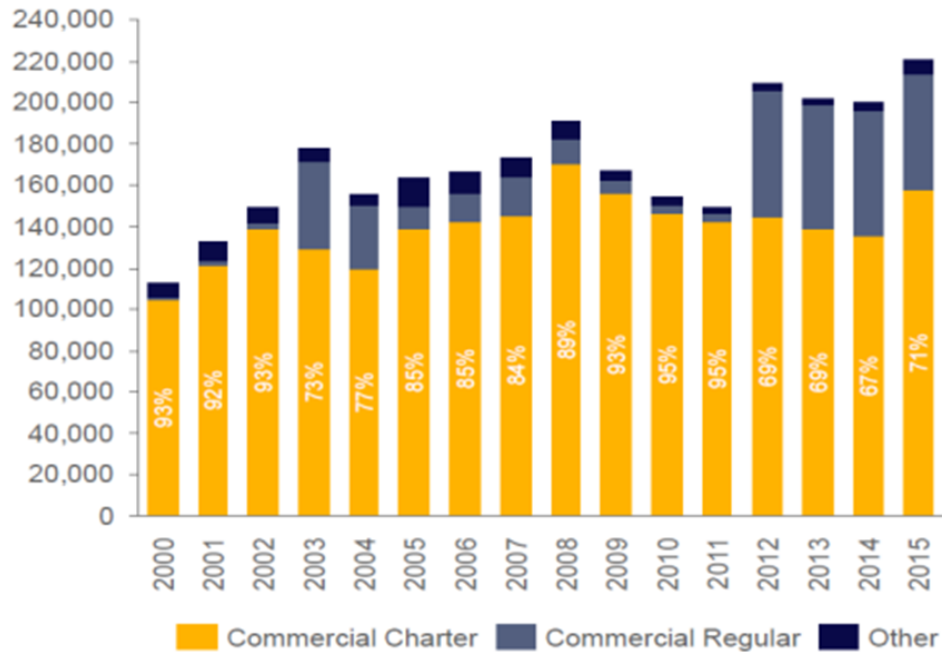
2.5.2 Aantal passagiers in het basisjaar

Basisjaar

Lufthansa Consulting laat de ontwikkeling van het aantal passagiers in de periode 2000-2015 zien (Figuur 2). Figuur 2 laat zien dat er in de loop ter tijd sprake was van flinke schommelingen in de ontwikkeling van het passagiersvolume. GAE is daarmee een relatief kleine luchthaven, die kwetsbaar is gebleken voor schommelingen in de vraag naar luchtvervoer en voor vertrek van luchtvaartmaatschappijen naar andere vliegvelden.

⁵ Dit argument wordt wel benoemd bij de externe effecten van geluid, maar wordt in het rapport niet verder uitgewerkt.

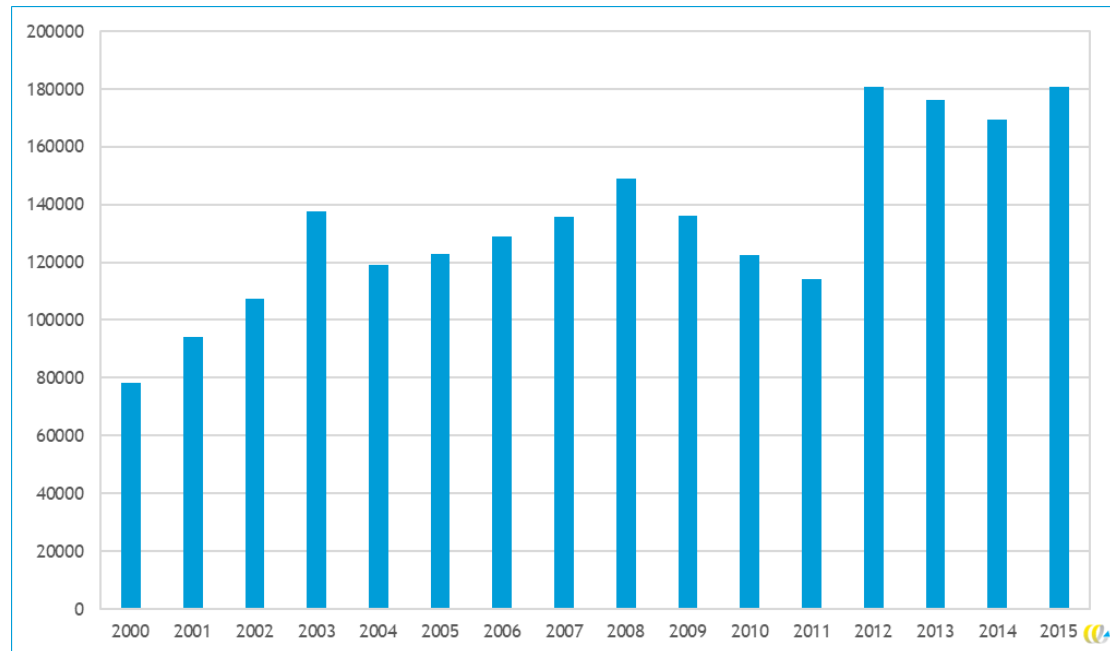
Figuur 2 - Ontwikkeling passagiersvolume GAE 2000-2015



Bron: (Lufthansa Consulting, 2016).

Deze cijfers van LHC zijn hoger dan de CBS-statistieken (zie Figuur 3). Zo wordt in de mkba gesteld dat Groningen Airport Eelde in 2015 circa 213.000 passagiers afhandelde via 2.400 commerciële vliegtuigbewegingen. Daarnaast waren er 14.000 terreinvluchten ten behoeve van lesverkeer, business jets en recreatief verkeer. Uit data van het CBS blijkt dat er in 2015 180.879 passagiers zijn vervoerd met 2.372 vluchten, het totaal aantal terreinbewegingen was 13.902 (CBS, 2022b).

Figuur 3 - Ontwikkeling passagiersvervoer GAE 2000-2015



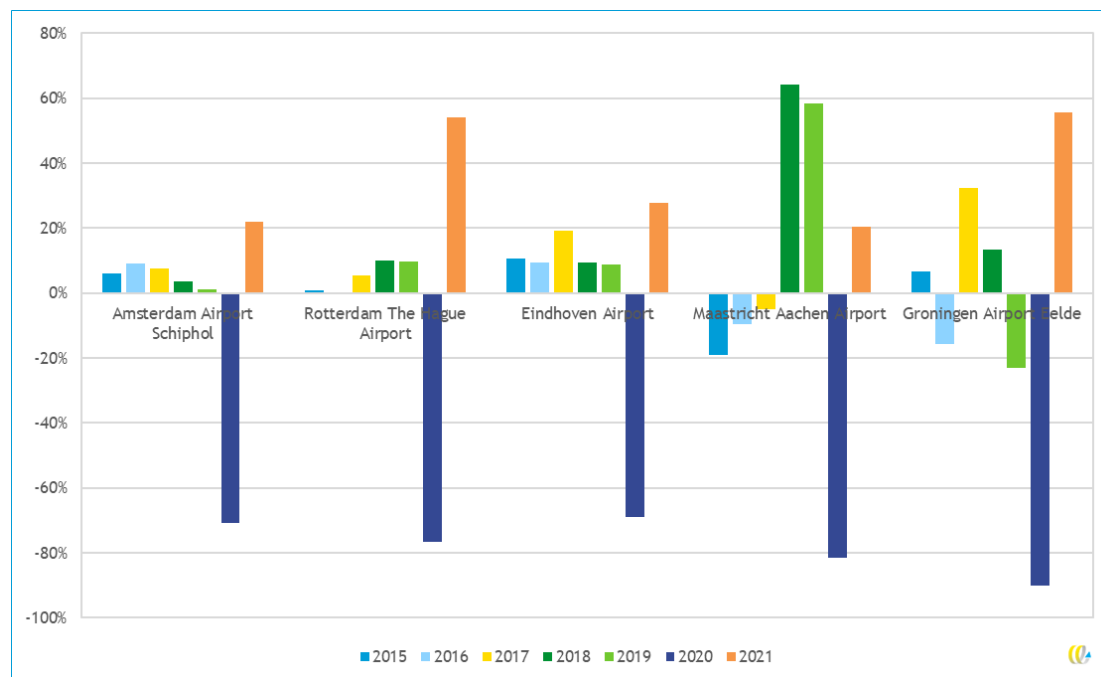
Bron: (CBS, 2022b).

Lufthansa Consulting verwachtte in 2016 een passagiersaantal van circa 220.000 in 2016. Uit een brief van de luchthaven naar de aandeelhouders bleek dat het aantal passagiers in 2016 uit zou komen op 175.000 (SEO, 2016). CBS Statline laat zien dat er in 2016 sprake was van 152.451 passagiers (CBS, 2022b). Dit is aanzienlijk lager dan de inschatting van Lufthansa Consulting. Het is onduidelijk waar dit verschil vandaan komt. Opvallend is dat andere cijfers in de mkba wel sporen met het CBS.

Huidige periode

Figuur 4 geeft de jaarlijkse groei (ten opzichte van voorgaand jaar) van het aantal passagiers van de verschillende Nederlandse luchthavens weer. Hierbij valt op dat het passagiersvolume van GAE in 2019 daalde, terwijl dat van andere regionale luchthavens groeide. Ook in 2016 daalde het passagiersvolume van GAE en Maastricht Aachen Airport, terwijl dat van de andere vliegvelden constant bleef of juist toenam. In 2020 daalde het aantal passagiers bij alle luchthavens aanzienlijk, natuurlijk als gevolg van de coronacrisis.

Figuur 4 - Jaarlijkse passagiersgroei van Nederlandse luchthavens (ten opzichte van voorgaand jaar)



2.5.3 Jaarlijkse groei

Tabel 5 geeft het verwachte aantal passagiers in 2026 per alternatief weer. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de conclusies van de mkba wordt vermeld dat het aantal passagiers geen zekerheid is bij het desbetreffende alternatief. Op basis van de passagiersgroei hebben wij de *gemiddelde jaarlijkse groei* over de periode 2015-2026 berekend.

Tabel 5 - Aantal passagiers en gemiddelde jaarlijkse groei per alternatief

Alternatief	Aantal passagiers (2026)	Gemiddelde jaarlijkse groei (2015-2026)
Continueren	229.500	0,7%
Afbouwen	0	N.v.t.
Investeren	407.000	6,1%

Bron: Lufthansa Consulting, 2016.

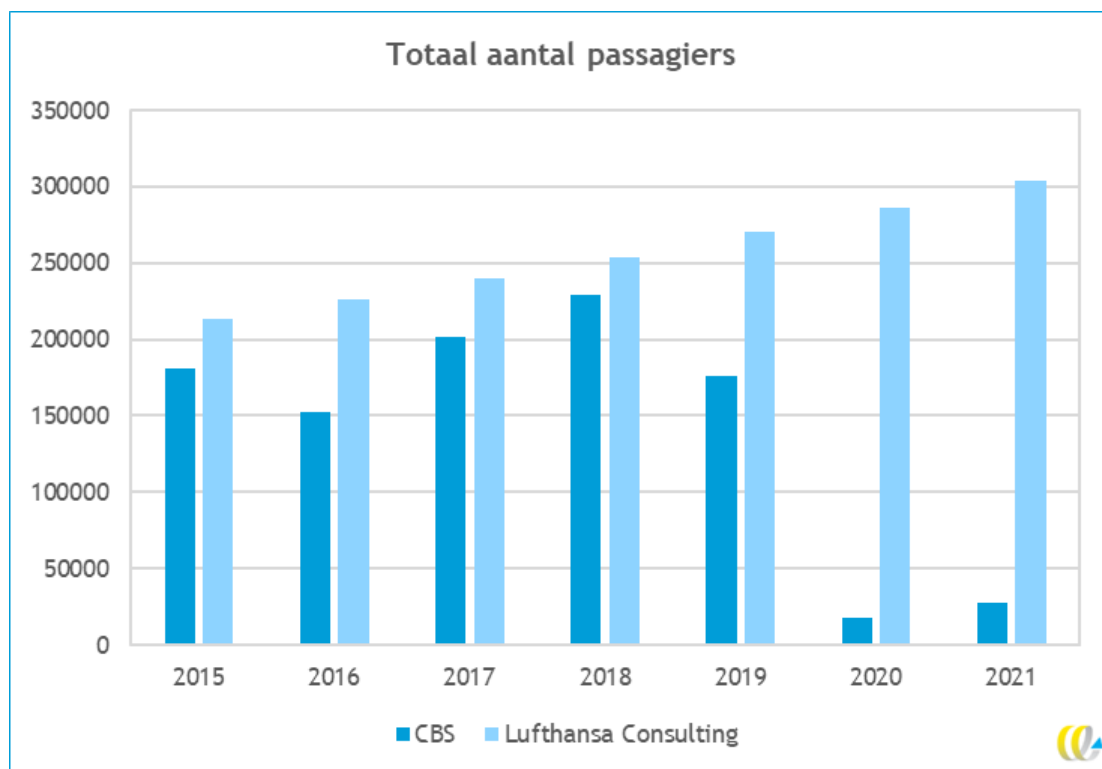
In januari 2016 hebben het CPB en PBL een inschatting gemaakt voor de jaarlijkse groei van GAE (CPB & PBL, 2016). In het WLO-laag scenario wordt uitgegaan van een jaarlijkse groei tot 2030 van 1,9-2,3%. Dit is hoger dan de gemiddelde jaarlijkse groei in het alternatief *continueren*. In WLO-hoog loopt dit op naar 4,5-7,4% per jaar. De inschatting van Lufthansa Consulting voor het alternatief *investeren* ligt daarmee aan de bovenkant van de bandbreedte.

In 2018 is door Significance en To70 een actualisatie opgesteld, waarbij de jaarlijkse groei uitkomt op respectievelijk 2,6-2,8% en 5,3-5,9% (Significance To70, 2019). Daarnaast zijn er groeiprognoses (Significance To70, 2019) opgesteld bij een maximumcapaciteit van 500.000 vluchten op Schiphol. In WLO-laag werd in 2018 een groei van 3,2% per jaar tot 2030 voorspeld (0,3 miljoen passagiers) en bij WLO-hoog 6,7% (0,46 miljoen passagiers) (Significance To70, 2019). In juni 2022 zijn deze cijfers geactualiseerd op respectievelijk 0,26 miljoen (2,0% per jaar) en 0,36 miljoen passagiers (4,6% per jaar) in 2030 (Significance, 2022).

Impact van COVID-19

In 2016 was er niemand die vermoedde dat een wereldwijde pandemie in 2020, zoals COVID-19, sociale en economische contacten vrijwel volledig zou platleggen. Dat was begrijpelijkerwijs geen factor die in de prognoses een rol speelde. Figuur 5 geeft de ontwikkeling van het aantal passagiers in de periode 2015-2021 weer. De laatste twee jaar zijn aanzienlijk lager dan de periode hiervoor, als gevolg van COVID-19. We zien dat het werkelijke totaal aantal passagiers in de periode 2015-2019 aanzienlijk lager is dan de voorspelling van Lufthansa Consulting.

Figuur 5 - Totaal aantal passagiers Groningen Airport Eelde 2015-2021

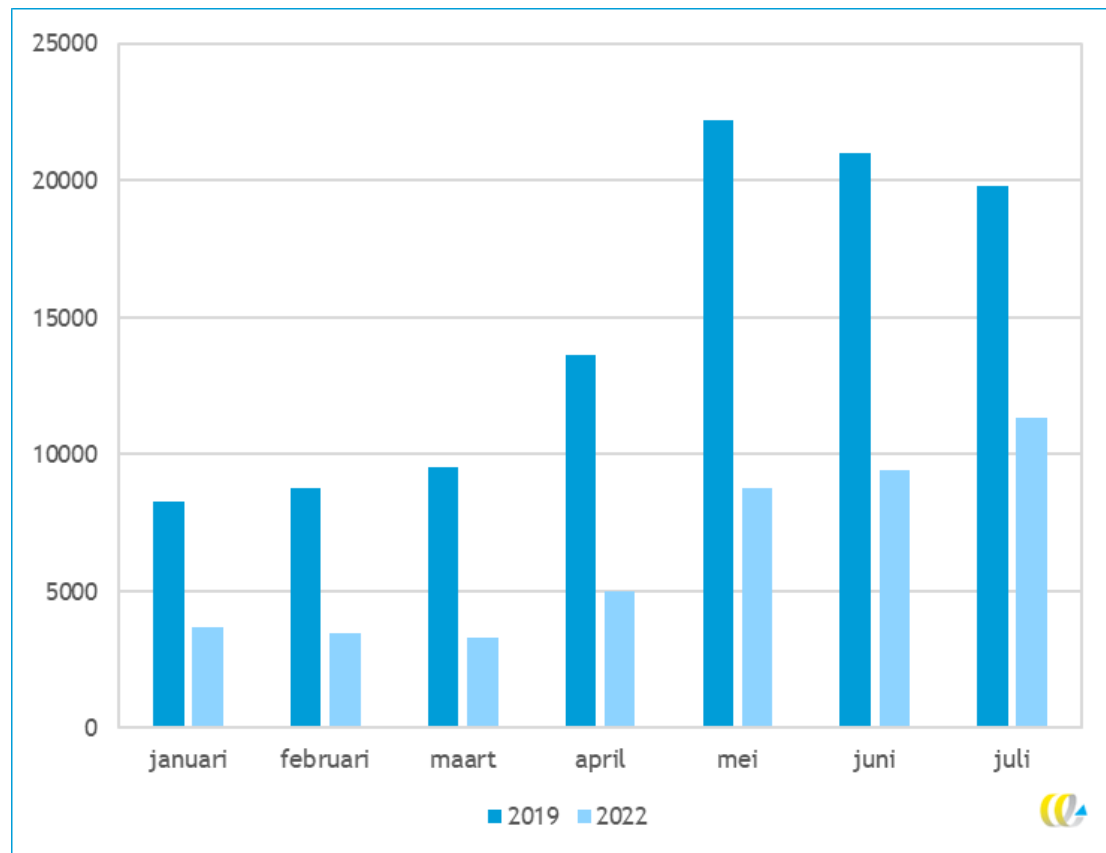


* Data van Lufthansa is gebaseerd op een jaarlijks groeipercentage van 6,1%.

Bron: CBS, 2022b en eigen berekening CE Delft.

Figuur 6 geeft het aantal passagiers van GAE weer in de periode januari-juli in de jaren 2019 en 2022. We zien dat de passagiersaantallen in 2021 nog niet op het niveau zitten als voor COVID-19 (2019).

Figuur 6 - Aantal passagiers op GAE in 2019 en 2022 (periode januari-juli)



Conclusie

Er is voor 2015 een veel hoger aantal passagiers als basis aangehouden dan de CBS-cijfers. Op grond hiervan is het voorspelde aantal passagiers op GAE in 2026 overschat. Tevens zien we dat de prognose van LHC in het alternatief *continueren* buiten de bandbreedte valt van WLO-laag. De prognose van LHC voor alternatief *investeren* in vergelijking met WLO-hoog ligt aan de hoge kant. Deze vervoersprognoses bepalen de effecten in de mkba. De luchtvaartprognoses hebben belangrijke gevolgen voor directe, indirecte en externe effecten binnen de mkba. Dit betreft zowel het directe financiële saldo van de exploitatie als de maatschappelijke effecten. De te optimistische prognose voor het aantal passagiers in het alternatief *investeren* leidt tot een overschatting van de opbrengsten, reistijdbaten en indirecte effecten.

2.6 Reistijdbaten

Reistijdbaten betreft de waarde van de bespaarde reistijd. Indien GAE er niet zou zijn, zouden reizigers uit Noord-Nederland gebruik moeten maken van andere luchthavens en daarmee extra reistijd hebben. De reistijdbaten geven inzicht in de besparing in reistijd en -kosten voor reizigers. De reistijdbaten hebben het grootste aandeel in de uitkomsten van de mkba. Het negatieve resultaat van het *afbouwen*-scenario (€ -96,6) wordt vooral veroorzaakt door de negatieve reisbaten (€ -86,4). In het scenario *investeren* bestaat het totale saldo van € 47,8 uit € 41,4 reistijdbaten.

Reistijdeffecten

De analyse voor de reistijdbaten is als volgt uitgevoerd:

1. Lufthansa Consulting heeft een overzicht gemaakt van het aantal inwoners per woonplaats in de primaire catchment area van GAE.
2. Per woonplaats is de reistijd en reisafstand naar GAE over de weg bepaald via GIS.
3. Per woonplaats is de reistijd en reisafstand naar mogelijke alternatieve luchthavens over de weg bepaald via GIS.
4. Het verwachte aantal reizigers per jaar is over de verschillende gemeenten verdeeld om de reistijdwinst ten opzichte van het luchthavenalternatief te bepalen.

Er wordt in de mkba niet benoemd welke reistijdwaarderingen gebruikt zijn voor de reistijdeffecten. Het vermoeden bestaat dat voor het voor- en natransport (dus de reis naar de luchthaven zelf, exclusief de vlucht) de reistijdwaardering voor het autoverkeer is genomen⁶. De second opinion van SEO (2016) stelt dat de reistijdbaten zijn berekend op basis van de voorgeschreven tijdwaarderingen van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM, 2013).

Voor de berekening van de reistijdbaten is een verhouding aangenomen van 20% zakelijk verkeer en 80% niet-zakelijk verkeer. In een gesprek met Ecorys is gebleken dat het aandeel 20% zakelijk verkeer vooral is gebaseerd op de vestiging van de NAM (Nederlandse Aardolie Maatschappij) in Groningen. Het aandeel 20% is een inschatting geweest en niet gebaseerd op bronnen. Naar ons inzicht is dit te hoog ingeschat. Het overgrote deel van de vluchten gaat naar vakantiebestemmingen in Zuid-Europa. De kans is klein dat hier veel zakelijk verkeer naartoe reist. Zij zullen vooral reizen naar hubs, zoals Kopenhagen en Londen, om daarmee een groot aantal zakelijke bestemmingen te kunnen bereiken. Verder heeft Groningen relatief weinig zakelijke faciliteiten (onder andere congresgebouwen), die andere luchthavens in Nederland wel hebben. Daarnaast is de verwachting dat bij een toenemend aantal reizigers het aandeel zakelijk verkeer zal afnemen.

Conclusie

De verwachting is dat de reistijdbaten te hoog zijn ingeschat als gevolg van de te hoge prognose van het totaal aantal passagiers (zie Paragraaf 2.3) en een te hoog aandeel zakelijk verkeer.

2.7 Niet-economische diensten van algemeen belang

In de mkba worden de niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB) meegenomen. Ten tijde van het opstellen van de mkba (Ecorys, 2016) vielen de operationele kosten van NEDAB onder de operationele kosten van de luchthaven. Met andere woorden: GAE rekende in het exploitatiesaldo met kosten voor onder andere de brandweer, beveiliging en luchtverkeersleiding. In het alternatief *investeren* worden deze kosten overgeheveld naar een derde partij en vallen daarom niet meer binnen het exploitatieresultaat van de luchthaven. Hoewel hier geen verklaring voor wordt gegeven, maakt het voor het saldo niet uit. Het eigenaarschap van zulke kosten is niet relevant voor de mkba, zoals de onderzoekers terecht opmerken. Het heeft wel invloed op de B/C-ratio, omdat deze post op een andere plek is gezet.

⁶ Gebaseerd op de tekst "*passagiers vanuit Noord-Nederland reizen primair met de auto naar GAE*" en de mkba Rotterdam The Hague Airport.

In het nulalternatief vormen de NEDAB-kosten *wel* onderdeel van het exploitatieresultaat. In de alternatieven *afbouwen* en *investeren* worden de NEDAB-kosten als afzonderlijke kostenpost opgenomen. Bij een eventuele verdelingsanalyse van kosten en baten wordt echter wel de mogelijk onjuiste suggestie gewekt dat deze kosten niet onder de verantwoordelijkheid vallen van de exploitant.

Conclusie

De onderzoekers concluderen terecht dat het eigenaarschap van de NEDAB niet relevant is voor de mkba. Echter, het overhevelen van deze kosten naar een derde partij heeft wel invloed op de B/C-ratio. Deze post wordt immers op een andere plek gezet. De post 'operationele kosten NEDAB' zou daarom niet van plaats moeten zijn veranderd in het nulalternatief in de beleidsvariant.

De verwachting is dat een sluitende businesscase met deze kosten lastig is voor regionale overheden. Om een dergelijke subsidie te rechtvaardigen, is op zijn minst een positieve mkba noodzakelijk.

2.8 Exploitatiesaldo

Voor het effect op het exploitatieresultaat is gebruik gemaakt van een exploitatiemodel dat is ontwikkeld door (Stratagem, 2016). Dit model bepaalt het operationele resultaat per projectalternatief voor de periode tot en met 2026. Er wordt van uitgegaan dat het resultaat constant blijft tot en met het zichtjaar 2041.

De effecten zijn daarmee over een periode van tien jaar geraamd, terwijl de mkba een zichtperiode van 25 jaar heeft. Wij kunnen ons vinden in de veronderstelling dat de effecten na 2026 gelijk blijven aan de effecten in 2026. Dit komt doordat ook het aantal passagiers en vluchten na 2026 constant wordt gehouden in de mkba. Echter, de periode 2016-2026 is relatief kort. Een mkba richt zich eigenlijk op de lange termijn. De Algemene leidraad geeft daarom ook richtlijnen over de discontovoet. Als er wordt gekeken naar een relatief korte periode, wordt de post hoger verdisconteerd dan posten met een langere doorlooptijd.

Conclusie

Er wordt aangenomen dat het operationele resultaat per projectalternatief in de periode 2026-2041 constant blijft. De effecten zijn over een periode van tien jaar geraamd. Dit is een relatief korte periode. Dit heeft als risico dat de langetermijneffecten niet voldoende zijn meegenomen in deze mkba.

2.9 Indirecte effecten

In de Algemene Leidraad voor mkba (CPB & PBL, 2013) wordt onderscheid gemaakt tussen agglomeratie-effecten en werkgelegenheidseffecten.

Agglomeratievoordelen betreffen indirecte effecten met additionele welvaartseffecten. Hierbij wordt vaak gewerkt met een generiek opslagpercentage op de reistijdbaten van 0-30%. Er moet echter wel aannemelijk worden gemaakt dat er ook daadwerkelijk sprake

kan zijn van agglomeratie en/of andere indirecte effecten. Er wordt in de mkba niet gesproken over agglomeratievoordelen.

Voor de indirecte effecten is in de mkba alleen gekeken naar werkgelegenheidseffecten. In 2015 was de luchthaven goed voor circa 230 banen (185 fte). Hiervan kan 130 fte worden gekoppeld aan directe luchthavengebonden activiteiten en 55 fte aan indirecte/afgeleide werkgelegenheid. In de mkba wordt gekeken naar directe werkgelegenheid en indirecte werkgelegenheid (zowel achterwaarts bij toeleveranciers, als voorwaarts, als gevolg van zich vestigende bedrijven die de luchthaven als locatiefactor zien). Omdat het onzeker is wat het effect is van groei van de luchthaven voor de voorwaartse indirecte effecten, zijn deze niet meegenomen in de berekening van het arbeidsmarkteffect op basis van groei. In de regionale mkba worden de werkgelegenheidseffecten geschat op € -18,7 (alternatief *afbouwen*) en € 6,2 (alternatief *investeren*). In de landelijke mkba is dit respectievelijk € -6,1 en € 2,5.

Voor werkgelegenheidseffecten wordt in de Algemene Leidraad het volgende gesteld: *“Maatregelen die zijn gericht op het functioneren van de arbeidsmarkt (zoals het verkleinen van de wig tussen brutoloonkosten en nettoloon, de hoogte van uitkeringen of het beperken van de ontslagbescherming) of het verhogen van de arbeidsproductiviteit (scholing) of het arbeidsaanbod (immigratiebeleid, participatie-maatregelen) hebben directe effecten op de arbeidsmarkt. Genoemde arbeidsmarktmaatregelen zorgen voor een verlaging van de evenwichtswerkloosheid zodat er bij een gegeven arbeidsaanbod meer mensen daadwerkelijk een baan hebben. (...) Maatregelen die niet zijn gericht op het functioneren van de arbeidsmarkt, het verhogen van de arbeidsproductiviteit of het vergroten van het arbeidsaanbod, hebben alleen indirecte effecten op de arbeidsmarkt. Er is meestal alleen sprake van verschuivingen op de arbeidsmarkt. Extra werkgelegenheid die ontstaat als gevolg van een maatregel op een locatie of in een bedrijfstak, gaat dan ten koste van werkgelegenheid elders.”*

Dit houdt in dat de extra werkgelegenheid die ontstaat als gevolg van een maatregel op een locatie dan ten koste gaat van werkgelegenheid elders. Er kan dus verondersteld worden dat de arbeidsmarkteffecten nul zijn. Alleen de situatie waarin sprake is van onvrijwillige werkloosheid is hierop een uitzondering. Indien dit het geval is, zal dit onderbouwd moeten worden. In de mkba is deze onvrijwillige werkloosheid in kaart gebracht. Zo is er per opleidingsniveau een aanname gemaakt omtrent het aantal mensen dat uit een uitkering komt (onvrijwillig werkloos) en er zijn aannames gemaakt omtrent de additionaliteit. Het effect wordt berekend door het aantal fte te vermenigvuldigen met het verschil tussen loon en uitkering of verschil tussen het nieuwe en het oude loon bij een nieuwe baan.

Tabel 6 - Additionaliteit per werkgelegenheidseffect

Verdringingseffect werkgelegenheid	Noord-Nederland	Nederland
Direct werkgelegenheidseffect	100% additioneel	33% additioneel
Indirect achterwaarts	50% additioneel	33% additioneel
Indirect voorwaarts	100% additioneel	33% additioneel

Tabel 7, Tabel 8 en Tabel 9 geven de aannames van de additionaliteit per alternatief weer. Hierin wordt gesteld dat 80% van de lager opgeleiden vanuit/naar uitkering zullen worden ingevuld. Dit is hoogstwaarschijnlijk gebaseerd op baanbereik. Er is ingeschat dat lager opgeleiden te maken hebben met beperkte mobiliteit. Op basis van de arbeidsmarkt in 2016 is ingeschat dat er een beperkt baanbereik voor laaggeschoolden is. Dit is echter niet gebaseerd op bronnen.

Tabel 7 - Aannames additionaliteit alternatief *investeren*

Type invulling baan naar herkomst	Lager opgeleiden	Middelbaar opgeleiden	Hoger opgeleiden
Vanuit uitkering	80%	15%	5%
Vanuit andere baan	20%	85%	95%

Bron: (Ecorys, 2016).

Tabel 8 - Aannames additionaliteit alternatief *afbouwen*

	Lager opgeleiden	Middelbaar opgeleiden	Hoger opgeleiden
Naar uitkering	80%	15%	5%
Naar andere baan tegen lager salaris	20%	85%	95%

Bron: (Ecorys, 2016).

Onze inschatting is dat de aannames te hoog zijn ingeschat. Vooral bij lager opgeleiden wordt de aanname gedaan dat 80% van/naar een uitkering komt. Het daadwerkelijke werkloosheidspercentage ligt veel lager (Tabel 9).

Tabel 9 - Werkloosheidspercentage per onderwijsniveau

	Laag onderwijsniveau	Middelbaar onderwijsniveau	Hoog onderwijsniveau
2015	12,4%	7,7%	5,0%
2016	11,1%	6,8%	4,5%
2017	9,4%	5,7%	4,0%
2018	7,7%	4,5%	3,7%
2019	7,1%	4,2%	3,3%
2020	7,8%	4,7%	3,5%
2021	7,1%	4,0%	2,9%

Bron: (CBS, 2022a).

Conclusie

De Algemene Leidraad uit 2013 geeft aan dat, wanneer er wordt gesproken over agglomeratie-effecten, dit moet worden onderbouwd. In de mkba wordt niet gesproken over deze effecten. Wij zijn het eens met het feit dat er geen agglomeratie-effecten zijn meegenomen. Naar ons idee kunnen rondom luchthavens alleen additionele agglomeratie-effecten optreden indien er sprake is van zakelijke reizigers op de luchthaven. Deze effecten kunnen alleen een opslag op de reistijdbaten van zakelijke reizigers betreffen. Aangezien de verwachting is dat - gezien de bestemmingen - het aandeel zakelijk verkeer bij GAE beperkt is, zullen deze effecten ook minimaal zijn.

Daarnaast zijn de structurele werkgelegenheidseffecten ingeschat. Hiervoor is door Ecorys een analyse gedaan over de onvrijwillige werkloosheid. Er zijn per opleidingsniveau aannames gemaakt omtrent het aantal mensen dat uit een uitkering komt. Onze inschatting is dat deze aannames te hoog zijn ingeschat. Er was geen sprake van een extreem hoog werk-

loosheidspercentage. De verwachting is dat de structurele werkgelegenheidseffecten daardoor te hoog zijn ingeschat⁷.

2.10 Externe effecten

In het kader van externe effecten is gekeken naar de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof/stikstof (PM_{10}/NO_x), geluid, externe effecten van verkeer, externe veiligheid en verstoring. De eerste vier effecten zijn kwantitatief berekend, de laatste twee alleen kwalitatief. Deze externe effecten zijn doorgerekend aan de hand van het aantal vliegtuigbewegingen en toesteltypen. Middels kengetallen is er een waardering gegeven aan de totale toe- of afname van het betreffende milieueffect.

Voor fijnstof/stikstof is het niet duidelijk middels welke kengetallen een waardering is gegeven aan de totale verandering aan uitstoot. Daarnaast is ultrafijnstof ($PM_{2,5}$) niet gewaardeerd, terwijl hier destijds wel kengetallen voor beschikbaar waren (CE Delft, 2010).

Bij CO_2 is gebruik gemaakt van kengetallen uit het Handboek Schaduwprijzen (CE Delft, 2010). Wij onderschrijven de gehanteerde methodiek om externe effecten van CO_2 in te schatten. Het is alleen niet duidelijk of de prijzen zijn geïndexeerd voor inflatie. Er zijn op dit moment nieuwe kengetallen beschikbaar. Het Handboek Schaduwprijzen is namelijk medio juni 2017 vervangen door het Handboek Milieuprijzen 2017 (CE Delft, 2017). Tabel 10 geeft als illustratie de verandering van de kengetallen weer⁸.

Tabel 10 - Kengetal CO_2 in de verschillende handboeken

Stof	Schaduwprijs € ₂₀₀₈ /kg (centrale waarde) (CE Delft, 2010)	Schaduwprijs 2016 (o.b.v. inflatiecorrectie)	Milieuprijs € ₂₀₁₅ /kg (centrale waarde) (CE Delft, 2017)
CO_2	€ 0,025/kg	€ 0,028/kg	€ 0,057/kg
NO_x	€ 9,64/kg	€ 10,79/kg	€ 34,7/kg
PM_{10} (fijnstof)	€ 22,6/kg	€ 25,4/kg	€ 44,6/kg

Voor het effect van geluid is gerekend met een waardedaling van huizen ‘in de relevante gemeenten’. Deze methodiek is juist uitgevoerd. De resultaten zijn gebaseerd op 48dB(A). In een studie van CPB (2006) wordt een drempelwaarde van 45 dB(A) gehanteerd.

Daarnaast zijn de effecten voor natuur, landschap en recreatie niet meegenomen, terwijl het wel mogelijk was om deze effecten te monetariseren op basis van de voorloper van Werkwijzer Natuur, MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten (Witteveen+Bos, 2011).

⁷ De werkwijzer Luchtvaartspecifieke MKBA's geeft inmiddels aan dat de arbeidsmarkteffecten als nul verondersteld kunnen worden.

⁸ In de huidige situatie wordt in een mkba per scenario met de bandbreedte van de onder- en bovenwaarde gerekend en niet met de centrale waarde. Alleen CO_2 heeft een specifieke prijs in het lage scenario en een specifieke prijs in het hoge scenario. De prijs voor het bereiken van de tweegradendoelstelling dient in de gevoeligheidsanalyse te worden opgenomen.

Conclusie

Niet alle externe effecten zijn doorgerekend, waardoor er sprake kan zijn van een onderschatting. Daarnaast is niet voor alle effecten bekend welke kengetallen zijn gebruikt. We onderschrijven de methodiek die is gebruikt voor de effecten van CO₂ en geluid.

2.11 Regionale vs. nationale mkba

In de Algemene leidraad wordt gepleit voor een heldere presentatie van de resultaten. In deze studie is zowel een nationale als regionale mkba opgesteld. Hierbij is een aantal punten niet consequent doorgevoerd of worden niet toegelicht:

- In de mkba staat beschreven dat het effect op het exploitatiesaldo het exploitatieresultaat van GAE NV betreft. Er zijn echter verschillende cijfers opgenomen als resultaat bij de mkba regionaal en mkba nationaal⁹.
- De indirecte effecten in de nationale mkba zijn lager dan in de regionale mkba. Gezien de verschuivingseffecten is dat conform de verwachting. De kwalitatieve beoordeling van de uitstralingseffecten in de nationale mkba zijn bovenmatig.
- Het effect van CO₂ behoort in de regionale en nationale mkba gelijk te zijn. Het is immers een mondiaal effect dat optreedt als gevolg van de vliegtuigen op GAE.
- Fijnstof en stikstof is lokaal en wordt daarom volgens de tekst landelijk niet meegenomen. In de nationale mkba is toch een geldwaardering opgenomen. Hier heeft men aan ‘nationaal’ de interpretatie ‘overig Nederland’ gegeven. Dit is bij de reistijd-baten niet gebeurd. Naar ons inziens dient de nationale mkba geheel Nederland inclusief Noord-Nederland te omvatten.
- Bij geluid betreft de nationale mkba wederom ‘overig Nederland’ in plaats van ‘geheel Nederland’.
- De externe kosten voor wegverkeer zijn gelijk in de regionale en nationale mkba, terwijl hoogstwaarschijnlijk niet alle kilometers in Noord-Nederland gemaakt worden (deze keuze komt echter wel overeen met de reistijd-baten).
- De externe veiligheid en verstoring spelen lokaal (alleen in Noord-Nederland) een rol, maar zijn in de regionale en nationale mkba gelijk. Dit is niet consequent in vergelijking met fijnstof, stikstof en geluid.

Conclusie

Er is zowel een nationale als regionale mkba opgesteld. In geen van beide worden alle posten op een consistente manier meegenomen. Hierdoor ontstaat geen compleet beeld van de effecten. Idealiter was één perspectief gekozen en was die volledig uitgewerkt. Vervolgens kon er gekeken worden naar ruimtelijke herverdelingsposten. Door fijnstof en geluid in de nationale tabel weg te laten, wordt de indruk gewekt dat dit geen schadekosten betreft voor heel Nederland.

2.12 Algemene Leidraad

In de Algemene leidraad wordt gesteld dat het van belang is om naast het saldo ook de verdeling van de kosten en baten over verschillende groepen (onder andere omwonenden, reizigers) in de samenleving in kaart te brengen. Op basis van deze mkba is het niet mogelijk om een beeld te schetsen van de kosten en baten per groep. De leidraad geeft

⁹ Dit kan te maken hebben met subsidies van het Rijk of belastingen aan het Rijk die lokaal *geen* welvaarts-overdracht vormen. Hier wordt echter niets over benoemd.

daarnaast ook richtlijnen over de discontovoet die moet worden gebruikt. Het is onduidelijk of in deze mkba het advies van de Werkgroep Discontovoet uit 2015 is opgevolgd; er wordt nergens beschreven met welke discontovoet is gerekend. In 2020 zijn de discontovoeten nogmaals gewijzigd door de werkgroep.

2.13 Gevoeligheidsanalyse

In de mkba zijn twee gevoeligheidsanalyses uitgevoerd:

1. Lufthansa passagiersgroei 'Negative Growth', plus bijbehorende doorvertaling van directe, indirecte en externe effecten.
2. Lufthansa passagiersgroei 'Moderate Growth', plus bijbehorende doorvertaling van directe, indirecte en externe effecten.

Naar onze mening is deze gevoeligheidsanalyse zeer mager ingevuld, zeker gelet op de kennisonzekerheid ten aanzien van diverse kengetallen, meerdere beleidsonzekerheden (onder andere het wel/niet openen van Lelystad, de capaciteit van andere regionale luchthavens, de ontwikkeling van Schiphol en Duitse luchthavens) en toekomstonzekerheid.

2.14 Conclusie

Steun voor groeiambities van regionale luchthavens wordt meestal onderbouwd door te wijzen op de belangrijke economische spin-off voor de regionale economie. In de praktijk blijkt de economische bijdrage van kleine regionale luchthavens zeer beperkt. Recent is een onderzoek (Pot & Koster, 2022) naar de causaliteit tussen bereikbaarheid van luchthavens en de groei van het BBP gepubliceerd. Hieruit is gebleken dat de bijdrage van kleinere luchthavens aan de groei van het regionale BBP niet gevonden kon worden. Het effect van kleine luchthavens op de economie is daarmee niet evident. Het onderzoek stelt dat het verlies aan toegankelijkheid en economische schade van sluiting van een kleine luchthaven waarschijnlijk beperkt blijft, waarschijnlijk tot het verlies van bestedingseffect. De financiële bijdrage van de provincie wordt, in het geval van een negatief resultaat, dan aan andere zaken besteed dan aan de lokale luchthaven. Hierbij moet worden opgemerkt dat er alleen is gekeken naar de causaliteit met BBP. Het is nadrukkelijk niet het geval dat een brede welvaartsanalyse is gehanteerd waarin alle maatschappelijke effecten zijn meegenomen, maar dat hebben Koster en Pot (2022) niet onderzocht.

In 2016 is er een mkba opgesteld naar mogelijke varianten voor groei en krimp van GAE. Hierbij zijn wel de maatschappelijke effecten meegenomen en wordt er tevens ingezet op een brede welvaartsanalyse. Deze notitie is een second opinion op deze mkba.

We constateren dat de inschatting van de afwikkeling van luchthaventransport in het basisjaar van de studie te rooskleurig is ten opzichte van andere bronnen (CBS en WLO). De te optimistische prognose voor het aantal passagiers in 2026 leidt tot een overschatting van de opbrengsten van reistijdboten en indirecte effecten in het alternatief *investeren*. Daarnaast is de verwachting dat de reistijdboten ook te hoog zijn ingeschat als gevolg van een te hoog aandeel niet-zakelijke reizigers. Personen die een intercontinentale reis willen maken, vertrekken in geen enkele variant en scenario vanaf GAE.

De structurele werkgelegenheidseffecten zijn gebaseerd op een analyse omtrent onvrijwillige werkloosheid. Per opleidingsniveau zijn aannames gemaakt omtrent het aantal mensen dat uit een uitkering komt. Daarnaast zijn er aannames gedaan omtrent additionaliteit van de werkgelegenheidseffecten. De verwachting is dat de structurele werkgelegenheids-

effecten te hoog zijn ingeschat als gevolg van een te hoge inschatting van onvrijwillige werkloosheid.

In het kader van externe effecten is gekeken naar de uitstoot van broeikasgassen, fijnstof/stikstof (PM_{10}/NO_x), geluid, externe effecten van verkeer, externe veiligheid en verstoring. We onderschrijven de methodiek die is gebruikt voor de effecten van CO_2 en geluid. Het is niet bekend welke kengetallen zijn gebruikt voor de waardering van fijnstof en stikstof. Daarnaast zijn niet alle effecten meegenomen (ultrafijnstof, effecten voor natuur, landschap en recreatie). Doordat deze effecten niet zijn gemonetariseerd, kan er sprake zijn van een onderschatting van de externe effecten.

3 Plan NXT Airport

3.1 Inleiding

De luchthaven heeft recentelijk een toekomstvisie opgesteld en - als uitwerking daarvan - het plan 'NXT Airport'. De vraag die de Noordelijke Rekenkamer hierbij gesteld heeft, is: **'In hoeverre laten deze plannen een kansrijk toekomstperspectief zien?'**

Het doel is om Provinciale Staten meer inzicht te geven in de kwaliteit, onderbouwing, betrouwbaarheid en plausibiliteit van de toekomstplannen van GAE.

Allereerst beschrijven we het plan NXT Airport. We gaan dieper in op de plannen en onderwerpen waar het zich op richt. Vervolgens stellen we een drietal mogelijke toekomstscenario's op. Deze scenariooverkenning is gebaseerd op bestaande luchtvaartscenario's. Daarna toetsen we het plan NXT Airport aan de scenario's. Hiermee wordt inzicht gegeven in de haalbaarheid van de toekomstplannen van GAE.

3.2 Plannen van NXT Airport

In deze paragraaf introduceren we de plannen die beschreven staan in het concept-NXT-projectplan. De plannen zijn onderverdeeld in drie categorieën: *duurzaamheid*, *innovatie* en *educatie*.

NXT Airport is een stichting in oprichting waar verschillende organisaties (bedrijven, overheden en kennisinstellingen) die zich bezig houden met educatie, verduurzaming en luchtvaartinnovatie met elkaar samenwerken. De Stichting is gevestigd in RLS 1957 op de luchthaven.

NXT Airport heeft de volgende ambities:

- NXT Airport is op GAE een broedplaats waar bedrijfsleven, onderwijs en overheid met elkaar samenwerken aan innovaties en onderzoek op het gebied van 'luchtvaart 2.0'; een duurzamere, innovatieve sector.
- NXT Airport is een magneet die bedrijvigheid aantrekt en innovatie aanjaagt.
- NXT Airport vergroot de sociaaleconomische waarde van de luchthaveninfrastructuur.
- NXT Airport is de verbinding tussen het bedrijfsleven, onderwijs en overheid op het gebied van innovatie en duurzaamheid in de luchtvaart.
- Er ontstaan door NXT Airport meer opleidingen op GAE.
- NXT Airport zorgt voor meer bedrijvigheid rondom de luchthaven en RLS 1957.
- NXT Airport draagt bij aan de energietransitie.
- NXT Airport zorgt voor een netwerk, wat kan leiden tot vestiging en arbeidsplaatsen.

Verduurzaming

In het kader van duurzaamheid wordt gewerkt aan het opzetten van een waterstofinfrastructuur. Hierbij wordt ook gekeken naar het aanbod van duurzame brandstoffen op de luchthaven. De focus ligt daarbij op waterstof.

In de toekomstplannen wordt GAE gezien als ‘Hydrogen Valley Airport’. Hieronder vallen projecten zoals:

- emissieloze afhandeling van luchtvaartprocessen;
- aanleg van een multifuel tankstation (H₂, LNG);
- realiseren van een 1 MW elektrolyser voor de productie van groene waterstof op de luchthaven.

Daarnaast gaat ook aandacht naar de toepassing van Sustainable Aviation Fuels (SAF), zoals biofuels en biokerosine en zal er gewerkt worden met andere toepassingen op het gebied van groene energie.

Als laatste zal er door NXT Airport worden gewerkt aan laadvoorzieningen aan de land- en luchtzijde voor elektrische voertuigen en zullen de op de luchthaven gevestigde bedrijven door NXT worden geadviseerd en geholpen in hun verduurzamingsproces.

Innovatie

Binnen het focusgebied Innovatie staan twee thema’s centraal:

1. Onbemande luchtvaart: integratie tussen bemand en onbemand vliegen, werken aan wet- en regelgeving. Hieronder vallen projecten als het Dronehub cluster, vrachtdrone-ontwikkeling, passagiersvervoer met drones.
2. Elektrisch vliegen.

Educatie

In het focusgebied *educatie* staat een Airport Campus centraal. Dit is een multidisciplinaire omgeving voor onderwijs, met de luchthaven als omgeving om te leren.

3.3 Scenario’s

We beoordelen de NXT-plannen tegen de achtergrond van de luchtvaartscenario’s uit de WLO. In Nederland zijn er twee basisscenario’s opgesteld: WLO-laag en WLO-hoog. In deze scenario’s wordt echter onvoldoende rekening gehouden met strategische beslissingen van luchtvaartmaatschappijen om bij schaarste (op Schiphol, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport) vluchten te plaatsen naar de kleine regionale luchthavens (GAE en Maastricht Aachen Airport). Hiervoor hebben we een derde scenario uitgewerkt. In deze paragraaf lichten we deze luchtvaartscenario’s toe en werken we ze verder uit:

1. WLO-laag.
2. WLO-hoog zonder verplaatsingseffect.
3. WLO-hoog inclusief verplaatsingseffect.

Hierbij geeft het WLO-laag en WLO-hoog een bandbreedte van de vraag naar luchtvaart die (potentieel) geaccommodeerd kan worden vanaf GAE indien er alleen een capaciteitslimit is op basis van de grenswaarde voor geluid¹⁰. Omdat hier nog geen uitbreidingsplannen in zitten, noemen we dit de referentie of business-as-usual scenario’s (BAU)¹¹.

¹⁰ Let op: voor Schiphol kunnen wel capaciteitsrestricties optreden en die beïnvloeden immers de vraag naar luchtvaart van en naar GAE.

¹¹ Er is wel sprake van een capaciteitslimiet op basis van de grenswaarde voor geluid. Voor GAE is dit vastgesteld op 17.500 vluchten per jaar. In zowel het WLO-laag als WLO-hoog-scenario worden minder vluchten verwacht dan dit aantal.



3.3.1 WLO-laag en WLO-hoog

Het WLO-laag en WLO-hoog geven een bandbreedte van de business-as-usual scenario (BAU). In 2015 hebben het CPB en het PBL in een studie twee scenario's opgesteld voor de Welvaart en Leefomgeving (WLO). Deze scenario's beschrijven de mogelijke toekomst van Nederland in de zichtjaren 2030 en 2050 volgens een bepaald narratief (verhaallijn) en kwantitatieve uitwerking. De scenario's 'laag' en 'hoog' sluiten aan op de macro-economische veronderstellingen over de ontwikkeling van de demografie en de economie die in de WLO zijn gehanteerd. In het scenario 'hoog' groeien de bevolking, het gemiddelde inkomen en de internationale handel sneller dan in het scenario 'laag'. Daarnaast wordt vliegen in het scenario 'hoog' goedkoper dan in het scenario 'laag'. In het algemeen kan gesteld worden dat scenario 'hoog' zich richt op veel economische groei (2% groei per jaar) met een sterke bevolkingsaanwas, en scenario 'laag' op weinig economische groei (1% groei per jaar). Dat vertaalt zich in een hogere, respectievelijk lagere groei van de luchtvaartvraag (zowel voor personen als vracht).

Deze scenario's richten zich, naast andere thema's, op de ontwikkeling van de luchtvaartsector binnen Nederland. Op basis van prognoses die met het AEOLUS-model worden berekend, kan een inschatting worden gegeven van de verwachte aantal vliegtuigbewegingen, passagiers en tonnen luchtvracht op Schiphol en de regionale luchthavens in Nederland. Voor elk scenario is in kaart gebracht wat de vraag zou zijn als er geen capaciteitsrestricties op luchthavens zouden zijn en wat er aan vliegtuigbewegingen, passagiers en vracht verwacht kan worden als er wel rekening wordt gehouden met capaciteitsrestricties. In 2022 is de prognose voor de luchtvaartsector geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten, de impact van COVID-19 en het op dat moment vastgestelde beleid (Significance, 2022). Hierbij zijn gewijzigde inzichten omtrent capaciteitsrestricties en beleidsmaatregelen meegenomen.

In de WLO-scenario's geldt een maximumcapaciteit voor Schiphol van 500.000 vluchten per jaar¹². Het maximum aantal nachtvluchten is vastgesteld op 32.000 vliegbewegingen per jaar¹³. Er wordt aangenomen dat er geen commercieel verkeer zal plaatsvinden in Lelystad. Voor Eindhoven Airport is er een vastgestelde limiet van 41.500 vliegtuigbewegingen per jaar. Op basis van de grenswaarde voor geluid zijn equivalente capaciteitslimieten voor Rotterdam, Maastricht en Groningen in 2030 bepaald. Voor 2050 zijn deze geluidslimieten nog niet gekwantificeerd. De reden hiervoor is dat het op dit moment nog onduidelijk is hoeveel vliegtuigbewegingen er tegen die tijd binnen de grenswaarden kunnen worden uitgevoerd.

¹² In juni 2022 is een kabinetsbrief van Minister Harbers (IenW) gestuurd, waarin wordt gesteld dat het kabinet voor de komende vier jaar voor de normstelling de milieueffecten van het maximum van 440.000 vliegtuigbewegingen als bovengrens hanteert. Dit is nog niet in de luchtvaartprognose opgenomen (Ministerie van I&W, 2022).

¹³ In het Luchthavenverkeersbesluit (LVB-1) wordt het maximaal aantal toegestane nachtvluchten verlaagd tot 29.000 vliegbewegingen. Er wordt ook gesproken over een nog lager aantal. Dit is nog niet in de luchtvaartprognose opgenomen.

Tabel 11 - Overzicht beleidsmaatregelen luchtvaart naar beleidstype

Beleidsfase	Vastgesteld beleid	Voorgenomen beleid	Geagendeerd beleid
Plafond Schiphol	500.000 vluchten per jaar (L) (H)*		
Nachtvluchten Schiphol	32.000 vluchten per jaar (L) (H)	29.000 vluchten per jaar	Stapsgewijs naar 27.000 en 25.000 per jaar
Lelystad	Geen commercieel verkeer	Open voor commercieel verkeer: maximaal 25.000 in 2030	
Plafond Eindhoven	41.500 vluchten per jaar (L) (H)	Sturingsmodel geluid: aangenomen max. capaciteit: 55.000 vluchten per jaar	
Plafond Rotterdam	2030: 22.000 vluchten per jaar (L) (op basis van geluidslimiet) 2030: 25.000 vluchten per jaar (H) (op basis van geluidslimiet) 2050: niet bepaald		
Plafond Maastricht	2030: 17.500 vluchten per jaar (L) (H) (op basis van geluidslimiet) 2050: niet beperkend		
Plafond Groningen	2030: 17.500 vluchten per jaar (L) (H) (op basis van geluidslimiet) 2050: niet beperkend		
Vliegbelasting	€ 7,845 per vertrekkende passagier met indexering (L) (H)	Fit for 55 (kerosine-accijns)	Verdriedubbeling van de opbrengst (Coalitieakkoord)

* Scenario WLO-laag = (L); scenario WLO-hoog = (H).

In het gebruikte AEOLUS-model wordt gekeken naar de bestemmingszones van GAE in 2017. Er is aangenomen dat deze zones hetzelfde blijven tot 2030 in beide scenario's. Er wordt gevlogen naar elf bestemmingen, waaronder twee hubs (GAE, 2018). In AEOLUS worden deze bestemmingen geaggregeerd in Denemarken, Londen, Zuidoost-Europa, Griekenland, Zuid-Frankrijk en Portugal/Spanje. Het overgrote deel van de bestemmingen zijn daarmee vakantiebestemmingen.

WLO-laag

In het WLO-laag scenario blijft het aantal vluchten tot 2030 constant, het aantal passagiers neemt wel toe. Naar verwachting zijn er in dit scenario 260.000 passagiers en 3.491 vluchten in 2030 (Significance, 2022). Dit komt neer op ongeveer 74 passagiers per vlucht. Er is momenteel geen betrouwbare data beschikbaar over de verhouding tussen zakelijke en niet-zakelijke reizigers bij GAE.

Tabel 12 - Luchtvaartprognoses Groningen Airport Eelde in WLO-laag (Significance, 2022)

Luchtvaartprognose 2021	2017	2030	2050
Vluchten Groningen	3.429	3.491	4.678
Passagiers Groningen	200.000	260.000	400.000

Bron: Significance, 2022.

WLO-hoog (zonder extra verplaatsing)

In het WLO-hoog scenario wordt uitgegaan van een groei van GAE. De verwachting is dat er in 2030 360.000 passagiers vervoerd zullen worden met 5.746 vluchten.

Tabel 13 - Luchtvaartprognoses Groningen Airport Eelde in WLO-hoog

Luchtvaartprognose 2021	2017	2030	2050
Vluchten Groningen	3.429	5.746	9.045
Passagiers Groningen	200.000	360.000	590.000

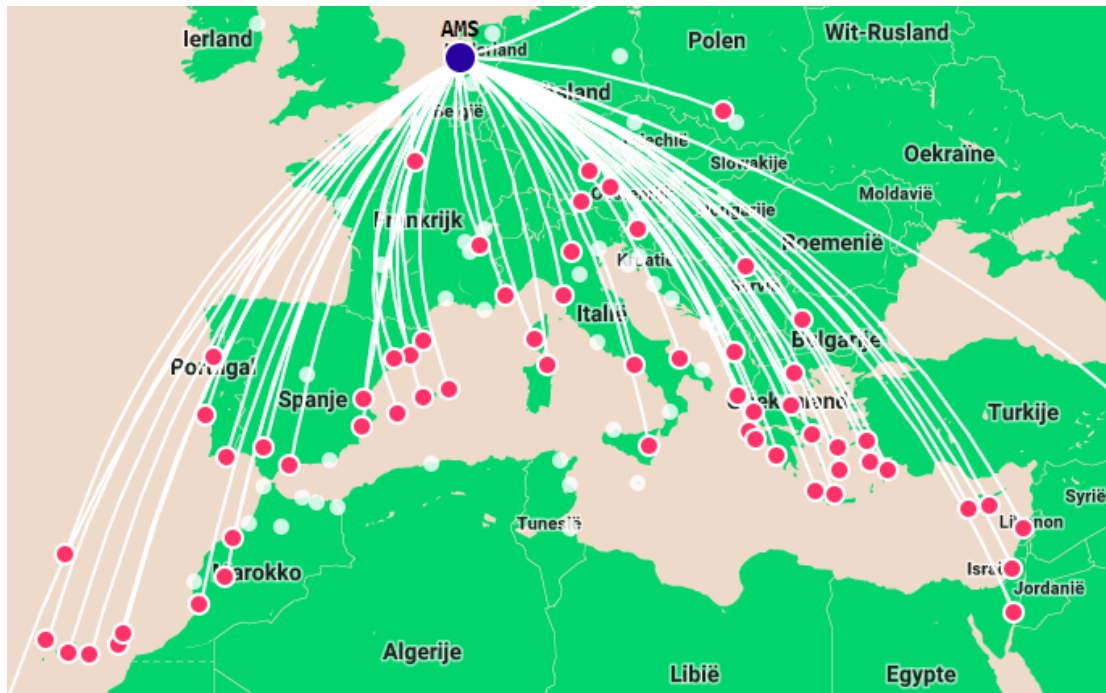
Bron: (Significance, 2022).

3.3.2 WLO-hoog inclusief verplaatsingseffect

In dit scenario richten we ons op de extra vraag op GAE die kan ontstaan als gevolg van het uitwijken van extra passagiers die door een capaciteitsrestrictie van Schiphol, Lelystad Airport, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport niet meer kunnen vertrekken vanaf een luchthaven naar eerste keuze. We gaan ervanuit dat Groningen Airport Eelde, als gevolg van de capaciteitslimiet op Schiphol en het niet openen van Lelystad, zal groeien tot het maximum aantal toegestane vluchten binnen de geluidsnorm. Voor 2030 is dit vastgesteld op 17.500 vluchten per jaar. Dit is aanzienlijk hoger dan de inschatting van WLO-hoog in 2030. Gerekend met het aantal passagiers per vlucht uit WLO-hoog, komt het aantal te vervoeren passagiers in dit scenario uit op bijna 1,1 miljoen.

Naast de bestemmingen die in WLO-laag en WLO-hoog zijn opgenomen, verwachten we in dit scenario ook een toename van het aantal vluchten van Transavia. De reden hiervoor is dat Transavia een Nederlandse luchtvaartmaatschappij is die onderdeel uitmaakt van de Air France-KLM-groep. De verwachting is dat, gezien de bekendheid in Nederland, er geprobeerd zal worden om bij een capaciteitslimiet van Schiphol zoveel mogelijk vluchten van Nederlandse maatschappijen over te hevelen naar andere Nederlandse luchthavens, waaronder GAE. Hierdoor kan Schiphol zich zo veel als mogelijk richten op vluchten die sterk bijdragen aan de hubfunctie.

Figuur 7 - Bestemmingen Transavia



Bron: (Transavia, 2019).

3.4 Plausibiliteit van de plannen

In deze paragraaf toetsen we de haalbaarheid van plannen van NXT Airport aan de scenario's. Per categorie geven we een beschrijving van de huidige en verwachte ontwikkelingen en geven we een inschatting omtrent de plausibiliteit.

3.4.1 Verduurzaming

Emissieloze afhandeling van luchtvaartprocessen

Binnen het focusgebied *duurzaamheid* wordt ingezet op duurzame grondafhandeling. Grondafhandeling bestaat uit alle activiteiten rondom het vliegtuig na aankomst en vóór vertrek, met uitzondering van technische werkzaamheden aan het luchtvaartuig. Hierbij kan gedacht worden aan in- en uitstappen van passagiers, laden en lossen van bagage, post en vracht, tanken, schoonmaken, cateren, ijs- en sneeuwvrij maken van het vliegtuig en pushback (ILT, 2022).

De luchtvaartmaatschappijen en de luchthaven zijn verantwoordelijk voor een veilige grondafhandeling. GAE wil in 2030 een volledig emissieloze grondafhandeling. De focus ligt daarbij op waterstof.

GAE is een relatief kleine luchthaven en kan daarom functioneren als testlocatie voor emissieloze afhandeling. Er is een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen GroenLeven, Groningen Airport Eelde en New Energy Coalition. Hierin is afgesproken dat de partijen zich gezamenlijk gaan inzetten op het verder verduurzamen van het vliegveld met behulp van waterstof (Stultiens, 2021). Om emissieloze afhandeling te realiseren, zijn

investeringskosten relatief constant zijn (bijvoorbeeld x aantal kosten per voertuig). Hierbij geldt dat hoe vaker het voertuig/toestel kan worden ingezet, des te sneller de investeringskosten worden terugverdiend. In WLO-laag wordt dit dus minder snel terugverdiend dan in WLO-hoog.

Aanleg van een multifuel tankstation

In de NXT-plannen worden voorbeelden gegeven van projecten die eventueel binnen NXT Airport uitgevoerd kunnen worden. En van deze voorbeelden is een waterstoftankstation dat zowel de lucht- als de landzijde van GAE bedient. Landzijdig verkeer maar ook vliegtuigen en grondafhandelingsmateriaal kunnen hier waterstof en andere alternatieve brandstoffen tanken, zoals LNG en biodiesel. Grondafhandelingsmateriaal is in Paragraaf 3.4.1 besproken. In deze paragraaf gaan we dieper in op vliegtuigen op waterstof.

Op dit moment bestaat er voor vliegtuigen nog geen goed werkende waterstofmotor. Er is nog veel onderzoek nodig over de haalbaarheid en hoe zo'n motor efficiënt kan worden toegepast op vliegtuigen, vooral op de grotere. Een uitdaging hierbij is de instabiliteit bij de ontbranding wat kan leiden tot explosiegevaar (TU Delft, lopend).

Er zijn voor waterstof grotere tanks nodig. Dit zorgt ervoor dat met waterstof aangedreven vliegtuigen groter zijn dan met kerosine aangedreven vliegtuigen. Het toepassen van een motor die volledig op waterstof loopt, vraagt om grondige aanpassingen. Toestellen moeten worden uitgerust met andere brandstoftanks en motoren, en het brandstoftransport op vliegvelden moet anders worden ingericht (TU Delft, lopend).

Indien er dus wordt ingezet op waterstofvliegtuigen, is het van belang dat zowel de vertrek- als aankomstbestemming is ingericht op waterstof. Dit vergt veel tijd en investeringen. Het is onwaarschijnlijk dat deze investeringen (op korte termijn) zullen gaan plaatsvinden bij de bestemmingen van GAE. De reden hiervoor is dat deze vliegvelden vooral vakantiebestemmingen zijn. De kans is klein dat deze luchthavens gaan voorlopen met deze ontwikkelingen. De enige uitzonderingen hierbij zijn Londen en Kopenhagen, omdat zij een hubfunctie vervullen. Er kan ook worden ingezet op een motor die op een mix van waterstof en kerosine loopt. Dit is niet volledig emissievrij, maar draagt wel bij aan CO₂-reductie. De verwachting is dat zo'n hybride motor mogelijk binnen vijf tot tien jaar te realiseren is (TU Delft, lopend). Dit vraagt echter ook om aanpassingen op het vliegveld.

De luchtvaartsector in Nederland werkt momenteel aan een plan voor een eerste emissievrije commerciële luchtvaartroute met een negentienzittersvliegtuig tussen Rotterdam The Hague Airport en Londen. Het bedrijf ZeroAvia wil in 2024 deze vlucht uitvoeren geheel op waterstof. In oktober 2021 hebben ZeroAvia, Royal Schiphol Group, Stichting Rotterdam The Hague Innovation Airport en de luchthaven zelf een samenwerkingsovereenkomst gesloten om deze ambitie te realiseren (Schiphol, 2021). Daarnaast loopt er een project dat is opgezet door Unified International en InnovationQuarter met zeventien organisaties, waaronder Fokker, TU Delft, Rijksoverheid en het Koninklijk Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum dat als doel heeft om in 2028 commerciële vluchten van Amsterdam naar Londen met 40-80 zitplaatsen mogelijk te maken op vloeibare groene waterstof. De verwachting is dus dat de waterstofontwikkelingen vooral zullen spelen bij Schiphol en Rotterdam The Hague Airport.

Realiseren van elektrolyser voor productie groene waterstof

In NXT Airport wordt beschreven dat ze een 1 MW elektrolyser willen realiseren voor de productie van groene waterstof op de luchthaven. De vraag die hierbij hoort is waar de elektriciteit vandaan gehaald kan worden.

In de ideale situatie worden elektrolyzers gerealiseerd bij aanlandingspunten van wind op zee. De elektrolyser gebruikt dan het zoute water en de groene stroom om waterstof en zuurstof te maken. De Noordzee heeft een groot potentieel aan grootschalige windenergie. Gasunie, Groningen Seaports en Shell Nederland zijn momenteel bezig met een project waarbij bij de Eemshaven waterstof wordt opgewekt door middel van een windpark op zee. De verwachting is dat de eerste turbines in 2027 kunnen draaien (Gasunie, lopend). Dit project zorgt ervoor dat het aannemelijk is dat de energie uit wind op zee in de Eemshaven wordt omgezet naar waterstof. Het is minder realistisch om de energie van wind op zee eerst te transporteren naar GAE en daar om te zetten in waterstof.

Een tweede mogelijkheid is het inzetten van elektrolyzers om (productieoverschotten van) lokaal opgewekte duurzame energie om te zetten naar waterstof (veelal vanuit zonneparken en wind op land). In veel gevallen hebben zonneparken te weinig productie-uren om een elektrolyser rendabel te maken. Idealiter zal er daarom moeten worden ingezet op wind op land. Ook hier kan het lastig zijn om de businesscase van elektrolyzers rond te krijgen.

In de ideale situatie wordt een elektrolyser, bij lokaal opgewekte duurzame energie, alleen gebruikt op momenten dat de productie van hernieuwbare elektriciteit groter is dan de vraag. De inschatting is dat dit tot 2030 niet vaak zal gebeuren. De verwachting is dat, indien je echt wil bijdragen aan verduurzaming, het beter is om de stroom van zonneparken en windmolens op het elektriciteitsnet te zetten. Eventueel met een (systeem)batterij om de overschotten als stroom op te slaan. Zo is op GAE een zonnepark gerealiseerd met in totaal 63.196 zonnepanelen (totaal vermogen van 21,9 MW). Hiermee wekt de luchthaven zijn eigen elektriciteit op (GAE, lopend).

Sustainable Aviation Fuels

De burgerluchtvaartsector veroorzaakt 2 tot 3% van de wereldwijde uitstoot van CO₂ (Rijksoverheid, 2022). De luchtvaart is één van de meest uitdagende sectoren als het gaat om verduurzaming. Omdat elektrisch of op waterstof vliegen in de komende decennia geen optie is voor lange-afstandsvluchten, zijn Sustainable Aviation Fuels (SAF) momenteel de enige realistische optie voor het verduurzamen van de luchtvaart.

De Europese Commissie heeft de ReFuelEU Aviation-regelgeving opgesteld. Hierin staat dat vliegtuigbrandstoffen in 2025 minstens 2% SAFs moeten bevatten. Dit zijn brandstoffen op basis van bijvoorbeeld afgewerkte oliën, zoals frituurvet. In 2030 loopt het percentage op tot 5%, waarvan 0,7% kan bestaan uit synthetische brandstoffen (eFuels). In 2050 lopen de percentages op tot 63% SAFs en minimaal 28% eFuels (EC, 2021).

Ook in de Luchtvaartnota 2020-2050 wordt ingegaan op het bijmengen van duurzame brandstoffen. Het doel is dat in 2030 14% van alle in Nederland getankte vliegtuigbrandstof duurzaam is. In 2050 is het doel 100% van het totale brandstofverbruik. Deze afspraken zijn gemaakt aan de Duurzame Luchtvaarttafel. Hierin wordt tevens gesteld dat op korte termijn veel duurzame brandstof nodig is, zoals duurzame biobrandstof en synthetische kerosine. Op dit moment zijn duurzame brandstoffen duurder dan fossiele brandstoffen,

waardoor de inzet door luchtvaartmaatschappijen op dit aspect beperkt is en incidenteel (Ministerie van IenW, 2020).

Het gebruik van SAF in vliegtuigen vergt geen grote technische aanpassingen aan de motor, want SAF en kerosine worden op dezelfde manier ingezet¹⁴. Om (grootschalig) gebruik te maken van SAF-s, is het van belang dat deze duurzame vliegtuigbrandstoffen ook geproduceerd gaan worden. SkyNRG richt zich op de productie van duurzame brandstof voor de luchtvaart en wil in Delfzijl de eerste duurzame kerosinefabriek van Europa bouwen. Deze fabriek is specifiek toegelegd op de productie van duurzame vliegtuigbrandstof, propaan en nafta, die voornamelijk uit regionale afvalstromen worden gemaakt. De verwachting is dat deze fabriek in 2025 gereed zal zijn. De fabriek zal 100.000 ton duurzame kerosine produceren en 15.000 ton duurzame propaan als bijproduct. KLM heeft zich in 2019 gecommitteerd aan een afname van 75.000 ton duurzame kerosine per jaar (SkyNRG, 2019).

De productie in Delfzijl is niet genoeg om de gehele Nederlandse luchtvaart te bedienen. Aangezien er zowel Europese als Nederlandse doelen en ambities zijn omtrent SAFs, is het aannemelijk dat in alle scenario's zal worden geïnvesteerd in SAF. Om dit op te zetten zijn in eerste instantie schaalvoordelen nodig in de aanvoer-, logistieke- en productieketen. Het ligt daarom voor de hand dat grote nationale luchthavens worden gezien als *first launching customer*¹⁵. Pas daarna komen regionale luchthavens in aanmerking.

3.4.2 Innovatie

Onbemande luchtvaart

Groningen Airport Eelde heeft als enige luchthaven van Nederland een ontheffing voor het vliegen met drones. Dit maakt GAE een interessante testlocatie voor onbemande vliegtuigen.

Verder is GAE een goede testlocatie. Er is immers minder bebouwing dan bijvoorbeeld in de Randstad. De ruimte rondom GAE biedt mogelijkheden voor testvluchten. Zo werd in 2021 op GAE een eerste dronevlucht uitgevoerd waarbij een afstand van een kilometer werd overbrugd (GAE, 2021).

In alle drie de scenario's is het onwaarschijnlijk dat er op korte termijn met onbemande vliegtuigen grootschalig vluchten uitgevoerd zullen worden. Wel is er de mogelijkheid voor onderzoek en innovatie. Hierbij kan GAE dienen als thuisbasis voor proefvluchten.

Elektrisch vliegen

De Luchtvaartnota 2020-2050 (Ministerie van IenW, 2020) schetst een agenda met doelen en aanpak voor de luchtvaartsector. In dit kader werkt de Rijksoverheid samen met het bedrijfsleven en kennis- en onderzoeksinstituten aan het Actieprogramma Hybride Elektrisch Vliegen (AHEV). De ambitie is om in 2030 te behoren tot de internationale koplopers op het gebied van hybride elektrisch vliegen en om een eerste hybride-elektrisch toestel met 20-50 passagiers in gebruik te hebben. Daarnaast wordt in de Luchtvaartnota gesteld dat in 2050 vliegtuigen op korte afstanden (tot 500 km) volledig elektrisch vliegen,

¹⁴ SAF is chemisch nagenoeg gelijk aan reguliere (fossiele) kerosine, heeft dezelfde energiedichtheid en kan worden gebruikt in bestaande vliegtuigen en tanksystemen.

¹⁵ De partij die cruciaal is bij een succesvolle marktintroductie.

zowel op batterij- als waterstof-elektrisch. Op middellange en lange afstanden gebruiken vliegtuigen in toenemende mate hybride aandrijving met meerdere energiebronnen.

In de WLO-scenario's zijn geen aantallen voor elektrische vluchten opgenomen. De komende jaren zal er vooral worden ingezet op onderzoek en innovatie. De verwachting is dat de eerste volwaardige toestellen voor vijf tot tien personen binnen een paar jaar beschikbaar zijn (GAE, 2022). Om dit te realiseren, zijn aanpassingen op de grond nodig. Zowel op de vertrek- als aankomstbestemming moeten elektrische toestellen hun batterij kunnen opladen, zonder dat de omgeving op een drukke dag zonder stroom komt te zitten. Hiervoor zullen regionale luchthavens met elektrische vliegtuigen aan elkaar gekoppeld moeten worden (GAE, 2022).

In eerste instantie zullen elektrische vliegtuigen vooral worden ingezet op relatief kleine vluchten (tientallen passagiers) op korte afstanden (tot 500 km). De verwachting is dat elektrisch vliegen in eerste instantie zal worden ingezet bij vluchten met korte afstanden en veel zakelijke reizigers (hogere betalingsbereidheid). Het is mogelijk dat er tussen Groningen en Kopenhagen/Londen op den duur elektrisch kan worden gevlogen. Hierbij is het van belang dat beide luchthavens hier tegelijkertijd fors investeren in de elektrische infrastructuur.

In alle drie de scenario's richt GAE zich vooral op vakantiebestemmingen. De kans is klein dat de luchthavens die zich op vakantiebestemmingen richten zich als koplopers profileren op het gebied van elektrisch vliegen, vanwege de geringe marges en hoge prijsgevoeligheid van de consument in dit segment. Het ligt niet direct voor de hand dat meerkosten van elektrisch vliegen doorbelast kunnen worden in deze markt. Deze meerkosten ontstaan vooral op de korte termijn door de benodigde investeringskosten¹⁶. In het WLO-laag en WLO-hoog scenario wordt er voornamelijk naar Zuid-Europa gevlogen. In het WLO-hoog scenario inclusief verplaatsingseffect zal het aantal bestemmingen toenemen door de bestemmingszones van Transavia. Dit zijn echter ook vooral bestemmingen in Zuid-Europa. Deze vluchten zijn meestal vakantievluchten met 100-150 passagiers. Dat zijn te veel passagiers voor de eerste elektrische vliegtuigen. Daarnaast zijn de afstanden ook meer dan 500 km.

Indien Nederland zich echt wil inzetten als koploper op het gebied van elektrisch vliegen, ligt het het meest voor de hand dat deze ontwikkeling bij Rotterdam The Hague Airport wordt ontwikkeld. Hiervoor zijn enkele redenen:

- Veel korte vluchten met veel zakelijke passagiers (bijvoorbeeld Rotterdam-Londen).
- De directe nabijheid van bedrijven met internationale vestigingen.
- Strengere geluidscontouren in de Randstad. Doordat de Randstad meer dichtbebouwd is, zijn de geluidsnormen strenger. Het elektrisch vliegen zorgt voor minder geluids-overlast.

3.4.3 Educatie

Voor het focusgebied *Educatie* zijn er een aantal projecten waarover wordt nagedacht:

- Onderwijsinstellingen zijn nauw betrokken bij de projecten die binnen de NXT Airport-thema's worden uitgevoerd.
- Onderwijs komt met het op GAE gevestigde bedrijfsleven en toezichhoudende instanties in contact. Het wordt gezien als een broedplaats voor nieuwe techniek, waar het bedrijfsleven en onderwijs samenkomt.

¹⁶ De verwachting is dat de elektrische vliegtuigen in eerste instantie vooral relatief weinig passagiers op korte afstanden kan vervoeren. Hierdoor zijn de investeringskosten niet snel terugverdiend.

- De Airport Campus biedt ruimte aan nieuwe opleidingen of minors gericht op de luchtvaart en toerisme.
- Onderwijsinstellingen geven in de Airport Campus lessen en colleges en er worden opdrachten en onderzoeken uitgevoerd. De ambitie is er om proefmodellen van luchtvaart- (incheck, cabine) en hospitalitygerelateerde processen (horeca, onderhouds-bedrijven) aanwezig te hebben.

De verwachting is dat deze plannen in alle drie de scenario's gerealiseerd kunnen worden. Indien er actief wordt ingezet op samenwerking tussen opleidingsinstituten, bedrijfsleven en GAE, kan er contact worden gelegd en kunnen nieuwe opleidingen worden opgezet.

3.5 Conclusie

In de NXT Plannen zet GAE in op verduurzaming, innovatie en educatie.

De luchthaven heeft voor *verduurzaming* meerdere opties uitgewerkt. In alle drie de scenario's (WLO-laag, WLO-hoog en WLO-hoog inclusief verplaatsingseffect) ligt het voor de hand dat er wordt ingezet op Sustainable Aviation Fuels (SAFs). De reden hiervoor is dat er op zowel nationaal als Europees niveau afspraken zijn gemaakt over het aandeel SAF. De verwachting is dat op langeafstandsvluchten technische alternatieven, zoals elektrificatie of waterstofaandrijving, de komende decennia geen geschikte alternatieven zijn voor kerosine.

GAE is een relatief kleine luchthaven en kan daarom functioneren als testlocatie voor emissieloze afhandeling. Er zijn al samenwerkingsafspraken gemaakt omtrent de inzet van waterstof bij de afhandeling van luchtvaartprocessen. Daarentegen is de aanleg van een multifuel tankstation minder voor de hand liggend. De verwachting is dat de waterstofontwikkelingen vooral zullen spelen bij Schiphol en Rotterdam The Hague Airport, omdat deze vliegvelden al betrokken zijn bij lopende projecten. Ook is het onwaarschijnlijk dat de benodigde investeringen op korte termijn zullen gaan plaatsvinden bij bestemmingen van GAE. Het realiseren van een elektrolyser voor de productie van groene waterstof ligt ook minder voor de hand. Er loopt een project in de Eemshaven waarbij elektrolyzers worden ingezet bij aanlandingspunten van wind op zee. Het is daarnaast lastig om de businesscase van elektrolyzers rond te krijgen bij lokaal opgewekte energie.

Innovatie richt zich vooral op onbemand vliegen en elektrisch vliegen. Doordat GAE als enige Nederlandse luchthaven een ontheffing heeft voor het vliegen met drones, is het een interessante testlocatie. Hoewel er in de Luchtvaartnota wordt ingezet op elektrisch vliegen, is de kans klein dat GAE hier op korte termijn als testlocatie wordt gebruikt. De kans is aannemelijk dat Rotterdam The Hague Airport de testlocatie wordt.

Op het gebied van educatie is de verwachting dat de opgestelde plannen in alle drie de scenario's uitgevoerd kunnen worden.

Tabel 14 - Ontwikkelingen per scenario

	WLO-laag	WLO-hoog zonder verplaatsingseffect	WLO-hoog met verplaatsingseffect
Emissieloze afhandeling van luchtvaartprocessen	Vanuit mkba-perspectief zou een testlocatie vooral worden verwacht bij een vliegveld met meer vliegbewegingen.	In dit scenario zijn er meer vliegbewegingen dan in WLO-laag. Hierdoor kunnen de investeringskosten sneller worden terugverdiend.	Deze plannen zijn aannemelijk. Er is namelijk sprake van een aanzienlijk aantal vliegbewegingen, waardoor de investeringskosten sneller kunnen worden terugverdiend.
Aanleg van een multifuel-tankstation	GAE is geen logische locatie voor investeringen in waterstofinfra als launching customer/eerste proeftuin. De verwachting is dat de waterstofontwikkelingen vooral zullen spelen bij Schiphol en Rotterdam The Hague Airport.	Indien er wordt ingezet op waterstofvliegtuigen, is het van belang dat zowel de vertrek- als aankomstbestemming is ingericht op deze techniek. De bestemmingen in dit scenario zijn naar alle waarschijnlijkheid geen locaties die (op korte termijn) zullen investeren in waterstof.	De uitbreiding van de bestemmingen in dit scenario is vooral gericht op meer vakantieplaatsen. Hierdoor is de kans klein dat er een waterstofhub ontstaat met grotere vliegvelden.
Realiseren van een elektrolyser voor productie groene waterstof	Tot 2030 zal de (lokale) productie van hernieuwbare energie niet groter zijn dan de vraag. Pas na 2030 zullen elektrolyzers een rol kunnen spelen.		
Toepassing van Sustainable Aviation Fuels	Aannemelijk, er wordt gewerkt aan een fabriek in Groningen en er is afgesproken dat in 2050 alle in Nederland getankte vliegtuigbrandstof duurzaam moet zijn. De productie in Delfzijl is niet genoeg om de hele markt te bedienen, dus er zal een deel vanuit het buitenland moeten komen. De verwachting is dat deze buitenlandse productie in eerste instantie vooral ingezet zal worden bij de grotere luchthavens.		
Onbemande luchtvaart	GAE kan als thuisbasis voor proefvluchten dienen, gezien de ontheffing voor vliegen met drones. Er zullen geen grootschalige onbemande vluchten worden uitgevoerd.		
Elektrisch vliegen	Onwaarschijnlijk dat elektrische vliegtuigen zullen worden ingezet bij GAE, gezien de bestemmingen, het aandeel zakelijke passagiers, de afstanden en het aantal passagiers per vlucht.		
Educatie	Het is aannemelijk dat in deze drie scenario's actief wordt ingezet op samenwerking tussen verschillende partijen.		

4 Literatuur

- CBS.2022a.Statline: Arbeidsdeelname; onderwijsniveau, 17 augustus 2022 <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=6CBDF#/CBS/nl/dataset/85266NED/table>. september 2022
- CBS.2022b.Statline: Luchtvaart; maandcijfers Nederlandse luchthavens van nationaal belang, 28 september 2022 <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table>. september 2022
- CE Delft, 2010.*Handboek Schaduwrijzen : Waardering en weging van emissies en milieueffecten*, Delft: CE Delft
- CE Delft, 2017.*Handboek Milieuprijzen 2017*, Delft: CE Delft
- CPB, 2006.*Geluidsnormen voor Schiphol. En welvaartseconomische benadering*, Den Haag: CPB
- CPB & PBL, 2013.*Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) ; Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- CPB & PBL, 2016.*Mobiliteit - luchtvaart achtergronddocument: WLO - Welvaart en Leefomgeving Toekomstverkenning 2030 en 2050*, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB) ; Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- EC, 2021.*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport COM/2021/561 final*, Brussels: European Commission (EC)
- Ecorys, 2014.*MKBA Groningen Airport Eelde*, Rotterdam: Ecorys
- Ecorys, 2016.*MKBA Strategische ontwikkelingsopties Groningen Airport Eelde*, Rotterdam: Ecorys
- GAE, 2018.*Jaarverslag 2017*, Eelde: Groningen Airport Eelde (GAE)
- GAE.2021.Drone Delivery Services voert eerste officiële vlucht uit vanaf Groningen Airport Eelde, Groningen Airport Eelde (GAE) <https://www.groningenairport.nl/actueel/dds-voert-eerste-officiële-dronevlucht-uit-op-gae>. september 2022
- GAE.2022.Power Up verbindt Europese regio's met elektrisch vliegtuig, Groningen Airport Eelde (GAE) <https://www.groningenairport.nl/actueel/power-up-verbindt-europese-regios-met-elektrisch-vliegtuig>. september 2022
- GAE.lopend.Zonnepark Groningen Airport Eelde, Groningen Airport Eelde (GAE) <https://www.groningenairport.nl/voor-reizigers/veelgestelde-vragen/zonnepark>. september 2022
- Gasunie.lopend.NorthH2, <https://www.gasunie.nl/projecten/north2>. september 2022
- ILT.2022.Grondafhandelaren, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) <https://www.ilent.nl/onderwerpen/luchthavens/grondafhandelaren>. september 2022
- KiM, 2013.*De maatschappelijke waarde van kortere en betrouwbaardere reistijden*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
- KiM, 2018.*De Vliegende Hollander*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
- Lufthansa Consulting, 2016.*Strategic exploration of the future of Groningen Airport Eelde*, Groningen: Lufthansa Consulting
- Ministerie van I&W.2022.Hoofdlijnenbrief Schiphol, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) 24 juni 2022 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/24/hoofdlijnenbrief-schiphol>.
- Ministerie van IenW, 2020.*Verantwoord vliegen naar 2050: Luchtvaartnota 2020-2050*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W)



- Pot, F. J. & Koster, S., 2022. Small airports: Runways to regional economic growth? *Journal of Transport Geography*, 98, 103262.
- Rijksoverheid.2022.CO₂-uitstoot luchtvaart verminderen, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/co2-uitstoot-luchtvaart#:~:text=De%20burgerluchtvaart%20is%20op%20dit,luchtvaart%20zelf%20ok%20moeten%20bijdragen>. september 2022
- Schiphol, 2021.Eerste commerciële vlucht op waterstof vanaf Rotterdam The Hague Airport naar London verwacht in 2024, <https://nieuws.schiphol.nl/eerste-commerciele-vlucht-op-waterstof-vanaf--rotterdam-the-hague-airport-naar-london-verwacht-in-2024/>. september 2022
- SEO, 2016.*Beoordeling strategische verkenning luchthaven Eelde*, Amsterdam: SEO
- Significance, 2022.*AEOLUS Luchtvaart-referentieprognose 2021*, Den Haag: Significance
- Significance To70, 2019.*Actualisatie AEOLUS 2018 en geactualiseerde luchtvaartprognoses* Den Haag: Significance
- SkyNRG.2019.SkyNRG, KLM en SHV Energy lanceren project voor eerste Europese fabriek voor duurzame kerosine, <https://skynrg.com/skynrg-klm-en-shv-energy-lanceren-project-voor-eerste-europese-fabriek-voor-duurzame-kerosine/>. september 2022
- Stratagem, 2016.*Analyse businessmodel en exploitatiescenario's in het kader van de Strategische Verkenning Toekomst Groningen Airport Eelde*: Stratagem Strategic Research
- Stultiens, E. 2021. Groningen Airport Eelde wordt Hydrogen Valley Airport en omarmt na zonne-energie ook waterstof. *Solar Magazine*, april 1.
- Transavia.2019.Transavia verbindt Nederland met Kreta, Algarve, Mallorca en Canarische Eilanden, <https://www.vliegveldinfo.nl/blog/transavia-verbindt-nederland-met-kreta-algarve-mallorca-en-canarische-eilanden-04-01-2019/>. september 2022
- TU Delft.lopend.Vliegen we in de toekomst op waterstof?, <https://www.tudelft.nl/stories/articles/vliegen-we-in-de-toekomst-op-waterstof>. september 2022
- Witteveen+Bos, 2011.*MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten: aanvulling en actualisering*, Rotterdam: Witteveen+Bos



Bijlage 3: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het eindrapport Groningen Airport Eelde. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid een bestuurlijke reactie op uw eindrapport te geven.

Hieronder gaan wij kort in op de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport.

Reactie ten aanzien van uw conclusies

Wij herkennen ons niet in de hoofdconclusie van het rapport dat de in 2016 opgestelde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) niet volgens de gebruikelijke richtlijnen zou zijn opgesteld en dat deze van te optimistische veronderstellingen uit zou gaan om zo voor de volksvertegenwoordigers een aantrekkelijker scenario voor te leggen.

Destijds zijn onafhankelijke en op dit gebied toonaangevende bureaus ingehuurd om de plannen te onderbouwen en een MKBA op te stellen. Bij het opstellen en het beoordelen van de scenario's is uitgegaan van de expertise en onafhankelijkheid van de adviesbureaus. De richtlijnen voor het opstellen van een MKBA waar u naar verwijst, zijn bovendien niet precies voorgeschreven en daarmee multi-interpretabel. Daarnaast is destijds een openbare technische informatiesessie georganiseerd, waarbij alle plannen en onderbouwingen zijn gedeeld. Hierbij konden leden van Raden en Staten en andere belangstellenden vragen stellen aan de onderzoekers en adviseurs. Dat achteraf gezien veronderstellingen niet zijn uitgekomen laat zien dat ontwikkelingen in de luchtvaart op de lange termijn moeilijk te voorspellen zijn.

Uw constatering dat in opdracht van de aandeelhouders na 2016 niet nog eens een MKBA is opgesteld, is juist. Een MKBA is naar ons oordeel een hulpmiddel bij het nemen van besluiten over ingrijpende ruimtelijk projecten voor de langere termijn. Het tussentijds laten uitvoeren van dergelijke dure onderzoeken is naar onze mening niet zinvol of nuttig en ook niet passend bij het doel waarvoor een MKBA wordt opgesteld.

Wel hebben wij Provinciale Staten de afgelopen jaren in alle openheid geïnformeerd over de gang van zaken omtrent de luchthaven. Zo hebben wij in onze brief van 20 april 2021 (kenmerk 16/513/202100721) reeds aangegeven dat wij samen met Provinciale Staten hadden geconstateerd dat de toekomstvisie 'Toegangspoort van het Noorden' niet realistisch was gebleken en dat een nieuwe toekomstvisie nodig was, maar dat wij eerst wilden kijken naar andere inkomstenbronnen voor GAE. Het opnieuw laten opstellen van een MKBA was daar niet voor nodig.

Tevens hebben wij in onze [brief van 22 november 2022](#) (kenmerk 47/5.3/2022001857) aan Provinciale Staten inzicht te geven in de (maatschappelijke) functies van GAE en daarbij een zo compleet en objectief mogelijk beeld gegeven van hoe die functies gewaardeerd worden en wat eventueel de alternatieven zijn of wat de gevolgen zijn als GAE er niet zou zijn om de desbetreffende functie te vervullen. Dit ter oriëntatie voor Provinciale Staten en de komende besluitvorming over de toekomst van GAE.

Met steun van Provinciale Staten hebben wij ons ingezet voor de betrokkenheid van het rijk bij GAE. Tevens hebben wij nadrukkelijk gelet op kostenreductie en het genereren van andere inkomstenbronnen door GAE. Wij zijn daarbij kritisch en zoeken naar een realistisch verdienmodel en sturen, voor zover een aandeelhouder dat kan, op een doelmatige bedrijfsvoering.

Er is/wordt daarnaast een lobby gevoerd voor financiële ondersteuning van GAE. Dat heeft onder andere geresulteerd in het feit dat de Tweede Kamer op 6 december 2022 de motie Koerhuis c.s.¹³⁴ heeft in meerderheid aangenomen waarin de minister wordt opgeroepen te onderzoeken hoe vanuit het Meerjaren Transport en Infrastructuur fonds (MIRT) € 6,5 miljoen geïnvesteerd kan worden in weginfrastructuur voor het te realiseren Businesspark Bravo bij Groningen Airport Eelde. De realisatie van dat businesspark voor duurzame luchtvaart moet bijdragen aan het genereren van structurele extra inkomsten voor GAE en het ontwikkelen van extra bedrijfsactiviteiten rondom de luchthaven. Businesspark Bravo is onderdeel van het nieuwe meerjarenplan dat uiterlijk 1 mei 2023 aan de aandeelhouders wordt aangeboden.

Volgens ons is een realistisch verdienmodel voor GAE vooralsnog niet zonder NEDAB steun te bereiken. Zoals in onze 3e Actualisatie/slotwijziging 2022 is aangegeven konden eind 2022 ondertussen echt noodzakelijke investeringen vanuit het oogpunt van wetgeving, veiligheid en achterstallig onderhoud niet langer worden uitgesteld. Daardoor zullen de resterende middelen eerder uitgeput zijn dan oorspronkelijk gepland in 2026. Dat maakt het noodzakelijk dat in 2023 besloten wordt over verdere toekomstige NEDAB-bijdragen ten behoeve van GAE.

Reactie ten aanzien van uw aanbevelingen

U doet drie aanbevelingen op basis van uw onderzoek. De luchthaven dient dit jaar bij het indienen van de aanvraag voor een luchthavenbesluit haar toekomstplannen kenbaar te maken en onderzoek te doen naar de milieueffecten en de economische onderbouwing van haar toekomstplannen daarbij aan te leveren. GAE trekt hierin samen met Maastricht Aachen Airport op en beiden laten zich daarbij adviseren door onafhankelijke, ter zake deskundige adviesbureaus. GAE zal uiterlijk 1 mei 2023 een nieuw meerjarenplan inclusief onderbouwing van de financieringsbehoefte aan de aandeelhouders aanbieden. Op basis van dat meerjarenplan en de gegevens/onderzoeken die daarvoor gebruikt zijn, zullen we overwegen of nog een externe onafhankelijke toets op plausibiliteit gewenst is. Het opstellen van een MKBA is geen panacee om de toekomst te kunnen voorspellen, dat heeft ons het opstellen van een MKBA in 2016 laten zien. Duidelijk is dat het een kostbare aangelegenheid is en dat die duidelijk van toegevoegde waarde

¹³⁴ [Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2023](#) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

moet zijn. Uitgangspunt voor een zorgvuldige afweging is wat ons betreft dat we een valide zicht moeten hebben op de kosten en baten van de luchthaven en de mogelijke risico's.

Uw laatste aanbeveling is voor ons vanzelfsprekend. Bij het vaststellen van de nieuwe plannen door Provinciale Staten maken de daarvoor benodigde bedragen en bijbehorende risico's onderdeel uit van de besluitvorming.

Wij zien de behandeling van uw eindrapport Groningen Airport Eelde in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet.

Bijlage 4: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Groningen

Op 1 februari jl. ontvingen wij uw brief met bovengenoemd rapport. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het eindrapport Groningen Airport Eelde. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid een bestuurlijke reactie te geven op uw eindrapport. In onze reactie zullen wij ingaan op uw hoofdconclusie, deelconclusies en aanbevelingen, waarbij wij opmerken dat ons besluit destijds een politieke keuze was en geen keuze gebaseerd op basis van de MKBA.

Hoofdconclusie

Wij herkennen ons niet in de hoofdconclusie van het rapport dat de in 2016 opgestelde MKBA niet volgens de gebruikelijke richtlijnen zou zijn opgesteld en dat deze van te optimistische veronderstellingen uit zou gaan om zo voor de volksvertegenwoordigers een aantrekkelijker scenario voor te leggen. Destijds zijn onafhankelijke en op dit gebied toonaangevende bureaus ingehuurd om de plannen te onderbouwen en een MKBA op te stellen. Bij het opstellen en het beoordelen van de scenario's is uitgegaan van de expertise en onafhankelijkheid van gerenommeerde en ter zake deskundige adviesbureaus. De richtlijnen voor het opstellen van een MKBA waar u naar verwijst, zijn bovendien niet precies voorgeschreven en daarmee multi-interpretabel. Daarnaast is destijds een openbare technische informatiesessie georganiseerd, waarbij alle plannen en onderbouwingen zijn gedeeld. Hierbij konden leden van Raden en Staten en andere belangstellenden vragen stellen aan de onderzoekers en adviseurs. Dat achteraf gezien de prognoses niet zijn uitgekomen is een juiste constatering, en laat zien hoe volatiel de ontwikkelingen in de luchtvaart en voor Groningen Airport Eelde (hierna GAE) zijn. Wij vinden de conclusie dat de poging tot overname van aandelen door de Schiphol Group niet is geslaagd voorbarig. Immers op dit moment zijn de gesprekken over mogelijke toekomstige samenwerking nog gaande. Wij verwachten dat hierover bij de aanbidding van het meerjarenplan aan de aandeelhouders uiterlijk op 1 mei 2023 meer bekend wordt.

Deelconclusies

Uw constatering dat in opdracht van de aandeelhouders na 2016 niet nog eens een MKBA is opgesteld, is juist. Een MKBA is naar ons oordeel een hulpmiddel bij het nemen van besluiten over ingrijpende ruimtelijke projecten voor de langere termijn. Het tussentijds laten uitvoeren van dergelijke dure onderzoeken is naar onze mening niet zinvol of nuttig en ook niet passend bij het doel waarvoor een MKBA wordt opgesteld.

Wel hebben wij provinciale staten de afgelopen jaren in alle openheid geïnformeerd over de gang van zaken omtrent de luchthaven. Zo hebben wij in onze brief van 20 april 2021 (2021-038297) reeds aangegeven dat wij samen met provinciale staten hadden geconstateerd dat de toekomstvisie 'Toegangspoort van het Noorden' niet realistisch was gebleken en dat een nieuwe toekomstvisie nodig was, maar dat wij eerst wilden kijken naar andere inkomstenbronnen voor GAE. Wij vonden het opnieuw laten opstellen van een MKBA daarvoor niet nodig.

Met steun van provinciale staten hebben wij ons ingezet voor de betrokkenheid van het Rijk bij GAE. Tevens hebben wij nadrukkelijk gelet op kostenreductie en het genereren van andere inkomstenbronnen door GAE. Wij zijn daarbij kritisch en zoeken naar een realistisch verdienmodel en sturen, voor zover een aandeelhouder dat kan, op een doelmatige bedrijfsvoering. Er is/wordt daarnaast een lobby gevoerd voor financiële ondersteuning van GAE. Dat heeft onder andere geresulteerd in het feit de Tweede Kamer op 6 december 2022 de motie Koerhuis c.s.¹³⁵ heeft aangenomen, waarin de minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt opgeroepen te onderzoeken hoe vanuit het Meerjaren Transport en Infrastructuur fonds (MIRT) € 6,5 miljoen geïnvesteerd kan worden in weginfrastructuur voor het te realiseren Businesspark Bravo bij Groningen Airport Eelde. De realisatie van dat businesspark voor duurzame luchtvaart moet bijdragen aan het genereren van structurele extra inkomsten voor GAE en het ontwikkelen van extra bedrijfsactiviteiten rondom de luchthaven. Businesspark Bravo is onderdeel van het nieuwe meerjarenplan dat uiterlijk 1 mei 2022 aan de aandeelhouders wordt aangeboden. Volgens ons is een realistisch verdienmodel voor GAE vooralsnog niet zonder NEDAB subsidie te bereiken. Zoals in onze voordracht van 15 november 2022 (2022-113733) is aangegeven konden eind 2022 ondertussen echt noodzakelijke investeringen vanuit het oogpunt van wetgeving, veiligheid en achterstallig onderhoud niet langer worden uitgesteld. Daardoor zullen de resterende middelen eerder uitgeput zijn dan oorspronkelijk gepland in 2026. Dat maakt het noodzakelijk dat in 2023 wordt besloten over verdere toekomstige NEDAB-subsidies en behoefte van GAE.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

U beveelt Gedeputeerde Staten aan om nieuwe plannen van de luchthaven extern en onafhankelijk te laten toetsen op plausibiliteit, met behulp van meerdere optimistische en pessimistische scenario's.

De luchthaven dient dit jaar bij het indienen van de aanvraag voor een luchthavenbesluit haar toekomstplannen kenbaar te maken en onderzoek te doen naar de milieueffecten en de economische onderbouwing van haar toekomstplannen daarbij aan te leveren. GAE trekt hierin samen op met Maastricht Aachen Airport en beiden laten zich daarbij adviseren door onafhankelijke, ter zake deskundige adviesbureaus. GAE zal uiterlijk 1 mei 2023 een nieuw meerjarenplan inclusief onderbouwing van de financieringsbehoefte aan de aandeelhouders aanbieden. Op basis van dat meerjarenplan en de gegevens/onderzoeken die daarvoor gebruikt zijn, zullen we overwegen of nog een externe onafhankelijke toets op plausibiliteit gewenst is.

¹³⁵ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Aanbeveling 2

U beveelt Gedeputeerde Staten aan er voor te zorgen, dat er door middel van een MKBA op basis van realistische uitgangspunten een valide zicht ontstaat op de kosten en de baten van de luchthaven.

Het opstellen van een MKBA is geen panacee om de toekomst te kunnen voorspellen, dat heeft ons het opstellen van een MKBA in 2016 laten zien. Duidelijk is dat het een kostbare aangelegenheid is en dat die duidelijk van toegevoegde waarde moet zijn. Uitgangspunt voor een zorgvuldige afweging is wat ons betreft dat we een valide zicht moeten hebben op de kosten en baten van de luchthaven en de mogelijke risico's.

Aanbeveling 3

U beveelt Gedeputeerde Staten/Provinciale Staten aan: als u kiest voor instandhouding van de luchthaven in de huidige vorm, draag dan ook zelf de financiële consequenties daarvan door garant staan voor de kosten van de NEDAB en investeren in de luchthaven.

Wij zijn het eens met deze aanbeveling en zullen uw aanbeveling betrekken bij de besluitvorming over het nieuwe meerjarenplan dat uiterlijk 1 mei 2023 aan de aandeelhouders wordt aangeboden.

Tot slot

Wij zien de behandeling van uw eindrapport Groningen Airport Eelde in provinciale staten met belangstelling tegemoet en zullen met provinciale staten in gesprek gaan over uw rapport. Wij zullen de uitkomsten van dit gesprek betrekken bij de beoordeling van en besluitvorming over het nieuwe meerjarenplan (inclusief onderbouwing van de financieringsbehoefte) van Groningen Airport Eelde.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:

Bijlage 5: Nawoord

Gedeputeerde Staten van beide provincies delen niet de conclusie dat de MKBA uit 2016 niet volgens de destijds gebruikelijke richtlijnen is opgesteld en dat deze van te optimistische veronderstellingen uitgaat. De Noordelijke Rekenkamer constateert echter een aantal belangrijke *inhoudelijke* tekortkomingen in de rapporten. Het meest in het oog springend is dat de cijfers voor de passagiersaantallen over de periode 2000 – 2015, die de basis vormden voor de berekening van de MKBA, duidelijk hoger lagen dan de CBS-cijfers. Bovendien houdt het investeringsscenario rekening met een relatief sterke groei van het aantal passagiers. Omdat de schaal van een luchthaven een belangrijke factor in de exploitatie en (maatschappelijke) effecten is, werkt een dergelijke keuze sterk door in de uitkomsten van de analyse.

Bij aanbeveling 1 geven Gedeputeerde Staten van beide provincies aan te willen *overwegen* of een externe onafhankelijke toets gewenst is. Naar het oordeel van de Noordelijke rekenkamer is een onafhankelijke toets op de haalbaarheid van de plannen van de luchthaven van essentieel belang voor een goede besluitvorming.

Gedeputeerde Staten van beide provincies stellen bij aanbeveling 2 dat een MKBA geen panacee is en veel kosten met zich meebrengt. De Noordelijke Rekenkamer wil hier benadrukken dat er bij het bepalen van de toekomst van de luchthaven grote belangen zijn gemoeid. Niet alleen financiële belangen. Ook de maatschappelijke kosten, baten, kansen en risico's dienen systematisch tegen elkaar te worden afgewogen. Zonder die zorgvuldige belangenafweging is het lastig tot zorgvuldige besluitvorming te komen. Het uitvoeren van een MKBA over de toekomst van de luchthaven is daarom ten eerste aan te bevelen. De kosten van een MKBA vormen ook slechts een relatief gering deel van de investeringen.

In hun reactie op aanbeveling 3 geven Gedeputeerde Staten van Drenthe aan dat de bedragen en bijbehorende risico's vanzelfsprekend deel uitmaken van de besluitvorming over de nieuwe plannen van de luchthaven. Voor een goed begrip wijst de rekenkamer erop dat aanbeveling 3 een andere strekking heeft.



Groningen
Fryslân

Drenthe